



A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

ajánlása

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

A közpénzből létrehozott, azzal gazdálkodó piaci szereplő cégek szervezetének, gazdálkodásának nyilvánosságához fűződő közérdek és ezen cégek üzleti érdekének összeütközése az információszabadság területén mind az adatvédelmi biztosítási gyakorlat, mind a bírói gyakorlat kiemelkedő kérdése volt. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jelen ajánlásának célja, hogy a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok adatainak nyilvánossága és az üzleti titok, az üzleti érdek konfliktusának feloldásában támpontot nyújtson a jogalkalmazók számára.

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 tágitották 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.) Üvegzséb törvény¹ általi módosítása végső soron elérte, hogy a nyilvánosság lett a főszabály a közhatalom átláthatóságának, demokratikus működésének és a közpénzek ellenőrizhetőségének megteremtése érdekében.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adat a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett nem személyes adat. A fogalom-meghatározás igyekszik az Avtv. közérdekű adat fogalmát pontosítani, így felsorol példálózó jelleggel közérdekű adatfajtákat (a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adatok), amelyeket kifejezetten közérdekű adatnak minősít. A Hatóság a korábbi adatvédelmi biztosítási gyakorlatot folytatván minden, a közhatalmat gyakorló szerv birtokában lévő adatot, amennyiben az nem személyes adat, közérdekű adatnak tekint.

Magyarország Alaptörvényének 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Nemzeti vagyon alatt értendők 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

¹ A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény

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.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdésében foglalt „*egyéb közfeladatot ellátó szerv*” fogalmának jelentése már a korábbi adatvédelmi biztos gyakorlat során is komoly jogértelmezési kihívást jelentett. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) 2010. január 1-jén hatályba lépett 100/K. § (6) bekezdése értelmében az állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek, a nevében eljáró személy pedig közfeladatot ellátó személynek minősült. Ezen jogszabályhelyet azonban 2010. augusztus 14-én hatályon kívül helyezték.

Ezen rendelkezés lefedte az állami, önkormányzati pénzekből részesülő azon gazdasági társaságok körét, amelyeknek a feladatát nem szabályozta tételesen jogszabály. E rendelkezés a közvagyonnal való gazdálkodás átláthatóságának fontos szabálya volt, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog lényeges garanciája. Már az adatvédelmi biztos is több állásfoglalásában kifejtette, hogy „*a korrupció elleni harcot, a közpénzek, a közvagyon transzparenciáját az szolgálja, ha a magyar állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok adatai továbbra is a közérdekű, közérdekből nyilvános adatok körébe tartoznak*”.

A régi Áht. 100/K. § (6) bekezdése ugyanakkor a hatálya alá tartozó szervek számára súlyos piaci hátrányt is okozhatott, így a szakaszt akkori formájában valóban méltányolható érdekből helyezte hatályon kívül a jogalkotó. A közvagyonnal való gazdálkodás átláthatósága azonban a szakasz hatályon kívül helyezésével jóval nagyobb kárt szenvedett el, minthogy a joghézag továbbra is rendezetlen maradjon.

Tekintettel arra, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: új Áht.) sem tartalmaz hasonló rendelkezést, a közpénzek felhasználásának átláthatóságát a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nemzeti vagyontv.) 7. § és 10. §-ai és az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Állami vagyontv.) 5. § (1) és (2) bekezdései segítik. A Nemzeti vagyontörvény 7. § és 10. §-ai szerint a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, és a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja, és ezen nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak. Az átláthatóság megteremtését segítik továbbá az állami vagyonról szóló törvény 5. § (1) és (2) bekezdései, amelyek értelmében közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat, és 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 vagyontv. hivatkozott szabálya általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek az alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, amely a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja, azonban az állami vagyon körébe tartozó gazdálkodó szervezetek jogállásának, szerepének, működésének sajátosságait nem feltétlenül veszi figyelembe.

Az Nemzeti vagyontv. 2. számú mellékletében felsorolt vállalatok egy része, bár társasági formában működik, kétségtelenül közfeladatot lát el, és nem szereplője a piacnak (pl. az Államadósság Kezelő Központ Zrt.). Van olyan cég, amely valójában nem lát el jogszabályban meghatározott közfeladatot és nem részese a piacnak (pl. a Szerencsejáték Zrt.). Végül van számos olyan cég, amely jogszabályban tételesen meghatározott közfeladatot is ellát és a piacnak is részese (pl. a Magyar Posta Zrt.).

A jelenlegi jogszabályi környezet tehát nem csak arra helyezi a hangsúlyt, hogy valamely szerv, személy jogszabályban meghatározott tényleges közfeladatot lát-e el, hanem a nemzeti vagyonnal való rendelkezés és gazdálkodás tényére. Ezen rendelkezések és következtetések figyelembe vételével tehát irrelevánssá vált az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok azon „védekezése” a közérdekű adatigénylés teljesítésének kötelezettségével szemben, amely szerint ők nem közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, mert nincs jogszabályban meghatározott feladatkörük.

Az üzleti titok mint a nyilvánosság korlátja

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető.²

A Magyar Köztársaság Alkotmánya az 1949. évi XX. törvény 59. § (1) bekezdésében deklarált 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.³

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 alapelveként fogadta el.*”⁴

² 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.

³ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

⁴ 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

Már az adatvédelmi biztos gyakorlatában is meghatározó volt az információs szabadság azon sarkalatos kérdése, amely az üzleti titok és a közsféra, a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának konfliktusát elemezte. Az Infotv. 27. § (3) bekezdése értelmében az üzleti titok megismerésére a Ptk.-ban foglaltak az irányadók.

A Ptk. 81. § (2) bekezdése szerint *„üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult – ide nem értve a magyar államot – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette”*.

Az üzleti titok fogalmával összefüggésben fontos kiemelni, hogy az államra való utalás nem csak a magyar államot zárja ki az üzleti titok jogosultjainak köréből, hanem minden más, törvény által az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv fogalmába sorolt szervet, valamint az Alaptörvény és például az Nemzeti vagyontv. alapján a nemzeti vagyonnal gazdálkodó szerveket is.

A Ptk. 81. § (3) bekezdése értelmében 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, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat. 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, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. A közérdekű adat és az üzleti titok összeütközése esetén tehát addig a határig, amíg a közpénzek felhasználásának nyilvánosság általi ellenőrzése indokolja, háttérbe kell vonulnia az gazdasági érdekekhez fűződő jognak.

A Ptk. 81. § (4) bekezdése azt is kimondja, hogy 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 teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

Mind a közérdekű adatok nyilvánosságát, mind pedig az üzleti titkot a Büntető Törvénykönyv is védi: aki közérdekű adatot eltitkol vagy meghamisít, vétséget követ el (Btk. 177/A. §), aki pedig üzleti titkot haszonszerzés végett, vagy másnak vagyoni hátrányt okozva jogosulatlanul megszerz, felhasznál vagy nyilvánosságra hoz, büntettet követ el (Btk. 300. §).

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 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 Állami vagyontv. „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).

Hasonló következtetésre jutott az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet is: „*általános elvként nem lehet azt kimondani, hogy a részleges állami tulajdonlás önmagában kizárná az üzleti titokra való hivatkozás jogosságát. Eppen ellenkezőleg, azok a versenyszférában működő cégek, amelyekben az állam tulajdonrészt szerez indokolatlan versenyhátrányt szenvednének el ebben az esetben. E cégek gazdálkodását indokolatlan alapvetően másként megítélnünk, mint a többi piaci szereplőjét, akkor is, ha nem nyilvános üzleti titkaikhoz például az Állami Számvevőszék hozzájuthat*”.⁵

Az üzleti adatok, információk titokban maradásához fűződő méltányolható érdek az állami tulajdonban lévő vagy többségi állami részesedéssel működő gazdasági társaságok esetében is fennállhat. Mivel azonban sem a nemzeti vagyonról szóló törvény, sem az állami vagyonról szóló törvény nem differenciál a közfeladatot ellátó szervek között, a nyilvánosság ugyanolyan foka vonatkozik ezen gazdasági társaságokra, amely azonban azt eredményezheti, hogy a piaci versenyre gyakorol olyan hatást, mely által a piaci tevékenységet folytató nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szereplő gazdasági érdekeit aránytalanul hátráltathatja, adott esetben ellehetetlenítheti. Az információs szabadság társadalmi rendeltetésével össze nem férő tág értelmezése tehát nem korlátozhatja aránytalanul a jogszerű nemzetgazdasági érdekeket.

A jelenlegi jogszabályi környezetben a Ptk. 81. § (3) bekezdésének azon mondata, amely kivételt határoz meg a kivétel alól, példálózó jelleggel sorolja fel azon információkat, amelyek olyan közérdekű és közérdekből nyilvános adatok, melyek nem nyilvánosak.

Ezen szabály szerint tehát „*a nyilvánosságra hozatal (...) 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, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét*”.

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 információs szabadsággal.

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. Egy adat üzleti titokká minősítésének az is elengedhetetlen feltétele, hogy „*a titokbirtokos jogszerű érdekében álljon az adat megőrzése*” [165/2011. (XII. 20.) AB határozat].

⁵ Majtényi László, Szabó Máté Dániel, Cseres-Gergely Zsombor, Csorba Gergely: Hozzáférés a közszféra adataihoz, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2005. szeptember – 2006. január, 72. o.

Az Alaptörvény 39. § (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 a Ptk. 81. § (3) bekezdésének példálózó felsorolása. Az „*így különösen*” kifejezés lehetőséget ad a jogalkalmazók számára, hogy más, olyan „*jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekre*” is hivatkozhatnak a nyilvánosság korlátjaként, amelynek megismerése aránytalan 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 nyilvánosságra hozatala ellehetetlenítené a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő versenyhelyzetét azáltal, hogy ezen információkat a versenytársak is megismerhetik.

Jelen ajánlás, amelyet a Hatóság általános jelleggel az Infotv. 38. § (4) bekezdésének c) pontja alapján, az Alaptörvény 28. cikke által a bíróságok számára meghatározott jogértelmezési elvével összhangban, ahhoz kíván segítséget nyújtani tehát a jogalkalmazók számára, hogy a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok átláthatósága és „*a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél*”⁶ egyensúlyban maradjon. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog értelmezésének tehát egyensúlyt kell tartania az alapjog társadalmi rendeltetése, lényegi tartalma és a nemzetgazdasági érdek között. Tekintettel arra, hogy a Ptk. 81. § (3) bekezdésének „*így különösen*” fordulata természetesen jelzi azon jogalkotói szándékot, hogy leginkább a felsorolt indokokra hivatkozva lehet megtagadni az adatigénylés teljesítését, valamint az AB értelmezését is alapul véve a nyilvánosságot korlátozó jogszabályi rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni, mindig az adott eset körülményeinek mérlegelésével dönthető el, hogy a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti titokká minősített adatainak megismerhetősége korlátozható-e.

Budapest, 2012. augusztus 31.

Dr. Péterfalvi Attila
elnök

⁶ Alaptörvény 28. cikke