

DE NEGRI LAURA*

A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek adatainak közzététele Németországban és Magyarországon: hasonlóságok és különbségek

Disclosure of the Data of State-owned Companies in Hungary and Germany: Similarities and Differences

ABSZTRAKT

A cikk összehasonlító jelleggel elemzi, hogy Németországban, illetve Magyarországon miként valósul meg a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek adatainak közzététele. Vizsgálat tárgyát képezi továbbá, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodás transzparenciája miként egyeztethető össze a piaci működéssel és az üzleti titkok megóvásával. A cikk különös figyelmet szentel azon kérdés megválaszolásának, hogy a közérdekű adatigénylés és az üzleti titok milyen viszonyban állnak egymással, illetve, hogy amennyiben üzleti titok sérelmének veszélye áll fenn, megtagadható-e az adatok nyilvánosságra hozatala. Tekintettel arra, hogy a közérdekű adatok közzététele és azok megismerhetősége az információszabadsággal elválaszthatatlan viszonyban áll, az elemzés tárgyát képező országok információszabadságról szóló törvényei is bemutatásra kerülnek. A cikk rávilágít a német jogrendszer példaértékű megoldásaira, végezetül pedig összehasonlító jelleggel kitér a két jogrendszer szabályozási koncepcióiban fellelhető hasonlóságokra és különbségekre.

Kulcsszavak: köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek, információszabadság, üzleti titok, transzparencia

ABSTRACT

The article analyses in a comparative manner the way the publication of data works in Hungary and Germany in the case of state-owned companies. The subject of the analysis is furthermore how the transparency of public property is compatible with the functioning of the market and the protection of trade and business secrets. The article devotes special attention to the issue of the relationship between the request for data in the public interest and trade secrets, and, whether the disclosure of such data may be refused on the basis of avoiding potential business damage. Given that the disclosure of data with public interest and its accessibility are inseparable from the freedom of information, the relevant laws in the countries subject to analysis are also presented.

* Dr. De Negri Laura, kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály; e-mail: laura.negri.de@mfi.gov.hu.

The article highlights the exemplary solutions of the German legal system and, finally, compares the similarities and differences in the regulatory concepts of the two legal systems.

Keywords: state-owned companies, freedom of information, trade secrets, transparency

Jelen tanulmány két európai uniós tagállam, hazánk, illetve Németország vonatkozásában mutatja be, miként valósul meg a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek adatainak közzététele. Az állami vagyonnal való gazdálkodás transzparenciája és a piaci működés, illetve az üzleti titkok megóvása egymással konkuráló szempontok. Kiemelt kérdés, hogy a közérdekű adatigénylés és az üzleti titok milyen viszonyban állnak egymással, illetve, hogy amennyiben üzleti titok sérelmének veszélye áll fenn, megtagadható-e az adatok nyilvánosságra hozatala. A válasz megadása érdekében a két ország információszabadságról szóló törvényeit is bemutatom. Rávilágítok a német jogrendszer példaértékű megoldásaira, végezetül pedig összehasonlító jelleggel kitérek a két jogrendszer szabályozási koncepcióiban fellelhető hasonlóságokra és különbségekre.

1. A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetekről általában

1.1. Magyarország

Magyarországon a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek jelentősége az utóbbi években jelentősen megnőtt. A 2008–2009-es gazdasági-pénzügyi válságot követően megérett a felismerés a köztulajdon jelentőségére és válságtompító hatására.¹ A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőséggel bírnak, hiszen ezek a szervezetek állítják elő a magyar GDP jelentős részét, fontos szerepet töltenek be a foglalkoztatásban, nemzeti vagyonnal gazdálkodnak, és jellemzően közfeladatot látnak el.² Az említett felismerések és tények eredményeképp az elmúlt években több olyan jogszabály is született, amely a köztulajdonban álló gazdasági társaságok működésének gazdaságosságát, transzparenciáját célozza. A köztulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozóan a szabályozás egy új vonulata vette kezdetét, amelynek első lépése a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Taktv.) volt. A törvény megalkotásával a jogalkotó célja a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működésének előmozdítása volt.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó szabályozás körében egyre fontosabb szerep jut az információszabadság kérdésének is, éppen ezért

¹ CSEH Balázs–LENTNER Csaba: Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok működésének egyes jogi és gazdasági vetületei. *Jegyző és Közigazgatás*, 2020/3, 21–23.

² LEHOCZKI Zóra Zsófia: *A köztulajdonban álló gazdasági társaságok szervezeti és vagyoni sajátosságai*. PhD-értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2021, 9.

– a köztulajdonban álló gazdasági társaságok szempontjából – a 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról³ (a továbbiakban: Infotv.) szintén nagy relevanciával bír. Az alkotmányos garanciákat az Infotv. generális jelleggel részletezi, a szabályozás további konkretizálása pedig egyéb ágazati törvények rendelkezéseiben lelhető fel.

Az információszabadság és az információkhoz való hozzáférés mint alkotmányos garanciák az adatszolgáltatáson és az adatok megismerésére irányuló kérelmek teljesítésén alapulnak, megvalósulásuk lehetséges formája pedig az elektronikus közzétételi kötelezettség és a közérdekű adatigénylés lehetősége. Az adatszolgáltatásnak tehát több módja van. Egyrészt törvényi előírás alapján az egyes szervek kötelesek proaktív módon nyilvánosságra hozni a törvény által meghatározott adatokat, másrészt az adatok megismerése megvalósulhat az adatok megismerésére irányuló kérelem útján. Ezzel egyidejűleg az adatok megismerése bizonyos korlátok közé szorul. A nyilvánosság korlátai eltérő jellegűek abban a tekintetben, hogy az érintett közérdekű adat nyilvánosságát kötelezően kizárják vagy csupán a szerv mérlegelésétől teszik függővé a megismerhetőség biztosítását. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok adataira vonatkozó konkrét közzétételi kötelezettséget a Taktv. rögzíti. Ezen túlmenően, a Taktv. speciálisan a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó korlátozó szabályokat is megfogalmaz. Ezek között fellelhető az üzleti titok védelmére vonatkozó lényeges rendelkezés is, amely a társaságok működésére irányadó átláthatósági követelmény tiszteletben tartásával védelmet biztosít az üzleti titkok nyilvánosságra hozatala nyomán fenyegető gazdasági hátránnyal szemben.

A törvény első cikke minden kétséget eloszlatva definiálja a köztulajdonban álló gazdasági társaságok fogalmát: „a köztulajdonban álló gazdasági társaság az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik.”⁴

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok jellemzője, hogy ezek a szervezetek is gazdasági társasági formában működnek, ezért szabályozásuk alapját a Ptk. Harmadik Könyvében⁵ foglaltak jelentik. Ennek értelmében a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra szintén vonatkoznak a gazdasági társaságokra jellemző, közös szabályok.⁶

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőséggel bírnak, továbbá szerepük a foglalkoztatás terén is meghatározó. E társaságok közpénzekkel gazdálkodnak és számos esetben közfeladatot látnak el, ennek következtében az általuk elérni kívánt cél nagyban különbözik a klasszikus piaci társaságokétól. Elsődlegesen nem nyereségszerzésre, hanem a köz-

³ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

⁴ Taktv. 1. § a).

⁵ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

⁶ Török Gábor: A gazdasági társaságok közös szabályai. *Gazdaság és Jog*, 2013/7–8. 3–9.

feladat megfelelő ellátásának biztosítására és ezzel a nemzeti vagyon alapvető rendeltetésének megvalósítására törekednek.⁷

A fent említett jogi kereteken túlmenően a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek szempontjából nagy jelentőséggel bír a 2020. január 1-jén hatályba lépett, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet, amely kodifikálta a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének kötelezettségét, ami a köztulajdonban álló gazdasági társaságok által kezelt állami vagyon és a felhasznált közpénzek hatékony felhasználása miatt különösen indokolt.

Az említett jogszabályi keretek létrehozásával a magyar jogalkotó olyan jogszabályi környezetet igyekezett teremteni a köztulajdonú gazdasági társaságok számára, amely – a jog által meghatározott lehetőségek és korlátok között – előmozdítja a társaságok hatékony működését és redukálja a negatív gazdasági hatások felmerülését a lehetőségét.

1.2. Németország

A német jogrendszerben a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetekre/állami vállalatokra vonatkozóan nem találunk egyértelmű meghatározást. Nincs olyan egységes szerkezetbe foglalt törvény, amely szisztematikusan rögzítené az állami vállalatokra vonatkozó szabályok összességét. Az állami vállalatokat elemző szakirodalom többnyire az állami vállalati szektor kiemelt, speciális kérdéseivel foglalkozik, például az állami tevékenységek leírásával, a hatékonyság elemzésével vagy az állami vállalatok politikai és gazdasági jelentőségével.⁸ Az állami vállalatok egységes elméletének kidolgozottsága összességében hiányosnak tekinthető. Ez alapvetően az állami vállalatok heterogenitásának és szervezeti struktúrájuk dinamikus változásának a számlájára írható.⁹

A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezet/állami vállalat (*öffentliches Unternehmen*) a német jogi szaknyelvben bevett kifejezés, azonban ehelyütt is hangsúlyozni kell, hogy e jogi fogalom konkrét, definíciószerű meghatározását egy törvény sem tartalmazza. Az államháztartásról és a köztisztviselők statisztikáiról szóló törvény¹⁰ 2. szakasza utal rá, hogy köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek tekintendők azok a szervezetek, amelyeknek alaptökéjében az állami szektor (a szövetségi kormány, szövetségi tartományok, önkormányzatok) részesedése meghaladja az 50%-ot. A pénzügyi statisztikával foglalkozó szervezet (*Finanzstatistik*) meghatározása szerint köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek minősülnek azok a szer-

⁷ LEHOCZKI Zóra Zsófia: A köztulajdonban álló gazdasági társaságok ügyvezetésének sajátosságai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2018/2/2, 148–162.

⁸ DIETRICH, Irina: Öffentliche Unternehmen in Deutschland. Eine Analyse von Mikrodaten der amtlichen Statistik. In: STROHE, Hans Gerhard (Hrsg.): *Potsdamer Schriften zu Statistik und Wirtschaft*. Universitätsverlag, Potsdam, 2012, 7.

⁹ DIETRICH: i. m., 7.

¹⁰ Finanz- und Personalstatistikgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I S. 438), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1401) geändert worden ist.

vezetek, amelyekben a közsféra birtokolja a tőke vagy a szavazati jogok többségét. A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek egy másik fontos jellemzője a működési cél, amely általában konkrét lakossági igények kielégítésére irányul.¹¹ Ennek értelmében tehát a vállalatokat akkor tekintjük állami vállalatnak/köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek, ha az állami szektor rendelkezik a tőke vagy a szavazati jogok többségével. A szövetségi állami struktúrából következően Németországban az állami vállalatok főként helyi (tartományi) szinten jellemzőek. Németország tartományi szintű köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetből nagyon sokat számlál, míg ehhez képest szövetségi szinten meglehetősen keveset találunk.¹²

A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezet pontos törvényi meghatározásának hiánya nehézkessé teszi az elhatárolást a klasszikus állami (közigazgatási) szervektől. További nehézséget okoz, hogy az információs szabadságról szóló szövetségi törvény többnyire sablonszerűen, az állami szervek információihoz való hozzáférését szabályozza, s ez nem minden esetben teszi egyértelművé azt a kérdést, hogy az állami vállalatokra ugyanez vonatkozik-e. Mindazonáltal a szakirodalomban fellelhető értelmezés szerint¹³ a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezeteket, amelyek állami hatáskörben járnak el és a köz érdekét szolgálják, szintén az állami szférához kell rendelni, és ezért nem lehet őket másként értelmezni, mint a klasszikus értelemben vett közigazgatási/állami szervet, amely közcélt szolgál.

A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek kontextusba helyezéséhez támogatást nyújt a német kartelljog is, amely alapján gazdálkodó szervezetről akkor beszélhetünk, ha egy adott szervezet gazdaságilag aktív. Ennek megfelelően a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezet is gazdálkodó szervezetnek minősül. Az ítélezési gyakorlat hozzásegít minket a gazdálkodó tevékenység pontos értelmezéséhez is. Ennek alapján gazdálkodó tevékenység a kereskedelmi ügyletek révén folytatott bármely önálló vállalkozói tevékenység, amelynek célja áruk vagy kereskedelmi szolgáltatások cseréje, és nem korlátozódik a magánélet szükségleteinek fedezésére.¹⁴

A fenti meghatározások nyomán az a következtetés vonható le, hogy Németországban a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezeteknek három fontos ismérve van. Egyrészt akkor tekintendő egy szervezet köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetnek, ha az állam a gazdálkodó szervezetnek meghatározó többséggel közvetlenül vagy közvetve tulajdonosa vagy támogatója. A második kritérium, hogy tevékenységét tekintve a köz érdekében járjon el, vagyis a közösséget (társadalmat), közcélt szolgálja. Ezen felül üzleti tevékenységet kell folytatnia, azaz gazdaságilag aktívnak kell lennie. Tágabb értelemben az összes szövetségi és tartományi intéz-

¹¹ LIBBE, Jens: *Öffentliche Unternehmen*. In: Andersen, Uwe–Bogumil, Jörg–Marschall, Stefan–Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Springer VS, Wiesbaden, 2021, 677–679.

¹² SCHAEFER, Christina–WARM, STEPHANIE: Major Public Enterprises in Germany. *CIRIEC Working Papers*, 2015/10, 4.

¹³ Lásd DÖRR, Alexander: *Informationsansprüche gegenüber dem Staat zuzurechnenden Unternehmen (Beiträge zu Datenschutz und Informationsfreiheit)*. Kovac, Hamburg, 2015.

¹⁴ A Szövetségi Legfelsőbb Bíróság (Bundesgerichtshof) 2013. 11. 06-i döntése 3. pont bb). [BGH (VBL-Gegenwert), BGHZ 199, 1, 6 Rn. 43 mwN.] <https://openjur.de/u/660077.html> (2021. 03. 17.).

mény és közjogi társaság, valamint az állami tulajdonban levő magánjogi társaságok többsége is az állami vállalatok szektorába tartozik.

Az állami vállalatok kapcsán elsősorban a tulajdonosi struktúra hangsúlyos, azaz, a tény, hogy e vállalatok az állam tulajdonát képezik, s az állami vállalatok instrumentális funkciója (a közfeladatok teljesítése) az állami tulajdonlás révén valósul meg. Ezért az állami vállalatok a köztulajdon sajátos formáinak tekinthetők. A közigazgatás decentralizált szerveit képviselik, amelyek a helyi szervek tulajdonában vannak.¹⁵

A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetekre vonatkozóan nem beszélhetünk sajátos szervezeti formáról. A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek közjogi és magánjogi társasági formában is működhetnek. A közjogi formák esetében különbséget kell tenni a jogi személyiséggel rendelkező és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek között. Ha a magánjogi társaságok teljes egészében az állami szektorba tartoznak, akkor pusztán állami vállalatoknak nevezzük őket. Ha azonban az állami szektor mellett magánvállalkozások is részt vesznek bennük, akkor egyes gazdaságú vállalatoknak nevezzük őket. A köztulajdonban álló gazdálkodó szervezet bármely szervezet, amely felett az állami szektor közvetlenül vagy közvetve gyakorolhat ellenőrző befolyást tulajdonjoga, pénzügyi részvétele, alapszabálya vagy egyéb, a társaság tevékenységét szabályozó rendelkezések révén.¹⁶

2. A közérdekű adatigénylés és az adatok közzétételi kötelezettsége az információs szabadságra vonatkozó szabályozás nyomán

2.1. Magyarország

A magyar Alaptörvény információs szabadságra vonatkozó egyszemélyes szabálya nemcsak a megismerhetőséget, hanem az adatok szabad terjesztését is magában foglalja. Eszerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.¹⁷

A helyes értelmezés érdekében szükséges tisztázni az információs szabadság szempontjából legnagyobb relevanciával bíró két fogalmat: a *közérdekű adat* és a *közérdekből nyilvános adat* fogalmát, amelyek meghatározását az Infotv. rögzíti. A törvény alapján *„közérdekű adatnak minősül az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékes-ségre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adadfajtákra és a működést szabályozó jogszabá-*

¹⁵ PROELLER, Isabelle: Öffentliche Unternehmen. In: *Gabler Wirtschaftslexikon*. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/oeffentliche-unternehmen-46135> (2021. 05. 28.).

¹⁶ *Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft*. Címző: Unternehmen, öffentliche. Haushaltss-teuerung.de – Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-unternehmen-oeffentliche.html> (2021. 05. 28.).

¹⁷ Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés.

lyokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”¹⁸ „Közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.”¹⁹

A törvényi fogalom meghatározásból kitűnik, hogy közérdekű adat nem lehet személyes adat, ugyanakkor társadalmi igényként bizonyos esetekben felmerül, hogy olyan adatok is megismerhetők legyenek, amelyek adott esetben személyes adatok (például egy szervezet vezetőjének az adatai). A jogalkotó ezért külön kategóriaként létrehozta a közérdekből nyilvános adat fogalmát, amely adott esetben már személyes adat is lehet.

A közérdekű adatigénylés és az adatok közzétételi kötelezettsége nyomán azt is szükséges tisztázni, hogy az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok is az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek.²⁰

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok adataira vonatkozó konkrét közzétételi kötelezettséget a Taktv. rögzíti. A köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján közzéteszi a vezető tisztségviselőket, a felügyelőbizottsági tagokat, az Mt. 208. §-a szerint vezető állású munkavállalókat,²¹ valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállaló nevét, tisztségét vagy munkakörét, a munkavállaló részére a munkaviszonya alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli juttatásokat, a teljesítményéért megalapozó teljesítménykövetelményeket, a munkavállalóra irányadó végkielégítés, illetve felmondási idő időtartamát, továbbá vezető tisztségviselőnél és felügyelőbizottsági tagnál a megbízási díjat, a megbízási díjon felüli egyéb járandóságokat, a jogviszony megszűnése esetén járó pénzbeli juttatásokat.²² Az adatok közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért és hitelességéért a gazdasági társaság – mint munkáltató – vezetője a gazdasági társasággal összefüggő valamennyi adat vonatkozásában felelős.²³ A közzététel elmulasztása esetén, továbbá, ha a közzététel nem teljes vagy nem időszerű, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető. A közzétett adatok a közzétételt követő 2 évig nem távolíthatók el.²⁴

Az Infotv. generális rendelkezése szerint az adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni.²⁵

¹⁸ Infotv. 3. § (5) bekezdés.

¹⁹ Infotv. 3. § (6) bekezdés.

²⁰ A közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek bírósági gyakorlata tárgyukörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye. 2017.El.II.J.GY.P.3. (lezárva: 2018. december 3.), 45.

²¹ 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, 208. § (1) bekezdés: „Vezető állású munkavállaló a munkáltató vezetője, valamint a közvetlen irányítása alatt álló és – részben vagy egészben – helyettesítésére jogosított más munkavállaló (a továbbiakban együtt: vezető).”

²² Taktv. 2. § (1), (7)–(9) bekezdései.

²³ Taktv. 2. § (7) bekezdés.

²⁴ Taktv. 2. § (8)–(9) bekezdés.

²⁵ Infotv. 33. § (1) bekezdés.

A Taktv. által előírt közzétételi kötelezettség nem zárja ki a közérdekű adatokat kezelő szervhez érkező egyéni adatigénylések teljesítését, a Taktv. csupán egy speciális adatközlési kötelezettséget ír elő.²⁶

A közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be.²⁷ E jogszabályi rendelkezésből az következik, hogy az adatigénylés benyújtásához nem szükséges – és azt jogszabály sem írja elő –, hogy az adatigénylő fél személyazonosságát igazolja az adatigénylés benyújtása során. Az adatigénylések teljesítése szempontjából csupán annak van jelentősége, hogy az adatigénylés során az adatigénylő olyan elérhetőségi adatot adjon meg, amelyen keresztül az adatigénylés teljesíthető. Mindazonáltal, fontos megjegyezni, hogy az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni az adatigénylésnek, ha az igénylő nem adja meg a nevé/megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos tájékoztatás, értesítés megadható.²⁸ Éppen ezért a gyakorlatban az adatigénylést követő későbbi esetleges perindítás miatt az adatigénylők általában valódi nevet szoktak használni.

Ha az adatigénylés nem egyértelmű, az adatkezelő felhívja az igénylőt az igény pontosítására.²⁹ A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.³⁰ Az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.³¹ Ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, a 15 napos határidő egy alkalommal további 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.³²

Az adatigénylés megtagadható abban az esetben, ha az anonim módon történik. A közfeladatot ellátó szerv akkor is megtagadhatja a teljesítést, ha az adatigénylő nem adja meg a nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen keresztül vele a szerv felveheti a kapcsolatot.

A közérdekű adatok kiadására vonatkozó főbb eljárásjogi és anyagi jogi szabályokat maga az Infotv. tartalmazza. Emellett az eljárásjogi rendelkezések tekintetében a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) rendelkezései, az anyagi jogi kérdések vonatkozásában a Ptk. és egyéb anyagi jogi rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok – így például 2018. augusztus 8-ától az üzleti titok védelméről

²⁶ DÚL JÁNOS–LEHOCZKI ZÓRA ZSÓFIA–PAPP TEKLA–VERESS EMÖD: *Társasági jogi lexikon*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 178–179.

²⁷ Infotv. 28. § (1) bekezdés.

²⁸ Infotv. 29. § (1b) bekezdés.

²⁹ Infotv. 28. § (3) bekezdés.

³⁰ Infotv. 29. § (1) bekezdés.

³¹ Infotv. 29. § (1a) bekezdés.

³² Infotv. 29. § (2) bekezdés.

szóló 2018. évi LIV. törvény – előírásai az Infotv. speciális rendelkezéseire figyelemmel megfelelően alkalmazandók.

A közérdekű adatok megismerése bizonyos esetekben korlátozható. A nyilvánosság korlátai eltérő jellegűek abban a tekintetben, hogy az érintett közérdekű adat nyilvánosságát kötelezően kizárják vagy csupán a szerv mérlegelésétől teszik függővé a megismerhetőség biztosítását. Egyes közérdekű adatokhoz (például minősített adatokhoz) nem lehet hozzáférést biztosítani, azokat nem lehet közzétenni. Más adatok (a belső használatra készült, döntés-előkészítéssel összefüggő adatok) tekintetében az információszabadság korlátozását az jelenti, hogy a megismerés iránti igények teljesítésére a polgárnak nincs feltétlen alanyi joga, hanem az az adatot kezelő szerv vezetőjének döntésén múlik. Ezen adatok ugyanis főszabály szerint nem nyilvánosak, de kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. Ha a szerv vezetője az adatok megismerését engedélyezi, akkor az érintett közérdekű adatokhoz biztosítható a hozzáférés.

A személyes adatok védelme érdekében maga az Infotv. korlátozza a közérdekű adatok megismerhetőségét. Az Infotv. szabályozási koncepciója alapján nem lehet bizalmas adat az, amelynek titokban tartását maga az Infotv. nem engedélyezi, és amelynek titokban tartására nem állapít meg jogalapot. Ennek értelmében a nyilvánossághoz való jogot az Infotv. utaló szabállyal generálisan korlátozza azáltal, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerint minősített adat. Ezzel egyidejűleg személyes adat is lehet minősített adat, amely e jogcím miatt, az egyéb korlátozásoktól függetlenül sem ismerhető meg.³³

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény honvédelmi érdekből, nemzetbiztonsági érdekből, bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében, környezet- vagy természetvédelmi érdekből, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel, bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel, a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja.³⁴ Ezen túlmenően, a közérdekű adatok megismerhetőségét uniós jogi aktus pénzügyi, illetve gazdaságpolitikai okból korlátozhatja.

A téma szempontjából ki kell térni az üzleti titok fogalmára is, amelynek védelme konkurálhat a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal. A törvényi meghatározás alapján *„üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos – egészben, vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető –, ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja”*.³⁵

Az Infotv. 27. cikkének (3) bekezdése meglátásom szerint megteremti a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog és a nemzetgaz-

³³ Lásd Infotv. 27. §.

³⁴ Infotv. 27. § (1) bekezdés.

³⁵ 2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről, 1. § (1) bekezdés.

dasági érdek közötti egyensúlyt. A törvény ugyanis rögzíti, hogy *közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, 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.* Ezeket az adatokat tehát transzparenssé kell tenni. Ezzel egyidejűleg azonban üzleti titok sérelme elleni védelmet is nyújt a törvény ugyanezen szakasza, hiszen kimondja, hogy *„a nyilvánosságra hozatal 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”.³⁶*

A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó, az Infotv.-ben lefektetett generális szabályok mellett a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában a Taktv. speciális korlátozó szabályokat is megfogalmaz, s konkrétan rögzíti az egyes adatokra vonatkozó korlátozás időtartamát is.³⁷ (Például a nukleáris üzemanyag-szállítással kapcsolatos szerződések üzleti, pénzügyi, műszaki adatai – 30 év; villamos és hőenergia értékesítéssel kapcsolatos szerződések üzleti, pénzügyi, műszaki adatai – 15 év; pénzügyi, finanszírozási szerződések, megállapodások üzleti, pénzügyi adatai – 10 év.) A Taktv. a köztulajdonban álló gazdasági társaságok működésére vonatkozó transzparencia elvét megtartva különös figyelmet szentel az üzleti titok megóvásának kérdésére. A 7/I. § (2) bekezdése alapján nem ismerhető meg a köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megszerzése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság vagy az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okoz.³⁸ E vonatkozásban a törvény taglalja az aránytalan sérelem fogalmát is: aránytalan a sérelem akkor, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság, vagy az általa irányított vállalkozás versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.³⁹

2.2. Németország

Németországban az információs szabadságra vonatkozó szabályozás viszonylag újnak számít, s napjainkban még nem beszélhetünk e terület szabályozottságának teljességéről. Az információs szabadságról szóló szövetségi törvény⁴⁰ 2006. január

³⁶ Infotv. 27. § (3) bekezdés.

³⁷ Lásd a Taktv. 7/I § (1) bekezdését és a törvény 1. számú mellékletét.

³⁸ Taktv. 7/I. § (2) bekezdés.

³⁹ Taktv. 7/I. § (3) bekezdés.

⁴⁰ Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), das zuletzt durch Artikel 44 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

1-jén lépett hatályba. A törvény jellegzetessége, hogy alapvetően sablonszerűen, a szövetségi közigazgatási szervek birtokában levő információkhoz való hozzáféréstől rendelkezik, mellőzve az egyéb szervezeti formák által kezelt információhoz való hozzáférést és az egyéb szervezeti formákra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettséget.

Az információs szabadsághoz való jog német szabályozási modelljét a közszféra passzív, avagy reaktív szerepe jellemzi: nem proaktív módon kell információt szolgáltatni, hanem csak kérelemre. Kérelem nélküli, azaz proaktív tájékoztatási kötelezettség csak a metaadatok⁴¹ tekintetében áll fenn, ennek funkciója pedig pusztán az, hogy a kérelmező megfelelően meghatározhassa kérését.⁴²

A törvény alapvetően mindenki számára feltétel nélküli jogot biztosít az állami szervek birtokában lévő adatok megismeréséhez.⁴³ A törvény első cikke ezzel egyidejűleg azt is kiemeli, hogy a törvény más szövetségi testületekre és intézményekre is vonatkozik, amennyiben azok közfeladatokat látnak el.⁴⁴ Tekintettel arra, hogy Németországban a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetek is közfeladatot látnak el, az információs szabadságról szóló törvény rendelkezései a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetekre is alkalmazandók. A törvény alkalmazási körének értelmében az állami szerv egyenértékű egy magánjogi természetes vagy jogi személlyel, amennyiben az állami szerv ezt a személyt közfeladatok ellátásával bízta meg.⁴⁵

A törvény kimondja, hogy a személyes adatokhoz való hozzáférés csak akkor biztosítható, ha a kérelmezőnek az információ megszerzése iránti érdeke felülmúlja a harmadik fél jogos érdekét a hozzáférés megtagadására vonatkozóan, vagy ha az érintett személy az adatszolgáltatáshoz hozzájárult.⁴⁶ A kérelmező adatigénylésre vonatkozó kérelme rendszerint akkor múlja felül a harmadik fél jogos érdekét az információkhoz való hozzáférés kapcsán, ha az adatigénylés csak az adott személy nevére, beosztására, tudományos fokozatára, szakmai beosztására, irodai címére és telefonszámára korlátozódik, és a harmadik fél egy adott eljárásban szakértőként vagy ezzel megegyező minőségben járt el.⁴⁷ Az adott eljárásban részt vett tisztviselők, tanácsadók és szakértők nevét és beosztását tehát nyilvánosságra kell hozni.

Az információs szabadságról szóló szövetségi törvény határozott védelmet nyújt az üzleti titok és a védett ismeret megóvása kapcsán. Ezeket az adatokat csak kivételes esetekben szabad nyilvánosságra hozni, különösen akkor, ha az érintett társaság ehhez hozzájárult.⁴⁸

⁴¹ Metaadatok alatt jelen esetben a dokumentumokat elérhetővé tevő rendszerekben a megtalálás, visszakeresés és biztosítására szolgáló, a dokumentum feldolgozása során hozzárendelt, másodrendű adatokat értjük.

⁴² Rossi, Mathias: Staatliche Daten als Informationsrohstoff. In: Dreier, Thomas–Fischer, Veronika–van Raay, Anne–Spiecker gen. Döhmman, Indra: *Information der öffentlichen Hand – Zugang und Nutzung*. Nomos, Baden-Baden, 2016, 149.

⁴³ Informationsfreiheitsgesetz 1. cikk.

⁴⁴ Informationsansprüche gegenüber juristischen Personen des Privatrechts mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes Insbesondere nach einer möglichen Änderung des Informationsfreiheitsgesetzes. Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, WD 3 – 3000 – 104/15, 07.05.2015, 4.

⁴⁵ Informationsfreiheitsgesetz 1. cikk (1) bekezdés.

⁴⁶ Informationsfreiheitsgesetz 5. cikk (1) bekezdés.

⁴⁷ Informationsfreiheitsgesetz 5. cikk (3)–(4) bekezdés.

⁴⁸ Informationsfreiheitsgesetz 6. cikk (1) bekezdés.

Általános jelleggel elmondható, hogy ha az állam gazdasági tevékenységet folytat, akkor ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint a magánvállalatokra. A versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény⁴⁹ egyaránt vonatkozik az állami vállalatokra és a magánvállalkozásokra is. A német kartelljog tehát a magánszektorban alkalmazott korlátozások mellett azonos jelleggel korlátozza az állam gazdasági tevékenységét is. A versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény nem szab korlátot az állami vállalatok általános versenyelőnyeivel szemben sem, amelyek például a jobb hitelképességen alapulnak. Ami azonban a piaci magatartást és a fúziók révén a piaci struktúrában bekövetkezett változásokat illeti, a német kartelljog az egyenlő versenyfeltételek érdekében biztosítja a „*fegyveregyenlőséget*”.⁵⁰ A német szabályozási koncepció mögött tehát az a jogpolitikai indok húzódik meg, hogy a jogalkotó a közzállalatok gazdálkodása terén a piaci vállalatokkal azonos feltételeket kíván teremteni.

Az információszabadságról szóló szövetségi törvény rögzíti a szövetségi állami szervek birtokában lévő hivatalos információkhoz és azok adminisztratív folyamataival kapcsolatos információkhoz való szabad hozzáférés elvét. Ezzel egyidejűleg meghatározza a hozzáférés korlátait is. Számos kivételt rögzít, amelyek esetén az adatigénylésre vonatkozó kérelmek elutasíthatók.⁵¹ Többek között adatszolgáltatási kötelezettség nem áll fenn abban az esetben, ha az adatok nyilvánosságra hozatala veszélyeztetheti a közbiztonságot, hátrányosan érintheti a nemzetközi kapcsolatokat, veszélyezteti a katonai biztonságot, a külső vagy belső biztonsági érdekeket.

A törvény által lefektetett általános elvek mentén a német *Bundestag* az elmúlt években bizonyos területeken az információszabadságra vonatkozó különleges jogszabályokat is elfogadott. Ezek közül a legfontosabbak a környezetre vonatkozó információszabadságról szóló törvény,⁵² a fogyasztói tájékoztatásról szóló törvény⁵³ és a földrajzi adatokhoz való hozzáférésről szóló törvény.⁵⁴ Ezek az ágazatspecifikus törvények kiegészítik a szövetségi információszabadságról szóló törvényt, és mindenki számára garantálják az információkhoz való hozzáférés jogát.

Tekintettel arra, hogy Németország szövetségi állam, az információszabadságra vonatkozó szabályozás a szövetségi tartományok szintjén konkretizálódik. A szövetségi tartományok az információszabadságra vonatkozó szabályozás fejlettségi szintje vonatkozásában nagy eltérést mutatnak. A szövetségi tartományok között különbséget tehetünk törvényi előírások nélküli szövetségi tartományok;⁵⁵ az olyan törvénnyel rendelkező szövetségi tartományok között, amelyek adatigénylés esetén

⁴⁹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Mai 2022 (BGBl. I S. 730) geändert worden ist.

⁵⁰ Der Staat als Unternehmer – (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext – Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht 2. Oktober 2014. Hintergrundpapier, Bundeskartellamt, Bonn, 2014, 12.

⁵¹ Az adatigénylésre vonatkozó kérelmek elutasítási okainak teljes listáját lásd: Informationsfreiheitsgesetz 3. szakasz.

⁵² Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist.

⁵³ Verbraucherinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2725), das durch Artikel 8 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3146) geändert worden ist.

⁵⁴ Geodatenzugangsgesetz vom 10. Februar 2009 (BGBl. I S. 278), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist.

⁵⁵ Bajorország, Alsó-Szászország, Szászország.

határoznak meg adatszolgáltatási kötelezettséget,⁵⁶ valamint azon szövetségi tartományok között, amelyek olyan transzparencia-törvényekkel rendelkeznek,⁵⁷ amelyek a közérdekű adatok közzétételére is köteleznek.⁵⁸

Amikor 2005-ben a német *Bundestag* szövetségi szinten törvénybe foglalta az információszabadságra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket, a tizenhat szövetségi államból csak négy alkotott saját információszabadságról szóló jogszabályt, mostanra azonban mindössze három olyan tartomány van (Bajorország, Szászország és Alsó-Szászország), ahol az információszabadságra vonatkozó szabályozás tartományi szinten még nem valósult meg.⁵⁹

Különbség mutatkozik az információszabadságra vonatkozó anyagi jogi normák tartalmában is. E körben kiemelendő Hamburg, mint az információszabadság kérdéskörét legrészletesebben szabályozó tartomány. A 2012. évi hamburgi transzparencia-törvény⁶⁰ eklatáns példája az aktív információszolgáltatás irányába történő paradigmaváltásnak. Érdekességként megemlítendő, hogy az e törvény meghozatalára irányuló kezdeményezés nem a szövetségi tartomány parlamentjétől származott, hanem a civil társadalomtól.⁶¹

A hamburgi transzparencia-törvény arra kötelezi az állami szerveket, hogy aktívan biztosítsák tevékenységeik átláthatóságát. E célból a törvény széles körű kötelezettségeket ró az állami szervekre az információk tényleges nyilvánosságra hozatala érdekében, miközben fenntartja a kérelemre történő adatigénylésre vonatkozó információszolgáltatási kötelezettséget is. Az állami szervek – beleértve a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezeteket is – a törvény szerint kötelesek közzétenni bizonyos információkat, amelyeket a transzparencia-törvény kifejezetten meghatároz, például a földrajzi adatokra és közberuházásokra vonatkozó adatokat (különös tekintettel a földhasználatra). Ezen kívül a különböző vállalatoknak nyújtott összes támogatást is nyilvánosságra kell hozni, továbbá az állami tulajdonban lévő vagy az önkormányzat nevében állami feladatokat ellátó vállalatoknak (szolgáltatóknak, közműveknek) is közzé kell tenniük a legfontosabb adatokat, beleértve a felső vezetők javadalmazásának részleteit. A hamburgi jogalkotás azáltal, hogy pontosan meghatározta, mely információkat kell nyilvánosságra hozni és közzétenni, jelentős lépést tett abba az irányba, hogy megfeleljen az adatok nyilvánossága mellett érvelő közösség igényeinek.

Az üzleti titok kérdésköre szövetségi szinten nincs összefüggéseiben szabályozva,⁶² a hamburgi transzparencia-törvény azonban erre a kérdéskörre is kiterjed. A törvény pontosan definiálja ezeket a fogalmakat. A törvény 7. cikke szerint védett ismeret és üzleti titkok mindazon tény, körülmény és folyamat, amely a nyilvánosság számára nem elérhető, és csak meghatározott személyi kör számára hozzáférhető,

⁵⁶ Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Eiő-Pomeránia, Észak-Rajna-Vesztfália, Saar-vidék, Szász-Anhalt, Schleswig-Holstein.

⁵⁷ Bréma, Hamburg, Rajna-vidék-Pfalz, Tübingia.

⁵⁸ A Transparenzranking Deutschland hivatalos honlapja. <https://transparenzranking.de> (2021. 05. 06.).

⁵⁹ <https://transparenzranking.de> (2021. 05. 06.).

⁶⁰ Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19. Juni 2012, HmbGVBl. 2012, 271.

⁶¹ Peter, SCHARR: *Freedom of information and transparency in Germany*. GIZ, Hamburg, 2019, 10.

⁶² GAJECK, Niclas Alexander: *Das Wirtschaftsgeheimnis in der Verfassung*. Nomos, Baden-Baden, 2018, 22.

s az arra jogosultnak azoknak a nyilvánosságtól való megóvása jogos érdekét képezi. Jogos érdek akkor érvényesül, ha egy tény nyilvánosságra hozatala elősegítené a versenytárs versenyhelyzetét, vagy csorbítaná a vállalat versenypozícióját, vagy ha feltehetően gazdasági kárt okozna a titok gazdájának.⁶³

A védett ismeretet vagy üzleti titkot tartalmazó információkat és a kapcsolódó szerződéseket csak akkor kell nyilvánosságra hozni, ha az információ nyilvánosságra hozatalának érdeke felülmúlja a titoktartáshoz fűződő érdeket.⁶⁴ A törvény 8. cikke azt is rögzíti, hogy nincs adatszolgáltatási kötelezettség, ha az a szellemi tulajdon védelmével nem egyeztethető össze.⁶⁵

A hamburgi transzparencia-törvény által létrehozott egyik legfontosabb újítás egy központi, szabadon hozzáférhető nyilvántartás. Az állami szervek kötelesek bizonyos információkat teljes szöveggént közzétenni. Ennek érdekében elektronikus átláthatósági portált hoztak létre, amely a nyilvános adatokat olvasható formátumban teszi elérhetővé. A nyilvános ülések jegyzőkönyveit, a költségvetésekkel kapcsolatos adatokat, a szerződéseket olyan társaságokkal, amelyek vonatkozásában közérdek áll fenn, mind közzé kell tenni.

3. Bírósági gyakorlat

3.1. Magyarország

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjogot az Alkotmánybíróság az eddigiek során több döntésében is értelmezte. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése ismeri el. Ezt a jogot az Alkotmánybíróság kezdetől fogva információszabadságként fogta fel, s ezt a felfogást határozataiban is megerősítette.⁶⁶ „Az információszabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti.”⁶⁷

Az Alaptörvény 39. cikkének (2) bekezdésében foglalt közérdekű adatokra⁶⁸ főszabályként a nyilvánosság elve vonatkozik, amelynek érvényesüléséhez szükséges, hogy az említett információk megismerését az érintett közfeladatot ellátó szerv – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – „nem csak a közpénzekre

⁶³ Hamburgisches Transparenzgesetz 7. cikk (1) bekezdés.

⁶⁴ Hamburgisches Transparenzgesetz 7. cikk (2) bekezdés.

⁶⁵ Hamburgisches Transparenzgesetz 8. cikk.

⁶⁶ 2/2014. (I. 21.) AB határozat (24).

⁶⁷ 2/2014. (I. 21.) AB határozat (25).

⁶⁸ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés: „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 vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó”.⁶⁹ Az adatnyilvánossággal összefüggésben azonban a testület nem elégedett meg pusztán az Alaptörvény szövegének szigorú értelmezésével. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis elvi élel mondta ki, hogy „*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*”.⁷⁰

Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata a közpénzek átláthatóságára is kiterjed. A 25/2014. (VII. 22.) AB határozatban egy, a Vértesi Erőmű Zrt.-hez érkezett adatigénylással kapcsolatban mindenkire nézve kötelező erővel erősítette meg, hogy az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. E döntés értelmében a transzparencia követelménye általánosságban kiterjed az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, ami a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja.⁷¹

A bíróságok az üzleti titokra való hivatkozás tárgykörében is többször eljárak. A témakörben felmerülő esetekre jellemző, hogy az adatkezelők csupán általános jelleggel hivatkoznak az üzleti titok fennállítására, azonban felhívás ellenére sem tárják fel a bíróságok előtt, hogy adott esetben pontosan milyen üzleti érdekek sérülnek. Márpedig a pusztán általános hivatkozás ebben a körben nem fogadható el, és ebben a bíróságok álláspontja következetesnek tekinthető. A vizsgált ügyek egyikében az Infotv. és a Ptk. rendelkezéseinek értelmezésével megállapította a bíróság, hogy a közpénzekkel összefüggő, annak felhasználására vonatkozó adatokat főszabály szerint nem lehet üzleti titokként kezelni, és a kiadásuk iránti kérelem teljesítését megtagadni. Kivételt csupán azok az adatok képeznek, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, úgymint a technológiai eljárások, műszaki megoldások, gyártási folyamatok, munkaszervezési és logisztikai módszerek, know-how-ra vonatkozó adatok. Amennyiben azonban ezen adatok kiadása a közérdekből nyilvános adatok megismerésének akadályát képezi, abban az esetben ezek az adatok sem tartoznak az adatnyilvánosság alóli kivételek közé.⁷²

Szintén az üzleti titok kérdéskörére vonatkozóan az Alkotmánybíróság 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az üzleti titokká minősítéshez elengedhetetlenül szükséges feltétel, hogy illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné.

⁶⁹ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat (35); 8/2016. (IV. 6.) AB határozat (42).

⁷⁰ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat (19).

⁷¹ A NAIH 2016/3145/2/J számú tájékoztatása, 3–4. <https://www.naih.hu/files/NAIH-3145-2-2016-J-160509.pdf> (2021. 02. 04.).

⁷² A közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, i. m., 15–16.

Az 5/2014. (II. 14.) AB határozat előzménye, hogy a Pécsi Vízmű Zrt. átvilágításáról szóló, egy ügyvédi iroda által készített vizsgálati jelentés kiadása iránti kérelem elutasítására arra hivatkozással került sor, hogy a vizsgálati jelentésben foglaltak egyfelől ügyvédi titok alá tartoznak, másfelől üzleti titkok. Az AB elvi élel fejtette ki, hogy önmagában az igényelt adat döntés-előkészítő jellege még nem vonja maga után kötelező erővel a közérdekű adat nyilvánosságtól való elzárását. A közfeladatot ellátó szerv mérlegelést igénylő döntésétől függ, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt – a törvényben meghatározott tízéves időtartamon belül – elutasítja-e, vagy sem. Amennyiben a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, azt indokolni köteles.⁷³

A téma szempontjából érdekes lehet a NAIH 2012. augusztus 31-i üzleti titokhoz kapcsolódó ajánlása is (a negyedik, állami mobilszolgáltatóhoz kapcsolódóan), amely arról szól, hogy a közpénzekkel is gazdálkodó, piaci részt vevő gazdasági társaságok üzleti érdeke és a nemzeti vagyon átláthatósága között hogyan lehet egyensúlyt teremteni: ha a megvalósíthatósági tanulmány nyilvánosságra kerül a működés megkezdése előtt, akkor a többi versenytárs ellehetetlenítheti a működést, ennek okán nemzetgazdasági érdek is sérülhet. Az ajánlás szerint azon állami vagy önkormányzati cégek, amelyek egyben piaci szereplők is (de nem a jogszabályban kijelölt, monopolhelyzetben lévő cégek), és aránytalan nehézséget jelent számukra az, hogy idő előtt megismerhetővé tegyék ezen adatokat, ami gyakorlatilag ellehetetlenítené őket a piacon, jogszerűen hivatkozhatnak az Infotv. 27. § (3) bekezdésére,⁷⁴ és részben megtagadhatják az adatigénylést.⁷⁵

3.2. Németország

Az állami vagyonnal való gazdálkodás transzparenciája kapcsán az egyik legfontosabb kérdés, amellyel az ítélkezési gyakorlat több ízben is foglalkozott, a védett ismeret és üzleti titok közzétételével hozható összefüggésbe. Az információszabadságról szóló szövetségi törvény annak ellenére, hogy lefekteti a közzétételükre vonatkozó szabályokat, magát a védett ismeret és üzleti titok fogalmát nem határozza meg. A Szövetségi Alkotmánybíróság egyéb kontextusban kialakult ítélkezési gyakorlata szerint védett ismeretnek és üzleti titoknak minősül minden olyan tény, körülmény és folyamat egy vállalatra vonatkozóan, amely nem nyilvános, és csak korlátozott számú ember számára hozzáférhető, és amelynek nyilvánosságra hozatala ellen a vállalatnak jogos érdeke áll fenn.⁷⁶

⁷³ 5/2014. (II. 14.) AB határozat (42).

⁷⁴ Infotv. 27. cikk (3) [...] „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.”

⁷⁵ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról. NAIH, Budapest, 2016. https://naih.hu/files/2016-03-11-nemzeti_vagyonnal_gazd_2016_1911_V.pdf (2021. 06. 07.).

⁷⁶ Zum Ausschluss des Informationszugangsanspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen. Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, WD 3 – 3000 – 164/17, 7. Sep-

Az üzleti titok jogos érdekét illetően – az ítélkezési gyakorlat szerint – az információk nyilvánosságra hozatalának alkalmasnak kell lennie bizalmas műszaki vagy kereskedelmi ismeretek felfedésére, melynek következtében a vállalat versenypozíciója gyengülhet. A verseny szempontjából relevánsak lehetnek azok az adatok, amelyek lehetővé teszik következtetések levonását az operatív vezetésről, a gazdasági és piaci stratégiáról, a költségkalkulációkról, a díjazási struktúráról, az eljárási rendről és egyéb, a működési vagy üzleti területre vonatkozó körülményekről. Mindezen információknak azonban kellően specifikusnak kell lenniük ahhoz, hogy kihatással legyenek a versenyhelyzetre.⁷⁷

A védett ismeretre és üzleti titokra példaként a Szövetségi Alkotmánybíróság különösen a következőket említi, a vonatkozó jogi szakirodalomra történő hivatkozással: kiadások, bevételek, üzleti könyvek, ügyféllisták, beszerzési források, piaci stratégiák, hitelképességi dokumentumok, számítási dokumentumok, szabadalmi bejelentések és egyéb fejlesztési projektek, amelyek jelentősen meghatározhatják a vállalat gazdasági helyzetét.⁷⁸

Az üzleti titkok értelmezésének módjával kapcsolatban a Szövetségi Közigazgatási Bíróság is megerősítette, hogy az üzleti titok célja a kereskedelmi ismeretek védelme. Az üzleti titok minden olyan tényre kiterjed, amely alapján a vállalat gazdasági helyzetére vonatkozóan fontos következtetés vonható le. Ez magában foglalja a kiadásokat, az eredményeket, az üzleti könyveket, az ügyféllistákat, de a projektek végrehajtásának határidejét és a beruházási kötelezettségeket vagy a szerződéses szankciókat is.⁷⁹

Az ítélkezési gyakorlatból idézett fogalmi meghatározásokkal és az üzleti titkokra hozott példákkal összhangban az említett információtípusok üzleti titkot képviselhetnek az információszabadságról szóló szövetségi törvény 6. szakaszának 2. mondata értelmében, azaz a védett ismerethez vagy üzleti titkokhoz való hozzáférés csak akkor engedélyezhető, ha az érintett személy ehhez hozzájárult.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy az adatszolgáltatás során mindig a konkrét esetben érintett információk természetét kell vizsgálni, vagyis azt a tény, hogy az üzleti titok jellemzői adott esetben fennállnak-e, s különösen azt, hogy a titoktartáshoz fűződő jogos érdek fennáll-e. Amennyiben megállapítást nyer, hogy üzleti titokról van szó, a törvény 6. szakasz 2. mondata szerinti információkhoz való hozzáférés kizárólag az üzleti titok tulajdonosának beleegyezésétől függ. Az érintettnek nem kötelező minden adatra vonatkozó teljes hozzáférést vagy annak megtagadását eredményező döntést hoznia, úgynevezett *korlátozó beleegyezéssel* részleges hozzáférést is lehetővé tehetnek a kért információkhoz. Ezzel ellentétben néhány szövetségi tartomány információszabadságról szóló törvénye, továbbá a környezetre vonatkozó információszabadságról szóló törvény előírásai rögzítik, hogy az információhoz való jog érvényesül a védelemre méltó köz- vagy magánérdekkel szemben,

tember 2017, 3. <https://www.bundestag.de/resource/blob/531946/9037a0f709833a68a9900ffecc0c93e/WD-3-164-17-pdf-data.pdf> (2021. 05. 16.).

⁷⁷ Zum Ausschluss des Informationszugangsanspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz... i. m., 4.

⁷⁸ Szövetségi Alkotmánybíróság 115, 205 számú ügyben hozott döntése, V. bekezdés 2/aa pont. (BVerfGE 115, 205 (231)).

⁷⁹ Zum Ausschluss des Informationszugangsanspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz... i. m., 5.

feltéve, hogy a nyilvánosságra hozattal közérdek érvényesítése valósul meg. Ezzel ellentétben az információszabadságról szóló szövetségi törvény 6. szakaszának 2. mondata nem tartalmaz ilyen mérlegelési lehetőséget, azaz nem teszi függővé az adatok nyilvánosságra hozatalát az üzleti titok tulajdonosának beleegyezésétől, ha az adat nyilvánosságra hozatala közérdeket szolgál. Erre a tényre a tudomány és a gyakorlat is kritikai jelleggel tekint.⁸⁰

4. Hasonlóságok és különbségek

A kutatási téma jellege lehetővé teszi olyan következtetések levonását, amelyek a vizsgált országok szabályozási metódusai tekintetében rámutatnak bizonyos hasonlóságokra és különbségekre. Németország esetében szembeűnő hiányosságnak bizonyult, hogy a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetekre vonatkozó konkrét jogszabályi meghatározás nem lelhető fel, ezzel szemben a magyar jogrendszerben törvényi rendelkezés világosan definiálja a köztulajdonban álló gazdasági társaság fogalmát.

Míg a német alaptörvény a gazdaságpolitika szempontjából semleges álláspontot képvisel, a magyar Alaptörvény egyértelműen lefekteti a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét.

Németországban az információszabadságra vonatkozó szabályozás a szövetségi tartományok szintjén teljesezik ki. Az egyes szövetségi tartományok információszabadságra vonatkozó szabályozása azonban eltérő. A legnagyobb részletességgel kidolgozott, információszabadságra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó törvény a hamburgi transzparencia-törvény, amely széles körű kötelezettségeket ró az állami szervekre az információk tényleges nyilvánosságra hozatala érdekében, miközben fenntartja a kérelemre történő adatigénylésre vonatkozó információszolgáltatási kötelezettséget is. Ezen túlmenően a hamburgi transzparencia-törvény különös figyelmet szentel az üzleti titkok megóvására annak érdekében, hogy a szervezet versenypozíciója ne sérüljön. Ugyanez a szabályozási metódus tetten érhető a magyar jogrendszerben is. A Taktv. konkrétan meghatározza, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknak mely adatokat kell proaktív módon nyilvánosságra hozniuk, szintén kötelezettséget róva ezáltal a társaságokra, ugyanakkor bizonyos adatok az Infotv. generális rendelkezései alapján csak kérelem útján ismerhetők meg. Akárcsak a hamburgi szabályozás, a magyar megoldás is különös figyelmet szentel az üzleti titkok megóvásának. Az üzleti titoknak minősülő adatok megismerése érvényes jogalapra történő hivatkozás esetén megtagadható, s ezt a bírósági gyakorlat többször is megerősítette mindkét országban.

Az ismertetett információszabadságra vonatkozó szabályozási koncepciók összehasonlítása nyomán megállapítható, hogy a német (főként a hamburgi) és a magyar szabályozás a jogszabályok kidolgozása során alkalmazott elvek és megoldások tekintetében hasonlóságot mutat. Mindazonáltal a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó fogalom- és szabályrendszer kidolgozottsági szintjét tekintve

⁸⁰ Zum Ausschluss des Informationszugangsanspruchs nach dem Informationsfreiheitsgesetz... i. m., 5.

a magyar szabályozás áttekinthetőbbnek bizonyul. E megállapítás alapjául azok a fent említett magyar jogszabályok szolgálnak, amelyek kifejezetten a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkoznak. Németországban a köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetekre vonatkozó koherens szabályrendszer nem áll rendelkezésre, amely a német szabályozásról alkotott összképet hiányossá teszi. Ugyanakkor a német szabályozási koncepció erőssége, hogy azonos versenyfeltételeket biztosít a közvállalatok és a piaci vállalatok gazdálkodása terén. A német szabályozás a magánszektorban alkalmazott korlátozásokkal azonos módon korlátozza az állam gazdasági tevékenységét is, míg a magyar jogalkotó speciális szabályokat állapít meg a köztulajdonban álló gazdasági társaságok működésére vonatkozóan.