

„NINCS ADÓZÁS KÉPVISELET NÉLKÜL”

AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁG ÉS AZ ÜZLETI TITOK KONFLIKTUSÁRÓL

„A polgároknak joguk van ahhoz, hogy a közkiadások szükségességét akár személyesen, akár képviselőiken keresztül megvizsgálják, azokhoz hozzájáruljanak, felhasználásuk módját ellenőrizzék, s megoszlásukat, kivetésüket, behajtásukat és fenntartásuk tartamát megállapítsák.”

*(Az ember és polgár jogainak
1789. évi francia deklarációja)*

2002-ben lesz tíz esztendeje, hogy Magyarország törvényt alkotott az információs szabadságról. Az évfordulók mérlegkészítésre indítanak, melynek ezúttal gyakorlati értelme is lehet, hiszen napirenden van a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (adatvédelmi törvény) átfogó felülvizsgálata.¹

Bízást mondható, hogy e törvény – amelynek terve még az 1989-es politikai kerekasztal-tárgyalások során vetődött fel² és amely az újonnan demokratizálódó közép- és kelet-európai országok közül elsőként nálunk honosította meg az információs szabadságot – lényegében kiállta a gyakorlat próbáját. Az elmúlt közel tíz év azonban felszínre hozta gyengeségeit is. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy a két alapjoggal kapcsolatos szabályokat egy törvénybe foglaló jogalkotó nem volt kellő tekintettel a két jog konfliktusából származó értelmezési nehézségekre.³ Nem kevesebb jogalkalmazói fejtörést okoz, hogy a törvényből kimaradt az üzleti titok védelmét szolgáló szabály,⁴ és így gyakran konfliktusba kerülnek egymással az adatvédelmi törvénynek a közérdekű adatok nyilvánosságát előíró és más törvények üzleti adatokat védő szabályai. E tanulmányban ez utóbbi kérdést igyekszem vizsgálni és a megoldására javaslatot tenni.

A KONFLIKTUS LÉNYEGE

Az információs szabadság alapeszméje az állam mint közhatalmat gyakorló, közpénzekről döntő⁵ hatalmas apparátus átláthatósága, amely közfeladatainak ellátása érdekében egyre növekvő adatvagyonot kezel. Az adatvédelmi törvény az állami, önkormányzati és

egyéb közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő ezen adatok közül valamennyit, amely nem személyes, azaz egy természetes személlyel összefüggésbe nem hozható, közérdekűnek minősíti, mégpedig tekintet nélkül arra, hogy az adat magára az adatkezelőre vonatkozik, vagy azt a feladata ellátásához más szervtől, szervezettől kapta meg. A magyar szabályozásnak ez a megoldása azt eredményezi, hogy a közfeladatot ellátó szerveknél tárolt valamennyi üzleti adat közérdekűnek minősül, jóllehet az esetleg az adatot szolgáltató gazdasági társaság magánszférájába tartozik.

Másfelől ugyanakkor hatályban van számos törvény, amely titoktartásra kötelez állami szerveket a kezelésükben lévő nem személyes adatok sokaságát illetően. Vegyük példaként a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét, amely a róla szóló 1999. évi CXXIV. törvény szerint a kormány irányítása alatt működő országos hatáskörű közigazgatási szerv. Felügyeleti tevékenysége során jogi személyekre vonatkozó olyan adatok birtokába jut, amelyek nyilvánosságát az üzleti titokra, a banktitokra, a biztosítási titokra vonatkozó törvényi rendelkezések kizárják. Az előbbiekhöz hasonlóan szigorú szabályok védik a jogi személyeknek az adóhatóságnál lévő adótitkait, a vámszervek kezelésében lévő vámtitkait.

Egy piacgazdaság működésének nélkülözhetetlen jogintézményei a vállalkozásokat védő felsorolt titokfajták. Ezek létjogosultságát nem lehet kétségbe vonni. De kikezdi a jogrendszer koherenciáját és elbizonytalanítja a jogalkalmazót, hogy a jelzett törvények ellentétesek az adatvédelmi törvény – egyébként igen szigorú – előírásával, amely szerint az adatvédelmi törvénytől eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedni. E törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani.⁶ Az adatvédelmi törvény a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozásaként csak az államtitkot, a szolgálati titkot, a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adatot, valamint a belső használatra készült és döntés-előkészítéssel összefüggő adatot ismeri, az üzleti titkot nem. A jelenlegi képlet tehát az, hogy ugyanaz az adat, amely az

adatvédelmi törvény szerint közérdekű adat és az érdeklődők elől el nem zárható, más törvények szerint üzleti titok, melynek kiszolgáltatása nemcsak egy kártérítési pert vonhat maga után, de büntetőjogi szankciót is.⁷

A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy számos törvényünk korlátozza az állami szervek birtokában lévő üzleti adatok titokként való kezelését néhány kifejezetten közérdekű adat nyilvánosságának biztosítása érdekében. Ezek áttekintése előtt azonban érdemes felidézni az üzleti titok törvényi definícióját. A tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény alapján „üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek titokban maradásához a jogosultnak méltányolható érdeke fűződik, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megteheti”.⁸ Az alább felsorolandó törvények meghatározott üzleti adatok nyilvánosságát írják elő, mert maga a törvényhozó ítélte úgy, hogy ezek titokban maradásához a jogosultaknak nem fűződik méltányolható érdekük.

– A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény előírja, hogy a közbeszerzési eljárás eredményéről készült tájékoztatót hirdetményben közzé kell tenni. Ez tartalmazza többek között az ajánlatok elbírálásának szempontjait, a nyertes ajánlattevő nevét, címét, az ellenszolgáltatás összegét.

– Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyoni értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény szerint a privatizációs eljárásról emlékeztetőt kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell a beérkezett ajánlatok összefoglalását, a legkedvezőbb ajánlat elfogadásának indokait, a vételár meghatározásának szempontjait, a kikötött biztosítékokat. Az emlékeztetőt bárki megtekintheti.

– A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény kimondja, hogy a pályázatok elbírálásáról a döntést hozónak emlékeztetőt kell készítenie, amelynek az elbírálás minden fontos szempontját tartalmaznia kell. Az emlékeztetőt bárki megtekintheti.

– A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény szerint üzleti, illetőleg banktitokra tekintettel sem korlátozható a közérdekű adatok nyilvánossága többek között a központi költségvetés készfizető kezességvállalásával, a központi költségvetést terhelő egyéb állami garanciavállalással kapcsolatos, a költségvetésre vonatkozó adatok tekintetében.

– A cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény a cégszolgálatok egész sorát teszi nyilvánossá, beleértve a cégek éves beszámolóját.

– Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXII. törvény a tulajdoni lap adatainak nyilvánosságát előírva nemcsak az abban szereplő személyes adatokat, hanem a cégszolgálatokat is bárki által megismerhetővé nyilvánítja.

Az üzleti titok védelme és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog konfliktusa azonban nemcsak az adatvédelmi törvény hiányos szabályozása miatt jelent gondot. A helyi önkormányzatokról szóló törvény (önkormányzati törvény⁹) – amely több mint két évvel az adatvédelmi törvény előtt született – diszkrecionális döntési jogot adott az önkormányzati képviselőtestület számára zárt testületi ülés elrendelésére. Ezt a szabályt az Alkotmánybíróság 32/1992. (V. 29.) AB határozata a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alkotmányos joggal ellentétesnek találta és a határozat közzétételének napjával megsemmisítette. A testületi ülések nyilvánosságával kapcsolatos új szabályokat az Országgyűlés csak 1994-ben alkotta meg. Az 1994. évi LXIII. törvény egyrészt kötelező szabályként előírta, hogy a személyes adatok védelme érdekében a testület zárt ülést rendeljen el személyi kérdések tárgyalásakor. Másfelől – e törvény alapján – a testület zárt ülést tarthat a vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene.¹⁰

Az önkormányzati törvény előírja, hogy a zárt ülésekről külön jegyzőkönyv készüljön.¹¹ E jegyzőkönyvekbe azonban az állampolgár nem tekinthet be. A zárt ülésről készült jegyzőkönyveket az önkormányzati törvény időhatár megjelölése nélkül elzárja a nyilvánosságtól. Az elmúlt évek tapasztalata szerint¹² számos önkormányzat úgy értelmezi e szabályt, hogy nemcsak a testületi vita, hanem maga a döntés is elzárható a nyilvánosság elől. Ezt az értelmezést támasztja alá a törvény indoklása is, amely kimondja, hogy „az önkormányzat vagyonnal, tulajdonnal rendelkezik, a piaci élet szereplője. Mint minden más piaci szereplőnek, az önkormányzatnak is lehetnek üzleti titkai, érdekei. Ezek, valamint a pályázatok nyilvános tárgyalása adott esetben hátrányos helyzetbe hozná az önkormányzatokat, valamint az ügyben érintetteket.”

Talán nem felesleges itt újból utalni az adatvédelmi törvény előbb idézett 1. § (1) és (2) bekezdésére,

amelyek alapján az adatvédelmi törvénytől eltérni csak akkor lehet, ha azt e törvény kifejezetten megengedni. E törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajtára és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani. Közérdekű adatok nyilvánosságának az önkormányzati törvény szerinti korlátozhatóságát az adatvédelmi törvény nem ismeri.

MEGOLDÁSOK JOGÉRTELMEZÉSSEL

Érdekes ezek után áttekinteni, mit kezdenek a jogalkalmazók az előbbieken vázolt ellentmondásokkal. A jogalkalmazói döntések túlnyomó többségét nincs módunkban megismerni, hiszen jelenleg az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szerveket, azaz a közérdekű adatok kezelőit nálunk – szemben például az Egyesült Államokkal – nem kötelezi jogszabály statisztikai adatszolgáltatásra a közérdekű adatkérelmek teljesítésével kapcsolatban.

Az Alkotmánybíróság eddigi tizenkét esztendő ténykedése alatt mintegy másfél tucat olyan határozatot hozott, amely az információs szabadságot érintette. Egyetlen esetben sem kellett azonban állást foglalnia a közérdekű adatok megismeréséhez való jog és az üzleti titok ütközéséből fakadó alkotmányossági kérdésekben. Pontos áttekintésünk nincs az információs szabadsággal kapcsolatos bírói gyakorlatról, de bizonyára nem áll távol a valóságtól az a becslés, hogy az ilyen tárgyú bírósági ítéletek száma nem haladja meg a két-három tucatot, és ezek között is elvétve akad, amely érintené a két jog konfliktusát. Ezek közül tanulságos itt a Legfelsőbb Bíróság egy – felülvizsgálati eljárásban hozott – eseti döntését¹³ felidézni, amelynek tárgya egy önkormányzat zárt testületi üléséről született jegyzőkönyv nyilvánossága volt. A Legfelsőbb Bíróság ebben a döntésében helyben hagyta a jogerős ítéletet, amely szerint „a felperes a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tv. (Atv.) 19. §-ának (1) és (3) bekezdése alapján alappal követelte az alperestől a közérdekű adatok kiadását. Az 1995. június 15-i zárt ülés anyagába a betekintést azonban az alperes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (Ötv.) 12. §-a (4) bekezdésének b) pontja, illetve 17. §-ának (3) bekezdése alapján jogosan tagadta meg, mert az Atv. és az Ötv. rendelkezéseit egységesen kell értelmezni és alkalmazni. Így a felperes, aki nem jogosult a zárt ülés jegyzőkönyvébe betekinteni, nem jogosult az azokban foglalt adatok szolgáltatására sem.”

Érdekes módon az ügyben eljáró bírók egyikének sem jutott eszébe, hogy az önkormányzati törvény itt

alapul vett szabályai vajon az információs szabadság alkotmányos korlátozását jelentik-e, s nem fordultak utólagos normakontrollra irányuló kérelemmel az Alkotmánybírósághoz. Holott az adatvédelmi törvény 19. §-a szerint az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek a feladatkörükbe tartozó ügyekben – ideértve a gazdálkodásukkal kapcsolatos ügyeket is – kötelesek elősegíteni a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. E szerveknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény korlátozza honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági eljárásra való tekintettel. Az önkormányzati törvény azon szabálya, amely üzleti titokra tekintettel úgy teszi lehetővé zárt ülés elrendelését, hogy ezzel felhatalmazást ad az önkormányzatnak nemcsak a testületi vitát, de magát a döntést is – időhatár nélkül – elzárni a nyilvánosságtól, nem csupán az adatvédelmi törvénnyel ellentétes, de kétséget ébreszt az alapjogi korlátozás alkotmányosságát illetően is. A Legfelsőbb Bíróság tehát ebben az ügyben az információs szabadság ellenében az üzleti titok védelmének elsőbbsége mellett tette le a voksát. Mint az alábbiakban látni fogjuk, az adatvédelmi biztos egészen más következtetésre jutott hasonló ügyben.

Az, hogy az Országgyűlés 1995-ben a személyes adatok és az információs szabadság védelmére külön ombudsmant választott, egyebek mellett azzal a következménnyel járt, hogy e két alapjog védelmével kapcsolatos vitás ügyek túlnyomó része a bíróságok helyett ehhez az intézményhez került. Az első hat éves ombudsmani ciklus során száznál is több volt azoknak a beadványoknak (panaszok, konzultációs ügyek, jogszabály-véleményezések) a száma, amelyek a két jog – írásom tárgyául választott – konfliktusát jelezték. Az egyes ügyek sorra vétele helyett azonban inkább a legfontosabb ügycsoportokat és dilemmákat érdemes bemutatni.

KINEK LEHET ÜZLETI TITKA?

Az üzleti titok előbbieken idézett törvényi definíciója nem ad választ a kérdésre, hiszen gazdálkodással összefüggő adatról és *jogosultról* beszél. Kevésbé valószínű, hogy a tisztességtelen piaci magatartásról

és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény megalkotásakor a törvényhozó az információszabadság szempontjait is szem előtt kívánta tartani. Azonban akár gondolt ezekre, akár nem, ez a meghatározás a jogosultak közül nem zárja ki sem az állam, sem az önkormányzat szerveit. Ha pedig ez így van, felmerül a kérdés, hogyan egyeztethető össze ez a definíció az adatvédelmi törvény fent idézett azon rendelkezésével, mely szerint a közfeladatot ellátó szervek kötelesek a gazdálkodásukkal kapcsolatos ügyekről tájékoztatást adni, azok ugyanis közérdekű adatok.

A Legfelsőbb Bíróságnak az előbbieken bemutatott jogértelmezésétől eltérően az adatvédelmi biztos szerint az adatvédelmi törvény alapján az önkormányzatok nem hivatkozhatnak arra, hogy a vagyonukkal való rendelkezés miatt – egyébként jogszerűen elrendelt – zárt ülésen meghozott döntés nyilvánosságra hozatala üzleti titkaik védelme miatt megtagadható.¹⁴ Nem kétséges, hogy a döntéssel kapcsolatos testületi vita – akár az önkormányzat üzleti pozíciójának, akár az érintett vállalkozások üzleti adatainak védelme érdekében, akár mint döntés-előkészítő irat – elzárható a nyilvánosság elől. Maga a döntés azonban nem, sőt az önkormányzat köteles a döntésről tájékoztatást adni.

MIT JELENT A „MÉLTÁNYOLHATÓ ÉRDEK”?

Az adatvédelmi biztos kezdettől fogva abból indult ki, hogy az információszabadság alapeszméje a közhatalmat gyakorló, közpénzekről döntő állam átláthatósága. Ezért azok a gazdálkodó szervezetek, amelyek az állammal vagy az önkormányzattal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek üzleti adataik nyilvánosságát eltűníteni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen. Biztosítani kell tehát a privatizációs¹⁵ és a koncessziós pályázati eljárás¹⁶ során hozott döntések nyilvánosságát, valamint a költségvetésből juttatott támogatások nyilvánosságát.¹⁷ Az ombudsman álláspontja szerint a közvagyonnal való gazdálkodás átláthatóságával mint közérdekkel szemben az érintett vállalkozások üzleti adatainak titokban maradásához nem fűződik méltányolható érdek.

Az állami és az önkormányzati szervek azonban nemcsak a közpénzek elosztása, a közvagyonnal való gazdálkodás során juthatnak üzleti adatok birtokába, hanem a felügyeleti jog gyakorlása során is. Amennyiben a vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok jogsértést állapítanak

meg, szankciókat alkalmaznak, e döntésüket üzleti titokra hivatkozva azért nem zárhatják el a nyilvánosságtól, mert az üzleti titok jogintézménye a tulajdonosi jogok garantálásán keresztül a piaci verseny védelmét szolgáló eszköz, amely nem szolgálhat menedékül a piac törvénysértő szereplői számára.¹⁸ Ez a megállapítás fokozottan érvényes a környezetvédelem területén. Az adatvédelmi biztos egy 1997-es vizsgálatot lezáró ajánlásában megállapította, hogy „a hatályos jogszabályok előírásait megsértő, a környezetet súlyosan károsító tevékenységgel kapcsolatos információk nemcsak azért »minősítetten közérdekű« adatok, mert az ilyen tevékenység hatásai országhatárokon túlra tekintet nélkül mindenkit sújthatnak, a még meg nem született generációkat is ideértve, hanem mert az esetek jelentős hányadában visszafordíthatatlan károsodást, vagy csak kivételesen nagy költséggráfordítással helyrehozható károkat okoznak”.¹⁹

EGY LEHETSÉGES MEGOLDÁS KÖRVONALAI

„Szem előtt tartva azt az alapvető különbséget, ami a kötelező bírói határozat és az ombudsman ajánlása között van, mégis azt állítjuk, hogy legalábbis egyes alapjogok tekintetében – s különösen, ha az illető alapjognak külön biztosa van – az ombudsman jogértelmezése képes a hiányzó alapjogi bírászkodás jogértelmező funkcióját legalább részben pótolni”²⁰ – állítja Sólyom László. De bármennyire igaz is ez, nem lehet eltekinteni két fontos tényről. Az egyik, hogy az adatvédelmi biztos jogértelmezései formálhatják az alkotmányjogi gondolkodást, de ajánlásai, állásfoglalásai senkire nem kötelezők. A másik, legalább ilyen súlyú aggály, hogy mégoly helytálló megállapításai sem jelentenek garanciát a közérdekű adatok kezelői számára, akiknek egy adatkérés teljesítésének vagy elutasításának mérlegelésekor egyaránt súlyos jogkövetkezményekkel kell szembenéznük.

Az adatvédelmi biztos eddigi jogértelmező és jogfejlesztő szerepét kétségbe nem vonva, sőt, arra alapozva, tapasztalatait felhasználva volna indokolt megtalálni azt a szabályozási megoldást, amely egyfelől képes garantálni minden olyan üzleti adat védelmét, amelynek titokban maradásához valóban méltányolható érdek fűződik. Ez alatt leginkább a vállalkozások érdekeit szokás érteni, holott e titkok megőrzése legalább annyira az adatkezelő állami, önkormányzati szervek érdeke is, hiszen csak akkor várható el a vállalkozásoktól a korrekt – kötelező vagy önkéntes – adatszolgáltatás, ha bízhatnak adataik titokban maradásában. Enélkül elképzelhetetlen hatékony állami ellenőrzés vagy például megbízható gazdaság-statisz-

tikai rendszer. Az új szabályozásnak másfelől biztosítania kell, hogy a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodással összefüggő adatok bárki által megismerhetők legyenek.

A jelenlegi – a jogszabályok pontatlanságából, ellentmondásaiból, az eltérő jogértelmezésekből fakadó – bizonytalan jogi helyzetet felváltó egyértelmű törvényi szabályozás nyújthatna kellő garanciát az információszabadsággal élni kívánó polgár, a törvényt sértést elkerülni akaró adatkezelő, valamint az üzleti adatait féltő vállalkozás számára egyaránt.

Az információszabadságot ismerő országok szabályozása sokféle, és aligha létezik egyetlen üdvözítő megoldás, de általánosnak mondható, hogy maguk az információszabadságról szóló törvények utalnak a kivételek között az üzleti (üzemi, kereskedelmi stb.) titokra, mégpedig többnyire meghagyva a jogot az adatkezelő számára, hogy mérlegelje a titokban maradáshoz, illetőleg a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő érdekek súlyát. Ezt a megoldást követi az Európai Unió tagállamai közül az a tizenegy, amely a miénkhez hasonló általános információ-hozzáférési jogot biztosít.²¹ (Ezek közül Németországban – legalábbis szövetségi szinten – jelenleg még folyik a törvényjavaslat vitája.)

Az Európai Unió 2001 májusában fogadta el három legfontosabb szerve: az Európai Parlament, a Bizottság, és a Tanács dokumentumainak nyilvánosságáról szóló szabályozást.²² A 4. cikk utal a természetes és jogi személyek kereskedelmi érdekeinek védelmére mint az információszabadság korlátjára. Az Egyesült Államok információszabadság törvénye²³ a kilenc kivétel egyikeként nevezi meg az üzleti titok körébe eső adatokat („trade secrets and commercial or financial information”).

Mielőtt egy lehetséges új szabályozás körvonalait vázolnám, jelzem, hogy a közérdekű adatok és az üzleti titkok elhatárolásakor a hazai szabályozásnak tekintettel kell lennie arra, hogy Magyarországon az állam még ma is tekintélyes működő vagyon tulajdonosa. Az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyont működtető részvénytársaságok, valamint az állam és az önkormányzatok által alapított közhasznú társaságok egyre szaporodó sokasága egyrészt nyilvánvalóan közfeladatot lát el, másrészt azonban a piaci élet szereplője. Részvénytársasági formában működnek olyan közszolgálati intézmények, mint a Magyar Televízió, a Magyar Rádió, a Magyar Távirati Iroda, amelyek működéséhez a forrásokat az állami költségvetés csak részben biztosítja, a fennmaradó részt piaci szereplőkként kell előteremteniük. A részben vagy egészben állami, önkormányzati tulajdonban működő vállalkozások adatainak nyilvánossága az elmúlt időszakban számos vitát váltott ki.

A fentiekben vázolt jogszabályi ellentmondások még az állami, önkormányzati vagyon kezelésének ellenőrzésére hivatott állami szerveket, az Állami Számvevőszéket és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt is nehézségek elé állították, amikor vizsgálataik nyilvánossága ügyében kellett döntenie. A jogalkotónak e körben nemcsak azt kell eldöntenie, hogy a közvagyon működtetésével kapcsolatban mely adatoknak kell nyilvánosságot biztosítani, hanem azt is, hogy az ilyen adatok közlésére ki köteles. Ez utóbbi szempontra hívta fel a figyelmet a Legfelsőbb Bíróság 2001 szeptemberében hozott jogerős ítélete.²⁴ A közérdekű adat kiadására irányuló perben a felperes azt kifogásolta, hogy a 100%-ban az állam tulajdonában álló Postabank Rt. tulajdonosi jogait a magyar állam nevében gyakorló pénzügyminiszter megtagadta annak az adatnak a közlését, hogy a Postabank mennyi pénzt fordított a Magyar Nemzet című napilapra.

Az elsőfokú bíróság a keresetnek helyt adva megállapította, hogy az adott esetben „egy 100%-ban állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezet vagyonáról, vagyis állami tulajdonról van szó, a gazdasági döntéseket megalapozó tények közérdekű adatoknak minősülnek”, továbbá, hogy „a gazdasági társaság igazgatósága a döntéseinek a tulajdonos érdekeit köteles szem előtt tartani. A tulajdonos az érdekeit nem tudja kifejezésre juttatni vagy érvényesíteni, ha az igazgatóság döntéseit, továbbá az azokat megalapozó tényeket nem ismeri.”²⁵ Az elsőfokú bíróság ezzel elutasította az alperes pénzügyminiszter azon érvelését, amely szerint azt a tényt, hogy a Postabank állami tulajdonban van, nem tekinti olyan körülménynek, amely megalapozná, hogy a tulajdonosi jogokat gyakorló pénzügyminiszter a gazdasági társaság befektetéseiről, eladásairól részletes információkkal rendelkezzen.

A Legfelsőbb Bíróság azonban az elsőfokú ítéletet megváltoztatva kimondta, hogy „a Postabank mint önálló jogi személyiséggel rendelkező társaság pénzügyi-gazdasági tevékenysége során keletkező adatokkal az alperes közvetlenül nem rendelkezik, és nem is rendelkezhet, mert a gazdasági társaság vezetése, gazdálkodása, annak irányítása nem az alperes feladata”. A bíróság utalt arra, hogy a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény alapján a tulajdonosi jogokat gyakorló „részvényesnek csak joga, de nem a törvényben előírt kötelezettsége, hogy a társaság ügyeiről felvilágosítást kérjen”. Amennyiben – tehetjük hozzá – egy 100%-ban állami tulajdonban lévő egyszemélyes részvénytársaságban az állam tulajdonosi jogait gyakorló pénzügyminiszter nem érdeklődik a részvénytársaság gazdálkodása iránt, úgy nincs a kezelésében erre vonatkozó adat, annak kiadására tehát nem is kötelezhető. Mellőzve itt most az eset

összes fontos körülményének elemzését,²⁶ csupán ilusztrálni kívántam, hogy egy a mai ellentmondásokat megszüntetni kívánó szabályozásnál mennyire körültekintően kell eljárni nem csupán a közérdekű adat fogalmának, hanem az ilyen adatot kezelő szervek és személyek meghatározásakor is.

A jogalkotó dönthet úgy, hogy a szabályozás mai logikáját elfogadva sorra veszi azokat az „ágazatokat”, ahol – a koncessziós törvény vagy a közbeszerzési törvény mintájára – az egyébként üzleti titoknak minősülő egyes adatokat a közpénzek ellenőrizhetősége érdekében nyilvánossá teszi. Ez történt a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény múlt évi módosítása során, amikor a jogalkotó az addig banktitoknak vagy üzleti titoknak minősülő egyes adatok nyilvánosságáról határozott. Tekintettel azonban arra, hogy ez nemcsak egy soha véget nem érő szabályozási folyamatot jelentene, hiszen majdhogynem annyi az újabb és újabb szabályozási terület, amennyi az adatkezelő, valamint arra az ennél lényegesebb szempontra, hogy mivel itt nemcsak a jogi szabályozás ellentmondásainak felszámolásáról van szó, hanem egy alkotmányos jog határainak kijelöléséről is, indokolt ezt az információszabadságról szóló törvény kereteibe illeszteni.

Ennek egy lehetséges megoldása volna, ha – meg hagyva az üzleti titok ma használatos fogalmát – a közérdekű adatnak az adatvédelmi törvényben meghatározott jelenlegi fogalma módosulna, mégpedig a következőképpen: „közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat és az üzleti titok fogalma alá nem eső adat.” Ezzel a változtatással a jogalkotó – jogdogmatikailag is indokolt módon – elismerné, hogy a személyes adatokhoz hasonlóan az üzleti titok is a magánszféra intézménye, amely többnyire nem hozható kapcsolatba az információszabadsággal, hiszen az üzleti adatok messze túlnyomó többsége magán-adatkezelőknél van.

Ezt követően pedig az adatvédelmi törvény felsorolná az állami önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő azon üzleti adatoknak a körét, amelyek titokban maradásához az érintettnek nem fűződik méltányolható érdeke, ezért nem tekinthetők üzleti titoknak, vagyis amelyek közérdekű adatok. Ide sorolandók az alábbiak:

- a központi költségvetési szervek,
- a helyi önkormányzati, kisebbségi önkormányzati szervek,
- a közalapítványok, a köztisztviselők, a közhasznú társaságok,
- a társadalombiztosítás országos és helyi szervei,

– az állami pénzalapokat, állami vagyont kezelő szervezetek,

– a közszolgáltatást végző (közszolgálati) szervezetek,

– a közüzemek,

– az állam, az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok,

– az állami vagy önkormányzati fenntartású oktató, nevelő, gyógyító és egészségügyi szervezetek gazdálkodásával kapcsolatos adatok;

– a magánvállalkozások, civil szervezetek olyan gazdasági tevékenységével kapcsolatos adatok, amelyek keretében állami, önkormányzati vagyont kezelnek, hasznosítanak, ilyen vagyonnal kapcsolatos bármilyen vagyoni jogot szereznek, közvetve vagy közvetlenül állami vagy önkormányzati költségvetési forrásokat használnak fel vagy a költségvetést érintő juttatásban, kedvezményben részesülnek, állami vagy önkormányzati szervvel bármilyen üzleti kapcsolatba kerülnek;

– jogerős közigazgatási, szabálysértési határozattal, jogerős bírói ítélettel elmarasztalt vállalkozások ezzel kapcsolatos adatai.

Természetesen vitatható ez a taxáció. Nem is az volt a célom, hogy kész törvényszöveg-tervezettel álljak elő. Inkább csak jelezni kívántam egy lehetséges megoldást az adatvédelmi törvény alkalmazása, értelmezése során az elmúlt közel tíz évben felhalmozódott tapasztalatok alapján.

JEGYZETEK

1. 2001 őszére az igazságügyi tárca – kettébontva a két alkotmányos jogot – elkészített egy új adatvédelmi és egy új információszabadság törvénytervezetet.
2. *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989, IV*, Budapest, Magvető Kiadó, 1999, 258–259.
3. Az igazsághoz tartozik, hogy az adatvédelmi törvény parlamenti vitája során felmerült olyan javaslat, hogy kerüljön be a törvény szövegébe: nem jelenti a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét, ha a személyes adatok nyilvánosságra hozatalára a közmegbízattal, illetve a közszolgálati tevékenységgel kapcsolatban keletkezett adatok vonatkozásában kerül sor. A módosító indítvány azonban nem kapott elegendő támogatást.
4. A történeti hűséghez tartozik, hogy az adatvédelmi törvénynek a parlamenthez benyújtott eredeti tervezetében a 4. § még tartalmazott egy olyan bekezdést, amely szerint a személyes adatok védelméhez való jog megilleti a jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket is. (Ennek nyomait jelzi a törvénytervezethez készített miniszteri indokolás szövege: „Jogi személyeknek is vannak olyan adataik, amelyek e törvény szerint is jogvédelemben részesülnek, jóllehet

- védik őket más – például titokvédelmi – jogszabályok is. A védelem kiterjesztése összhangban van a Ptk. előírásaival.”) Ezt azonban képviselői javaslatra „kiszavazta” a szövegből a Ház. Ezzel kikerült az üzleti titok védelme e törvényből, de ezáltal talán egy nagyobb veszélyt sikerült elhárítani. Nevezetesen azt, hogy az állami, önkormányzati szerveket is magukba foglaló jogi személyek „személyes adatainak” védelme címén semmivé váljon az információszabadság.
5. A kötelező befizetésekből (adó, vám, illeték, járadék stb.) származó központi és helyi költségvetési bevétel mértéke a 2000. évben meghaladta a 3000 milliárd forintot.
 6. 1. § (1)–(2).
 7. A Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. §-a kimondja, hogy személyhez fűződő jogot sért, aki levéltitkot megsért, továbbá aki magántitok, üzemi vagy üzleti titok birtokába jut és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél. A Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 300. § (1) bekezdése szerint az, aki üzleti titkot haszonszerzés végett vagy másnak vagyoni hátrányt okozva jogosulatlanul megszerez, felhasznál vagy nyilvánosságra hoz, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
 8. 1996. évi LVII. törvény 4. § (3) a).
 9. 1990. évi LXV. törvény.
 10. 1990. évi LXV. törvény 12. § (4) b).
 11. 17. § (3).
 12. *Az adatvédelmi biztos beszámolója 1997*, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 1998, 130–131.
 13. Legfelsőbb Bíróság, Pfv. IV. 20.959/1998.
 14. *Az adatvédelmi biztos beszámolója 1997*, 130–131.
 15. *Az adatvédelmi biztos beszámolója 1995–1996*, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 1997, 97–98.
 16. *Az adatvédelmi biztos beszámolója 1998*, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 1999, 371–377.
 17. *Az adatvédelmi biztos beszámolója 1995–1996*, 219–222.
 18. *Uo.*, 272–273.
 19. *Az adatvédelmi biztos beszámolója 1997*, 344.
 20. SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”*, in *Az odaátra nyíló ajtó. The Door On to the Other Side*, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, 83. és *Fundamentum*, 2001/2, 14.
 21. Lásd *Overview of Member State’s National Legislation Concerning Access to Documents*, Commission, General Secretariat, Directorate B. http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/en/_docs/apecu.pdf.
 22. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.
 23. Freedom of Information Act 5 U.S.C. § 552.
 24. Legfelsőbb Bíróság, Pf. IV. 048/2001/5.
 25. Fővárosi Bíróság, 2.P. 25941/2000/6.
 26. Messzire vezetne vállalt témámtól annak a kérdésnek a felvetése, hogy a tulajdonosi jogok szabályozásakor nem kellene-e speciális szabályokat alkotni az állami tulajdonnal kapcsolatban. Ha ugyanis a jelenlegi szabályok szerint az állam tulajdonosi jogait gyakorló miniszternek csak a magántulajdonos jogaival megegyező jogai vannak és semmilyen kötelezettsége nincs, az nem egyszerűen az információszabadság szempontjából aggályos.