
**MTA Law Working Papers
2021/26**

**Az adatvédelmi biztos és a NAIH gyakorlata a nemzeti
vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci
szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak
nyilvánosságáról**

Szilágyi Emese

ISSN 2064-4515

http://jog.tk.mta.hu/mta_lwp

Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely

Eötvös Loránd Kutatási Hálózat

Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence

Eötvös Loránd Research Network

Az adatvédelmi biztos és a NAIH gyakorlata a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról*

Szilágyi Emese

I. Bevezetés

Írásom fókuszában a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező piaci szereplő gazdasági társaságok által kezelt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége áll.

A kérdés napjainkban egyre aktuálisabbá válik. A klasszikus megközelítések szerint az emberi jogok – így az információs szabadság – érvényesítésének elsődleges kötelezettje az állam és a közhatalommal bíró szervek.¹ Azonban erősödik az a tendencia, amely szerint magánpiaci szereplők mind több klasszikusan állami feladat ellátásában közreműködnek, így természetesnek tekinthető annak az igénynek a felbukkanása is, hogy ezek a nyilvánosság előtt elszámoltathatók legyenek. Megjelent az elvárás, hogy az elszámoltathatóság állam-központú megközelítése terjedjen ki a nem állami szereplőkre is.² Magyarországon az alapvető jogok horizontális hatálya mindeddig főleg a diszkriminációtilalomra vonatkozó szabályok gyakorlati alkalmazásának során jelent meg.³ Azonban könnyen meglehet, hogy a következő alapjog, amelynek érvényesülése magánszemélyek egymás közötti jogviszonyában, az Alaptörvény rendelkezéseinek közvetlen alkalmazása révén kikényszeríthetővé válik, épp az információs szabadság lehet.

Írásomban annak a hipotézisnek az igazolására törekszem, amely szerint a magánpiaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak tekintetében a nyilvánosság egyre szélesebb körű biztosításának tendenciája figyelhető meg. Ennek az állításnak az alátámasztása érdekében az adatvédelmi biztos, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és

* A tanulmány alapjául szolgáló kutatás „A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010 és 2018 között” elnevezésű FK 129018 azonosítószámú, valamint a „Populizmus a közpolitika- és a jogalkotásban” elnevezésű K 129245 azonosítószámú NKFI projektek támogatásával készült.

¹ SAJÓ András: Az önkorlátozó hatalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. MTA Állam- és jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 346.

² UNDP. 2000. Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development. http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/reports/261/hdr_2000_en.pdf (Letöltve: 2021. 09. 28.).

³ GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban. Dialóg Campus, Budapest – Pécs 2011. 110. Az adatvédelmi ombudsman gyakorlatában nem újkeletű a keveredés: „a „közfeladatot ellátó szerv” fogalmába adott esetben beletartozhat a szerzői jogokat védő, általános magánjogi formában működő jogvédő szervezet is.” SZIKLAY Júlia: Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása (doktori értekezés) <https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/sziklay-julia/sziklay-julia-vedes-ertekezes.pdf> (Letöltve: 2021. 09. 20.).

Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) releváns jogeseteit vizsgálom. Nem célom azonban az adatnyilvánosság felett őrködő alkotmányos intézmények szervezeti változásainak részletes bemutatása,⁴ sem ezen intézmények jogértelmezési módszereinek kritikai vizsgálata.⁵

Írásom első, szabályozástörténeti részében bemutatom az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések kialakulását, és a hatályos jogszabályi hátteret. Ezt a NAIH közvetlen intézményi előzményének tekinthető adatvédelmi biztosi gyakorlatának vizsgálata követi, hiszen egyrészt az ombudsman által tett megállapítások jelentős része tovább él a hatósági gyakorlatban is, másrészt az Adatvédelmi Hatóság sok esetben hasonló kérdésekkel szembesült, mint elődje, de azokat eltérő jogszabályi környezetben kellett megválaszolnia. Végül részletesen mutatom be a Hatóság gyakorlatát. Külön alfejezetekben vizsgálom az állami tulajdonú, az önkormányzati tulajdonú és a tisztán magánpiaci szereplők által kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos kötelezettségeket, valamint a Magyar Nemzeti Bank mint független alkotmányos intézmény által alapított gazdasági társaságok által kezelt közérdekű adatok nyilvánosságát.

II. Szabályozástörténet

1989 – 2011: Fókusz a közfeladat-ellátáson

A korábbi Alkotmány⁶ (a továbbiakban: Alkotmány) nem tartalmazott explicit rendelkezést a közpénzekkel való gazdálkodás nyilvánosságára vonatkozóan. Az 1989. évi XXXI. Alkotmánynovellával viszont a szöveg részévé vált a közérdekű adatok nyilvánosságának követelménye,⁷ amelyből az Alkotmánybíróság kibontotta az információszabadság jogát.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) már külön is kitért az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy gazdálkodási adatainak nyilvánosságára.⁸

Ezt a követelményt tovább cizellálta az úgynevezett Üvegseb törvénnyel elfogadott módosítás, amely egy példálózó felsorolást iktatott be, ezzel pontosítva, hogy mi értendő a

⁴ Az adatvédelmi biztosi intézmény megszüntetését nemzetközi kontextusban részletesen elemzi: BÁN-FORGÁCS Nóra: A magyar adatvédelmi ombudsman intézményének megszűnése és ennek jogkövetkezményei. *MTA Law Working Papers* 2020/3.

⁵ Az ombudsman jogértelmezését morális gyakorlatnak tekinti BÁN-FORGÁCS Nóra: A rendszerváltás és az adatvédelmi ombudsman Magyarországon – Az adatvédelmi ombudsman jogfejlesztő szerepe 1995–2011. Doktori (PhD) értekezés 120-159. <https://edit.elte.hu/xmlui/handle/10831/55914> (Letöltve: 2021. 09. 21.).

⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya.

⁷ 1949. évi XX. törvény 61. §

⁸ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19.§ (1) „Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben - ideértve a gazdálkodásával kapcsolatos ügyeket is - köteles elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.” (kihirdetéskor hatályos szövegállapot)

gazdálkodási adatok nyilvánosságán: „így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozó”⁹ adatok. A jogalkotót a pontosító részletszabályok elfogadása során a gyakorlati alkalmazásban előforduló problémák tapasztalatai is vezették.¹⁰ Az ún. Üvegseb törvény nem csak az Avtv-t, hanem az akkor hatályos Polgári törvénykönyv¹¹ (a továbbiakban: régi Ptk.) üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseit is alapvetően módosította¹² azzal, hogy meghatározta az üzleti titok fogalmát a jogszabály normaszövegében, és kimondta, hogy melyek azok az állami szervek gazdálkodásával összefüggő adatok, amelyek nem minősülnek üzleti titoknak. Ebben a módosításban jelenik meg továbbá az az elv is, amely szerint az állami vagyonnal rendelkező magánpiaci szereplők gazdálkodási adatai bizonyos körben közérdekből nyilvános adatnak minősülnek:

„(4) Az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszi közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.”

Ezzel tehát az új szabályozás általános alapelvként mondta ki, hogy a költségvetési pénzek felhasználására, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalát nem korlátozhatja az üzleti titok védelme.

⁹ 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról 19.§ (2) b ek. (kihirdetéskor hatályos szövegállapot).

¹⁰ T/1819. számú törvényjavaslat a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról. Részletes indoklás a 19.§-hoz. <https://www.parlament.hu/irom37/1819/1819.htm> (Letöltve: 2021. 09. 10.).

¹¹ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

¹² A teljes módosítás szövege:

„81. § (1) Személyhez fűződő jogokat sért, aki a levéltitkot megsérti, továbbá aki a magántitok vagy üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél.

(2) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértene vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.

(3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, felhasználásával, elidegenítésével vagy megterhelésével, 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 technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna.”

Kiemelést érdemel a régi Államháztartási törvény¹³ (továbbiakban: régi Áht.) 2010. január 1-jén hatályba lépett módosítása, amelynek értelmében azok a gazdasági társaságok, amelyek a Magyar Állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álltak, közfeladatot ellátó szervnek, a nevében eljáró személy pedig közfeladatot ellátó személynek minősült. A jogalkotói indoklás szerint a módosítás célja az volt, hogy egyértelműsítse azt a bírói gyakorlatban kikristályosodott értelmezést, amely szerint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervnek minősülnek.¹⁴ Azonban a rendelkezés nem sokáig maradt alkalmazandó: azt még 2010. augusztus 15-vel hatályon kívül helyezte¹⁵ a törvényhozás, tekintettel arra, hogy a rendelkezés a hatálya alá tartozó szervek számára súlyos piaci hátrányt is okozhatott.

A probléma a sűrű jogszabály-módosítások közepette is makacsul fennmaradt, az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről szóló beszámolójában arra hívta fel a figyelmet, hogy az egyik leggyakoribb panasz, hogy az önkormányzatok és különösen a tulajdonukban álló gazdasági társaságok egyáltalán nem, vagy nem megfelelő módon teszik megismerhetővé a magánpiaci szereplőkkel kötött szerződéseiket. Az ombudsman számos ügyben hangot adott annak az álláspontjának, hogy ez a gyakorlat jogszerűtlen, mivel azokat a szerződéseket, amelyek „az önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására, a piaci szereplők, a magánszervezetek és magánszemélyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkoznak”¹⁶ nyilvánosságra kell hozni, hozzáférhetővé kell tenni. Ez alól kivételt az üzleti titkok köre és a szerződésekben szereplő személyes adatok képeznek. Hasonló, a nyilvánosság elvét explicit módon deklaráló rendelkezés az új Államháztartási törvénybe¹⁷ (a továbbiakban: új Áht.) sem került.

A jogi szabályozás az Alaptörvény elfogadását követően

A 2011-ben elfogadott új Alaptörvény szintén kimondja a közérdekű adatok nyilvánosságát, az új alkotmányos normaszövegben azonban nem a véleménynyilvánítás szabadságával, hanem a magánszféra védelmét garantáló jogokkal került egy cikkbe.¹⁸ Az

¹³ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.

¹⁴ A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló T/10679. számú törvényjavaslat indoklása a bírói gyakorlatban kikristályosodott értelmezését, amely szerint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervnek minősülnek. Részletes indoklás a 2. § (49) bekezdéshez.

¹⁵ 2010. évi XC. törvény egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról

¹⁶ Beszámoló az adatvédelmi biztos 2010. évi tevékenységéről. 183. <https://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamolaja-2010.PDF> (Letöltve: 2021. 09. 12.)-

¹⁷ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

¹⁸ „VI. cikk

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyűlekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

(2) Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalalmát.

(3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Alaptörvény rendelkezéseit konkretizáló törvényi előírásokból kiolvasható, hogy a hangsúly a közfeladat-ellátás kérdéséről immár a közvagyonnal történő gazdálkodás tényére helyeződött.

A szintén 2011-ben elfogadott információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló törvény (a továbbiakban: Infotv.) több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyből levezethető a követelmény, hogy a nemzeti vagyonnal gazdálkodó, azzal rendelkező piaci szereplők bizonyos üzleti adatai nyilvánosak legyenek. Ide sorolható a közérdekű, valamint a közérdekből nyilvános adatok törvényi meghatározása, továbbá az az előírás is, amely szerint „állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint *jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek* (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”¹⁹ Emellett általános jelleggel írja elő a közvélemény tájékoztatásának kötelezettségét az állami és önkormányzati vagyon kezelésére vonatkozóan, ebbe beleértve a piaci szereplőkkel kötött szerződéseket is.²⁰ Ez a rendelkezés elsősorban a közvagyonnal gazdálkodó szervezetek közzétételi kötelezettségére vonatkozik. A NAIH dokumentumaiból is kitűnik, hogy alapvető jelentősége van a jogértelmezésnek annak definiálásában, hogy milyen szervezet tekinthető közfeladatot ellátó személynek vagy szervnek.²¹

A nemzeti vagyonról szóló törvény²² (a továbbiakban: Nvtv.) bizonyos rendelkezései – különösen a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodást előíró 7.§ és a nemzeti vagyon nyilvántartási adatainak nyilvánosságát előíró 10.§ – rendszeres hivatkozási alapul szolgálnak a jogalkalmazás során. Alkalmazandók az állami vagyonról szóló törvény²³ (a továbbiakban: Állami vagyontv.) 5.§-ában foglaltak is:

„5. § (1) Közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. Külön törvény az adat megismerhetőségét korlátozhatja.
(2) Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.”

(4) A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.” Magyarország Alaptörvénye.

¹⁹ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról. 26.§ (1) bek.

²⁰ “ 32. § A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

²¹ Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról. 2. Az egyértelmű definíció hiányára hívja fel a figyelmet a szakirodalom is: HENCZ János: A gazdasági társaságok és az információs szabadság. *Infokommunikáció és Jog* 2014/3. 118-130.

²² 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról.

²³ 2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról.

Ez a rendelkezés a gyakorlatban tehát azt jelenti, hogy azoknak a magánpiaci szereplőknek, akik „állami vagyon hasznosítására, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésére közfeladatot ellátó szervvel szerződnek”, számolniuk kell az ilyen szerződésben foglalt adatok nyilvánosságával.²⁴

A NAIH ajánlásában rámutat arra is, hogy az Állami vagyontv. általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadsággal kapcsolatos elvárásait az állami vagyonnal gazdálkodó szervezetekre és személyekre, és ez a rendelkezés nincs tekintettel a gazdálkodó szervezetek szerepére, jogállására, működési sajátosságaira, így arra sem, hogy bizonyos érintett társaságok magánpiaci szereplők, míg mások nem. A 2011 után megváltozott jogszabályi környezetben tehát már nem az a hangsúlyos kérdés, hogy egy személy vagy szervezet ténylegesen közfeladatot lát el, hanem a nemzeti vagyonnal gazdálkodás és rendelkezés ténye.²⁵

A magánpiaci szereplő gazdasági társaságok által kezelt adatok nyilvánosságának egyik legfontosabb elismert korlátját az üzleti titkok jelentik. Az üzleti titok védelmét az információszabadság szempontjából korlátozó rendelkezéseket az Üvegseb tv. a régi Ptk.-ba illesztette. Az új Polgári törvénykönyv²⁶ (a továbbiakban: új Ptk.) szövege azonban már nem tartalmazza az üzleti titok korlátozására vonatkozó szabályt. Az ehelyett 2014. március 15-től átkerült az Infotv. 27.§ (3) bekezdésébe,²⁷ azzal a fontos rendelkezéssel együtt, amely szerint amennyiben a közpénzre vonatkozó adatot kezelő szerv a tájékoztatást megtagadja, az adatkezelő felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető. Ezzel kapcsolatosan a szakirodalmi diskurzusban aggályként fogalmazódott meg, hogy a felügyeleti eljárás kezdeményezése nem csupán lehetőség, hanem esetlegesen az egyetlen nyitva álló jogorvoslati lehetőség.²⁸ Ezeket az aggályokat a bírói gyakorlat gyorsan megcáfolta, a bírói út lehetősége nyitva maradt az adatigénylők számára.

Az üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseket jelenleg az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény tartalmazza. Ez a jogszabály az Európai Parlament és a Tanács által

²⁴ KIZMANNÉ DR. OSZKÓ Marianne: A közérdekű adatok megismerésére irányuló igények elbírálásának gyakorlata a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf. tanácsának ítéltékése tükrében. *Tanulmányok a bírói joggyakorlatból* 2013. 18-20.

²⁵ Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról. 2-3. o.

²⁶ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

²⁷ 2011. évi CXII. törvény

„27.§ (3) Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak 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, 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.”

²⁸ LIGETI Miklós: A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói. *Infokommunikáció és Jog* 2015/1. 25-29.

elfogadott, a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről szóló 2016/943/EU irányelvet (a továbbiakban: Irányelv) ülteti át a hazai jogba. Tekintettel arra, hogy az üzleti titokra vonatkozó szabályozás az Európai Unió egyes tagállamaiban nagy eltéréseket mutatott, a belső piac széttagoltságának megelőzése érdekében vált szükségessé a jogegységesítés.²⁹ Ezzel az üzleti titokra vonatkozó rendelkezések kikerültek az új Polgári törvénykönyv Személyiségi jogok című részéből és a továbbiakban nem személyiségi jogi jellegű, hanem vagyoni jogi jellegű védelmet élvez.

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog szempontjából érdemes megjegyezni, hogy az eredeti Unió jogi aktus célja szerint nem érinti a „véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságához való jog gyakorlását”, valamint „azon uniós vagy nemzeti szabályok alkalmazását, amelyek előírják az üzleti titok jogosultjának, hogy közérdekből információt, ideértve az üzleti titkot is, fedjen fel a nyilvánosság számára.”³⁰ Ezt az Irányelv (11) preambulumbekzdése is hangsúlyozza. Az áttűtető jogszabályban azonban ezek a kivételek nem jelennek meg. A jogalkotási eljárásban a jogszabály-tervezet véleményezése folyamán a NAIH több alkalommal is felhívta a figyelmet arra, hogy az üzleti titok fogalmának olyan kiegészítése szükséges, amely reflektál az Infotv. üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseire, valamint kivételként szerepeltetni kellene, hogy nem minősül az üzleti titokhoz fűződő jog megsértésének a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alkotmányos alapjog gyakorlása.³¹ Ezt az álláspontját a NAIH a végleges törvényjavaslatról szóló közigazgatási egyeztetés keretében is megismételte, hangsúlyozva, hogy az Infotv. egyes üzleti titkokat közérdekből nyilvános adatnak minősít, ezért azok nem tartoznak az üzleti titok fogalma alá.³²

Az üzleti titokra vonatkozó új szabályozás sajnos elmulasztotta kezelni azt a problémát, hogy a normaszöveg nem differenciál a nemzeti vagyonnal gazdálkodó különböző szereplők között. Ezért a NAIH vállalta magára azt a szerepet, hogy megkíséreljen különbséget tenni a nemzeti vagyonnal rendelkező társaságok között. 2016-os ajánlásában a Hatóság úgy foglalt állást, hogy (1) azok a cégek, amelyek legalább többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak, és jogszabály jelöli ki őket bizonyos feladatok ellátására, semmiképpen nem hivatkozhatnak üzleti titokra. (2) Az állami monopolfeladatokat ellátó gazdasági társaságok – tekintettel az állami monopólium kiváltságára – szintén nem hivatkozhatnak arra, hogy a nyilvánosság üzleti hátrányt okozna számukra, hiszen nincsen piaci versenytársuk. Velük szemben (3) a piaci, profitorientált

²⁹ T/386. Törvényjavaslat az üzleti titok védelméről. Általános indokolás <https://www.parlament.hu/irom41/00386/00386.pdf> (Letöltve: 2021. 09. 13.).

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/943. Irányelve (2016. június 8.) a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről 1. cikk (2) beka) – b)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L0943&from=HU> (Letöltve: 2021. 09. 13.).

³¹ NAIH/2017/5199/2/J <https://www.naih.hu/files/NAIH-5199-2-2017-J-171024.pdf> (Letöltve: 2021. 09. 13.).

³² NAIH/2018/3982/2/J <https://www.naih.hu/files/NAIH-3982-2-2018-J-180625.PDF> (Letöltve: 2021. 09. 13.).

tevékenységet folytató állami cégek a NAIH megközelítésében hivatkoznak bizonyos esetekben üzleti érdekeik aránytalan sérelmére, az egyedi körülmények figyelembe vételével szükséges mérlegelni azt, hogy az adat kiadása megtagadható-e. Ez azonban semmiképp nem vonatkozik környezeti adatokra, valamint kötelezően közzéteendő adatokra.³³

Az üzleti titokról elmondható, hogy azt a jogalkalmazó szervek mindegyike elismeri az információs szabadság szükséges korlátjaként. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a releváns alkotmánybírói értelmezések, és ennek nyomán az adatvédelmi biztos, illetve a NAIH jogértelmezései is, a magánszférához való jogból vezetnek le az üzleti titok védelméhez való jogot, és ehhez mérten állapítják meg a két alapvető jog – magánszférához való jog és az információs szabadság joga – összeütközése során a korlátozó szabály súlyát, vagyis azt, hogy a korlátozás milyen esetekben szükséges és arányos. Az üzleti titok védelméről szóló új törvény azonban annak vagyoni jellegű védelmet garantál, így talán helyesebb volna a jövőben az alkotmányjogi dogmatikában is a tulajdonhoz való joggal összefüggésben értelmezni az információs szabadságokat korlátozó szabályokat, azaz a tulajdonhoz való jog és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog ütközéseként.

III. Az adatvédelmi biztos gyakorlata: „az adatkezelő nem kegyet gyakorol”

A magánpiacon tevékenykedő gazdasági társaságok által kezelt adatok nyilvánosságának kérdése már az adatvédelmi biztos joggyakorlatában is megjelent, akinek jogértelmezését azonban még gúzsba kötötte az a jogszabályi megközelítés, amely szerint az elsődlegesen vizsgálendő kérdés az, hogy az adatgazda közfeladatot lát el. Az ombudsman egyedi ügyekben kiadott állásfoglalásaiban több esetben olyan következtetésekre jutott, amelyek megelőlegezték az Alkotmánybíróság későbbi jogértelmezéseit.³⁴

A Magyar Televízió Zrt. és a Magyar Televízió Közalapítvány szerződéseinek nyilvánosságával kapcsolatos eset azért tekinthető különös jelentőségűnek, mert nem költségvetési szervek kezelésében lévő adatok nyilvánosságáról volt szó, hiszen az Alkotmánybíróság médiadöntését követően a közszolgálati műsorszórás autonómiájának megteremtése érdekében az országgyűlés az MTV Közalapítvány létrehozásáról döntött, és annak tulajdonába adta az állami vagyont. A Közalapítvány ezt követően létrehozta az MTV Zrt-t, amelyre az állami vagyont átszállt. Az ombudsman azonban kijelentette, hogy önmagában az a tény, hogy a közfeladat ellátására egy többlépcsős szervezeti átalakítást

³³ A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról. https://www.naih.hu/files/2016-03-11-nemzeti_vagyonnal_gazd_2016_1911_V.pdf (Letöltve: 2021. 09. 13.).

³⁴ Az adatvédelmi biztos irodájának archívuma elérhető a NAIH honlapjáról: <https://www.naih.hu/adatvedelmi-biztos-irodajanak-archivuma.html> (Letöltve: 2021. 09. 27.).

követően részvénytársasági formában kerül sor, nem bír jelentőséggel a közfeladat-ellátás szempontjából. Azzal a kérdéssel összefüggésben, hogy a közfeladatot ellátó szervek által kötött szerződések nyilvánossága sérti-e a vele szerződő magánpiaci szereplő üzleti fél gazdasági érdekeit, az adatvédelmi biztos felhívta a hatályos Polgári törvénykönyv üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseit, és úgy foglalt állást, hogy azok abban az esetben is alkalmazandók, ha egy közfeladatot ellátó szerv vállalkozási tevékenységet folytat, és ezért vannak a magánpiacról származó bevételei is. A vállalkozási tevékenység ebben az esetben kiegészítő tevékenységnek tekintendő, amelynek ürügyén nem zárható ki a nyilvánosság a vállalkozási tevékenységgel kapcsolatos információktól.³⁵

Egy évvel később az merült fel kérdésként, hogy az Állami Autópálya Kezelő Zrt. (a továbbiakban: ÁAK Zrt.) és elektronikus autópálya-matrica vásárlást kialakító magánpiaci szolgáltatók között kötött szerződések a nyilvánosság számára megismerhető-e. A biztos ebben az esetben is hangsúlyozta, hogy a közfeladat-ellátás ténye a hangsúlyos kérdés az adatnyilvánosság megítélésre szempontjából, nem pedig a szervezeti forma. Az ÁAK Zrt. állami tulajdonban álló közfeladatot ellátó gazdasági társaság, ezért az általa kezelt adatok vonatkozásában a nyilvánosság a főszabály. Az ombudsman arra is felhívta a figyelmet, hogy a hazai információszabadság-szabályozás nem az iratelven, hanem az adatelven alapul, ezért ha az iratokat az adattartalomtól függetlenül egységesen kezelik, fennáll annak veszélye, hogy nem kerül sor az adattartalmak közötti differenciálásra és közérdekű adatokat is elzárnak a nyilvánosság elől. Az állásfoglalás végül rámutat: a *„közérdekű adatokról való tájékoztatással az adatkezelő nem kegyet gyakorol, nem szolgáltatást nyújt, hanem adatot szolgáltat az Alkotmány 61. §-ában meghatározott alapjog érvényesülése érdekében.”*³⁶

Szintén állami tulajdonú gazdasági társaság adatainak nyilvánosságáról szólt az az állásfoglalás, amely a leselejtezett haditechnikai eszközök vételárának nyilvánosságát mérlegelte. Ebben az esetben az eszközöket megvásároló HM Currus Zrt. vezérigazgatója úgy érvelt, hogy a haditechnikai eszközök a vásárlással társasági vagyonná váltak, ekként kikerültek a köztulajdonból. Ezzel szemben a biztos állásfoglalása szerint a harci járművek a közvagyon részei maradtak. Ebben az esetben az is felmerült – az adatkezelő részéről ismertetett ellenérvként – hogy a bevétel nyilvánosságra kerülése veszélyeztetné a vállalkozás NATO-beszállítói státuszát. Ezzel kapcsolatban az ombudsman rámutatott, hogy a biztonsági besorolást nem érintheti a közbevetel nyilvánosságra kerülése, hiszen nem minősített adatfajtákról van szó.³⁷

Meglehetősen összetett kérdés került górcső alá abban az állásfoglalásban, amely a Stabilitás Pénztárszövetség „Maradok” kampányának apropóján született: egy magánszemély azt szerette volna megtudni a Pénztárszövetségtől, hogy az mennyit költött a kampányra. Az adatvédelmi biztos tekintettel az ügyet övező élénk közérdeklődésre, állásfoglalásában nem csupán a konkrét kérdésre tért ki, hanem azzal is foglalkozott, hogy

³⁵ 1028/K/2007-2.

³⁶ 458/K/2008-3.

³⁷ ABI-1122-3/2010/P

az Avtv. rendszerében generálisan milyen megítélés alá estek a magánnyugdíjpénztárak. A Stabilitás Pénztárszövetséggel kapcsolatosan elmondta, hogy az alapvetően az egyesületi jog alapján létrejött szervezet, közfeladatot nem lát el, ezért a rá vonatkozó adatok nem minősülnek sem közérdekű, sem közérdekből nyilvános adatnak. A magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatosan a biztos kifejtette, hogy azok egyedi jellegzetességeket mutatnak, hiszen egyrésztől közreműködnek az állami alkotmányos kötelezettségének – nevezetesen a társadalombiztosítási ellátáshoz való jog érvényesülésének biztosítása – ellátásában, míg másrésztől a magánpiacon gazdasági tevékenységet folytatnak a pénztártagok érdekében. Ezért tehát részben közfeladatot látnak el, hiszen a közfeladatellátás az állami és önkormányzati feladatokon túl más területekre is kiterjed. A piacon végzett gazdasági tevékenységet védelemben részesíti az üzleti titok és a magántitok jogi elismerése. A majdani ellátások fedezetéül szolgáló vagyonnal kapcsolatos befektetési tevékenység jellege miatt ezt a vagyonelemet érintően az elsődleges érdek a gazdálkodás biztonságának garantálása, ezért a tranzakciók és befektetési tevékenység transzparenciájának korlátozottsága méltányolható érdek az ombudsmani álláspont szerint. A működtetés esetében azonban „a pénztárak teljesítményének összehasonlíthatóságát, a pénztárak önkormányzati elven alapuló működését, a tagok pénztárválasztásának megkönnyítését a hatékony és takarékos működésre vonatkozó összehasonlítható adatok nyilvánossága biztosíthatja” – szögezte le az adatvédelmi biztos. Ezért a pénztárak a működési költség-kategóriákra és azok tagolására vonatkozóan felvilágosítást kötelesek adni.³⁸

A jogalkotás szempontjából ugyancsak turbulens 2010-es évben számos változás történt az információszabadságra vonatkozó szabályozás körében: ekkor ugyanis rövid ideig hatályban volt a régi Áht. egy olyan rendelkezése, amely közfeladatot ellátó szervként kategorizálta a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságokat is. A rendelkezés néhány hónap után – augusztus 15-én – hatályát veszítette. A joghézag által okozott problémát plasztikusan szemlélteti az adatvédelmi biztos által a Balatoni Hajózási Zrt. szerződéseinek nyilvánosságával kapcsolatosan kiadott állásfoglalás.³⁹ Ekkor a BAHART 100%-ban 22 balatoni önkormányzat tulajdonában állt. Viszont – ahogyan arra az ombudsman rámutatott – a társaság nem, vagy nem feltétlenül közfeladatot látott el, illetve nem vállalta át közszolgáltatások ellátását, hanem a tulajdonos önkormányzatok közös magánpiaci vállalkozásként működött. A Balatoni Hajózási Zrt. így tehát az ombudsman szerint a tulajdonosok vállalkozói vagyona volt, amely „más tulajdonosokkal azonos jogi helyzetbe hozza az önkormányzatokat.” A *közfeladat-ellátás hiányára tekintettel* az ombudsmani álláspont szerint a BAHART-ra nem terjedt ki az Avtv. közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya. Az állásfoglalás felhívta a figyelmet arra, hogy a 2010 augusztusi módosítás olyan jogi helyzetet teremtett, amelynek eredményeként csökkent a közvagyonnal való gazdálkodás

³⁸ ABI-284-2/2011/K

³⁹ ABI-735-2/2011/P

átláthatósága. Azt azonban megjegyezte, hogy közérdekű adatoknak minősülnek viszont a társasági részesedéssel és tagsági joggal összefüggő képviselő-testületi döntések. Az egyes önkormányzatok tehát kötelesek elszámolni a tagsági jog gyakorlásával.⁴⁰

2011-ben utolsó ügyei között még foglalkozott az adatvédelmi biztos a MALÉV Zrt. privatizációs szerződéseinek nyilvánosságával. Ebben az esetben a Magyar Közforgalmi Pilóták Egyesülete szerette volna megismerni a MALÉV 2007-es privatizációs szerződésének teljes tartalmát. Az állásfoglalásban az ombudsman figyelembe vette, hogy a MALÉV magánpiaci szereplőként nem volt közfeladatot ellátó szerv, illetve hogy tulajdonosi struktúrája többször változott, eszerint 1999 és 2007 áprilisa között a tulajdonos az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. volt, amely a vállalatot az AirBridge Zrt.-nek értékesítette, majd a Magyar Állam visszavásárolta azt 2010 februárjában. A régi Áht. alapján tehát ez utóbbi szerződés közérdekű adatnak minősült, az Állami vagyontörvény alapján pedig függetlenül az adatkezelő személyétől minden adat közérdekből nyilvánosnak minősül, ami az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozik – mutat rá az állásfoglalás.⁴¹

Az arra vonatkozó igény tehát, hogy az állami vagy önkormányzati vagyomból gazdálkodó társaságok által kezelt adatokhoz a nyilvánosság hozzáférhessen, már az adatvédelmi biztos idejében megjelent. Elsősorban a jogszabályi környezetből adódóan ekkor még a döntő kérdés fentiek szerint az volt, hogy közfeladatot látnak el, vagy sem a magánpiacon is jelen lévő társaságok, s amennyiben ez nem volt megállapítható – mint a BAHART – esetben – úgy az adatvédelmi biztos sem tudta kikényszeríteni az adatnyilvánosságot.

IV. A NAIH gyakorlata – új hangsúlyok

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság gyakorlatát áttekintve elmondható, hogy a Hatóság működése során sok esetben hasonló kérdésekkel szembesült, mint az adatvédelmi biztos. Azonban részben a megváltozott jogi környezet okán, és részben a Hatóság saját jogértelmezése miatt is az utóbbi évek joggyakorlata megerősítette és kiszélesítette az információszabadság jogának érvényesülését a magánpiaci szereplők tekintetében.

Állami tulajdonban álló gazdasági társaságok

2013 márciusában – már az Alkotmánybíróság nagy jelentőségű Vértesi Erőmű döntését megelőzően⁴² – a Hatóság már olyan jelentést adott ki az MVM Magyar Villamos Művek

⁴⁰ Érdemes megjegyezni, hogy a Balatoni Hajózási Zrt. 2019-ben ismét állami tulajdonba került.

⁴¹ 2110/K/2008-3.

⁴² A 25/2014. (VII. 22.) AB határozatában az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a közérdekű adatok kiadására kötelezett az a magánpiaci szereplő gazdasági társaság is, amely olyan vállalat tulajdonába áll, amely maga tartós állami tulajdonban álló gazdasági társaság.

Zrt. ügyében, amelyben jogértelmezését az Alaptörvény 38. cikkére és 39. cikk (2) bekezdésére tekintettel végezte el.

A konkrét esetben az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ (a továbbiakban: Energiaklub) a Lévai Projekt eredményeit tartalmazó dokumentumokat kérte ki közérdekű adatigénylés keretében az MVM Zrt.-től. Utóbbi az adatok kiadását tekintettel azok döntés-előkészítő jellegére, illetve üzleti titokra hivatkozva megtagadta. Ezek a dokumentumok a Paks II. projekt megvalósíthatóságával kapcsolatosak. A megtagadást követően az Energiaklub a Hatósághoz fordult, amely részletes állásfoglalást⁴³ adott ki. Ebben megállapította, hogy az MVM Zrt. közfeladatot ellátó szerv, és ezt a következtetést közvetlenül az Alaptörvény nemzeti vagyonról rendelkező 38. cikkére, illetve a 39. cikk (2) bekezdésére alapította, amikor kimondta: „az Alaptörvény ezen – (38.) – cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a 39. cikk (2) bekezdése pedig a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.” Érvelésében hivatkozott továbbá az Állami vagyontörvény 5.§ - ára, valamint a Nvtv.-re is, amely mellékletében a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe tartozónak minősíti az MVM Zrt.-t. Rámutatott, hogy a megváltozott jogi környezetben nem csak az a közfeladat-ellátás kérdése hangsúlyos, hanem a nemzeti vagyonnal rendelkezés és gazdálkodás ténye is. Ezért irreleváns az MVM Zrt. azon védekezése, amely szerint nem minősül közfeladatot ellátó szervnek. Ezt követően a NAIH részletesen elemezte az alapjog korlátaira, így a szellemi tulajdonra, az üzleti titokra, a döntés megalapozását szolgáló adatokra és a minősített adatokra vonatkozó rendelkezéseket. Végül a Hatóság kitért a környezeti adatok nyilvánosságának kérdésére is, amellyel kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy a hazai szabályozás túllép a közszférán és a környezeti adatok megismerhetőségének biztosítását nem pusztán az állami szervek kötelezettségévé teszi. Bár az MVM Zrt. ennek hiányában is köteles volna a környezeti adatokra vonatkozó információk megismerhetőségéről gondoskodni.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok által kezelt adatok nyilvánosságának elvét számos más ügyben is következetesen érvényesítette a Hatóság. Így az ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt. ügyében,⁴⁴ melynek fő részvényese a Magyar Állam, s szavazati jogának mértéke meghaladja az 50%-ot.⁴⁵ Az adatkezelő üzleti titokra hivatkozva nem teljesítette a közérdekű adatigénylést. A cég a Hatóságnak megküldött válaszában kifejtette, hogy bár állami tulajdonban van, nem minősül közfeladatot ellátó szervnek. A Hatóság ezt a kifogást az Alaptörvény és az Infotv. rendelkezéseim túl az Nvtv.-re alapozva válaszolta meg, amikor rámutatott: a nemzeti vagyon körébe tartoznak az államot vagy helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések (Nvtv. 1.§ (2) c), ugyanezen jogszabály

⁴³ NAIH-5528-6/2012/V.

⁴⁴ A vállalkozás azért kerülhetett a közérdeklődés homlokterébe mert a 2015. május közepén nyilvánosságra hozott, a legtöbb uniós támogatást kapott 100 cég listájának élmezőnyében szerepelt. <https://blog.atlatszo.hu/2019/06/atlathatobba-tettuk-az-allami-tulajdonu-atev-feherjefeldolgozo-zrt-gazdalkodasat/> (Letöltve: 2021. 09. 28.).

⁴⁵ Az e-cegjegyzekek.hu adatai alapján (Letöltve: 2021. 09. 27.).

7.§-a alapján pedig a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. Ebből a jogszabályi környezetből az következik, hogy a hangsúly immár a nemzeti vagyonnal való rendelkezés és gazdálkodás tényére esik az információs szabadság érvényesítése szempontjából. Az állami és önkormányzati vagyon kezelésével kapcsolatos adatok tekintetében az Infotv. 27.§ (3) bekezdése kizárja az üzleti titokra hivatkozás lehetőségét.⁴⁶

Hasonló érvelés olvasható a kizárólagos állami tulajdonban álló MKB Bank Zrt. információs szabadságot érintő gyakorlata kapcsán kiadott jelentésben is, amelyben a Hatóság azt tárta fel, hogy a Bank nem teljesíti az elektronikus közzétételi kötelezettségeket.⁴⁷

Az Antenna Hungária Zrt. közérdekű adatigénylést többször ismételt elutasító adatkezelő azzal a kreatív érveléssel állt elő, hogy egyrészt „nem az állam által a költségvetés terhére biztosított finanszírozásból, hanem a saját piaci tevékenységéből származó saját bevételeivel gazdálkodik”, másrészt kizárólag a társaság részvényei minősülnek az Állami vagyontv. és az Nvtv. hatálya alá tartozó vagyonelemeknek, a részvényekkel pedig a Magyar Állam gazdálkodik, a Zrt. azokkal nem rendelkezik. Mindezekkel kapcsolatosan a NAIH újra rámutatott, hogy az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok működésük során a nemzeti vagyon kezelésével kapcsolatosan hoznak alapvető döntéseket, a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése pedig – az Nvtv. 7.§-ából következően – kizárólag közfeladatok ellátásának biztosítása lehet. Nem vitás tehát, hogy az Antenna Hungária a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kiadására kötelezett adatgazda.⁴⁸

Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok

Az adatvédelmi biztos működésének végén több jelentésében és állásfoglalásban is felhívta a figyelmet arra, hogy az akkori jogszabályi környezet nem tette lehetővé az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésének transzparenciáját. Változás azonban, hogy az új jogi keretek között a hangsúly a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás tényére került, s ez megoldani tűnik ezt a problémát, bár esetenként a megoldáshoz a NAIH pozitív értelemben vett aktivista jogértelmezése⁴⁹ is hozzájárult, hiszen az önkormányzati vállalatok átláthatóságának követelményét közvetlenül az Alaptörvényből vezeti le.

A Pécs – Pogányi Repülőtér Működtető Kft. ügyében azt a kérdést kellett a Hatóságnak megválaszolnia, hogy jogszerű volt-e a Magyar Állam és Pécs Önkormányzatának közös tulajdonában álló gazdasági társaság érvelése, amikor nem

⁴⁶ NAIH/2016/185/3/V.

⁴⁷ NAIH/2016/1792/3/V.

⁴⁸ NAIH/2018/913/2/V.

⁴⁹ Én itt elsősorban az alkotmányos normaszöveg alapjogi tartalmának erőteljes érvényesülését támogató, absztrakt elveken nyugvó értelmezését értem „aktivizmus” alatt, és nem alkotmányszövegen kívüli források beemelését.” Az aktivizmus-vitákat összefoglalja: TÓTH Gábor Attila: Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról. Osiris, Budapest 2009. 15-24. valamint: SZENTE Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2013. 109-113.

teljesítette a közérdekű adatigénylést, hivatkozva arra, hogy sem állami, sem önkormányzati feladatot, sem egyéb közfeladatot nem lát el. A Hatóság felszólította a társaságot az adatigénylés teljesítésére, hivatkozva egyrészt az Alaptörvény rendelkezéseire, az Infotv. közérdekű adatok fogalmát tartalmazó előírásaira, valamint az Nvtv. 1.§-ában és 7.§-ában foglaltakra. Ebben az esetben fentiekén túlmenően bevonta a jogértelmezésbe a hatóság az Állami vagyontörvény 5.§-ában foglaltakat is, ez a rendelkezés ugyanis előírja, hogy „közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat,” valamint “az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.” Az Állami vagyontörvény rendelkezései a konkrét esetben azért lehetnek relevánsak, mert a társaság részben állami tulajdonban van. Mindezeket összevetve a Hatóság megállapította, hogy a társaság az Infotv. rendelkezései szerint köteles a kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény eseté bárki számára megismerhetővé tenni.⁵⁰

A győri Dunakapu téri mélygarázs építésének előkészítésével kapcsolatosan kötött szerződések nyilvánosságának ügyében is megállapította a NAIH, hogy a Győri Önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló építető GYŐR-SZOL Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt. nem hivatkozhat arra, hogy nem minősül közfeladatot ellátó szervnek. A Hatóság álláspontját első sorban az Alaptörvény 38. cikkére és 39. cikk (2) bekezdésére alapozta: előbbi kimondja, hogy a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg utóbbi a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat közérdekű adatokká minősíti alkotmányos szinten. Az értelmezésbe a Hatóság a Nvtv. 1.§-át és 7.§-át is bevonta, amely a nemzeti vagyonhoz sorolja a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedést. A nemzeti vagyon elsődleges rendeltetése a közfeladatok ellátásának biztosítása. Mindezekből következik, hogy „a közfeladatot ellátó szervek általi közpénzen megvalósuló beruházással kapcsolatos adat közérdekű, illetve közérdekből nyilvános, tehát az Infotv. 28. (1) bekezdése alapján bárki számára megismerhető.”⁵¹

[A nem állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok által kezelt adatok nyilvánossága](#)

A NAIH arra az esetkörre is kiforrott gyakorlatot dolgozott ki, amikor az adatgazda nem állami vagy önkormányzati tulajdonban van, de üzleti kapcsolatot létesít az államháztartás valamely alrendszerével, avagy állami, helyi önkormányzati költségvetésből, esetleg európai közösségi támogatás felhasználásával valósít meg beruházást.

Ezek az elveknek a mentén állapította meg a Hatóság a STRABAG-MML Kft. jogsértését a győri Dunkapau mélygarázs építési munkálataira vonatkozó közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kiadása megtagadásának tárgyában. A STRABAG arra

⁵⁰ NAIH/2015/2361/9/V.

⁵¹ NAIH/2015/321/21/V.

hivatkozott, hogy nem minősül közfeladatot ellátó szervnek, illetve hogy a közérdekű adatigénylés keretébe kért szerződések két, a magánszektorba tartozó gazdasági társaság jogviszonyára vonatkoznak. A Hatóság a dokumentációt megismerve megállapította, hogy az építető részben Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, illetve az önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló GYŐR-SZOL Zrt. Tekintettel arra, hogy a szerződő felek részben nemzeti vagyonnal gazdálkodnak, a Hatóság megállapította, hogy a szerződésben foglalt adatok közérdekből nyilvános adatnak minősülnek. A továbbiakban a NAIH megvizsgálta azt is, hogy az üzleti titkokra vonatkozó kivételszabály alkalmazható-e a konkrét esetben. Rámutatott, hogy az – adott időpontban hatályos és alkalmazandó – Polgári törvénykönyv rendelkezései szerint az üzleti titokra nem hivatkozhat a Magyar Állam, illetve a rendelkezés kizár minden más, közfeladatot ellátó szerv fogalma alá eső, valamint a nemzeti vagyonnal gazdálkodó szervet is. Arra is felhívta a figyelmet, hogy *de jure* nem minősülhet üzleti titoknak az állami és helyi önkormányzati költségvetés, valamint európai uniós közösségi támogatás felhasználásával kapcsolatos adat. A rendelkezésekből összességében az következik, hogy a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokat kérésre a közfeladatot ellátó szervvel szerződő gazdasági társaságnak is teljesítenie kell.⁵² A GYŐR-SZOL Zrt.-ről a Hatóság már korábban megállapította, hogy tekinthető közfeladatot ellátó szervnek ezért a vele szerződő STRABAG sem hivatkozhat arra, hogy a kért szerződések a magánszektorba tartozó gazdasági társaságok közötti jogviszonyt érintik.

Hasonlóan tisztán magánpiaci vállalat a SCHWARZWALD Kft., amellyel kapcsolatosan a NAIH megállapította, hogy köteles kiadni azokat az általa kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat, amelyek hazai és uniós forrásból kapott pályázati támogatásokra vonatkoznak. A gazdasági társaság a közérdekű adatigénylés megtagadását nem indokolta, arra mindössze nem válaszolt az igénylőnek. A Hatóság jelentésében részletesen kifejtette: az Alaptörvény értelmében minden közpénzekkel gazdálkodó szervezet köteles a nyilvánosság előtti elszámolásra. Az Alkotmánybíróság MH – 2009 ügyben született határozatát⁵³ hivatkozva pedig arra is felhívta a figyelmet, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függ attól, hogy az adatkezelő milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van vagy milyen tevékenységet folytat. A kötelezettség önmagában azon a tényen alapul, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.⁵⁴

⁵² NAIH/2015/321/12/V.

⁵³ A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy az Alaptörvény erőteljesebben és hatékonyabban biztosítja a közérdekű adatok nyilvánosságát, mint a korábbi rendelkezések, ugyanis „a nyilvánosság előtti elszámolásra a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles”, az adatszolgáltatási kötelezettség nem függ attól, „hogy a közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat...” Indokolás [19].

⁵⁴ NAIH/2017/996/V.

Az MNB által alapított gazdasági társaságok

A Magyar Nemzeti Bank által alapított és tulajdonában lévő gazdasági társaságok által kezelt közérdekű adatok nyilvánosságának vizsgálata azt a – némiképp trükkös – kérdést vetette fel a Hatóság joggyakorlatában, hogy elfogadható-e egy olyan érvelés, amely szerint tekintettel az MNB államszervezeten belüli függetlenségére, s arra, hogy a jegybank feletti tulajdonosi joggyakorlás módját nem az Nvtv. hanem az MNB tv. szabályozza, az MNB által alapított gazdasági társaságokra nem terjednek ki az Nvtv. és az Állami vagyontörvény rendelkezései. Vagyis nem állapítható meg, hogy azok közfeladatot látnak el és vonatkoznak rájuk az Infotv. szabályai. A NAIH ismét az Alkotmánybíróságot megelőzve⁵⁵ foglalt állást az információszabadság javára.

A KELER Központi Értéktár Zrt. elektronikus közzétételi kötelezettségének elmulasztása kapcsán kiadott jelentésben a Hatóság a felvetett problémát az alábbiak szerint válaszolta meg: az Nvtv. 16.§ (1) bekezdése szerint bár az MNB feletti tulajdonosi joggyakorlás módját valóban külön törvény szabályozza, azonban azt a Nemzeti vagyontörvényben „meghatározott elvek mentén” teszi, azaz a nemzeti vagyonnal gazdálkodás alapelveit az MNB is köteles betartani. Ilyen alapelvnek tekinthető, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátása, amelynek az átláthatóság elvei szerint kell történnie. A KELER Zrt. azt is kifejtette, hogy a monetáris politika alakítása nem tartozik az államháztartás körébe, ezért az MNB vagyona nem része a nemzeti vagyonnak; azonban azt nem vitatta hogy a jegybank közfeladatot lát el. A NAIH szerint azonban irreleváns, hogy az adatgazda milyen tevékenységet folytat, ha közérdekű adatot birtokol, adatszolgáltatásra irányuló kötelezettsége megállapítható. Mindezekre tekintettel a Hatóság fenntartotta azt az álláspontját, hogy a KELER Zrt. közfeladatot ellátó szerv. Az a tény pedig, hogy az MNB független alkotmányos intézmény, nem változtat azon, hogy gazdálkodására alkalmazni kell az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában is meghatározott alapelv, a tisztességes közélet érvényesülése érdekében az átlátható gazdálkodás elvét.⁵⁶

Mindehhez a szintén az MNB tulajdonában álló MNB – Jóléti Humán Szolgáltató és Üzemeltető Kft. elektronikus közzétételi kötelezettségével kapcsolatban született jelentésében még azt is hozzátette a NAIH, hogy *„ha el is fogadjuk, hogy az MNB vagyona nem a nemzeti vagyon része, amelynek elsődleges rendeltetése az Nvtv. alapján valamely közfeladat szolgálata, vagy azon érvelést, hogy az MNB által „feladataival és elsődleges céljával” nem összhangban lévő feladatokat lát el az MNB – Jóléti Kft., az információszabadság érvényesülésének kötelezettségét maga az Alaptörvény teremti meg.”*⁵⁷ Vagyis a NAIH álláspontja szerint az MNB által alapított gazdasági társaságokra

⁵⁵ A NAIH 2016 februárjában adta ki állásfoglalását, az Alkotmánybíróság az MNB törvény módosítását Alaptörvény-ellenesnek találó döntését ugyanezen év áprilisában hirdette ki. A 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban a testület megsemmisítette azokat a törvénymódosításokat, amelyek az MNB tulajdonában álló gazdasági társaságok, valamint az MNB által létrehozott alapítványok által kezelt adatok tekintetében szűkítették volna az adatnyilvánosságot. Ennek oka, hogy Alkotmánybíróság érvelése szerint mind a gazdasági társaságnak, mind az alapítványnak átadott vagyon közpénz.

⁵⁶ NAIH/2016/1109/V.

⁵⁷ NAIH/2016/1107/V.

vonatkozó kötelezettség közvetlenül az alkotmányos normaszövegből is levezethető – s ezt a konklúziót néhány hónappal később az Alkotmánybíróság döntése is megerősítette.

V. Végszó

A tanulmány első részében a szabályozástörténeti áttekintés megmutatta, hogy a jogi normák szintjén hogyan bontakozott ki a közérdekű adatok megismeréséhez való jogból az 1989 óta eltelt három évtizedben lépésről lépésre az elv, amely szerint szervtípusra, tulajdonosi háttérre és tevékenységi körre tekintet nélkül minden közérdekű adatot birtokló szervezet köteles a birtokában lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatot szolgáltatni.

Az információs szabadság érvényesülésének első számú öre a korábbi szabályozás szerint az adatvédelmi biztos volt, melynek szerepét a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság vette át. A két alkotmányos intézmény joggyakorlatát áttekintve kitűnik, hogy bár eseteik jóval ritkábban kerülnek a szakirodalmi elemzések középpontjába, mint az Alkotmánybíróság határozatai, az utóbbi által kidolgozott elvi tételek gyakorlati érvényesítésében mind a két intézmény alapvető szerepet játszott.

Az is megállapítható, hogy a Hatóság egy-egy jogértelmezési problémával nem ritkán előbb szembesül, mint az Alkotmánybíróság. Ebből fakad, hogy egyedi ügyekben tett megállapításai hatást gyakorolnak az Alkotmánybíróság későbbi döntéseire is: erre engednek következtetni az MVM Zrt. és az MNB által alapított gazdasági társaságok ügyében kiadott jelentések is.

Az áttekintésből az is kiolvasható, hogy a 2011 előtti joggyakorlatot meghatározta, szinte gúzsba kötötte az a kérdés, hogy az adatgazda közfeladatot lát el vagy sem. Ehhez képest 2011. után a megváltozott jogi környezetnek, valamint az Alkotmánybíróság és a Hatóság jogértelmezésének köszönhetően mind nagyobb súllyal érvényesül az elv, amely szerint a közvagyonnal való gazdálkodás ténye önmagában megalapozza az adatok nyilvánosságát. Így az adatszolgáltatás kötelezettsége immár csupán azon a tényen alapul, hogy egy szervezet közérdekű adatot birtokol, azaz egyre inkább túlterjed a közszférán.

© Szilágyi Emese

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Mezei Kitti, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515