

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 1/494-3/2016	
Érkezett: 2016 MÁRC 16.	
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet:	Ügyiratszám: NAIH/2016/1911/V.
	db

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

ajánlása

a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról

1. Az ajánlás kiadásának körülményei

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) a sajtóból értesült arról, hogy egy egyéni képviselő benyújtotta az Országgyűléshez a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: Postatv.) módosításáról szóló T/8829. számú törvényjavaslatot, amely az egyetemes postai szolgáltató szolgáltatási szerződéseit, továbbá az egyéb olyan adatot, amelynek 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 üzleti tevékenysége végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna a nyilvánosság alóli kivételként határozott meg.¹

A Postatv. módosítását követően az Országgyűlés sürgősségi eljárásban elfogadta a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) módosításáról szóló T/9380. számú törvényjavaslatot. Az MNBtv. 162. §-át új bekezdésekkel egészítette ki a javaslat, amelyek értelmében a módosítás hatálybalépését megelőzően benyújtott, közérdekű adat megismerése iránti igényvel összefüggésben a törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban, valamint a törvény hatálybalépését megelőzően keletkezett adatok tekintetében is jelentősen korlátozta az MNB kizárólagos, illetve többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok és az MNB által alapított alapítványok gazdálkodásával kapcsolatos közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét.²

A NAIH véleményezte a javaslatokat, ezen felül azonban szükségesnek tartotta, hogy a 2012 óta változott jogszabályi háttér, valamint a kialakult alkotmánybírósági gyakorlat alapján új ajánlás formájában összefoglalja azon gócpontokat, amelyek álláspontja szerint irányadóak a legalább többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő, közpénzből alapított, közpénzzel gazdálkodó cégek adatainak nyilvánosságával kapcsolatban egy esetleges jövőbeni szabályozás esetén is.

2. Az információszabadság érvényesülése a gazdasági szektorban?

Az üzleti titok, az üzleti érdek védelmének, valamint a közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának és a közpénzek felhasználásának átláthatóságát az Alaptörvény és a

¹ www.parlament.hu/irom40/08829/08829.pdf.

² www.parlament.hu/irom40/09380/09380.pdf.

nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) hatályba lépéséig is garantálta a jogszabályi környezetet.

Magyarország az információs jogok 1989-ben történő alkotmányba foglalásával és a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) elfogadásával tette meg az első nagy lépést a közügyek nyilvánosságának megteremtése érdekében. Az Avtv. a közszféra kezelésében lévő adatok széles körét minősítette nyilvánosnak. A későbbi módosítások tovább tágították a nyilvánosság határait, amelynek eredményeként nem csak a szűk közigazgatási, sőt nem is csupán a közhatalmi szervek jelentik a közszférát, de idetartoznak mindazon szervezetek, gazdasági társaságok, köztulajdonban álló gazdasági társaságok, amelyek közfeladatot látnak el.

A személyes adatok védelméhez való jog és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog konfliktusának feloldásában tett lépések, így többek között az Avtv. 1995-ös és az Avtv. és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) Üvegseb törvény³ általi módosítása végső soron elérte, hogy a nyilvánosság lett a főszabály a közhatalom átláthatóságának, demokratikus működésének és a közpénzek ellenőrizhetőségének megteremtése érdekében.

Magyarország Alaptörvényének 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Nemzeti vagyon alatt értendőek többek között az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő dolgok, pénzügyi eszközök, vagyoni értékkel rendelkező jogok, társasági részesedések. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvény ezen cikke, a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, valamint a 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.

a. *A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog kötelezettjei – a legalább többségi állami és önkormányzati tulajdonban lévő cégek mint az információs szabadság kötelezettjei*

Míg a 2012-ben kiadott ajánlásban nélkülözhetetlen volt azon korábbi joghézaggal kapcsolatos elemzés, amely a legalább többségi állami tulajdonban lévő cégek kötelezettjei körbe sorolását megalapozta, mára ezen kérdés alkotmánybírói határozattal megerősített mindenki számára kötelező erejű rendelkezés, értelmezés lett.⁴

Az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályoknak a közpénzek átláthatóságára vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmánybíróság több ügyben is értelmezte már. A testület a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja **az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása**. „Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is

³ A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény.

⁴ http://naih.hu/files/Uzleti-titok_kontra_nyilvanossag_AJANLAS.pdf.

irányadó”. Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte:

*„(2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. **A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.**”*

Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyonba tartozik többek között:

- „a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,*
- b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,*
- c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,*
- d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,*

...

Az Alaptörvénnyel összhangban az Nvtv. 7. §-a kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

A Vértesi Erőmű Zrt.-hez érkezett adatigényléssel kapcsolatban a 25/2014. (VII. 22.) AB határozat mindenkire nézve kötelező erővel erősítette meg, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (1) és (2) bekezdései alapján – amelyek értelmében közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat – **az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.**

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezéseit értelmezve mondta ki, hogy a „kötelezettek az alapjog alapján általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését is, nem kétséges, hogy **a közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – az ilyen adatot kezelő szervezetnek is biztosítania kell** [21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]]. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése kinyilvánítja ugyanis, hogy a „közpénzekre és a nemzeti

vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”, ezeket tehát „az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”, s a nyilvánosság előtti elszámolást a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” kötelességévé teszi [25/2014. (VII. 22.) AB határozat [30]]. Az Ávtv. hivatkozott szabálya tehát általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, amely a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja.

Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében a NAIH az Nvtv. és az Ávtv. fent hivatkozott rendelkezéseiből, a nemzeti vagyon közfeladat ellátásának céljából vezeti le, hogy a közpénzek átláthatósága érdekében köteles biztosítani tevékenysége során a nyilvánosságot.

A közvetett állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok és a nyilvánosság vonatkozásában az AB szintén a 25/2014. (VII. 22.) AB határozatában jelentős megállapításokat tett:

„[...] a meghatározó befolyása a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számv. tv.) alapján is megállapítható. A Számv. tv. 3. § (2) bekezdésének 1. pont a) pontja értelmében anyavállalat „az a vállalkozó, amely egy másik vállalkozónál (a továbbiakban: leányvállalat) közvetlenül vagy leányvállalatán keresztül közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni”, konkrétan azért, mert „a tulajdonosok (a részvényesek) szavazatának többségével (50 százalékot meghaladóval) tulajdoni hányada alapján egyedül rendelkezik”. A Számv. tv. 3. § (2) bekezdés 2. pontja szerint pedig leányvállalat „az a gazdasági társaság, amelyre az 1. pont szerinti anyavállalat meghatározó befolyást képes gyakorolni”. Ehhez hasonló rendelkezést tartalmaz a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kgttv.) is. A Kgttv. 1. § a) pontja alapján köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősül „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”.

Többségi befolyás pedig a [köztulajdonban lévő gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kgttv.) 1. § b) pontja értelmében „az olyan kapcsolat, amelynek révén a befolyással rendelkező egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával – közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül – rendelkezik, azzal, hogy a közvetett módon való rendelkezés meghatározása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazati hányadot meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazati hányadával, ha azonban a köztes vállalkozásban fennálló szavazatának hányada az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészként kell figyelembe venni. A befolyás számításánál nem kell figyelembe venni a huszonöt százalékot el nem érő közvetett befolyást”.

A fentieket az Alkotmánybíróság a 3026/2015. (II. 9.) határozatának azon megállapításával lehet összegezni, amely szerint „az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy **a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy 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”.

b. Az információszabadság fogalmi alapjai a közpénzekkel való gazdálkodás során

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése értelmében a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Alaptörvény alapján tehát a közpénzek, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás – a tisztességes és átlátható közélet biztosítása érdekében – nyilvános, az ezekre vonatkozó információk pedig az Infotv. 3. § 5. pontja szerinti közérdekű adatoknak minősülnek. E minőséget az Alaptörvény megfelelő módosítása hiányában nem lehet felülírni más jogszabályi rendelkezés által. A közérdekű adatok megismerhetőségét ugyanakkor bizonyos korlátozásnak lehet alávetni, amelyek esetében érvényesülnie kell az Alkotmánybíróság által kimunkált szigorú feltételeknek.

3. Az üzleti titok mint a nyilvánosság korlátja?

A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik előfeltételeként és annak részeként a „korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az 'anyagjog', a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól 'elidegenedett gépezetté', működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.]

Mindmáig megjelennek a törvényi szintű szabályok között is az Alkotmánybíróságnak azon megállapításai, amely szerint „*egy demokratikus társadalomban [...] a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételesnek kell tekinteni*” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat]. Ilyen rendelkezést tartalmaz például az Infotv. 30. § (5) bekezdése, amely szerint ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

Mindezekon felül természetesen az információszabadság korlátozásának is meg kell felelnie az Alaptörvény általános alapjog-korlátozási tesztjének is [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

Ezt a korlátozhatósági szabályt tükrözi az Infotv. 27. § (2) bekezdése, amelynek értelmében a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét törvény korlátozhatja – az érintett adatfajták meghatározásával – bizonyos, legitim célok védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság már egy korai döntésében rámutatott arra, hogy „[a] törvényhozás feladata, hogy az alkotmányos titokvédelem törvényi szabályainak megalkotása során a korlátozó normatartalmat megállapítsa, a különféle titok-kategóriákat fogalmilag tisztázza [...] a hivatali-, üzemi-, üzleti és magántitok kategóriái között alkotmányosan is értelmezhető rendet teremtsen. Ennek során a törvényhozónak figyelemmel kell lennie a szabályozásban szükségképpen felmerülő alapjogi kollíziókra” a versengő alapjogokra. [34/1994. (VI. 24.) AB határozat].

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.⁵

A magántitokhoz való alkotmányos jogot az AB a magánszféra részeként értelmezte. A magánszférát és annak védelmét biztosító jog tartalmát a 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 Alkotmánybíróság – az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel – a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét [165/2011. (XII. 20.) AB hat.].

Egy, a piaci verseny keretei között működő gazdasági társaság számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveit, stratégiáját építi, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezen információkra alapozva hozza meg döntéseit, melyek biztosítják a piacon elfoglalt helyét, így az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kiszorulását eredményezheti.⁶

Ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában, „az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, a média ágazaton belül is az európai piaci dimenziókban hozzák meg gazdasági döntéseiket. Az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában az üzleti titok védelmét alapelvként fogadta el”.⁷

Az adatvédelmi biztos számos állásfoglalásában megállapította, hogy az üzleti titok a „tulajdonosi jogok garantálásán keresztül a piaci verseny védelmét szolgáló eszköz” (többek között 425/A/1996). A biztos egy ügyben kifejtette, hogy az „üzleti szférában a gazdálkodó szervezetek rendelkezési joggal bírnak adataik felett, feltételeket szabhatnak üzleti információik bizalmas kezeléséhez”, azonban „jóval korlátozottabbak a lehetőségeik a

⁵ 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.

⁶ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

⁷ C-53/85. sz., AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ügyben 1986. június 24-én hozott ítélet 28. pontja, C 36/92. sz., SEP kontra Bizottság ügyben 1994. május 19-én hozott ítélet 37. pontja, C-450/06. sz. Varec SA kontra Belga Állam ügyben 2008. február 14-én meghozott ítélet 49. pontja

tekintetben, hogy megtegyék az üzleti információk titokban maradásához szükséges intézkedéseket”, amely azonban a „jogszerű védelemre való igényt nem szünteti meg” [255/K/2004].

Egy állásfoglalásában az adatvédelmi biztos is megállapította, hogy az Ávtv. „uniformizált” szabályozása „miatt azonban nincs mód sem a személyes adatok, sem az üzleti adatok nyilvánosságának kellően differenciált megítélésére”, tehát meg kell különböztetni egymástól a piaci és nem piaci állami szereplőket az üzleti adatok nyilvánosságának megítélése során (ABI-2181/2011/K).

Az üzleti titok és az információszabadság konfliktusát feloldva az Infotv. 27. § (3) bekezdése – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának érdekében – közérdekből nyilvános adatoknak minősíti azon üzleti titkokat, amelyek 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 kapcsolatosak.

Ugyanezen bekezdés utolsó mondata – az arányosság jegyében – meghatározza, hogy „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 védett ismeretre, így például a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokon túl – esetről-esetre meghatározva – mérlegelni kell, az információk megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyát. A nemzeti vagyonnal gazdálkodó cégek – amelyek piaci szereplők is egyben – „jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeke” kerülhet szembe az információszabadság.

Azt az üzleti titok fogalma is egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetők üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdek- vagy jogsérelmet okoz. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban: egy adat üzleti titokká minősítésének az is elengedhetetlen feltétele, hogy „illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné”.

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 kötelessége 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.

A legalább többségi állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokat **jogszabály jelölhet ki bizonyos feladatok ellátására**. A NAIH álláspontja szerint e cégek e tevékenységére vonatkozóan semmiképpen sem hivatkozhatnak üzleti titokra, hiszen más struktúrában ugyan, de jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervezetnek minősülnek, tehát sokkal inkább a közhatalmi szférához kapcsolódnak ezáltal.

Az állami monopolfeladatokat ellátó gazdasági társaságok – a NAIH álláspontja szerint – szintén nem hivatkozhatnak arra, hogy tevékenységükkel, gazdálkodásukkal kapcsolatos adatok nyilvánossága piaci hátrányt okozna számukra, hiszen az állami monopólium kiváltsága a piacon egyedülálló szolgáltatást engedélyezett számukra. Az ilyen szervezeteknek ugyanis helyzetükből kifolyólag nincsen piaci versenytársa, amelynek tevékenységére tekintettel az információszabadság érvényesülése korlátozható lenne.

A feladatok szempontjából a fenti két csoportba nem tartozó, **piaci, profitorientált tevékenységet folytató állami cégek** hivatkozhatnak arra, hogy bizonyos adatok nyilvánossága már „*az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna*”. Természetesen itt is alkalmazandó azon feltétel, amely szerint „*ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét*”, valamint – mivel az adatokat kezelő gazdasági társaság mérlegelésétől függ az adatok kiadhatóságának eldöntése, figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság értelmezését, valamint az Infotv. 30. § (5) bekezdést, amely szerint „**a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél**”.

Megjegyzendő azonban, hogy ezen fenti megállapítások semmiképp sem vonatkozhatnak többek között a környezeti adatokra és a kötelezően közzéteendő adatokra.

Az információszabadságot korlátozó rendelkezésekkel kapcsolatban is elengedhetetlen a visszamenőleges jogalkotás tilalma, amely alapjaiban érinti az Alaptörvényből levezetett, a demokratikus jogállam egyik legfontosabb garanciáját képező jogbiztonság elvét és kiszámítható jogértelmezést és joggyakorlatot biztosít azáltal, hogy az adatigénylés időpontjában hatályos jogszabály nem írható felül.

Összességében tehát fontos elvárás, hogy az Alaptörvényben lefektetett garanciák által elért alapjogvédelmi szintet ne erodálhassák alacsonyabb szintű jogszabályok, hanem sokkal inkább az alapjogvédelem gyakorlati érvényesülését segítsék elő. Az Alaptörvény olyan garanciákat ad a korrupció megelőzésére és felderítésére a közpénzekkel való felelős és tisztességes gazdálkodás érdekében, amely például jelenthet más államok jogalkotása számára is.

Jelen ajánlással

a NAIH általános jelleggel az Infotv. 38. § (4) bekezdésének a) pontja alapján az alábbiakra hívja fel a jogalkotó figyelmét:

- egy esetleges jogalkotás során a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága és "a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél" egyensúlyban maradjon;
- amennyiben az Országgyűlés a jövőben az információszabadság és az üzleti titok egyensúlyát generális szabályként kívánja meghatározni, úgy javasoljuk az eddig kialakult – így különösen alkotmánybírói, bírósági – gyakorlat áttekintését azon adatkörök meghatározása érdekében, amelyek nyilvánossága valóban ellehetetlenítené a piaci szereplő állami cégek nyereséges működését;
- a már eddig kidolgozott alkotmányos sarokkövek alapján javasoljuk olyan közérdekűségi teszt alkalmazását, amely megfelel a jogszerű, tisztességes piaci érdek védelmének, de nem lehetetleníti el a közpénzekkel való gazdálkodás alaptörvényi követelményének érvényesülését, valamint tükrözi azon alkotmányos követelményt, amelyet maga az Infotv. 30. § (5) bekezdése is megfogalmaz.

Budapest, 2016. március „ ”

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár

