



# Helyzetelemzés

## 3. Kutatás: A közigazgatáson kívüli, közzétételre kötelezett szereplők nyilvánosságának kutatása

Jelen dokumentum

a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú

„Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és  
hatékonyságának növelése”

című kiemelt projekt keretében készült.

### Készítette:

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.

HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.

### Megbízó:

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

### Dátum:

2021. június 7.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

# 1 TECHNIKAI FEJEZETEK

## 1.1 Verziókövetés

Verziószám	Dátum	Megjegyzés
v1.0	2021.04.12.	Megrendelői véleményezésre átadást megelőzően belső lektorlására átadott változat
v1.1	2021.04.23.	Nyelvi lektorálás: Kovács Szabolcs Szakmai lektorálás: Téglásiné Kovács Júlia
v2.0	2021.04.30.	Lektorálás alapján módosított változat – megrendelői véleményezésre átadott
v3.0	2021.06.02.	Megrendelői észrevételek alapján módosított változat
v4.0	2021.06.07	Kiegészítő észrevételek alapján véglegesített változat

## 1.2 Tartalomjegyzék

1	TECHNIKAI FEJEZETEK.....	2
1.1	Verziókövetés .....	2
1.2	Tartalomjegyzék.....	2
2	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	5
3	BEVEZETÉS.....	11
3.1	A projekt és a kutatás rövid bemutatása .....	11
3.2	A kutatási célterület bemutatása, szerepe és célja a projektben.....	12
3.3	A helyzetelemzés felépítése .....	12
4	A CÉLTERÜLETI HELYZETELEMZÉS CÉLJA, MÓDSZERE ÉS FELÉPÍTÉSE .....	14
4.1	A helyzetelemzés célja és szerepe a kutatásban.....	14
4.2	A dokumentum kapcsolódása a projekt más eredménytermékeihez .....	14
4.3	A vizsgálati kérdések, az alkalmazott módszertan és a felhasznált adatforrások 15	
4.3.1	A kutatások során alkalmazott holisztikus, folyamatszempontú megközelítés.....	15
4.3.2	A helyzetelemzés fő kutatási kérdései .....	15
4.3.3	A helyzetelemzés során alkalmazott módszerek és a felhasznált adatforrások .....	16
5	A CÉLTERÜLETI KUTATÁS ÉRINTETTI KÖRÉNEK DEFINIÁLÁSA ÉS ELEMZÉSE..	18
5.1	A célterületi érintetti kör elemzése .....	21
5.1.1	Köztulajdonban levő gazdasági társaságok .....	21
5.1.2	Állami, önkormányzati háttérű alapítványok.....	35
5.1.3	Köztisztviselők .....	41



5.1.4	Az Infotv. 26. § (3) bek. és a 27. § (3) bek. első mondata szerint minősülő egyéb, átláthatóságra kötelezett szervezetek .....	46
5.2	Célcsoport-specifikus adottságok és kihívások .....	59
<b>6</b>	<b>AZ ÉRINTETTI KÖR TÁJÉKOZTATÁSI ÉS ADATKÖZLÉSI KÖTELEZETTSÉGÉT MEGHATÁROZÓ JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET .....</b>	<b>61</b>
6.1	Az érintetti kör tájékoztatási és adatközlési kötelezettségét meghatározó jogszabályok .....	61
6.1.1	Az alkotmányos környezet .....	61
6.1.2	Az Infotv., a Taktv. és a Tromsøi Egyezmény által biztosított környezet .....	63
6.1.3	A környezetvédelmi jogban biztosított környezet .....	64
6.1.4	Szintek és szabadságok tipizálása .....	64
6.2	Az érintetti kör tájékoztatási és adatközlési kötelezettségei .....	65
6.2.1	Az érintetti körre vonatkozó közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok körének meghatározása (passzív információszabadság) .....	65
6.2.2	A tájékoztatási és adatközlési kötelezettségek tételes számbavétele (aktív információszabadság) .....	74
6.2.3	A korlátozó vagy szűkítő jogi szabályozók .....	90
<b>7</b>	<b>AZ ÉRINTETTI KÖR INFORMÁCIÓSZABADSÁGOT ÉRINTŐ KÖTELEZETTSÉGEI TELJESÜLÉSI GYAKORLATÁNAK ELŐZETES ELEMZÉSE .....</b>	<b>117</b>
7.1	Közzétételi kötelezettség megvalósulásának gyakorlata .....	117
7.1.1	Szakirodalmi források .....	117
7.1.2	A NAIH és az ÁSZ tapasztalatai .....	119
7.1.3	A TI előzménykutatásai .....	123
7.2	Közérdekű adatigénylések teljesülésének gyakorlata .....	127
7.2.1	Szakirodalmi források .....	128
7.2.2	A NAIH és az ÁSZ tapasztalatai .....	129
7.2.3	Esetjogi elemzés .....	137
7.2.4	Primer médiaelemzés .....	141
<b>8</b>	<b>CÉLCSOPORT-SPECIFIKUS ANOMÁLIÁK ÉS ELŐZETES PROBLÉMATERKÉP ..</b>	<b>144</b>
8.1	A szervezeti szabályozásból fakadó anomáliák, problémák .....	144
8.2	Az információszabadság-szabályozásból fakadó anomáliák, problémák .....	145
8.3	Az aktív információszabadság gyakorlati problémái, anomáliái .....	146
8.4	A passzív információszabadság gyakorlati problémái, anomáliái .....	148
8.5	Az előzetes problématerképen szereplő jogalanyok .....	149
<b>9</b>	<b>MELLÉKLETEK .....</b>	<b>150</b>
9.1	Forrásjegyzék .....	150
9.1.1	A felhasznált, a területen lezajlott kutatási előzmények és forrásanyagainak tételes listája ..	150
9.1.2	Releváns jogszabályok tételes listája .....	154
9.1.3	Felhasznált egyéb dokumentumok jegyzéke .....	158
9.2	Célcsoport szempontjából releváns adatforrások .....	160
9.3	Fogalomtár .....	162



9.4	Rövidítések jegyzéke .....	163
9.5	Ábrajegyzék .....	166
9.6	Táblázatok jegyzéke .....	166
9.7	Egyeztetések listája .....	167



## 2 VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

**A 3. Kutatás célja, hogy bemutassa a tipikus közigazgatáson kívüli, de átláthatóságra kötelezett jogalanyok körében az információszabadság érvényesülésének helyzetét.** A kutatás érintetti körébe a közfeladatot ellátó magánjogi szervezetek főbb típusai tartoznak. A közfeladat a legplasztikusabb törvényi meghatározás szerint a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. A „közfeladatot ellátó szerv” jelöli ki az információszabadság szervi hatályát. A közfeladatot ellátó szervre ugyanakkor nincsen egzakt fogalom, de a minősítésnek – és így a megismerhetőségnek – a szakirodalom és a bírói gyakorlat alapján feladatorientált és vagyonszemponturn alapja lehet. **A projekt keretében elvégzendő négy kutatás közül a 3. Kutatás célcsoportja a közigazgatáson kívüli, közzétételre kötelezett szereplők nyilvánosságának kutatásaként kerül hivatkozásra.**

A **Helyzetelemzés** c. dokumentum szerepét tekintve **megalapozó dokumentum, a célcsoport** kutatások részletes kutatási tervezésének megalapozását szolgálja, a kutatási kérdések és hipotézisek, valamint a kutatási mérőeszközök pontos tervezéséhez nyújt segítséget.

A Helyzetelemzés 5. fejezete tartalmazza a 3. Kutatás érintetti körének definiálása és elemzése kapcsán végzett vizsgálatok eredményeit. A 6. fejezetben bemutatásra kerül az érintetti kör tájékoztatási és adatközlési kötelezettségét meghatározó jogszabályi környezet. A 7. fejezet foglalja össze az érintetti kör információszabadságot érintő kötelezettségei teljesülési gyakorlata előzetes elemzésének eredményeit, a 8. fejezet pedig felvázolja a célcsoport-specifikus anomáliákat és az előzetes problématerképet. Elsősorban az 5. és a 6. fejezeten belül, az egyes alpontok tárgyalásánál azt a módszert követjük, hogy a vonatkozó jogszabályi környezetet a szakirodalom segítségével ismertetjük, majd demonstráljuk a vonatkozó esetjogon, alkotmánybírói gyakorlaton keresztül.

**A helyzetelemzés során horizontális témaként kezelt a környezeti információszabadság. Arra törekszünk, hogy valamennyi fejezeten és lehetőség szerint minél több alponton belül bemutassuk elemzésünk környezeti információs jogi aspektusát.**

**A kutatás fókuszja három csoportra irányul majd:**

- **állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok;**
- **állami, önkormányzati háttérű alapítványok;**
- **köztestületek.**

Az 5. fejezetben bemutatásra kerülő jogszabályi környezet meghatározóan az egyes jogalanyokra vonatkozó szervezeti, státusszabályokat jelenti. A fejezeten belül az 5.4. pont alatti jogalanyi kör teljes felleltározása nem lehetséges, ezért itt csak a helyzetelemzésre, főbb jogalany-, illetve jogviszonytípusok, valamint a tipikus problémák bemutatására vállalkozunk. Az 5. fejezetet a célcsoport-specifikus adottságokat és kihívásokat összefoglaló 5.5. pont zárja. Az 5. fejezeten belül valamennyi alanyi kör bemutatásának végén külön alpont szól az érintetti kör nagyságrendjéről.

**A köztulajdonban levő gazdasági társaságok tárgyalását az érintetti kör tipizálásával kezdjük, majd a társasági jogi keretek mint státusszabályok, ezt követően a nemzeti vagyonra és az állami vagyonra vonatkozó különös szabályokkal, az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságok sajátosságaival, majd a törvényben nevesített és közfeladattal ellátott köztulajdonban levő gazdasági társaságok ismertetésével folytatjuk, végül kitérünk a köztulajdonban levő nonprofit gazdasági társaságok és a közvetett tulajdonlás problematikájára.** A nemzeti vagyonra vonatkozó szabályozásban kiemelt gyakorlati jelentőséggel bír az a rendelkezés, hogy az állam és a helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, amely az átláthatósági kritériumoknak nem felel meg és ilyenben részesedést sem szerezhet, továbbá nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni csak természetes személy vagy átlátható szervezet részére lehet.

**Az állami/önkormányzati háttérű alapítványok tárgyalását az alapítvány polgári jogi kereteivel, az alapítói jog szerepével kezdjük, majd megvizsgáljuk a közalapítványok státusát, az elmúlt évek információszabadság-konfliktusai miatt külön kitérünk a jegybanki alapítványrendeletek és a 8/2016. (IV. 6.) AB határozat kérdésére, végül pedig a közérdekű vagyonkezelő alapítványokra. Itt hívjuk fel a figyelmet, hogy a közérdekű vagyonkezelő alapítványokra**



**vonatkozó joganyag, különös tekintettel a felsőoktatási intézményeket fenntartó ilyen státusú alapítványokra, jelenleg is változik.** Annak, hogy az „állami, önkormányzati háttérrel” az alapítvány mint intézménytípusú jogalany esetében az alapítói pozícióban ragadhatjuk meg, a következő okai vannak: az alapító szabja meg az alapítvány statútumát (alapító okiratát) és biztosítja hozzá – saját vagyona terhére – a célvagyon; törvényi keretek között jogosult az alapító okiratot módosítani; törvényi és alapító okirati keretek között ráhatást gyakorol a kuratórium összetételére; utóbbi két jogosítványát az alapító az alapítvány létrejöttét követően át is ruházhatja. Állami/önkormányzati háttérűnek tekintjük tehát az alapítványt, ha alapítója (vagy alapítói egy része) állami, önkormányzati szerv, s az alapító vagyoni juttatás közpénzből, illetve a nemzeti vagyon terhére történik. A jegybanki alapítványrendeletek kapcsán, de a jegybankon túlmutató élel azt mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az MNB alapítványai a juttatott vagyon forrására (mely az MNB-től származó közpénz), illetve arra tekintettel, hogy alapításukra kizárólag „az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban” kerülhet sor, kétséget kizáróan közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el. A közpénzzel történő gazdálkodás független attól a kérdéstől, hogy az alapítványi vagyon felhasználására az alapítónak jogi értelemben véve van-e közvetlen befolyása.

**A köztestületek tárgyalását fogalom meghatározással kezdjük, majd a köztestületek tipizálásával, illetve a köztestületi törvények és az egyes köztestületek bemutatásával folytatjuk.** A hatályos törvényi definíció így hangzik: „A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy.” A köztestületeknek öt fajtáját különböztetjük meg: kamarai típusú köztestületek (ezek alfajai), akadémiák, a gazdasági élet minőségvédelmi köztestületei, állami közhatalmi tevékenységet segítő köztestületek, valamint a sportköztestületek. Ma Magyarországon a jogforrások alapján 2 országos gazdasági és 14 országos szakmai kamara, a közszférában 4 kar, 3 országos minőségvédelmi köztestület, 2 akadémia, 2 országos közhatalmi tevékenységet segítő köztestület és 5 sportköztestület: így összesen 32 országos hatáskörű köztestület működik. Kizárólag helyi hatáskörű köztestületként tartjuk számon az önkéntes tűzoltóságokat, melyekből jelenleg 60 tevékenykedik az országban.

**Az Infotv. 26. § (3) bek. és a 27. § (3) bek. első mondata szerint minősülő egyéb, átláthatóságra kötelezett szervezetek tárgyalását a két törvényi hely, a 26. § (3) bek. és a 27. § (3)-(3a) bek., valamint indokolásaik bemutatásával kezdjük, majd rátérünk a 26. § (3) bek. alanyi körének elméleti és gyakorlati értelmezésére, ezt követi a 27. § bek. (3) bek. első mondata szerint minősülő jogalanyi kör felvázolása, végül pedig az átláthatóságra kötelezettség kumulációjával foglalkozunk.** Az Infotv. 26. § (3) bek. alá tartozó jogalanyokat két nagyobb csoportra oszthatjuk: kötelező közszolgáltatók és monopolszolgáltatók. A kötelező közszolgáltatásoknak négy fajtáját lehet azonosítani a hatályos jogrendszerben: hulladékszállítás, kéményseprés, szennyvízszippantás, vezetékes víz- és csatornaszolgáltatás. A szűkebb értelemben vett monopolszolgáltatásról, az egyetemes szolgáltatásról a hatályos jogrend négy szektorban rendelkezik: ezek a postai, a villamosenergia-, a földgáz- és az elektronikus hírközlési szolgáltatás. Általában egy köztulajdonban levő egyetemes szolgáltató esetében – a közvagyonra vonatkozó alkotmányos rendelkezések miatt – főszabály a nyilvánosság, de a piaci tevékenységénél, tehát ahol a versenyjogi érdekek értelmezhetőek, lehet mentesség a nyilvánosság alól, ugyanakkor az egyetemes szolgáltatásnál az ilyen típusú mentességnek nincsen alkotmányosan elfogadható indoka. Az Infotv. 27. § (3) bek. első mondata alá tartozó jogviszonyoknak hét fő típusát tudjuk elkülöníteni: normatív támogatás; egyedi támogatás; adókedvezmények; közbeszerzések; közbeszerzésen kívüli állami, önkormányzati beszerzések; koncessziók; nemzeti vagyon hasznosítása. Az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalanyal, illetve egyébként a nemzeti vagyon bármely elemére pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő más jogalanyok – tipikusan, de nem kizárólagosan – kívül esnek a közszférán, az átláthatósági kötelezettségüket megalapozó funkciójuk – megint csak tipikusan – nem minősül közfeladatnak. Ha viszont köztulajdonban levő gazdasági társaság (ugyanígy: állami, önkormányzati háttérű alapítvány) szerepel a kötelező közszolgáltató, monopolszolgáltató, esetleg az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalanyal, illetve egyébként a nemzeti vagyon bármely elemére pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő jogalany pozíciójában, úgy részére a törvényből következő átláthatósági kötelezettségek két ágon is megállapíthatóak. Amikor az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalanyal úgy létesít pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot egy másik jogalany, hogy abban egyúttal közfeladat ellátását is vállalja: az átláthatósági kötelezettség újfent két ágon lesz megállapítható. S



abban az atipikus, de nem elképzelhetetlen esetben (l. önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társasággal kötött közszolgáltatási szerződés), ha köztulajdonban álló jogalany vállal „közpénzügyi” kapcsolatban közfeladatot: az átláthatósági kötelezettség három ágon is tetten érhető.

**A célcsoport-specifikus adottságok és kihívások kapcsán felhívjuk a figyelmet arra, hogy az állami, önkormányzati szervek oldaláról könnyebben megközelíthető a közfeladatok, közhatalmi funkciók átruházásának, „kiszervezésének” – egyúttal a „kiszervezett” közfeladat-ellátás transzparencia-csökkenésének – problematikája.** Valamennyi jogalanyi körben előfordulhatnak kapacitásszűkösségre visszavevethető problémák. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vizsgálatánál komoly kihívás a piaci és a nem-piaci jellegű gazdasági tevékenységek elkülönítése. Az alapítványi érintetti körben komoly kihívás, hogy a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény nem írja elő az alapítók jogállás, köztulajdonban érintettség szerinti nyilvántartását, így már önmagában az állami, önkormányzati háttérű alapítványok felderítése is nehézségekbe ütközik. Teljesen esetleges és heterogén, hogy az egyes létesítő törvények hogyan rendelkeznek az adott köztisztület bírósági nyilvántartásba vételéről; területi tagolódásáról; az országos köztisztület egységeinek jogi személyiségéről; a közhasznú jogállásról; a felhívható háttérművekről<sup>1</sup>.

#### **A 6. fejezet négy pontra tagolódik:**

- **a tájékoztatási és adatközlési kötelezettséget meghatározó jogszabályok;**
- **az érintetti körre vonatkozó közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok körének meghatározása (passzív információszabadság);**
- **a tájékoztatási és adatközlési kötelezettségek tételes számbavétele (aktív információszabadság);**
- **a korlátozó vagy szűkítő jogi szabályozók.**

A tájékoztatási és adatközlési kötelezettséget meghatározó jogszabályok kereteit az alkotmányos környezet, majd az Infotv., a Taktv. és a Tromsői Egyezmény által biztosított környezet, végül a környezetvédelmi jogban biztosított környezet bemutatásával vázoljuk fel és kitérünk az elemzési szintek és az „információszabadságok” tipizálására. Az alkotmányos környezeten belül kulcsfontosságú rendelkezés szerint: „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 vagyont érintő adatok közérdekű adatok.” A rendelkezés utolsó mondata kiemelt jelentőséggel bír az érintetti kör esetében: a közfeladatot ellátó szervvé minősítés vagyonszempontú alapja, ill. a szervei hatály közpénzügyi áttörésének alkotmányos horgonya egyaránt itt lelhető fel. A szervei hatály közpénzügyi áttörésének alkotmányos horgonyát az Alaptörvény P) cikk (1) bek.-ben és a 38. cikk (1) bek.-ben találhatjuk meg. Az információszabadság passzív és aktív oldalainak elkülönítését követjük: előbbi az állampolgári adatigény teljesítését, míg utóbbi a – beérkező igénytől független – általános tájékoztatási és közzétételi (úgy is mint: különös tájékoztatási) kötelezettségeket írja le. Az érintett fogalmakat részletesen a 6.1.4 fejezet ismerteti.

Az érintetti körre vonatkozó közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok körének meghatározását az Infotv.-ben és Tromsői Egyezményben meghatározott adatkörrel kezdjük, majd a környezetvédelmi jogi, a nemzeti vagyonnal összefüggő adatkörökkel folytatjuk és a szektorális adatkörökkel zárjuk. Szólunk arról, hogy az Infotv. 26. § (3) bek.-nél alkalmazott kodifikációs technika azzal jár, hogy a (3) bek. vitathatatlanul közfeladatot ellátó alanyi köre kikerül az (1) bek. alól: a tevékenységükre vonatkozó információk akkor is csak közérdekből nyilvános adatok, ha nem minősülnek személyes adatnak. Ennek az a következménye, hogy a (3) bek. szerinti alanyi körre a (2) bek. átláthatósági követelménye nem vonatkozik, a tevékenységükre vonatkozó információk mint közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog nem élvez alkotmányos védelmet, ha a kötelező közszolgáltató, monopolszolgáltató nem közfeladatot ellátó szerv, ebbéli minőségükben nem is vonatkoznak rájuk közzétételi kötelezettségek. Így a (3) bek. a kötelező közszolgáltatók és monopolszolgáltatók esetében valójában nem bővíti, hanem szűkíti az átláthatóságot. A Kvt. kimondja: „Az állami szervek, az önkormányzatok – kivéve a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben –, a környezethez

<sup>1</sup> <https://www.naih.hu/files/naih-4167-2-2021-210428.pdf>



kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban: környezeti információval rendelkező szerv) feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni.” A környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő szerv vagy személy – tehát a „nem közhatalmi környezethasználók” – megjelenése ugyanis egyértelműen a szervei hatály áttörését mutatja. A Kvt. 51. § (1) bek.-ben ezt a megfogalmazást találjuk: „A környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok a közérdekű adatokra vonatkozó jogszabályok szerint kezelendők.” A Kvt. itt tehát szakít a környezeti információ kategóriájával, a környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok tekintetében függetleníti a szabályozást az adatkezelő státusától (a szervei hatály totális áttörése) és ezeket az adatokat egyértelműen közérdekű adatoknak nyilvánítja.

A tájékoztatási és adatközlési kötelezettségek tételes számbavétele során szólunk az általános tájékoztatási kötelezettségről, az elektronikus közzétételi kötelezettség általános szabályairól, a forgalombiztonsági közzétételi kötelezettségekről, a közhasznúsági közzétételi kötelezettségekről, a nemzeti vagyona vonatkozó különös közzétételi kötelezettségekről, az aktív környezeti információszabadságról, a közbeszerzési eljárásban érvényesülő közzétételi kötelezettségről, a szektorális közzétételi kötelezettségekről, végül a különös közzétételi szabályok tipizálásáról. Az általános tájékoztatási kötelezettség érvényesülésének vizsgálatát a következőképpen tudjuk elképzelni. Első lépésben azonosítjuk az adott jogalanyra vonatkozó közzétételi kötelezettségeket és vizsgáljuk ezek teljesülését. Kérdéses – és vélhetően alanyi körönként változó – az, hogy a vonatkozó közzétételi kötelezettségek mennyiben fednek át az Infotv. 32. § általános előírásaival. A következő lépésben lehet azt megvizsgálni, hogy az adott jogalany a közzétételi kötelezettségén kívül eső, de a 32. § spektrumába tartozó információkat mennyiben teszi közzé önkéntesen a közzétételi listákon, vagy másként a hozzá rendelt online felületeken, a sajtóban, fizetett közleményekben, avagy éppen más, a törvényi indokolásban nevesített utakon. Külön figyelmet érdemel az Ávt.-ben elrendelt Országileltár: „Az Országileltár az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek tulajdonosi joggyakorlása alatt álló ingatlanok, társasági részesedések és egyéb ingó vagyonelemek tekintetében – kormányrendeletben meghatározott kivételekkel – az egységes állami vagyonyilvántartás adatait – egy adott időpontra vonatkoztatva, egységes szerkezetben, mennyiségben és értékben – teszi hozzáférhetővé, amely adatok az Országileltár honlapján keresztül bárki számára ingyenesen elérhetőek.” Álláspontunk szerint az érintetti kör kisebb vagy nagyobb, de mindenképpen érzékelhető méretű hányadára az Infotv. 37. § (2) bek. szerinti különös közzétételi listát – a környezeti információk közzétételére vonatkozó normákon (így különösen: Kvt., AaE., 311/2005. (XII.25.) Korm. r., Hgt.) kívül – mindösszesen az Ávt., a Taktv., a Knyt., Kbt., az Áhtvhr. és a 24/2013. (V.29.) NFM. r. határoz meg különös közzétételi listát. Ezekre a jogszabályokra igaz, hogy az információszabadság érvényesülése érdekében egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan határoznak meg egyéb közzéteendő adatokat. A Kbt.-re, Knyt. -re például ez a meghatározás csak abban az esetben igaz, ha az „ágazat” fogalmába beleértjük a tevékenységtípusokat (pl. közbeszerzés, támogatásfelhasználás) is. A fogyasztóvédelmi típusú közzétételi kötelezettségek ma már igen gyakran átvezetnek a magánjog területére (elsősorban az általános szerződési feltételek esetében). A köztestületi törvényekben azonosított közzétételi kötelezettségek döntően igazgatási, kisebb részt – az adott köztestület törvényi rendeltetésének megfelelően – fogyasztóvédelmi típusúak, de semmiképpen sem fogják át az adott köztestület működésének teljes spektrumát.

A korlátozó vagy szűkítő jogi szabályozók elemzése során kiemelt jelentőséggel bír az üzleti titok és a vele „rokon” titok-intézmények vizsgálata. A pontot a korlátok rendszerével kezdjük az Infotv.-ben és a környezetvédelmi jogban, valamint a korlátozhatóság alkotmányosságát tekintjük át. Ezt követően a magánadat, majd az üzleti titok korlátozó jellegét mutatjuk be: utóbbin belül foglalkozunk a gyakorlattal, az üzleti titok és környezeti információszabadság kollíziójával, továbbá a pénz- és tőkepiaci titkokkal. Ezt követően a szerzői jog korlátozó jellegéről, majd az automatikus nyilvánosság-korlátozásról, a további titokfajtákról, végül a további korlátozó, szűkítő szabályokról teszünk említést. Hangsúlyozzuk, hogy a Kvt. egyes környezeti adatkörei és az AaE. adatköre nem teljesen fed át: ahol viszont átfedés van, ott a szűkítő, korlátozó szabályok közül – az általános alapjogvédelmi elvek folytán – az





információszabadság érvényesülése szempontjából kímélőbb joganyagot kell alkalmazni. Az Infotv. 27. § (3) bek. – amelynek az alanyi körre vonatkozó rendelkezését már tanulmányoztuk – az információszabadság relatív, tehát nem áttörhetetlen korlátjaként rögzíti az üzleti titok szerepét. Kiemeljük, hogy az állami monopolfeladatokat ellátó köztulajdonban levő gazdasági társaságok szintén nem hivatkozhatnak az üzleti titokra, hiszen az állami monopólium kiváltsága a piacon egyedülálló szolgáltatást teremt a számukra. Ezeknek a cégeknek – helyzetükből adódóan – nincs piaci versenytársuk, amelynek tevékenységére tekintettel az információszabadság érvényesülése korlátozható lenne: tehát nincsen meg az a versenyjogi érdek, ami az alapjoggal konkurálhatna. Összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel, az Infotv. nem engedi, hogy az adatok kiadásának az aránytalan sérelemre történő hivatkozáson alapuló megtagadása megakadályozza a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét. A környezeti információkra általánosságban, valamint a Kvt. 51. § szerinti részhalmozatra tehát az üzleti titok konkurenciája esetén az Infotv. általános rendelkezései alapján kell eljárni. Más a helyzet a környezeti információk 12. § (5) bek.-ben meghatározott részhalmozásával: a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését ugyanis nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az üzleti titok. A szektorális üzleti titok kategóriáját a bank-, értékpapír-, és biztosítási titokra magunk részéről helytállóan tartjuk. A Kúria azonban a közelmúltban abszolút korlátként kezelte a banktitok (és a biztosítási titok) intézményét, mondván: az információ kiadása a pénzügyi bizalom gyengülését eredményezné. A Kúria az okfejtését az Infotv. 27. § (2) bek. e) pontjából vezette le, így választotta le az üzleti titokról a banktitkot és a biztosítási titkot, s rendezte az Infotv., valamint a Hpt. és a Bit. viszonyát. Másutt viszont azzal a megállapítással is találkozunk, hogy az értékpapírtitok – hasonlóan a banktitokhoz, üzleti titokhoz, adótitokhoz – nem tekinthető abszolút korlátnak. A bírói gyakorlat szerint a szerzői jog nem korlátozza az információszabadságot, csak a szerzők jogait védi.

**Az érintetti kör információszabadságot érintő kötelezettségei teljesülési gyakorlatának előzetes elemzését a 7. fejezetben, a közzétételi kötelezettség megvalósulásának gyakorlatával kezdjük, és ezt követi a közérdekű adatigénylések teljesülési gyakorlata.** A szabályozás sajátosságaiból fakadóan az aktív információszabadsággal összefüggő jogi eljárás rendkívül ritka, így erre vonatkozó elemzést egyáltalán nem találtunk. A közzétételi kötelezettség teljesülése körében szűkebb értelemben vett előzménykutatásként kizárólag a TI állami vállalatokat érintő 2014-es és 2015-ös, valamint a szegedi önkormányzati vállalatokat vizsgáló 2016-os és 2017-es kutatásai állnak rendelkezésünkre. A NAIH több – a kizárólagos állami tulajdonban álló MKB Bank Zrt., a KELER Zrt., az MNB-Biztonsági Szolgáltatások Zrt., valamint az MNB-Jóléti Humán Szolgáltató és Üzemeltető Kft. gyakorlatát vizsgáló – jelentésében is megállapította, hogy az adott cégek sem az általános közzétételi kötelezettségüknek, sem a Taktv. szerinti különös közzétételi kötelezettségüknek nem tettek hiánytalanul eleget. A Transparency International (TI) előzménykutatása rávilágít arra, hogy az állami vállalati honlapok információgazdagsága és a törvénytisztelet/törvényszegés jelensége szektorfüggő: így például a pénzügyi és a szállítmányozási ágazatba tartozó cégek átláthatóbbak, mint a mezőgazdasági és a közszolgáltató vállalatok. Ezzel párhuzamosan az előbbi ágazatokra inkább a törvénytisztelet, míg az utóbbiakra inkább a törvénytisztelet magatartás a jellemző. Megállapítható továbbá az is, hogy a nagyobb cégek rendre transzparenssebbek a kisebbeknél. A kutatás során 7 magyar állami tulajdonú vállalat vezetőjével személyes interjúkat készítettek az átláthatóság és integritás témakörében. Az interjúszervezés tapasztalatai azt mutatták, hogy az állami cégek irányítói részéről rendkívül erős az elutasítás, az elzárkózás: nem szívesen nyilatkoznak ebben a témában. A kutatás során készített interjúk tanulsága, hogy a vállalati integritást és átláthatóságot elősegítő intézmények és eszközök kevés helyen lelhetőek fel, a transzparencia megteremtése kimerül a hatályos törvények betartásában, s emiatt a magyar állami vállalatok többségénél először az átláthatóság és az integritás hiányából fakadó problémák létezését kellene elfogadtatni és megismertetni.

Amíg az aktív információszabadság esetében a jogi eljárások ritkák, a passzív információszabadság esetében a hatósági ellenőrzések kevésbé adnak fogódzót, sokkal inkább a peres, illetve permegelőző eljárások. A közérdekű adatigénylések teljesülési gyakorlata tekintetében előzménykutatásnak még leginkább a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának a közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perekről készült összefoglaló véleményét tekinthetjük. A 3. Kutatás érintetti köréhez szorosan kapcsolódó, szűkített keresőszavas elemzést végeztünk a NAIH 2012-2021. közötti állásfoglalásaira és jelentéseire. Az elemzésből mindenképpen ki kell emelnünk a „nemzeti vagyon” és a „támogatás” szavakra kapott kimagaslóan magas, az „üzleti titok” kifejezésre kapott relatíve magas, valamint a



„környezeti információra”/„környezeti adatra”, továbbá a „kamara”/„köztestület”/„akadémia” kulcsszavakra összesítetten is rendkívül alacsony találati arányt. A 3. Kutatáshoz sorolható szervezetek szempontjából releváns NAIH-dokumentumokban a tématerületi keresőszavas keresésben a legtöbb kiemelendő találat a „közérdekből nyilvános”/„közérdekből nyilvános adat”, az Infotv., a „közfeladat” és a „nemzeti vagyoni” kifejezésekre, közepes kiemelendő találati arány a „közzététel”/„közzétételi kötelezettség”, az Nvt., az „üzleti titok”, az Ávt., a Taktv., a „támogatás”/„uniós támogatás”/„költségvetési támogatás”, míg alacsony kiemelendő találati arány a „környezeti információ”/„környezeti adat”, az „adótítok”, a „szerzői jog” keresőszavakra születt. A kúriai joggyakorlat-elemzés azt a következtetést vonja le, hogy az adatkiadás megtagadásának indokai tipikusan a következők voltak a vizsgált ügyekben: az adatkezelő nem közfeladatot ellátó szerv, a kért adat nem közérdekű, nem áll kezelésében a kért adat, az adat üzleti titkot tartalmaz. A primer médiaelemzésünkben az állami cégeken belül is szignifikáns az MVM-Csoport (74-ből 36, 64-ből 31) és az MNV Zrt. (74-ből 14, 64-ből 11) jelenléte. Az állami cégek visszatérően szponzorációs tevékenységük, hirdetési szerződéseik kapcsán keltik fel az adatigénylők érdeklődését, de szignifikáns egy-egy nagy vitát kiváltó állami beruházással (pl.: Paks2, Városliget) összefüggő adatigénylés előfordulása is.

**A 8. fejezetben, a célcsoport-specifikus anomáliák és az előzetes problématerkép felvázolásánál egyaránt foglalkozunk a szabályozási és gyakorlati problémákkal az aktív és a passzív információszabadság területén egyaránt.** A jogalkotási problémák, anomáliák tárgyalását a szervezeti szabályozásból fakadó anomáliákkal indítjuk, majd ezt követően térünk rá az információszabadság-szabályozásból adódó problémákra. Ezt követően előbb az aktív, majd a passzív információszabadság gyakorlat érvényesülésének nehézségeivel foglalkozunk. A fejezetet az előzetes problématerképen szereplő egyes jogalanyok nevesítésével zárjuk: itt találjuk meg az MNB tulajdonában álló gazdasági társaságokat és az MNB által alapított alapítványokat, az MNV Zrt.-t, az MVM-Csoportot, az MFB Zrt.-t és az EXIMBANK Zrt.-t, a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítványt és érdekeltségeit, továbbá az MTA-t, a MOB-ot, az MBVK-t. Az előzménykutatások alapján a mező- és erdőgazdasági közszolgáltató vállalatokat – részben az előzménykutatások, részben pedig a több ágon tetten érhető átláthatósági kötelezettség miatt – célszerű hangsúlyosan kezelni a köztulajdonban levő gazdasági társaságok vizsgálata során.



## 3 BEVEZETÉS

### 3.1 A projekt és a kutatás rövid bemutatása

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH vagy Hatóság) a személyes adatok védelme mellett felel a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzéséért és elősegítéséért. A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt kedvezményezettjeként a Hatóság ezért célul tűzte ki az információszabadság mint alkotmányos alapjog magyarországi állapotának átfogó, tudományos alapú feltérképezését, és a kutatási megállapítások alapján a jogi és egyéb szolgáltató környezet javítását célzó koncepciók, javaslatok és eszközök kidolgozását. A projekt pozitív hatást gyakorol a szolgáltatói szemlélet és az etikus működés megerősítésére a közszolgáltatásban, és emellett közvetlenül összefügg a közigazgatási folyamatok átláthatóságának javításával. A Hatóság a projekt tervezett komplex kutatási tevékenységeinek szakmai megvalósításához szükséges kutatói és szakértői kapacitások biztosítására „A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségének vizsgálatát szolgáló, komplex elemző kutatások és a kutatások eredményeinek szakmai megvalósítása” tárgyú közbeszerzési eljárás eredménye alapján az Ex Ante Kft. – HBH Kft. konzorciummal (a továbbiakban: Vállalkozó) mint nyertes ajánlattevővel kötött szerződést.

A projekt keretében a Vállalkozó részéről elvégzendő komplex, szorosan egymásra épülő kutatási-elemzési feladatok három tevékenységcsoportba sorolhatók:

- I. tevékenységcsoport: Kutatási tevékenységek ellátása;
- II. tevékenységcsoport: Szakmai rendezvények szakértői támogatása;
- III. tevékenységcsoport: Gyakorlatorientált tanulmányok, ajánlások, útmutatók elkészítése.

**Az I. tevékenységcsoportban elvégzendő tevékenységek az információszabadság hazai és nemzetközi gyakorlatát négy darab célterület-specifikus kutatásra és egy nemzetközi benchmark alkkutatásra bontva vizsgálják,** amelyek célja a közzétételi kötelezettségek, a közérdekű adatigénylések, illetve az információszabadság érvényesülése aktuális gyakorlatának és tendenciáinak, a gátló tényezőknek, illetve az ezek ellen való fellépést segítő eszközöknek a feltárása.

Az egyes célterületi kutatások jól elhatároltak: egyrészt célcsoport-specifikusak, másrészt különböző kutatási fókuszokat definiálnak. A négy kutatás ugyanakkor egy egységet képez és együttesen lefedi az információszabadság vizsgálatának teljes spektrumát és érintetti körét.

**Az 1., a 2. és a 3. Kutatás** a közszféra szervezetei, a közfeladatot ellátó szervezetek, illetve a közszférához közfeladat ellátása vagy közpénzzel való gazdálkodás eredményeképpen kapcsolódó egyéb szereplők főbb típusaira kiterjedően az Infotv. alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok **közzétételi kötelezettségének megvalósulási gyakorlatát vizsgálják három elkülönült célcsoportra bontva:**

- az 1. Kutatás az önkormányzatokra,
- a 2. Kutatás az Infotv. 33. § (2) bekezdésében nevesített központi közigazgatási szervezetekre, míg
- **a 3. Kutatás az előzőkbe nem tartozó, a tipikus közigazgatáson kívüli, de átláthatóságra kötelezett jogalanyokra vonatkozóan.**

A 4. Kutatás fókuszában az információszabadság témakörének átfogó és horizontális jellegű, a szabályozási és korrekciós mechanizmusokra irányuló kutatása áll.



## 3.2 A kutatási célterület bemutatása, szerepe és célja a projektben

Az egyes célterület-specifikus kutatások egymástól jól elhatárolt célcsoportok és a NAIH-hal mint megrendelővel egyeztetett kutatási fókuszok mentén vizsgálják az információszabadság megvalósulásának gyakorlatát.

A 3. Kutatás az Infotv. alapján a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség megvalósulásával kapcsolatban a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közzétételi gyakorlatát az 1. és a 2. Kutatás célcsoporti körébe nem tartozó, közfeladatot ellátó egyéb nem közigazgatási szervezetekre végzi el. A célcsoport hatókörébe tartoznak kiemelten a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok, a közalapítványok, az állami, önkormányzati háttérű alapítványok, valamint a köztisztviselők és a felsőoktatási intézmények.

**Az egyes kutatások keretében végzett kutatási tevékenységek célja és szerepe**, hogy a kijelölt célcsoportra vonatkozóan:

- részletesen és átfogóan vizsgálja, hogy **a kutatás célcsoportját képező érintetti körben mely szervezetek milyen mértékben kötelezettek az Infotv.-nyel összefüggő adatszolgáltatásra;**
- a kutatás keretében végzett szekunder és primer elemzésekre, adatgyűjtésekre építve hogyan alakul **az érintetti körben a közzétételi és az adatszolgáltatási kötelezettség megvalósulásának gyakorlata;**
- feltárja és értékeli az **érintetti körben azonosítható problémákat vagy hiányosságokat;** valamint
- **a NAIH és / vagy a kormányzati oldali döntéstámogatás érdekében javaslatokat dolgozzon ki** a feltárt problémák, anomáliák, hiányosságok kezelési lehetőségeire, a szükségessé váló intézkedésekre a fellelhető jó gyakorlatokra is tekintettel.

A négy kutatás az elvégzendő tevékenységeket azonos logikában, két szakmai szakaszra bontva valósítja meg:

- Az I. szakmai szakaszban kutatásonként a Részletes kutatási tervek és az azt megalapozó célterület-specifikus Helyzetelemzések készülnek el.
- A II. szakmai szakaszban a Részletes kutatási tervekben foglalt módszertani szempontok szerint kerülnek végrehajtásra a Műszaki Leírásban (a továbbiakban: ML) meghatározott primer adatfelvételek és elemzések a kutatásonkénti részletes, átfogó helyzetfeltárás érdekében. Ennek eredményeit és tapasztalatait az Összefoglaló kutatási jelentések fogják tartalmazni.

A projekt keretében az információszabadság érintettjei számára készíthető Útmutatók, ajánlások, eszközök a kutatási eredményekre és tapasztalatokra épülve készülnek el.

## 3.3 A helyzetelemzés felépítése

A Helyzetelemzés c. dokumentumok tartalmi felépítése szorosan igazodik az ML vonatkozó műszaki-tartalmi követelményeivel. A négy kutatás kapcsán a kutatási fókuszok jellege miatt két Helyzetelemzés dokumentumsablon készült:

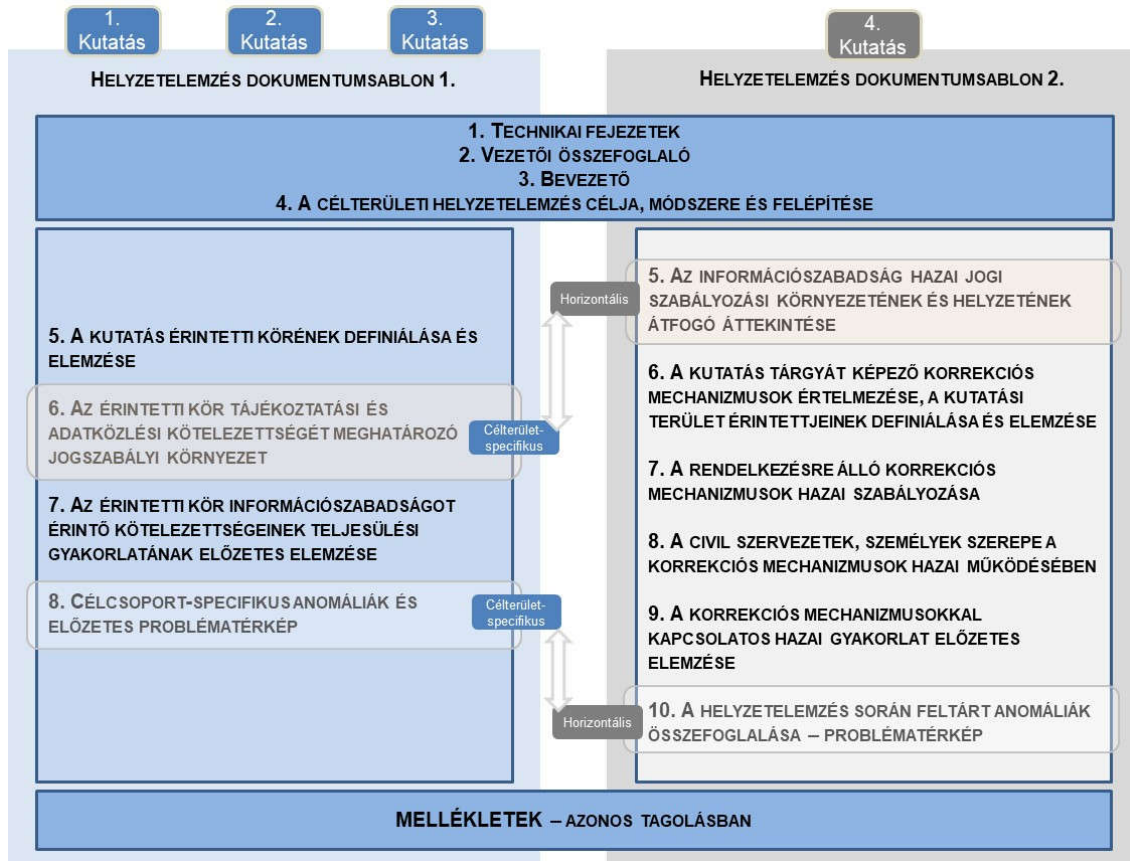
- Az 1., a 2. és 3. Kutatás esetében azonos struktúrára épülő közös dokumentumsablon került meghatározásra, mivel mindhárom kutatás a kötelezettek egy jól meghatározott, egymástól elkülönült körét azonos logikában, célcsoport-specifikusan vizsgálja;
- A 4. Kutatás esetében, annak horizontális jellege kapcsán az előző sablontól részben eltérő megközelítésű, de azzal harmonizáló dokumentumsablont alkalmaztunk. A 4. Kutatás Helyzetelemzés c. dokumentuma annak horizontális jellege miatt vizsgálja azokat a közzétételi kötelezettségeket is, amelyek minden kutatást érintenek. (Erre tekintettel az 1., a 2. és a 3. Kutatás fókuszában elsődlegesen a saját célterületük/célcsoportjuk szerinti ágazatspecifikus jogszabályok és speciális közzétételi kötelezettségek ismertetése áll.)



Mindkét dokumentumsablon (Helyzetelemzés az 1., a 2. és a 3. Kutatás, valamint Helyzetelemzés a 4. Kutatás vonatkozásában) esetében az 1-4. fejezetek és a mellékletek azonos struktúrájúak, a kutatási fókuszok eltérő jellegére figyelemmel a törzsszöveg többi fejezetei azonban testreszabottak a két dokumentumsablonban.

Az alábbi ábra a két tartalmi felépítésében elkülönülő, de szorosan egymásra épülő Helyzetelemzés dokumentumsablon tartalmi összefüggéseit szemlélteti:

1. ábra: Az alkalmazott két Helyzetelemzés c. dokumentumsablon felépítése és összefüggései



Forrás: saját szerkesztés



## 4 A CÉLTERÜLETI HELYZETELEMZÉS CÉLJA, MÓDSZERE ÉS FELÉPÍTÉSE

---

### 4.1 A helyzetelemzés célja és szerepe a kutatásban

A kutatási projekt I. szakmai szakaszában kutatásonként készülő Helyzetelemzés c. dokumentumok szerepüket tekintve **megalapozó dokumentumok**. **A helyzetelemzés készítésének célja az egyes kutatások részletes kutatási tervezésének megalapozásához, a kutatási hipotézisek, a vizsgálati feladatok és a kutatási módszerek pontosításához egy előzetes célcsoport-specifikus aktuális helyzetkép meghatározása, előzetes problémaelemzéssel.**

Az I. szakmai szakaszban végzett helyzetelemzés még nem az átfogó és teljes körű helyzetfeltárást célozza meg az információszabadság gyakorlata kapcsán, hanem specifikus célterületi fókusszal elsődlegesen a NAIH-nál fellelhető, illetve „desk research” formában elérhető egyéb információkra építve:

- előzetesen vizsgálja az aktuális helyzetet és a tendenciákat; illetve
- a kutatási előzmények és az elérhető egyéb információk feldolgozása révén fel kívánja tárni mindazokat a hiányzó információkat, amelyek szükségesek a teljes körű helyzetfeltáráshoz, és amelyeket a II. szakmai szakaszban tervezett kutatások keretében szükséges begyűjteni.

**Ahogy a kutatások, úgy a hozzájuk kapcsolódóan elvégzendő helyzetelemzések is egy egységet alkotnak, és a négy dokumentum együttesen képezi le az információszabadság teljes hazai helyzetképét.**

Mindennek érdekében a célterületi helyzetelemzések az alábbiakra terjednek ki:

- Jelen kutatás Műszaki Leírásban meghatározott érintetti kör azonosítására, csoportosítására és a célcsoport információszabadság szempontjából vett fő adottságainak és kihívásainak előzetes elemzésére;
- A kutatás célcsoportját érintő közzétételi kötelezettségek és az azt meghatározó hatályos jogszabályi környezet célcsoport-specifikus elemzésére;
- Az információszabadságot érintő kötelezettségek célcsoport-specifikus teljesülési gyakorlatának, tendenciáinak előzetes elemzésére az aktuálisan rendelkezésre álló „desk research” alapon elemezhető információk alapján;
- Célcsoport-specifikus anomáliák és problémák előzetes számbavételére és vizsgálatára.

**Jelen Helyzetelemzés a 3. Kutatás eredményterméke.**

### 4.2 A dokumentum kapcsolódása a projekt más eredménytermékeihez

A projekt keretében leszállítandó eredménytermékek közötti összehangolt, jól elhatárolt és egymásra épülő tartalmak biztosítása érdekében tudatosan kezeltek projektszinten a kutatási tevékenységek és az eredménydokumentumok közötti összefüggéseket.

Az alábbiakban jelen Helyzetelemzés c. dokumentum készítése kapcsán érvényesített, a projekt más eredménytermékeihez való kapcsolódások kerülnek összefoglalásra:

- A fentiekben jelzettek szerint a kutatásonként készülő Helyzetelemzés c. dokumentumok az egyes kutatások esetében külön dokumentumként készülő részletes kutatási tervek megalapozásához nyújtanak információkat; elsődlegesen a kutatási hipotézisek, a vizsgálati kérdések és a kutatási módszerek részletes tervezését támogatják.
- A négy célterület-specifikus kutatás helyzetelemzése egy egységet alkot. A duplikációk elkerülése érdekében az összes célterületet érintő kötelezettségek, információk elsődlegesen a 4. Kutatás helyzetelemzésében jelennek meg, az 1., a 2. és a 3. kutatás vonatkozásában



készülő helyzetelemzések ezekre az információkra hivatkozást, illetve rövid összegzést tartalmaznak.

- A Helyzetelemzés c. dokumentumban foglalt előzetes helyzetfeltáró megállapítások kiegészítésre kerülnek a II. projektszakaszban végzett primer kutatások eredményeivel, amelyeket szintetizálva a II. szakmai szakaszban célterületenként készítendő összefoglaló kutatási jelentések fognak tartalmazni.

## 4.3 A vizsgálati kérdések, az alkalmazott módszertan és a felhasznált adatforrások

### 4.3.1 A kutatások során alkalmazott holisztikus, folyamatszempléletű megközelítés

A kutatások során az információsabadsággal összefüggő kötelezettségeket és azok teljesítési gyakorlatát mind a négy célterület-specifikus kutatás holisztikus megközelítésben vizsgálja, amely az alábbi három, egymással szorosan összefüggő szintet definiálva különíti el a kötelezettségeket a hatályos jogi szabályozásra figyelemmel:

1. **Az első szintet a közfeladatot ellátó szervek önkéntes, általános tájékoztatása képezi.** Ez a szint a jó kormányzás elvének megfelelően azon alapul, hogy a közzétételre kötelezett szervek transzparens módon tegyék nyilvánossá a közérdeklődésre számot tartó adatokat.
2. **A második szintet a közfeladatot ellátó szervek kötelező, illetve proaktív közzététele képezi,** amelyhez kötelezettségként általános, különös és egyedi közzétételi listák is tartoznak.
3. **A harmadik szintet az egyedi adatigénylések teljesítése,** a kérelemre történő megismerhetőség jelenti.

A holisztikus szemlélet szerint az egyes szintek egymással szoros összefüggésben és összhangban állnak, amely abból fakad, hogy a három szint egymásra épül. Ebből következően az egyes szintek teljesítési mértéke és minősége szorosan hat egymásra: amennyiben például egy közfeladatot ellátó szerv önkéntesen és a közzététel többféle módját, eszközt használva eleget tesz az általános tájékoztatási elvárásnak, akkor nem, vagy a jelenlegi mértéknél jelentősebben korlátozottan lenne szükség a korrekciós mechanizmusokkal is megtámogatott, proaktív 2. és 3. szintekre.

A holisztikus megközelítésű kutatások összességében alapvetően e három szinthez, a közérdekű adatok megismeréséhez kapcsolódó folyamatokat tárják fel: az adat keletkezésétől vizsgálják azt, hogy hogyan növelhető a közadatok megismerése, transzparenciája, illetve végső soron milyen módon tudják elősegíteni a korrekciós mechanizmusok az adatok megismerését. E szemléletben történik meg a hatályos jogi szabályozás, a teljesítési gyakorlat és a problématerkép bemutatása is mind a jelen helyzetelemzésben, mind a későbbi kutatási dokumentumokban.

### 4.3.2 A helyzetelemzés fő kutatási kérdései

**A 3. Kutatás meghatározott érintetti körében a kutatási kérdésfeltevés az 1. és a 2. Kutatással ellentétben nem az adatszolgáltatási és közzétételi kötelezettség teljesítésének korlátjainál kezdődik, hanem hogy egyáltalán mely szervezetek és milyen mértékben kötelezettek az adatszolgáltatásra.** A 3. célcsoport esetében a NAIH-hoz érkező legtöbb állásfoglaláskérés, valamint panasz az adatigénylők és az adatkezelők részéről is az Infotv. hatályával kapcsolatos eltérő jogértelmezésből eredeztethető. **Ennek köszönhetően ebben a célcsoportban a kutatás fókusza elsődlegesen a törvényi hatály tisztázása és az érintettek körének pontos definiálása, kiegészítve a célcsoport-specifikus helyzetelemzéssel és igényfelméréssel.**

A 3. Kutatás esetében készülő helyzetelemzés az alábbi kutatási kérdések megválaszolására hivatott:

- Mely szervezetek és milyen módon tartoznak a kutatás hatókörébe?
- Milyen adottságokkal és kihívásokkal rendelkezik a kutatás hatókörébe tartozó célcsoport az információsabadság szempontjából?



- A célcsoport tekintetében mely szervezetek milyen mértékben kötelezettek az adatszolgáltatásra? Milyen, az Infotv.-nyel összefüggő közzétételi és adatszolgáltatási kötelezettségek vonatkoznak a célcsoport szervezeteire?
- Milyen forrásokból hogyan írható le a célcsoport jelenlegi gyakorlata, milyen főbb problémák és anomáliák jellemzik a célcsoportot?
- Milyen információhiányok azonosíthatók a helyzetelemzés során, amelyekre a részletes kutatási tervben célzott információgyűjtésen alapuló kutatást szükséges megtervezni a II. szakmai szakaszhoz kapcsolódóan?

Az ML értelmében a 3. Kutatás keretében vizsgálandó továbbá a célcsoportot érintően felmerülő speciális kérdéskörök közül különösen az üzleti titok kezelése vagy a szerzői jogi oltalom vonatkozásai, amely esetek tekintetében a lehatárolásnak nagy jelentősége van.

#### 4.3.3 A helyzetelemzés során alkalmazott módszerek és a felhasznált adatforrások

A részletes kutatási tervet megalapozó Helyzetelemzés c. dokumentum készítése során elsődlegesen „desk research” jellegű vizsgálatokra építettünk. A végrehajtott „desk research” jellegű vizsgálatok az alábbiakat foglalták magukban:

- Céletterület-specifikus jogszabáylelemzés segítségével vizsgáltuk a jogszabályi kötelezettségeket. A céletterület szerint vizsgált jogszabályok listáját a *9.1.2 melléklet* tartalmazza.
- Célcsoportokhoz tartozó gyakorlatok és problémák vizsgálata során áttekintettük a releváns, aktuális előzménykutatásokat. A feldolgozott irodalmak listáját a *9.1.1 melléklet* tartalmazza.
- A helyzetelemzés során előzetes statisztikai adatelemzést végeztük elsődlegesen a NAIH-nál fellelhető és harmadik fél által nyilvánosan publikált adatok célzott gyűjtésére építve. Az előzetes adatgyűjtés eredményei az alábbi területen kerültek felhasználásra a Helyzetelemzés c. dokumentumban:
  - Célcsoporti statisztikák készültek a vizsgált célcsoportok számosságának, a csoport jellegének vizsgálhatósága érdekében a kutatási módszerek tervezéséhez, megalapozásához (lásd az *5. fejezetet*).
  - Téma irányultságú statisztikák készültek az egyes célcsoportok esetében a gyakorlatok és a tendenciák előzetes vizsgálhatósága érdekében (az összeállított statisztikai elemzések eredményeit lásd a *7. fejezetben*).

Az elérhető statisztikai adatok köre elsősorban a célcsoporti statisztikák elkészítéséhez nyújtott megfelelő inputot. A nyilvános statisztikák jellemzően az alábbi három forma valamelyikében érhetők el:

1. Megadott dimenziók mentén szerkeszthető, építhető, szűrhető, aggregált vagy esetenként szervezetsoros adatokat tartalmazó, letölthető adatbázisok;
2. Kész, letölthető adattáblák, amelyek valamilyen nagyobb kategóriák szerint aggregált adatokat tartalmaznak;
3. Szűrésre, keresésre, szervezetszintű adatokról való tájékozódásra alkalmas online felületek, amelyek a keresett attribútumok szerinti adatok letöltését nem teszik lehetővé.

A területi bontásban elérhető adatok esetén többnyire megyei szintű bontásban kerültek feldolgozásra az adatok. Az idősoros adatok esetén a teljes rendelkezésre álló időintervallum megjelenítése volt a cél, adatkörönként azonban eltér, hogy ez az elmúlt tíz, öt, vagy ennél kevesebb évet fedi le.

A letölthető és további elemzésre alkalmas adatok feldolgozása Excel-függvények vagy SPSS statisztikai adatelemző szoftver alkalmazásával zajlott. Az elemzés során elsősorban abszolút, illetve relatív gyakorisági értékek, kumulált gyakoriságok, illetve esetenként átlagértékek megállapítására került sor. Az elemzések outputját képező táblázatok, illetve diagramok beépítésre kerültek a helyzetelemzés vonatkozó fejezetébe.





A célterület kapcsán felhasznált adatforrásokat részletesen a *9.2 melléklet* foglalja össze, illetve az értelmezést megkönnyítve, az első említési helyen röviden ismertetésre kerül az elemzés során is.

- A szekunder adatforrások között a számszerű statisztikai adatok mellett a kvalitatív jellegű források is értékes információval szolgálhatnak. Ezek beépítése érdekében megtörtént az információsabadsághoz kapcsolódó hivatalos dokumentumok szöveganalitikai és tartalmi feldolgozása is. A szöveges dokumentumok feldolgozása kevert módszertan szerint zajlott: az információtartalom kvantifikálása mellett annak kvalitatív jellegű elemzése, értelmezése is megvalósult. Az eredendően kvalitatív, szöveges információforrások tartalmának kvantifikálásához, tehát számszerűsítéséhez a kvantitatív tartalomelemzés módszerének alkalmazására került sor. A módszer jelen helyzetelemzés során kifejezetten bizonyos szavak, kifejezések, szövegrészek gyakoriságának azonosítása céljából került alkalmazásra. Az elemzés során a NAIH által közzétett, információsabadsággal kapcsolatos állásfoglalások és jelentések teljes körű vizsgálatára került sor, mintavétel nem történt. Az elemzés az alábbi lépésekből állt:

1. lépés: a vizsgálandó – célterületi kutatások szempontjából releváns – szavak, kifejezések, szövegrészek (a továbbiakban: kategóriák) előzetes egyeztetése, tehát a számszerűsíteni kívánt kategóriák előzetes meghatározása;
2. lépés: az előre egyeztetett kategóriák kódolása NVivo11 szoftverrel a PDF formátumú dokumentumokban;
3. lépés: a kódolt kategóriák önálló és/vagy együttes előfordulási gyakoriságának azonosítása a szoftverrel;
4. lépés: az abszolút gyakorisági értékek átfordítása relatív gyakorisági értékekké a következő szempont szerint: adott kategória a dokumentumok milyen arányában fordul elő minimum egyszer;
5. lépés: feldolgozás, értelmezés, relatív gyakorisági értékek ábrázolása diagramokon.

Ahogy fent említésre került, a kvantitatív megközelítés mellett az információsabadsághoz kapcsolódó hivatalos dokumentumok részleteiben történő tartalmi áttekintése, értelmezése, feldolgozása is megvalósult. A feldolgozott további dokumentumok listáját a *9.1.3 melléklet* tartalmazza.

- A Helyzetelemzésbe ezen kívül beépítettük a NAIH adott kutatási munkacsoportja ülésein történt egyeztetések eredményeit a munkacsoportülések végleges emlékeztetői alapján. Az időszak során tartott munkacsoporti ülések listáját a *9.7 melléklet* tartalmazza.



## 5 A CÉLTERÜLETI KUTATÁS ÉRINTETTI KÖRÉNEK DEFINIÁLÁSA ÉS ELEMZÉSE

**A helyzetelemzés célja első lépésben az, hogy lehatárolja a 3. Kutatás érintetti körét a többi kutatás érintetti köréről, világossá téve: a helyzetelemzés a kutatás ezen a célterületen alapvetően közigazgatáson kívüli jogalanyokra irányul.**

A Műszaki Leírás (ML) a 3. Kutatás érintetti körére használ egy meghatározást: „közfeladatot ellátó egyéb nem közigazgatási szervezetek, intézmények”<sup>2</sup>. Ugyanitt megállapítja, hogy Ajánlatkérő ebbe a körbe sorolja az állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat, a közalapítványokat és egyéb állami vagy önkormányzati háttérű nonprofit szervezeteket, a 2. célterületi kutatáshoz nem rendelt köztestületeket, valamint a felsőoktatási intézményeket.<sup>3</sup> A közbeszerzés tárgyának meghatározásánál – a 3. Kutatás kapcsán – az ML kiemelten **az állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat, a közalapítványokat és egyéb állami vagy önkormányzati háttérű nonprofit szervezeteket**, rajtuk kívül pedig a 2. célterületi kutatáshoz nem rendelt köztestületeket és a felsőoktatási intézményeket említi<sup>4</sup>. A 3. Kutatás célcsoportjának kijelölését<sup>5</sup> az ML így vezeti fel: „ebbe a csoportba tartozik valamennyi közfeladatot ellátó egyéb, 1. és 2. célterületi kutatás kapcsán nem említett szervezet állami és önkormányzati tulajdonú, nonprofit és profitorientált cég, nonprofit szervezet és intézményi háttérszervezet is”. Később<sup>6</sup> hozzáteszi: „Különös figyelmet kell fordítani azon szervezetekre, amelyek esetében a közzétételi kötelezettség nem evidencia, mégis vizsgálat tárgyát képezi, mint például az állami háttérű nonprofit szervezetek vagy az állami beruházásokban, közbeszerzésekben érintett privát tulajdonú gazdasági társaságok.”

Az ML meghatározásait summázva, már előzetesen a következőkre kívánunk rámutatni. **A „nonprofit szervezetek”** megjelölés alatt, a hatályos magyar jogi szabályozásból kiindulva, az adóhatóság információs füzet<sup>7</sup> **az egyesületeket, alapítványokat** (ezt a két jogalanyt tekinti az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény /Ectv./ civil szervezetnek), **a közalapítványokat és a köztestületeket érti, de ebbe a körbe be kell vonnunk a nonprofit gazdasági társaságokat is**, melyekről 2014. március 15. óta a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (Ct.) 8. címe rendelkezik<sup>8</sup>. Az Ectv. 32. § (1) bek. a) pontja alapján a civil szervezetek, míg a b) pont utaló szabálya és a Ct. 9/F. § (4) bek. alapján a nonprofit gazdasági társaságok közhasznú szervezetté minősíthetők, mely jogálláshoz speciális közzétételi kötelezettségek is tapadnak<sup>9</sup>. **Az „állami vagy önkormányzati háttér” az egyesületek esetén nehezen értelmezhető. Közalapítvány Magyarországon 2006. augusztus 24. óta nem létesíthető<sup>10</sup>, a jogintézmény fokozatosan kivezetésre kerül. Az alapítványok esetében tehát az „állami vagy önkormányzati háttér” az alapítói pozícióban kereszttül ragadható meg: azokat az alapítványokat érdemes megvizsgálni, ahol az alapító az állam, önkormányzat, ill. költségvetési szerv (a problémakörnek leágazása, amikor alapítói pozícióban köztulajdonban álló gazdasági társaságot találunk). Különös figyelmet kell fordítanunk ebben a körben a 2020. évi CXLVIII. törvénnyel módosított, a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény 11/A. § - 11/B. § - 11/C. §-ra és 1. sz. mellékletére: ez a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról rendelkezik, azokat sorolja fel, a felsorolásban – jelenleg – döntően felsőoktatási intézmények fenntartói szerepelnek. A nonprofit szervezetekre vonatkozó okfejtésből viszont az is következik, hogy célszerű a 3. Kutatáson belül átfogóan és a teljesség igényével foglalkozni valamennyi közttestülettel. A felsőoktatási intézményeknek időközben egyre növekvő hányada kerül közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány fenntartásába: őket ebben a körben érdemes vizsgálat tárgyává tenni.**

<sup>2</sup>Műszaki Leírás 4.1.3. alpont címe

<sup>3</sup>Műszaki Leírás 87. o.

<sup>4</sup>Műszaki Leírás 44. o.

<sup>5</sup>Műszaki Leírás 4.3.3. alpont, 107-108. o.

<sup>6</sup>Műszaki Leírás 108. o.

<sup>7</sup>Nonprofit szervezetek (egyesületek, közttestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.):2. o.

<sup>8</sup><http://triasz-audit.hu/nonprofit-tarsasagokrol-2014-marcius-15-tol/>

<sup>9</sup>Nonprofit szervezetek (egyesületek, közttestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.):5. o.

<sup>10</sup>Nonprofit szervezetek (egyesületek, közttestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.):2. o.



A további felsőoktatási intézmények vagy jelenleg is állami költségvetési szervek, vagy magánfenntartású intézmények, melyeket elsősorban az állami támogatások vonatkozásában tudunk bevonni az érintetti körbe.

Az 1-2. Kutatás, valamint a 3. Kutatás lehatárolásában a közhatalmi jelleg jelenléte nem biztosít tökéletes fogódzót: kivételesen az állami, önkormányzati szervezetek körében is találunk közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező jogalanyokat, miközben a köztestületek tipikusan rendelkeznek közhatalmi felhatalmazottsággal. Az 1-2. Kutatás alanyai az államháztartás valamely alrendszeréhez tartoznak, azonban az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 3. § (2) bek. c)-d) pontjaiban, kivételes törvényi felhatalmazással ugyan, de a központi alrendszerbe von bizonyos köztestületeket és az általuk alapított köztestületi költségvetési szerveket. A közhatalmi jelleg és az államháztartási alrendszerbe tartozás tehát tipikus, de mégsem hézagmentes elhatárolási szempont. Azt viszont elmondhatjuk, hogy míg az 1-2. Kutatáshoz kizárólag közjogilag megragadható jogalanyok tartoznak, addig a 3. Kutatáshoz kizárólag magánjogi szervezetek. A magánjogi minősítés a köztestületekre is igaz. A köztestületet mint „közjogi jogi személyt” már Szladits Károly is a magánjog területére sorolta<sup>11</sup>, a rendszerváltás után pedig a Polgári Törvénykönyvben került elhelyezésre az intézmény. A köztestületnél tehát a magánjogi, egyesületi jelleg a domináns, s ezt szövik át közjogi (közigazgatási jogi) vonatkozások. Az ML meghatározására<sup>12</sup> is figyelemmel azt mondhatjuk: kutatási területünk érintetti körébe a közfeladatot ellátó magánjogi szervezetek főbb típusai tartoznak. Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy a másutt említett<sup>13</sup> privátársaságok (pl. közbeszerzések nyertesei) ugyan átláthatóságra kötelezett szervezetek, azonban nem feltétlenül látnak el közfeladatot.

A „közfeladat” ugyanakkor a magyar információs szabadság-szabályozás kulcsfogalma. Az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 3. § 5. pontja a közérdekű adat definícióját a közfeladatban horgonyozza le, de a közfeladathoz rögzítette az információs szabadságot a 8/2016. (IV. 6.) AB határozat is. Majtényi László monográfiájában a 16/1998. (V.8.) AB határozathoz nyúl vissza, amikor a közfeladat mibenlétét kutatja: „általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania.”<sup>14</sup> A közfeladat legplasztikusabb törvényi meghatározását az Áht. 3/A. § (1) bek. adja: „Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.” Az Infotv. 26. § (1) bek. „állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervről” szól. A jogirodalom kezdetben<sup>15</sup> a köztestületeket és a közalapítványokat sorolta csak az egyéb közfeladatot ellátó szervek közé. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjában Hercsik Zita ítélőtáblai bírő arra jutott<sup>16</sup>, hogy a közfeladatot ellátó szervre nincs egzakt fogalom, de a minősítésnek – és így a megismerhetőségnek – feladatorientált és vagyonszemponthoz alapja lehet. A szakirodalomban másutt is találkozunk a feladatorientált és a vagyonalapú megközelítések megkülönböztetésével<sup>17</sup>: egyik esetben az merül fel, hogy létezik-e állami, önkormányzati vagy egyéb jogszabályban meghatározott feladat, amelyet az adott entitás lát el, míg a másik aspektus a közvagyonnal való gazdálkodás tényére helyezi a fókuszot. Annak idején adatvédelmi biztосként Majtényi László az ABI 490/K/1998. sz. ügyben például a szakszervezeteket

<sup>11</sup> „A magyar magánjog vázlatja” c. munkájából idéz a Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.) a 29. oldalon

<sup>12</sup> Műszaki Leírás 4.1.3. alpont címe

<sup>13</sup> Műszaki Leírás 108. o.

<sup>14</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 244. o.

<sup>15</sup> Kerekes Zsuzsa - Zombor Ferenc: Az információs jogok és a sajtó (INDOK, 1999., Bp.): 15. o.

<sup>16</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp.: 40-41. o.

<sup>17</sup> Révész Balázs - Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben (Dialóg Campus, Budapest, 2017.): 11. o. <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/R%C3%A9v%C3%A9sz%20Bal%C3%A1z%20-%20Buz%C3%A1s%20P%C3%A9ter%20-%20%C3%81t%C3%A1that%C3%B3s%C3%A1g%20a%20k%C3%B6z%C3%A9ny%C3%BCgyekben.pdf>



egyértelműen nem tekintette közfeladatot ellátó egyéb szervezetnek.<sup>18</sup> Hercsik Zita viszont felidéz egy jogerős ítéletét, mely kimondja, hogy a hallgatói önkormányzat jogosultságait és az ellátott feladatait tekintve közfeladatot lát el.<sup>19</sup> A sportági szakszövetségek ugyan ma már nem köztisztviselők és a szakirodalom<sup>20</sup> nem is tekinti őket közfeladatot ellátó szervezeteknek, azonban mégiscsak törvényből eredeztetett – sok esetben monopoljellegű – feladatokat látnak el (l. a sportról szóló 2004. évi I. törvény /St./ 22. § /1/-/2/ bek.-t, a /3/ bek. pedig egyenesen így fogalmaz: „A látvány-csapatsportban működő szakszövetség a (2) bekezdés f) pont fa) és fb) alpontjában meghatározott feladatok ellátása során közigazgatási hatósági hatáskört gyakorol.”) Mindezzel csak arra szeretnénk volna ráirányítani a figyelmet, hogy a közfeladatot ellátó szervezetek köre jóval bővebb az ML-ben meghatározott jogalanyi körnél és nehezen – leginkább csak esetről-esetre – felleltározható<sup>21</sup>.

**A környezeti információk mint minősített közérdekű adatok<sup>22</sup> kérdése ugyanakkor ennél is jobban kitérít a közérdekű adatok kezelők körét.** A környezetterheléssel, környezetbe történő kibocsátással összefüggő információk kiadására és közzétételére a vízminőséget veszélyeztető, de ISO-minősítést elnyert és „környezetvédelmi jelentést készítő” cég<sup>23</sup> éppúgy kötelezhető, mint mondjuk egy talajszennyező tevékenységet végző gazdálkodó. Az egyes környezeti elemek és környezetterhelő tevékenységek kapcsán azonban szerteágazó szektorális szabályozásban<sup>24</sup> lelhetők fel elsősorban az aktív-, néhol a passzív-információs szabadság érvényesítésének részletszabályai. **Dogmatikai szempontból megállapíthatjuk, hogy a közösségi erőforrások használata – tehát a közpénz-, közvagyon-felhasználás (Infotv. 27. § /3/-/3a/ bek.) és a környezethasználat – az a magatartás, amely áttöri az Infotv. szervi hatályát.** Jóllehet helyzetelemzésünk és kutatásunk nem terjedhet ki a potenciálisan környezeti információt kezelők végtelen halmazára, azonban az imént vázolt érintetti kör tekintetében a környezeti információs szabadság érvényesülését is vizsgáljuk.

Fentiek alapján az érintetti kör a fejezetben a következő struktúrában kerül bemutatásra.

A célterületi érintetti kör bemutatása során első lépésben azt az érintetti kört mutatjuk be, amelyre a kutatás fókuszja is irányul majd:

- Köztulajdonban lévő (állami, önkormányzati tulajdonú) gazdasági társaságok (5.1.1 alfejezet);
- Állami, önkormányzati háttérű alapítványok (5.1.2 alfejezet);
- Köztisztviselők (5.1.3 alfejezet).

A bemutatás során az általános státusszabályoktól igyekszünk haladni a különös státusszabályok felé.

Külön alfejezetben (5.1.4 alfejezetben) tipizáljuk:

- egyrészt a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó jogalanyokat (Infotv. 26. § /3/ bek.); valamint
- 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 érintett és általában az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő jogalanyokat (Infotv. 27. § /3/ bek. és /3a/ bek. első mondatai).

<sup>18</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 406-407. o.

<sup>19</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 38. o.

<sup>20</sup>A magyar sport jogi szabályozása (szerk.: Sárközy Tamás, HVG-ORAC, 2019., Bp.): 112. o.

<sup>21</sup> [https://www.naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-60-2-V.pdf](https://www.naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-60-2-V.pdf) MLSZ-szel kapcsolatos jelentés

<sup>22</sup>Kalás György: Adatvadászati (Reflex, 2002., Győr): 3. o.

<sup>23</sup>Kalás György: Joggal, körömmel (KÖT, 2001., Bp.): 8-9. o.

<sup>24</sup>Erről lásd: Mező István: Vázlat a környezeti információkhoz való hozzáférés európai és hazai szabályrendszeréről, tekintettel az adatvédelmi biztos gyakorlatára (in: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban – szerk.: Fodor László, 2004., Debrecen – 170-173. o.) és Kalás György: Adatvadászati (Reflex, 2002., Győr): 16-17. o.



Itt jegyezzük meg, hogy az 5.1.4 alfejezet alatti jogalanyi kör teljes felleltározása nem lehetséges, ezért itt csak a helyzetelemzésre, főbb jogalany-, illetve jogviszonytípusok, valamint a tipikus problémák bemutatására vállalkozunk.

A fejezetet a célcsoport-specifikus adottságokat és kihívásokat összefoglaló rész zárja (lásd 5.2 alfejezet).

## 5.1 A célterületi érintetti kör elemzése

### 5.1.1 Köztulajdonban levő gazdasági társaságok

#### 5.1.1.1 A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok tipizálása

**A köztulajdonban levő gazdasági társaságokat négy alapvető szempont szerint tudjuk csoportosítani.**

- 1. A köztulajdonban levő gazdasági társaság állhat állami vagy önkormányzati tulajdonban, de számos példa van arra, hogy a gazdasági társaságban egyaránt birtokol részesedést az állam és önkormányzat.** Az Alaptörvény 38. cikk (1) bek.-ből – „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon” – kiindulva, az állami és az önkormányzati tulajdon – így a társasági részesedés is – egyaránt a nemzeti vagyon része.
- 2. A köztulajdonban levő gazdasági társaságok egy részének alapításáról, működéséről jogszabály nevesítetten rendelkezik, többségükre azonban kizárólag az általános társasági és cégjogi – esetleg: szektorális, de ebben az esetben sem nevesített – szabályok vonatkoznak.**
- 3. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetében egyaránt megtalálhatóak a 2013. évi V. törvény (új Ptk.) Harmadik Könyve harmadik része alá tartozó, profitorientált gazdasági társaságok,** melyeket üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására, a tagok vagyoni hozzájárulásával hoznak létre, s amelyekben a tagok a nyereségből közösen részesednek, a veszteséget közösen viselik; továbbá a Ct. 9/F. § alá tartozó nonprofit gazdasági társaságok, amelyek létesítő okirata tartalmazza, hogy a tevékenységéből származó nyereség a tagok között nem osztható fel, hanem az a gazdasági társaságok vagyonát gyarapítja<sup>25</sup>.
- 4. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok elemzése során lényeges ismerv továbbá, hogy az állami, önkormányzati részesedés közvetett vagy közvetlen formában áll fenn az adott társaságban.**

Vizsgálatunk fókuszja miatt azonban **további elkülönítéseket is alkalmaznunk kell:**

- Majtényi László kiemeli a halmazon belül a „kommunális, közüzemi jellegű” (közszolgáltató) cégeket, továbbá a „teljes vagy részleges állami monopóliumokat”<sup>26</sup>.
- Gazdó Angéla tanulmányában<sup>27</sup> az üzleti titok problematikáját vizsgálva különíti el ugyancsak az „állami monopolfeladatokat ellátó társaságokat”, valamint azokat a cégeket, amelyeket „jogszabály jelöl ki bizonyos feladatokra”. Az üzleti titok körüli „forrópont” azonban a szakirodalmat és a joggyakorlatot egyaránt arra indította, hogy ne egyszerűen csak a köztulajdonban álló gazdasági társaságok, hanem az érintett társaságok egyes tevékenységei között is különbséget tegyenek információszabadság-jogi szempontból.
- Majtényi már adatvédelmi biztósként más megítélés alá helyezte azokat az állami részesedéssel bíró cégeket, amelyek a versenyszférában működnek<sup>28</sup>. Csakhogy a piaci és a nem-piaci tevékenységek egy adott cég működésében párhuzamosan is jelen lehetnek.
- Hercsik Zita joggyakorlat-elemzésében foglalkozik a piaci szereplőként működő állami, önkormányzati cégekkel, majd kitér a 7/2016. (IV. 6.) AB határozat kapcsán az egyébként

<sup>25</sup><http://triasz-audit.hu/nonprofit-tarsasagokrol-2014-marcius-15-to/>

<sup>26</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 227. o.

<sup>27</sup>Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.):6-7. o.

<sup>28</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 228. o.



egyetemes postai szolgáltató Magyar Posta üzleti tevékenységére<sup>29</sup>. A Magyar Posta jogerősen pert is nyert, amikor a „Helyi Téma” c. lap hírlapterjesztési szerződéssel kapcsolatos árázásra vonatkozó adatot kértek tőle, minthogy ez versenypiacon nyújtott szolgáltatás volt, ami közpénzköltéshez, a köztalpon felhasználásához közvetlenül nem kapcsolódott<sup>30, 31</sup>.

#### 5.1.1.2 A társasági jogi keretek

**A társasági jogi szabályozás 2014. március 15. óta az új Ptk. része. A szabályozás lépcsőzetesen épül fel: a Harmadik Könyv első része valamennyi jogi személyre irányadó általános magánjogi szabályokat, míg a harmadik rész X. címe a gazdasági társaságok közös szabályait tartalmazza. A társasági jog tulajdonképpen „különös szabályait” – cégformánként – a XI.-XII.-XIII.-XIV. címek jelentik. A közkereseti társaságnak (XI. cím) és a betéti társaságnak (XII. cím) mint korlátlan felelősségi cégformának az állami, önkormányzati szektorban elenyésző a jelentősége. A korlátolt felelősségű társaságra vonatkozó szabályokat a XIII. cím alatt találjuk. Elsősorban az önkormányzati szektorban van különös jelentősége az egyszemélyes társasági konstrukciónak (3:208. § - 3:209. §). A részvénytársaságnak (XIV. cím) két működési formáját ismeri a kódex: nyilvánosan működő részvénytársaság (nyrt.) és zártkörűen működő részvénytársaság (zrt.) - 3:211. § (1)-(2) bek. Az nyrt. fogalmi eleme, hogy részvényei a tőzsdére bevezetésre kerültek, így működésüket az új Ptk.-val párhuzamosan szabályozza a tőkepiacról szóló 2011. évi CXX. törvény (Tpt.). Az állami és a megyei, nagyvárosi önkormányzati szektorban elterjedt egyszemélyes részvénytársaságról a 3:323. § szól. A minősített többség (korlátolt felelősségű társaság vagy zártkörűen működő részvénytársaság tagja – közvetlenül vagy közvetve – a szavazatok legalább háromnegyedével rendelkezik), a befolyásszerzés szabályairól a 3: 324. § rendelkezik. Az állami és az önkormányzati szektorban egyaránt<sup>32</sup> fontos vállalatcsoporti, uralmi szerződéses rendelkezéseket a 3:49. § - 3:62. § alatt találjuk. Ennek kapcsán hangsúlyozzuk, hogy a Vértesi Erőmű Zrt.-hez intézett közérdekű adatigénylési ügyet lezáró 25/2014. (VII. 22.) AB határozat úgy foglalt állást az információszabadság érvényesülése mellett, hogy érvelésében markáns elem: „A Vértesi Erőmű Zrt. így lényegében a vállalatcsoport uralkodó tagjának számító anyavállalat irányított leányvállalataként működik.”<sup>33</sup> Megjegyezzük, hogy az új Ptk. a társasági jogi szabályozástól függetlenül, azt követően, a negyedik részben foglalja magában az általános szövetkezeti jogi szabályokat: számos szövetkezet működik ma Magyarországon önkormányzati szerepvállalással (kétségtelen azonban, hogy az információszabadság-jogi szabályozás tekintetében nem fakad különbség a gazdasági társasági és a szövetkezeti státus között). A Ct. 2. § (1) bek. értelmében, a cég – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az a jogalany, amely a cégnyilvántartásba történő bejegyzéssel, üzletszerű gazdasági tevékenység folytatása céljából jön létre: ezért a cég fogalma alatt a gazdasági társaságokat is értjük. Ebből viszont az is következik, hogy a Ct. szabályozza a gazdasági társaságok cégbírósi bejegyzését, törlését, az ezekre vonatkozó cégbejegyzési és változásbejegyzési eljárásokat, a gazdasági társaság és a szövetkezet tagjának kizárása iránti perek specialitásait, a cégek felett gyakorolt törvényességi felügyeletet, továbbá – s ez a helyzetfeltárás vonatkozásában kiemelten fontos – a cégnyilvántartás nyilvánosságát, közhitelességét, az adatváltozások átvezetését, a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (Szt.) szerinti beszámolók letétbe helyezését és közzétételét, a gazdasági társaságokra vonatkozó közlemények Céglőnyben való kötelező közzétételét. A piacon működő gazdasági társaságok „tevékenységi kódexének” is tekinthetjük a versenycselekményeiket érintő, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényt (Tpv.). A Transparency International – Magyarország (TI) 2015-ös állami vállalati átláthatóságról szóló kutatási jelentése is megállapítja, hogy a**

<sup>29</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 51. o.

<sup>30</sup><https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2016/05/11/a-kozpenz-korbevesz/>

<sup>31</sup>[https://www.naih.hu/files/NAIH\\_1288\\_J\\_2016-2.pdf](https://www.naih.hu/files/NAIH_1288_J_2016-2.pdf) Postatv vélemény.

<sup>32</sup>Erről lásd: Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról (szerk.: Hoffman István - HvgOrac, 2016., Bp.): 92-96. o.

<sup>33</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) második melléklet Viliám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 92. o.



**versenyszférában működő, de állami tulajdonban levő szereplők körében jelenleg versenyhátrányt okozhat bizonyos, a törvény által előírt információk közlése.<sup>34</sup>**

### 5.1.1.3 Nemzeti vagyon, állami vagyon

Az Alaptörvény már idézett 38. cikk (1) bek. értelmében, az állami tulajdon – így az állami cégtulajdon is – a nemzeti vagyon része. Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok speciális státusszabályaként tehát párhuzamosan kell alkalmazni az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényt (Ávt.) és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt (Nvt.) vonatkozó szabályait. Az Ávt. 1. § (2) bek. c) pontja szerint állami vagyonnak minősül az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés. Az Ávt. ugyanakkor külön törvényre utalja a Magyar Nemzeti Bank, az Államadósság Kezelő Központ Zrt. és a Magyar Távirati Iroda Zrt. működésére vonatkozó szabályokat (/3/ bek. b.). A rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlóként – főszabály szerint, ha törvény vagy miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – az MNV Zrt. gyakorolja (3. § /1/ bek.). A tulajdonosi jogokat a Magyar Posta Zártkörűen Működő Részvénytársaság felett – ha miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter; azon állami tulajdonban álló ingatlanok felett, amelyek egy része a Nemzeti Földalapba tartozik, a miniszter az agrárpolitikáért felelős miniszterrel közösen, a Nemzeti Földalapról szóló törvény, valamint annak végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint; a HM ArmCom Kommunikációtechnikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a HM Arzenál Elektromechanikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a HM CURRUS Gödöllői Harcjárműtechnikai Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a HM Elektronikai, Logisztikai és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság felett a miniszter; a víziközmű-szolgáltató társaságok állami tulajdonú társasági részesedése felett a Nemzeti Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság gyakorolja (/2/ bek.). A 2014. évi XXXV. törvénnyel beültetett (2a) bek. kiutal az Nvt.-re: „E törvény felhatalmazása alapján – a 2. §-ban meghatározott célok hatékonyabb elérése érdekében, miniszteri rendeletben, az ott meghatározott állami vagyoni kör tekintetében, meghatározott időtartamra – e törvény keretei között, a joggyakorlás egyes szabályainak meghatározásával az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének, illetve azok meghatározott részének gyakorlóját a miniszter az Nvt. 7/A. § (1) bekezdése szerinti személy kijelölésével határozhatja meg.” Az Nvt. 7/A. § (1) bek. a minisztert, központi költségvetési szervet, az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezetet, az állam és az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet együttesen 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaságot, valamint a Kormány egyedi határozatában meghatározott személyt nevesíti. A (3) bek. értelmében az Nvt. 2. mellékletben felsorolt állami tulajdonban álló nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő gazdasági társasági részesedések felett a tulajdonosi jogok gyakorlására kizárólag a miniszter, központi költségvetési szerv vagy az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet jogosult. Ebben a körben említést kell még tennünk az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről szóló 1/2018. (VI. 25.) NVTNM rendeletről (NVTNMR.). A tulajdonosi joggyakorlás további szabályait állapítják meg az Ávt. 3. § (3)-(3a)-(3b)-(3c) bekezdései. A (4) bek. alapján az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységet az Állami Számvevőszék évente ellenőrzi. A 27/A. § egy sajátos konstrukcióról rendelkezik: a Kormány valamely központi költségvetési szerv állami feladatainak 100%-os állami tulajdonú gazdasági társaság általi átvételéről kormányrendelettel dönt akként, hogy a gazdasági társaság jogutódja a központi költségvetési szervnek az általa ellátott közfeladat és a közfeladat ellátásához kapcsolódó vagyon - ideértve a vagyoni jogokat és kötelezettségeket is - vonatkozásában, úgy a vagyonnal kapcsolatos vagyonkezelői jogviszonyra vonatkozóan a (2)-(4) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni.. A 29-30. § az állami tulajdonú gazdasági társaságok alapítására, a cégbejegyzési eljárására, cégnyilvánosságra, valamint az állami tulajdonos jogaira és kötelezettségeire (tehát társasági és cégjogi kereteihez képest) tartalmaz különös rendelkezéseket. Az állami tulajdonú gazdasági társaságok elidegenítésének speciális szabályait a 38-42. § tartalmazza. Az Nvt. további rendelkezései közül csak a vizsgálatunk szempontjából leglényegesebb státusszabályokra utalnánk. A 3. § (1) bek. 1. pontja adja meg az átlátható szervezet definícióját: eleve annak minősül az olyan gazdasági társaság, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együtt

<sup>34</sup>Az állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata – kutatási jelentés (írta: Papp Krisztina, TI., 2015. június): 5. o.



100%-os részesedéssel rendelkezik, a továbbiakban pedig a tulajdonosi szerkezet átláthatóságára vonatkozó előírásokat adja meg a pont. **Az állam és a helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, amely az átláthatósági kritériumoknak nem felel meg és ilyenben részesedést sem szerezhet (8. §), továbbá nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni csak természetes személy vagy átlátható szervezet részére lehet (13. § /2/ bek.).** A 3. § (1) bek. 12. pontja úgy határozza meg a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon fogalmát, hogy az a kizárólagos állami, önkormányzati tulajdonnak nem minősülő azon nemzeti vagyon, amelynek állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt. A 4. § (2) bek. szerint ilyen nemzeti vagyonnak minősül a 2. mellékletben – valamint külön törvényben vagy kormányrendeletben – meghatározott állami tulajdonban álló vagyonelem. A 2. melléklet I. pontja sorolja fel a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó állami tulajdonban álló társasági részesedéseket.

1. táblázat: Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó állami tulajdonban álló társasági részesedés

Ssz.	Szervezet neve	Állami részesedés legalacsonyabb mértéke
1.	Magyar Villamos Művek Zrt.	75%+1 szavazat
2.	Bakonyerdő Erdészeti és Faipari Zrt.	100%
3.	DALERD Délalföldi Erdészeti Zrt.	100%
4.	ÉSZAKERDŐ Erdőgazdasági Zrt.	100%
5.	Gemenci Erdő- és Vadgazdaság Zrt.	100%
6.	GYULAJ Erdészeti és Vadászati Zrt.	100%
7.	Ipoly Erdő Zrt.	100%
8.	Kisalföldi Erdőgazdasági Zrt.	100%
9.	KEFAG Kiskunsági Erdészeti és Faipari Zrt.	100%
10.	EGERERDŐ Erdészeti Zrt.	100%
11.	Mecsekerdő Zrt.	100%
12.	NEFAG Nagykunsági Erdészeti és Faipari Zrt.	100%
13.	NYÍRERDŐ Nyírségi Erdészeti Zrt.	100%
14.	Pilisi Parkerdő Zrt.	100%
15.	SEFAG Erdészeti és Faipari Zrt.	100%
16.	Szombathelyi Erdészeti Zrt.	100%
17.	VADEX Mezőföldi Erdő- és Vadgazdálkodási Zrt.	100%
18.	Vértesi Erdészeti és Faipari Zrt.	100%
19.	Zalaerdő Erdészeti Zrt.	100%
20.	Budapesti Erdőgazdaság Zrt.	100%





Ssz.	Szervezet neve	Állami részesedés legalacsonyabb mértéke
21.	Kaszó Erdőgazdaság Zrt.	100%
22.	VERGA Veszprémi Erdőgazdaság Zrt.	100%
23.	HM Armcom Zrt.	100%
24.	HM Currus Zrt.	100%
25.	HM Arzenál Zrt.	100%
26.	Magyar Export-Import Bank Zrt.	100%
27.	Magyar Exporthitel Biztosító Zrt.	100%
28.	Magyar Posta Zrt.	75%+1 szavazat
29.	Magyar Államvasutak Zrt.	100%
30.	Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zrt.	65,6%
31.	HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zrt.	100%
32.	Magyar Fejlesztési Bank Zrt.	100%
33.	Hortobágyi Természetvédelmi és Génmegőrző Nonprofit Kft.	100%
34.	HM Elektronikai, Logisztikai és Vagyongazdálkodó Zrt.	100%
35.	Államadósság Kezelő Központ Zrt.	100%
36.	Garantiqa Hitelgarancia Zrt.	25%+1 szavazat
37.	Regionális Fejlesztési Holding Zrt.	100%
38.	Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.	100%
39.	Concordia Közraktár Kereskedelmi Zrt.	100%
40.	Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft.	100%
41.	Szerencsejáték Zrt.	100%
42.	Bábolna Nemzeti Ménesbirtok Kft.	100%
43.	Mezőhegyesi Állami Ménes Lótenyésztő- és Értékesítő Kft.	100%
44.	Dunamenti Regionális Vízmű Zrt.	75%+1 szavazat
45.	Dunántúli Regionális Vízmű Zrt.	75%+1 szavazat
46.	Észak-dunántúli Regionális Vízmű Zrt.	75%+1 szavazat
47.	Észak-magyarországi Regionális Vízművek Zrt.	75%+1 szavazat



Ssz.	Szervezet neve	Állami részesedés legalacsonyabb mértéke
48.	Tiszamenti Regionális Vízművek Zrt.	75%+1 szavazat
49.	Herendi Porcelánmanufaktúra Zrt.	25%+1 szavazat
50.	Országos Hulladékgazdasági Ügynökség Nonprofit Kft.	100%
51.	Kincsem Nemzeti Lóverseny és Lovas Stratégiai Kft.	100%
52.	Magyar Lóversenyfogadást Szervező Kft.	100%
53.	Diákhitel Központ Zrt.	100%
54.	Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt	100%
55.	Állami Autópálya Kezelő Zrt.	100%
56.	Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt.	100%
57.	Magyar Közút Nonprofit Zrt.	100%
58.	Magyar Turizmus Zrt.	100%
59.	Vasúti Pályakapacitás-elosztó Kft.	100%
60.	Hollóházi Hungarikum Nonprofit Kft.	50%+1 szavazat
61.	RÁBA Járműipari Holding Nyrt.	50% + 1 szavazat
62.	Nemzeti Filmintézet Zrt.	100%

*Forrás: Nyt. 2. melléklet I. pont, saját szerkesztés*

A 4. § (4) bek. alapján korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonnak minősül a 2. melléklet I. pontjában fel nem sorolt, de többségi állami tulajdonban álló, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.) 6. §-ban meghatározott közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló, állami tulajdonban lévő társasági részesedés. Korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonnak minősül továbbá a sem a kizárólagos állami, önkormányzati tulajdon körébe, sem pedig nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó vagyonelem, amely felett a rendelkezési jog gyakorlását jogszabály feltételhez köti: állami vagyon tekintetében kincstári vagyonként, a helyi önkormányzat vagyona tekintetében törzsvagyonként (Nvt. 6. § /6/ bek.). A közfeladat-ellátást védő lényeges korlátozás, hogy a 100%-os állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság azon közfeladat végzésére, amelynek ellátására alapították – az állami vagyonról szóló törvény szerinti tulajdonosi joggyakorló társaságok kivételével – gazdasági társaságot nem alapíthat (8. § /6/ bek.). A 16. § (1) bek. rendezi az Nvt. viszonyát az Ávt.-vel (a, pont), a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénnyel (Mötv. - b, pont), a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvénnyel (Kt.), továbbá az egyes speciális közfeladat ellátásával megbízott gazdasági társaságokról szóló szektorális törvényekkel (e,-f,-g,-h,-i, és m,-n,-o,-p,-q,-r, pontok).

#### 5.1.1.4 Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok státusza

Az Alaptörvény már idézett 38. cikk (1) bek. értelmében a helyi önkormányzati tulajdon – így az önkormányzati cégtulajdon is – a nemzeti vagyon része. A 32. cikk (6) bek. így szól: „A helyi



önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.” Az Mötv. kommentárja<sup>35</sup> úgy foglal állást, hogy az önkormányzati vagyon egyfajta célvagyon, ami – az Alaptörvény és az Mötv. szerint egyaránt – az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálja, ergo: az önkormányzati vagyon közfeladat ellátására szolgál. Hozzáteszi: a közfeladat-ellátás történhet közvetlen és közvetett módon is. Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok speciális státusszabályaként párhuzamosan kell alkalmazni az Mötv. és az Nvt. vonatkozó szabályait. Ebben a körben az Nvt.-nek csak a speciálisan az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságokra irányadó rendelkezéseire fogunk kitérni, az állami tulajdonban lévő cégeknél már ismertetett, a helyi önkormányzati tulajdonra is vonatkozó szabályokat nem ismételjük meg. Az egységes köztulajdon mint nemzeti vagyon koncepciója egy új szabályozási modellt hozott létre. Az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés korlátaira vonatkozó szabályokat az Nvt. rögzíti (ezen belül is kifejezetten az önkormányzati vagyonról az 5. § szól), míg az Mötv. szabályozza a tulajdonosi jogok és kötelezettségek általános gyakorlásának rendjét, valamint a vagyonkezelői joggal kapcsolatos – az Nvt.-től eltérő – rendelkezéseket<sup>36</sup>. A tulajdonosi joggyakorlás korlátját<sup>37</sup> az Nvt. 5. § (1) bek. a törzsvagyon és az üzleti vagyon megfogalmazásával állítja fel, majd az (5)-(6) bek. a törzsvagyonon belül megkülönbözteti – és a közvetlen közfeladat-ellátáshoz, ill. közhatalom-gyakorláshoz tapasztja – a korlátozottan forgalomképes törzsvagyont. Az (5) bek. d. pontja pedig e körben nevesíti is a Balatoni Hajózási Zrt.-ben – amúgy több helyi önkormányzat által – birtokolt társasági részesedést. Az Mötv. 41. § (8) bek. az önkormányzati szolgáltatásszervezési mód kötelező, törvényi meghatározását teszi lehetővé: „Törvény előírhatja, hogy meghatározott közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított költségvetési szerv, olyan állami vagy legalább többségi önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, amelyben az állam vagy az önkormányzat legalább többségi befolyással bír vagy e gazdasági társaság legalább többségi tulajdonában álló és legalább többségi befolyása alatt álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság vagy önkormányzati társulás láthat el.” Eddig ilyen megoldással a parkolási és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások körében találkozhattunk<sup>38</sup>. Az Mötv. az önkormányzatok tulajdonosi magatartását a 106-110/A. §-ban helyezi keretek közé. A 108/A. § kifejezett eltérést enged az Nvt. kötelező versenyeztetési szabályától. A 107. § második mondata kimondja: „A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.” Ennek kapcsán felhívjuk a figyelmet az 5/2014. (II. 14.) AB határozattal – tulajdonképpen az adatigénylő javára – zárult Pécsi Vízmű-ügyre, ahol a Pécsi Vízmű Zrt. jogi-gazdasági átvilágításáról készített vizsgálati jelentés kiadását kérték, mely a pécsi képviselő-testület mint tulajdonosi jogok gyakorlója 410/2009. (IX. 10.) számú határozata elfogadásának alapjául szolgált, azonban az adatigénylő álláspontja szerint a jelentésben foglalt önkormányzati feladatra vonatkozó adatok közérdekű adatok és ezért nyilvánosak<sup>39</sup>.

#### 5.1.1.5 Törvényben nevesített és közfeladattal ellátott, köztulajdonban levő gazdasági társaságok

Léteznek olyan – részben, vagy egészben – köztulajdonban álló gazdasági társaságok, amelyekről törvény nevesítetten rendelkezik és egyúttal közfeladatot is rendel hozzájuk.

2. táblázat: Részben – vagy egészben – köztulajdonban álló gazdasági társaságok listája

Ssz.	Szervezet neve
1.	Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság
2.	BMSK Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zártkörűen Működő Részvénytársaság

<sup>35</sup>A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata (szerk.: Nagy Mariann - Hoffman István, HvgOrac, 2016., Bp.): 431. o.

<sup>36</sup>A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata (szerk.: Nagy Mariann - Hoffman István, HvgOrac, 2016., Bp.): 435. o.

<sup>37</sup>A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata (szerk.: Nagy Mariann - Hoffman István, HvgOrac, 2016., Bp.): 436. o.

<sup>38</sup>Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról (szerk.: Hoffman István- HvgOrac, 2016., Bp.): 76. o.

<sup>39</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 89-90. o.



Ssz.	Szervezet neve
3.	Budapest 2024 Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság
4.	Diákhitel Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság
5.	Duna Médiaszolgáltató Zártkörűen Működő Nonprofit Részvénytársaság
6.	Honvéd Együttes Művészeti Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
7.	HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zártkörűen Működő Részvénytársaság
8.	Hungary Helps Ügynökség Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság
9.	Kelet-Magyarországi Versenypálya Korlátolt Felelősségű Társaság
10.	Kínai-Magyar Vasúti Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság
11.	Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
12.	Magyar Exporthitel Biztosító Zártkörűen Működő Részvénytársaság
13.	Magyar Export-Import Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság
14.	Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság
15.	Magyar Nemzeti Bank
16.	Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság
17.	Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság
18.	MÁV Magyar Államvasutak Zártkörűen Működő Részvénytársaság
19.	Müpa Budapest - Művészetek Palotája Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
20.	MVM NET Távközlési Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
21.	Nemzeti Artista- Előadó- és Cirkuszművészeti Központ Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság
22.	Nemzeti Filmintézet Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság
23.	Nemzeti Ménesbirtok és Tangazdaság
24.	Nemzeti Színház Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság
25.	Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság
26.	Nemzeti Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaság
27.	NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő zártkörűen működő Részvénytársaság
28.	NMI Művelődési Intézet Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaság
29.	Statisztikai Elemző Központ Korlátolt Felelősségű Társaság
30.	Városliget Ingatlanfejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság



Ssz.	Szervezet neve
31.	Veszprém-Balaton 2023 Zártkörűen Működő Részvénytársaság

*Forrás: 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról saját szerkesztés*

Magyarországon egyetlen olyan gazdasági társaság létezik, amely törvény erejénél fogva, cégbejegyzés nélkül jött létre: a kizárólagos állami tulajdonban álló Magyar Nemzeti Bank (MNB). A róla szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNBtv.) 5. § (2) bek. ugyanis így rendelkezik: „Az MNB cégnevét a cégjegyzékbe nem kell bejegyezni. A részvénytársaság elnevezést az MNB cégnevében nem kell feltüntetni.”

Az MNB azonban nem egyszerűen közfeladatot ellátó, hanem közhatalmi jogkört is gyakorló, alkotmányos intézmény (Alaptörvény 41. cikk). **Az MNBtv.-en kívül még három olyan törvényt találunk, amelynek tárgyi hatálya egyetlen – közfeladatot ellátó, köztulajdonban álló – gazdasági társaságra vonatkozik:**

- az 1994. évi XLIII. törvény a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Export hitel Biztosító Részvénytársaságról (EXIMBANKtv.),
- a 2001. évi XX. törvény a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról (MFBtv.), és
- a 2016. évi XCI. törvény a Nemzeti Ménesbirtok és Tangazdaságról. Közös ezekben a törvényekben, hogy – a közfeladat meghatározásán túl – az érintett gazdasági társaság tulajdonviszonyaira és működésére részletekbe menő speciális szabályokat állapítanak meg.

A vizsgálatunk tárgyát illetően ebben a körben a joggyakorlat egyértelmű (a nehézségek másutt, pl. a banktitok, üzleti titok megítélésénél merülnek fel): „az állami tulajdonú, a Külgazdasági és Külügyminisztérium közfeladatainak megvalósítására létrehozott gazdasági társaság, a Magyar-Export-Import Bank Zrt. – a vonatkozó jogszabályokból (Eximbanktv.) levezethetően – amellet, hogy egyértelműen közfeladatot lát el, közpénzekkel is gazdálkodik, így az általa kezelt közpénzekre vonatkozó adatok az Alaptv. 39. § (2) bekezdése szerint közérdekű adatok”<sup>40</sup>. A többi esetben arról van szó, hogy egy közpolitikai szabályozási területre vagy egy állami projektre hozott törvény nevesíti a gazdasági társaságot és állapít meg számára közfeladatot.

Közülük is kiemelkedik vizsgáltunk szempontjából:

- az Ávt.-nek az állam tulajdonosi jogai gyakorlására létrehozott Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.) feladatairól, jogállásáról, szervezetéről szóló III. fejezete;
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Ktv.) 20. § (11) bek. g) pontja a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaságról, a 29. § (1) bek. a NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zártkörűen működő Részvénytársaságról, a 32/A. § (1) bek. az MVM NET Távközlési Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 61/A. § (2) bek. a) pontja a HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 42. § a Diákhitel Központ Rt.-ről; a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény (sztrádatörvény) 4. § (2) bek. a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 5/A. § a Nemzeti Filmintézet Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról; a vasúti közlekedésről szóló CLXXXIII. törvény (Vtv.) 40. § – az 1872. évi XXVII. törvényre visszautalva – a Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 84. § (1) bek. a Duna Médiaszolgáltató Zártkörűen Működő Nonprofit Részvénytársaságról;

<sup>40</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglaló\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglaló_velemeny_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 57-58. o.



- a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 11. § az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) Zrt.-ről;
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény 6. § (3) bek. a Nemzeti Vízművek Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a közútkezelői feladatok átadásáról szóló 2013. évi CLXVI. törvény 1. § (1) bek. a Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény 1. § (1) bek. a Városliget Ingatlanfejlesztő Zrt.-ről;
- a XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvény 9. § (1) bek. a Budapest 2024 Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a Hungary Helps Programról szóló 2018. évi CXX. törvény 1. § (1) bek. a Hungary Helps Ügynökség Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a 2021. évi népszámlálásról szóló 2018. évi CI. törvény 4. § (1) bek. a Statisztikai Elemző Központ Korlátolt Felelősségű Társaságról;
- az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvény 4. § (1) bek.-ben szereplő felhatalmazás alapján kiadott 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.-ben a BMSK Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a 2020. évi Dubaji Világkiállításon történő magyar megjelenés sikeres megvalósításához, továbbá egyes nemzetközi nagyeseményekhez kapcsolódó rendelkezésekről szóló 2019. évi XIV. törvény 4. § (1) bek. a Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a Nemzeti Kulturális Tanácsról, a kultúrstratégiai intézményekről, valamint egyes kulturális vonatkozású törvények módosításáról szóló 2019. évi CXXIV. törvény 4. § (1) bek. a Nemzeti Színház Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról, a Nemzeti Artista-Előadó- és Cirkuszművészeti Központ Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságról, a Műpa Budapest - Művészetek Palotája Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságról, a Honvéd Együttes Művészeti Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságról, az NMI Művelődési Intézet Nonprofit Közhasznú Korlátolt Felelősségű Társaságról, valamint – a 2004. évi II. törvényhez hasonlóan – a Nemzeti Filmintézet Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- a Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvény 4. § (2) bek. a Kínai-Magyar Vasúti Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságról; az Európa Kulturális Fővárosa 2023 cím viselésével összefüggésben, az Európa Kulturális Fővárosa 2023 programsorozat sikeres megrendezéséhez és megszervezéséhez kapcsolódó rendelkezésekről szóló 2020. évi CXLIV. törvény 2. § (1) bek. a Veszprém-Balaton 2023 Zártkörűen Működő Részvénytársaságról;
- továbbá az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 59/A. § a Lechner Tudásközpont Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságról rendelkezik.

#### 5.1.1.6 Köztulajdonban lévő nonprofit gazdasági társaságok

**A köztulajdonban levő gazdasági társaságok között nonprofit gazdasági társaságokat is találunk. A hatályos szabályozás szerint nonprofit jelleg önmagában már az is, hogy a létesítő okiratában a társaság feltünteti, hogy nyeresége a tagok között nem osztható fel, az a társaság vagyonát gyarapítja: ez a körülmény ugyanis azt jelenti, hogy a működés és a gazdasági tevékenység pénzügyi eredménye a társaság vagyonában marad, abból a tagok jövedelmet nem szereznek.<sup>41</sup> A nonprofit gazdasági társaságokra vonatkozó alapvető státusszabályokat –**

<sup>41</sup><http://triasz-audit.hu/nonprofit-tarsasagokrol-2014-marcius-15-toi/>



ahogyan arra már utaltunk – a Ct. 9/F. § tartalmazza. Az 57/A. § garanciális szabályt állapít meg: „Nonprofit gazdasági társaság más társasági formába csak nonprofit jellegének megtartásával alakulhat át, csak nonprofit gazdasági társasággal egyesülhet, illetve csak nonprofit gazdasági társaságokká válhat szét.” A 9/F. § (4)-(6) bek. – az Ectv.-re kiutalva – szól a nonprofit gazdasági társaságok közhasznú jogállásáról. A közhasznú jogállás megszerzésének feltétele, hogy a nonprofit gazdasági társaság közszolgáltatási szerződést kötött és magánokiratban vállalja az Ectv. szerinti közhasznúsági feltételek teljesítését (/5/ bek.). Az Ectv. VII. fejezete – a cégnyilvánosság szabályon túlmutató – további közzétételi kötelezettségeket ró a közhasznú nonprofit gazdasági társaságokra. A vonatkozó szakirodalom <sup>42</sup> rámutat arra, hogy azon nonprofit társaságok vonatkozásában, ahol egyéb megfontolások indokolják (pl.: állami szerepvállalás /tulajdonlás/ történi), a jogalkotónak lehetősége van arra, hogy ezen társaságok vonatkozásában az ágazati törvényekben a társaságok működése tekintetében további feltételeket határozzon meg, s a Ct. nem akadályozza a külön törvényeket abban, hogy meghatározott célból ne csak nonprofit jellegű követeljenek meg, hanem ezenkívül más, a közérdekkel vagy az átlátható, ellenőrizhető gazdálkodással vagy egyéb jogpolitikai szempontokkal összefüggő egyéb követelményeket; vagy pl. azt, hogy valamely közcélból hasznos tevékenységet főtevékenységként határozzanak meg. Az Nvt. egyetlen speciális rendelkezést fogalmaz meg a köztulajdonban levő nonprofit gazdasági társaságokra: „Az a nonprofit gazdasági társaság, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együttesen legalább az e törvény szerinti többségi befolyással rendelkezik – a hulladékgazdálkodási tevékenységet végző nonprofit gazdasági társaságot és a főtevékenységként kutatás-fejlesztési tevékenységet végző közhasznú nonprofit gazdasági társaságot ide nem értve –, csak többségi állami vagy önkormányzati tulajdonú nonprofit gazdasági társaságban szerezhethet részesedést, és csak olyan nonprofit gazdasági társaságot alapíthat, amelyben többségi tulajdoni részesedéssel rendelkezik.” (8. § /8/ bek.). Az Nvt. 2. melléklet I. pontjában a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó állami tulajdonban álló társasági részesedések között nonprofit gazdasági társaságban levő társasági részesedések is szerepelnek (lásd 5.1.1.3 alfejezet 1. táblázat)

Az Möt. 41. § (6) bek. a helyi önkormányzat, a 90. § (1) bek. az önkormányzati társulás számára teszi lehetővé nonprofit szervezet alapítását. A törvényben nevesített, egyúttal közfeladat ellátásához rendelt gazdasági társaságok között ugyancsak találunk nonprofit gazdasági társaságokat (lásd 5.1.1.5 alfejezet 2. táblázat).

#### 5.1.1.7 A közvetett tulajdonlás problematikája

Tekintettel arra, hogy a köztulajdonban levő gazdasági társaságok sok esetben „láncolatosan” érdekeltek további gazdasági társaságokban, érdemes kitérőt tennünk a közvetett tulajdon, közvetett befolyás fogalmi körére. Mivel az Nvt. maga definiálja ezt a „duplikált” kategóriát, ezt kell kiindulópontnak tekintenünk: „közvetett tulajdon, illetve közvetett befolyás: a tőkepiacról szóló törvényben meghatározott fogalom” (3. § /1/ bek. 8. pont). A Tpt. felhívott rendelkezése az 5. § (1) bek. 84. pontja így fogalmaz: „közvetett tulajdon, illetve közvetett befolyás: egy vállalkozás tulajdoni hányadának, illetőleg szavazati jogának a vállalkozásban tulajdoni részesedéssel, illetőleg szavazati joggal rendelkező más vállalkozás (köztes vállalkozás) tulajdoni hányadán, szavazati jogán keresztül történő gyakorlása. A közvetett tulajdon, a közvetett befolyás arányának megállapításához a közvetett tulajdonnal, közvetett befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban fennálló szavazati jogát vagy tulajdoni hányadát meg kell szorozni a köztes vállalkozásnak a vállalkozásban fennálló szavazati vagy tulajdoni hányada közül azzal, amelyik a nagyobb. Ha a köztes vállalkozásban fennálló szavazati vagy tulajdoni hányad az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészsként kell figyelembe venni”. Az Nvt. 3. § (1) bek. 9. pontja meghatározza továbbá a meghatározó befolyás, valamint 16. pontja a többségi befolyás fogalmát: „az a kapcsolat, amelynek révén természetes személy, vagy jogi személy egy jogi személynek tagja vagy részvényese, és jogosult e jogi személy vezető tisztségviselői vagy felügyelőbizottsága tagjai többségének megválasztására és visszahívására, vagy a jogi személy más tagjaival vagy részvényeseivel kötött megállapodás alapján egyedül rendelkezik a szavazatok több mint ötven százalékával”; „az a kapcsolat, amelynek révén természetes személy vagy jogi személy egy jogi személyben a szavazatok több mint 50%-ával vagy meghatározó befolyással rendelkezik”. A Kúria

<sup>42</sup><http://triasz-audit.hu/nonprofit-tarsasagokrol-2014-marcius-15-tol/>



joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleményében rámutat arra, az 25/2014.(VII.22.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a közfeladatot ellátó MVM Zrt. 98%-os tulajdonában álló, önálló gazdasági társaságként működő Zrt. közfeladatot ellátó jogalanyként köteles az általa kezelt közérdekű adatok megismerhetővé tételére<sup>43</sup>. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében az MVM Zrt. meghatározó befolyásának megállapításához még – a régi Ptk. mellett – az Szt. 3. § (2) bek. anyavállalatról és leányvállalatról szóló meghatározásait, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (Taktv.) többségi befolyásra vonatkozó fogalom meghatározását vette alapul<sup>44</sup>: „az olyan kapcsolat, amelynek révén a befolyással rendelkező egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával – közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül – rendelkezik, azzal, hogy a közvetett módon való rendelkezés meghatározása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazati hányadot meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazati hányadával, ha azonban a köztes vállalkozásban fennálló szavazatainak hányada az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészként kell figyelembe venni. A befolyás számításánál nem kell figyelembe venni a huszonöt százalékot el nem érő közvetett befolyást” (Taktv. 1. § b, pontja).

### 5.1.1.8 Az érintetti kör nagyságrendjéről

Az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok számosságára az Nvt. 2. sz. melléklet I. pontja mellett (lásd 5.1.1.3 alfejezet 1. táblázat) az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről szóló NVTNMR. 1-2-3-4. sz. mellékletei<sup>45</sup> nyújtanak eligazítást. Az MNV-től nyilvánosan elérhető adatok alapján 2021 márciusában 145 többségi és kisebbségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságot (felszámolás és végelszámolás alatt lévőköt nem számolva) tudunk jelenleg azonosítani, 43 állami tulajdonban lévő gazdasági társaság szerepel a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó állami tulajdonban álló társasági részesedések törvényi listáján és 167 állami cég az NVTNMR. mellékleteiben<sup>46</sup>. Ezekkel átfedésben 31 olyan – részben vagy egészben – köztulajdonban álló gazdasági társaságról tudunk, amelyet törvény nevesített, egyúttal közfeladat ellátásához rendelt (lásd 5.1.1.5 alfejezet 2. táblázat). Az MNV-től elérhető adatok, a 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról - I. Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó állami tulajdonban álló társasági részesedés, valamint 1/2018. (VI. 25.) NVTNM rendelet alapján Magyarországon összesen 360 állami cég számlálható, amennyiben a listákban feltüntetett cégek átfedéseit kiszűrjük.

Lentner Csaba tanulmányában (a 2016-os állapotnak megfelelően) pontos kimutatást olvashatunk az önkormányzati tulajdonban álló vállalatok üzemméret szerinti, regionális, cégforma szerinti, nemzetgazdasági ág szerinti és eredményességi megoszlásáról, számosságáról. A Lentner (2019) művében közölt adatok alapján 2016-ban az önkormányzati céges szektor 58,5%-át kisvállalatok, 34,5%-át közepes, míg 6,5%-át nagyvállalatok alkották (3. táblázat).

3. táblázat: Önkormányzati céges szektor – vállalati méretkategória szerinti megoszlás, 2016

	Megoszlás (db)	Százalék
Kis	998	58,5%
Közepes	589	34,5%
Nagy	111	6,5%

<sup>43</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf) [100]

<sup>44</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 92. o.

<sup>45</sup>A 9.1.3.1 pont alatt található jogforrások és az MNV-től nyilvánosan elérhető adatok alapján fellelhető állami tulajdonban álló társasági részesedésekről

<sup>46</sup>A 9.1.3.1 pont alatt található a jogforrások és az MNV-től nyilvánosan elérhető adatok alapján fellelhető állami tulajdonban álló társasági részesedésekről





	Megoszlás (db)	Százalék
Nagyon nagy	9	0,5%
Összesen	1 707	100%

*Forrás: Lentner, 2019*

Az önkormányzati cégek legnagyobb aránya (19,6%) Közép-Magyarország régióban azonosítható, legkisebb aránya (10,7%) pedig a Közép-Dunántúlon (4. táblázat).

4. táblázat: Önkormányzati céges szektor – regionális megoszlás, 2016

	Megoszlás (db)	Százalék
Közép-Magyarország	334	19,6%
Közép-Dunántúl	182	10,7%
Nyugat-Dunántúl	194	11,4%
Dél-Dunántúl	208	12,2%
Észak-Magyarország	248	14,5%
Észak-Alföld	263	15,4%
Dél-Alföld	278	16,3%
Összesen	1 707	100%

*Forrás: Lentner, 2019*

A cégforma szerinti megoszlást vizsgálva 2016-ban az önkormányzati céges szektor 93,3%-át Kft., 0,2%-át Bt., 6,5%-át Rt., továbbá 0,1%-át egyesület, alapítvány alkotta (5. táblázat).

5. táblázat: Önkormányzati céges szektor – cégforma szerinti megoszlás, 2016

	Megoszlás (db)	Százalék
Kft.	1592	93,3%
Bt.	3	0,2%
Rt.	111	6,5%
Egyesület, alapítvány	1	0,1%
Összesen	1 707	100%

*Forrás: Lentner, 2019*

Ágazatok tekintetében a „Vízellátás; csatornázás, hulladékgazdálkodás”, valamint a „Művészet, szórakozás és kikapcsolódás” terén azonosítható az önkormányzati cégek legnagyobb aránya: 15,3% és 12,6% (6. táblázat).

6. táblázat: Önkormányzati céges szektor – nemzetgazdasági ág szerinti megoszlás, 2016

	Megoszlás (db)	Százalék
Mezőgazdaság	51	3,0%



	Megoszlás (db)	Százalék
Bányászat	2	0,1%
Gyártás	41	2,4%
Villamos energia, gáz, gőz és légkondicionálás	76	4,5%
Vízellátás; csatornázás, hulladékgazdálkodás	261	15,3%
Építőipar	104	6,1%
Kereskedelem	32	1,9%
Közlekedés	91	5,3%
Információ és kommunikáció	88	5,2%
Pénzügy és biztosítás	24	1,4%
Ingatlan	183	10,7%
Munkaügyi, tudományos tevékenység	142	8,3%
Adminisztratív és támogató szolgáltatási tevékenységek	176	10,3%
Közigazgatás és védelem; társadalombiztosítás	20	1,2%
Oktatás	24	1,4%
Egészségügy és szociális munka	78	4,6%
Művészet, szórakozás és kikapcsolódás	215	12,6%
Egyéb szolgáltatás	99	5,8%
Összesen	1 707	100%

Forrás: Lentner, 2019

Az önkormányzati céges szektor főbb pénzügyi mutatóit Lentner (2019) a 2013 és 2016 közötti időszak vonatkozásában éves bontásban ismertette (7. táblázat).

7. táblázat: Önkormányzati céges szektor – főbb pénzügyi mutatók, 2013-2016

Pénzügyi mutatók	2013	2014	2015	2016
Saját tőke (mrd Ft)	716,00	731,00	817,19	845,79
Mérlegfőösszeg (mrd Ft)	2 070,75	2 364,01	2 499,76	2 582,38
Bevétel (mrd Ft)	1 118,58	1 345,78	1 437,66	1 484,97
Üzemi eredmény (mrd Ft)	15,41	8,75	18,16	30,56
Adózás előtti eredmény (mrd Ft)	7,75	1,13	72,25	27,71
Adózott eredmény (mrd Ft)	-74,52	0,83	64,49	21,48



Pénzügyi mutatók	2013	2014	2015	2016
Foglalkoztatotti létszám (fő)	79 488	87 419	85 465	86 589

Forrás: Lentner, 2019

A KSH adatai<sup>47</sup> szerint 2017-ben 1685 db önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság működött Magyarországon.

A TI 2014-es kutatása<sup>48</sup> során az Nvt. többször hivatkozott mellékleti listájából indult ki, és az állami tulajdonú cégek közül 66 db anyavállalatot azonosított. A TI 2016-os Szegeden – régióközpontban, az ország harmadik legnagyobb városában – végzett kutatásában<sup>49</sup> 18 db önkormányzati többségi tulajdonban levő gazdasági társaságot, a 2017-es kutatás<sup>50</sup> pedig 7 db 100%-os önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságot tudott számba venni. A Fővárosi Önkormányzattól kapott – és eredetileg egy főpolgármesteri utasításhoz készült – leltár a fővárosi tulajdonban álló gazdasági társaságokról, valamint a Fővárosi Önkormányzat alapítói jogával működő alapítványokról 39 db gazdasági társaságról, köztük 20 db nonprofit gazdasági társaságról ad számot<sup>51</sup>.

## 5.1.2 Állami, önkormányzati háttérű alapítványok

### 5.1.2.1 Az alapítvány polgári jogi keretei, az alapítói jog szerepe

Hazánkban az alapítványi jognak is a Ptk. a kódexe. A régi Ptk.-ban először 1987-ben kapott helyet az alapítványi jog, méghozzá annak 74/A-E. §-ában. Lényegi eleme az alapítótól való elkülönülés, önállósodás és a célvagyon<sup>52</sup>. A 2014-ben hatályba lépett új Ptk.-ban (Harmadik Könyv hatodik rész) az alapítvány az egyetlen intézménytípusú jogi személy, mivel a jelenlegi kódex a költségvetési szerveket nem tartalmazza<sup>53</sup>. Az alapítvány hatályos törvényi definíciója (3:378. §) a korábbi szabályozással ellentétben csak „tartós célról”, nem pedig „tartós közérdekű célról” beszél. Alapítványt bármely természetes és jogi személy létrehozhat, azonban másik alapítvány nem (3:379. § /3/ bek.). Ebből kiindulva az állam mint jogi személy (3:402. §), sőt a költségvetési szervek is jogosultak – persze utóbbiak az Áht. keretei között – az alapítványrendeletre<sup>54</sup>. Az alapítvány csak az alapítványi cél megvalósításával közvetlenül összefüggő gazdasági tevékenység végzésére jogosult, vállalkozási tevékenységet akkor végezhet, ha ez közvetlenül összekapcsolható az alapítványi céllal<sup>55</sup>. Több személy együttesen is létesíthet alapítványt, ebben az esetben az alapítói jogokat közösen gyakorolják (3:380. §), de az alapítói jogok együttes gyakorlása úgy is előállhat, hogy a később csatlakozó az alapító okirat alapján alapítói jogok gyakorlására jogosulttá válik (3:383. § /2/ bek.). A régi Ptk.-tól eltérően a hatályos szabályozás (3:394-3:396. §) kifejezetten szabályozza az alapítói jogok gyakorlását és megengedi az alapítói jogok átruházását (3:396. §), akár a kuratóriumra is<sup>56</sup>, melynek a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok esetében különös jelentősége lehet. Az alapító eddig is rendelkezett jogosítványokkal az alapítvány képviselői szerve (kuratórium) felett: az új szabályozás növelte az alapítói ráhatás lehetőségét<sup>57</sup>. Az alapító rendelkezik továbbá – törvényi keretek (3:393. §) között – az alapító okirat módosításának jogával is.

<sup>47</sup>Központi Statisztikai Hivatal, Területi Statisztika, 2019, 59(3): 273–299; DOI: 10.15196/TS590302

<sup>48</sup>A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integráltasága – kutatási jelentés (írta: Makó Ágnes - Tóth István János, TI., 2014. március): 26. o.

<sup>49</sup>Az önkormányzati vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata - Szeged Megyei Jogú Város – kutatási jelentés (írta: Reszkető Petra, TI., 2016. január 31.): 10. o.

<sup>50</sup>Összefoglaló jelentés a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata tulajdonában lévő vállalatok közzétételi gyakorlatáról (TI., 2017. február): 1. o.

<sup>51</sup>A 9.1.3.2 pont alatt található melléklete a fővárosi tulajdonban álló gazdasági társaságokról és fővárosi önkormányzati háttérű alapítványokról

<sup>52</sup>A Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.): 518. o.

<sup>53</sup>A Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.): 518. o.

<sup>54</sup>A Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.): 521. o.

<sup>55</sup>A Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.): 522. o.

<sup>56</sup>A Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.): 534. o.

<sup>57</sup>A Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.): 536. o.



**Annak tehát, hogy az „állami, önkormányzati háttérrel” az alapítvány mint intézménytípusú jogalany esetében az alapítói pozícióban ragadhatjuk meg, a következő okai vannak:**

- **az alapító szabja meg az alapítvány statútumát (alapító okiratát) és biztosítja hozzá saját vagyona terhére a célvagyon (,3:382. § /1/ Az alapító köteles az alapítványi cél megvalósításához szükséges, az alapító okiratban vállalt vagyoni juttatást teljesíteni. /2/ Az alapítónak legalább az alapítvány működésének megkezdéséhez szükséges vagyont a nyilvántartásba-vételi kérelem benyújtásáig át kell ruháznia az alapítványra.);**
- **törvényi keretek között jogosult az alapító okiratot módosítani;**
- **törvényi és alapító okirati keretek között ráhatást gyakorol a kuratórium összetételére;**
- **utóbbi két jogosítványát az alapító az alapítvány létrejöttét követően át is ruházhatja.**

Állami/önkormányzati háttérűnek tekintjük tehát az alapítványt, ha alapítója (vagy alapítói egy része) állami, önkormányzati szerv, s az alapító vagyoni juttatás közpénzből, illetve a nemzeti vagyon terhére történik. Ahogyan azt korábban jeleztük, a nonprofit gazdasági társasághoz hasonlóan az alapítvány is kaphat közhasznú minősítést. Szemben azonban a nonprofit gazdasági társasággal, alapítvány esetében a közhasznúságnak nem feltétele közszolgáltatási szerződés megkötése, azonban ilyen szerződést állami, közigazgatási, költségvetési szerv csak közhasznú jogállással rendelkező alapítvánnyal köthet (Ectv. 35. §). A közhasznúságot az Ectv. 32. § (1) és (3) bek. határozza meg: így közhasznú szervezetté minősíthető az a Magyarországon nyilvántartásba vett közhasznú tevékenységet végző alapítvány, amely a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal rendelkezik, továbbá amelynek megfelelő társadalmi támogatottsága kimutatható, a továbbiakban pedig a közhasznú tevékenységet végző alapítvány hozzájárul a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez, amennyiben az előző évről szóló közhasznúsági melléklet célcsoportra vonatkozó adatai alapján a szervezet szolgáltatásai a szervezet testületi tagjain, munkavállalóin, önkéntesein kívül más személyek számára is hozzáférhetőek. **Fentebb jeleztük, hogy az alapítvány vállalkozási tevékenységet is végezhet, amennyiben ez közvetlenül összekapcsolható az alapítványi céllal: ebben a „sávban” tehát akár újabb jogalanyt, gazdasági társaságot is alapíthat.** Az Átlátszó egy ilyen céghez – az Erzsébet Utalványforgalmazó Zrt.-hez (EUF) – fordult közérdekű adatigényléssel és az Erzsébet-utalványok reklámozási költségei feől érdeklődött<sup>58</sup>: a kérdés az ügyben végig az volt, hogy az EUF köteles-e egyáltalán közérdekű adatigényléseket megválaszolni, azaz az Infotv. hatálya alá tartozik-e. A Kúria abból indult ki, hogy a céget alapító alapítvány, az MNÜA által átruházott közfeladatot látott el, így közérdekű adatot kezel. „Tevékenységeinek közfeladatot ellátó jellege abból adódik, hogy részt vesz szociális célú üdültetéshez, étkeztetéshez, ifjúsági és gyermekvédelmi programokban való részvételhez és külön törvény szerinti szociális és gyermekvédelmi támogatások Erzsébet utalványban történő folyósításához, valamint az ezekkel összefüggő egyéb szociális célú feladatok ellátásához kapcsolódó szervezési és lebonyolítási teendőkben”<sup>59</sup>, majd a Kúria általános jelleggel is rögzítette<sup>60</sup>, hogy a közfeladatot ellátó alapítvány által létrehozott és annak kizárólagos tulajdonát képező gazdasági társaság átruházott közfeladata során közérdekű adatot kezel, amelynek kiadására köteles.

### 5.1.2.2 Közalapítványok kérdése

A közalapítványt a régi Ptk. 1993-as novellája a 74/G. §-sal iktatta a magyar jogrendbe: olyan alapítvány, amelyet meghatározott állami, illetve önkormányzati szervek közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása érdekében hoznak létre. A régi Ptk. általános felhatalmazást adott az Országgyűlésnek, a Kormánynak, valamint a helyi és kisebbségi önkormányzat képviselő-testületének közalapítvány létrehozására<sup>61</sup>. A 2006. évi LXV. törvény (Köztest.tv.) 1. § (1) bek. ugyanakkor kimondja:

<sup>58</sup><https://blog.atlatszo.hu/2018/05/fejjelentettuk-az-erzsebet-utalvanyokat-forgalmazo-ceget-mert-a-jogeros-itelet-ellenere-sem-adta-ki-a-reklamkolteseit/>

<sup>59</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) [100]

<sup>60</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása -2017., Bp., 41. o.

<sup>61</sup>Sárközy Tamás: Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban (HvgOrac, 2013., Bp.): 248. o.



„E törvény hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 74/G. §-a, azzal, hogy azok a szervezetek, amelyek közalapítvány létrehozására e törvény hatálybalépése előtt a Ptk. 74/G. §-a alapján jogosultak voltak, alapítványt e törvény hatálybalépését követően sem alapíthatnak és ahhoz nem csatlakozhatnak.” A Közttest.tv. 1-6. § eredeti szövege a még létező közalapítványokra állapított meg szabályokat. Tanulságos felidézni a Közttest.tv. általános indokolását<sup>62</sup>: „A törvény-javaslat első része 2007. december 31-ei hatállyal megszünteti a közalapítványt, mint szervezet-típust, a megszüntetésig tartó átmeneti időszakban pedig szigorítja működési kereteit. A közalapítvány megszüntetése azért indokolt, mert az a létrehozásakor kitűzött eredeti jogalkotói célt nem kellő mértékben valósította meg. A közalapítvány intézménye sok esetben a közpénzek elfolytatásának egyik alapvető csatornájává vált az elmúlt években. A közalapítványok túlnyomó része ugyanis csak nevében alapítvány, nem a részére elkülönített célvagyonból működik, hanem minden évben rendszeres költségvetési „előirányzatot”, támogatást kap, s azt nehezen áttekinthetően, korlátozott ellenőrzés mellett újraosztja. Valójában azért jöttek létre, hogy – az alapítóval érdekezonságban – élvezzék az alapítványi formával járó előnyöket pl. az alapítótól való vagyoni elkülönültséget. A közalapítványok államháztartásból történő támogatása helyett speciális fejezeti kezelésű előirányzat alakítható ki.” Az 1. §-hoz fűzött részletes indokolás így szól<sup>63</sup>: „A törvényt módosítás fontos eleme, hogy a meglévő közalapítványok többségének megszüntetésére kifejezett előírásokat tartalmaz. Ezért a (3) bekezdésben lévő átmeneti rendelkezések előírják az alapítónak, hogy 2007. december 31-ig kezdeményezze a közalapítvány megszüntetését. Ez a kötelezettség azonban nem vonatkozik a törvényben szabályozott, illetve nemzetközi szerződésben szereplő vagy az Országgyűlés által alapított közalapítványokra (az alapító ezek tekintetében is élhet természetesen a közalapítvány megszüntetésének lehetőségével, ha ehhez ilyen tartalmú törvényt módosítás, illetve a nemzetközi szerződés ilyen jellegű módosítása kapcsolódik). Annak érdekében, hogy a közalapítvány – mint szervezettípus – megszüntetése következtében (lásd 25/2012. (V.18.) AB) előálljon lehetőség, az alapítványok létrehozásának, illetve az azokhoz való csatlakozásnak a lehetőségét a jövőre nézve is kizárjuk, a tervezet kimondja, hogy mindazok a szervezetek, amelyek közalapítvány létrehozására e törvény hatályba lépése előtt jogosultak voltak, alapítványt a törvény hatálybalépését követően sem alapíthatnak és ahhoz nem csatlakozhatnak.” Az új Ptk. sem rendelkezik a közalapítványról<sup>64</sup>. Időközben azonban a Közttest.tv. több módosításon átesett: így az 1. §-ba beiktatásra került (1a) bek. lehetővé teszi, hogy az (1) bek. rendelkezéseitől eltérően a Kormány külön törvény rendelkezése alapján alapítványt hozhat létre, majd a (6) bek.-től kezdve egészen a 6. §-sal bezárólag az „állami alapító által alapított alapítványra” tartalmaz rendelkezéseket.

### 5.1.2.3 A jegybanki alapítványrendeletek és a 8/2016. (IV. 6.) AB határozat

A jegybanki alapítványrendeletek jelentős, az MNB-n túlmutató, az átláthatóságot érintő jogi vitákat generáltak az elmúlt években. Érdemes első lépésben felidézni a jegybank átláthatósága körül a kilencvenes években lezajlott vitát. Az adatvédelmi biztos a 235/K/1998. sz. esetben úgy foglalt állást, hogy a Magyar Nemzeti Bank közfeladatot ellátó szerv, elnöke pedig közfeladatot ellátó személy, ezért a fizetésére vonatkozó adatot a bank nem titkolhatja el.<sup>65</sup> A Kúria szerint<sup>66</sup>: „A jogerős ítélet helytállóan értékelte a Magyar Nemzeti Bank feladatait az MNB törvény alapján, ezekből okszerűen volt megállapítható: az alapítványok feladatai egybevágóan az MNB feladataival, az alapítványok nem vitatható módon közérdekű feladatokat látnak el. A Kúria szerint a jogerős ítélet helytállóan, jogszabálysértés nélkül jutott arra a következtetésre, hogy az alperesi alapítványok magánjogilag ugyan valóban elkülönülnek az MNB-től, de ez a részükre juttatott közpénz jellegét nem veszti el, a felhasznált vagyont nem vonja ki a részletesen ismertetett, Alaptörvényben rögzített, átláthatósági szabály alól. Összességében a jogerős ítélet helytállóan állapította meg: az MNB egyes feladatai (szakemberképzés, kutatások támogatása) egészben vagy részben való átvállalása oly módon, hogy az ehhez szükséges források biztosítása közpénzből történt, az alperesek részéről külön jogszabályban nem definiált közfeladat elvégzését jelenti.” A köztársasági elnök az Országgyűlés által 2016. március 1-jén

<sup>62</sup>Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/233. számú törvényjavaslat indokolása

<sup>63</sup>Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/233. számú törvényjavaslat indokolása

<sup>64</sup>Sárközy Tamás: Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban (HvgOrac, 2013., Bp.): 249. o.

<sup>65</sup>Az esetet ismerteti Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 439. o. és Trócsányi Sára: A kommunikáció jogi alapjai (Osiris, 2004., Bp.): 112. o.

<sup>66</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [109] - [110]



elfogadott, az MNBtv. módosításáról szóló – még ki nem hirdetett – törvény 4-5. §-ai egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte – egyébként a NAIH-hal egyetértésben – az Alkotmánybíróságtól. A törvény (a törvényjavaslat: T/9380.) támadott rendelkezései az MNBtv. 162. §-át új (3)-(7) bekezdésekkel, illetve a 183/G. §-ával egészítették volna ki. A rendelkezések az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok és az MNB által létrehozott alapítványok közérdekű és közérdekből nyilvános adatainak megismerhetőségét korlátozó szabályokat tartalmaztak. A törvénynek az MNBtv. 162. § új (4) bekezdését beiktató szabálya az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságnál az MNB alapvető feladatával kapcsolatban kezelt, keletkezett vagy rögzített adat megismerésére az MNBtv. 137. § (2) bekezdésében (döntés megalapozását szolgáló adat, ami a keletkezésétől fogva 30 évig nem nyilvános) foglaltakat rendelte alkalmazni. A törvénynek az MNBtv. 162. § új (7) bekezdését beiktató rendelkezése szerint az MNB által létrehozott alapítványok vonatkozásában csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adat – ideértve az alapító okiratot, az alapítványi cél megvalósításához szükséges, az alapító okiratban vállalt vagyoni juttatás teljesítésére vonatkozó adatot – nyilvános, az alapítvány által kezelt egyéb adat kizárólag az Ectv. közhasznú szervezetekre vonatkozó rendelkezései szerint ismerhető meg az Ectv. 29. § (4) bekezdésének (közhasznú szervezetek által felhasznált támogatási összeg), a 29. § (6) bekezdésének második fordulója (közhasznú jogállás megállapításához szükséges adatok) és 37. §-ának (több tagból álló döntéshozó szerv, valamint az ügyvezető szerv ülései nyilvánosak, amely nyilvánosság jogszabályban meghatározott esetekben korlátozható) alkalmazása kivételével<sup>67</sup>. A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat megállapította a támadott szabályozás alaptörvény-ellenességét. A határozat az alaptörvény-ellenesség konkrét esetre való megállapításán túl olyan elvi megállapításokat is tett, amelyek más ügyekre is kihatnak majd, és amelyek a határozatot az egyik legfontosabb információszabadsággal kapcsolatos döntéssé teszik<sup>68</sup>. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>69</sup>, hogy az **MNB alapítványai 1) a juttatott vagyon forrására (mely az MNB-től származó közpénz), illetve arra tekintettel, hogy 2) alapításukra kizárólag „az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban” (MNBtv. 162. § /2/ bekezdés) kerülhet sor, kétséget kizáróan közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el.** A közpénzzel történő gazdálkodás független attól a kérdéstől, hogy az alapítványi vagyon felhasználására az alapítónak jogi értelemben véve van-e közvetlen befolyása. Az Alkotmánybíróság határozatában hangsúlyozta: amennyiben a kizárólag közpénzből gazdálkodó MNB-alapítvány nem közfeladatot látna el, úgy annak alapítása eleve nem állna összhangban az MNBtv. 162. § (2) bekezdésével. Továbbá, ha az alapító és az alapítvány polgári jogi elkülönülésére – az alapítvány működésének relatív önállóságára – tekintettel arra a következtetésre lehetne jutni, hogy az alapítványnak juttatott vagyon „elveszíti közpénz jellegét”, akkor az MNB-nek a közérdekű adatok megismerhetőségének a biztosítására és a működésének átláthatóságára vonatkozó, az Alaptörvényből és az annak végrehajtására alkotott Infotv.-ből fakadó kötelezettségei nem érvényesülhetnek<sup>70,71</sup>.

#### 5.1.2.4 Közérdekű vagyonkezelő alapítványok

Új jogalanyi státus, különös alapítványi forma 2019. március óta<sup>72</sup> a vagyonkezelő alapítvány, amelyet a 2019. évi XIII. törvény (Vat.) szabályoz, azonban szubszidiárius joganyagként szolgál a Ptk. alapítványi szabályrendszere. A vagyonkezelő alapítvány az alapító által rendelt vagyon kezelésére és az ebből származó jövedelemnek az alapító okiratban megjelölt feladatok megvalósítása, valamint a kedvezményezettként megjelölt személy, illetve személyek javára történő vagyoni juttatás céljából alapítható; gazdasági tevékenységként a javára rendelt, illetve általa az előzőek szerinti célból bizalmi vagyonkezelésbe vett vagyon kezelését végezheti<sup>73</sup>. Vagyonkezelő alapítvány közérdekű célra is alapítható (Vat. 4. §), mely esetben közhasznú jogállás megszerzésére is igényt tarthat. A 2020. évi CXLVIII. törvény módosította a Vat.-ot, és a 8/A. alcímbeiktatásával létrehozta a közfeladatot ellátó

<sup>67</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 99-100. o.

<sup>68</sup><https://blog.atlatszo.hu/2016/03/az-alkotmanybirosag-tovabbra-is-a-nyilvanossag-partjan/>

<sup>69</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 100. o.

<sup>70</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 100. o.

<sup>71</sup> [https://www.naih.hu/dontesek-infosab-allasfoglalások\\_MNB\\_alapítványokkal\\_kapcsolatos\\_állásfoglalások\\_\(Pallas\\_Athéné\)](https://www.naih.hu/dontesek-infosab-allasfoglalások_MNB_alapítványokkal_kapcsolatos_állásfoglalások_(Pallas_Athéné))

<sup>72</sup>Nonprofit szervezetek (egyesületek, köztestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.): 2. o.

<sup>73</sup>Nonprofit szervezetek (egyesületek, köztestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.): 2. o.



közérdekű vagyonkezelő alapítvány intézményét: a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok felsorolását a Vat. 1. melléklete tartalmazza, így értelemszerűen az egyes közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok létesítéséről a törvényalkotó határoz.

8. táblázat: A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok

Ssz.	Szervezet neve
1.	Batthyány Lajos Alapítvány
2.	Közép-európai Épített Örökség Megőrző Alapítvány
3.	Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány
4.	Marek József Alapítvány
5.	Mathias Corvinus Collegium Alapítvány
6.	Millenáris Tudományos Kulturális Alapítvány
7.	Moholy-Nagy Művészeti Egyetemért Alapítvány
8.	Neumann János Egyetemért Alapítvány
9.	Polgári Művelődésért Oktatási, Kulturális és Tudományos Alapítvány
10.	Soproni Egyetemért Alapítvány
11.	Széchenyi István Egyetemért Alapítvány
12.	Színház- és Filmművészetért Alapítvány
13.	Universitas Miskolcensis Alapítvány
14.	Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítvány

*Forrás: 1. melléklet a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvényhez*

A törvényben létrehozott közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok nagyobb hányadánál a jogalkotó úgy döntött, hogy az alapító okirat szerint egyetem – a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) 4. § (2) bek.-ben meghatározott – fenntartói jogát alapítói vagyoni juttatásként az alapítvány tulajdonába adja. A Kilencedik Alaptörvény-módosítás egy új, (6) bek.-sel egészítette ki az Alaptörvény 38. cikkét: „A közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány létrehozásáról, működéséről, megszüntetéséről, valamint közfeladata ellátásáról sarkalatos törvény rendelkezik.” A módosításhoz fűzött miniszteri indoklás így foglal állást<sup>74</sup>. „Az Alaptörvény 38. cikkének új (6) bekezdésével az alkotmányozó Országgyűlés kifejezésre juttatja a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kiemelkedő társadalmi értékteremtő szerepét. Az alaptörvényi védelemmel az alkotmányozó Országgyűlés egyfelől rögzíti e magánjogi szereplő bármely kormányzattól való függetlenségét, másfelől – elismerve az általa ellátott közfeladat Magyarországra és a jövő nemzedékére gyakorolt jelentőségét – a rendelkezésre álló közjogi eszközökkel, a sarkalatos törvények mögött megkövetelt politikai konszenzus erejével jogbiztonságot, hosszú távú jogi stabilitást biztosít. Ez a védelem azonban csak akkor illeti meg a vagyonkezelő alapítványt, ha alapító okirata szerint egyrészt közérdekű vagyonkezelő alapítványi minőséggel rendelkezik, másrészt az általa ellátott közfeladat jelentősége miatt a törvényhozó sarkalatos törvényben közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvánnyá minősíti.”

#### 5.1.2.5 Az érintetti kör nagyságáról

<sup>74</sup><https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf> ; erről: [https://hvg.hu/360/20201125\\_Schiffer\\_Andras\\_Maganallam\\_kozpenzbol](https://hvg.hu/360/20201125_Schiffer_Andras_Maganallam_kozpenzbol)



A civil szervezetek névjegyzéke a 2011. évi CLXXXI. törvény 86. § (1) bekezdése szerint közhiteles nyilvántartásnak minősül. Ennek tanúsága szerint ma Magyarországon összesen 1111 közalapítvány működik. A KSH tájékoztatási adatbázisa 2020-ban közalapítvány önálló intézményeként 25 db szervezetet tart számon (9. táblázat).

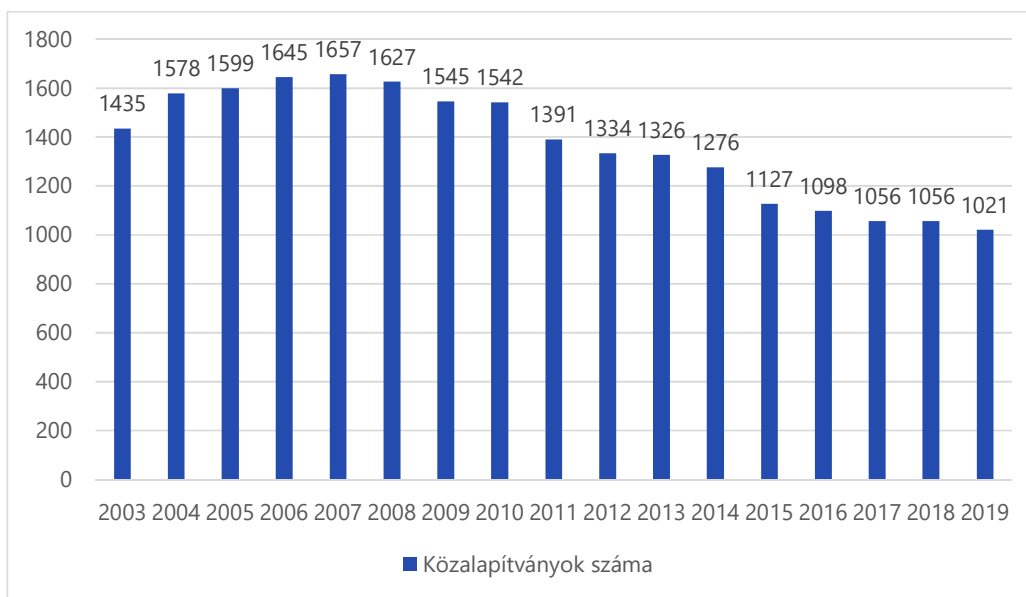
9. táblázat: Közalapítvány önálló intézménye, 2014-2020

Időszak	Közalapítvány önálló intézménye (darab)
2014. év	44
2015. év	39
2016. év	35
2017. év	30
2018. év	30
2019. év	26
2020. év	25

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, saját szerkesztés

Az 2. ábra a KSH működő nonprofit szervezetekre vonatkozó statisztikája alapján szemlélteti a közalapítványok számát 2003 és 2019 között. Ahogy az ábra mutatja, 2008 és 2015 között erősebb (bár fokozatos) visszaesés, majd 2015 és 2019 között további fokozatos enyhe csökkenés figyelhető meg a számokban, mely a fentebb már hivatkozott jogszabálymódosításra vezethető vissza.

2. ábra: Közalapítványok száma – működő nonprofit szervezetek, 2003-2019



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, saját szerkesztés

A Vat. 1. melléklete (lásd 5.1.2.4 alfejezet 8. táblázat) összesen 14 közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványt sorol fel. Közülük 9 a törvényi rendelkezés folytán egyetem fenntartására jött létre, részükre a fenntartói jogokat a törvényalkotó átadta és vizsgálatunk során további hasonló jogalkotói aktusokra kerülhet sor (illetőleg a Maecenas Universitatis Corvini Alapítványról, a Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány és a Budapesti Corvinus Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2019. évi XXX. törvény ezt már az idézett Vat.-módosítást megelőzően megtette). A Fővárosi





Önkormányzattól kapott – és eredetileg egy főpolgármesteri utasításhoz készült – leltár a fővárosi tulajdonban álló gazdasági társaságokról, valamint a Fővárosi Önkormányzat alapítói jogával működő alapítványokról (7 alapítványról, köztük 5 közalapítványi formában működő szervezetről) ad számot<sup>75</sup>.

### 5.1.3 Köztestületek

#### 5.1.3.1 A köztestület fogalmai

A szakirodalmi definíció szerint a köztestület az azonos tevékenységet folytatók vagy abban érdekeltek tagsági viszonyán alapuló, közhatalmi aktussal létesített, jogi személyiséggel bíró személyegyesülés, mely saját önkormányzatával, de állami felügyelet alatt, közhatalmi jogok birtokában, a tagságát vagy a tagsága tevékenységét érintő közfeladatot végez<sup>76</sup>. A köztestületeket – a helyi és kisebbségi önkormányzatokkal rokonítva – szakmai önkormányzatoknak is lehet nevezni. Egy közkeletű félreértést pedig eloszlatva: nem minden köztestület kamara, de minden kamara köztestület. A rendszerváltást követően a magyar magánjogba a régi Ptk. 1993-as novellája emelte vissza (65. §) a köztestületet. Ennek megfogalmazása úgy hangzott, hogy a köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy, amely tagságához kapcsolódóan közfeladat lát el<sup>77</sup>. Azt is rögzítette, hogy köztestületet csak törvény hozhat létre, illetve már létező szervezetet csak törvény nyilváníthat köztestületté, s az ilyen törvénynek meg kell határoznia a közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni és ezzel kapcsolatban számára közhatalmi jogosítványokat biztosíthat<sup>78</sup>. A köztestület magánjogilag voltaképpen egy sajátos egyesület: a régi Ptk. 65. § (6) háttérjogszabályként az egyesületi szabályozást rendelte alkalmazni<sup>79</sup>. Az Alkotmánybíróság először a 22/1994. (IV.16.) AB határozatában értelmezte a köztestületek közfeladatát. A 39/1997 (VII.1.) AB határozat rögzítette, hogy a közfeladat fogalma szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál, amely viszont esetenként és a szükséghez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet<sup>80</sup>. A 16/1998. (V.8.) AB határozat a közfeladatról – a Ptk.-novella indokolására visszautalva – azt mondta, hogy az általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy a helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania<sup>81</sup>. Az alkotmánybírósági gyakorlat ekkoriban még azzal különítette el a szakmai kamarákat az önkéntesen létrejövő gazdasági kamaráktól, hogy utóbbiak nem látnak el közfeladatot<sup>82</sup>. A 3149/2013. (VII.24.) AB határozat indokolása viszont már „a legfontosabb gazdasági csoportok általános és együttes érdekeinek kifejezését és képviselését” is közfeladatnak látta. Az új Ptk. nem tartalmazza a köztestületet: a köztestületek „kódexe” ma sajátos megoldással egy salátatörvény egyetlen szakasza, a Köztest.tv. 8/A. §. Az (1) bek. értelmében: **„A köztestület önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, amelynek létrehozását törvény rendeli el. A köztestület a tagságához, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület jogi személy.”** Az (5) bek. mögöttes szabályként hívja fel a Ptk. egyesületi szabályozását (Ptk. 3:62-3:87. §), egyes köztestületi törvények (pl. a nem-olimpiai sportköztestületeknél) pedig az Ectv.-t, ezzel nyomatékosítva a köztestület magánjogi meghatározottságát. A szakirodalom<sup>83</sup> ugyanakkor megkülönbözteti a köztestület autonóm módon bővíthető, közhatalmi jelleget nélkülöző önkormányzati feladatait a közfeladatoktól. A Köztest.tv. 8/A. § (6) bek. kimondja, hogy a köztestület, illetve szervei és a köztestületi tagok, illetve az egyes köztestületi szervek, tisztségviselők közötti jogvitában, továbbá a köztestület, illetve szervei, tisztségviselői és a köztestület felett törvényességi felügyeletet vagy ellenőrzést gyakorló szerv közötti jogvitában a közigazgatási ügyben eljáró bíróság dönt, miután a

<sup>75</sup>A 3. Kutatás 9.1.3.2 pont alatt található melléklete a fővárosi tulajdonban álló gazdasági társaságokról és fővárosi önkormányzati háttérű alapítványokról

<sup>76</sup>Fazekas Marianna: A köztestületek szabályozásának egyes kérdései (Rejtjel, 2008., Bp.): 181. o.

<sup>77</sup>Sárközy Tamás: Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban (HvgOrac, 2013., Bp.): 247. o.

<sup>78</sup>Sárközy Tamás: Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban (HvgOrac, 2013., Bp.): 247. o.

<sup>79</sup>Sárközy Tamás: Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban (HvgOrac, 2013., Bp.): 247. o.

<sup>80</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 273. o.

<sup>81</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 244. o.

<sup>82</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 244. o.

<sup>83</sup>Közigazgatási jog-Általános rész I. (szerk.: Fazekas Marianna - ELTE Eötvös Kiadó, 2020., Bp.): 325. o.



közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) XXIV. fejezete – különös perfajtaként<sup>84</sup> – bevezette a köztestületi felügyeleti pert.

### 5.1.3.2 Köztestületek fajtái

A Köztest.tv. 8/A. § (2) egy nyitott felsorolást ad a köztestületekre: „Köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara.” A szakirodalom<sup>85</sup> **öt fő csoportra osztja a hatályos jogrendszerben fellelhető köztestületeket:**

1. **Kamarai típusú köztestületek**, ezen belül:
  - a. **Szakmai kamarák.**
  - b. **Gazdasági kamarák** – így az önkéntes tagsággal működő kereskedelmi és iparkamarák, az őket összefogó Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, valamint a kötelező tagsággal működő agrárkamarák és az őket összefogó Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara.
  - c. **Közsféra karai:** Magyar Kormánytisztviselői Kar, Magyar Rendvédelmi Kar, Magyar Pedagógus Kar és a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar (MBVK). Utóbbiról a Fővárosi Törvényszék, majd az MBVK fellebbezése alapján eljáró ítélőtáblai tanács is a NAIH érvelését alapul véve állapította meg, hogy az alperes az Infotv. hatálya alá tartozik<sup>86</sup>.
2. **Akadémiák:** a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia.
3. **A gazdasági élet minőségvédelmi köztestületei:** Magyar Szabványügyi Testület, a hegyközségi szervezetek és a Pálinka Nemzeti Tanács.
4. **Állami közhatalmi tevékenységet segítő köztestületek:** az önkormányzati tűzoltóságok, az Országos Polgárőr Szövetség és a Magyar Corvin-lánc Testület.
5. **A sportköztestületek:** a Magyar Olimpiai Bizottság, a Magyar Paralimpiai Bizottság, a Nemzeti Versenysport-szövetség, a Nemzeti Diák, Hallgatói és Szabadidősport Szövetség és a Honvédelmi Sportszövetség. Előbbi kettő kötődik kizárólag olimpiai sportágakhoz<sup>87</sup>. Az Áht. 3. § (2) bek. c) pontja alapján törvény köztestületet az államháztartás központi alrendszerébe sorolhat és ilyen köztestület köztestületi költségvetési szervet alapíthat, illetve irányíthat (3. § /2/ bek. d, és 8. § /1/ d, pontjai).

### 5.1.3.3 Köztestületi törvények, egyes köztestületek

A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény a Magyar Kereskedelmi és Iparkamaráról rendelkezik, melyet összesen 25 db területi kamarának kell megalakítania.

A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény alapján jött létre a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, amelyet 20 db területi kamara alkot.

A szakmai kamarákról összesen tizenegy törvény rendelkezik:

1. A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény a területi kamarákból felálló Magyar Országos Közjegyzői Kamarát;
2. a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXII. törvény a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamarát;
3. a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény a helyi csoportokból, területi kamarákból építkező Magyar Mérnöki Kamarát és a Magyar Építész Kamarát;
4. az Országos Magyar Vadászkamaráról szóló 1997. évi XLVI. törvény a 20 területi szervezeteiből álló Országos Magyar Vadászkamarát;

<sup>84</sup>Közigazgatási jog-Általános rész I. (szerk.: Fazekas Marianna - ELTE Eötvös Kiadó, 2020., Bp.): 330. o.

<sup>85</sup>Közigazgatási jog-Általános rész I. (szerk.: Fazekas Marianna - ELTE Eötvös Kiadó, 2020., Bp.): 317-320. o.

<sup>86</sup><https://blog.atlatszo.hu/2017/06/jogeros-nem-titkolhatja-szerzodeseit-a-magyar-birosagi-vegrehajtoi-kar/>

<sup>87</sup>A magyar sport jogi szabályozása (szerk.: Sárközy Tamás – HvgOrac, 2019., Bp.): 162. o.



5. a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény a 20 területi szervezet alkotta Magyar Növényvédő Mérnöki–Növényorvosi Kamarát;
6. a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény a 20 területi szervezetből álló Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamarát;
7. az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény az alapszabályaik szerint létrehozott területi szervezetekből felálló Magyar Orvosi Kamarát, Magyar Gyógyszerészi Kamarát, Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamarát;
8. a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény a jogi személyiséggel nem rendelkező területi szervezetek létrehozására jogosult Magyar Könyvvizsgálói Kamarát;
9. a Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény az alapszabályban meghatározott területen működő kamarák alkotta Magyar Állatorvosi Kamarát;
10. az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát (melyről a törvény külön kimondja, hogy a bíróság nem veszi nyilvántartásba 60. § /2/ bek.);
11. az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény a törvényszékek illetékességi területén működő, összesen 20 területi kamara alkotta Magyar Ügyvédi Kamarát szabályozza.

Az Alaptörvény X. cikk (3) bek. is elismeri a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. Előbbiről az 1994. évi XL. törvény, utóbbiról a 2011. évi CIX. törvény rendelkezik.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény a Magyar Kormánytisztviselői Kart, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény a Magyar Rendvédelmi Kart, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény a Nemzeti Pedagógus Kart, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény a Magyar Bírósági Végrehajtói Kart írja elő: előbbi három területi szervezetekkel rendelkezhet.

A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény a Magyar Szabványügyi Testületet állította fel. A pálinkáról, a törkölypálinkáról és a Pálinka Nemzeti Tanácsról szóló 2008. évi LXXIII. törvény a Pálinka Nemzeti Tanácsot ismeri el és szabályozza köztestületként.

A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény értelmében a borvidékeként létrehozott hegyközségi tanácsok, a borrégiós tanácsok és a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa egyaránt köztestületek.

A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény 34. § (1) bek. alapján az önkormányzati tűzoltóság a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás és az önkéntes tűzoltó egyesület által közösen vagy a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás által önállóan alapított köztestület.

A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 8. § (1) bek. kimondja: „Az Országos Polgárőr Szövetség az önkormányzás elvén alapuló közhasznú jogállású köztestület.”

A Magyar Corvin-lánc Testületről szóló 2016. évi CXLI. törvény 1. § szerint: „(1) A Magyar Corvin-lánc Testület (a továbbiakban: Testület) a Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kítüntetéseiről szóló 2011. évi CCII. törvény 15. § (2) bekezdésében meghatározott tagokból álló köztestület. A köztestületi tagsági jogviszony a Magyar Corvin-lánc kítüntetés adományozásával keletkezik és a Magyar Corvin-lánc kítüntetés birtoklásának joga megszűnésével szűnik meg. (2) A Magyar Corvin-lánc Testület név használatára kizárólag az e törvény által létrehozott köztestület jogosult. (3) A Testület közhasznú jogállású szervezet. (4) A Testületet a Fővárosi Törvényszék tartja nyilván.”



Az 5-ből 4 sportköztestületet az St. 38-46/R. §, míg a Honvédelmi Sportszövetséget a Honvédelmi Sportszövetségről szóló 2016. évi CXXXII. törvény szabályozza.

5.1.3.4 Az érintetti kör nagyságáról

**A jogforrások alapján 2 db országos gazdasági és 14 db országos szakmai kamara, a közzsférában 4 db kar, 3 db országos minőségvédelmi köztestület, 2 db akadémia, 2 db országos közhatalmi tevékenységet segítő köztestület és 5 db sportköztestület: így összesen 32 db országos hatáskörű köztestület működik ma Magyarországon.** A <https://birosag.hu/civil-szervezetek-nevjegyzeke> (a névjegyzék a 2011. évi CLXXXI. törvény 86. § /1/ bekezdése szerint közhiteles) tanúsága szerint ma Magyarországon összesen 218 db köztestület működik (lásd 10. táblázat), azonban a jogszabályi környezet elemzéséből az olvasható ki, hogy több köztestület-típusnál a létesítéshez, működéshez nem szükséges a bírósági nyilvántartásba vétel, így ezek a szervezetek ebben az összesítésben nem szerepelnek.

10. táblázat: Köztestületek száma cél szerinti besorolás szerint

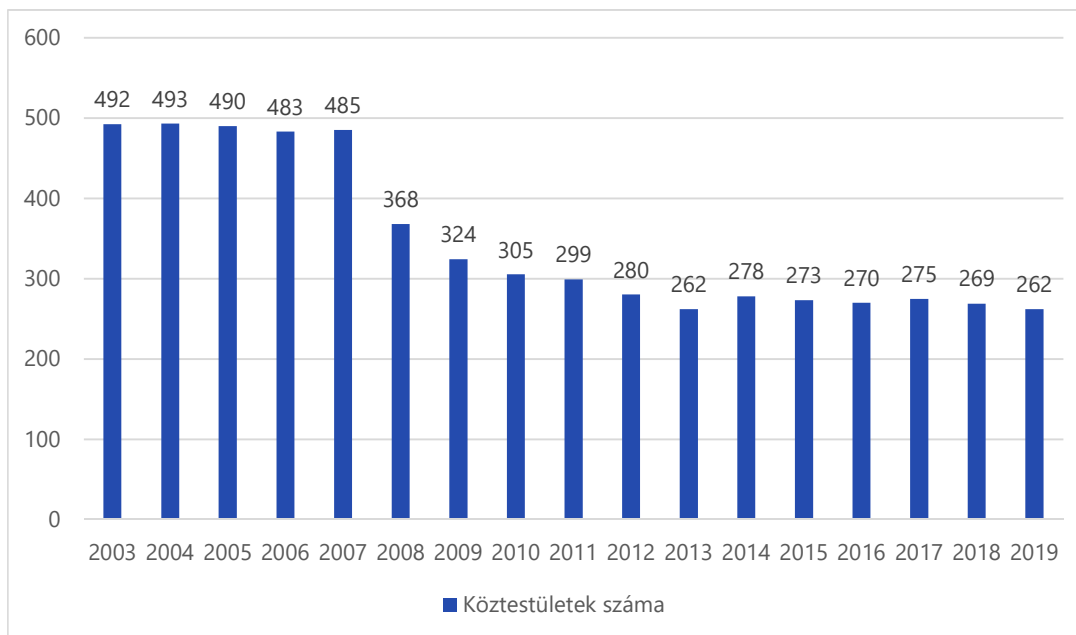
Cél szerinti besorolás	Köztestületek száma (db)
szakmai, gazdasági érdekképviselői tevékenység (pl. vállalkozói érdekképviselő, munkavállalói érdekképviselő, szakmai érdekképviselő)	106
egyéb tevékenység	47
polgári védelmi, tűzoltási tevékenység (pl. tűzoltószervezetek, katasztrófaelhárítás)	40
oktatási tevékenység (pl. gyermek- és felnőttoktatás, ismeretterjesztés)	12
sporttevékenység (pl. fizikai, szellemi és technikai sport, diáksport, sportélet)	6
környezetvédelmi tevékenység	5
kulturális és információs, kommunikációs tevékenység (pl. helyi tömegkommunikáció, művészeti tevékenység, kulturális örökség megőrzése, közgyűjtemény, kiadás, épített környezet védelme, népművészet, hagyományőrzés, közművelődés, kisebbségi, nemzetiségi kultúra ápolása)	1
településfejlesztési tevékenység	1
Összesen	218

*Forrás: Bírósági civil szervezeti nyilvántartás (a névjegyzék a 2011. évi CLXXXI. törvény 86. § /1/ bekezdése szerint közhiteles), saját szerkesztés*



A KSH nyilvános adatbázisa szerint 2019-ben hazánkban 262 db köztisztület tevékenykedett (lásd 3. ábra).

3. ábra: Köztisztületek száma – működő nonprofit szervezetek, 2003-2019



Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, saját szerkesztés

Tekintettel arra, hogy a köztisztületi törvények teljesen esetlegesen rendelkeznek az egyes köztisztületek jogi személyiséggel rendelkező tagszervezeteiről (van, ahol ez teljesen kizárt, ismeretlen, van ahol a törvény engedi a területi tagolást, de jogi személyiség nélkül, máshol az adott köztisztület alapszabályára bízta – legfeljebb kereteket szab hozzá –, hány jogi személyiséggel felruházott területi szervezetet hív életre, míg van ahol – és ezt külön megjelöltük – pontosan megszabja a törvény a jogi személyiséggel rendelkező területi szervezetek számosságát), továbbá arra, hogy nem minden köztisztület-típus kerül bírósági nyilvántartásba vételre: a területi köztisztületek pontos felleltározása további kutatást igényel. A KSH tájékoztató adatbázisa 2019-ből az államháztartási alrendszerben összesen 12 db köztisztületet és 10 db köztisztületi költségvetési szervet tart számon.

11. táblázat: Köztisztületi költségvetési irányító és költségvetési szervek, 2014-2020

Időszak	Köztisztületi költségvetési irányító és költségvetési szervek (db)	Köztisztületi költségvetési szerv (db)
2014. év	26	25
2015. év	26	25
2016. év	27	25
2017. év	28	26
2018. év	28	26
2019. év	12	10
2020. év	12	10

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, saját szerkesztés



Az ÁSZ 2021-es, közttestületek körében elvégzendő ellenőrzése során 60 db önkormányzati tűzoltóságot helyez a fókuszba<sup>88</sup>. A Belügyminisztérium által közzétett dokumentumok alapján ugyancsak 60 db önkormányzati tűzoltóság működött/működik az országban, az alábbi területi bontás szerint:

12. táblázat: Önkormányzati tűzoltóságok száma megyék szerint, 2021

Megye	Önkormányzati tűzoltóságok száma (db)
Budapest	-
Bács-Kiskun	9
Baranya	-
Békés	3
Borsod-Abaúj-Zemplén	-
Csongrád-Csanád	-
Fejér	4
Győr-Moson-Sopron	2
Hajdú-Bihar	4
Heves	2
Jász-Nagykun-Szolnok	7
Komárom-Esztergom	3
Nógrád	-
Pest	4
Somogy	5
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6
Tolna	3
Vas	5
Veszprém	4
Zala	1
Összesen	60

Forrás: Belügyminisztérium, saját szerkesztés

#### 5.1.4 Az Infotv. 26. § (3) bek. és a 27. § (3) bek. első mondata szerint minősülő egyéb, átláthatóságra kötelezett szervezetek

Az Infotv. 26. § (3) bek. így hangzik: „Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.” Az Infotv. részletes indokolása a 26. § kapcsán nem tér ki külön a (3) bek. magyarázatára, hanem általánosságban rögzíti, hogy a Javaslat követi az Avtv. megközelítését<sup>89</sup>, s valóban: az Infotv.-t megelőzően – 2011. december 31.-ig – hatályban volt első információszabadság-kódex, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19. § (5) szó szerint tartalmazta pl. a

<sup>88</sup><https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/tovabbra-is-fokuszban-a-kozttestuletek-2021-03-18-08-52-00>

<sup>89</sup>Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló T/3586. számú törvényjavaslat indokolása



**jelenlegi Infotv. 26. § (3) bek. szövegét. Az Avtv.-be anno a 2005. évi XIX. 3. § (2) bek. helyezte el az ominózus szabályozást, éppen ezért – előbbieik miatt – tanulságos felidézni a passzushoz fűzött korabeli miniszteri indokolást<sup>90</sup>:** „A Javaslat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes vagy közérdekű adatnak nem minősülő adatokat közérdekből nyilvános adattá minősíti. A módosítást a kötelezően igénybe veendő szolgáltatásokat nyújtó szervek esetében az indokolja, hogy ezen közszolgáltatások nyújtása olyan állami, illetve önkormányzati szervek aktusain alapul, amelyek kezelésében levő nem személyes adatok közérdekűnek minősülnek, a más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek esetében pedig a monopolhelyzet tényével támasztható alá a működés fokozottabb nyilvánosságának előírása.”

Az Infotv. 27. § (3) bek. és a vele logikailag összefüggő (3a) bek. első mondatai így hangoznak: Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.”; „Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni.” A szabályozást a 2013. évi XCI. tv. ültette be az Infotv. 27. §-ba a következő indokolással<sup>91</sup>: „A Javaslat a közpénzekkel való rendelkezéssel, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokat a régi Ptk. ún. üvegzsab-szabályainak megfelelően kiveszi az üzleti titok fogalma alól és ezen törvényi szintű rendelkezéssel erősíti meg az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését. Noha a Javaslat hatálybalépésének időpontja az új Ptk. hatálybalépésének időpontjához igazodik, az új Ptk. elfogadására tekintettel garanciális jelentőségű e szabályok továbbélésének mielőbbi biztosítása.” Tudniillik az itt tárgyalt szabályozás az információszabadság és az üzleti titok kollízióját rendezi, s ezt a feladatot az új Ptk. hatályba lépéséig a régi Ptk. itt hivatkozott „üvegzsab-törvénnyel” beiktatott szabályrendszere (81. § 3/ bek.) látta el. A 2013-as hivatkozás miatt érdemes felidézni az „üvegzsab-törvény”, a 2003. évi XXIV. törvény 16. § indokolásának idevágó részét<sup>92</sup>: „A közérdekű adat ugyanis az állami vagy a helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv, illetve személy kezelésében van, illetve a tevékenységére vonatkozik. Ezzel szemben a közérdekből nyilvános adat minden olyan magánadat (akár természetes személyre, akár jogi személyre vagy más szervezetre vonatkozik), amely a magánszerv vagy személy kezelésében van, illetve rá vonatkozik és amely megismerhetőségét vagy nyilvánosságra hozatalát, a titokban tartáshoz fűződő magánérdek korlátozásával az információhoz jutás közérdeke alapozza meg. A tervezett módosítás általános alapelvként mondja ki, hogy a költségvetési pénzek felhasználására, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra-hozatalát az üzleti titok védelme nem korlátozhatja.” A vizsgált rendelkezések helyes értelmezése szempontjából szükséges megemlíteni a 7/2020. (V. 13.) AB határozat néhány megállapítását is: (...) Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – tehát 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.” (3026/2015. /II. 9./ AB határozat, Indokolás [19]) Ezt az Alaptörvényből levezethető követelményt az információszabadság törvényi előírásai korábban nem teljesítették, a hiányosságot – amint arra a 3026/2015. (II. 9.) AB határozat utal (Indokolás [29]) – azonban az Infotv. 2014. március 15-től hatályos 27. § (3)-(3a) bekezdései orvosolták.

<sup>90</sup><https://www.parlament.hu/irom37/14709/14709.pdf>

<sup>91</sup> T/10904. számú törvényjavaslat indokolással - Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról

<sup>92</sup>A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/1819. számú törvényjavaslat indokolása - 2003.



E szabályok alapján – amelyek tartalmuk szerint megfelelnek a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 2014. március 14-ig hatályos 81. § (3)-(4) bekezdésének – a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést a nem közfeladatot ellátó természetes személyek, jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek is biztosítani kötelesek akkor, ha az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel (lásd: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3. §) pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítenek. A kötelezettség az Infotv. 27. § (3) bekezdésében meghatározott adatok tekintetében áll fenn a 27. § (3a) bekezdése alapján. A magánautonómia korlátozásának a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának biztosítása az indoka. Állami támogatásban részesülő vagy más módon az államháztartással – a közpénzek felhasználásával – kapcsolatba kerülő szervezetek (például: cégek, civil szervezetek) esetében a vonatkozó adatok nyilvánosságának a követelménye közvetlenül visszavezethető az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdésének a támogatás felhasználására irányuló tevékenység átláthatóságát előíró szabályára, továbbá a (2) bekezdés első mondatára, amely szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával.”

#### 5.1.4.1.1 A 26. § (3) bek. alanyi köre

Az Infotv. 26. § (3) bek. alá tartozó jogalanyokat – a jogszabályszóveg két fordulata szerint – két nagyobb csoportra oszthatjuk:

- 1. a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek (kötelező közszolgáltatók);**
- 2. más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek (monopolszolgáltatók).**

A kötelező közszolgáltatásoknak négy fajtáját lehet azonosítani a hatályos jogrendszerben:

- hulladékszállítás,
- kéményseprés,
- szennyvízszippantás,
- vezetékes víz- és csatornaszolgáltatás.

A kötelező közszolgáltatói jelleg jogalapja a következőképpen alakul. A hulladékszállítás esetében a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Hgt.) „38. § (1) Az ingatlanhasználó a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátásához szükséges feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi. 39. § (1) Az ingatlanhasználó az általa használt ingatlan területén képződő települési hulladékot elkülönítetten gyűjti, és azt – e törvényben meghatározott kivételekkel – a közszolgáltatónak átadja. (5) **Önkormányzati rendelet a hulladékgyűjtési közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló kormányrendeletben meghatározottakon túl az ingatlanhasználót kötelezheti a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére.**”;

A kéményseprés kapcsán a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény: „5. § (1) Az ingatlanhasználója köteles a kéményseprő-ipari szerv vagy kéményseprő-ipari szolgáltató e törvényben meghatározott ellenőrzését, vizsgálatát lehetővé tenni, ha a) olyan tüzelőberendezést üzemeltet, amely égéstermék-elvezetővel van felszerelve vagy ahhoz csatlakozik; vagy b) tartalék égéstermék-elvezetőt tart fenn. (2) Az ingatlanhasználója köteles a) a kéményseprő-ipari szerv vagy a kéményseprő-ipari szolgáltató 2. § (4) és (5) bekezdésében meghatározott feladatainak ellátását lehetővé tenni és az ehhez szükséges feltételeket biztosítani; f) az időszakos ellenőrzés 3. § (1) bekezdésben meghatározott második időpontjától számított harminc napon belül a kéményseprő-ipari szerv, a 10. § (3) bekezdés szerinti szolgáltató tevékenységét – külön egyeztetést követően – igénybe venni, ha a kéményseprő-ipari szerv, a 10. § (3) bekezdés szerinti szolgáltató a második időpontban sem tudta az időszakos ellenőrzést elvégezni; i) a 2. § (7) bekezdése alapján a kéményseprő-ipari szolgáltató tevékenységét igénybe venni; j) a kéményseprő-ipari tevékenységért az e törvényben vagy külön jogszabályban meghatározott esetben díjat és költségtérítést fizetni.”; a szennyvíz-szippantás





tekintetében a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.): „44/B. § Az ingatlan tulajdonosa, vagyongazdálkodója vagy egyéb jogcímen használója (e fejezet alkalmazásában, a továbbiakban együtt: ingatlantulajdonos) köteles az ingatlanán keletkező, közüzemi csatornahálózatba vagy a helyben való, engedélyezett módon történő tisztítás után befogadóba nem vezetett háztartási szennyvizet a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló kormányrendeletben meghatározott módon gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított közszolgáltatónak átadni.”; a vezetékes víz- és csatornaszolgáltatás vonatkozásában pedig a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény teremti meg a jogalapot: „55. § (1) Az ingatlan tulajdonosa – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – köteles az ingatlant a víziközmű-rendszerbe beköltetni és a víziközmű-szolgáltatást igénybe venni, ha a) az ingatlant határoló közterületen olyan, a közműves ivóvízellátás vagy a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás biztosítását szolgáló víziközmű-rendszer helyezkedik el, amihez ivóvíz-bekötővezeték vagy szennyvíz-bekötővezeték és azok műtárgyai kiépítésével közvetlenül csatlakozni lehet, és b) az ingatlanon felépített épületre használatbavételi vagy fennmaradási engedélyt adott, továbbá a használatbavételt tudomásul vette az építésügyi hatóság vagy az erre irányuló eljárás folyamatban van. (2) **Az (1) bekezdésben meghatározott kötelezettségre az ingatlan tulajdonosát mindkét víziközmű-szolgáltatási ágazat vonatkozásában felszólíthatja a víziközmű-szolgáltató. A kötelezettséget az írásbeli felszólítás kézhezvételétől számított egy éven belül teljesíti az ingatlan tulajdonosa. Közös tulajdonú ingatlan esetében a kötelezettség a tulajdonostársakat egyetemlegesen terheli.**” A monopolszolgáltatók fogalmát – a Tptv. 14. § „érintett piac” meghatározásából kiindulva – kiterjesztően is lehet értelmezni. Ha viszont a megszorító értelmezésnél maradunk, úgy monopolszolgáltatóknak az egyetemes szolgáltatást nyújtókat tekinthetjük. A hatályos jogrend négy szektorban rendelkezik egyetemes szolgáltatásról: ezek a postai, a villamosenergia-, a földgáz- és az elektronikus hírközlési szolgáltatás. Az egyetemes szolgáltatói jelleg jogalapja a következőképpen alakul:

- A postaszektorban a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (Ptv.): „6. § (1) Az egyetemes postai szolgáltatás a postai szolgáltatások azon alapvető felhasználói igényeknek és a műszaki, gazdasági és társadalmi adottságoknak megfelelő, társadalmi közszükségletet kielégítő, általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülő köre, amelyet az egyetemes postai szolgáltató meghatározott minőségben és megfizethető ár ellenében, földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül minden felhasználó számára köteles nyújtani az ország egész területén. (2) Az egyetemes postai szolgáltatásnak az (1) bekezdésben foglaltaknak és a 14-17. §-ban meghatározott követelményeknek megfelelően nyújtott, a 8. §-ban meghatározott postai szolgáltatásoktól eltérő, az alábbi postai küldeményekkel kapcsolatos szolgáltatások minősülnek: a) a kettő kilogrammot meg nem haladó tömegű, – a b)-d) pontban meghatározott küldeményektől eltérő – belföldi vagy nemzetközi viszonylatú nem könyvelt postai küldemények; b) a húsz kilogrammot meg nem haladó tömegű, belföldi vagy nemzetközi viszonylatú postacsomagok; c) a vakok írását tartalmazó, belföldi vagy nemzetközi viszonylatú küldemények; d) a hivatalos iratok.”
- **A földgázszektorban a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (GET): „3. § E törvény alkalmazásában:** 8. Egyetemes szolgáltatás: a jogosult felhasználók földgázellátására vonatkozó, e törvényben és külön jogszabályban meghatározott szolgáltatások értékesítése. 32. § (1) Egyetemes szolgáltatást a működési engedélyben meghatározott szolgáltatási területen az egyetemes szolgáltatói engedélyes végezhet. Az egyetemes szolgáltató olyan földgázkereskedő, amely az egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználókat – igényük esetén – egyetemes szolgáltatással látja el. Egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó a lakossági fogyasztó és a 20 m<sup>3</sup>/óra kapacitást meg nem haladó vásárolt kapacitással rendelkező egyéb felhasználó, valamint az önkormányzati bérlakásban élők felhasználási helyei ellátása biztosításának mértékéig a helyi önkormányzat. (2) **Ha e törvény ettől eltérően nem rendelkezik, az egyetemes szolgáltatót az e törvényben és a külön jogszabályban a földgázkereskedőre vonatkozóan meghatározott jogok illetik és kötelezettségek terhelik.**”
- **A villamosenergia-szektorban a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET): „3. § E törvény alkalmazásában** 7. Egyetemes szolgáltatás: a villamosenergia-kereskedelem körébe tartozó sajátos villamosenergia-értékesítési mód, amely Magyarország



területén bárhol, meghatározott minőségben a jogosult felhasználó számára méltányos, összehasonlítható, átlátható ár ellenében igénybe vehető; 48. § Az egyetemes szolgáltatót e törvény szerinti feltételekkel az egyetemes szolgáltatás vonatkozásában villamosenergia-értékesítési és szerződés-kötési kötelezettség terheli, az erre jogosult felhasználó tekintetében a felhasználó külön jogszabályban meghatározott módon bejelentett szándéka esetén. E bekezdés alkalmazásában jogosult felhasználónak az olyan, az 50. § (3) bekezdése szerinti felhasználót kell tekinteni, aki (amely) az egyetemes szolgáltatónak az egyetemes szolgáltatásra vonatkozó engedélyében meghatározott szolgáltatási területen elhelyezkedő felhasználási hely tekintetében igényli az egyetemes szolgáltatást.”

- **Az elektronikus hírközlési szektorban az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény: „117. § (1) Az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás (a továbbiakban e § alkalmazásában: egyetemes szolgáltatás) körébe tartozik a helyhez kötött hozzáféréseken keresztül megfelelő, Magyarország egész területén megfizethető áron minden fogyasztó részére rendelkezésre álló szélessávú internet-hozzáférési szolgáltatás, illetve hangszolgáltatás – ideértve e szolgáltatások alapját képező csatlakozást is – nyújtása, a fogyasztó erre irányuló észszerű igénye alapján.”**

A kötelező közszolgáltatói és a monopolszolgáltatói (egyetemes szolgáltatói) jogalap bemutatásával egyértelműnek tűnik, hogy mind a kötelező közszolgáltatók, mind pedig a monopolszolgáltatók jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervnek minősülnek. Ezt a felfogást erősíti a következőkben ismertetésre kerülő Öko-Pannon-ügyben hozott jogerős ítélet és a Magyar Posta Zrt.-ről alkotott kúriai álláspont is. Utóbbi kapcsán a 7/2016. (IV. 6.) AB határozat egészen odáig ment, hogy a Magyar Posta Zrt. mint közfeladatot ellátó jogi személy közérdekű adatokat kezel: „A Magyar Posta Zrt. tehát mint egyetemes postai szolgáltató működésére vonatkozó, illetve a szolgáltatási szerződéseiben foglalt adatok így alapvetően közérdekű adatok.”([34]). A probléma – ami a jogpozitívista értelmezésből ered és amire még többször visszatérünk – azonban az, hogy hiába tartoznak a kötelező közszolgáltatók és a monopolszolgáltatók az Infotv. 3. § 5. pontjában és a 26. § (1) bek.-ben említett „jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv” körébe, a 26. § (1) bek. és (3) bek. egymással generalis-specialis viszonyban áll, s így a (3) bek. – könnyen lehet: ellentétesen az eredeti jogalkotói szándékkal – ezeket a közfeladatot ellátó szervtípusokat mégiscsak kiemeli az (1) bek. hatálya alól, s a tevékenységükre vonatkozó információkat közérdekből nyilvános adatoknak minősíti.

#### 5.1.4.2 A 26. § (3) bek. alanyi körének értelmezése a gyakorlatban

A „kötelező szolgáltatást nyújtók” körében a kúriai joggyakorlat-elemzés is – példalázó jelleggel – a kéményseprést és a szemétszállítást említi meg.<sup>93</sup> A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvényben (AaE) található 2. cikk. 2. pont b) alpontja – „a környezethez kapcsolódó konkrét kötelezettségeket teljesítő, tevékenységeket és szolgáltatásokat végző természetes és jogi személyek” – alatt a közszolgáltatást nyújtó vállalkozásokat<sup>94</sup> is értenünk kell. A régi Hgt. lehetővé tette, hogy a gyártók – saját maguk – közvetlenül gyűjtsék vissza és ártalmatlanítsák az általuk forgalomba hozott termékek hulladékát, avagy erre – jogszabályi feltételek teljesítése esetén – az adott szektor szereplői közösen hozzanak létre koordináló szervezetet. A koordináló szervezetek működését a főhatóság engedélyezte, mivel az állam által vállalt uniós kötelezettséget vesznek át és a hozzájuk csatlakozó gyártók mentesülnek a „szennyező fizet”-elv alapján kivetett közteher, a

<sup>93</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 38. o.

<sup>94</sup>Kalás György: Én írok levelet Önnek (Ökológiai Stúdió Alapítvány, 2006., Győr): 12. o.



**termékdíj megfizetése alól.** A győri Reflex Környezetvédő Egyesület 2006. nyarán azt szerette volna megtudni az Öko-Pannon Kht.-tól, hogy pontosan hol és mekkora mennyiséget gyűjtött 2005-ben. A Reflex Környezetvédő Egyesület nem utolsósorban az Öko-Pannon közzétett „diadaljelentését” akarták kitenni a nyilvánosság próbájának: elosztatva ezzel az „imázs-gyűjtés” vádját, azt a feltételezést, hogy a begyűjtött mennyiség egy része esetleg – feldolgozás helyett – újra a szemétként landol<sup>95</sup>. A cég megtagadta az adatközlést, az ügy bíróságra került. A Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletével helybenhagyta a Fővárosi Bíróság döntését, mellyel – a Reflex keresetét teljesítve – részletes adatközlésre kötelezte az Öko-Pannon Kht.-t az italoskarton-hulladékgyűjtések mennyiségét és forrását illetően. Az ítélet megerősítette, hogy az Öko-Pannon Kht. „jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek” minősül. Az ítélet leszögezi: „A közfeladat fogalma, tartalma szélesebb annál, mint amit jogszabály szigorúan vett állami vagy helyi önkormányzati feladatként meghatároz. Annak van jelentősége, hogy az adott feladat, amit az érintett szerv ellát, közcélúnak tekinthető-e.” A másodfokú bíróság megállapította, hogy az Öko-Pannon Kht. a Hgt.-ben előírt közfeladatot ellátó szerv, így a kezelésében lévő, tevékenységével kapcsolatos közérdekű adatokat köteles kiadni<sup>96</sup>. A legnagyobb villamosenergia-szolgáltatót, az MVM Zrt.-t a Kúria – az Alkotmánybíróság 25/2014.(VII.22.) AB határozata nyomán – egyértelműen közfeladatot ellátó szervnek tekinti<sup>97</sup>. Az egyetemes szolgáltatók átláthatósága kapcsán az elmúlt években a legtöbb vita a postaszektort érintette. A Kúria a Magyar Posta Zrt. esetében – és fontos hangsúlyozni: a szponzorációs tevékenységét firtató adatkérés kontextusában – azt emelte ki, hogy nincs jelentősége annak, hogy a kért adat a cég elsődleges közfeladatának ellátásával kapcsolatban áll-e vagy sem, mert nem kizárólagosan a közfeladat ellátásának ténye alapozza meg a kiadási kötelezettséget, hanem az, hogy az alperes állami tulajdonban van, alapvetően állami vagyonnal gazdálkodik, ezért az erre vonatkozó adatok az Ávt., illetve az Alaptörvény alapján is kiadandó adatnak minősülnek<sup>98</sup>. A Magyar Posta közpénzből gazdálkodik és a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemeket kezel, ugyanakkor tevékenységében a közfeladatok mellett piaci szolgáltatások is jelen vannak. Ez utóbbiból az kell, hogy következzen, hogy a közfeladathoz nem kapcsolódó tevékenységében (de csak abban) valóban vannak, lehetnek olyan gazdasági érdekei, amelyekre tekintettel mentesíteni kell a nyilvánossági követelmény alól<sup>99</sup>. Ha most egy pillanatra az egyetemes szolgáltatói pozíciótól elvonatkoztatunk, soha nem olyan volt a szabályozási környezet, hogy „minden nyilvános”, ami egy köztulajdonban álló cég gazdálkodásával kapcsolatos, hanem mindig is a nyilvánosság volt a főszabály, de ha az adat kiadásával összefüggő aránytalan sérelmet tud az adatkezelő bizonyítani, akkor mégsem köteles teljesíteni az adatkérést<sup>100</sup>. A 7/2016. (IV. 6.) AB határozat azzal „engedte át” a postatörvény átláthatósági szabályának módosítását: a módosítást alkotmányosan csak úgy lehet értelmezni, hogy az nem enged nagyobb teret a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának, mint amit az Infotv. eddig is lehetővé tett<sup>101</sup>. **Összefoglalva: általában egy köztulajdonban levő egyetemes szolgáltató esetében – a közvagyonra vonatkozó alkotmányos rendelkezések miatt – főszabály a nyilvánosság, de a piaci tevékenységénél, tehát ahol a versenyjogi érdekek értelmezhetőek, lehet mentesség a nyilvánosság alól, ugyanakkor az egyetemes szolgáltatásnál az ilyen típusú mentességnek nincsen alkotmányosan elfogadható indoka.**

5.1.4.3 A 27. § bek. (3) bek. első mondata szerint minősülő jogalanyi kör

Az Infotv. 27. § (3) bek. első mondata alá tartozó jogviszonyoknak (és ezeken keresztül a jogalanyoknak) nyolc fő típusát tudjuk elkülöníteni:

1. **normatív támogatás;**
2. **egyedi támogatás;**
3. **adókedvezmények;**
4. **közbeszerzések;**

<sup>95</sup><https://humusz.hu/hirek/szemettitok-első-fokon/1949>

<sup>96</sup><https://humusz.hu/hirek/szemettitok-másodfokon/2122>

<sup>97</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) [100]

<sup>98</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) [103] -[104]

<sup>99</sup><https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2016/02/10/uj-ulesszak-uj-lex-most-a-postat-bujtatnak-ki-az-infotv-erol/>

<sup>100</sup><https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2016/05/11/a-kozpenz-korbevesz/>

<sup>101</sup><https://blog.atlatszo.hu/2016/03/az-alkotmanybirosag-tovabbra-is-a-nyilvanossag-partjan/>



5. **közbeszerzésen kívüli állami, önkormányzati beszerzések;**
6. **koncessziók;**
7. **nemzeti vagyon hasznosítása;**
8. **EU és más nemzetközi támogatások (pl. Norvég Alap)<sup>102</sup>.**

A (3a) bek. első mondata ezt egészíti ki egy általános formulával („az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít”). Ebből az általános formulából kiindulva, az itt tárgyalt érintetti kört úgy foglalhatjuk össze: az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalannyal, illetve egyébként a nemzeti vagyon bármely elemére pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő – tipikusan – magánszemély, magánszervezet. Fontos hangsúlyozni, hogy a 27. § (3) bek. első mondata szabályozási logikájából pontosan az következik, hogy az itt tárgyalt jogalanyok tipikusan nem állnak köztulajdonban (tipikusan magánszervezetek) és nem feltétlenül látnak el közfeladatot: az átláthatósági követelmény tehát nem közfeladat vagy tulajdonosi szerkezet miatt, hanem a (3)-(3a) bek. első mondataiban körülírt jogi aktusok okán terheli őket. Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban – az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján – rámutatott arra<sup>103</sup>, hogy a nyilvánosság előtti elszámolásra a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” köteles, ezért „az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell.”

1. **A normatív támogatásokon belül megkülönböztethetünk:**
  - a. **teljesen automatikus támogatásokat:** ilyen a pártok, pártalapítványok támogatása, a veszélyhelyzeti támogatások (485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet), a bejegyzett egyház és a bevett egyház az SZJA 1% kiegészítésére jogosult;
  - b. **befogadás esetén automatikus támogatásokat:** például a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) 58/A. §, vagy a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.) 88. § alapján biztosított támogatás, de ilyen az Nftv. alapján ösztöndíj formájában járó normatíva a felsőoktatási szektorban (a magyar állami ösztöndíjat és részösztöndíjat a felsőoktatási intézmény kapja közvetlenül);
  - c. **kimerüléig automatikus támogatásokat,** ahol a feltételeknek megfelelő pályázó automatikusan megkapja a támogatást a keret kimerüléséig, az Áht. VI. fejezete keretei között.

A költségvetésből biztosított normatív kampánytámogatások ügyében a Kúria a következőkre mutatott rá<sup>104</sup>: „Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Az országgyűlési választásokon részt vevő egyéni jelöltek neve, amint arra a másodfokú bíróság is helytállóan hivatkozott, eleve nyilvános. Ezen túlmenően a kampánycélra juttatott pénzzel való elszámolás során az egyéni jelöltek nevének közérdekből nyilvános adatként való nyilvánosságra hozatalának – az Info.tv. 3. § 6. pontjában előírt – jogszabályi alapját az Infotv. 27. § (3a) bekezdése teremti meg. (...) A kampánypénz felhasználása során a jelöltekkel és a jelölteket állító pártokkal termék értékesítése vagy szolgáltatás nyújtása során kapcsolatba kerülő természetes személyek nem tekinthetők a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személynek. (...) Nincs tehát olyan jogszabályi rendelkezés, amely alapján az alperes a kampánypénzzel történő elszámolás során a kezelésébe került, az országgyűlési választásokban részt vevő egyéni jelöltek és pártok részére terméket értékesítő vagy szolgáltatást nyújtó természetes személyek személyes adatainak kiadására lenne köteles.” Ugyanakkor a 3026/2015. (II. 9.) AB határozat megteremtette a közpénzt kezelő szervezetek perelhetőségét, függetlenül attól, hogy „a közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat<sup>105</sup>”.

<sup>102</sup> Az érintett típus vizsgálata a KÖFOP projekt II. szakmai szakaszában történik meg. Ennek megfelelően az érintett típus jogi elemzését a jelen dokumentum nem tartalmazza.

<sup>103</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme -2018., Bp., 77. o.

<sup>104</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [101] -[102]

<sup>105</sup> <https://atlatszo.hu/2015/03/31/magyarorszagon-most-eloszor-bongessen-a-partalapitvanyok-osszes-szerzodese-kozott/>



## 2. Az egyedi támogatás lehet

- a. jogszabályon alapuló megállapodás szerinti támogatás (erre példa az Nftv. 92. § (1) bek. alapján járó támogatás);
- b. jogszabályban szereplő támogatási program (Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap, Nemzeti Együttműködési Alap, Bethlen Gábor Alap, Nemzeti Kulturális Alap);
- c. pályázati úton adott egyedi támogatás;
- d. diszkrécionális jogkörben adott egyedi támogatás.

A pályázati úton nyújtott egyedi támogatások nyilvánossága már az információs szabadság-szabályozás hajnalán is vitákat gerjesztett. Egy újságíró az Ipari és Kereskedelmi Minisztériumnál aziránt érdeklődött, hogy a milicentenáriumi ünnepségek előkészítése során, az állami költségvetésből, pályázat útján kik, milyen összegben nyertek el költségvetési eredetű pénzeket. A tárca először üzleti titkokra, személyes adatokra hivatkozva meg kívánta tagadni az adatkérés teljesítését, majd a 77/A/1996. sz. adatvédelmi biztos ajánlásnak eleget téve a pályázati eredménylistát teljes terjedelmében közzé tette<sup>106</sup>. Az 534/A/1997. sz. ügyben az adatvédelmi biztos így érvelt az információs szabadság prioritás mellett, a személyes adatok védelmére való hivatkozás ellenében: „A pályázatokon való részvétel nem kötelező, a kérelem benyújtása a pályázó szabad belátásán alapul. „A Magyarországi Zsidó Szociális Segély Alapítvány (MAZS) felel azért, hogy a német államtól kapott évi 5 milliárd forintos holokauszt-kárpótlási támogatásból különböző szolgáltatásokat valósítson meg. Az Átlátszó két alkalommal is adatigénylésben kérte a 2010 és 2015 közötti időszakra a házi gondozás vonatkozó adatokat. Az adatigényléseket többnyire azzal tagadták meg, hogy az „adatigénylésében feltett kérdések, és az arra adandó válaszok véleményünk szerint nem képezik a közérdekű adatok körét”. A NAIH megállapította, hogy a MAZS Alapítvány 2013-ban részesült állami támogatásban és felhívta az Alapítványt az Átlátszó 2013-ra vonatkozó adatigénylésének haladéktalan megválaszolására<sup>107</sup>.

3. **Tágabb értelemben az adókedvezmények közé tartozik** pl. a családi adókedvezmény, a fogytékossági adókedvezmény is. Azonban információs jogi szempontból éles különbséget kell tennünk a személyi státushoz kapcsolódó és a jogi személyekhez kötődő, gazdasági preferenciát kifejező adókedvezmények között. Utóbbi adókedvezmények körében a civil szervezetek, vallási egyesület, egyházak részére felajánlott Szja 1%-ról, a látvány-csapatsport támogatása keretében az adózó által nyújtott TAO-támogatásról, a kiegészítő sportfejlesztési támogatásról, filmalkotás támogatásáról és a beruházási célú fejlesztési adókedvezményekről érdemes szólnunk. A TAO-támogatásokhoz kapcsolódóan a NAIH-hoz több beadvány érkezett, amely e támogatások körét érinti: a NAIH – a tárgykörben született kúriai ítéleteket figyelembe véve – úgy foglalt állást, hogy a TAO-támogatások közpénznek és a velük való gazdálkodásra vonatkozó adatok közérdekű adatnak minősülnek<sup>108</sup><sup>109</sup>. A bíróságok elé tehát számos, TAO-támogatásokra vonatkozó – tipikusan politikusok, civil szervezetek által indított – adatigénylési per került<sup>110</sup>. A stratégiai partnerségi megállapodások keretében nyújtott fejlesztési célú adókedvezmények tekintetében jogerős ítélet mondta ki, hogy azok a közvetlenül nyújtott állami támogatásokhoz hasonlóan közpénznek minősülnek, s így a rájuk vonatkozó adatigénylés teljesítése jogszerűen nem tagadható meg<sup>111</sup>.
4. Az ML-ben is említett, a közzszférán kívül legtöbb átláthatósági konfliktust hordozó kört a **közbeszerzések** résztvevői alkotják<sup>112</sup>. „Az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolat” tipikus esete ma a közbeszerzés. A közbeszerzés kódexe a Kbt., személyi és tárgyi hatályát a III. fejezet adja meg, a 3. § 24. pont a közbeszerzési szerződés fogalmát így írja le: „e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.” E körben fontos emlékeztetnünk egy, a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban

<sup>106</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 226-227. o. és Emberi jogok (szerk.: Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila, Osiris, 2003., Bp.): 634-635. o.

<sup>107</sup><https://blog.atlatszo.hu/2019/09/a-naih-felszolitasa-ellenere-sem-adja-ki-kozerdeku-adatait-a-holokausztuleloknak-segito-mazs/>

<sup>108</sup>Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 10. o.

<sup>109</sup>NAIH 2019. évi beszámoló

<sup>110</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [56]

<sup>111</sup><https://blog.atlatszo.hu/2016/10/kormanyzati-erdek-hogy-ne-tudjuk-meg-ki-es-mire-kapott-adokedvezmenyt/>

<sup>112</sup><https://www.naih.hu/koezbeszerzes-ajanlati-dokumentacio.php>



kimondott elvi tételre. Az alapügyben az indítványozó adatigényléssel fordult az MH-2009 Konzorciumhoz: a Margit híd felújításával kapcsolatos II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt egyes részadatokkal kapcsolatos tájékoztatást kért. Az Alkotmánybíróság arra jutott: önmagában azzal, hogy a Fővárosi Önkormányzat a felújítási munkálatok elvégzésére vállalkozási szerződést kötött a konzorciummal, nem delegálta rá a közszolgáltatási önkormányzati feladatokat, nem ruházta át jogszabályban meghatározott, közutak, közterületek fenntartására vonatkozó feladatkörét. „Ez a felperes által hivatkozott, a költségvetésre, a kerékpárút kialakítására, parkrendezésre vonatkozó fővárosi közgyűlési rendeletekből és határozatokból sem következik. Az alperes a vállalkozási szerződéssel csupán a kivitelezési munkákra vállalt kötelezettséget. Mindezek alapján tehát a Konzorcium nem minősül jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek.<sup>113</sup>” Természetesen, ha a közbeszerzés tárgya olyan szolgáltatás, amelyet törvény egyébként állami, önkormányzati feladatként ír elő (értsd: az előbbi jogesetből kiindulva, a kivitelezési munkák helyén a közszolgáltatási önkormányzati feladatok delegálása szerepel), úgy a közfeladat ellátása megállapítható.

5. Az állami, önkormányzati szektor szereplői a Kbt. 9-13. §-ban és 111. §-ban írott kivételek esetében, illetve a közbeszerzési értékhatár (15. §) alatt **közbeszerzésen kívül** is eszközölhetnek beszerzéseket.
6. A **koncesszió-köteles tevékenységek** körét az Nvt. 12. §-ának a kizárólagosan állami, illetve önkormányzati gazdasági tevékenységeket felsoroló (1)-(2) bek. határozzák meg. A koncesszió kódexét a Kt. és a Kbt. IV. része együttesen jelentik, ezeket egészítik ki a szektorális törvényi szabályozások. Majtényi László megállapítja, hogy koncessziós szerződésben az állam, illetve az önkormányzat közjavak felett rendelkezik<sup>114</sup>. Ezért állapította meg a 499/K/1998. sz. ügyben, hogy a koncessziós szerződés tartalmának üzleti titokként való kezelésére tett kötelezettségvállalás törvénytörtő<sup>115</sup>. Az elmúlt években az ún. trafik-koncessziókkal kapcsolatban indult számos adatigénylési per<sup>116</sup>.
7. A **nemzeti vagyon hasznosítására** elsődlegesen az Nvt. 5. és 7. alcíme irányadó, de fontos szerepe van a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (NFAtv.) 15-31. §-ának. A vagyonhasznosítások körében az elmúlt években jellemzően a földhaszonbérletek kapcsán keletkeztek adatigénylési jogviták<sup>117</sup>. Egy vagyonhasznosítási (állami műtárgy-bérleti) ügyben a Kúria álláspontja szerint a kért adatot az alperes nem vitatottan kezeli, a műtárgyak ugyancsak nem vitatott módon a nemzeti vagyon részét képezik, így a kezelésükre vonatkozó adatok közérdekű adatoknak minősülnek, mind az Alaptörvény 39. § (2) bekezdése, mind pedig az Ávt. 1. § (2) bek. a) pontja alapján: „Aki közfeladatot ellátó szervezettel köt szerződést, állami műtárgy bérletére, annak igenis számolnia kell azzal, hogy a szerződés adatai – az elhelyezés helyszínére is kiterjedően – nyilvánosak lehetnek.<sup>118</sup>”

#### 5.1.4.4 Az átláthatóságra kötelezettség kumulációja

A kötelező közszolgáltatók és a monopolszolgáltatók közfeladatot tehát látnak el, körükben számos köztulajdonban levő gazdasági társaság található, azonban priváttársaságok is. **Az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalannyal, illetve egyébként a nemzeti vagyon bármely elemére pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő más jogalanyok – tipikusan, de nem kizárólagosan – kívül esnek a közzférán, az átláthatósági kötelezettségüket megalapozó funkciójuk – megint csak tipikusan – nem minősül közfeladatnak. Ha viszont köztulajdonban levő gazdasági társaság (ugyanígy: állami, önkormányzati háttérű alapítvány) szerepel a kötelező közszolgáltató, monopolszolgáltató, esetleg az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalannyal, illetve egyébként a nemzeti vagyon bármely elemére pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő**

<sup>113</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 94-95. o.

<sup>114</sup>Majtényi László: Az információszabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 229. o.

<sup>115</sup>Majtényi László: Az információszabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 406. o.

<sup>116</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) [56]

<sup>117</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) [56]

<sup>118</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) [99]



**jogalany pozíciójában, úgy részére a törvényből következő átláthatósági kötelezettségek két ágon is megállapíthatóak.** A normatív támogatások, illetve a jogszabályon alapuló megállapodás szerinti támogatás mögött állhatnak közfeladat ellátásáról szóló jogviszonyok is: ilyen például az Nftv. 92. § (1) bek. a felsőoktatási feladatok ellátására a Kormánnyal kötött megállapodás az egyházi felsőoktatási intézmény, kollégium és diákotthon esetében; az Sztv. 24. § (4) bek.-ben említett közszolgáltatási szerződés alapján nyújtott szociális szolgáltatás; az Nkt. 74. § (2) bek.-ben említett állami köznevelési szerződés is. Ugyanígy elképzelhető az is, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során egy jogszabályban előírt közfeladat ellátására kér ajánlatot, majd a közbeszerzési szerződésben a közfeladat ellátására szerződik. Ezekben az esetekben, tehát **amikor az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalannal úgy létesít pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot egy másik jogalany, hogy abban egyúttal közfeladat ellátását is vállalja: az átláthatósági kötelezettség újfent két ágon lesz megállapítható.** A „közfeladat átruházhatóságát” képviselő bírói érveléssel találkozhatunk az Erzsébet-utalványok ügyében<sup>119</sup> és a Margit híd-ügyben<sup>120</sup>, de a jegybanki alapítványok átláthatóságáról szóló 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban is. **S abban az atipikus, de nem elképzelhetetlen esetben (l. önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társasággal kötött közszolgáltatási szerződés), ha köztulajdonban álló jogalany vállal „közpénzügyi” kapcsolatban közfeladatot: az átláthatósági kötelezettség három ágon is tetten érhető.**

#### 5.1.4.5 Az érintetti kör nagyságrendjéről

Az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely jogalannal, illetve egyébként a nemzeti vagyon bármely elemére pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő más jogalanyok köre – az érintetti kör jellegéből adódóan – egyáltalán nem, a kötelező közszolgáltatók és a monopolszolgáltatók köre pedig nehezen felleltározható. A volumenbecslésnél az utolsó, zárszámadással lezárt költségvetésből (a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény végrehajtásáról szóló 2020. évi CXVII. törvény) tudunk kiindulni. A 2019. évi állami költségvetés (teljesült) bevételi főösszege: 21 542 224,9 millió forint, kiadási főösszege: 22 670 119,1 millió forint, a GDP: 47 513 900 millió forint (13. táblázat).

13. táblázat: A központi költségvetés kiadásai, 2019-2020

Kiadások	2019.				2020.	
	évi előirányzat	évi teljesítés	év 2018. év = 100,0%	év a 2019. évi előirányzat %-ában	évi előirányzat	évi teljesítés
	millió forint				millió forint	
Egyedi és normatív támogatások	374 900	421 166	109,9	112,3	408 023	N/A
Közszolgáltatási műsorszolgáltatás támogatása	73 044	80 061	112,3	109,6	78 516	N/A
Szociálpolitikai menettíj támogatás	90 500	89 053	98,5	98,4	90 500	N/A
Lakásépítési támogatások	242 370	191 236	99,0	78,9	296 654	N/A
Családi támogatások	401 798	397 880	98,8	99,0	397 992	N/A
Korhatár alatti ellátások	89 398	92 461	99,6	103,4	85 907	N/A
Jövedelempótló és kiegészítő szociális támogatások	125 747	137 070	112,2	109,0	152 507	N/A

<sup>119</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [100]

<sup>120</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 94-95. o.



Kiadások	2019.				2020.	
	évi előirányzat	évi teljesítés	év 2018. év = 100,0%	év a 2019. évi előirányzat %-ában	évi előirányzat	évi teljesítés
	millió forint				millió forint	
Különféle jogcímen adott térítések	23 275	25 230	100,6	108,4	24 327	N/A
Nemzeti család- és szociálpolitikai alap	640 217	652 641	101,5	101,9	660 733	N/A
Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok	9 218 263	11 114 934	106,7	120,6	9 134 517	N/A
Elkülönített állami pénzalapok támogatása	36 432	76 887	83,1	211,0	83 641	N/A
Garancia és hozzájárulás a TB-alapok kiadásaihoz	467 234	467 582	79,0	100,1	628 027	N/A
Helyi önkormányzatok támogatása	728 917	778 352	104,2	106,8	739 047	N/A
Támogatás az önkormányzati adósságok törlesztéséhez	–	–	–	–	–	N/A
Az államháztartás alrendszerének támogatása	1 232 583	1 322 821	92,4	107,3	1 450 715	N/A
Kamatkiadások	989 327	1 100 521	105,0	111,2	1 077 710	N/A
Társadalmi önszerveződések támogatása	5 779	5 379	55,0	93,1	5 779	N/A
Kormányzati rendkívüli és egyéb kiadások	2 647	2 459	88,8	92,9	2 295	N/A
Kezességérvényesítés	20 861	14 803	118,5	71,0	23 814	N/A
Általános tartalék	–	–	–	–	–	N/A
Céltartalékok	136 454	–	–	–	165 179	N/A
Stabilitási tartalék	–	–	–	–	–	N/A
Rendkívüli kormányzati intézkedések	165 000	–	–	–	110 000	N/A
Országvédelmi alap	60 000	–	–	–	378 000	N/A
Tartalékok	381 454	–	–	–	663 179	N/A
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	351 955	365 306	115,4	103,8	397 703	N/A
Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások	339 642	517 001	169,2	152,2	461 542	N/A
Kamatkockázati tartalék	–	–	–	–	–	N/A
Adósságvállalás	–	–	–	–	–	N/A
Kiadások összesen	14 063 643	15 988 883	106,4	113,7	14 881 825	N/A

*Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, saját szerkesztés*

A pályázati úton adott egyedi támogatás és a diszkrécionális jogkörben adott egyedi támogatások nagyságrendjére irányadó (millió Ft):





- Beruházás ösztönzési célú irányszabályzat: 81 555,2;
- Külgazdaság fejlesztési célú irányszabályzat: 5 444,6;
- Külgazdasági és Külügyminisztérium felügyelete alá tartozó szervezetek és szakmai programok támogatása: 3 603,0;
- Az állami koncessziós bevételek; összesen: 8 049,4 - ez részletezve:
  - bányakoncessziós díj: 1 399,3;
  - szerencsejáték koncessziós díj: 4812,3;
  - dohánytermékek kiskereskedelmének koncessziós díja: 1431,5;
  - infrastruktúra koncessziókból származó díj: 102,1;
  - távközlési koncessziókból származó díj: 304,2.
- Koncesszió jellegű (tehát állami jogok vagy tulajdon használatára ellenértékért kapott) bevételek (ez nem teljes körű): frekvenciahasználati jog vagy vagyon értékesítéséből származó bevételek: 32 500 ;
  - ingatlanértékesítésből származó bevételek (állami vagyon): 16 273,3;
  - osztalékbevételek (állami vagyon): 18 026,3;
  - tulajdoni részesedések értékesítéséből származó bevétel: 19 852,5.
- Összes állami tulajdonnal kapcsolatos bevétel (kölségvetés XLIII. fejezetben): 109 186,5.
  - Ebből MVM Paksi Atomerőmű Zrt. befizetése: 24 407,7;
  - hasznabérleti díj (föld): 3 463,3;
  - ingatlan értékesítéséből származó bevételek (föld): 3 715,7;
  - kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevételek: 74 177,1;
  - megtett úttal arányos útdíj: 215 707,7;
  - időalapú útdíj (autópálya-matrica): 71 211,6;
  - hulladéklerakási járulékból származó bevétel: 16 080,4;
  - környezetterhelési díj: 5 606,8;
  - bányajáradék: 45 558,6;

Az összes koncessziós jellegű (állami tulajdon bevételeivel együtt): 569,1 mrd Ft.<sup>121</sup> Az állami közbeszerzések volumene: 2019-ben az összes közbeszerzés értéke 3430 mrd. Ft volt<sup>122</sup>. A Közbeszerzési Hatóság nyilvános adatbázisából a 2008-2020. közötti eljárások számára és értékére, a hatályos közbeszerzési szerződések – jelen idejű – darabszámára, a KSH tájékoztató adatbázisából pedig a 2018-ban elektronikus közbeszerzési eljárásban ajánlatot benyújtó vállalkozások számára következtethetünk, üzemméret szerinti bontásban.

A lenti ábra (4. ábra) ismerteti a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó számosságot, amely azonban nem feleltethető meg a nyertes cégek számával a következő okokból kifolyólag:

- egy cég több eljárásban is nyertesként kerülhetett ki ugyanabban az évben;
- egy eljárásban egyszerre több cég is nyertesként szerepelhet (konzorciumok);
- az eljárásokban nemcsak hazai, hanem külföldi cégek is nyertesként kerülhetnek ki.

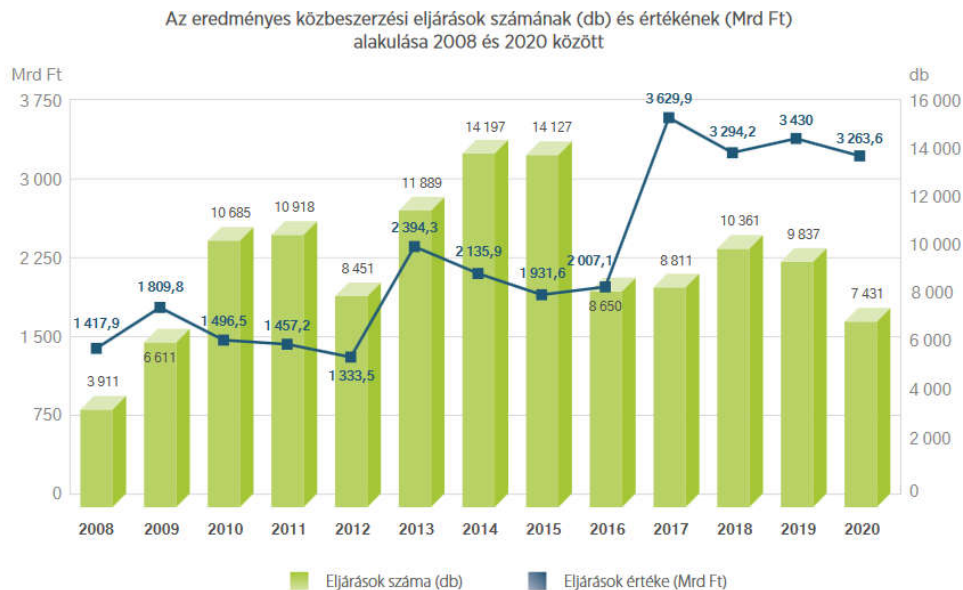
A számosság mellett ugyanakkor az ábrán leolvasható a közbeszerzések pénzügyi volumene és ennek időbeli alakulása is.

<sup>121</sup>[https://www.parlament.hu/irom41/13098/adatok/01\\_mell.pdf](https://www.parlament.hu/irom41/13098/adatok/01_mell.pdf)

<sup>122</sup><https://kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-kozbeszerzesek-2019-evi-alakulasarol>



4. ábra: Az eredményes közbeszerzési eljárások száma és értéke, 2008-2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság (2020): A magyar közbeszerzések számokban – Gyorsjelentés 2020

A CORE szerződésnyilvántartó adatbázis 2021.02.19-én 45 460 db közbeszerzési szerződést tartalmazott, továbbá 4 153 db eljáráshoz nem kapcsolódó szerződést és további 494 db feldolgozás alatt álló szerződést – összesen 50 107 db szerződést. Fontos ugyanakkor figyelembe venni, hogy egy szerződésnek több cég is alanya lehet; valamint külföldi cégek is lehetnek szerződések alanyai.

A KSH adatai alapján a 10 főnél többet foglalkoztató vállalkozások körében az elektronikus közbeszerzési eljárás keretében Magyarországra ajánlatot benyújtó vállalkozások aránya 2018. évben 16,4% volt. A 10 főnél nagyobb hazai vállalkozásoknak tehát ekkora része érintett potenciálisan a közbeszerzésekben (ajánlatot benyújtó, de nem feltétlenül nyertes cégeként). 2018-ban a 10 főnél többet foglalkoztató cégek száma összesen 47 490 db volt. A két információból következik, hogy az ajánlatot benyújtó 10 főnél nagyobb cégek száma körülbelül 7-8 ezer db között alakul (14. táblázat).

14. táblázat: Közbeszerzési eljárás keretében Magyarországra ajánlatot benyújtó vállalkozások arányának becslése a 10 főnél nagyobb hazai vállalkozások között, 2018

Regisztrált gazdasági szervezetek száma, 2018 (db)	
10-19 fő	24 477
20-49 fő	14 116
50-249 fő	7 314
250 fő felett	1 583
Összesen:	47 490



Regisztrált gazdasági szervezetek száma, 2018 (db)	
Elektronikus közbeszerzési eljárás keretében Magyarországra ajánlatot benyújtó (16,4%)	Kb. 7 788

*Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, saját szerkesztés*

Az összes érvényesített adókedvezmény volumene 2019-ben 1 086,9 mrd volt. Ebből sportcélú 159,3 mrd., fejlesztési célú mindössze 30,1 mrd. volt<sup>123</sup>. A földhaszonbérletből származó bevétel minimális, 3,4 mrd. forint körüli összeg.

## 5.2 Célcsoport-specifikus adottságok és kihívások

**A 3. Kutatás sajátossága és egyben legnagyobb kihívása, hogy már az érintetti körre vonatkozó státusjogi joganyag is rendkívül heterogén. Ráadásul ezek a státusjogi normák különböző jogterületeken lelhetők fel annak ellenére, hogy az érintetti kört tipikusan magánjogi szervezetek alkotják. Előbbiekkel összefüggő sajátosság, hogy ezen a területen, az információs szabadság tekintetében is kiemelt jelentősége lehet a szektorális szabályozásnak. A heterogenitástól ugyancsak nem független, hogy már az 5.1.1-2-3 alfejezetekben tárgyalt érintetti körök, továbbá az 5.1.4 alfejezetben alatt tárgyalt kötelező közszolgáltatók és monopolszolgáltatók számbavétele is nehézségekbe ütközik, az 5.1.4 alfejezet alá tartozó további érintetti kör szármagáról viszont egyenesen lehetetlen pontos információt alkotni. A 4.5 alpontban számba vett jogviszonytípusok mögötti jogszabályi környezet esetleges, nehezen áttekinthető. A kötelező közszolgáltatók és a monopolszolgáltatók átláthatóságát szavatolni óhajtó kodifikációs technika (Infotv. 26. § /1/ bek. és /3/ bek.) komoly aggályokat vet el. Felhívánk a figyelmet arra, hogy az 1-2. célterületek kutatása során az állami, önkormányzati szervek oldaláról könnyebben megközelíthető a közfeladatok, közhatalmi funkciók átruházásának, „kiszervezésének” – egyúttal a „kiszervezett” közfeladat-ellátás transzparencia-csökkenésének – problematikája.**

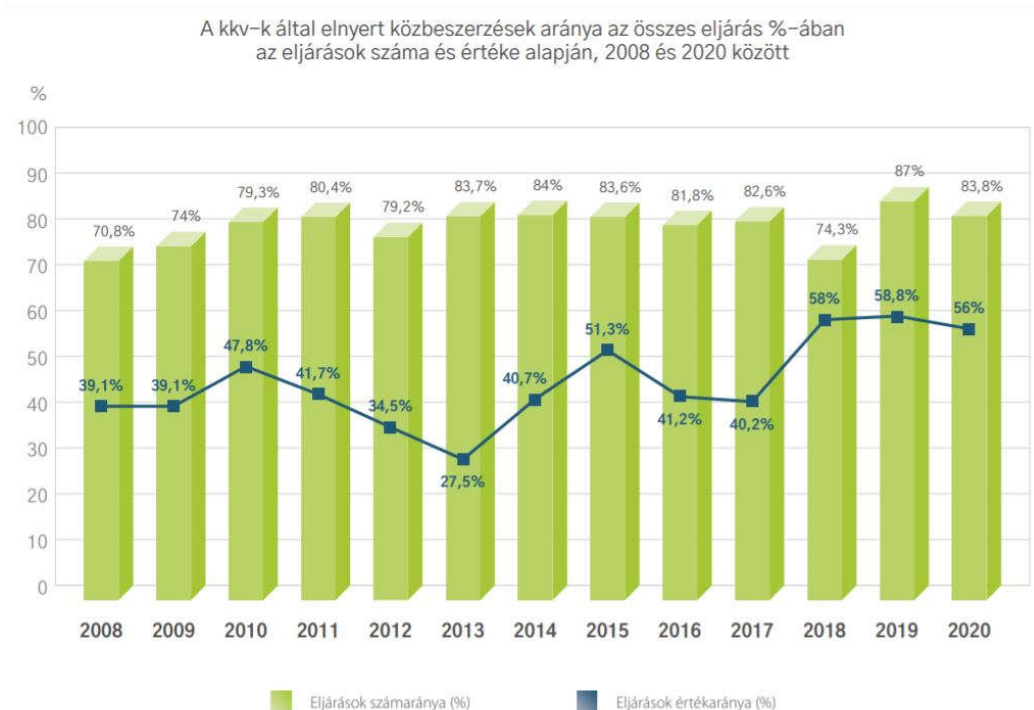
Élünk a feltételezéssel, hogy a kisebb önkormányzatok által alapított gazdasági társaságok, alapítványok, a kisebb létszámmal, költségvetéssel működő köztestületek (pl.: önkormányzati tűzoltóságok), illetve a pályázati kedvezményezettek<sup>124</sup> esetében **a kapacitásszűkösségre visszavezethető problémákat is találhatunk** az Infotv.-ből és más törvényekből rájuk háruló átláthatósági követelmények teljesítését illetően. Itt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy – ahogy a 5. ábra szemlélteti – a közbeszerzésben ajánlattevő vállalkozások jelentékeny része kisebb üzemméretű vállalkozás, így ebben a körben is adódhatnak a kapacitásszűkösségre visszavezethető anomáliák.

<sup>123</sup><https://www.parlament.hu/irom41/13098/adatok/altindmell/adokedvezmenyek.pdf>

<sup>124</sup> NAIH 2020. évi beszámoló, 120. o.



5. ábra: KKV-k által elnyert közbeszerzések aránya, 2008-2020



Forrás: Közbeszerzési Hatóság (2020): A magyar közbeszerzések számokban – Gyorsjelentés 2020

Az alapítványi érintetti körben komoly kihívás, hogy a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény nem írja elő az alapítók jogállás, köztulajdonban érintettség szerinti nyilvántartását, így már önmagában az állami, önkormányzati háttérű alapítványok felderítése is nehézségekbe ütközik. Hasonló probléma tapasztalható a köztisztviselői érintetti körben az egységes köztisztviselői kódex mint háttérnorma hiánya miatt (a Köztisztviselői tv. ugyanis nem tölti be ezt a funkciót). Teljesen esetleges és heterogén, hogy az egyes létesítő törvények hogyan rendelkeznek az adott köztisztviselővel

- bírósági nyilvántartásba vételéről;
- területi tagolódásáról;
- az országos köztisztviselői egységeinek jogi személyiségéről;
- a közhasznú jogállásról;
- a felhívható háttérnormákról. A köztisztviselői státuszszabályozás hiányossága ugyanakkor a transzparencia kérdésén túlmutató, tehát nem információszabadság-specifikus probléma: következményeiben érinti a vizsgált jogterületet.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vizsgálatánál – a joggyakorlatból megítélhetően – komoly kihívás a piaci és a nem-piaci jellegű gazdasági tevékenységek elkülönítése.

Végezetül fel kell hívnunk a figyelmet arra a 3. Kutatást is érintő problémára, hogy a környezeti információkkal összefüggésben a közérdekű adatigénylések, a NAIH-hoz beérkezett panaszok száma alacsony, ami visszavezethető a környezeti ügyekkel összefüggő állampolgári tudatosság és közösségi részvétel alacsony intenzitására<sup>125</sup>. Már az AaE. végrehajtásáról szóló 2016-os nemzeti beszámoló is számos problémára hívja fel a figyelmet a környezeti információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatban, azonban a következő jelentési ciklusra vonatkozó nemzeti beszámoló benyújtása éppen mostanában esedékes.<sup>126</sup>

<sup>125</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 1. o. és 3. o.

<sup>126</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 1-2. o.



## 6 AZ ÉRINTETTI KÖR TÁJÉKOZTATÁSI ÉS ADATKÖZLÉSI KÖTELEZETTSÉGÉT MEGHATÁROZÓ JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET

A fejezet a 3. Kutatás célcsoportját érintő tájékoztatási és adatközlési kötelezettségét meghatározó jogszabályi környezet vizsgálatát foglalja össze négy pontra tagolódva:

- a tájékoztatási és adatközlési kötelezettséget meghatározó jogszabályok - 6.1 *alfejezet*,
- az érintetti körre vonatkozó közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok körének meghatározása (passzív információszabadság) – 6.2.1 *alfejezet*,
- a tájékoztatási és adatközlési kötelezettségek tételes számbavétele (aktív információszabadság) – 6.2.2 *alfejezet*,
- a korlátozó vagy szűkítő jogi szabályozók – 6.2.3 *alfejezet*.

### 6.1 Az érintetti kör tájékoztatási és adatközlési kötelezettségét meghatározó jogszabályok

A 3. Kutatás érintetti körének teljességét átfogó speciális információszabadság-joganyag – a korábbiakban vázolt heterogenitás miatt – akkor sincsen, ha az érintetti kört az 5.1-5.2-5.3 pontokban tárgyalt alanyi körre (köztulajdonban álló gazdasági társaságok, állami/önkormányzati háttérű alapítványok, köztisztviselők) szűkítjük. Az érintetti kör tájékoztatási és adatközlési kötelezettségét meghatározó jogszabályi környezet bemutatásánál tehát nem lehet elszakadni az általános jogszabályi környezettől, a fókuszokon és hangsúlyokon keresztül tudjuk jelezni a sajátosságokat. Erre tekintettel foglalkozunk már általános szinten is a Taktv.-nyel, amely, ha nem is a Kutatás egészét, de nagy részét átfogja; és ezért fektetünk különös hangsúlyt a korlátozó szabályozáson belül az üzleti titok intézményére.

#### 6.1.1 Az alkotmányos környezet

Az információszabadságot alkotmányos alapjogként az Alaptörvény VI. cikk (3) bek. biztosítja: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” Ebből a megfogalmazásból is látszik, hogy miként az Avtv. nyomán az Infotv., az Alaptörvény is követi a korábbi „ikerjogi”<sup>127</sup> koncepciót, tehát az információs önrendelkezési jog és az információszabadság együttes, egymásra tekintettel történő szabályozását. Ahogyan az ikerjogi összefüggésről korai tanulmányában Sólyom László fogalmazott<sup>128</sup>: valójában az információs hatalom elosztásáról vagy egyszerűen információs rendről szól a szabályozás tárgya.

Vizsgálatunk szempontjából azonban fontos felhívunk a figyelmet arra, hogy az alkotmányos alapjogi védelem a közérdekű adatok nyilvánosságára terjed ki a közérdekből nyilvános adatokéra nem<sup>129</sup>. A cikk (4) bek.-e tulajdonképpen a NAIH-ról rendelkezik: „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi.” Ezen a ponton viszont egy koncepcióváltást figyelhetünk meg: az Alaptörvény nem az alapjogok érvényesítését szolgáló, hanem csak az alapjogok védelmére rendelt intézményekről szóló törvényeket igyekszik sarkalatos körbe vonni. Az I. cikk (3) bek. az általános alapjogvédelmi klauzula: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Az alkotmányozó tehát a „látható alkotmányba” emelte a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban kimunkált első alapjogvédelmi tesztet.

<sup>127</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex,2006., Bp.): 187. o.

<sup>128</sup>Sólyom László: Egy új szabadságjog: az információszabadság (Valóság,1988/9.) <http://bocs.hu/3part/solyom-08.htm>

<sup>129</sup> Ugyanakkor lásd az Infotv. preambulumát és több értelmező rendelkezését, amely a közérdekű adatot gyűjtőfogalomként használja.



Természetesen ezt a tételt kell követni az információszabadság korlátozása esetén is. Helyzetelemzésünk szempontjából fontos még megemlítenünk a Hetedik Alaptörvény-módosítással beiktatott jogszabály-értelmezési klauzulát (28.cikk): „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Az Alaptörvény 2012. január 1-i hatályba lépésével a közvagyon átláthatóságának immáron nem pusztán az információszabadsághoz fűződő alapvető jog az alkotmányos biztosítéka, miután a hatályos alkotmányos textúra – a korábbival ellentétben – a nemzeti vagyon védelmével és a közpénzügyekkel kapcsolatban is világos normákat fogalmaz meg. Az „Alapvetés” fejezetben belül az N) cikk rögzíti az átlátható költségvetési gazdálkodás elvét, amelyért elsődlegesen az Országgyűlést és a Kormányt teszi felelőssé. A vizsgálatunk vonatkozásában különösen fontos rendelkezéseket „A közpénzek” címszó alatt találjuk. A 37. cikk (1) bek. értelmében a Kormány a központi költségvetést az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. A már hivatkozott 38. cikk (1) bek. így hangzik: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” A (4) bek. kimondja, hogy a nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.

Ezen a logikai nyomvonalon haladva, a 39. cikk (1) bek. megállapítja: „A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.” A (2) bek. tartalmazza a nyilvánosság elvét<sup>130</sup>: **„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 vagyont érintő adatok közérdekű adatok.” A rendelkezés utolsó mondata kiemelt jelentőséggel bír az érintetti kör esetében: a közfeladatot ellátó szervvé minősítés vagyonszempontról<sup>131</sup> alapja, ill. a szervei hatály közpénzügyi áttörésének alkotmányos horgonya egyaránt itt lelhető fel.** A Kilencedik Alaptörvény-módosítás – a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok szabályozásának sarkalatos körbe utalásával egyidejűleg – iktatta be a közpénz fogalmát definiáló (3) bek.-t: „Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.” A kiegészítéshez fűzött indoklás így fogalmaz<sup>132</sup>: „A javaslat meghatározza a közpénz fogalmát annak érdekében, hogy az alkotmányos szervek gyakorlatában megjelent eltérő helyett egységes gyakorlat alakulhasson ki. A javaslat egyértelműen, világosan és az állami működés egészét átfogóan definiálja a közpénz fogalmát, mely az átlátható közpénzfelhasználás garanciája. A meghatározással a fogalom valamennyi alkotmányos, állami és önkormányzati szervre, állami és önkormányzati intézményre kiterjed.” A 43. cikk rendelkezik az Állami Számvevőszékről, mégpedig az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként: feladata, hogy ellenőrizze a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését, s ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Gazdó Angéla elemzésében<sup>133</sup> a közpénzügyek átláthatóságának jelentőségét hangsúlyozza a köztulajdonban levő gazdasági társaságok esetében: „A közpénzek felhasználásának nyomon követése és ellenőrzése alapvető társadalmi elvárás egy demokratikus jogállamban. Az állam újraelosztó tevékenysége révén jelentős befolyást gyakorolhat olyan személyek, szervezetek helyzetére, akik vagy amelyek a vonatkozó döntések meghozatalában nem vehetnek részt<sup>134</sup>. Ez feltételezi a különböző belső

<sup>130</sup> Alaptv. 39. cikk (1)-(2) bekezdések

<sup>131</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp.: 40-41. o.

<sup>132</sup> <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf>

<sup>133</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 4. o.

<sup>134</sup> Pétervári Kinga: Közpénzek-magánpénzek, avagy a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányjogi problémái, 45-46. o.



és külső kontrollmechanizmusok meglétét. Ez utóbbiak közé tartozik az információszabadság. A nyilvánosság elve alapján a közérdekű adatok megismerhetőségét minden közpénzzel gazdálkodó szervezet köteles a jogszabályok keretei között biztosítani. A Társaságok számos, a nemzetgazdaság szempontjából fontos feladatot ellátnak, jelentős állami, önkormányzati vagy európai uniós forrásból származó pénzeszközökkel gazdálkodnak. A társadalom részéről egyre növekvő igény, hogy a transzparencia tekintetében a Társaságok ne minősüljenek „renitens” szereplőknek. Az érdeklődés e szervek irányában a működésük, ezen belül a hangsúly a gazdálkodásuk felé fordult.” Ha a környezeti információszabadság alkotmányos alapjait keressük, a VI. cikk (3) bek. mellé kell tennünk a XX-XXI. cikkekben megfogalmazott alapjogokat és alkotmányos célokat: e szerint mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, mely jog érvényesülését Magyarország – egyebek közt – a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő (XX. cikk); továbbá Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez és aki a környezetben kárt okoz, köteles azt helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni (XXI. cikk). A P) cikk (1) bek.-ben szereplő államcél így hangzik: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Ehhez vegyük hozzá, hogy a 38.cikk (1) bek. a nemzeti vagyon kezelése és védelme céljai között említi a természeti erőforrások megóvását is. **A szervei hatály környezetügyi áttörésének alkotmányos horgonya tehát a P) cikk (1) bek.-ben és a 38. cikk (1) bek.-ben található meg.**

### 6.1.2 Az Infotv., a Taktv. és a Tromsői Egyezmény által biztosított környezet

Az Infotv. – mint információs jogi kódex – az értelmező rendelkezések között (3. §) az 5-6. pontokban adja meg a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat definícióját. A III. fejezet szól a közérdekű adat megismeréséről. A 26. § (1) bek. tartalmazza a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének kötelezettségét, a (2) bek. a kötelezetti kör kezelésében levő egyes személyes adatokat nyilvánítja közérdekből nyilvános adatnak, majd a (3)-(4) bek. vonatkozik a kötelező közszolgáltatókra és monopolszolgáltatókra. A 27. § az információszabadság általános korlátait taglalja: a (3)-(3a) bek. ehhez képest az üzleti titok mint korlát alóli kivételeket fogalmazza meg. A 28-31. § rendelkezik a közérdekű adat megismerése iránti igény érvényesítéséről, benne a bírói útról. A IV. fejezet szabályozza a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó kötelezettséget: a 32. § az általános tájékoztatási, míg a 33-37/B. § az elektronikus közzétételi kötelezettséget. Az V. fejezet – az idézett alaptörvényi felhatalmazás alapján – a NAIH szervezeti és eljárási szabályait állapítja meg. A Taktv. 1. § b) pontja így határozza meg a köztulajdonban álló gazdasági társaság definícióját: „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.” Tekintettel arra, hogy a közalapítványi forma egyébként már a Taktv. hatályba lépésekor is kivezetés alatt volt<sup>135</sup>, a Taktv. egyáltalán nem kezeli az „állami, önkormányzati háttérű” alapítványok – korábban jelzett – problematikáját (pontosabban: a halmazban szereplő jogalanyok jelentékeny hányadának részvételével működő gazdasági társaságokat – ellentétben amúgy a jogalkotói céllal – nem vonja a szabályozás hatálya alá) és annak sem érthető az elvi indoka, hogy miközben a kisebbségi önkormányzatok cégeire vonatkoznak a Taktv. előírásai, a köztestületek gazdasági társaságaira nem (még az államháztartási körbe tartozó köztestületek érdekeltsegeire sem). A 2. § fogalmazza meg a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra vonatkozó speciális közzétételi kötelezettségeket, a 7/I. § pedig az információszabadságot speciálisan korlátozó normákat tartalmaz. Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvény (Tromsői Egyezmény) 2020. december 1-jén lépett hatályba, vált a magyar jogrend részévé. A Tromsői Egyezmény szervei hatályáról egyrészt a 1. cikk 2. bekezdés a)ii) pontja rendelkezik, amely közhatalmi szervnek minősíti a kormányzati és a közigazgatási szerveket nemzeti, regionális és helyi szinten, a jogalkotó és az igazságügyi szerveket,

<sup>135</sup>Nonprofit szervezetek (egyesületek, köztestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.):2. o.



ha a nemzeti jog szerint hatósági vagy igazgatási feladatot látnak el, a természetes vagy jogi személyeket, ha hatósági vagy igazgatási jogkört gyakorolnak. A 4. § szerint azonban az 1. cikk 2. bekezdés a) ii) pontja értelmében a Magyar Köztársaság tájékoztatta az Európa Tanács Főtitkárát, hogy a Magyar Köztársaság nemzeti joga alapján a „közhatalmi szerv” fogalma tartalmazza az alábbiakat: a jogalkotó szervek egyéb tevékenységeik tekintetében, az igazságügyi szervek egyéb tevékenységeik tekintetében, természetes vagy jogi személyek, amennyiben a nemzeti jog szerint közfeladatot látnak el, vagy közpénzeket használnak fel. Ezzel Magyarországon a Tromsói Egyezmény szervei hatálya a 3. Kutatás érintetti körének teljességére kiterjed.

### 6.1.3 A környezetvédelmi jogban biztosított környezet<sup>136</sup>

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) – ahogyan már a címből is kiolvasható – egy környezetvédelmi kódex. Ennek megfelelően a 3. § megállapítja a Kvt.-vel együtt alkalmazandó szektorális szabályozási tárgyköröket és a hatálya alól kivett, a Kvt.-vel összhangban alkalmazandó, külön törvényre utalt szabályozási tárgyköröket. A 4. § határozza meg az alapfogalmakat, köztük olyan, a környezeti információs szabadság érvényesítése során jelentőséggel bíró kategóriákat, mint például a környezetveszélyeztetés, környezetterhelés, környezethasználat, környezetkárosítás, környezetkárosodás, környezetre gyakorolt hatás. A környezeti információs szabadság alapvető rendelkezéseit a 12. §-ban találjuk. A 49-52. § rendelkezik a környezeti információkról a nyilvánosság részére való kötelező tájékoztatásról. A 97. § szól a környezetvédelemben való állampolgári részvételről: ez annyiban függ össze vizsgálatunk tárgyával, hogy „az adatokhoz való hozzáférés joga részvételi joggá alakulhat át”<sup>137</sup>. A 110. §-ban található felhatalmazás alapján született meg a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet. Az AaE. 4. cikk a környezeti információkhoz való hozzáférést, az 5. cikk a környezeti információk összegyűjtését és terjesztését, a 6-7-8. cikkek a nyilvánosság részvételét, míg a 9. cikk az előbbiekből fakadó jogérvényesítési lehetőséget szabályozza. Az AaE. 2. cikk 2. bekezdése a „hatóság” alatt érti az országos, regionális és egyéb szintű kormányzatot; a nemzeti jog értelmében közigazgatási funkciót, ezen belül a környezethez kapcsolódó konkrét kötelezettségeket teljesítő, tevékenységeket és szolgáltatásokat végző természetes és jogi személyeket; bármely más, a fenti bekezdésekben említett testület vagy személy ellenőrzése alatt állami feladatot vagy funkciót ellátó, vagy a környezettel kapcsolatos állami szolgáltatást nyújtó természetes és jogi személyeket; minden olyan, a 17. cikkben említett regionális gazdasági integrációs szervezet intézményeit, amely ezen Egyezményhez csatlakozó Fél. A „kiterjesztett fogalmú”<sup>138</sup> hatóság körébe beleérthetjük a közszolgáltató vállalkozásokat, így például a fent leírt jogesetben szereplő Öko-Pannon Kht.-t is<sup>139</sup>. Magyarországon tehát az AaE. szervei hatálya a 3. Kutatás érintetti körének teljességére kiterjed.

### 6.1.4 Szintek és szabadságok tipizálása

Az Infotv.-ből fakadóan az információs szabadság érvényesülésének – pro forma – három módozatát különíthetjük el:

- a közfeladatot ellátó szerv általános tájékoztatási kötelezettsége,
- az elektronikus közzétételi kötelezettsége, és
- a közérdekű – közérdekből nyilvános – adat megismerése iránti igény teljesítése.

Praktikus ellenvetés a hármas tagolással szemben, hogy az általános tájékoztatási kötelezettséggel (Infotv. 32. §) kapcsolatban önállóan/önmagában felmerült jogvitáról nem tudunk. Dogmatikai szempontból pedig megfontolandó, ahogy Majtényi László, a vonatkozó angol szakirodalom nyomán,

136 T/15973. sz. törvényjavaslat 86. §-a és indoklás része

<sup>137</sup> Solyom László: Egy új szabadságjog: az információs szabadság (Valóság, 1988/9.) <http://bocs.hu/3part/solyom-08.htm>

<sup>138</sup> Kalas György: Én írok levelet Önnek (Ökológiai Stúdió Alapítvány, 2006., Győr): 3. o.

<sup>139</sup> Kalas György: Üvegzebkönyv (Csalán, 2005., Veszprém): 23. o.





„proaktív információs politikáról”<sup>140</sup> beszél a közzététel kapcsán. **Tisztábbnak gondoljuk ugyanis az információs szabadság passzív és aktív oldalainak elkülönítését:**

- előbbi az állampolgári adatigény teljesítését,
- míg utóbbi a – beérkező igénytől független – általános tájékoztatási és közzétételi (úgy is mint: különös tájékoztatási) kötelezettségeket írja le.

## 6.2 Az érintetti kör tájékoztatási és adatközlési kötelezettségei

### 6.2.1 Az érintetti körre vonatkozó közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok körének meghatározása (passzív információs szabadság)

A vizsgált célcsoport egészére jellemző, ugyanakkor speciális – az információs szabadság területére tartozó – adattípus a korábban kifejtett okokból nem azonosítható. Így a meghatározást – bár célterület-specifikus hangsúlyokkal – az Infotv.-ben szereplő általános adatkörrel kezdjük, majd a környezeti információs szabadság terepnumára tartozó, utána a nemzeti vagyonra vonatkozó adatkörökkel folytatjuk, végül a célterülettel összefüggő szektorális adatkörökkel zárjuk.

#### 6.2.1.1 Az Infotv.-ben és a Tromsöi Egyezményben meghatározott adatkör

Az Infotv. 3. § 5. pontja így adja meg a közérdekű adat fogalmát: „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, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.

A 6. pontban szerepel a közérdekből nyilvános adat meghatározása: „a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”.

A definíciókhoz fűzött jogalkotói indoklás így fogalmaz<sup>141</sup>: „A „közérdekű adat” fogalma egyértelművé teszi, hogy az elsődlegesen a közfeladat ellátásának funkciójához kapcsolódik, a fogalom továbbá kiegészül egy példálózó felsorolással. A „közérdekből nyilvános adat” fogalmában a Javaslat az Avtv. szerinti meghatározást a „megismerhetőség” alaptörvényi terminológiájával egészíti ki, nem érintve ezzel a fogalom érdemi tartalmát.” Az információs szabadság eszméjéből a közhatalom átláthatósága, a közhatalmi szervek elszámoltathatósága következik<sup>142</sup>. A közérdekű adat törvényi meghatározása továbbra is „szabadságpárti”<sup>143</sup> és annyiban még mindig „negatív”, hogy kulcseleme az, hogy „személyes adat fogalma alá nem eső”. Hercsik Zita így adja meg a közérdekű adat fogalmi lényegét<sup>144</sup>: „Közérdekű adat az állam működésére, tevékenységére, gazdálkodására vonatkozó, nem személyes adat. (Személyes adat soha nem lehet közérdekű adat, még akkor sem, ha a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény pl. a személyi adatnyilvántartás bizonyos körét közérdekű adatként nevesíti.) Feltétel nélküli definíció, a hatályos jogszabályok szerint a közzététel kezelésében lévő minden adat közérdekű, függetlenül attól, hogy nyilvánosságuk korlátozott-e (fogalmilag a nem kiszolgáltatható adat is közérdekű adat, de mivel a kivételi szabályok alá tartozik, ezért nem kell kiadni)”. A közérdekből

<sup>140</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 274. o.

<sup>141</sup><https://www.parlament.hu/irom39/03586/03586.pdf>

<sup>142</sup>Kerekes Zsuzsa - Zombor Ferenc: Az információs jogok és a sajtó (INDOK, 1999., Bp.): 15. o.

<sup>143</sup>Emberi jogok (szerk.: Halmi Gábor - Tóth Gábor Attila, Osiris, 2003., Bp.): 616. o.

<sup>144</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp.: 36-37. o.



nyilvános adat fogalmi lényegét pedig így<sup>145</sup>: „A fogalom lényege: nyilvánosságukhoz közérdek fűződik, de nem közérdekű adat. A közérdekből nyilvános adatfogalma átvezet a személyes adatok védelmének a területére, miután személyes adat is lehet nyilvános, ha ezt a közérdek megalapozza (pl. a közsféra dolgozóinak magánszférája szűkebb, beosztásuk, munkakörük, díjazásuk nyilvános, továbbá vannak olyan, a piaci szereplőket érintő adatok, melyek szorosan kapcsolódnak a közpénz felhasználásához). Megismerésükre a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Terjesztésnél célhoz kötött adatkezelés elvének mint a személyes adatok védelmének legfontosabb garanciájának kell érvényesülnie.” Az Alkotmánybíróság gyakorlatában hangsúlyozza, hogy<sup>146</sup> „[a] fogalmat az Alaptörvény nem határozza meg teljes körűen. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok vonatkozásában rögzíti egyedül kifejezetten, hogy azok közérdekű adatok.” Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban megerősítette, hogy az alapjog céljára figyelemmel nyilvánvaló, „a közérdekű adatok köre nem korlátozódik az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti adatokra. Közérdekű adatnak minősül alapvetően az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett információ és ismeret.”<sup>147</sup>

Az Infotv. 26. § (1) bek. a következőképpen adja meg a passzív információszabadság általános kereteit:

„Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja ismertet egy olyan esetet, amikor egy felsőoktatási intézményhez nem az oktatási közfeladataira, hanem vállalkozási tevékenységére vonatkozóan érkezett adatmegismerési kérelem: „Az alperes kizárólag közvetlenül a közfeladatának ellátása során keletkezett adatok kiadására köteles, amelyet az alapító okiratban meghatározott oktatás és az azzal kapcsolatos alaptevékenységei testesítik meg. Ezt meghaladóan végezhető vállalkozási tevékenysége során keletkezett adatok nem a közfeladat ellátásával kapcsolatosak, így azok kiadását az alperes jogszerűen tagadta meg”<sup>148</sup>. Tekintettel a közérdekű adat és a személyes adat „egymást kizáró halmazára”<sup>149</sup>, a (2) bek. a megelőző bekezdés alanyi köréhez egy speciális közérdekből nyilvános adatkört telepít:

„Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. A közérdekből nyilvános személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadóak.”

Az indoklás így szól<sup>150</sup>: „A "közérdekű adat" fogalma egyértelművé teszi, hogy az elsődlegesen a közfeladat ellátásának funkciójához kapcsolódik, a fogalom továbbá kiegészül egy példalózó felsorolással. A "közérdekből nyilvános adat" fogalmában a Javaslat az Avtv. szerinti meghatározást a "megismerhetőség" alaptörvényi terminológiájával egészíti ki, nem érintve ezzel a fogalom érdemi tartalmát. A közérdekű adatok megismerésére vonatkozó általános szabályok körében a Javaslat követi az Avtv. megközelítését: a bárki általi megismerhetőség folytán az Alaptörvény VI. cikkében biztosított jogot nem lehet az adatigénylő személyében rejlő feltételhez (pl. állampolgársághoz, cselekvőképességhez) kötni. A Javaslat legfőbb újítása, hogy - a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos, 2005-ben megállapított szabályok egyértelmű alkalmazhatóságát elősegítve - az állam működésének átláthatósága érdekében egyértelműen rögzíti, hogy a közérdekű adatok megismerésére

<sup>145</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása -2017., Bp.:37. o.

<sup>146</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme -2018., Bp., 76. o.

<sup>147</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme -2018., Bp., 76. o.

<sup>148</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [95]

<sup>149</sup>Majtényi László: Az információszabadságok (CompLex,2006., Bp.): 221. o.

<sup>150</sup><https://www.parlament.hu/irom39/03586/03586.pdf>



vonatkozó szabályok szerint nyilvános a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. Az érintettek javaslatban fel nem sorolt egyéb személyes adatainak megismerése azonban már nem feltétlenül szolgálja a szerv működésének átláthatóságát, sőt, az információk nyilvánosságra kerülése akár a szerv befolyásolástól mentes működését is veszélyeztetheti. Indokolt tehát olyan keretet adni a nyilvánosságnak, amely a munkavégzésre irányuló jogviszony és a közfeladat sajátosságaira tekintettel van, és lehetővé teszi a különbségtételt a nyilvánosságra hozható személyes adatok tekintetében.”

A (2) bek. rendeltetése az alkotmánybíróági gyakorlat alapján úgy ragadható meg<sup>151</sup>, hogy a 26. § (1) bek. értelmében a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az Infotv.-ben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse, vagyis a 26. § (2) bek.-ben közérdekből nyilvános adatként nevesített személyes adatok a 26. § (1) bek. alapján főszabályként nyilvánosak, ezek megismerhetőségét erre irányuló adatigény esetén tehát biztosítani kell. A (3) bek. – ahogyan ezt már előzőleg kifejtettük – ezt követően tartalmaz különös szabályt a kötelező közszolgáltatókra és monopolszolgáltatókra („Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”). **Ez a kodifikációs technika azzal jár, hogy a (3) bek. vitathatatlanul közfeladatot ellátó alanyi köre kikerül az (1) bek. alól: a tevékenységükre vonatkozó információk akkor is csak közérdekből nyilvános adatok, ha nem minősülnek személyes adatnak. Ennek az a következménye, hogy a (3) bek. szerinti alanyi körre**

- **a (2) bek. átláthatósági követelménye nem vonatkozik,**
- **a tevékenységükre vonatkozó információk mint közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog nem élvez alkotmányos védelmet,**
- **ha a kötelező közszolgáltató, monopolszolgáltató nem közfeladatot ellátó szerv, ebbéli minőségükben nem is vonatkoznak rájuk közzétételi kötelezettségek. Így a (3) bek. a kötelező közszolgáltatók és monopolszolgáltatók esetében valójában nem bővíti, hanem szűkíti az átláthatóságot.**

A kodifikációs probléma megoldására a problématerkép című fejezetben teszünk javaslatot. Mindenesetre Kalas György az „üvegseb-törvény” követően megjelent munkájában<sup>152</sup> is úgy foglal állást a helyi önkormányzatok feladatkörébe utalt tevékenységek ellátására létrehozott gazdasági társaságokat illetően, hogy azok „közfeladatok ellátó cégek” (ilyennek említi tipikusan a közszolgáltató cégeket), s a kezelésükben levő információk „közérdekűnek minősülő adatok”, így feltétel nélkül nyilvánosnak mondja például az önkormányzati képviselőknek az ilyen társaságokban betöltött funkcióit. A 27. § (3)-(3a) bek. valójában az üzleti titok „védvonalát” oldja fel az ott tárgyalt, „közpénzügyi kapcsolatot” létesítő alanyi kör vonatkozásában. Az állami támogatási keretek felhasználásával kapcsolatos adatokról már a szabályozás megalkotása előtt is, az 534/A/1997. sz. ügyben úgy foglalt állást az adatvédelmi biztos, hogy azokat mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni<sup>153</sup>. A Kúria Pfv.IV.21.135/2017/10. sz. ítélete kimondta, hogy a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (Taotv.) 22/C. §-ban szabályozott látvány-csapatsportok támogatásának adókedvezménye közpénznek minősül. A Kbt.-t módosító 2016. évi CLX. törvény a TAO-támogatásból megvalósuló beszerzéseket kivonta a Kbt. hatálya alól (egészen pontosan, a Kbt. 3. § módosított 39. pontjában a TAO-támogatás kivételt képez a Kbt. szerinti támogatás fogalma alól)<sup>154</sup>. A Tromsői Egyezmény 1. cikk 2. bekezdés b) pontja értelmében „közérdekű adatot tartalmazó irat” a bármely formában rögzített minden olyan információ, amelyet közhatalmi szervnél keletkezett vagy hozzá érkezett, és amely a szerv kezelésében van. A 2. cikk a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogát, a 3. cikk a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés lehetséges

<sup>151</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 77. o.

<sup>152</sup>Kalas György: Üvegsebkönyv (Csalán, 2005., Veszprém): 22-23. o.

<sup>153</sup>Majtényi László: Az információszabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 434. o.

<sup>154</sup><https://transparency.hu/hirek/a-transparency-international-magyarorszag-alapitvany-allasfoglalasa-a-kozbeszerzesekrol-szolo-2015-evi-cxliii-torveny-modositasarol-szolo-t-3374-torvenyjavaslatrol/>



korlátozásait, a 4. cikk a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés iránti igények előterjesztését, az 5. cikk a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés iránti igényekkel kapcsolatos eljárást, a 6. cikk a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés módjait, a 7. cikk a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés költségeit, a 8. cikk pedig a jogorvoslatot szabályozza.

#### 6.2.1.2 Környezetvédelmi jog és adatkör

A Kvt. szabályozása – ellentétben az Infotv. technikájával – nem különíti el teljesen a passzív és az aktív információszabadságra vonatkozó normákat: a 12. § (8)-(9) bek. közzétételi és tájékoztatási kötelezettségeket tartalmaznak, miközben a környezeti információkhoz való hozzáférésről a 12. § (1)-(7) bek. mellett az 51. § (1) bek. is rendelkezik. A Kvt. 12. § (1) bek. egy általános, ám a szervi hatályt még át nem törő deklarációval indít: „A környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.” A (3) bek. konkretizálja a passzív információszabadsággal kapcsolatos kötelezettséget, és itt már megjelenik a szervi hatály áttörése: **„Az állami szervek, az önkormányzatok – kivéve a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben –, a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban: környezeti információval rendelkező szerv) feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni.”** A környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő szerv vagy személy – tehát a „nem közhatalmi környezethasználók”<sup>155</sup> – megjelenése ugyanis egyértelműen a szervi hatály áttörését mutatja. Fontos rámutatnunk: tekintettel arra, hogy az Infotv. 26. § (3) bek. a „Ha törvény másként nem rendelkezik” fordulattal kezdi a rendelkezését, ha a 26. § (3) bek. alá tartozó alanyi kör egyúttal a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül, úgy az általa kezelt környezeti információk – a korábban jelzett kodifikációs probléma ellenére – a Kvt. 12. § (2) bek. és 51. § (1) bek. miatt közérdekű adatnak tekintendők. A környezeti információ fogalmának (tehát az adatkörnek) egzakt meghatározásával sajnos adós a Kvt.: a megfejtéshez a törvény szövegében a környezetveszélyeztetés, környezetterhelés, környezethasználat, környezetkárosítás, környezetkárosodás, környezetre gyakorolt hatás 4. §-ban olvasható definíciói vihetnek közelebb.

Sajátos megoldással, az évtizeddel későbbi 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2. § tartalmaz definíciót a környezeti információra:

„A megjelenési formájától függetlenül környezeti információ minden olyan információ (adat), amely vonatkozik

- a) a környezetre, illetve a környezeti elemek állapotára – ideértve a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, valamint a géntechnológiával módosított szervezeteket –, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatásra;
- b) a környezetterhelésre, ideértve a zaj, sugárzás, hulladék, radioaktív hulladék környezetbe történő közvetlen vagy közvetett kibocsátására, ha az hatással van vagy valószínűleg hatással lehet a környezetre a) pontban meghatározott elemekre;
- c) környezettel összefüggő intézkedésekre, különösen az azokkal kapcsolatos ágazati politikára, jogszabályokra, tervekre, programokra, megállapodásokra, illetve az a) és b) pontban meghatározottakra hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységekre, valamint a környezet és a környezeti elemek védelmére hozott intézkedésekre és tevékenységekre;

<sup>155</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 237. o.



- d) a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentésekre;
- e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzésekre és feltevésekre;
- f) az emberi egészség és biztonság állapotára – ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket – amennyiben azokra a környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül a b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van vagy hatással lehet.”

A Kvt.12. § (2) bek. rögzíti: „Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni.” Ezen a ponton alá kell húznunk, hogy az idézett jogszabályhely közérdekű adatnak nyilvánítja a környezeti információt. A 4/2021. (I. 22.) AB határozatban azonban ezt az okfejtést olvashatjuk: „Amennyiben egy törvény általi információkorlátozás csak a közérdekű adatokra vonatkozik, úgy a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó jogszabályok a korlátozás korlátozásaként értendők. Jelen ügyben ez azt jelenti, hogy a Projekt törvény nem érinti az adatkezelőknek a környezeti információk nyilvánosságára vonatkozó azon kötelezettségét, amelyet a Kvtv. 12. §-a ír elő számukra.” **A 51. § (1) bek.-ben ezt a megfogalmazást találjuk: „A környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok a közérdekű adatokra vonatkozó jogszabályok szerint kezelendők.” A Kvt. itt tehát szakít a környezeti információ kategóriájával, a környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok tekintetében függetleníti a szabályozást az adatkezelő státusától (a szervi hatály totális áttörése) és ezeket az adatokat egyértelműen közérdekű adatoknak nyilvánítja.** A 12. § (4)-(7) bek. a jogérvényesítésre tartalmazznak rendelkezéseket. Az adatvédelmi biztos 935/K/1998. számú ajánlása – az Európai Unió 90/131. számú direktívájára hivatkozva – kifejtette: „**A környezetet veszélyeztető tevékenységgel kapcsolatos információk [...] »minősítetten közérdekű« adatok, mert az ilyen tevékenység hatásai országhatárokon túl mindenkit sújthatnak, a még meg sem született generációkat is.**”<sup>156</sup> A 778/A/1997. sz. ügyben született adatvédelmi biztosi ajánlás azt állapította meg, hogy a környezetvédelmi hatóságok elmarasztaló határozata közérdekű adat<sup>157</sup>. Az AaE 2. cikk 3. bekezdése így adja meg az adatkör meghatározását: „A „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

- a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;
- b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések;
- c) az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.”

Kalas György rámutat arra<sup>158</sup>, hogy az európai környezeti információs szabadság fejlődéstörténetében az első mérföldkő a 90/313/EEC direktíva volt és ezt részben átvette, részben pedig továbbfejlesztette az AaE. A 2003-as paksi atomerőművi üzemzavar kármentesítési információi iránt indított perben a felperes civil szervezetek keresetüket már részben az AaE. rendelkezéseire alapozták<sup>159</sup>. Az AaE. a környezeti információ fogalmi határait szándékosan tágan húzta meg, hogy elejét vegye a hatóságok

<sup>156</sup>[http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2005\\_02\\_067-070.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334_Fundamentum_2005_02_067-070.pdf)

<sup>157</sup>Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 445. o.

<sup>158</sup>Kalas György: Joggal, körömmel (KÖT, 2001., Bp.): 2. o.

<sup>159</sup> [http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2005\\_02\\_067-070.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334_Fundamentum_2005_02_067-070.pdf)



szűkítő értelmezéseinek<sup>160</sup>. A klasszikus környezeti adatokon kívül bevonja a körbe például a genetikailag módosított szervezetekkel, vagy az élelmiszerlánc szennyeződésekkel kapcsolatos információkat is<sup>161</sup>.

### 6.2.1.3 Nemzeti vagyon és adatkör

Az Alaptörvény közvetlenül mondja ki, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok (39. cikk /2/ bek.). Az Nvt. nem tartalmaz adatkörre vonatkozó explicit rendelkezést, de a 7. § (1) bek. annyit kimond, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása és azzal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. Az Ávt. 5. § értelmében viszont:

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

Ezen a ponton érdemes több, értelmező jellegű megállapítást tennünk:

- az Ávt. az állami vagyon esetében többek között az Alaptörvény 39. cikk (2) bek.-en és a környezetvédelmi normákon kívül eső adatkört minősíti közérdekből nyilvános adatnak, és ennyiben
- az állami vagyont az önkormányzati vagyonhoz képest is nagyobb transzparenciára szorítja.

A hivatkozott állami műtárgy-bérleti ügyben a Kúria úgy érvelt, hogy a kért adatot az alperes nem vitatottan kezeli, a műtárgyak ugyancsak nem vitatott módon a nemzeti vagyon részét képezik, így a kezelésükre vonatkozó adatok közérdekű adatoknak minősülnek mind az Alaptörvény 39. § (2) bekezdése, mind pedig az Ávt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja alapján<sup>162</sup>. A Kúria egy állami céget érintő ügyben hangsúlyozta<sup>163</sup>, nincs jelentősége annak, hogy a kért adat a szervezet elsődleges közfeladatának ellátásával kapcsolatban áll-e vagy sem, mert nem kizárólagosan a közfeladat ellátásának ténye alapozza meg a kiadási kötelezettséget, hanem az, hogy a szervezet állami tulajdonban van, alapvetően állami vagyonnal gazdálkodik, ezért az erre vonatkozó adatok az állami vagyonról szóló törvényi rendelkezés, illetve az Alaptörvény alapján is kiadandó adatnak minősülnek. A Kúria másutt azt is deklarálta<sup>164</sup>, hogy az állami tulajdonú cégek közfeladatot ellátó szervek, amelyek vezetői közfeladatot látnak el, és ettől nem választható el a munkáért kapott javadalmazás, amely közérdekből nyilvános adat. A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat pedig a jegybanki alapítványrendeletek kapcsán jutott arra (de ez bátran általánosítható valamennyi állami, önkormányzati háttérű alapítványra), hogy a közpénzzel történő gazdálkodás független attól a kérdéstől, hogy az alapítványi vagyon felhasználására az alapítónak jogi értelemben véve van-e közvetlen befolyása<sup>165</sup>. A már ugyancsak idézett Magyar Posta-ügyben a Kúria az állami tulajdon tényére helyezte a hangsúlyt<sup>166</sup>, ahogyan a 25/2014. (VII. 22.) AB határozat is a Vértesi Erőmű ügyében<sup>167</sup>. A NAIH gyakorlatában felmerült egy nonprofit kft. (amely részben önkormányzati forrásból működik, de piaci tevékenységből is származik bevétele) részére érkezett közérdekű adatigénylés, amely szerződésekre, a nonprofit társaság egyes működési költségeire kérdez rá. Ebben az esetben a NAIH javaslata olyan közérdekűségi teszt alkalmazása volt, amely megfelel a jogszerű, tisztességes piaci érdek védelmének, de nem lehetetleníti el a közpénzekkel való gazdálkodás alaptörvényi követelményének érvényesülését,

<sup>160</sup> Kalas György: Joggal, körömmel (KÖT, 2001., Bp.): 3. o.

<sup>161</sup> Kalas György: Én írok levelet Önnek (Ökológiai Stúdió Alapítvány, 2006., Győr): 13. o.

<sup>162</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [99]

<sup>163</sup> ismerteti Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 5. o.

<sup>164</sup> ismerteti Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 5. o.

<sup>165</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 100. o.

<sup>166</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [104]

<sup>167</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 92-93. o.



valamint tükrözi azon alkotmányos követelményt, amelyet az Infotv. 30. § (5) bek. is megfogalmaz<sup>168</sup>. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZtv.) 5. § (3)-(4) bek. értelmében, az Állami Számvevőszék az államháztartásból származó források felhasználásának keretében ellenőrzi a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket (intézményeket), valamint az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását a helyi önkormányzatoknál, az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatoknál, a közalapítványoknál (ide értve a közalapítvány által alapított gazdasági társaságot is), a köztisztviselőkénél, a közhasznú szervezetekénél, a gazdálkodó szervezetekénél, az egyesületekénél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezetekénél, illetve amennyiben a kedvezményezett szervezet az államháztartásból támogatásban – ide nem értve a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése alapján történő átutalását – vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesül, gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető; továbbá az Állami Számvevőszék a nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése keretében ellenőrzi az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban (résztulajdonban) vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását; ellenőrizheti az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását. Az ÁSZtv. 32. § alapján az Állami Számvevőszék jelentése nyilvános, a vizsgált magánszemély vagy a jogi személy vezetőjének neve és az ellenőrzés során vizsgált tevékenységgel kapcsolatba hozható személyes adata – különleges adat kivételével – közérdekből nyilvános adat és a jelentésben nyilvánosságra hozható, vagy egyéb módon hozzáférhetővé tehető.

#### 6.2.1.4 Szektorális adatkörök

Bár nem célterület-specifikus, de mégis a vizsgált érintetti kör egészére kiterjedő szektorális információszabadság-problémát vet fel a statisztikai jog. Pár évvel ezelőtt egy internetes gazdasági hírportál az alábbi kritériumok alapján egy céglista kiadását kérte a KSH-tól, mely tartalmazza a nemzeti számlák rendszere (ESA 2010) szerint a magyarországi vállalkozások közül a kormányzat általi irányítás alá sorolt cégeket. A besorolásnál az ESA 2010 szerint a következő kritériumokat kell figyelembe venni: kormányzat tulajdonában van a szavazásra jogosító részvények többsége, az igazgatóság vagy irányító testület kormányzati ellenőrzése, a kulcsszemélyzet kinevezésének és elváltásának kormányzati ellenőrzése, az egység legfontosabb bizottságainak kormányzati ellenőrzése, a kormányzat tulajdonában van az aranyrészvény, különleges szabályozás, a kormányzat a legjelentősebb ügyfél, hitelfelvétel a kormányzattól. A NAIH elnöke a KSH elnökének megkérésére a következőképpen foglalt állást. A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény (Stv.) 39. § (2) bek. szerint az e törvényben foglalt kivételekkel az egyedi (bizalmas) adat nem hozható nyilvánosságra, kivételt jelent azonban a (3) c) pont értelmében, ha az adat az adatszolgáltató kezelésében az Infotv.-ben foglaltak szerint közérdekű adatnak vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül. A NAIH elnöke utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság – nevesítve a 25/2014. (VII. 22.) AB határozat és a 3/2018 (IV.20.) AB határozat – általánosságban terjesztette ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, amely a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja. Emiatt és **kiemelten az Infotv. 27. § (3)-(3a) bek.-re tekintettel, a NAIH elnöke arra az álláspontra helyezkedett<sup>169</sup>, hogy a KSH birtokában lévő, az adatigénylő által kért információk közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak minősülnek, és ezért az adatkezelő általi kiadásuk az Stv. 39. § (3) c) pont alapján teljesítendő.**

A nemzeti vagyon hasznosítása körében az NFAtv. 30. § (1) bek. a Nemzeti Földalaphoz tartozó földrészletet érintő szerződés tartalmából közérdekből nyilvános adatnak minősíti:

- a) a személyes adatok közül az NFK-val szerződő fél neve, a székhelye vagy lakcíme, az eljáró jogi képviselő neve és székhelye;

<sup>168</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.):5. o.

<sup>169</sup> A NAIH elnökének 2018. szeptemberi levele a NAIH/2018/5594/IV. sz. ügyben



- b) a szerződés tárgyát képező földrészletnek a fekvése szerinti település megnevezése, helyrajzi száma, területnagysága, továbbá föld esetén a művelési ága és aranykorona értéke;
- c) az ellenszolgáltatás összege;
- d) az ellenszolgáltatás teljesítésének határideje, ütemezése;
- e) a szerződést biztosító mellékkötelezettség megjelölése, és típusától függően annak pénzösszege;
- f) haszonbérleti vagy vagyonkezelői szerződés esetén a szerződés időtartama.

A Kt. 9/A. § (4) bek. értelmében a nyilvános koncessziós pályázatok elbírálásáról készített emlékeztetőben foglaltak közérdekű adatnak minősülnek.

A koncessziós tevékenységekkel összefüggésben az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény 21. § (1) bek. értelmében Magyarországon útdíjszedői, útdíjszolgáltató vagy EETS szolgáltatói tevékenységet kizárólag a felügyeleti szerv által nyilvántartásba vett szervezetek végezhetnek, viszont a 22. § (2) bek. alapján a nyilvántartás adatai – egyéni vállalkozók lakóhelyének, személyazonosításra szolgáló okmánya számának kivételével – közérdekből nyilvánosak; a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 25. § (1) bek. előírja, hogy a bányavállalkozó a bányászati tevékenység, valamint a földtani kutatásra jogosult a földtani kutatás során nyert földtani adatokat évente köteles az állami földtani feladatokat ellátó szervnek megküldeni, a (3a) bek. nyomán viszont az adat keletkezésének idejétől függetlenül közérdekből nyilvános adatnak minősül: a) az elvégzett kutatások, illetve földtani kutatások helyére és idejére; b) a kutatási, illetve földtani kutatási adatok birtokosára; c) a bányatelek megállapító vagy módosító határozatban szereplő vagy ahhoz csatolt, az ásványi nyersanyag elhelyezkedésére, a földtani és kitermelhető vagyon mennyiségére és minőségére; d) az éves kitermelt ásványi nyersanyag mennyiségére, minőségére, a tárgyév végén a bányatelekben található ásványi nyersanyag elhelyezkedésére, a földtani és kitermelhető vagyon mennyiségére és minőségére, a kinyert geotermikus energia mennyiségére; e) a kitermelés, kinyerés helyére; és f) a bevallott bányajáradék összegére vonatkozó információ.

- A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 24. § (5) bek. értelmében a kérelem és mellékletei nyilvánosságra hozható közérdekű adatok. Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet 2. § (2) bek. értelmében, a rendelet hatálya alá tartozó tervekben, illetve programokban szereplő adatok közérdekű adatok. A környezet védelmével összefüggő szektorokban, a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 33. § (6) bek. alapján a talajok minőségi változásainak, környezeti állapotának folyamatos figyelemmel kísérése céljából működtetett országos Talajvédelmi Információs és Monitoring rendszer adatai közérdekű adatnak minősülnek az alábbi példakkal alátámasztva; a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény 54. § a halgazdálkodási vízterületek és a halgazdálkodásra jogosultak nyilvántartásának a közérdekű adatok körén kívüli adatait közérdekből nyilvános adatnak minősíti;
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 70. § (2) bek. közérdekből nyilvános, illetve közérdekű adatnak minősíti a növényvédő szerrel kapcsolatos engedélyezési eljárás során nyert vagy szolgáltatott alábbi adatot: a) az engedélyes neve (cégneve), címe (székhelye); b) a növényvédő szer biztonsági adatlapjának tartalma; c) az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint veszélyesnek minősített komponensek neve; d) az ember és állat egészségére gyakorolt hatások, továbbá a környezetet és a természetet érintő hatásokkal kapcsolatos eredmények összefoglalása; e) az engedélyköteles termékkel kapcsolatos biztonsági előírások, munka-, környezet- és élelmezés-egészségügyi szabályok, a hulladékká váló növényvédő szerek és csomagolóanyagok kezelésére vonatkozó előírások, valamint a balesetek esetén végzendő azonnali intézkedésekre vonatkozó adatok;
- a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény 23. § (3) bek. értelmében az egészségügyi államigazgatási szerv a veszélyes anyagokra, illetve a veszélyes keverékekre vonatkozó, általa





nyilvántartott adatokról – a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi előírások szerint – megkeresésre felvilágosítást ad;

- a Hgt. 53. § a közszolgáltatói alvállalkozókkal kapcsolatban közérdekű adatokról szól, a 88. § pedig felhatalmazást ad a miniszternek, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó díjképzés átláthatóságának biztosítása érdekében a közszolgáltatók által közérdekből közzéteendő adatok – különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos díjmegállapítás, költségek, bevételek, kiadások, beruházások, valamint az ezzel összefüggő műszaki információk – körét és a közzététel módját; a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 35. § (7) bek. szerint a felszín alatti víz és a földtani közeg környezetvédelmi nyilvántartási rendszerének adatai, ha nem minősített adatok, akkor nyilvánosak és közérdekűek. Az egyes köztestületekkel kapcsolatban a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 83. § értelmében az illetékes mérnöki kamara a munkabiztonsági szakértői tevékenység folytatására engedéllyel rendelkező személyekről nyilvántartást vezet, a nyilvántartás törvényben meghatározott adatai közérdekből nyilvános adatok, amely adatokat a kamara a honlapján közzéteszi;
- a Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény 26. § (3) bek. alapján az MMA tisztségviselői számára nyújtott személyi jellegű juttatás mértéke közérdekből nyilvános adat, a 27. § (7) bek. értelmében az MMA a vagyona terhére - közfeladatai ellátása céljából - zártkörűen működő részvénytársaságot, korlátolt felelősségű társaságot alapíthat, vagy ilyen gazdasági társaságban legalább a nemzeti vagyonról szóló törvény szerinti többségi befolyást szerezhethet, viszont a (10) bek. alapján az ilyen gazdasági társaság által a vezető tisztségviselőknek és a felügyelőbizottsági tagoknak nyújtott személyi jellegű juttatás, javadalmazás (így különösen: díjazás, jutalom, munkabér, végkielégítés, osztalék, dolgozói üzletrész, egyéb juttatás) mértéke közérdekből nyilvános adat;
- a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény 33. § alapján a kamarai tag könyvvizsgálók nyilvántartásának egyes adatai közérdekből nyilvános adatok, a 44. § ugyanígy jár el a könyvvizsgáló cégek, a 72-73. § a harmadik országbeli könyvvizsgálók és könyvvizsgáló cégek, a 159. § pedig a kamarai tag minőségellenőrök tekintetében.
- Egyes további közszolgáltatásokkal, közfeladat-ellátásokkal összefüggésben a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 23. § előírja, hogy a belföldi személyszállítási közszolgáltatás végzésére kiírt pályázatok elbírálásáról közérdekből nyilvános adatnak minősülő emlékeztetőt kell készíteni, amely tartalmazza a kiválasztott szolgáltató alkalmasságát igazoló tényeket, a megfelelő színvonalú szolgáltatás nyújtásának garanciáit és – amennyiben van ilyen – a közlekedési szolgáltatót a közszolgáltatási kötelezettség ellátása fejében megillető pénzügyi ellentételezés mértékét;
  - az Nftv. 70. § alapján a MAB szakmai bírálati szempontrendszere közérdekből nyilvános adat;
  - a csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi IL törvény (Cstv.) közérdekből nyilvános adatnak tekinti a felszámoló névjegyzék és a felszámoló szervezetekről vezetett hatósági nyilvántartás adatait;
  - a VET 150. § (3) bek. elrendeli, hogy a villamosenergia-piac működésével összefüggő, a kereskedelmi szabályzatban, valamint a nemzetközi üzemi és kereskedelmi szabályzatban meghatározott adatokat az átviteli rendszerirányító és a szervezett villamosenergia-piaci engedélyes köteles honlapján vagy az arra kijelölt elektronikus platformon folyamatosan nyilvánosságra hozni, a 157. § alapján pedig ezek az információk közérdekből nyilvánosak.
- A közpénzből nyújtott támogatásokkal kapcsolatban a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (Knyt.) így rendelkezik: „3. § (1) Közérdekből nyilvános a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat. (2) Az (1) bekezdés szerinti adatok megismerésére a közérdekű adatokra vonatkozó törvényi rendelkezéseket kell alkalmazni. (3) Az (1) bekezdés szerinti adat nyilvánosságra hozatala 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.”;

- az Áht. 56/D. § szerint közérdekből nyilvános a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a döntéshozó személy, testület által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat, melyek megismerésére a közérdekű adatokra vonatkozó törvényi rendelkezéseket kell alkalmazni;
- a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 24. § (2) alapján az adatkezelő szerv által kezelt támogatási adatok közül közérdekből nyilvános adat e törvény alapján az adatkezelő szerv által folyósított, a központi költségvetésből, illetve az EMGA-ból, az EMVA-ból, illetve EHA-ból vagy az ETHA-ból finanszírozott támogatásban részesülő ügyfél: családi és utóneve (elnevezése), lakóhelye, székhelye, telephelye, a támogatás jogcíme, a folyósított támogatás összege, valamint a jogosulatlan részvétel, vagy szabálytalanság miatt visszafizetett támogatás összege;
- a mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény 19. § értelmében közérdekből nyilvános adat a mezőgazdasági termelő: családi és utóneve (elnevezése), lakcíme vagy székhelye; a részére kifizetett kárenyhítő juttatás összege; a részére kifizetett mezőgazdasági biztosítási díjtámogatás összege; a jogosulatlanul igénybe vett kárenyhítő juttatás, valamint mezőgazdasági biztosítási díjtámogatás összege.

## 6.2.2 A tájékoztatási és adatközlési kötelezettségek tételes számbavétele (aktív információszabadság)

Az érintetti kör heterogenitása miatt az aktív információszabadság vonatkozásában sem tudunk specifikus, de a célterület egészére vonatkozó normákat azonosítani. Az Infotv. vonatkozó rendelkezései ismertetése során itt is kiemeljük az érintetti kör egyes alanyai szempontjából releváns passzusokat és problémákat. A célterületen jelentős számban található nonprofit szervezetekre és gazdasági társaságokra figyelemmel, bemutatjuk a közhasznúsági, valamint az információszabadság-szabályozást megelőzően már kialakult forgalombiztonsági közzétételi kötelezettségeket. Külön kitérünk a nemzeti vagyonnal összefüggő, a környezetvédelmi jogban, valamint a közbeszerzések területén létező közzétételi és tájékoztatási szabályokra, továbbá az egyes köztisztviseltekre irányadó aktív információszabadság-előírásokra.

### 6.2.2.1 Általános tájékoztatási kötelezettség

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

A §-hoz fűzött indoklás így orientál a szabály mibenlétét illetően<sup>170</sup>: „A Javaslat külön fejezetben szabályozza a közérdekű adatok egy köre tekintetében a közzététel proaktív kötelezettségét, ezen belül a 23. alcím állapítja meg az elektronikus közzététel normatív szabályait. A közzététel hagyományos (az elektronikustól eltérő) módja számos lehet: az erre köteles szerv az általa szerkesztett időszaki kiadványok, közkönyvtárak részére átadott kötetek, beszámolók, prospektusok útján juttathatja el a

<sup>170</sup> <https://www.parlament.hu/irom39/03586/03586.pdf>



nyilvánossághoz a közérdekű adatokat. A mai technikai viszonyok között azonban kézenfekvő élni az elektronikus közzététel lehetőségével”. A Tromsøi Egyezmény 10. cikke ezt tartalmazza: „A közhatalmi szervnek – arra alkalmas esetben – saját kezdeményezésére meg kell tennie a rendelkezésére álló közérdekű adatot tartalmazó iratok nyilvánosságra hozatalához szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy elősegítse a közigazgatás átláthatóságát és hatékonyságát, valamint ösztönözze a nyilvánosság tájékozott részvételét a közügyek vitelében.” Az általános tájékoztatási szabályok gyökereit visszavezetnek az 1766-os svéd sajtószabadság-törvényhez, amely kimondta, hogy minden svédnek joga van a hivatalos iratokat megismernie<sup>171</sup>. Ezen a ponton érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy alkotmányos összefüggés áll fenn az Infotv. 32. § és a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) 10. § és 13. § között:

- 10. §: „Mindenkinek joga van arra, hogy megfelelően tájékoztassák a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. A médiarendszer egészének feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás ezen ügyekről és eseményekről”.
- 13. §: „A tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban kiegyensúlyozottan tájékoztatni. E kötelezettség részletes szabályait törvény az arányosság és a demokratikus közvélemény biztosítása követelményeinek megfelelően állapítja meg”.

A szakirodalom a húsz évvel ezelőtti szabályozás idején az általános tájékoztatási kötelezettségből olvasta ki, hogy a közfeladatot ellátó szervezeteknek rendszeresen közzé kell tenniük a rájuk vonatkozó közérdekű adatokat<sup>172</sup>. Ahogyan arra már emlékeztettünk, jelenleg önmagában a 32. §-sal összefüggésben jogvitás ügyről nincsen tudomásunk. Ugyanakkor pl. a járványügyi tájékoztatással kapcsolatban nagyon sok kritika látott napvilágot cikkek formájában, amelyek jó forrásként használhatók. **Az általános tájékoztatási kötelezettség érvényesülésének vizsgálatát a következőképpen tudjuk elképzelni. Első lépésben azonosítjuk az adott jogalanyra vonatkozó közzétételi kötelezettségeket és vizsgáljuk ezek teljesülését. Kérdéses – és vélhetően alanyi körönként változó – az, hogy a vonatkozó közzétételi kötelezettségek mennyiben fednek át a 32. § általános előírásaival. A következő lépésben lehet azt megvizsgálni, hogy az adott jogalany a közzétételi kötelezettségén kívül eső, de a 32. § spektrumába tartozó információkat – az Smtv. idézett rendelkezéseire is figyelemmel – mennyiben teszi közzé önkéntesen a közzétételi listákon vagy másként a hozzá rendelt online felületeken, a sajtóban, fizetett közleményekben; avagy éppen más, a törvényi indokolásban nevesített utakon.**

#### 6.2.2.2 Az elektronikus közzétételi kötelezettség általános szabályai

Az elektronikus közzétételi kötelezettséget az Infotv. 33. § (1) bek. határozza meg: „Az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű 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 (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.” A közzétételi listákról a 37. § szól. A 33. § hoz fűzött indokolás a korábbi elektronikus információszabadságról szóló törvényre is visszautal<sup>173</sup>: „A Javaslat 23. alcíme az elektronikus információszabadságról szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit emeli át a törvénybe, azzal azonban, hogy a jogrendszeri változásoknak megfelelően kibővíti a közzétételi listák nyilvánosságra hozatalára köteles személyi kört. A Javaslat a közzétételi listákon meghatározott adatokat kezelőszervek kötelezettségévé teszi az adatok interneten történő közzétételét. A Javaslat fenntartja az elektronikus információszabadságról szóló törvény rendszerét, és meghatározott szervezetek számára internetes honlap fenntartását írja elő, ami nem jelenti feltétlenül önálló honlap fenntartásának kötelezettségét. A kötelezett szervek gazdaságossági

<sup>171</sup> Trócsányi Sára: A kommunikáció jogi alapjai (Osiris, 2004., Bp.): 107. o.

<sup>172</sup> Emberi jogok (szerk.: Halmi Gábor - Tóth Gábor Attila, Osiris, 2003., Bp.): 616. o.

<sup>173</sup> <https://www.parlament.hu/irom39/03586/03586.pdf>



vagy más megfontolásokból együttműködhetnek, közösen is tarthatnak fenn honlapot, természetesen úgy, hogy a közzétett közérdekű adatok a szervezetnek megfelelően elkülöníthetőek legyenek, vagyis legyen világos, hogy melyik adat melyik szervtől származik, és úgy, hogy az adatot kereső személy a közös honlapot fenntartó szervezet honlapját könnyen megtalálja. Ez elsősorban az önkormányzatok számára jelenthet hatékony megoldást, hiszen a kistelepülések nem képesek minden esetben önállóan fenntartani honlapot, ehelyett a feladat ellátására társulást hozhatnak létre, vagy közérdekű adataikat az erre a célra kialakított központi honlapon is közzé tehetik.” Az elektronikus közzétételi kötelezettségre vonatkozó szabályozást – az Infotv. felhatalmazása alapján – az egységes közadatkereső rendszer vonatkozásában a közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, illetve a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet egészíti ki<sup>174</sup>. A közzétételre általános elvárás a technológiasemlegesség, továbbá 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<sup>175</sup>. A 33. § (2) bek. a 37. § szerinti közzétételi listákon meghatározott adatok saját honlapon való közzétételét az érintetti körből kötelezően az a) pont) a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, továbbá c) pont az országos kamarák számára írja elő. A (3) bek. alapján a további közfeladatot ellátó szervezetek a 37. § szerinti elektronikus közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervezetek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek. A szabályozás itt megkülönbözteti az adatközlő és az adatfelelős szerepét. A 34. § értelmében:

1. „Az adatokat nem a saját honlapon közzétevő adatfelelős – a 35. § alkalmazásával – a közzétevő adatokat az adatközlőnek továbbítja, amely gondoskodik az adatok honlapon való közzétételéről, és arról, hogy egyértelmű legyen az, hogy az egyes közzétett közérdekű adatok melyik szervtől származnak, illetve melyikre vonatkoznak.
2. Az adatközlő a közzétételre szolgáló honlapot úgy alakítja ki, hogy az adatok közzétételére alkalmas legyen, gondoskodik a folyamatos üzemeltetéséről, az esetleges üzemzavar elhárításáról és az adatok frissítéséről.
3. A közzétételre szolgáló honlapon közérthető formában tájékoztatást kell adni a közérdekű adatok egyedi igénylésének szabályairól. A tájékoztatásnak tartalmaznia kell az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek ismertetését is.
4. A közzétételre szolgáló honlapon a közzétételi listákon meghatározott közérdekű adatokon kívül elektronikusan közzé tehetőek más közérdekű és közérdekből nyilvános adatok is.”

Hercsik Zita ennek kapcsán felhívja a figyelmet arra<sup>176</sup>, hogy az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok is az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősülnek. Az érintetti kör nagyobb része számára tehát többféle választási lehetőség áll fenn: saját vagy társulásaik által közösen üzemeltetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat, vagy működési koordinációt ellátó szervezetek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehet elektronikus közzétételi kötelezettségüknek<sup>177</sup>. A 35. § alapján az elektronikus közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője gondoskodik a 37. §-ban meghatározott közzétételi listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről, míg a megküldött adatok elektronikus közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért

<sup>174</sup> Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 5. o.

<sup>175</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp.: 44. o.

<sup>176</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp.: 45. o.

<sup>177</sup> Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 5. o.



és az adatok frissítéséért az adatközlő felel, az elektronikusan közzétett adatok – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a honlapról nem távolíthatók el, a szerv megszűnése esetén a közzététel kötelezettsége a szerv jogutódját terheli. A honlapnak így tartalmaznia kell az egyedi adatigénylések szabályait, a jogorvoslati lehetőségek ismertetését, azon más közérdekű és közérdekből nyilvános adatok is közzé tehetőek (pl. a jelentős arányban vagy gyakorta felmerült adatigénylések alapján), a már közzétett adatok nem távolíthatók el, a közzétételi listákat a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet szerinti közzétételi minták alapján, a nyitóoldalon jól látható módon, „Közérdekű adatok” címszó alatt, tartalomjegyzékkel kell elhelyezni és az alaptevékenységet érintő vizsgálatok, ellenőrzések nyilvános, elmarasztaló megállapításaival együtt<sup>178</sup>. A 36. § azt mondja, hogy a 37. §-ban meghatározott közzétételi listákban szereplő adatok közzététele nem érinti az adott szervnek a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok közzétételeivel kapcsolatos, más jogszabályban meghatározott kötelezettségeit. Ezt kiegészíthetjük azzal: s természetesen nem érinti a passzív információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeit sem. A „szeméttitok”-perben például az adatkezelő a közzétételi kötelezettsége teljesítésével is védekezett, azonban a jogerős ítélet azt is kimondta, hogy az „aktív információszabadság”, tehát a közzétételi kötelezettségek teljesítése nem mentesíti az adatkezelő szervet a közzétételi kötelezettség alá nem tartozó, további közérdekű adatokra vonatkozó igények teljesítése alól<sup>179</sup>. A 37. § (1) bek. értelmében a 33. §-ban meghatározott közzétételre kötelezett szervek – a (4) bek.-ben rögzített nemzetbiztonsági kivétellel – a tevékenységükhöz kapcsolódóan az 1. melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzéteszik. Az I. sz. mellékletet így oszthatjuk fel: I. Szervezeti, személyzeti adatok; II. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok; III. Gazdálkodási adatok – valamennyi közfeladatot ellátó szervekre vonatkozik –, kivétel: azon adattípusok, amelyek az adott szerv esetében nem értelmezhetők<sup>180</sup>. Az előíráshoz fűzött indoklás a következőkből indult ki<sup>181</sup>: „A honlap-fenntartási kötelezettségnek és a honlapokon közzétett adatok megismerhetőségét szolgáló intézkedések megtételének előírása mellett meg kell határozni, hogy mely adatokat kell az azokat fenntartó szervezeteknek oly módon közzé tenniük, hogy azok az érdeklődők számára folyamatosan elérhető legyenek. Az elektronikus közzétételnek a közfeladatot ellátó szerv által kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közül azokra az adatokra kell kiterjednie, amelyek a közfeladatot ellátó szervekkel való kapcsolatfelvételhez, az általuk nyújtott szolgáltatások hatékony igénybevételéhez nyújtanak segítséget, illetve biztosítják azok átlátható, demokratikus működését, a közéleti kérdésekben a véleménynyilvánításhoz nélkülözhetetlen információkhoz való hozzájutást, valamint az államháztartás forrásainak hatékony és átlátható felhasználását, a korrupció lehetőségének csökkentését. A kötelezően közzétett adatok továbbá tehermentesítik a közfeladatot ellátó szerveket is annyiban, hogy a tömegesen előforduló egyedi adatigénylések teljesítése helyett az arra vonatkozó igények a közfeladatot ellátó szerv eseti közreműködése nélkül is kielégíthetők. Az elektronikus közzétételi listák meghatározásában a nemzetközi minták, valamint a hazai állapot felmérése során szerzett tapasztalatok segítenek, meghatározásuk mégis nagy körültekintést igénylő munka. A kötelezően – kérelem nélkül – elektronikus úton közzéteendő adatok törvényi meghatározása adatfajtánként definiált közzétételi listákkal képzelhető el. Az állandóan hozzáférhető adatok két csoportba tartoznak:

- az egyik csoportot képezi a minden intézményre egyaránt kötelezően nyilvános adatkör (például postai, e-mail címek, struktúra, működésre vonatkozó jogi és belső szabályok stb.),
- a másodikat pedig az adott közintézmény által közzéteendő adatkörök, amelyek lehetnek különös (például egy adott ágazatba tartozó valamennyi szervekre vonatkozó), és egyedi adatok.”

A (2) bek. alapján jogszabály egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhat egyéb közzéteendő adatokat, ezt hívjuk különös közzétételi listának; míg a (3) bek. alapján a közzétételre kötelezett szerv vezetője – a NAIH véleményének kikérésével –, valamint jogszabály a közfeladatot ellátó szervekre, azok irányítása, felügyelete alá tartozó szervekre vagy azok egy részére kiterjedő hatállyal meghatározhat további kötelezően közzéteendő adatkört egyedi

<sup>178</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása -2017., Bp.: 45-46. o.

<sup>179</sup> <https://humusz.hu/hirek/szemettitok-masodfokon/2122>

<sup>180</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása -2017., Bp.: 45. o.

<sup>181</sup> <https://www.parlament.hu/irom39/03586/03586.pdf>



közzétételi listának. Az (5)-(6) bek. szerint a testületi szervként működő közzétételre kötelezett szerv esetén az egyedi közzétételi lista megállapítása és módosítása – a NAIH véleményének kikérésével – a testület hatáskörébe tartozik, a közzétételre kötelezett szerv vezetője pedig a közzétételi listában nem szereplő közérdekű adatokra vonatkozó adatigénylések adatai alapján legalább évente felülvizsgálja az általa kiadott egyedi közzétételi listát, és a jelentős arányban vagy mennyiségben felmerült adatigénylések alapján azt kiegészíti. Itt érdemes egy rövid, dogmatikai áttekintést tennünk. A 32. § szerinti általános tájékoztatási kötelezettségtől a közzétételi kötelezettséget különös, de lehet, hogy pontosabb, ha konkrét közzétételi kötelezettségként határoljuk el. A 37. § nyomán viszont a közzétételi kötelezettséget kell tovább differenciálnunk<sup>182</sup>: általános, különös és egyedi közzétételi kötelezettségekre (listákra). A (7) bek. szerint, a közzétételi listában – a közzeendő adat jellegétől függően – a közzététel gyakorisága is megállapítható.

Felmerül azonban az elektronikus közzététel időtartama, azaz mennyi ideig legyenek elérhetőek elektronikus formában az adatok és milyen gyakorisággal kell frissíteni? Az 1. számú mellékletében meghatározott általános közzétételi listában megjelölt időtartam (például: az előző állapot 1 évig archívumban tartásával) az az elvárható minimum időtartam, ameddig az adat megismerhetőségét az általános közzétételi listában biztosítani kell. Azonban ez minimum időtartam, tehát a közfeladatot ellátó szerv vezetője dönthet úgy, hogy a már közzétett közérdekű adatokhoz való hozzáférést továbbra is biztosítja<sup>183</sup>. Helyesbítés esetén a téves vagy pontatlan adat nem tehető elérhetővé sem a honlapon, sem az egységes közadatkereső rendszer számára. A frissített adat új állapota mellett fel kell tüntetni a frissítés tényét és idejét, illetve az adat előző állapotának archív állományban való elérhetőségét. A hirdetményeket, közleményeket és pályázati kiírásokat folyamatosan kell közzétenni<sup>184</sup>. A változásokat követően történő azonnali frissítés jellemzően azokat az információkat érinti, amelyek az adott szerve, annak tisztségviselőire vagy tagjaira, az elérhetőségekre, feladat- és hatáskörére, szervezetre vonatkoznak. Ezen adatokat általában a belső működést szabályozó utasításokban, határozatokban, szabályzatokban szerepeltetni kell. A közfeladatot ellátó szervnél végzett alaptevékenységgel kapcsolatos vizsgálatok és ellenőrzések nyilvános megállapításait azok megismerését követően azonnal közzé kell tenni. A közadatok újrahatszolgáltatásáról szóló 2012. évi LXIII. törvény hatálya alá tartozó tevékenységek esetében a közzétett adatokat az esetleges változást követő 15 napon belül kell frissíteni. Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződések adataiban bekövetkezett változásokat – a nemzetbiztonsági, illetve honvédelmi érdekek közvetlenül összefüggő beszerzések adatai, és a minősített adatok kivételével – a vonatkozó döntés meghozatalát követő hatvanadik napig kell frissíteni. A hatályos törvények szerint a frissítés szempontjából a leghosszabb időtartam három hónap: ezt a határidőt a szerv által foglalkoztatott munkavállalók tekintetében közzeendő adatok esetében kell alkalmazni és törvény ebbe a körbe sorolja a koncessziókkal, a nem az alapfeladatok ellátására fordított, ötmillió forintot meghaladó kifizetésekkel, az uniós támogatásokkal, valamint a közbeszerzésekkel kapcsolatos információkat<sup>185</sup>.

A 37/A. § szól a már említett az egységes közadatkereső rendszerről: „(1) Az elektronikusan közzétett adatok egyszerű és gyors elérhetősége érdekében az e törvény alapján közérdekű adat elektronikus közzétételére kötelezett szervek közérdekű adatot tartalmazó honlapjára, valamint az általuk fenntartott adatbázisra és nyilvántartásra vonatkozó leíró adatokat a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett, az erre a célra létrehozott

<sup>182</sup> erről [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárásrendi kérdések összefoglalása - 2017., Bp.: 45. o.; Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 4. o. és Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 3. o.

<sup>183</sup> Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8-9. o.

<sup>184</sup> Révész Balázs - Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben (Dialóg Campus, Budapest, 2017.): 32. o. <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/R%3%A9v%3%A9sz%20Bal%3%A1zs%20-%20Buz%3%A1s%20P%3%A9ter%20-%20C%81t%3%A1th%3%B3s%3%A1g%20a%20k%3%B6zp%3%A9nz%3%BCgyekben.pdf>

<sup>185</sup> Révész Balázs - Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben (Dialóg Campus, Budapest, 2017.): 33. o. <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/R%3%A9v%3%A9sz%20Bal%3%A1zs%20-%20Buz%3%A1s%20P%3%A9ter%20-%20C%81t%3%A1th%3%B3s%3%A1g%20a%20k%3%B6zp%3%A9nz%3%BCgyekben.pdf>



honlapon közzétett központi elektronikus jegyzék összesítve tartalmazza. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szerv közérdekű adataihoz való egységes szempontok szerinti elektronikus hozzáférést és a közérdekű adatok közötti keresés lehetőségét a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszter által működtetett egységes közadatkereső rendszer biztosítja.” Az egységes közadatkereső, a [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) honlap, a közérdekű adatok központi elektronikus jegyzéke (kötelezettek a teendőkről a honlapon részletes tájékoztatást olvashatnak). A Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ) által üzemeltetett központi rendszerhez tartozik a [www.kozadattar.hu](http://www.kozadattar.hu) információs honlap is az intézmények részére<sup>186</sup>.

A 37/B. § (1) bek. a közadatkereső rendszerrel kapcsolatban a közzétételre kötelezettek számára állapít meg feladatokat: „Az adatfelelős gondoskodik a kezelésében lévő, közérdekű adatot tartalmazó honlapok, adatbázisok, illetve nyilvántartások leíró adatainak a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért felelős miniszternek történő továbbításáról és a továbbított közérdekű adatok rendszeres frissítéséről, valamint felel az egységes közadatkereső rendszerbe továbbított közérdekű adatok tartalmáért és a továbbított közérdekű adatok rendszeres frissítéséért is.” A közérdekű adatok közzétételi listákban való nyilvánosságra hozatala mellett az Infotv. ugyanis előírja a közfeladatot ellátó szervek részére, hogy a közérdekű adatokról leíró adatokat kell szolgáltatni a [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) felé.<sup>187</sup> Egészen pontosan: az Infotv. 33. § (1) bek. írja elő a közfeladatot ellátó szervek részére, hogy a közérdekű adatokról – az Infotv. 37/B. §-a alapján – leíró adatokat kell szolgáltatni a közadatkereső felé.<sup>188</sup> Zsikóné Kendra Klára tanulmányában ezzel kapcsolatban további lényeges megállapításokat is tesz<sup>189</sup>: „Amennyiben az adatközlő szerv saját honlapján már elérhetővé tette a közzétételre előírt adatokat, és az elérési utat bemásolta a közadattár adminisztrációs felületén a megfelelő közzétételi egység rubrikájába, akkor a saját honlapján történő adatmódosítás ún. „aratást” követően a közadatkereső rendszerben is követhető lesz. A saját honlap és a közadatkereső összehangolt működése miatt szükséges biztosítani azt, hogy egy adott közzétételi egységet és annak tartalmát egyértelműen meghatározza az elérési útja, az URL címe, mivel a közadattár adminisztrációs felületén található webes meta adat szerkesztő pontban választható ki az „általános” séma, ezen belül pedig összeállíthatóak az egyes közzétételi egységek. A rekordok szerkesztése során a „forrás” megjelölésére szolgáló rubrikába a saját honlapon már nyilvánosságra hozott közérdekű és közérdekből nyilvános adat elérési útját (URL-jét) kell bemásolni. Ezzel biztosítja a rendszer azt, hogy a honlapon történő adat-aktualizálás a közadattárban is megvalósuljon. Az Infotv. 33. § (1) bekezdése részletezi, hogy a nyilvánosságra hozatal során melyek azok a főbb szempontok, melyeknek eleget kell tenni. Az itt felsorolt szempontok mellett véleményem szerint nagy jelentőséggel bír az, hogy az adott adatot, információt tartalmazó dokumentumot milyen formátumban lehet elérni és letölteni az adott honlapról. Több esetben előfordult, hogy szerkeszthető, word vagy excel formátumú a dokumentum. A szerkeszthető formában közzétett dokumentumok adatbiztonság tekintetében nem felelnek meg az alapelveknek, hiszen a letöltést követően a dokumentum adattartalma módosítható. Ebben az esetben az adatkezelő felelőssége az, ha az ő közérdekű adatát tartalmazó, általa készített és közzétett dokumentumot módosítják és azt valós információként beállítva hozzák nyilvánosságra. További lényeges szempont a közzétett adatok naprakésztsége, illetve a már nem aktuális közérdekű adatok archívumban tartása. A közfeladatot ellátó szerv működésének, gazdálkodásának teljes átláthatósága érdekében fontos, hogy ne csak a jelen időpont szerint aktuális közérdekű és közérdekből nyilvános adatok legyenek elérhetőek bárki számára. Egyrészt a közérdekű adat nem veszti el közérdekű jellegét az idő múlásával, másrészt pedig a teljes transzparencia nemcsak egy-egy időszak vonatkozásában érhető el, hanem adott esetben a közfeladatot ellátós szerv tevékenységét illetően akár 10-15 éves időintervallumban.”

Az adatörzésre vonatkozó előírások – melyeket Révész Balázs és Buzás Péter kötete precízen bemutat – lehetővé teszik azt is, hogy bizonyos adatköröket a közfeladatot ellátó szervek – meghatározott ideig – archívumban tartsanak. Ilyenkor az előző állapot általában továbbra is elérhető, visszakereshető és

<sup>186</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárásai kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 46. o.

<sup>187</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 4. o. Infotv. 24/A. fejezet

<sup>189</sup> Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 5-6. o.



reprodukálható is egyben. A szabályozás – a frissítéshez hasonlóan – ez esetben is differenciált: az előző állapot archívumban tartása 1 évig; az előző állapot archívumban tartása legalább 1 évig; az előző állapot archívumban tartása külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább 1 évig; a közzétételt követő 5 évig; a közzétételt követő 10 évig. Amennyiben a közzétételi lista az adat előző állapotának archívumban tartását írja elő, az adat frissítése esetén annak elérhetővé tétele a megőrzési idő elteltéig nem szüntethető meg, az adat mellett fel kell tüntetni az adatváltozás (frissítés) tényét és idejét, az új állapot fellelhetőségét, valamint feltűnő módon azt, hogy az archívumban elérhető adat nem időszzerű. Az archívumban tartási idő lejártá azonban nem jelenti feltétlenül a korábban közzétett adatok törlését. A közfeladatot ellátó szervek ugyanis minden további nélkül dönthetnek úgy, hogy az adatokat a megőrzési időn túl is elérhetővé teszik vagy megőrzik. A közzétételi lista által előírt megőrzési kötelezettség lejártakor a saját honlapon a közzétevő, illetve az adatfelelős a közzétett, külön jogszabályban meghatározott közzétételi egységeket átadja a központi elektronikus jegyzék működtetője részére<sup>190</sup>. Az adatfelelős, illetve az adatközlő köteles naplózni az adat közzétételével, helyesbítésével, frissítésével vagy eltávolításával kapcsolatos események dátumát és időpontját, valamint a kiváltásukban közreműködő felhasználó nevét. E szervek kötelesek továbbá garantálni a naplózott adatállomány biztonságát: azt védeni kell különösen a megsemmisítéstől, az illetéktelen személy általi módosítástól, az egyes bejegyzések törlésétől vagy a bejegyzések sorrendjének megváltoztatásától. Emellett biztosítani kell, hogy a napló tartalmához csak arra feljogosított személyek férhessenek hozzá. A naplóról rendszeresen biztonsági másolatot kell készíteni. Ezeket a rendelkezéseket a 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet tartalmazza. Az Infotv. 37/B. § (2) bek. viszont egyértelművé teszi, hogy ahogyan a közzétételi kötelezettség teljesítése nem mentesít az adatigénylések teljesítése alól, úgy a közérdekű adatokat tartalmazó adatbázisok, illetve nyilvántartások jegyzékének fenntartása, valamint az egységes közadatkereső rendszerhez való csatlakozás sem mentesíti az adatfelelőst az elektronikus közzététel kötelezettsége alól. Zsikóné Kendra Klára joggal veti fel<sup>191</sup> a közzétételi kötelezettség megszegése esetén a hatékony szankciók hiányát és hozzátesszük: amíg a passzív információszabadság büntetőjogi védelmet is élvez (Btk. 220. §), az aktív információszabadság nem.

#### 6.2.2.3 Példa a célcsoport szempontjából releváns specifikus közzétételi kötelezettségekre (forgalombiztonsági közzétételi kötelezettségek)

Történetileg az aktív információszabadságot előíró joganyag keletkezése előtt alakultak ki a forgalombiztonságot szolgáló közzétételi kötelezettség szabályai, azonban mára a kétféle indíttatású közzétételi kötelezettség több helyen is egymásba ér. Az érintetti körön belül elsősorban a köztulajdonban levő gazdasági társaságok szempontjából fontos, hogy áttekintsük a forgalombiztonsági közzétételekre irányadó joganyagot. A Ct. célja, hogy korszerű jogi keretek megteremtésével, az Európai Unió szabályozásával összhangban állapítsa meg a vállalkozások cégalapításának, nyilvántartásba vételének rendjét, és a vállalkozók alkotmányos jogai érdekében, a gazdasági forgalom biztonsága, valamint a hitelezői érdekek vagy más közérdek védelme céljából biztosítsa a közhiteles cégnyilvántartás adatainak teljes körű nyilvánosságát, közvetlenül vagy elektronikus úton<sup>192</sup>. A Ct. alapelveként határozza meg a cégnyilvántartás nyilvánosságát, azaz a cégjegyzék fennálló, illetve törölt adatai, a cégiratok – ideértve az elektronikus úton benyújtott, valamint elektronikus okirattá alakított cégiratokat is – teljeskörűen nyilvánosak. Teljeskörűen nyilvános a benyújtott, de még el nem bíralt bejegyzési kérelem és mellékletei is. A cégnyilvántartás közhiteles, amelynek értelmében a cégnyilvántartás hitelesen tanúsítja az abban feltüntetett adatok, továbbá a bejegyzett jogok és tények fennállását, illetve azok változásait. A céginformációs szolgálat az Igazságügyi Minisztérium szervezeti egységeként működő Céginformációs és az Elektronikus Cégeljárásban Közreműködő Szolgálat, amelynek feladatai: a Ct.-ben szabályozott módon hozzájárul a cégnyilvánosság követelményének

<sup>190</sup>Révész Balázs - Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben (Dialog Campus, Budapest, 2017.): 33. o. <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/R%C3%A9v%C3%A9sz%20Bal%C3%A1zs%20-%20Buz%C3%A1s%20P%C3%A9ter%20-%20C3%81%11%C3%A1tha%C3%B3s%C3%A1g%20a%20k%C3%B6z%C3%A9rdek%C3%BCgyekben.pdf>

<sup>191</sup>Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 10. o.

<sup>192</sup>Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 3-4. o.





megvalósításához, a cégjegyzékben szereplő adatok és cégiratok megismeréséhez. A cégnyilvánosságot a cégbíróság, a céginformációs szolgálat, valamint a Céglételemzésben történő közzététel biztosítja<sup>193</sup>.

A cégnyilvántartás nyilvánosságát és közhitelességét a Ct. II. fejezete, a cégjegyzéket, annak tartalmát a III. fejezet szabályozza. Az Szt. alapján a gazdálkodó szervezet működéséről, vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről az üzleti év könyveinek zárását követően, könyvvizsgálattal alátámasztott beszámolót köteles készíteni: a beszámolóknak megbízható és valós összképet kell adnia a gazdálkodó vagyonáról, annak összetételéről (eszközöiről és forrásairól), pénzügyi helyzetéről és tevékenysége eredményéről. Az éves beszámolót letétbe kell helyezni és közzé kell tenni<sup>194</sup>. A köztulajdonban levő gazdasági társaságoknak tehát az is kötelezettségük, hogy az Szt. szerinti beszámolót közzé tegyék és letétbe helyezik. A közzétételi és letétbe helyezési kötelezettség teljesül, ha a beszámolót a kormányzati portálon keresztül, elektronikusan elküldik a céginformációs szolgálatnak. A letétbe helyezett beszámolók nyilvánosak és bárki másolatot készíthet róluk<sup>195</sup>. Az Szt. IX. fejezete tartalmazza a nyilvánosságra hozatal és közzététel szabályait. Az Szt. a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény 2. § 19. pontjára utalva használja a közérdeklődésre számot tartó gazdálkodó fogalmát: esetükben a 154. § (8) bek. elrendeli, hogy amennyiben az éves beszámolót, összevont (konszolidált) éves beszámolót az IFRS-ek szerint állítják össze, a (7) bekezdésben szereplő dokumentumokat az üzleti jelentéssel, az összevont (konszolidált) üzleti jelentéssel együtt – az ott megjelölt időpontban – internetes honlapjukon is kötelesek közzétenni és a közzétett adatok folyamatos megtekinthetőségét legalább a következő második üzleti évre vonatkozó adatok közzétételéig biztosítani. Forgalombiztonsági típusú közzétételi és nyilvánossági szabályokat találunk a Cstv.-ben is. A Ct. és az Szt. nyilvánossági és közzétételi szabályait egyes szektorális törvények mint lex specialis felülírhatják: így, ha köztulajdonban is fellelhető egy tőzsdei társaságban (nyrt.-ben), akkor a Tpt., ha köztulajdonban levő hitelintézetről van szó, akkor a Hpt. stb. Tanulságos esetet ismertet a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja<sup>196</sup>: a bírósági felszámolási eljárásban a megnevezett gazdasági társaságok jog- és cselekvőképességére vonatkozó adatmegismerési igény tekintetében a bíróság a keresetet elutasította, mivel megállapította, hogy a felperes olyan adatok kiadását kérte, amelyek egyedi, konkrét ügyekre vonatkoznak, azonban ezen ügyekben az adatok megismerését a konkrét eljárási törvények határozzák meg. "Nem minősül közérdekű adatnak az egyedi nemperes eljárás adata, így a perbeli adatigény tárgyát képező felszámolási eljárásokban azok az adatok, amelyek alapján valamilyen döntési kötelezettsége volt az eljáró bíróságnak." A másodfokú bíróság indoklásában ehhez hozzátette még, hogy az Infotv. 27. § (8) bek. nem alkalmazhatók a közhitelű nyilvántartásból történő – külön törvényben szabályozott – adatszolgáltatásra. Az alperes által vezetett cégnyilvántartás mint közhitelű nyilvántartás vonatkozásában ilyen speciális szabályokat tartalmazó külön törvénynek minősül a Ct., ebből következően valamennyi cégdokumentum és cégiratot mindenki a Ct.-ben előírtak szerint jogosult megismerni. A forgalombiztonsági típusú közzétételekkel rokonítható előírásokat találhatunk a piaci magatartásokat szabályzó általános törvényekben. Így például a Tpt. 43./J. § (2) bek. az összefonódás-bejelentésekkel kapcsolatban. A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 17/A. § (1) bek. tartalmazza az általános, fogyasztók felé fennálló tájékoztatási kötelezettséget, míg a 17/B. § (9)-(10) bek. a közszolgáltatási tevékenységet folytató vállalkozások számára szabja meg az elektronikus közzétételi kötelezettségük tartalmát.

#### 6.2.2.4 A közhasznúsági közzétételi kötelezettségek

Az érintetti körbe tartozó nonprofit szervezetekre vonatkozóan releváns közhasznúsági közzétételi szabályokat találunk az Ectv.-ben. A számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvizsgálói kötelezettségének sajátosságairól szóló 479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet egyébként a civil szervezetek mellett a köztestületekre is kitéjed. A civil szervezet (a közhasznú és a nem közhasznú egyaránt), továbbá jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységeik kötelesek a

<sup>193</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 10-11. o.

<sup>194</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 3. o.

<sup>195</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 11. o.

<sup>196</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_adatvedelem.pdf) [94]



beszámolóval egyidejűleg közhasznúsági mellékletet is készíteni a beszámolóhoz kapcsolódóan<sup>197</sup>. A civil szervezet és más nonprofit szervezet a beszámolót – kötelező könyvvizsgálat esetén – a könyvvizsgálói jelentéssel együtt hozza nyilvánosságra. A szervezet köteles a jóváhagyásra jogosult testület által elfogadott beszámolóját, valamint közhasznúsági mellékletét – kötelező könyvvizsgálat esetén a könyvvizsgálói jelentéssel együtt – az adott üzleti év mérlegfordulónapját követő ötödik hónap utolsó napjáig letétbe helyezni és közzétenni. Ha a civil szervezet saját honlappal rendelkezik, a közzétételi kötelezettség kiterjed a beszámoló, valamint a közhasznúsági melléklet saját honlapon történő elhelyezésére is (Ectv. 30. § /4/ bek.). A civil szervezet a saját honlapon közzétett adatok folyamatos megtekinthetőségét legalább a közzétételt követő második üzleti évre vonatkozó adatok közzétételéig biztosítja<sup>198</sup>. Az Ectv. 29. § (6)-(7) bek. értelmében a 30. § alapján letétbe helyezésre kerülő közhasznúsági mellékletben a civil szervezetnek be kell mutatnia az általa végzett közhasznú tevékenységeket, ezen tevékenységek fő célcsoportjait és eredményeit, valamint a közhasznú jogállás megállapításához szükséges 32. § szerinti adatokat, mutatókat, a közhasznúsági melléklet tartalmazza továbbá a közhasznú cél szerinti juttatások kimutatását, a vezető tisztségviselőknek nyújtott juttatások összegét és a juttatásban részesülő vezető tisztségek felsorolását. A 30. § (3) bek. értelmében a civil szervezetnek a letétbe helyezett beszámolót, valamint közhasznúsági mellékletet a 2011. évi CLXXXI. törvényben meghatározott módon kell közzétenni, valamint adatainak lekérdezését a Civil Információs Portál számára lehetővé kell tenni. A 46. § (1)-(2) bek. alapján a közhasznú szervezet, valamint közhasznú szervezet jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége köteles a beszámoló jóváhagyásával egyidejűleg közhasznúsági mellékletet készíteni, amelyet a beszámolóval azonos módon köteles jóváhagyni, letétbe helyezni és közzétenni: a közhasznú szervezet beszámolójába, közhasznúsági mellékletébe bárki betekinhet, és abból saját költségére másolatot készíthet. Az Átlátszó adatigénylést nyújtott be, amelyben a 2010.01.01. és 2017.04.27. között a Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány (CÖKA) által jogi személyektől kapott támogatások listáját kérte ki, feltüntetve azon a támogatók nevét, a támogatások összegét, célját és dátumát. Az adatigénylésből per lett, amit a másodfokú ítélet azzal döntött el az adatkezelő javára, hogy a CÖKA alapító okiratában szereplő közcélú tevékenységek egyike sem jelent állami, önkormányzati közfeladatok ellátásában való közreműködését, annak pedig az Infotv. hatályának megvonása során nincs jelentősége, hogy mit tartalmaznak a közhasznú szervezet közhasznúsági beszámolóit<sup>199</sup>.

#### 6.2.2.5 A nemzeti vagyonra vonatkozó különös közzétételi kötelezettségek

Az Nvt. 10. § (1) bek. arról rendelkezik, hogy a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat kivételével – nyilvánosak. Az Ávt. 22/C. § (2) bek. felállítja az Országileltárát: **„Az Országileltár az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek tulajdonosi joggyakorlása alatt álló ingatlanok, társasági részesedések és egyéb ingó vagyonelemek tekintetében – kormányrendeletben meghatározott kivételekkel – az egységes állami vagyonyilvántartás adatait – egy adott időpontra vonatkoztatva, egységes szervezetben, mennyiségben és értékben – teszi hozzáférhetővé, amely adatok az Országileltár honlapján keresztül bárki számára ingyenesen elérhetőek.”** A (3) bek. szerint, az MNV Zrt. a (2) bekezdésben meghatározott adatokon túl az Országileltár honlapján közzéteszi azon tulajdonosi joggyakorlók listáját, amelyek a tulajdonosi joggyakorló adatszolgáltatási kötelezettségüknek az adatszolgáltatási keretrendszerben nem tettek eleget a jogszabályban meghatározott határnápig, és amennyiben a tulajdonosi joggyakorló az adatszolgáltatási kötelezettségének utólag eleget tesz, az MNV Zrt. – az érintett tulajdonosi joggyakorló törlésével – haladéktalanul intézkedik a közzétett lista aktualizálásáról. A Taktv. fő célkitűzése a nyilvánosság, a takarékoság, az átláthatóság és a valódi teljesítmény díjazásának jogi szabályozása a köztulajdonban levő gazdasági társaságok esetében. A Taktv. mint szektorális jogszabály bővítette a közzéteendő adatok körét, különös közzétételi listát állapított meg ebben az alanyi körben. Elrendeli a juttatások nyilvánosságra hozatalát a társaság vezető

<sup>197</sup> Nonprofit szervezetek (egyesületek, köztestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.): 4. o.

<sup>198</sup> Nonprofit szervezetek (egyesületek, köztestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.): 5. o.

<sup>199</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2018/02/nem-ma-lett-atlathatobb-a-cof-gazdalkodasa-masodfokon-vesztettuk-ellenuk-az-adatpert/>



tisztségviselői, felügyelőbizottsági tagjai, vezető állású munkavállalói és a társaság képviselőjében eljáró munkavállalók tekintetében. A Taktv. a működésre vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket: a köztulajdonban levő gazdasági társaságoknak gondoskodniuk kell az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatárát elérő vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyoneértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződéseik nyilvánosságra hozataláról.<sup>200</sup> A Taktv. különös közzétételi listájának tartalmát a 2. § részletesen meghatározza, a (9) bek. alapján a közzétett adatok a közzétételt követő két évig nem távolíthatók el:

„(1) A köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján közzéteszi a vezető tisztségviselőket, a felügyelőbizottsági tagokat, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 208. §-a szerint vezető állású munkavállalókat, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalókat a) nevét; b) tisztségét vagy munkakörét; c) munkaviszonyban álló személy esetében ca) a munkavállaló részére a munkaviszonya alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli juttatásokat, ezen belül külön feltüntetve alapbérét, egyéb időbérét, teljesítménybérét, valamint az időbért megalapozó időtartamot, illetve a teljesítménybért megalapozó teljesítménykövetelményeket; cb) az Mt., kollektív szerződés, illetve a munkaszerződés alapján járó mértéket megjelölve a munkavállalóra irányadó végkielégítés, illetve felmondási idő időtartamát; cc) az Mt. 228. § alapján kikötött időtartamot és a kötelezettség vállalásának ellenértékét; d) a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 22. § (2) bekezdés a) pontja szerinti jogviszony, valamint a felügyelőbizottsági tagok esetén da) a megbízási díjat; db) a megbízási díjon felüli egyéb járandóságokat; dc) a jogviszony megszűnése esetén járó pénzbeli juttatásokat.

(2) A köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján a másokkal együttesen cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalókat, valamint a munkáltató működése szempontjából meghatározó jelentőségű egyéb munkavállalókat esetében az (1) bekezdés b)–c) pontjában meghatározott adatokat teszi közzé.

(3) A 7/I. §-ban foglaltak kivételével a köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján gondoskodik a pénzeszközei felhasználásával, a gazdasági társaság vagyonával történő gazdálkodással összefüggő – az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatárát elérő vagy azt meghaladó értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyoneértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezésének (típusának), tárgyának, a szerződést kötő felek nevének, a szerződés értékének, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartamára vonatkozó adatoknak, valamint az említett adatok változásainak közzétehetővé tételéről. Önkormányzati rendelet a kötelezően közzétételre kerülő szerződések értékhatárát az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatáránál alacsonyabb összegben is meghatározhatja.

(4) A (3) bekezdésben meghatározott szerződés értéke alatt a szerződés tárgyáért kikötött – általános forgalmi adó nélkül számított – ellenszolgáltatást kell érteni, ingyenes ügylet esetén pedig a vagyon piaci vagy könyv szerinti értéke közül a magasabb összeget kell figyelembe venni. Az időszakonként visszatérő – egy évnél hosszabb időtartamra kötött – szerződéseknek az érték kiszámításakor az ellenszolgáltatás egy évre számított összegét kell alapul venni. Az egy költségvetési évben ugyanazon szerződő féllel kötött azonos tárgyú szerződések értékét a (3) bekezdés szerinti közzétételi kötelezettség szempontjából egybe kell számítani.”

A Knyt. 5. § a pályázatot befogadó szerv oldalára telepít különös közzétételi kötelezettséget: „(1) A pályázatot befogadó szerv a pályázatot befogadásától – illetve a 8. § (2) bekezdése szerinti kezdeményezéstől – számított öt munkanapon belül a Kormány által kijelölt szerv által üzemeltetett honlapon (a továbbiakban: honlap) közzéteszi a) a pályázat tárgyát és kiíróját; b) a pályázat benyújtóját; c) lehetőség szerint az igényelt összeget; d) a 8. § szerinti érintettséget. (2) A pályázatot befogadó szerv a pályázat elbírálását követő 15 napon belül közzéteszi a döntéshozó nevét, és a) törli a támogatást el nem nyert pályázatot (1) bekezdés szerinti adatait, vagy b) közzéteszi az elnyert támogatás összegét. (3) A pályázatot befogadó szerv – a számlák és bizonylatok kivételével – közzéteszi a benyújtott és elfogadott pályázati elszámolást. A közzétett elszámolásban szereplő üzleti titkot olvashatatlanná kell

<sup>200</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 3. és 10. o.



teni.” A (4) bek. értelmében a pályázatot befogadó szerv törli az (1)–(3) bekezdés alapján közzétett adatokat a támogatás igényléséhez való jog megnyílása naptári évének utolsó napjától számított öt év elteltével; a (6) bek. pedig elrendeli, hogy a honlapon bárki számára, ingyenesen biztosítani kell a közzétett adatok kereshetőségét; pályázatonként, pályázónként, összehatár szerint és más módon csoportosított lekérdezhetőségét. Az ATEV-el szembeni adatkérési per a közzétételi kötelezettséggel is összefüggött. Az állami tulajdonú ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt. a kormány által 2015. május közepén nyilvánosságra hozott, a legtöbb uniós támogatást kapott cégek listáján szerepelt. Az Átlátszó szeretett volna részleteket megtudni, ezért először megnézték a cég honlapját, ott azonban a szerződések menüpontban 2015 nyarán mindössze egyetlen dokumentum szerepelt, ami 87 db 5 millió forintnál nagyobb értékű szerződés adatait tartalmazza – azt a fontos információt kivéve, hogy melyik megállapodást mikor kötötték. Ezért közérdekű adatigénylésben kérték ki az állami cégtől a nettó 5 millió forintot elérő szerződéseinek listáját, de az ATEV megtagadta a választ arra hivatkozva, hogy ezek az adatok üzleti titoknak minősülnek. Az adatigénylő a NAIH-hoz fordult és a NAIH azt állapította meg, hogy az ATEV-nek ki kell adnia és a honlapján közzé kell tennie a szerződéslistákat. Végül perre került sor és a jogerős ítélet alapján az ATEV-nek ki kellett adnia a kért szerződéslistákat, amelyekből kiderül, hogy mikor, kitől, milyen terméket vagy szolgáltatást mennyi pénzért vettek. Az állami cég végül a honlapján is közzétette szerződéslistáit a 2013-2018. közötti időszakból<sup>201</sup>. A BM Heros Zrt. 100%-os állami tulajdonban álló gazdasági társaságtól a langlovagok.hu főszerkesztője a társaság egyes részlegvezetőinek fizetését és egyéb juttatásait szerette volna megtudni adatigénylésében. Az állami cég válaszában jelezte, hogy a Taktv. alapján már közzétette egyes alkalmazottai jövedelmét, azon túlmenően azonban álláspontja szerint nem köteles közölni a kért adatokat, hivatkozva az Mt.-re is. Az adatigénylő a NAIH-hoz fordult állásfoglalásért és a NAIH az adatigénylőnek adott igazat: az Alaptörvény alapján a közpénzekkel a nyilvánosság előtt el kell számolni, az Infotv. szerint pedig a közpénz kezelése önmagában megteremti a tájékoztatási kötelezettséget erre vonatkozó igény esetén. A NAIH felhívta arra is a figyelmet, hogy az igényléshez nem szükséges célt igazolni, ugyanakkor jelezte azt is, hogy a közérdekből nyilvános személyes adatok is csak a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők, vagyis az alkalmazottak fizetése készletezés céljából ezzel együtt sem rögzíthető, a közpénzek nyilvánosságának célja mindazonáltal az átláthatóság és a demokratikus ellenőrzés<sup>202</sup>.

#### 6.2.2.6 Az aktív környezeti információszabadság

Az aktív környezeti információszabadsággal kapcsolatban részben a Kvt. 12. § (3)-(4) bek. tartalmaz rendelkezéseket: „(3) Az állami szervek, az önkormányzatok – kivéve a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben –, a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban: környezeti információval rendelkező szerv) feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kíséreni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni. (4) A környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást. E jogok előmozdítása érdekében a környezeti információval rendelkező szerv információs tisztviselőt nevezhet ki.” A 49-51/A. § szól a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérésére, igénybevételi és terhelési adatainak mérésére, gyűjtésére, feldolgozására és nyilvántartására szolgáló mérő-, észlelő-, ellenőrző (monitoring) hálózatról, az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerről (OKIR). A (2) bek. alapján az OKIR-t úgy és olyan területi sűrűséggel kell megszervezni és telepíteni, hogy annak alapján:

- a) a környezet igénybevétele, terhelése és a környezet állapotának változása – a társadalmi-gazdasági összefüggésekkel és a lakosság egészségi állapotára gyakorolt

<sup>201</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2019/06/atlathatobba-tettuk-az-allami-tulajdonu-atev-feherjefeldolgozo-zrt-gazdalkodasat/>

<sup>202</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2015/06/ideje-lesz-megtanulni-allami-cegek-alkalmazottainak-fizetese-nem-maganugy/>



- hatások szempontjából is értékelhető formában – mennyiségileg és minőségileg meghatározható, és nemzetközileg összehasonlítható legyen;
- b) a környezetre gyakorolt hatások okai kielégítő pontossággal megállapíthatók legyenek (beleértve a károsítások okozati viszonyainak megállapításához szükséges részletes bontásokat is);
  - c) a környezetveszélyeztetés a lehető legkorábban felismerhetővé váljon;
  - d) a szabályozási feladatok és a hatósági intézkedések megtehetőek legyenek;
  - e) felhasználható legyen tervezésre.

A (4) bek. kimondja, hogy a környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos – jogszabályokban meghatározott – adatszolgáltatásra vonatkozó költségeket az adatszolgáltatásra kötelezett viseli. Az 50. § rendeli el, hogy a környezethasználó köteles a tevékenysége során okozott környezetterhelést, környezet-igénybevételt mérni, vagy technológiai számítással alátámasztani, nyilvántartani, nyilvántartását a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok rendelkezésére bocsátani, illetőleg adatszolgáltatást teljesíteni, az OKIR-rel kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettségeit elektronikus úton teljesíti. Az 50. § (2) bek. értelmében a külön jogszabályban meghatározott környezethasználók kötelesek az általuk végzett tevékenység környezeti hatását felmérni, arról rendszeresen környezeti jelentést készíteni és azt benyújtani a környezetvédelmi igazgatási szerv részére. Az 51/A. § rendelkezik az OKIR elektronikus felületéről:

1. A környezeti információk nyilvánosság részére való széles körű rendelkezésre bocsátása céljából az Információs Rendszer interneten elérhető, nyilvános információs felülettel (a továbbiakban: publikus felület) rendelkezik. A publikus felület, illetve az itt tárolt adat bárki számára korlátozás- és térítésmentesen hozzáférhető, megismerhető.
2. A publikus felületen törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott,
  - a) a környezet és annak elemei állapotával,
  - b) a környezet igénybevétele, használatával, terhelésével, szennyezettségével, károsodásával,
  - c) a környezetre hatást gyakorló tevékenységekkel és létesítményekkel, és
  - d) a környezet- és természetvédelmi szempontból jelentős objektumokkal kapcsolatos, az Információs Rendszerbe tartozó vagy azokból származtatott környezeti információkat kell közzétenni.
3. A publikus felületen egyéb, az Információs Rendszer részét képező vagy azon kívül eső, a nyilvánosság tájékoztatása szempontjából releváns környezeti információk vagy más közérdekű adatok is közzé-, illetve elérhetővé tehetőek.”

Tóth Éva bemutatja<sup>203</sup> az OKIR <http://web.okir.hu/hu/> honlapját: a „Mi van a környezetemben? Környezetvédelmi adatböngésző” a honlap szerint a környezetvédelmi igazgatással kapcsolatba kerülő ügyfelek és azok objektumainak nyilvánosságra hozható környezetvédelmi adatait tartalmazza, elérhető egy közérthető, nagyon rövid ismertető is a böngésző használatáról, arról, hogy mit értünk környezetvédelmi objektum alatt, mire szolgál a környezetvédelmi adatböngésző, milyen adatok alapján lehet keresni és milyen adatok tekinthetők meg, felsorolja továbbá elérhetőségükkel a szakhatóságokat. Az OKIR célja tehát, hogy a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérését, terhelési és igénybevételei adatainak gyűjtését, feldolgozását és nyilvántartását támogassa, és a felhasználókat ellássa a szükséges információkkal. A köztulajdonban levő gazdasági társaságok, s főként a kötelező közszolgáltatók feladatellátásuktól függően megjelennek, mint adatszolgáltatók (pl.: hulladékgazdálkodási közszolgáltatók) és mint adatigénylők a környezeti információk tekintetében<sup>204</sup>. Az AeE 5. cikkéből az 1. bekezdésben található komolyan számonkérhető vállalást az aktív környezeti információszabadságot illetően:

- a) a hatóságok a funkcióiknak megfelelő információval rendelkeznek és azokat naprakészen tartják;

<sup>203</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8-9. o.

<sup>204</sup>Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 3. és 11. o.



- b) kötelező rendszereket hoznak létre, amelyek biztosítják az információ megfelelő áramlását a hatóságok felé azon javasolt, illetőleg már létező tevékenységekkel kapcsolatosan, amelyek jelentős mértékben befolyásolhatják a környezetet;
- c) az emberi egészség vagy a környezet közvetlen veszélyeztetettsége esetén, függetlenül attól, hogy emberi tevékenység vagy természeti okok váltották ki, a hatóság által birtokolt minden olyan információt, amely lehetővé teszi a nyilvánosság számára, hogy olyan lépéseket tegyen, amellyel megakadályozhatja vagy enyhítheti a fenyegetettségéből származó veszélyt, azonnal közzé kell tenni, és az esetleg érintett lakosság tagjait arról haladéktalanul tájékoztatni kell.

Kalas György úgy véli, az AaE kötelezően írja elő a nyilvános adatbázisokhoz való könnyű hozzáférés biztosítását<sup>205</sup>. Tóth Éva az AaE kapcsán jegyzi meg<sup>206</sup>, hogy a részvételre képesítésnek elengedhetetlen eszközei: a környezeti információk jegyzéke az információkkal rendelkező szerv honlapján, útmutató a környezeti információk hozzáféréséhez való jog gyakorlásáról, információs tisztviselő (kapcsolatfelvételi pont) kijelölése. Hozzáteszi: a NAIH vizsgálataiban érintett önkormányzatokról, szervekről azonban általánosságban ki lehet jelenteni, hogy honlapjaik nem tartalmaznak környezeti információs jegyzéket, útmutatót vagy kapcsolatfelvételi pontot.

A 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § értelmében, a környezeti információval rendelkező szerv elektronikusan vagy más módon – ha törvény eltérően nem rendelkezik – közzéteszi a nyilvánosság számára a következő környezeti információkat tartalmazó dokumentumokat:

- a) a nemzetközi szerződések, jogszabályok, ideértve az Európai Közösségi jogi aktusok, valamint ezek végrehajtásáról szóló jelentések;
- b) a környezettel kapcsolatos ágazati politikák, stratégiák, tervek és programok, valamint ezek végrehajtásáról szóló jelentések;
- c) a környezetállapot-jelentések;
- d) a környezetre hatást gyakorló vagy valószínűleg hatást gyakorló tevékenységek eseti vagy folyamatos megfigyeléséből származó adatok vagy az ezeket összefoglaló adatok;
- e) a környezeti elemekre vonatkozó környezeti hatástanulmányok és kockázatelemzések;
- f) külön jogszabályban meghatározottak, különösen a szerv birtokában levő vagy a számára tárolt környezeti információk jegyzéke.

A környezetvédelmi jelentések egyébként gyakran megtalálhatóak a cégek honlapjain is.<sup>207</sup> Tóth Éva megjegyzi<sup>208</sup>, a környezeti információk jegyzékének linkeket kellene tartalmaznia az olyan információkhoz, amelyek bizonyos nyilvános adatbázisokból elérhetőek. A 4. § arra kötelezi a környezeti információval rendelkező szervet, hogy a környezeti információt lehetőség szerint elektronikus adatbázisokban tartsa nyilván, továbbá a technikai feltételek rendelkezésre állása esetén a környezeti információt az internetes honlapján is jelenítse meg és a megjelenített adatokat szükség szerint frissítse. Az 5. § alapján a környezeti információval rendelkező szerv a környezetterhelésre, ideértve a zaj, sugárzás, hulladék, radioaktív hulladék környezetbe történő közvetlen vagy közvetett kibocsátására (ha az hatással van vagy valószínűleg hatással lehet a környezet meghatározott elemeire) vonatkozó információkérés teljesítése során tájékoztatja az igénylőt a mérési eljárásokra vonatkozó információ helyéről, amennyiben ez rendelkezésre áll, ideértve az információ összeállításánál használt elemzési, mintavételi és minta-előkezelési módszereket is, vagy a használt szabványosított eljárásról szóló tájékoztatást. A Hgt. 53. § (2) bek. értelmében, a hulladékgazdálkodási közszolgáltató az ügyfélszolgálat keretében, a Fgytv.-ben meghatározottakon túlmenően a minősítési engedélyt, az alkalmazott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjakat, a közszolgáltatási területre vonatkozó adatokat, a lomtalanítással kapcsolatos adatokat, információkat, a közszolgáltatói alvállalkozóra vonatkozó közérdekű adatokat – ha a közszolgáltató közszolgáltatói alvállalkozót alkalmaz, az általa megkötött

<sup>205</sup> Kalas György: Az Aarhusi Egyezmény és a végrehajtásához kapcsolódó EU irányelvek, magyar jogszabályok (Reflex, 2006., Győr): 4. o.

<sup>206</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 4. o.

<sup>207</sup>Kalas György: Joggal, körömmel (KÖT,2001., Bp.): 9. o.

<sup>208</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 7. o.



hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést és annak módosítását – az ügyfélszolgálatán és a honlapján mindenki számára ingyenesen hozzáférhetővé teszi.

#### 6.2.2.7 Közzétételi kötelezettség és közbeszerzés<sup>209</sup>

A Kbt. 5. § vizsgálata alapján az érintetti körből a következő jogalanyok tartoznak feltétlenül a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek körébe:

- A köztisztviselői költségvetési szerv, a közalapítvány (/1/ bek. c, pontja);
- Az érintetti körből az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett állami, önkormányzati szervezet közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet finanszírozza (/1/ bek. d, pontja);
- A hazai, vagy uniós támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában az (1) bek. hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy (köztük gyakran előfordulnak köztulajdonban levő gazdasági társaságok), amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben az (1) bek.-ben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, egyes építési beruházások és a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatások tekintetében (/2/ bek.);
- Az uniós támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában az állam által alapított vagyonkezelő alapítvány és az ilyen alapítvány által fenntartott jogi személy (/3/ bek.);
- Továbbá azok a jogalanyok, akik önként vagy szerződésben ezt vállalják, illetve számukra jogszabály közbeszerzési eljárás lefolytatását kötelezővé teszi (/4/ bek.).

A Kbt. közzétételi szabályai értelemszerűen kiterjednek az Infotv. 27. § (3)-(3a) bek. első mondatai szerint minősülő ajánlattevői kör üzleti adataira.

A Kbt. egyik célja a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása a közbeszerzési eljárások során<sup>210</sup>. A köztulajdonban levő gazdasági társaságok – ahogyan Gazdó Angéla megállapítja – megjelenthettek ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is. A közbeszerzési eljárásokban mind az ajánlatkérő cselekményei, mind az ajánlattevők által benyújtott dokumentumok alapvetően közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmaznak. A Kbt. alkalmazása során a köztulajdonban levő gazdasági társaságokra vonatkozóan az információszabadság szempontjából vízvonalat a nyertes ajánlattevő kiválasztásáról szóló döntés és a szerződéskötés. Ettől kezdődően a közbeszerzési eljárás adatai már nem minősíthetők döntést megalapozó adatoknak. A Kbt. meghatározza, hogy kinek, mikor és milyen adatokat kell közzétenni az elektronikus közbeszerzési rendszerben (EKR) és a Közbeszerzési Hatóság honlapján. Ennek megfelelően a közbeszerzési tervet és annak módosítását, a szerződő felek megnevezését, a megkötött szerződéseket, szerződésmódosításokat, teljesítésre vonatkozó adatokat. Ezek az adatok attól válnak közérdekűvé, hogy közbeszerzési eljárásban felhasználják, annak során keletkeznek. A döntéssel lezárt közbeszerzési eljárások esetében tehát főszabály a nyilvánosság, ideértve a nyertes ajánlattevő teljes ajánlatát – kivéve az üzleti titok körét, ahol viszont az Infotv. 27. § (3) bek. irányadó – és a nem nyertes ajánlatok azon információit, amelyek szükségesek az összehasonlításához.<sup>211</sup> A Kbt. 26. § írja elő az EKR-t, amely naprakész nyilvántartást vezet az ajánlatkérőkről, és a transzparencia kulcsa közbeszerzésekben. Egyebekben az V. fejezet, a 37-48. § szabályozza a közbeszerzési eljárásokban irányadó közzétételi és tájékoztatási kötelezettségeket.

<sup>209</sup> <https://www.naih.hu/kobeszerzes-ajanlati-dokumentacio.php>

<sup>210</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 3. o.

<sup>211</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 10. o.



## 6.2.2.8 Szektorális közzétételi kötelezettségek

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Áhtvhr.) 6. sz. melléklet 7-8-9. pontjai az MNV Zrt., 12. pontja a közbeszerzési ajánlatkérőre, 13. pontja egyes uniós pályázatok adatfelelőseire telepít különös közzétételi kötelezettséget. A közpénzek felhasználása körében, a beruházás ösztönzési céllelőirányzat felhasználásáról szóló 210/2014. (VIII. 27.) Korm. rendelet 22. § (6) bek. ugyan a támogatóra telepítve, de közzétételi kötelezettséget ír elő: „A támogatásra vonatkozó közérdekű adatoknak a jogszabályi előírásoknak megfelelő nyilvánosságra hozataláról – ideértve különösen az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény szerinti, a támogatási szerződésnek az üzleti titok és a személyes adatok tiszteletben tartásával történő hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettséget – a támogató gondoskodik.” Különös közzétételi kötelezettséget ír elő a víziközművek vagyoneértékelésének szabályairól és a víziközmű-szolgáltatók által közérdekből közzéteendő adatokról szóló 24/2013. (V. 29.) NFM rendelet 7. §: „A víziközmű-szolgáltató által működtetett honlapon az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 1. mellékletében foglaltakon felül közérdekből közzéteendő szervezeti, személyzeti adatok, valamint egyéb, a tevékenységre, működésre vonatkozó adatok és gazdálkodási adatok körét, továbbá az adatok közzétételére, aktualizálására és archiválására vonatkozó rendelkezéseket a 4. melléklet tartalmazza.” A vízgazdálkodási feladatokkal összefüggő alapadatokról szóló 178/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet 6. § – még az elektronikus információszabadság előtti időkből – közérdekű adatoknak minősíti a vízgazdálkodási alapadatokat, és rendelkezik a nyilvánosságukról. Az adatszolgáltatásért felszámítható költségeket az adatkezelő egy külön – értelemszerűen: nyilvános – szabályzatban határozhatja meg. Ugyanez a jogszabályi hely rendelkezik a vízgazdálkodási információs rendszerről (VIZIR).<sup>212</sup> A GET 104. § (4a) bek., 107/B. § (3) bek. és 121. § (3) bek. az engedélyesre telepít nyilvánosságra hozatali kötelezettséget. Ugyancsak a gázszolgáltató engedélyesek számára, viszont kifejezetten közzétételi kötelezettséget állapít meg az egyes földgázipari vállalkozások adatszolgáltatásainak rendjéről szóló 86/2003. (XII. 16.) GKM rendelet 9. § és 2. melléklete. A 9. § (5) bek. értelmében a MEKH a GET 4. §-a (1) bekezdésének j) pontjában kapott felhatalmazás alapján külön egyedi határozatban írja elő azon gazdálkodási adatok körét, amelyeket az engedélyesek kötelesek nyilvánosságra hozni. A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 60. § (1) bek. i) pontja alapján a Kormány rendeletben állapítja meg távhőszolgáltatás árképzése átláthatóságának biztosítása érdekében, a távhőszolgáltatók által közérdekből közzéteendő adatok – különösen a távhőszolgáltatással kapcsolatos árszabályozás, költségek, bevételek, kiadások, beruházások, valamint az ezzel összefüggő műszaki információk – körét és a közzététel módját. A VET 150. § (3) bek. szerint a villamosenergia-piac működésével összefüggő, a kereskedelmi szabályzatban, valamint a nemzetközi üzemi és kereskedelmi szabályzatban meghatározott adatokat az átviteli rendszerirányító és a szervezett villamosenergia-piaci engedélyes köteles honlapján vagy az arra kijelölt elektronikus platformon folyamatosan nyilvánosságra hozni. A Ptv. – az 53. § (4) bek. általános jellegű első mondata mellett – a 39. § (5) bek.-ben tartalmaz kifejezett közzétételi kötelezettséget: „A postai szolgáltató köteles az általános szerződési feltételeket, a díjszabást, valamint azok módosítását a bevezetést megelőző legalább tizenötödik naptól kezdődően internetes honlapján közzétenni. A postai szolgáltatóknak minden postai szolgáltatóhelyen lehetővé kell tenni az általános szerződési feltételek és a díjszabás megtekintését.” A köztulajdonban levő pénzügyi intézményekre, biztosítókra természetesen irányadók a Hpt. és a Bit. fogyasztóvédelmi jellegű közzétételi előírásai. A köztestületi törvények közül a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 36. § (5) bek. szerint a hegyközségi tanács a hatályos borvidéki rendtartásokat a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa honlapján közzéteszi; az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 110. § (3) bek. egy speciális közzétételről rendelkezik: „A jogerős vagy a jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított fegyelmi határozatot a területi elnökség – az ügyvédi tevékenységet gyakorlóval történő közléssel egyidejűleg – a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről és megakadályozásáról szóló rendelkezésekben foglalt kötelezettségek megsértése esetén köteles közzétenni a honlapján oly módon, hogy abból legalább a szabály megsértésének vagy a hiányosságnak a jellegére, illetve a jogsértő személyére vonatkozó adatok, információk megismerhetőek legyenek”; az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény 58. §, 71. §, 73. § és 76. § a szakértők, szakértő-jelöltek névjegyzékével, szabályzatokkal, határozat-tervezetekkel, választói névjegyzékkel kapcsolatban tartalmaznak közzétételi szabályokat; a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 74/A. §, 79/A. § és 104. § az ügyvédi kamarákhoz hasonló

<sup>212</sup> Kalas György: Joggal, körömmel (KÖT, 2001., Bp.): 9. o.





fegyelmi ügyekkel összefüggő közzétételi kötelezettséget, míg a 18. § és 55. § álláshely-üresedéssel, illetve a szabályzatokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget telepít a kamarára; a szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXXII. törvény 25. § (6) bek. egyes fegyelmi határozatok, míg a 29/A. § a kamarai tagok felelősségbiztosításával összefüggő egyes adatok vonatkozásában állapít meg közzétételi kötelezettséget; a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény 43. § (4) bek. a névjegyzékben szereplő személy, illetve a kamarai tag egyes adatairól mondja ki, hogy azok nyilvánosak, azokat a kamara az interneten bárki számára ingyenesen és korlátozásmentesen megismerhető módon közzéteszi; az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 2. § k) pontja elrendeli a szakmai kamara számára, hogy – a továbbképzési program, a továbbképzés teljesítéséért megszerezhető pontszám és a továbbképzést szervező megjelölésével – az elfogadott szakmai továbbképzések jegyzékét, valamint a feladatkörében érintett szakmák tekintetében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) szerinti kötelező továbbképzések szervezőinek tevékenységét külön jogszabályban foglaltak szerint rendszeresen minősítheti, a minősítést honlapján közzéteszi, a 8. § (3) bek. pedig azt, hogy etikai kódexét a kamara honlapján elektronikus formában, nyomtatható, elmenthető és kimásolható formában tegye közzé. Az Nftv. – a fenntartó státuszától függetlenül – 11. § (1) bek. b) pontja a szervezeti és működési szabályzat, f) pontja a felvételi követelmények közzétételére kötelezi a felsőoktatási intézményeket, az 53/A. § (1) bek. pedig kimondja: „A doktori értekezés – és annak tézisei – mindenki számára nyilvános.”

#### 6.2.2.9 Különös közzétételi szabályok tipizálása

Álláspontunk szerint az érintetti kör kisebb vagy nagyobb, de mindenképpen érzékelhető méretű hányadára az Infotv. 37. § (2) bek. szerinti különös közzétételi listát – a környezeti információk közzétételére vonatkozó normákon (így különösen: Kvt., AaE., 311/2005. (XII.25.) Korm.r., Hgt.) kívül – mindösszesen az Ávt., a Taktv., a Knyt., a Kbt., az Áhtvhr. és a 24/2013. (V.29.) NFM.r. határoz meg különös közzétételi listát. Ezekre a jogszabályokra igaz, hogy az információs szabadság érvényesülése érdekében egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan határoznak meg egyéb közzeendő adatokat. A Kbt.-re, Knyt.-re például ez a meghatározás csak abban az esetben igaz, ha az „ágazat” fogalmába beleértjük a tevékenység típusokat (pl. közbeszerzés, támogatásfelhasználás) is. A többi közzétételi norma között találunk olyat, ami vagy csak bizonyos információ közzétételét rendeli el, vagy nem is határoz meg konkrétan közzeendő adatokat, csak utal az Infotv.-re (ilyen tipikusan a 210/2014. /VIII.27./ Korm. r. idézett szabálya), de semmiképpen sem a működés, vagy a tevékenység teljes spektrumára írnak elő közzétételi listát. A legtöbb számba vett közzétételi norma alapvető célja azonban nem az információs szabadság mint alapjog érvényesülése, és emiatt nem is feltétlenül a működés, vagy az adott tevékenység teljes spektrumára ír elő kötelezettséget. Jogtörténeti szempontból az első közzétételi szabályok a forgalombiztonságot szolgálják: ilyenek a Ct., az Szt., a Cstv., vagy a pénz- és tőkepiacon a Hpt., Tpt., a Bit. ilyen jellegű előírásai. A forgalombiztonsági közzététellel rokon motivációjú a nonprofit szervezetek tekintetében a közhasznúsági közzététel: alapvetően az Ectv. és a 479/2016. (XII.28.) Korm. r. által meghatározott módon. A közzétételi szabályok másik nagy halmaza a tisztességes piaci magatartást hivatott szavatolni (tipikusan ilyen rendelkezést találtunk a Tpvtt.-ben), s ennek a halmaznak „leágazása” a fogyasztóvédelmi típusú közzététel. A fogyasztóvédelmi típusú közzétételi szabályok bázisát a Fgytv. tartalmazza. A kötelező közszolgáltatókra, monopolszolgáltatókra vonatkozó fogyasztóvédelmi közzétételt határoz meg a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény, a GET, a VET, a Hgt., a Ptv., míg a pénz- és tőkepiac speciális fogyasztóvédelmi rendelkezései részeként is ír elő kötelező közzétételt a Hpt. vagy a Bit. is. A fogyasztóvédelmi típusú közzétételi kötelezettségek ma már igen gyakran átvezetnek a magánjog területére (elsősorban az általános szerződési feltételek esetében). A köztisztviselői törvényekben azonosított közzétételi kötelezettségek döntően igazgatási, kisebb részt – az adott köztisztviselői törvényi rendeltetésének megfelelően – fogyasztóvédelmi típusúak, de semmiképpen sem fogják át az adott köztisztviselői működésének teljes spektrumát. Mégis, a nem kifejezetten az Infotv. 37. § (2) bek. szerinti közzétételi kötelezettségek számba vételére szükség van, mégpedig azért, mert csak így tudunk teljes képet kapni az érintetti kör egyes jogalanyai Infotv. szerinti általános tájékoztatási és közzétételi kötelezettségeinek teljesüléséről.



### 6.2.3 A korlátozó vagy szűkítő jogi szabályozók

A célterület vizsgálata során a korlátozó és szűkítő jogi szabályozók közül – az ebből fakadó jogviták gyakorisága miatt és a NAIH jelzése alapján – kiemelt jelentőséggel bír az üzleti titok (és a vele „rokon” titok-intézmények), a szerzői jog és az automatikus nyilvánosság-korlátozás. A NAIH határozathozatalakor minden esetben figyelembe veszi az adatelv-iratelv vonatkozó AB határozatát, mivel ez mindig sarkalatos pontja a nyilvánosság korlátozásának.

Ezeket megelőzően foglalkozunk a korlátozhatóság alkotmányosságával és általános rendszerével, a magánadatokkal, majd elemzésünk végén a további titkokkal, adathiánnyal, az egyéb korlátozó, szűkítő szabályokkal.

#### 6.2.3.1 Korlátok rendszere az Infotv.-ben és a környezetvédelmi jogban, a korlátozhatóság alkotmányossága

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja rávilágít arra<sup>213</sup>, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) az 1976-os Handyside-ügytől kezdődően következetesen megkülönböztetett védelemben részesíti a véleménynyilvánítás szabadságát, amelynek része az információhoz való jog. "Az információhoz való jog a polgár, és megkülönböztetetten a sajtó joga arra, hogy a társadalmat kifejezetten érintő kérdésekről, a közügyekről, így a közpénzek felhasználásáról információt kapjon, hogy ezáltal eleget tehessen tájékoztatási kötelezettségének. Ez a jog csak kivételesen korlátozható, ugyanakkor a korlátozásokat egyrészt szűken kell értelmezni, másrészt az esetleges korlátozásokat meggyőzően kell indokolni.

A korlátozások vonatkozásában az államnak különösen szűk mozgástere van akkor, amikor az a korlátozás politikai kérdéseket [vet fel], vagy a közérdeklődésre számot tartó témákra, kérdésekre vonatkozik, beleértve a közpénzek ésszerű, takarékos felhasználását is." <sup>214</sup> Villám Krisztián elemzésében kimutatja<sup>215</sup>, hogy az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozat nyomvonalán tovább haladva hangsúlyozza, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga, s mint ilyen, szoros kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás szabadságával: ez azt jelenti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához hasonlóan kitüntetett alkotmányos védelmet élvez, vagyis az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni.

Ez az alapjog tehát legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadsága (29/2014. (IX. 30.) AB határozat). A negyedszázados zsinórmértéket alkalmazva az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy minél kevésbé kapcsolódik egy konkrét alapjog védelméhez a korlátozás által megvalósítandó cél, a korlátozás alkotmányos indoka annál szigorúbb igazolást követel. Utalva a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben megfogalmazottakra, az Alkotmánybíróság kiemelte: a „mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom)” (21/2013. (VII. 19.) AB határozat).

Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság nem tekintette a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása alkotmányos indokának a pusztán adminisztratív jellegű megfontolásokat és – mintegy az „élő jogot” is orientálva, igaz még a korábbi Alkotmány hatálya alatt – kimondta, hogy „[a] közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben” (12/2004. (IV. 7.) AB határozat)<sup>216</sup>.

<sup>213</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) [108]

<sup>214</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) [108]

<sup>215</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 78. o.

<sup>216</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeny\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 79. o.



Az Alkotmánybíróság egyébként a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglaltaknak megfelelően veszi figyelembe a korábbi gyakorlatában kidolgozott elveket. Így például azt a szempontot, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság ugyanis több korábbi határozatában rámutatott arra, hogy „[e]gy demokratikus társadalomban [...] a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.” (pl. 12/2004. (IV. 7.) AB határozat). Ebből fakad az is, hogy a közérdekű adatok vonatkozásában a nyilvánosság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi.

A korlátozást érintő tartalmi követelmény egyik indoka az, hogy ennek révén lehetővé válik a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslat lehetősége, amelynek ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára is (21/2013. (VII. 19.) AB határozat)<sup>217</sup>. Az Alaptörvény I. cikk (3) bek.-t értelmezve az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az alapjog-korlátozáshoz, a „feltétlenül szükséges” követelményének igazolásához a korlátozás indokának tényleges fennállását kétségtelen módon bizonyítani kell.

Nem tekinthető „feltétlenül szükségesnek” a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozása akkor sem, ha adott esetben a nyilvánosság-korlátozás önmagában legitím okára hivatkozva a közérdekű adatok tágabb körének a megismerését tiltják meg, mint amit az adott korlátozási indok szükségessé tenné<sup>218</sup>. Ez állapítható meg különösen akkor, ha egy adott dokumentumban szereplő összes közérdekű adat megismerését pusztán arra hivatkozással tagadják meg, hogy a dokumentum egy része nyilvánosságkorlátozás alá esik – például a dokumentum egy részének van döntés-előkészítő jellege (21/2013. (VII. 19.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesíti azt a követelményt is, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozását minden esetben érdemben, kellő részletességgel kell indokolni: az indokolási kötelezettség egyenesen következik az információszabadság önkényes, kellő alkotmányos súlyú indokok nélküli korlátozásának tilalmából (29/2014. AB határozat)<sup>219</sup>. Az Alkotmánybíróság az 5/2014. (II. 14.) AB határozatban kiemelte azt is, hogy „[a]z Alaptörvény e rendelkezésének megfelelően a korlátozás tartalmi követelménye, hogy az szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Ebből eredően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítékaként értékelhető a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslat lehetősége, amelynek ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi felülvizsgálatára is.”<sup>220</sup>

Az információszabadság korlátozását érintően a korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján levezethető, hogy az olyan szabályok, amelyek diszkrecionális jogkört adnak az adatkezelő szervnek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására, önmagukban alapjogsértők (32/1992. IV. 29./ AB határozat, 34/1994. /VI. 24./ AB határozat). Az Alkotmánybíróság ezért nyomatékosította, hogy a „törvényhozó köteles megfelelő garanciákat kiépíteni a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakorlásának elősegítése, az adatigénylés rendje, az adatok kiadásának megtagadása és az az ellen igénybe vehető jogorvoslat vonatkozásában. Az ilyen garanciális jellegű szabályokat nem lehet fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriák használatára révén relativizálni, mert az ezekre való hivatkozással a közérdekű adatokat kezelő szerv végső soron megkerülhetné a közérdekű adatok kiadását. Éppen ezért az információszabadság érvényesülése érdekében a törvényhozó olyan szabályok megalkotására köteles, amelyek a lehető legnagyobb mértékben biztosítják ezen alapjog érvényesülését.” (21/2013. (VII. 19.) AB határozat)<sup>221</sup>. Az alapjogok biztosításával összefüggő állami intézményvédelmi kötelezettség a 64/1991. (XII. 17.) AB határozattal jelent meg az alkotmánybírói gyakorlatban és a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat ezt vetítette rá az

<sup>217</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 79. o.

<sup>218</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 80. o.

<sup>219</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 80. o.

<sup>220</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 81. o.

<sup>221</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 79. o.



információszabadságra: „a közérdekű adatokat kezelő szervezetnek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni.” (...) „[a]z Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog mint alapjog nem korlátozható az adatkezelő szerv többletfeladatára való hivatkozással. Az adatkezelő szerv nem tagadhatja meg közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítását azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását, s a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.

Az adatkezelő szerv az alapjog biztosítása érdekében éppenséggel tevőleges magatartásra kötelezett, s e kötelességét az alapjog érvényesülése érdekében szükség esetén az adott dokumentumban található nem nyilvános adatok lefedésével, az igénylő által meg nem ismerhető személyes adatok anonimizálásával kell teljesítenie.”<sup>222</sup> A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat azért állapította meg<sup>223</sup> az MNBtv. módosításának alaptörvény-ellenességét, mert az alapítványok által kezelt adatok megismerhetősége korlátozásának az indokát és célját az elfogadott törvény nem jelöli meg (a törvényjavaslat arra hivatkozik, hogy az alapítványoknak juttatott vagyon „elveszíti közpénz jellegét”), a korlátozással érintett adatok köre széles és differenciálatlan (nem egyes adadfajták hozzáférhetőségének a korlátozásáról van szó, hanem az alapítványok működésével kapcsolatos adatok szinte teljes köréről), a korlátozás időtartama sincsen a törvényben meghatározva. A rendelkezés mérlegelést nem tűrő jellegére tekintettel pedig sem az adatkezelő, sem az elutasított adatigénylést felülvizsgáló bíróság számára nem áll rendelkezésre az Infotv. 30. § (5) bek. szerinti lehetőség, amely alapján – ha az adatigénylés teljesítése az adatkezelő mérlegelésétől függ – a közérdekű adat megismerésére irányuló igényt a megtagadási indok fennállása esetén is teljesíteni kell, amennyiben a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nem nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a közpénzzel gazdálkodó és közfeladatot ellátó MNB-alapítványok által kezelt adatok vonatkozásában a törvénymódosítással bevezetett korlátozás szükségessége (alkotmányos célja és alkalmassága) nem támasztható alá<sup>224</sup>.

Az Alkotmánybíróság rámutatott<sup>225</sup>, hogy az Infotv. 27. § alapvetően kétféle korlátozást szabályoz a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségére nézve: vannak olyan adatok, amelyek tekintetében a nyilvánosságot a törvény – az adatok meghatározott minőségére, jellemzőjére tekintettel – kategorikusan kizárja, s vannak olyan adatok, amelyek megismerhetőségének korlátozására a törvény csupán lehetőséget ad, az e felől való döntést a jogalkotó, valamint az adatkezelő mérlegelésére bízta. A közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél (az ún. „közérdek-tesztet” tartalmazza az Infotv. 30. (5) bek., s ilyen „közérdek-tesztet” ír elő a 1049/2001/EK rendelet is). Az Infotv. 27. § (1) bek. a minősített adatra fogalmaz feltétlen meg-nem-ismerhetőségi okot. A 27. § (2) és (4) bek. ex lege korlátokat<sup>226</sup> tartalmaz.

A (2) bek. alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adadfajták meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi érdekből;
- b) nemzetbiztonsági érdekből;
- c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
- e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

<sup>222</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 80-81. o.

<sup>223</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 101. o.

<sup>224</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 101. o.

<sup>225</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 81. o.

<sup>226</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 56-57. o.



- f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
- g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
- h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja.

A (4) bek. az uniós jogalkotónak ad hasonló felhatalmazást: „A közérdekű adatok megismerése korlátozható uniós jogi aktus alapján az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is.” Az Infotv. alapjogvédő kódex-jellegéből - álláspontunk szerint – az következik, hogy az információs szabadság kizárólag az Infotv.-ben, vagy az Infotv.-ben nevesített más törvényi rendelkezés alapján korlátozható. Érzésünk szerint éppen ez a logika bicsaklik meg a banktitok kapcsán, amire később még visszatérünk. A (3) bek. az üzleti titok, az (5)-(7) bek. az automatikus nyilvánosság-korlátozás intézményét nevesíti az információs szabadság korlátjaként. Az adatkezelő mérlegelésére bízott szűkítő szabályt tartalmaz a 29. § (1a) bek. (egy éven belüli, ismételt adatigénylés), az (1b) bek. (anonim adatigénylés) és a 30. § (7) bek. (mélységi korlátozás). A közérdekű adat megismerésének fogalmi korlátja lehet a személyes adat (magánadat), továbbá ha az igényelt adat nincsen az adatkezelő kezelésében. A Tromsöi Egyezmény 3. Cikk 1. bekezdése a korlátozás elveit és lehetséges céljait rögzíti: „A Felek korlátozhatják a közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférés jogát.

A korlátozásokat törvényben pontosan meg kell határozni, és e korlátozásoknak a demokratikus jogállamban szükségesnek és az alábbi célok megóvása érdekében arányosnak kell lenniük:

- a) nemzetbiztonság, honvédelem és nemzetközi kapcsolatok;
- b) közbiztonság;
- c) bűncselekmények megelőzése, felderítése és üldözése;
- d) fegyelmi eljárások;
- e) közhatalmi szerv által folytatott vizsgálat, felügyelet és ellenőrzés;
- f) magánélet és egyéb jogos magánérdek;
- g) üzleti és egyéb gazdasági érdek;
- h) az állam gazdasági, monetáris és árfolyampolitikája;
- i) a felek egyenlősége a bírósági eljárásokban és az igazságszolgáltatás megfelelő működése;
- j) környezetvédelem; vagy
- k) a közhatalmi szervek belüli vagy a közhatalmi szervek közötti egyeztetések egy tárgykör vizsgálata során.

A 2. bekezdés ugyancsak tartalmaz egy közérdekűségi tesztet a korlátozhatósággal kapcsolatban. Az 5. cikk 2. bekezdése foglalkozik a „nincs adat” esetével, az 5. bekezdés felhatalmazást ad a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igény elutasítására, ha

1. a közhatalmi szerv segítsége ellenére az adatigénylés túl bizonytalan marad ahhoz, hogy az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosítását lehetővé tegye, vagy
2. az adatigénylés nyilvánvalóan ésszerűtlen.

A 6. bekezdés ugyanakkor kimondja: „Ha a közhatalmi szerv egészben vagy részben elutasítja a közérdekű adatot tartalmazó irathoz való hozzáférés iránti igényt, akkor az elutasítás alapjául szolgáló indokot közölni kell. Az igénylőnek joga van arra, hogy kérésére az elutasítás írásbeli indokolását megkapja a közhatalmi szervtől.” A Kvt. a korlátozó, szűkítő szabályozást illetően alapvetően az Infotv.-re hagyatkozik. Egyetlen kivétellel, s ezt a 12. § (5) bek. fogalmazza meg: „A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.” Jól láthatjuk, hogy az (5) bek. nem a – 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletben meghatározott – környezeti információ mint adatkör egészére vonatkozik. A „környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ” mibenlétét illetően a 4. §-ban található kibocsátási határérték (25. pont: „a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű terhelése, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek



alapján – környezetkárosodást idézhet elő”), a környezetterhelés (6. pont: ”valamely anyag vagy energia közvetlen vagy közvetett kibocsátása a környezetbe”) és a környezetkárosodás (13. pont: „a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása”) fogalmi meghatározása igazíthat el. A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ pedig nem minden törvényi korlátot, hanem kizárólag az itt felsorolt információk önrendelkezési jog, üzleti titok, adótitok és egyes természetvédelmi szektorális jogszabályok állította korlátokat töri át.

Az AaE. 4. cikk 3-4. bekezdései rendelkeznek a korlátozásokról: „Környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben:

- a) a hatóság, melyhez a kérést benyújtották, nem rendelkezik a kért környezeti információval;
- b) a kérés egyértelműen ésszerűtlen, vagy túlságosan általános módon fogalmazták meg; továbbá
- c) a kérés olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll, vagy hatóságok belső kommunikációjára vonatkozik, abban az esetben, ha a nemzeti jog vagy szokásjogi joggyakorlat e kivételeket megállapítja, tekintetbe véve a közérdeket, amely az információ feltárásához fűződik.

A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené:

- a) a hatósági eljárások titkosságát, ahol ezen titkosságot a nemzeti jog előírja;
- b) a nemzetközi kapcsolatokat, a honvédelmet vagy a közbiztonságot;
- c) az igazságszolgáltatás menetét, valamely személy azon képességét, hogy jogos bírósági eljárásban részesüljön, vagy valamely hatóság azon képességét, hogy büntetőjogi vagy fegyelmi természetű vizsgálatot folytasson le;
- d) a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegét, ahol ez a bizalmas jelleg méltányolható gazdasági érdekekre figyelemmel a jog által védett. E körben azonban a környezetvédelem szempontjából releváns kibocsátási adatok nyilvánosak kell, hogy legyenek;
- e) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat;
- f) természetes személy személyi adataira és/vagy annak irataira vonatkozó titoktartási kötelezettséget, amennyiben az adott személy nem adott hozzájárulást adatainak nyilvánosságra hozatalához, feltéve, hogy a bizalmas kezelést a nemzeti jog előírja;
- g) egy harmadik fél érdekeit, amely a kért információt úgy biztosította, hogy az nem volt kötelessége, nem is volt rá jogilag kötelezhető, és nem adta jóváhagyását az anyagok kiadására; vagy
- h) a környezet azon részét, amelyre az információ vonatkozik, például ritka fajok tenyészhelyeit.

Az információszolgáltatás fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.” **A Kvt. egyes környezeti adatkörei és az AaE. adatköre nem teljesen fed át: ahol viszont átfedés van, ott a szűkítő, korlátozó szabályok közül – az általános alapjogvédelmi elvek folytán – az információszabadság érvényesülése szempontjából kímélőbb joganyagot kell alkalmazni.**

#### 6.2.3.2 Magánadat

A magyar információs jogi szabályozás három évtizede „az átláthatatlan polgár, áttetsző állam”<sup>227</sup> elvén alapul, ezen nyugszik a közérdekű adat törvényi definíciója is. Emiatt az információszabadság

<sup>227</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 104. o.



„legtermészetesebb” korlátja a személyes adatok védelme, az információs önrendelkezési jog, a magánadat. A közérdekből nyilvános adat intézményének bevezetése is a két jog kollízióját hivatott kezelni. A két jog elhatárolását illetően két nézet figyelhető meg a jogtudományban. Az egyik nézet szerint egy adat vagy személyes adat, vagy közérdekű adat, és ez következik a hazai szabályozás nyelvtani értelmezéséből. A másik nézet alapján viszont a személyes adatok meghatározott esetekben egyúttal közérdekű adatok is lehetnek. Érdekes módon ez a megközelítés olvasható ki már az Avtv. indokolásából, de a 60/1994. (XII.24.) AB határozatból is<sup>228</sup>. A kilencvenes években az adatvédelmi biztosi állásfoglalások közalapítvány kuratóriumi és felügyelő bizottsági tagi névsoraival<sup>229</sup>, a Széchenyi Professzori Ösztöndíj pályázatok bírálói, szakértői és nyertesei kilétével<sup>230</sup>, illetve az MNB elnökének fizetésével<sup>231</sup> kapcsolatban is az információs szabadságot részesítették előnyben a magánadatokkal szemben. A 247/K/2001. sz. ítélet esetben a Terror Háza Múzeumban bemutatni kívánt elkövetőkkel kapcsolatban teljes egészében a nyilvánosság mellett, míg az áldozatok esetében a közszereplői analógiát alkalmazta az ajánlás<sup>232</sup>. A 3/2018. (IV. 20.) AB határozat az MNB által létrehozott alapítványok részéről természetes személyek számára nyújtott támogatásokat elnyerő pályázók egyes személyes adatainak a kiadásával kapcsolatban hozott döntést. Az Alkotmánybíróság két fontos tételt rögzített. Egyfelől az Infotv. 3. § 5. pontja eleve kizárja a személyes adatokat a közérdekű adat fogalmából, közérdekből nyilvános adat pedig a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét, vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. A személyes adatok tehát közérdekből nyilvánosságra hozhatók, de ezt törvényben kell elrendelni, így konkrét törvényi felhatalmazás hiányában nincs lehetőség arra, hogy a nyertes pályázók neve közérdekből nyilvános személyes adatként kiadásra kerüljön. A személyes adatok védelmének ugyanis alapvető törvényi biztosítéka, hogy a személyes adatok csak akkor kezelhetők, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény elrendeli. Az adatnyilvánosságot elrendelő törvényi szabály nélkül nem volt tehát a bíróság által vizsgálható, hogy az alperes pályázatán nyertes pályázók személyes adatát indokolt-e megismerhetővé tenni, nem volt a bíróság által mérlegelhető ezért az sem, hogy a nyertes pályázók mely személyes adatainak megismerhetővé tétele minősülne arányos beavatkozásnak a közérdekű adatok megismeréséhez való jog biztosítása érdekében. Másfelől viszont az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bek. szerinti követelmény akkor jut megfelelően érvényre, ha az olyan szervezetek, mint a jelen alapügy alperesei, amelyek a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban megállapítottan „közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el”, maguk is kötelesek a közpénzekkel való gazdálkodásukkal kapcsolatos információikat a nyilvánosság előtt feltárni. Az eljáró bíróság által hivatkozott Knyt. az alperesekre nem vonatkozott, mert kizárólag az államháztartás alrendszeréből, az európai uniós forrásokból, illetve a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokat érintő bejelentési és nyilvánosságra-hozatali szabályokat tartalmaz. A törvény személyi hatályát meghatározó 1. § (1) bek. értelmében így a Knyt. bejelentési és nyilvánosságra hozatali szabályai az MNB által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által nyújtott támogatások átláthatóságát nem garantálják, jöllehet az Alaptörvény 39. cikk (2) bek. a közpénzek védelmében általános követelménnyé teszi az átláthatóság és a közélet tisztaságának biztosítását. Az Alkotmánybíróság megállapította ezért, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bek.-sel ellentétben a jogalkotó a Knyt.-vel nem biztosította az MNB által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által nyújtott támogatások átláthatóságát, az e forrásból támogatottak megismerhetőségét<sup>233</sup>. Az alkotmányos mulasztást a 2019. évi LXVI. törvény 57. § azzal korrigálta, hogy a Knyt. személyi hatályát kiegészítette a 100%-os állami tulajdonban álló szervezet által létrehozott alapítványokkal, azonban hozzátesszük, a 3/2018. (IV. 20.) AB határozatban megállapított mulasztás természetesen nemcsak a jegybanki alapítványok, hanem minden „állami, önkormányzati háttérű” alapítvány esetében tetten érhető.

<sup>228</sup> Emberi jogok (szerk.: Halmi Gábor - Tóth Gábor Attila, Osiris, 2003., Bp.): 631. o.

<sup>229</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 434. o.

<sup>230</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 436. o.

<sup>231</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 439. o.

<sup>232</sup> Trócsányi Sára: A kommunikáció jogi alapjai (Osiris, 2004., Bp.): 114-115. o.

<sup>233</sup> részletesen ismerteti: [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információs szabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 103-104. o.



### 6.2.3.3 Üzleti titok

Az érintetti kör, az átláthatóságra kötelezett, közigazgatáson kívüli jogalanyok vizsgálata során kiemelt jelentősége van az üzleti titok intézményének. Ez alapvetően az érintetti kör -bevezetőben kifejtett-magánjogi meghatározottságából adódik. Olyan jogalanyok működésének átláthatóságát kérhetjük számon az Alaptörvény és az Infotv. alapján, amelyeknek például a gazdálkodása tipikusan az üzleti titok keletkezési területének tekinthető magánjogi ügyleteken nyugszik. Első lépésben az üzleti titok fogalmát érdemes tisztázni. Utána tekintjük át, az üzleti titok információs szabadságot korlátozó szabályozását, majd pedig ennek gyakorlatát. Külön foglalkozunk az üzleti titok és a környezeti információs szabadság kollíziójával, valamint a vizsgálatunk szempontjából jelenleg legproblematisabb üzleti jellegű titokfajtaival, a pénz- és tőkepiaci titkokkal. Az üzleti titokról eredetileg a magánjogi kódex, 2014. március 15. óta a Ptk. 2:47.§, védelméről a Tpvt. 4.§ rendelkezett.

Az üzleti titok fogalmát -jóllehet a 27.§ (3) bek. második mondat első fordulata utal a „védett ismeretre”- az Infotv. egyáltalán nem határozza meg, ezt a funkciót ma az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (Üvtv.) tölti be. Az Üvtv. az üzleti titok korábbi (és eleinte egyedüli) versenyjogi , továbbá polgári jogi „lábát” egyaránt hatályon kívül helyezte. Az Üvtv. általános indokolását azzal vezeti fel az előterjesztő, hogy a TRIPS-megállapodásnak megfelelő, az Európai Parlament és a Tanács által 2016. június 8. napján elfogadott, a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről szóló 2016/943/EU irányelvet (a továbbiakban: Irányelv) ülteti át a magyar jogba .A törvényi indokolás azzal érvel, hogy a Ptk. logikája alapján a magántitok személyiségi jogi oltalmat élvez, hasonlóképpen a magántitok egyik típusaként azonosított üzleti titokhoz, így az üzleti titokra vonatkozó rendelkezések kikerülésével ezen logikai láncolat átalakul, az üzleti titok a jövőben nem személyiségi jogi jellegű, hanem az új jogszabályban biztosított, vagyoni jogi jellegű védelmet élvez majd: ez egyrésztől feloldja az addigi polgári jogi szabályozás azon paradox megoldását, miszerint az üzleti titok és a védett ismeret (know-how) személyiségi jogi védelmet élvez, ugyanakkor ezzel párhuzamosan forgalomképes és elidegeníthető is . A versenyjogi „láb” megszüntetését pedig azzal indokolja, hogy eddig a Tpvt. és a Ptk. alapján is lehetett eljárást kezdeményezni, ez a kettős rendszer azonban kevésbé volt átlátható, az Irányelv szabályainak átültetésével egyidejűleg átfedés keletkezne a Tpvt.-ben biztosított védelemmel, ami veszélyezteti az Irányelv rendelkezéseinek tényleges érvényre jutását, ezért a kettős jogalap a továbbiakban nem tartható fenn. Fontos megemlíteni, hogy az Üvtv. általános indokolása külön hangsúlyozza, hogy az Infotv.27.§ (3) bek. közérdekből nyilvános adatnak minősít egyes üzleti titkokat, tehát ezek -az indokolás megfogalmazása szerint- nem tartoznak az üzleti titok fogalma alá. Az üzleti titok definícióját -azon belül elkülönítve a know-howt, mint szellemi tulajdont- az Üvtv. 1.§ tartalmazza: „(1) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos – egészben, vagy elemeinek összességéiként 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. (2) Védett ismeret (know-how) az üzleti titoknak minősülő, azonosításra alkalmas módon rögzített, műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, megoldás, tapasztalat vagy ezek összeállítása”.

A definíció -a jogalkotói indokolás szerint -az Irányelvben foglaltaknak megfelelően kiegészítésre került az információk titkos jellegével, másrésztől a korábbi Ptk. „kereskedelmi érték” fordulatát a tágabb, „vagyoni értékkel bír” fordulat váltotta fel. A titkosság fogalma tehát két elemből áll: a belső titkosságból, és a külső titkosságból. A belső titkosság azt jelenti, hogy az adott információhoz a nyilvánosság tagjai nem férnek hozzá, míg a külső titkosság értelmében a jogosult a titokban tartáshoz az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsította. Az üzleti titok vagyoni értéke így, a jogalkotó szándéka szerint, a külső és belső titkosságból, tehát az információ nem-közismert jellegéből és annak a jogosult által történő, megfelelő megóvásából együttesen fakad. Ha egy jogvitában a fél üzleti titok védelmére hivatkozik, mindenképp az információnak a gazdasági tevékenységéhez való kapcsolódását, majd pedig a külső és a belső titkosságát is igazolnia kell. Ez, tehát, hogy egyáltalán üzleti titoknak minősül-e a védeni kívánt információ, előkérdése az üzleti titok védelme és az információs szabadság összemérésének is. A (2) bek.-ben találjuk a védett ismeret, a know-how fogalmának tisztázását. Az indokolás szerint, az Irányelv nyomán a hazai szabályozás az üzleti titok fogalma alatt két kategóriát





különböztet meg: az üzleti információt és a know-how-t. A védett ismeret ennyiben tehát az üzleti titok egy alfaja, ennek megfelelően a (2) bek. csupán az üzleti titok általános – (1) bek.-ben írott- fogalmától eltérő, speciális fogalmi elemeket rögzíti. Így amennyiben például nem általában egy üzleti titok, hanem egy know-how védelme kerül szembe az információszabadsággal: az üzleti titok előbb ismertetett igazolási tesztjét az információ birtokosának ki kell egészítenie az azonosításra alkalmas módon rögzített jelleg, valamint a műszaki, gazdasági vagy szervezési ismereti minőség igazolásával. A részletes indokolás az 1.§ kapcsán faramuci megfogalmazással megismétli, hogy az Infotv. 27.§ (3) bek. közérdekből nyilvános adatnak minősít egyes üzleti titkokat, tehát ezek nem tartoznak az üzleti titok fogalma alá. Az Ütvt. 3-4.§ az üzleti titkokhoz fűződő jogra vonatkozó szabályokról, az 5.§ az üzleti titok védelme alóli kivételekről szól. Utóbbinál külön említésre méltó a (3) bek. c, pontja: "Nem minősül az üzleti titkokhoz fűződő jog megsértésének, ha az üzleti titok megszerzését, hasznosítását vagy felfedését közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy törvény írja elő, vagy teszi lehetővé." A 6-9.§ az üzleti titok megsértésének eseteiről és jogkövetkezményeiről rendelkezik. Itt jegyezzük meg, hogy az üzleti titok büntetőjogi védelmet is élvez (a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény /Btk./ 418.§). A II. fejezet a jogérvényesítéssel kapcsolatos speciális szabályokat tartalmazza.

#### 6.2.3.4 Az üzleti titok mint korlát a gyakorlatban

Az Infotv. 27. § (3) bek. – amelynek az alanyi körre vonatkozó rendelkezését már tanulmányoztuk – **az információszabadság relatív, tehát nem áttörhetetlen korlátjaként rögzíti az üzleti titok szerepét.** A passzus valójában éppen az „áttörést” szabályozza: „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. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.” A szabályozás lépcsőzetes logikája a korábbi Ptk. 81. § (3) bek. nyomvonalán halad. Főszabályként a közérdekből nyilvános adatként meghatározott adatkör kivételt képez az üzleti titok védelme alól. Érdemes felhívni a figyelmet az első mondat utolsó fordulatára, amely a közérdekből nyilvános adatkör – a passzív és aktív információszabadságra egyaránt kiterjedő – szektorális törvénnyel való bővíthetőségére utal. A következő mondat első fordulata egy kimentő szabályt tartalmaz a titokgazda-adatkezelő számára. Egyúttal kijelöli azt a bizonyítási „pályát”, amit a sikeres mentesülés érdekében egy adatkérési perben is „be kell futnia”. A mondat második fordulata – az információszabadságot prioritizálva – ugyanakkor egy abszolút korlátot fogalmaz meg a kimentéssel szemben: nem akadályozhatja meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. A (3a) bek. az alanyi körre telepít a (3) bek. szerinti – és nem mentesülő – adatkörre tájékoztatási kötelezettséget („Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.”); a (3b) bek. pedig ezt a kötelezettséget egy igazgatási jellegű szankcióval támasztja meg („Ha a /3a/ bekezdés alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti”).

Már a kilencvenes évek derekán kialakult az a nézet, hogy a cégek által hatóságoknak kötelezően szolgáltatott információk nem minősíthetők üzleti titoknak<sup>234</sup>. Ugyanakkor a szakirodalomban azzal a megközelítéssel is találkozhatunk ekkor, hogy a kötelezően szolgáltatott adatok megismerhetősége

<sup>234</sup> Kalas György: Adatvadászlat (Reflex, 2002., Győr): 9. o.



korlátozott<sup>235</sup>. Adatvédelmi biztosi ajánlás (425/A/1996. sz.) állapította meg, hogy munkaügyi ellenőrzés során hatóságilag szankcionált jogsértés a nyilvánosságra tartozik<sup>236</sup>. Szintén hamar egyértelművé vált, hogy nem bújhat üzleti titok védelme mögé az a vállalkozás, amely koncessziós, vagy közbeszerzési megállapodást köt<sup>237</sup>. Az adatvédelmi biztosi gyakorlat a köztulajdonban levő gazdasági társaságok közül a közüzemi, kommunális jellegű cégek, továbbá a teljes vagy részleges állami monopóliumok körében gyorsan visszaszorította az üzleti titokra való hivatkozást<sup>238</sup>. Arra azonban az adatvédelmi biztos is rámutatott, hogy amennyiben a részleges állami tulajdonlás önmagában kizárná az üzleti titokra való hivatkozás jogosságát, azok a versenyszférában működő cégek, amelyekben az állam tulajdonrészt szerez, indokolatlan versenyhátrányt szenvednének el<sup>239</sup>. A korabeli privatizációs eljárások kapcsán az adatvédelmi biztos azt állapította meg, hogy a privatizációra felajánlott állami vagyon elidegenítésének feltételei, a privatizációs eljárás eredménye, az elidegenítés jogi feltételei közérdekű adatok, a pályázati vesztesek üzleti titkai azonban érdemesek a védelemre<sup>240</sup>. A jelenlegi bírói gyakorlat elemzése során Hercsik Zita azt emeli ki<sup>241</sup>, hogy nem elégséges csupán általános üzleti, gazdasági érdekre hivatkozni, hanem konkrétumokkal kell alátámasztani azt, hogy a kiadni kért dokumentációból mely adat és miért tartozik a törvény által védett körbe. A bíróságok esetjogából az is kiolvasható, hogy az üzleti titokra, mint a megtagadás törvényi indokára nem lehet sikerrel hivatkozni olyan általános pénzügyi-gazdasági információk esetében, melyek szinte bármely kis- és középvállalkozásra vonatkoztathatók. A vonatkozó szakirodalom<sup>242</sup> két kúriai és egy alkotmánybírói döntést hangsúlyoz. A Pfv. IV.20.343/2014/5. sz. ítélet megállapította, hogy a közpénzekkel összefüggő, annak felhasználására vonatkozó adatokat nem lehet üzleti titokként kezelni: kivételt azok az adatok képezhetnek, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, pl.: technológiai eljárások, műszaki megoldások, gyártási folyamatok, munkaszervezési és logisztikai módszerek, know-how, ha ezen adatok kiadása a közérdekből nyilvános adatok megismerésének nem képezi akadályát. A Pfv. IV.21.712/2011. sz. ügyben az üzleti tevékenység szempontjából lehetséges hátrányokra hivatkozott az adatkezelő, amely hátrány véleménye szerint nem áll arányba a közérdekű adat megismerésével. Itt sem kerültek nevesítésre az üzleti tevékenység végzése szempontjából lehetséges hátrányok, nem került feltárásra, hogy milyen érdeksérelmet szenvedne el az adatkezelő. A 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat leszögezte, hogy a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek pusztán titokvédelmi szerződéses kikötésre hivatkozással nem zárkozhatnak el közérdekből nyilvános adatok kiadásától. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja bemutatta<sup>243</sup>, hogy egy már lezárt állami pályázat kapcsán nem elégséges, ha az adatkezelő néhány pályázó nyilatkozatát csatolja, melyek szerint súlyos sérelmet okozna számukra az üzleti titok nyilvánosságra hozatala. Ugyancsak nem elfogadható az az adatkezelő-alperesi védekezés, mely szerint a szerződés kiadni kért mellékletében az üzleti terv olyan adatokat tartalmazhat, amelynek nyilvánosságra kerülése a közérdekű adat megismerésével arányban nem álló hátrányt okozhat az érintett pályázónak, azonban nem nevesíti az üzleti tevékenység végzése szempontjából lehetséges hátrányokat, még előadást sem tesz arra vonatkozóan, milyen érdeksérelmet érne a nyertes pályázókat, ha gazdálkodási tervük egy részét a nyilvánosság megismerné.<sup>244</sup> Manapság a NAIH üzleti titokhoz kapcsolódó ajánlása szerint azok a köztulajdonban levő gazdasági társaságok, amelyek egyben **piaci szereplők** is (de nem jogszabályban kijelölt, monopolhelyzetben levők), és aránytalan sérelmet okozna az, hogy idő előtt megismerhetővé tesznek egyes adatokat – amelynek következménye, hogy a piacon versenyhátrányban kerülnek –, akkor jogszerűen hivatkozhatnak üzleti titokra, amennyiben ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerhetőségét. Azok a köztulajdonban levő gazdasági társaságok viszont, amelyeket **jogszabály jelöl ki bizonyos feladatokra**, e tevékenységük ellátása során nem hivatkozhatnak üzleti titokra, mivel jogszabályban meghatározott közfeladatot látnak

<sup>235</sup> Kerekes Zsuzsa - Zombor Ferenc: Az információs jogok és a sajtó (INDOK, 1999., Bp.): 28-29. o.

<sup>236</sup> Emberi jogok (szerk.: Halmi Gábor - Tóth Gábor Attila, Osiris, 2003., Bp.): 634. o.

<sup>237</sup> Kerekes Zsuzsa - Zombor Ferenc: Az információs jogok és a sajtó (INDOK, 1999., Bp.): 29. o.

<sup>238</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 227. o.

<sup>239</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 228. o.

<sup>240</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 228. o.

<sup>241</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 67. o.

<sup>242</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 7.o

<sup>243</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_adatvedelem.pdf) [63]

<sup>244</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_adatvedelem.pdf) [64]



el, így inkább kapcsolódnak a közhatalmi szférához. **Az állami monopolfeladatokat ellátó** köztulajdonban levő gazdasági társaságok szintén nem hivatkozhatnak az üzleti titokra, hiszen az állami monopólium kiváltsága a piacon egyedülálló szolgáltatást teremt a számukra. **Ezeknek a cégeknek – helyzetükből adódóan – nincs piaci versenytársuk, amelynek tevékenységére tekintettel az információszabadság érvényesülése korlátozható lenne: tehát nincsen meg az a versenyjogi érdek, ami az alapjoggal konkurálhatna**<sup>245</sup>. A NAIH 2016-os, a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező gazdasági társaságok üzleti adatairól szóló ajánlása értelmében közérdekűségi teszt alkalmazása javasolt, amely megfelel a jogszerű, tisztességes piaci érdek védelmének, de nem lehetetleníti el a közpénzekkel való gazdálkodás alaptörvényi követelményének érvényesülését, valamint tükrözi azt az alkotmányos követelményt, amelyet maga az Infotv. is megfogalmaz<sup>246</sup>. A Taktv. új, 7/I. § körüli vitában a TI azzal érvelt<sup>247</sup>, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok a tisztán magánpénzt használó piaci konkurenseiknél nagyobb mértékben kötelesek túrni az üzleti tevékenységükre vonatkozó adatok nyilvánossága iránti igényt, ezért a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknak be kell érniük az üzleti titkaik Infotv. által biztosított védelmével. Az Infotv. 27. § (3) bek. a közpénzt használó szervezetek piaci tevékenységét és üzleti titkait – a TI. álláspontja szerint – megfelelő védelemben részesíti a gazdálkodási adataik nyilvánosságra kerülése folytán elszenvedett aránytalan sérelemmel szemben. **Összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel, az Infotv. nem engedi, hogy az adatok kiadásának az aránytalan sérelemre történő hivatkozáson alapuló megtagadása megakadályozza a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét**<sup>248</sup>.

#### 6.2.3.5 Üzleti titok és környezeti információszabadság

A Kvt. 12. § (2) bek. úgy fogalmaz, hogy mindenkinek joga van a környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni. Az 51. § (1) bek. pedig így: „A környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok a közérdekű adatokra vonatkozó jogszabályok szerint kezelendők.” A környezeti információkra általánosságban, valamint az 51. § szerinti részalmazra tehát az üzleti titok konkurenciája esetén az Infotv. általános rendelkezései alapján kell eljárni. **Más a helyzet a környezeti információk 12. § (5) bek.-ben meghatározott részalmazával: a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését ugyanis nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az üzleti titok.** A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos környezeti információval szemben tehát az üzleti titok semmiféle védelmet nem élvez. Az adatvédelmi biztos a 761/H/1997. sz. ügyben leszögezte, hogy a környezetszennyezésre és a környezet állapotára vonatkozó adatokhoz való szabad hozzáférhetőségének elve feltétlen elsőbbséget élvez az üzleti titok és a cégek jó hírnevének megőrzésével szemben<sup>249</sup>. A 778/A/1997. sz. ügyben a tizenkét környezetvédelmi felügyelőségtől kértek tájékoztatást az 1997-ben beszédett bírságokról és a megbírságolt cégekről. Egy felügyelőséget leszámítva, a többi hatóság a megbírságolt cégek üzleti titkaira és jó hírnevére hivatkozva tagadta meg a tájékoztatást. Az adatvédelmi biztos ajánlás viszont azt mondta ki, hogy a vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok által lefolytatott vizsgálati eredmények közérdekű adatok, különösen a környezetvédelem területén, ahol hatásaik országhatárokon túl mindenkit sújthatnak, a meg nem született generációkat is, és visszafordíthatatlan károkat idézhetnek elő. Az ajánlás végül negyedéves jelentésre kötelezte a hatóságokat, többek között a megbírságolt cégek nevével<sup>250</sup>. Az emissziós adatok kiadását – főszabály szerint – már a 2003/4/EK irányelv szerint sem lehetett üzleti titokra való hivatkozással megtagadni<sup>251</sup>. A 2003-as paksi üzemzavar kármentesítési engedélyeztetésével kapcsolatban az atomenergia-hatósághoz benyújtott dokumentáció megismerése iránti perben az adatigénylő civil szervezetek az

<sup>245</sup> ismerteti Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 6-7. o.

<sup>246</sup> ismerteti Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 7. o.

<sup>247</sup> <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Lev%C3%A9l-Guly%C3%A1s-Gergelynek-a-parlament-t%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si-bizotts%C3%A1g%C3%A1nak-eln%C3%B6k%C3%A9nek.pdf>

<sup>248</sup> <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Lev%C3%A9l-Guly%C3%A1s-Gergelynek-a-parlament-t%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si-bizotts%C3%A1g%C3%A1nak-eln%C3%B6k%C3%A9nek.pdf>

<sup>249</sup> Majtényi László: Az információszabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 444. o. és Kalas György: Adatvadászat (Reflex, 2002., Győr): 18. o.

<sup>250</sup> Majtényi László: Az információszabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 444-445. o. és Kalas György: Adatvadászat (Reflex, 2002., Győr): 17-18. o.

<sup>251</sup> Kalas György: Én írok levelet Önnek (Ökológiai Stúdió Alapítvány, 2006., Győr): 4. o.



üzleti titok áttörésével kapcsolatban<sup>252</sup> a Kvt. mellett az AaE.-re is hivatkoztak, amely kimondja, hogy ezek a korlátozások szűken értelmezendők és amennyiben a nyilvánosságra hozatal alól mentesülő információ bizalmas jellegének megsértése nélkül különválasztható, a hatóság a kért környezeti információ további, nem bizalmas részét köteles az igénylő rendelkezésére bocsátani. Az AaE. 6. cikke amúgy előírja, hogy a korlátozó okok fennforgása esetén is közölni kell a nyilvánossággal azokat a főbb jelentéseket és állásfoglalásokat, amelyeket a nemzeti jog alapján az ügydöntő hatósághoz eljuttatnak. Az Öko-Pannon Kht.-vel szemben az adatigénylő javára eldöntött „szeméttitok”-perben a felperesi kereset a Kvt. 12. § – az üzleti titkot abszolút felülíró – (5) bek.-re is hivatkozott.<sup>253</sup> Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (At.) 17. §-nak a 2015. évi VII. törvénnyel beültetett (10)-(11) bek. –sajátos megoldással – önálló üzleti titok fogalmat használnak: „(10) Üzleti titok megismerésére az engedélyesen és az eljáró bíróságon, hatóságon, illetve adatmegismerésre jogosult egyéb hatóságon kívül más nem jogosult. (11) Üzleti titoknak minősül e törvény alkalmazásában minden olyan, az engedélyezési eljárásban felmerült adat, tény, információ, amelynek nyilvánosságra hozatala az engedélyes jogos érdekét – így különösen pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét – sértené vagy veszélyeztetné, így különösen az engedélyezési eljárással érintett know-how, szellemi alkotás, találmány, illetve szabadalom körébe tartozó jog sérelmét okozná.”

### 6.2.3.6 A pénz- és tőkepiaci titkok

Az Infotv. a banktitok, értékpapírtitok és biztosítási titok intézményeiről hallgat. Álláspontunk szerint a 27. § (2) bek. e) pontja („központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből”) sem értelmezhető úgy, hogy az a pénz- és tőkepiaci területen ad felhatalmazást az információs szabadság törvényi korlátozására. A szakirodalom az üzleti titokkal „nagy szerkezeti hasonlóságot mutató” titokfajták között említi az adó-, a bank- és a biztosítási titkot<sup>254</sup>. Majtényi László másutt úgy ír az adótitokról, banktitokról, biztosítási titokról és távközlési titokról, hogy azokat szektorális üzleti titkoknak is nevezhetjük<sup>255</sup>. **A szektorális üzleti titok kategóriáját a bank-, értékpapír- és biztosítási titokra helytállónak tartjuk.** Ezekben a pénz- és tőkepiaci szektorokban ugyanis az üzleti titok modelljére, az üzleti működés során keletkezik a védendő információ. Kétségtelen azonban, hogy a pénz- és tőkepiaci titkok minden esetben a titokgazdával magánjogi kapcsolatra lépő személyre (is) vonatkoznak, miközben az üzleti titoknak nem fogalmi eleme, hogy az a titokgazdán kívüli személyre tartalmazzon információt. Ennyiben inkább „többen a kevesebb” logikai reláció áll fenn az üzleti titok és a pénz- és tőkepiaci titkok között. Az adótitok annyiban „lóg ki a sorból”, hogy az intézmény nem magánjogi természetű: a közhatalommal szemben fennálló adófizetési kötelezettség az alapja. A későbbiekben viszont látni fogjuk, hogy a bírói gyakorlat egyelőre legalábbis bizonytalan a szektorális üzleti titok koncepcióját illetően. A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) VIII. fejezete „Titoktartás” címen az üzleti titokra és a banktitokra egyaránt tartalmaz szabályozást. Az üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseket a 159. § alatt találjuk és az (1) bek. a fogalmat teljes egészében az Ütv. hatálya alá rendeli. A banktitokról a 160-164/B. § rendelkezik. A 160. § (1) bek. értelmében: „Banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.” A 165-166/B. § az üzleti titok és banktitok közös szabályait tartalmazza. A 166. § így szól: „Nem lehet üzleti titokra hivatkozással visszatartani az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség esetén.” Bár ezt a szabályt a „közös szabályok” között találjuk, a mondatból feltűnően hiányzik a banktitok említése. Csakhogy az üzleti titok vonatkozásában kifejezetten tautologikus a 166. §, hiszen, ha nem „létezne” a passzus, akkor sem lehetne visszatartani üzleti titokra hivatkozva információt az Infotv. ellenében. Az MFBtv. 1. § (1) bek. az MFB-t szakosított hitelintézetként határozza meg, amelynek feladatait, tevékenységét a 2-3. § határozza meg, így a Hpt. 8. § (5) bek. és 3. § (1) bek.-re figyelemmel klasszikus kereskedelmi banknak semmiképpen sem tekinthető. A 10/A. § (1) bek. az MFB esetére

<sup>252</sup> Schiffer András: A paksi titok (Magyar Hírlap, 2004.09.22.)

<sup>253</sup> <https://humusz.hu/hirek/szeméttitok-also-fokon/1949>

<sup>254</sup> Emberi jogok (szerk.: Halmi Gábor - Tóth Gábor Attila, Osiris, 2003., Bp.): 634. o.

<sup>255</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 226. o.



interpretálja a banktitok fogalmát: „Az MFB Zrt. esetében – az ügyfél személyének, az ügylet összegének, valamint az arra jogosult pártoknak a működési feltételeinek biztosítására szolgáló ingatlanok vásárlásához szükséges, külön törvényben szabályozott pénzkölcsön nyújtására vonatkozó szerződések, biztosítéki szerződések, továbbá a kapcsolódó végrehajtási eljárás iratai kivételével – banktitok minden olyan, az egyes ügyfelekről az MFB Zrt. rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely ügyfél adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, valamint az MFB Zrt. által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.”

A (4) bek. pedig egyértelműen bővíti is a titokköri spektrumot: a végső kedvezményezett személyének és az ügylet összegének kivételével a banktitokkal azonos védelem alá esik az MFB Zrt. részvétele európai uniós források közvetítésében és ezen feladatához kapcsolódó hitel- és tőkefinanszírozásban, garancia nyújtásában és kezesség vállalásában, az 1046/2018/EU, EURATOM európai és parlamenti és tanácsi rendelet 62. cikk (1) bekezdés a) vagy c) pontjában meghatározott módon végrehajtott, európai uniós forrásból származó vissza nem térítendő támogatás nyújtásában, valamint az elkülönített állami pénzalapokból, a fejezeti kiadási előirányzatokból és európai uniós forrásokból finanszírozott operatív programokhoz kapcsolódó feladatok ellátása (így különösen:

- a) támogatott pályázatok kezelése;
- b) döntés-előkészítés;
- c) pénzügyi lebonyolítás;
- d) monitoring végzése;
- e) a forrásfelhasználás és a támogatott cél megvalósításának vizsgálata;
- f) visszatérítendő, valamint vissza nem térítendő európai uniós források jogszabálysértő, nem rendeltetésszerű vagy szerződésellenes felhasználásából származó követelések érvényesítése, ide nem értve az adók módjára történő behajtást;
- g) tanácsadás; valamint
- h) egyéb, a felsoroltakhoz kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások) során

a végső kedvezményezettéről az MFB Zrt., valamint az általa megbízott pénzügyi közvetítő rendelkezésére álló minden tény, információ, megoldás vagy adat, amely a végső kedvezményezett adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, a benyújtott pályázatra, valamint az általa megvalósítandó projektekre vonatkozik. A (2)-(3) bek. tartalmaz banktitok alóli mentesítő szabályokat, így nem minősül banktitoknak az MFB Zrt. tulajdonában álló, illetőleg a rábízott vagyon körébe tartozó gazdasági társaságok tulajdonlásával, illetve tulajdonosi irányításával összefüggően az MFB Zrt. rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, amely e társaságok személyére, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi kapcsolataira vonatkozik, továbbá a QUAESTOR Pénzügyi Tanácsadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság, továbbá a közvetlen vagy közvetett részesedésével működő gazdasági társaságok 3. § (2) bekezdése szerinti ügyleteire vonatkozó szerződés, biztosítéki szerződés, az ügyletekhez kapcsolódó igényérvényesítési eljárások irata, valamint a döntés-előkészítés és a döntéshozatal során keletkezett irat és adat. A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (Bit.) 4. § (1) bek. 12. pontja határozza meg a biztosítási titok fogalmát: „minden olyan – minősített adatot nem tartalmazó –, a biztosító, a viszontbiztosító, a biztosításközvetítő rendelkezésére álló adat, amely a biztosító, a viszontbiztosító, a biztosításközvetítő ügyfeleinek – ideértve a károsultat is – személyi körülményeire, vagyoni helyzetére, illetve gazdálkodására vagy a biztosítóval, illetve a viszontbiztosítóval kötött szerződéseire vonatkozik”. A Bit. tulajdonképpen a Hpt.-hez hasonlóan jár el, amikor a X. fejezet „titokvédelemmel kapcsolatos szabályok” cím alatt előbb a biztosítási titokról (135-143. §), majd a biztosító és a viszontbiztosító üzleti titkáról (144-146. §), végül pedig a biztosítási titokra és az üzleti titokra vonatkozó közös szabályokról (147-147/A. §) rendelkezik. A 147. § (2) bek. szó szerint megegyezik a Hpt. 166. §-sal. Csakhogy a (3) bek. – mintegy a szektorális titok koncepcióját erősítve – a következőképpen rendelkezik: „Az üzleti titokra és a biztosítási titokra egyebekben a Ptk.-ban és az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvényben foglaltakat kell megfelelően alkalmazni.”

A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdéi szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (Bszt.) 4. § (2) bek. 27. pontja



meghatározza az értékpapírfogalmát: "minden olyan, az ügyfélről a befektetési vállalkozás, a multilaterális kereskedési rendszer működtetője és az árutőzsdei szolgáltató rendelkezésére álló adat, amely az ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti befektetési tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, illetve a befektetési vállalkozással és árutőzsdei szolgáltatóval kötött szerződéseire, számlájának egyenlegére és forgalmára vonatkozik". A 70. pont az üzleti titok fogalmára az Üvtv.-t rendeli alkalmazni. A 117-120/A. § összefoglalóan tartalmazza a titoktartás szabályait. A 117. § (5) bek. itt is szó szerint megegyezik a Hpt. 166. § szövegével. A Tpt. ugyancsak közös, „Titoktartás” cím alatt szól az üzleti titokról és az értékpapírtitokról (368-373. §) úgy, hogy a 368. § vonatkozik az üzleti titokra, míg a 369-374/A. § az értékpapírtitokra. A 368. § (1) az üzleti titok meghatározását itt is az Üvtv.-re utalja. A 369. § (1) bek. megadja az értékpapírtitok definícióját: „Értékpapírtitok minden olyan, az egyes ügyfélről a befektetési alapkezelő, a kockázati tőkealap-kezelő, a tőzsde, központi értéktár, központi szerződő fél rendelkezésére álló adat, amely az ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti befektetési tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira, illetve a befektetési alapkezelővel, a kockázati tőkealap-kezelővel, a tőzsdével, a központi értéktárral, a központi szerződő féllel kötött szerződéseire, számlájának egyenlegére és forgalmára vonatkozik.” Érdekes, hogy a Tpt.-ben kifejezetten az értékpapírtitok szabályozása során, a 371. § (4) bek. alatt találkozunk az ismerős szöveggel: „Nem lehet üzleti titokra hivatkozással visszatartani az információt a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség esetén.” A többször idézett NAIH szakértői anyag<sup>256</sup>, hogy egységes a joggyakorlat (Kúria Pfv.IV.20.320/2011/4, Pfv.IV.20.184/2012/4.) abban a kérdésben, hogy a Hpt. rendelkezéseiből következően a banktitkot tartalmazó közérdekű és közérdekből nyilvános adat kiadása jogszerűen megtagadható. Ezt erősíti meg Hercsik Zita is elemzésében<sup>257</sup>, ahol a banktitkot „önálló, törvényben nevesített titokfajtának” nevezi. A Magyar-Export-Import Bank Zrt. és a rá vonatkozó törvény (EXIMBANKtv.) az MFB Zrt.-hez és az MFBtv.-hez hasonló problémát vet fel. Az EXIMBANK állami tulajdonú, a Külgazdasági és Külügyminisztérium közfeladatainak megvalósítására létrehozott gazdasági társaság – az EXIMBANKtv.-ből levezethetően – amellet, hogy egyértelműen közfeladatot lát el, közpénzekkel is gazdálkodik, így az általa kezelt közpénzekre vonatkozó adatok az Alaptörvény 39. § (2) bekezdése szerint közérdekű adatok. Így adott jogesetekben<sup>258</sup> ütközött az Infotv. közérdekű adatok nyilvánosságára és a Hpt. banktitok védelmére vonatkozó szabályozása. Az egyik ügyben az elsőfokú bíróság azzal utasította el a keresetet, hogy a két jogszabály egymással az általános-különös viszonyában áll a speciális titokkört képező adatok kapcsán, a Hpt. pedig egyértelműen kizárja a banktitoknak minősülő adatok kiadását, kivételt nem tartalmaz, így azok akkor sem adhatók ki, ha egyébként közérdekű adatoknak minősülnek (Fővárosi Törvényszék 70.Pf.23.267/2015/4.). A Fővárosi Ítéltábla helybenhagyta az elsőfokú ítéletet (2.Pf.20.001/2016/ 5/I). A felperesi fellebbezés arra hivatkozott, hogy a szűken értelmezendő korlátozási lehetőség nem tartalmaz olyan kitélet, amely egyértelműen kizárná a banktitoknak is minősülő közérdekű adatok kiadását. A jogrendi hierarchiára figyelemmel pedig az alapjog érvényesítése, az Alaptörvény rendelkezései megelőzik a Hpt. szabályait, illetőleg az Infotv. és a Hpt. nem értelmezhető az általános és a különös viszonyában. A másodfokú bíróság osztotta az elsőfokú bíróság indokolásában foglaltakat, miszerint az alperes – amellet, hogy közfeladatot lát el, közpénzekkel gazdálkodik – hitelintézeti tevékenységére irányadóak a Hpt. rendelkezései, s a Hpt. mint speciális jogszabály nem biztosítja a megismerés lehetőségét. Rámutatott arra is, hogy a pénzügyi életbe vetett bizalom gyengülését eredményezné az, ha az alperes a vele szerződéses kapcsolatban álló ügyfelek adatait kiadná, az információszabadság érvényesülése mellett megfelelő egyensúlyban kell álljon azon adatok nyilvánosságának a korlátozhatósága, amelyek nyilvánossága ellehetetlenítené a piaci szereplő állami cégek, így az állami tulajdonú pénzügyi intézet működését<sup>259</sup>.

<sup>256</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 9. o.

<sup>257</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_ adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_ adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 57. o.

<sup>258</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_ adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_ adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 57-58. o.

<sup>259</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_ adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_ adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 58. o.



A banktitok és az információszabadság kollíziója jelenleg az Alkotmánybíróság előtt van (FÍT 2.Pf.22.339/2012/4. sz. és a 8.Pf.20.731/2016/4. sz. jogerős ítéletek kapcsán). Ugyancsak a banktitoknak és az információszabadságnak az EXIMBANK gyakorlatában történt összeütközése miatt került Alkotmánybíróság elé a Kúria Pfv.IV.20.966/2018/5. sz. felülvizsgálati ítélete. Az alapügyben a civil szervezeti adatigénylő a 232/2003. (XII.16.) Korm. rendelet alapján kijaánlott, valamint szerződött kötött segélyhitelek körébe tartozó, folyamatban levő projektekről kért információkat. Az elsőfokú ítélet (FT.29.P.22.155/2017/8.) nem csak helyt adott a keresetnek, de abban is osztotta a felperesi álláspontot, hogy a banktitok és a biztosítási titok az üzleti titok egyik formája, rendszertani felépítésükben egymáshoz közel esnek, átfedést mutatnak, s hivatkozott az FÍ.32.Pf.20.423/2017/4-II., valamint a Kúria Pfv.IV.20.861/2017/6. sz. ítéletekre is. A másodfokon eljáró bíróság az ítéletet ugyan helyben hagyta (FÍ.2.Pf.21.421/2017/3/II.), azonban nem értett egyet azzal, hogy a banktitok és a biztosítási titok az üzleti titok egyik formája lenne, viszont azt is kimondta, hogy a banktitok és a biztosítási titok nem lehet abszolút korlátja az információszabadságnak. Végül a felülvizsgálati ítélet – a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezve és az elsőfokú ítéletet megváltoztatva – a keresetet elutasította. Abszolút korlátként kezelte a banktitok (és a biztosítási titok) intézményét mondván, az információ kiadása a pénzintézetbe vetett bizalom gyengülését eredményezné. A Kúria az okfejtését az Infotv. 27. § (2) bek. e) pontjából vezette le, így választotta le az üzleti titokról a banktitkot és a biztosítási titkot, s rendezte az Infotv., valamint a Hpt. és a Bit. viszonyát. Jelenleg az a kérdés vár alkotmánybírósági döntésre, hogy a Hpt. a banktitok, a Bit. a biztosítási titok szabályozása esetén központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből (Infotv. 27. § /2/ bek. e, pontja) jár-e el. Az EXIMBANK kapcsán az első fokon jogerőre emelkedett (FT.19.P.24.086/2016/11.) és az alapkezelő szervezetek kiválasztása tárgyában megjelent pályázati felhívásra benyújtott pályázatok, azok elbírálási dokumentációja, a nyertesek nevének kiadása iránti perben a banktitok nem merült fel. Itt a bíróság egyértelműen megállapította az EXIMBANKtv. alapján, hogy az EXIMBANK közfeladatot ellátó szerv, az üzleti titokra és az automatikus nyilvánosság-korlátozásra való hivatkozást a bizonyítási eljárásban az alperesnek nem sikerült igazolnia, az ítélet egyedül arra hatalmazta fel, hogy a vele közvetlenül kapcsolható nem kerülő természetes személyek személyes adatait a kiadás során felismerhetetlenné tegye.

A letelepedési kötvények kiadása iránti közérdekű adatigénylések esetén merült fel az értékpapírtitok sérelmére alapított megtagadási ok. Az Infotv. 27 § (2) bekezdése kifejezetten az értékpapírtitkot mint szektorális titokvédelmi kört – ahogyan Hercsik Zita fogalomhasználatában szerepel – nem nevesíti. Önmagában ez a körülmény nem vezethet az értékpapírtitok mint megtagadási ok érdemi vizsgálat nélküli elvetéséhez. **Az értékpapírtitok – hasonlóan a banktitokhoz, üzleti titokhoz, adótitokhoz – nem tekinthető abszolút korlátnak** – állapítja meg Hercsik Zita, aki elemzésében gyakorlatilag a szektorális üzleti titok koncepciót erősíti meg<sup>260</sup>. Úgy érvel, hogy miután a Tpt. rendszertani felépítésében az üzleti titok és az értékpapírtitok szabályozása egymáshoz közel esik, az alapjogi mérlegelés értékpapírtitok esetén is hasonló szempontok mentén végezhető el. Az értékpapírtitok és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog közötti alapjogi mérlegelés elvégzésének előfeltétele volt az ítéletáblai gyakorlatban felmerült ügyben annak vizsgálata, hogy a kért adatok az alperes által előadottak szerint értékpapírtitkot képeznek-e vagy sem. A Tpt. 369. § (1) bek. szerinti értékpapírtitokra vonatkozó szabályok, illetőleg a zártkörű forgalomba hozatal tekintetében a törvény hatályát érintő Tpt. 2. § a) pontja szerinti szabály alapján olyan védendő adat meglétét nem igazolta az alperes, amely titoktartási kötelezettségét, így a mérlegelés elvégzését eredményezhetné. Mindemellett elmaradt az aránytalan érdeksérelm, a méltányolható jog vagy érdekkör megjelölése is, amely esetlegesen az alapjog korlátozását felvetheti (Fővárosi Ítéletábla 32.Pf.20.423/2017/4/II., 2.Pf. 20.776/2017/5/II.)<sup>261</sup>.

<sup>260</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 68. o.

<sup>261</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 68. o. [https://www.naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2017-1368-10-V.pdf](https://www.naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2017-1368-10-V.pdf)



## 6.2.3.7 Szerzői jog

Az Infotv. 27. § (2) bek. h) pontja értelmében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta meghatározásával – törvény a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja. A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Szt.) 15/A. §-al ezzel a felhatalmazással élve fogalmazza meg a következőket: „A szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű adatként vagy közérdekből nyilvános adatként való megismerésére irányuló igényt a szerző személyhez fűződő jogainak védelme érdekében az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylő által kívánt forma és mód helyett – az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőben – a mű közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmazó részei megtekintésének lehetővé tételével is teljesítheti.” A 15/A. §-t a 2015. évi CXXIX. törvény 23. §-a iktatta be. A törvénymódosító passzushoz fűzött indokolásban ezt olvashatjuk: „A Javaslat az Infotv. 27. § (2) bekezdés h) pontjában szabályozottnak megfelelően, a szerzői jogi védelem alatt álló mű szerzője személyhez fűződő jogai (a mű nyilvánosságra hozataláról való döntés, a mű egységének megőrzése, a szerzői minőséghez kapcsolódó jogok) védelme érdekében lehetővé teszi, hogy az adatkezelő az adatigénylő által kívánt forma és mód (pl. papíralapú vagy elektronikus másolat rendelkezésre bocsátása) helyett olyan formában teljesíthesse az adatigénylést, hogy az adatigénylő számára az adatkezelő hivatali helyiségében a szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű adatnak vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülő részeinek megtekintését (ideértve a jegyzetek készítésének lehetőségét) biztosítja. A javasolt szabályozás a közérdekű adat megismerése iránti igény tartalmát, az erre vonatkozó anyagi jogi jogosultságot nem érintve határozza meg az igény teljesítésének végrehajtására vonatkozó eljárási szabályokat a Javaslat által érintett speciális esetben.”<sup>262</sup> A tárgykörben eddig született egyetlen precedensképes ítélet, a Kúria Pfv.21535/2015/6. sz. határozata a következő általános érvényű megállapítást teszi: „Az Infotv. 27. § (2) bekezdés h) pontja értelmében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta meghatározásával – törvény a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja. Az ítéletábra helytállóan állapította meg, hogy a szerzői jogi védelem alatt álló művek tekintetében, amelyek egyben közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek, az Szt. nem tartalmaz az Infotv. szerinti kifejezett korlátozást. Így ezen adatok megismeréséhez való jog nem korlátozható. Ugyanerre a következtetésre jutott a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság NAIH-5528-6/2012/V. és NAIH-830-2/2013/V. sz. alatti álláspontjában.” Gazdó Angéla arra jutott, hogy az Szt. a közérdekű adat megismerését nem zárja ki, a terjesztéshez való jogot érinti, de az adatmegismeréshez való jogot nem: a szerzői jog az információszabadságot nem korlátozza, csak a szerzők jogait védi.<sup>263</sup> Hercsik Zita úgy fogalmaz<sup>264</sup>: „Nem történt olyan megszorítás az információszabadságnak, ami veszélyeztetné az adatigénylés alkotmányos célját, csak a terjesztés jogát korlátozta”. A szerzői jog és az információszabadság kollíziója a vizsgált célterületen azonban már jóval a 15/A. § hatályba lépése előtt felmerült. A 198/A/1997. sz. ügyben a köztestületként működő MTA Doktori Tanácsa a korabeli miniszterelnök disszertációját – amely egyébként nem lett minősítve – azért vonakodott kiadni, mert védelme zártan történt. Egy másik indítványozó egy ellenzéki frakcióvezető egyetemi doktori disszertációjára lett volna kíváncsi. Itt az adatvédelmi biztos figyelmeztetett: a betekintési jog gyakorlása nem sértheti a szerző személyiségi jogait, erre fel kell hívni a betekintő figyelmét. Egyebekben pedig úgy foglalt állást, hogy az egyetemi doktori és a kandidátusi disszertációk tudományos alkotások, melyeket megillet a szerzői jogi védelem, azonban nem indokolt az ezekbe való betekintést a szerző hozzájárulásától függővé tenni.<sup>265</sup> Az 514/A/1997. sz. ügyben a közalapítványként működő Országos Foglalkoztatási Alapítvány zárkózott el szerzői jogokra hivatkozva a kutatási eredmények nyilvánosságától. Az adatvédelmi biztos úgy foglalt állást, hogy közfeladatot ellátó szerv által kötött, saját tevékenységének vizsgálatára irányuló kutatási szerződésnek a nyilvánosságot korlátozó kikötései a kutatási eredmények megjelenési formájára vonatkozhatnak, az abban foglalt adatokra azonban nem, mivel közérdekű adatot tudományos kutatásról szóló szerződéssel nem lehet elzárni a nyilvánosságtól.<sup>266</sup> Éppen a 15/A. §

<sup>262</sup> <https://www.parlament.hu/irom40/05404/05404.pdf>

<sup>263</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8. o.

<sup>264</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 48. o.

<sup>265</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 416-417. o.

<sup>266</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 417-418. o.





hatályba lépése előtt indult a Századvég-tanulmányok kiadása iránti per (Fővárosi Törvényszék 5.P.20.378/2013, FÍT 2.Pf.20.086/2015/3/II., Kúria Pfv. IV. 21.535/2015/6.). A szerzői jogi oltalomra való hivatkozás kapcsán a bíróságok a következőkre jutottak<sup>267</sup>. Az Infotv.27. § (2) bek. h) pontjának rendelkezésével kapcsolatosan az Szjt. – ekkor még – szabályozást nem tartalmazott, nem rendezte az információs szabadsággal való viszonyát. Az Szjt. nem tartalmazott korlátozást a szerzői jogi védelem alatt álló olyan művek tekintetében, amelyek egyben közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatnak is minősülnek, így azok megismeréséhez való jog az Szjt. alapján nem volt korlátozható. A szerzői jogi szabályozás – ahogyan azt a bírói döntések aláhúzták – vagyoni és személyiségi jogokat rendez, ami az információs szabadság érvényesülése során korlátozást csak annyiban jelent, hogy a mű szabad felhasználását a szerzőség elismerése, a szerző nevének feltüntetése, a mű egységének védelme, az idézés, a forrásmegjelölés szabályai korlátozhatják. Ezért az Szjt. a közérdekű adat megismerését nem zárja ki, csupán annak felhasználásával kapcsolatban állapít meg feltételeket, s ez a terjesztéshez való jogot érinti, a adatmegismeréshez való jogot viszont nem. Annak a tanulmánynak a megismerését, amelyet jogalkotáshoz használnak fel, nem lehet korlátozni. A jogerős döntés kimondta, hogy **a szerzői jog nem korlátozza az információs szabadságot, csak a szerzők jogait védi**<sup>268</sup>.

### 6.2.3.8 Az automatikus nyilvánosság-korlátozás

A vizsgált célterületen viszonylag gyakori, vagy ahogyan a köztulajdonban levő gazdasági társaságok nyilvánosságáról szóló tanulmány fogalmaz<sup>269</sup>: „rendkívül népszerű” megtagadási ok az úgynevezett automatikus nyilvánosságkorlátozás. Az intézményt jelenleg az Infotv. 27. § (5)-(7) bek. szabályozza: „(5) A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti. (6) A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. (7) Jogszabály a döntés megalapozását szolgáló egyes adatok megismerhetőségének korlátozására az (5) bekezdésben meghatározottnál rövidebb időtartamot állapíthat meg.” A jogintézmény eredeti célját a szakirodalom abban látja,<sup>270</sup> hogy a döntési folyamatok a döntési eljárás nem minden fázisában tehetők ki a közvélemény nyomásának. Az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás értelmével kapcsolatban a fenntartott alkotmánybírói gyakorlat (elsődleges kútfő: 12/2004. /IV. 7./ AB határozat) azt képviseli, hogy a jogintézmény tulajdonképpen egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat – azok keletkezésének pillanatában – nem kényszerülnek egyenként titkosítani. Ezeknek a dokumentumoknak a nyilvánossága keletkezésük jellegére tekintettel – minden különösebb intézkedés nélkül – korlátozott. Az automatikus nyilvánosságkorlátozás hiányában minden egyes döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat titkosításáról – a munkaanyagok védelme és a döntéshozatali eljárás, illetve a szerv működésének hatékonysága érdekében – külön döntést kellene hozni. Ez pedig – hangzik az alkotmánybírói érvelés – elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene. Ezért szükséges az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás fenntartása, amely megfelelő, alkotmányos feltételekkel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arányosan korlátozhatja<sup>271</sup>. Az alkotmánybírói

<sup>267</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 55-56. o.

<sup>268</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 55-56. o.

<sup>269</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 7. o.

<sup>270</sup> Emberi jogok (szerk.: Halmaj Gábor - Tóth Gábor Attila, Osiris, 2003., Bp.): 621. o.

<sup>271</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információs szabadság alkotmányos védelme -2018., Bp., 85. o.



gyakorlatban<sup>272</sup> az adat „belső használatra szánt” jellege elválaszthatatlan annak döntés-előkészítéssel kapcsolatos voltától: „A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól.” – áll a jogintézményt először értelmező 34/1994. (VI.24.) AB határozatban. A 34/1994. AB határozat mondta ki, hogy az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra, csak a végeredményre. Garanciális intézménye továbbá a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának (mindkettő alkotmányos cél), hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyjon.<sup>273</sup> A téma szempontjából kulcsfontosságú 12/2004. (IV.7.) AB határozatból következően, az Infotv. 27. §. (5) bek. alkalmazásánál a közfeladatot ellátó szerv részletesen indokolni köteles, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kért közérdekű adat, másrészt azt is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az meghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony közszolgálati tisztviselői munkát<sup>274</sup>. A 21/2013. (VII. 19.) AB határozat erősítette meg az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően kialakult alkotmánybírói gyakorlatot az automatikus nyilvánosság-korlátozást illetően<sup>275</sup>. A 21/2013. (VII. 19.) AB határozat alkotmányos követelményt is megállapított, mely szerint<sup>276</sup>: „az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése alapján [...] a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. E körben az eljáró bíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismerhető adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadálya.” A határozat indokolása hangsúlyozza, hogy a nyilvánosság elve „különösen is hangsúlyosan jelenik meg a nyilvánosságkorlátozásnak abban az esetében, amikor az az adatkezelő szerv mérlegelésének függvénye. E mérlegelésnek figyelembe kell vennie a fenti követelmények érvényesülését, s azt is, hogy e szempontokat adott esetben a bírósági eljárás során a bíróság felülvizsgálhatja. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez. A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak.”<sup>277</sup> A Pécsi Vízmű Zrt. már ismertetett ügyében született 5/2014. (II.14.) AB határozat alkotmányos követelményként megállapította, hogy a bíróságnak az adat döntés-előkészítő jellegére hivatkozáson alapuló nyilvánosság korlátozását annak formai és tartalmi szempontú indokoltságára kiterjedően, a döntéshozatali folyamat lezárására tekintet nélkül, minden esetben felül kell vizsgálni: formai feltétel, hogy milyen körülmények között keletkezik az adat („a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített”), tartalmi feltétel: azzal kapcsolatos, hogy az adat milyen érdemi kapcsolatban áll a szerv

<sup>272</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása -2017., Bp., 53. o.

<sup>273</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 54. o.

<sup>274</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 53. o. és Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 7. o.

<sup>275</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 85. o.

<sup>276</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 86. o.

<sup>277</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 86. o.



feladat- és hatáskörébe tartozó döntéssel („a döntés megalapozását szolgáló adat”).<sup>278</sup> Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy korábbi határozatai éppen annak érdekében rendelkeztek a döntés-előkészítésre történő hivatkozás garanciáiról, hogy az ne váljon egy olyan, pusztán formális, bármikor felhívható korlátozási alappá, amely a nyilvánosságkorlátozást automatikusan igazoltta teheti. Ezért a korlátozási alapként hivatkozott döntés-előkészítő jelleg esetén a döntés meghozatalát megelőzően is vizsgálendő, hogy az adatkezelő alkotmányosan igazolható indokok alapján és csak a feltétlenül szükséges mértékben tagadta-e meg a közérdekű adatszolgáltatást. E körben minden esetben tartalmi vizsgálati szempontot képez, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát. A Kúria ebben az ügyben azonban ennek vizsgálatát az Alaptörvény VI. cikk (2) bek.-ben foglaltakkal ellentétesen kizártnak tartotta, amely e vonatkozásban a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog sérelmét eredményezte.<sup>279</sup> A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja szerint<sup>280</sup> akkor válik eredményessé a döntés-előkészítésre való hivatkozás, ha az adatkezelő szerv működésének veszélyeztetéséhez, a véleménykialakítási szabadsága korlátozásához vezetne az adat kiadása: a bírói gyakorlat ezt csak kivételesen látják indokoltnak, figyelemmel az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatainak tartalmára, amelyek szerint a kiadás megtagadásának okait minden esetben megszorítóan kell értelmezni.

A Századvég-tanulmányok ügyében hivatkozási alapként az automatikus nyilvánosságkorlátozás is felmerült. A bírói döntések ennek kapcsán a következőket szögezték le. A kiadni kért tanulmányok közpénzből, közfeladatot ellátó szervek részére készültek. Döntés megalapozását szolgáló adatra hivatkozással azok az információk zárhatók el a nyilvánosságtól, melyek valóban a döntési folyamat részét képezik, és amelyek nyilvánosságra hozatala veszélyeztetné a végrehajtás sikerét. A döntés meghozatala után azok az adatok zárhatók el a nyilvánosság elől az Infotv. alapján, amelyek megismerése veszélyeztetné a szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat-, és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását. A perben részletes védekezést nem adtak elő arra vonatkozóan, hogy a dokumentumok mely részét és konkrétan milyen okból kívánják elzárni a megismerés elől, a dokumentumot nem bocsátották a bíróság rendelkezésére, így a tartalmi vizsgálatot a bíróság sem végezhetette el. A teljes dokumentum eseti mérlegelés nélkül történő döntés-előkészítő irattá nyilvánítása nem alapozhatja meg a megismerés jogszerű megtagadását.<sup>281</sup> A bírói gyakorlatban kialakult elvek mentén<sup>282</sup>, amikor mérlegelési jogot ad a törvény az adatkezelőnek, az adott konkrét ügyben az adatkiadás iránti igény elbírálásánál a szükségesség, arányosság, alkalmasság követelményrendszernek kell megfelelnie, továbbá a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása nem irányulhat a döntés-előkészítő folyamat átláthatatlanná tételére. Az Infotv. automatikus nyilvánosságkorlátozásról szóló szabályozásába a 2015. évi CXXIX. törvény 17. § (4) bek. helyezte el a „további jövőbeli döntés megalapozását” mint lehetséges hivatkozási alapot. A jogalkotó így indokolt<sup>283</sup>: „A Javaslat tisztázza, hogy abban az esetben, ha a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat olyan adatösszesség része, amelynek egyes elemei tekintetében döntés született, de más elemei még további döntés tárgyai lesznek, ez utóbbi adatok tekintetében az első döntés meghozatala nem jár az Infotv. 27. § (6) bekezdésében foglaltak alkalmazásával. Így a további döntést megalapozó adatokra az Infotv. 27. § (5) bekezdésének szabályai alkalmazandók az abban meghatározott időtartamon belül.” A módosítás kritikussai azt az aggodalmat fogalmazták meg, hogy minden adat szolgálhatja további döntések megalapozását is, így aztán ez a hivatkozás az adat

<sup>278</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 53-54. o.

<sup>279</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 90. o.

<sup>280</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf) [65]

<sup>281</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 54. o.

<sup>282</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 53. o.

<sup>283</sup> <https://www.parlament.hu/irom40/05404/05404.pdf>



keletkezésétől számított tíz évig bármikor előrángatható minden olyan adatnál, ami egy konkrét, de már meghozott döntés előkészítése során keletkezett.<sup>284</sup> A joggyakorlat mindenesetre a 27. § (6) bek. új rendelkezése kapcsán azon az állásponton van<sup>285</sup>, hogy ez szintén nem szolgálhat parttalan hivatkozás alapjául, konkrétan meg kell jelölni, hogy milyen döntés meghozataláról van szó, mely szerv eljárásában és mikor. A jövőbeni, ebből következően pedig nem teljesen bizonyos körülményekre való hivatkozás esetében azt kell megvizsgálni, hogy a döntés alapját képező indokok okszerűnek, logikusnak tekinthetők-e objektív szemléletmód alapján (Pfv.IV.21.749/2016/9. sz.).<sup>286</sup>

Külön dilemmaként merül fel –és tipikusan környezeti információkkal összefüggő ügyekben- a közfeladatot ellátó szerv belső szervezetrendszerén kívül keletkezett, de a döntés-előkészítés céljára a közfeladatot ellátó szerv kezelésébe került dokumentációk megítélése. A környezetvédelmi engedély kérelemhez benyújtott különféle tanulmányok megismerhetősége mellett szól az adatvédelmi biztos 562/A/2002. sz. állásfoglalása. Az adatvédelmi biztos 227/A/2001. sz. állásfoglalásában nem fogadta el a nyilvánosságkorlátozást a döntés-előkészítéshez készült mérési adatokra, szakvéleményekre: az ilyen dokumentumok ugyanis nem belső eljárás során keletkezett döntés-előkészítő adatok, hanem a döntéshozatalhoz igénybe vett adatok (ilyen értelmű jogerős ítéletet hozott emisszió-mérési jegyzőkönyvek kapcsán 4.Pf.22.149/2001/2. számon a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság is)<sup>287</sup>. A 3190/2019. (VII. 16) AB határozat – a NAIH állásfoglalását is figyelembe véve – megállapította, hogy egy köztulajdonban levő gazdasági társaság nemzetbiztonsági és nemzetstratégiai fontosságú beruházását érintő hatástanulmány esetében a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását a magyar állam pozíciójának védelme szükségessé teheti<sup>288</sup>. A NAIH következetes gyakorlata alapján,<sup>289</sup> a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére, hanem az a célja, hogy a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el. A Hatóság a NAIH/2016/1514/6/V ügyszámú jelentésében megállapította<sup>290</sup>, hogy indokoltan zárhatók el a nyilvánosság elől azok az információk, amelyek valóban a döntéshozatal részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyezteti a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyhöz juttatna<sup>291</sup>.

### 6.2.3.9 További titokfajták

A további titokfajták közül az érintetti kör esetében még az adótitoknak van jelentősége. Az Infotv. 27. § (2) bek. e) pontjában szereplő „központi pénzügyi érdek” jelentheti azt a kapcsolatot, ami alapján az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.) az információs szabadságot korlátozhatja. Az adótitokról az Art. 127. §, az adótitok alapos okkal történő felhasználásáról a 128. § szól (utóbbi /1/ bek. b) pontja mondja ki, hogy az adótitokot alapos okkal használják fel, ha törvény előírja vagy megengedi). A 127. § (1)-(2) bek. adja meg az adótitok fogalmát:

1. Adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat.
2. Adótitoknak minősül különösen
  - a) az államháztartás alrendszere terhére nyújtott adókedvezmény, jóváírás;
  - b) az adózó által törvényben meghatározott célra nyújtott támogatás; vagy

<sup>284</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2015/10/aranyarban-szamolna-el-a-hivatal-az-adatigenyles-teljesiteset-irja-meg-nekunk/>

<sup>285</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 53. o.

<sup>286</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 67-68. o.

<sup>287</sup> Mező István: Vázlat a környezeti információkhoz való hozzáférés európai és hazai szabályrendszeréről, tekintettel az adatvédelmi biztos gyakorlatára (in: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban–szerk.: Fodor László, 2004., Debrecen–174.o.) és [http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2005\\_02\\_067-070.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334_Fundamentum_2005_02_067-070.pdf)

<sup>288</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 7. o.

<sup>289</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8. o.

<sup>290</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8. o.

<sup>291</sup> NAIH-3403/2021-es üggyel összefoglalása



- c) az adózó által törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlás esetén a támogatást nyújtó, a felajánló adózó megnevezése, az általa igénybe vett adómentesség, adókedvezmény, jóváírás, valamint az általa juttatott támogatás, felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke, továbbá a támogatott megnevezése, a támogatott által kapott támogatás és a támogatott javára felajánlott adó vagy adóelőleg mértéke.”

Fontos felhívunk a figyelmet az (5)-(8) bek.-re, amely az adótitok alóli mentesülés eseteit taglalja:

(5) Az (1) bekezdésben meghatározott adatkörön belül nem minősül adótitoknak a nyilvános cégadat, a céginformációs és az elektronikus cégeljárásban közreműködő szolgáltatótól kérhető adat, valamint az az adat, amely alanyával (adóalannyal vagy adózóval) nem hozható kapcsolatba.

(6) Az (1) bekezdésben meghatározott adatkörön belül nem minősül adótitoknak a bíróság által nyilvántartandó jogi személy jogszabályban meghatározott adata, a bírósági nyilvántartás nyilvános adata, valamint a bíróság által nyilvántartandó jogi személy bírósági nyilvántartásának üzemeltetőjétől kérhető adat, valamint az az adat, amely alanyával (adóalannyal vagy adózóval) nem hozható kapcsolatba.

(7) Az (1) bekezdésben meghatározott adatkörön belül nem minősül adótitoknak

- a) a támogatást nyújtó, felajánlást tevő adózó által az adóévben igénybe vett adókedvezmény, jóváírás;
- b) a támogatott által az adóévben az adózóktól kapott támogatás; és
- c) a támogatott javára az adóévben az adózók részéről felajánlott adó vagy adóelőleg összesített mértéke.

(8) Nem minősül adótitoknak a nemzeti vagyont kezelő, azzal gazdálkodó adózó esetében a (2) bekezdés szerinti

- a) adómentesség, adókedvezmény, jóváírás;
- b) támogatás; és
- c) felajánlott adó vagy adóelőleg adóévben összesített mértéke.”

Abból viszont, hogy „az államháztartás alrendszere terhére nyújtott adókedvezmény” nevesítetten adótitok, az következik, hogy kétséges a kormánnyal stratégiai partnerségi megállapodást kötött vállalkozásoknak nyújtott egyedi adókedvezményekre vonatkozó adatok nyilvánossága<sup>292</sup>. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja is észlelte<sup>293</sup>, hogy az Infotv. és az Art. kapcsolódása nem hézagmentes, miután önmagában az adótitok az Infotv. 27. § alapján nem külön nevesített megtagadási ok. A köztulajdonban lévő gazdasági társaságokról szóló tanulmány azt a következtetést vonja le<sup>294</sup>, hogy az adatkiadás mellett, a nyilvánosság megítélésénél az állami tulajdonlás ténye, a közpénzekkel való gazdálkodás dominál. Az egyik bírósági döntés például megállapította, hogy valószínűleg az adósok kilétének diszkrét kezelése erősíti a követeléskezelési hajlandóságot, de ez nem lehet akadálya a köztulajdonban levő gazdasági társaságtól igényelt lejárt és kifizetetlen tartozásokra vonatkozó adatok kiadásának, mert ez az átláthatóság, a közélet tisztaságának elvébe ütközne, a cég közpénzekkel való gazdálkodását az állampolgárok is jogosultak figyelemmel kíséreni<sup>295</sup>. A TAO támogatások nyilvánossága ügyében született jogerős ítélet (FÍT 2.Pf.20.187/2017/7/1. sz.)<sup>296</sup> egyetértett azzal az állásponttal, mely szerint minden olyan kedvezmény, amit az állam a költségvetés terhére nyújt, így a Taotv. rendelkezései alapján igénybe vehető adókedvezmény is közpénz-jellegű állami támogatásnak minősül. Társasági adókedvezmény érvényesítése esetén ugyanis az igénylő az állam szerveitől részesül olyan kedvezményben, amely ebben a formában állami támogatásnak minősül és ennek

<sup>292</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2016/10/kormanyzati-erdek-hogy-ne-tudjuk-meg-ki-es-mire-kapott-adokedvezmenyt/>

<sup>293</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [66]

<sup>294</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 9-10. o.

<sup>295</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 10. o.

<sup>296</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 59-60. o.



eredményeként az állam adóbevételétől esik el. A perbeli esetben az adatigénylés nem az egyes adózók által jóváírt adókedvezmények megismerésére irányult, hanem az egyes adózók által a sportszervezeteknek juttatott támogatások összegét kívánta megismerni. Az adatigénylés nem kizárólag a sportszervezetek gazdálkodását érintette, hanem az alperesi minisztériumok által a közfeladatuk ellátása során keletkezett és a birtokukban lévő dokumentumok kiadása révén a támogatók nevét, a támogatót szervezeteknek és a konkrét támogatási összegeknek a megismerésére is kiterjedt. Vizsgálta az adótitokra alapított védekezést is. A 2016. évi C. törvény 1. §-ával beiktatott – és a hatályos Art.-szöveggel megegyező – régi Art. 53. § (1a) bek. rendelkezése a konkrét jogvitában nem volt alkalmazható. Ugyanakkor az Infotv. 27. § (2) bek. e) pontja és a régi Art. 54. § (1) bek. b) pontjában foglaltak alapján azt állapította meg a másodfokú bíróság, hogy az adótitok nem képezheti abszolút korlátját a közérdekű adatok megismerésének. Ezért a Fővárosi Ítéletábrla az Alaptörvény I. cikk (3) bek.-ben rögzítettek alapján a szükségesség-arányosság tesztjét elvégezte, és ennek eredményeként arra a meggyőződésre jutott, hogy a perbeli esetben az adótitok a megtagadás alapjaként nem szolgálhat: az egyes adózók által a sportszervezeteknek juttatott támogatások megismerése és a társasági adóalanyok által történő közvetett állami támogatás felhasználásának megismeréséhez való jog erősebb, mint a támogatók adótitkának megőrzéséhez fűződő jog<sup>297</sup>.

További titokfajta a szakirodalomban a hivatási titok, az ügyvédi titok, az orvosi titok, a közjegyzői titok, a konzuli titok, a lelkesi titok, a távközlési titok<sup>298</sup>. Problematikus lehet – és különösen az ügyvédi és közjegyzői titokkörök esetében – az a hiányosság, hogy az Infotv. 27. § (2) bek. nem teremt kapcsolódást a hivatási titkokat szabályozó törvények és az Infotv. mint átláthatósági kódex között. Az Infotv. 27. § (1) bek. értelmében a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat. A minősített adat védelméről a 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) rendelkezik. Ez tulajdonképpen az Infotv. legerősebb korlátja, azonban minősített adatokra való hivatkozás a gyakorlatban meglehetősen ritkán fordult elő az érintetti kör vonatkozásában<sup>299</sup>. A vizsgálatok megállapítják<sup>300</sup>, hogy gyakori hivatkozás a köztulajdonban levő gazdasági társaságok részéről, hogy nincs a kezelésükben az igényelt adat, de ezt a hivatkozást is megszorítóan kell értelmezni. Amennyiben a kért adat különösebb erőfeszítés nélkül kikereshető vagy megteremthető, a bíróságok – ismerteti Gazdó – az adat kiadására kötelezik az adatkezelőt, a bírósági gyakorlat során nem automatikusan fogadják el ezt az érvelést. Amennyiben jogszabály, vagy bármilyen ráutaló információ szerint ugyanis a kért adattal az adatkezelő rendelkezik, vagy rendelkezhet, akkor az adat kiadására kötelezhető. A bírói gyakorlat értelmében tehát, ha a kért adat nincs rögzített információ formájában az adatkezelő birtokában, az adatkezelő annak előállítására csak akkor kötelezhető, ha az számottevő nehézséget nem jelent. A Kúria Pfv.IV.20.250/216/4. sz. döntése értelmében a közfeladatot ellátó szervet csak olyan közérdekű adat kiadására lehet kötelezni, amely ténylegesen a kezelésében van, adat beszerzésére nem kötelezhető<sup>301</sup>. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja ismerteti<sup>302</sup>, hogy alaposnak találta a Kúria a pályázat nélkül foglalkoztatott oktatók személyének megjelölésére vonatkozó felperesi igényt, mert itt az erre vonatkozó adatsor felállítása semmiképpen sem igényel rendkívüli erőfeszítést, hiszen ez egyetlen körlevéllel és az arra adott tanszéki válaszokkal beszerezhető és könnyen összesíthető adat. Az áttanulmányozott ítéletek<sup>303</sup> szerint a „nincs adat” okot is megszorítóan értelmezi a bírói gyakorlat, amennyiben a kért adat különösebb erőfeszítés nélkül kikereshető vagy megteremthető, a bíróságok az adat kiadására kötelezik az adatkezelőt. Az MNV Zrt. ellen indított adatkérési per folyamánként a 3252/2016. (XII. 6.) AB határozat ugyanakkor azt állapította meg, hogy miután a konkrét adatigény konjunktív jellemzőkkel rendelkező adatok kiadására irányult és a jogerős ítélet szerint a konjunktív jellemzők egyikének az alperes MNV általi kezelése nem volt megállapítható, s ez a konjunktív jellemzőkkel rendelkező adatok kiadására irányuló adatigény teljesítésének akadályát képezte<sup>304</sup>.

<sup>297</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 60. o.

<sup>298</sup> Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 232-234. o.

<sup>299</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 6. o.

<sup>300</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8. o.

<sup>301</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8. o.

<sup>302</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [71]

<sup>303</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [73]

<sup>304</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 101-102. o.



## 6.2.3.10 További korlátozó, szűkítő szabályok

Az információszabadságot szűkítő, korlátozó – az érintetti kör szempontjából hangsúlyos – további szabályok számbavételét az Infotv. további szűkítő rendelkezéseivel kezdjük. A 2015. évi CXXIX. törvény iktatta be az Infotv. 29. § (1a) bek.-t az ismételt adatkérésről: „Az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.” A törvénymódosítás előterjesztője így indokolt<sup>305</sup>: „A Javaslat továbbá az adatkezelők szükségtelen többletterheit megelőzendő lehetővé teszi – a panaszokra és közérdekű bejelentésekre vonatkozó törvényi előírásokkal analóg módon –, hogy az adatkezelő az azonos adatigénylőtől származó, azonos adatkörre vonatkozó ismételt, egy éven belüli adatigénylés teljesítésének kötelezettsége alól mentesüljön. E rendelkezés érdemben nem érinti az információszabadság érvényesülését, hiszen az első adatigénylésre az adatkezelőnek minden esetben érdemben választ kell adnia, és a jogorvoslati út az adatigénylés megtagadása vagy a válaszadás elmulasztása esetén a továbbiakban is nyitva áll. A Javaslat azt is egyértelművé teszi továbbá, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatok időközbeni megváltozása esetén e kivételi szabály nem alkalmazható. Az ismételt, szükségképpen azonos tartalmú válasz elkészítésével járó adminisztratív terhek elkerülésével az adatkezelő az alaptervekenységét képező közfeladat hatékonyabb ellátására, illetve a közérdekű adatigénylések gyors és megalapozott teljesítésére fordíthatja a Javaslatban foglalt előírás eredményeként felszabaduló kapacitásait.” Ezt úgy interpretálhatjuk<sup>306</sup>, hogy a köztulajdonban levő gazdasági társaság részben vagy egészben megtagadhatja az adatigénylést, ha az adatigénylő egy éven belül azonos adatokra vonatkozóan adja be a kérelmét és az adatokban nem történt változás. A 30. § (7) bek. mélységi korlátot állít az adatmegismerés elé: „A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti.” A hatályos szöveghez fűzött indoklás a következőket tartalmazza<sup>307</sup>: „Az Infotv. az Alaptörvénnyel összhangban az információszabadságot a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok és nem az ezeket hordozó iratok alapulvételével szabályozza és biztosítja. Ennek, továbbá a Hatóság az Infotv. 30. § (7) bekezdésének értelmezése tárgyában kiadott ajánlásának alapulvételével a Javaslat egyértelművé teszi, hogy a számlák és más bizonylatok másolataira irányuló adatigénylés mely, ezen iratokban foglalt adatok rendelkezésre bocsátásával teljesíthető jogszerűen. A Hatóság megállapításaival összhangban e szabályozás az információszabadság érvényesülését nem csorbítja.” A NAIH hivatkozott – 2014. augusztusi – ajánlásában foglaltak szerint az egyedi adatigényléstől meg kell különböztetni az arra feljogosított ellenőrző szervek célszerűségi, eredményességi, törvényességi, pénzügyi-számviteli ellenőrzési jogosítványait<sup>308</sup>. A NAIH úgy foglalt állást: kétségtelen, hogy az Infotv. rendelkezései a polgárok, a civil szervezetek, a sajtó „házőrző kutya” (watchdog) szerepét erősítik, de ez a fajta „civil kontroll” nem azonos az arra feljogosított ellenőrző szervek törvényességi és számviteli ellenőrzési jogosítványaival. Az ellenőrző szervek által közölt adatokat továbbá az ellenkező bizonyításáig valóságnak kell elfogadni, jogsértés gyanúja esetén pedig adott a lehetőség eljárás kezdeményezésére a közfeladatot ellátó szerv ellen. A NAIH álláspontja szerint a szakértő szervek feladata a törvényességi, számviteli ellenőrzés, az egyes számlák bizonylati megfelelőségének vizsgálata, egy könyvelési tétel jogszerűségének megítélése, nem ez az információszabadság alapjogának funkciója<sup>309</sup>. A kúriai joggyakorlat-elemzés azt állapította meg<sup>310</sup>, hogy néhány esetben történt hivatkozás arra az Infotv. rendelkezésre, amely szerint az adatkezelő számlaszintű elszámolásra nem kötelezhető, azonban ezeket a hivatkozásokat a vizsgált esetekben az eljáró bíróságok jellemzően

<sup>305</sup> <https://www.parlament.hu/irom40/05404/05404.pdf>

<sup>306</sup> Gazdóf Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8. o. Infotv. 29. § (1a) bek.

<sup>307</sup> <https://www.parlament.hu/irom40/05404/05404.pdf>

<sup>308</sup> Gazdóf Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 9. o.

<sup>309</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 57. o.

<sup>310</sup> [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [74]



nem fogadták el, ennek indoka pedig általában az volt, hogy önmagában az igényelt, esetlegesen jelentős számú adat nagy mennyisége még nem jelent számlaszintű elszámolási kötelezettséget, ezt minden esetben egyedileg kell elvégezni. Az Átlátszó első körben csak szerződéslistát kért be a Nemzeti Agrárgazdasági Kamarától, hiszen ahhoz, hogy el tudják dönteni, konkrétan mely szerződéseket kérjük ki, tudniuk kellett, hogy egyáltalán milyen szerződéseket kötött az adatkezelő. A NAK először teljesen elutasította az igénylést, majd megküldte a 2014-es évre vonatkozó adatokat – a többit azért nem, mert azok megismerése a NAK gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzését jelentené. A NAIH állásfoglalása ugyanakkor egyértelművé tette: a megkötött szerződések adatai minden esetben korlátozás nélkül, bárki által megismerhető információk. A NAIH azt is világossá tette, hogy ha a kért adatok bármilyen formában a kamara rendelkezésére állnak, akkor azokat köteles az adatigénylő által kért módon csoportosítani, amennyiben az nem jelent aránytalan terhet, ergo: nem minősül új adat előállításának a szerződések adatainak táblázatba történő bemásolása<sup>311</sup>. Az Átlátszó egy másik esetben<sup>312</sup> az állami monopolcég, a Szerencsejáték Zrt. tulajdonában álló és támogatásait kiosztó Szerencsejáték Service Nonprofit Kft.-től közérdekű adatigénylésben kérte egyes közhasznú szervezetekkel kötött minden szerződést, a szerződésekhez kapcsolódó támogatási kérelmeket, és a támogatások odaítéléséről szóló döntéseket, a szervezetek beszámolóit és teljesítési igazolásait a pénz felhasználásáról. A Szerencsejáték Zrt. leánycége válaszul elküldte a 70 milliós és a 100 milliós támogatási szerződést, de üzleti titokra hivatkozva kitakarta belőlük, hogy mire kapta a pénzt a közhasznú alapítvány. A teljesítési igazolásokat és beszámolókat pedig egyáltalán nem küldték meg arra hivatkozva, hogy szerintük ez tételes, átfogó, számlaszintű ellenőrzés (lenne), amit az Infotv. rendelkezése alapján nem kell teljesíteniük. Az ügyben adatigénylési per indult 2020 végén.

A 2016. évi LXVII. törvény 90. § ültette be a Taktv.-be a nagy vitát kiváltó, a köztulajdonban levő gazdasági társaságok átláthatóságát szűkítő 7/I. §-t:

„(1) A villamosenergia-termelési, villamosenergia-kereskedelmi, földgáz-kereskedelmi, villamosenergia-elosztási, földgázelosztási, földgáztárolási, átviteli rendszerirányítási, távhőtermelési, központi adatgyűjtő és feldolgozó rendszer működtetési, továbbá hatósági nyilvántartáshoz kötött távközlési tevékenységet, vagy ezen tevékenységek végzését támogató vagyonkezelői feladatokat főtevékenységként ellátó, köztulajdonban álló gazdasági társaságnak, valamint az általa a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozásnak (a továbbiakban: irányított vállalkozás) az e tevékenységéhez kapcsolódóan kötött szerződésében foglalt, az 1. mellékletben meghatározott üzleti, pénzügyi, műszaki adatok, és az ezen szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló üzleti, pénzügyi, műszaki adatok közül azok, amelyek nyilvánosságát az adat keletkezésétől számított, legfeljebb az 1. mellékletben meghatározott időtartam alatt, nemzetbiztonsági, központi pénzügyi vagy külügyi érdekből – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés b), e) és f) pontjára figyelemmel – korlátozni szükséges, nem ismerhetőek meg.

(2) Nem ismerhető meg továbbá 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.

(3) 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.”

A törvénymódosítás indokolása így fogalmaz<sup>313</sup>: „A felelős gazdálkodás körében a nemzeti vagyonnal gazdálkodó köztulajdonban álló gazdasági társaságok a közérdekű adatok nyilvánosságának és az információszabadság alkotmányos keretei között működhetnek. Az információszabadság nem korlátozhatja aránytalanul a jogszerű nemzetgazdasági érdeket. A közérdekű adatok megismerése nem

<sup>311</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2015/07/megkaptuk-es-kozzetesszuk-a-nemzeti-agrargazdasagi-kamara-szerzodeseinek-listajat/>

<sup>312</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2020/11/beperelejuk-a-szerencsejatek-zrt-t-a-cof-nek-adott-170-millios-tamogatas-papirjaiert/>

<sup>313</sup> <https://www.parlament.hu/irom40/10536/10536.pdf>





korlátozhatatlan alapjog, melyre figyelemmel az Infotv. lehetővé teszi, hogy egyes speciális célokra tekintettel a jogalkotó törvényi szinten korlátozza a közérdekű adatok megismerhetőségét.

Az adatnyilvánosság biztosításának keretei az Infotv. 27. § (2) bekezdés b), e) és f) pontja szerinti nemzetbiztonsági, központi pénzügyi vagy devizapolitikai, illetve a külügyi kapcsolatokhoz, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokhoz fűződő érdekek mentén szükségszerűen korlátozhatóak. Az ország energiaellátás-biztonságának alapját jelentő vagyon (beleértve a villamosenergia-termelési, villamosenergia- illetve földgáz-kereskedelmi, földgáztárolási, átviteli rendszerirányítási, távhőtermelési, továbbá hatósági nyilvántartáshoz kötött távközlési tevékenységet, vagy ezen tevékenységek végzését támogató vagyonkezelői feladatokat főtevékenységként ellátó köztulajdonban álló gazdasági társaságokat is) állami tulajdon, az Alaptörvény „A közpénzek” alfejezetében található 38. cikk értelmében nemzeti vagyon, melynek védelme, megőrzése, az azzal való felelős gazdálkodás az ország nemzetbiztonsági (gazdasági, politikai és honvédelmi), központi pénzügyi, illetve a külügyi kapcsolatokhoz fűződő érdekei mentén történhet. Ezen érdekek veszélyeztetésének elkerülése alapvető – az adatnyilvánossággal párhuzamosan érvényesülő – elvárás az érintett nemzeti vagyonnal gazdálkodó, köztulajdonban álló gazdasági társaságokkal szemben.

Mivel a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozása a felelős gazdálkodás keretében szükségszerűen biztosítandó az Infotv. felhatalmazása alapján, így az Infotv. által is meghatározott jogszerű korlátozást engedő célok körébe tartozik. A javasolt új 7/I. § (1) bekezdésében megfogalmazott rendelkezés szabályozza azokat a helyzeteket, melyekben az ilyen vagyonnal való gazdálkodás körében az adatnyilvánosság a nemzetbiztonság, a külügyi kapcsolatok, továbbá a központi pénzügyi érdekek, valamint az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében garantált tisztességes gazdasági verseny érvényre juttatása (azaz a versenytorzítás elkerülése) és a fogyasztók jogainak (különösen az ellátásbiztonsághoz való jog) védelmére figyelemmel korlátozásra kerül. A nemzeti vagyonnal gazdálkodó köztulajdonban álló gazdasági társaságok a fentiekén kívül továbbá kezelhetnek olyan adatokat, amelyek kétséget kizáróan az üzleti titok körébe tartoznak. Ezek tekintetében a szabályozás a jogalkalmazó számára támpontot nyújt annak mérlegelésében, hogy valamely közérdekből nyilvános adat megismeréséhez vagy az üzleti titok meg nem ismeréséhez fűződik-e nagyobb érdek (közérdekűségi teszt).

A javasolt új 7/I. § (2)-(3) bekezdése szabályozza tehát azt is, amikor az üzleti tevékenységgel kapcsolatos adat nem ismerhető meg, tekintettel arra, hogy az üzleti adatok, információk titokban maradásához fűződő méltányolható érdek az állami tulajdonban lévő vagy többségi állami részesedéssel működő gazdasági társaságok esetében is fennállhat. Az információs szabadság társadalmi rendeltetésével össze nem férő tág értelmezése nem korlátozhatja aránytalanul a jogszerű nemzetgazdasági érdekeket. A közpénzekkel való felelős gazdálkodás azt is feltételezi, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok is egyenlő és tisztességes versenyfeltételekkel működhetnek a piacon. A javasolt új 7/I. §-ban megjelölt adatok piacbefolyásolásra alkalmas információknak is minősülhetnek, melyek nyilvánosság általi megismerése az Európai Unió belüli belső piac torzulásához is vezethet. Az esetleges aránytalan sérelem lehetőség szerinti legszélesebb körű megakadályozása érdekében indokolt, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaság üzleti tevékenységével kapcsolatos meghatározott adatokra vonatkozó – a hatályos törvényi rendelkezésekhez képest pontosítást jelentő – rendelkezéseket a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni lehessen, erről a törvény 8. §-ának javasolt új (8) bekezdése szól.”

A kritikusok azzal érveltek<sup>314</sup>: eddig sem **az volt a helyzet, hogy minden nyilvános lenne**, ami egy köztulajdonban álló cég gazdálkodásával kapcsolatos, hanem az, hogy a főszabály a nyilvánosság, de ha az adat kiadásával összefüggő aránytalan sérelmet tud az adatkezelő bizonyítani, akkor mégsem köteles teljesíteni az adatkérést. A Taktv. módosítása két csoportba sorolja a köztulajdonban álló gazdasági társaságokat: a kritikusok úgy fogalmaztak, hogy az energetikai vállalatokat kimondottan mentesíti az adatnyilvánosság követelménye alól, míg a többi állami, önkormányzati gazdasági társaságnál csak a hatását tekintve szűkíti az információs szabadságot. A 7/I. § szerint az állami tulajdonban álló energetikai vállalatok “döntések megalapozását szolgáló üzleti, pénzügyi, műszaki, kereskedelmi, piaci” adata öt évig semmilyen körülmények között nem, harminc éven belül pedig csak az adott társaság mérlegelése alapján kerülhet nyilvánosságra nemzetbiztonsági, központi pénzügyi és

<sup>314</sup> <https://igyimankmi.atlatszo.hu/2016/05/11/a-kozpenz-korbevesz/>



külügyi érdekből. Az igazán kritikával illetett információszabadság-korlátozás azonban a többi köztulajdonban levő gazdasági társaságot érinti. A 7/I. § szerint, ha akárcsak közvetetten is bármilyen mértékű hátrány érne a köztulajdonban levő gazdasági társaságot egy adat nyilvánosságra kerülése esetén, akkor már jogszerűen tagadhatja meg az adatigénylés teljesítését. Eltitkolhatja a működésére vonatkozó adatokat az állami vagy önkormányzati cég, ha a nyilvánosságra hozatal közvetve a társaság piaci érdekeit veszélyeztetné. A köztulajdonban levő társaságok így olyan meghatározhatatlan tartalmú fogalmakra hivatkozva tagadhatják meg a nyilvánosság tájékoztatását, ami lényegét tekintve kiüresíti az információszabadságot az állami és önkormányzati cégek esetén – hangzott a tényfeltáró újságírók aggodalma<sup>315</sup>. Az aggodalmak olyasmiket fogalmaztak meg<sup>316</sup>, hogy egy kisváros távhős cége éppúgy eldughatja majd a 7/I. § miatt minden lényeges szerződését a nyilvánosság elől, mint az MVM Paks II Zrt., s miután az MVM-Csoport mellett a MFB Zrt.-n keresztül 100%-os állami tulajdonban lévő Fővárosi Gázművek Zrt. 2014-es árbevétele például közel 170 milliárd forint volt, 1 milliárd fölötti adózott eredménnyel, de még egy olyan, a szektorban mikroszereplőnek minősülő cég, mint a miskolci távhőszolgáltató, a MIHŐ Kft. is 5 milliárd feletti árbevételért el 2014-ben, így összességében minimum évi 1500 milliárd forint közpénz elköltésének a nyilvánossága szűnhet meg csak az energetikában érintett köztulajdonú cégek szerződésai és kapcsolódó dokumentumai titkosításának új jogalapjával. Az At. 17. § (9) bek. a következő korlátozó szabályt tartalmazza: „A nukleáris létesítménnyel, valamint annak építményeivel összefüggő valamennyi, az engedélyezési eljárásban felmerült adat nyilvánosságra hozatalát az eljáró hatóság megtagadhatja, amennyiben az adat nyilvánosságra hozatala nemzetbiztonsági vagy honvédelmi érdeket, a közbiztonságot, Magyarország külügyi tevékenységét, külügyi kapcsolatait, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatait sérti vagy veszélyezteti, szellemi tulajdonhoz való jogot sért, vagy ha az adat nyilvánosságra hozatala a hatásterületet érintően a környezet védelmi szintjének csökkenésével járna. A nyilvánosságra hozatal megtagadható továbbá abban az esetben is, ha az bírósági, illetve más hatósági eljárás lefolytatását veszélyezteti, kivéve, ha az eljáró bíróság, hatóság engedélyezi az adat nyilvánosságra hozatalát.” Az elmúlt pár évben állami projektörvényekben is felbukkantak információszabadságot szűkítő, korlátozó rendelkezések. A Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény (Paks2projekttv.) 5. § hatályos szövege ezt mondja ki: „A Megvalósítási Megállapodásokban és a Beruházással összefüggésben az Egyezmény 3. cikk 1. pontja szerinti Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói, valamint az Egyezmény 3. cikk 2. pontja szerinti Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött szerződésekben foglalt azon üzleti és műszaki adatok, valamint az ezen Megvalósítási Megállapodások, szerződések és az Egyezmény előkészítésével, megkötésével kapcsolatos azon üzleti és műszaki adatok, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló azon adatok, amelyeknek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) III. Fejezete szerinti közérdekű adatigénylés során történő megismerése az Infotv. 27. § (2) bekezdés b) és h) pontja szerinti nemzetbiztonsági érdeket, illetve szellemi tulajdonhoz fűződő jogot sértene, – azok keletkezésétől számított 30 évig – közérdekű adatként nem ismerhetők meg.” A 4/2021. (I. 22.) AB határozat az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, valamint a 39. cikk (2) bek.-ből fakadó alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Paks2projekttv. 5. § az Orosz Kijelölt Szervezet alvállalkozói, valamint a Magyar Kijelölt Szervezet alvállalkozói vonatkozásában csak akkor alkalmazható, ha azok közfeladatot ellátó szervezetnek tekintendők. A Paks2projekttv. 5. § mérlegelés nélküli, 30 évre történő titkosítást előíró rendelkezését a 4/2021. (I. 22.) AB határozat egyebekben nem találta Alaptörvényellenesnek. Úgy fogalmaz, hogy az információszabadság kiemelt fontosságú és az Alaptörvény nemcsak a közhatalom, hanem kimondottan a közpénzek felhasználásának vonatkozásában is transzparenciát követel, de a közérdekű adatok megismerhetősége alapos indokkal – például nemzetbiztonsági okokból – korlátozható<sup>317</sup>.

A Budapest–Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvény (B-Bprojekttv.) 2. § (3)-(4) bek.-ben ez szerepel: „(3) Ha a Beruházással összefüggésben megkötött szerződésekben és a szerződés előkészítésével, megkötésével kapcsolatos iratokban foglalt adatok megismerése Magyarország

<sup>315</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2016/05/ujabb-frontalis-kormanyzati-tamadas-az-informacioszabadsag-ellen/>

<sup>316</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2016/05/lex-varga-a-matolcsy-alapitvanyok-vagyonanak-sokszorosat-tuntetheti-el-varga-mihaly-javaslat/>

<sup>317</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2021/01/az-alkotmanybirosag-szerint-rendben-van-hogy-a-kormany-30-evre-titikositotta-a-paks-2-projektet/>



külpolitikai, külgazdasági érdekeinek illetéktelen külső befolyástól mentes érvényesítését veszélyezteti, azok megismerése iránti igény teljesítését az adatok keletkezésétől számított tíz évig meg kell tagadni. (4) A (3) bekezdésben foglalt adatok megismerése iránti igény teljesíthetőségéről, valamint az adatok nyilvánosságra hozataláról – Magyarország külpolitikai, külgazdasági érdekeit mérlegelve, ennek során a Kínai Népköztársaság Kormányának álláspontját beszerezve – a külgazdasági ügyekért felelős miniszter dönt.” A jogalkotó itt választhatott volna több, az Alaptörvény 2. § (1) bek.-ben rögzített zsinórmértéknek megfelelő, az információs szabadságot – úgy is mint alapjogot és alkotmányos célt – kímélő megoldást is. A döntés-előkészítő iratok külpolitikai érdekből történő korlátozását viszonylag nehéz kifogásolni. A beruházással összefüggésben belföldi gazdálkodó szervezetek között is születnek – pl. alvállalkozói – szerződések: ezeknek a nyilvánossága aligha sért külpolitikai, külgazdasági érdeket. A törvényalkotó úgy is dönthetett volna, hogy egyúttal elrendeli a főszabályként titkos szerződések egyes alapvető adatainak a kötelező közzétételét.

Végezetül pedig akár törvényi korlátok közé is lehet szorítani a szakminiszter mérlegelési jogát, hogy a beruházással összefüggő szerződésekből mit enged megismerni, és mit nem<sup>318</sup>. Az állami projektek végrehajtóival kapcsolatban egyébként a Paks2projekttv., ill. az alapjául szolgáló államközi szerződés is tartalmaz utalást a köztulajdonban levő MVM Paks II Zrt.-re, a B-Bprojekttv. viszont nevesíti is a szintén köztulajdonban levő Kínai–Magyar Vasúti Nzrt.-t (4. § /2/ bek.) – mindkét gazdasági társaság az érintetti körbe tartozik. A Ptv. 53. § (4) bek. szövegét a 2016. évi XIII. törvény 1. § így állapította meg: „A postai szolgáltató a jogszabályban meghatározott adatokat köteles nyilvánosan hozzáférhetővé tenni. Az egyetemes postai szolgáltatásra vonatkozó adaton kívül nem ismerhető meg az egyetemes postai szolgáltató és az egyetemes postai szolgáltató által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megismerése az egyetemes postai szolgáltató vagy az egyetemes postai szolgáltató által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet jelentene. Aránytalan a sérelem különösen akkor, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala az egyetemes postai szolgáltató vagy az egyetemes postai szolgáltató által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.” A törvénymódosítást vizsgálta és „átengedte” a 7/2016. (IV. 6.) AB határozat azzal<sup>319</sup>, hogy a módosítást alkotmányosan csak úgy lehet értelmezni, hogy az nem enged nagyobb teret a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásának, mint amit az információs szabadsági törvény eddig is lehetővé tett. A TAO-támogatások nyilvánosságának szűkítése miatt releváns, hogy a 2014. évi XCII. törvény 6. § egészítette ki a St. 22. §-t egy (3a) bek.-sel, amely szerint a sportági szakszövetség „a nem állami, nem önkormányzati” támogatások tekintetében összesített adattartalom szolgáltatásával is teljesítheti a hozzá benyújtott adatigényléseket<sup>320</sup>. A Kbt. 9. § (1) b) pontja, és (11)-(12) bek. alapján egyes nemzetbiztonsági érdekekkel összefüggő beszerzések során kezelt közérdekű adat, valamint közérdekből nyilvános adat megismerését az 5. § (1) bekezdés a)–c) pontjában meghatározott ajánlatkérő nemzetbiztonsági érdekből – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével, legfeljebb az adat keletkezésétől számított tíz éves időtartam lejártáig – korlátozhatja, azonban a beszerzéssel összefüggésben feladat- és hatáskörében eljáró szerv határozatának, a beszerzési eljárás nyertes ajánlattevője személyének, valamint a beszerzésre vonatkozó szerződések megnevezésének, tárgyának, értékének, időtartamának, a szerződő felek nevének megismerése nem korlátozható. A 44. § az Ütv. szerinti üzleti titokkal kapcsolatban a közbeszerzési eljárásban résztvevő gazdasági szereplő számára biztosít jogokat azzal, hogy a gazdasági szereplő – egyebek mellett – nem nyilváníthatja üzleti titoknak különösen az Infotv. 27. § (3) bek. szerinti közérdekből nyilvános adatokat. A Kt. 4. § (2) teszi lehetővé, hasonló típusú megfontolásból, a zártkörű koncessziós pályázatot, az NFAtv. 30. § (4) bek. pedig a nyilvánosságra hozatali kötelezettség korlátozását. A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény 2. § (10)-(11) bek. is tartalmaz egy, a Kbt. 9. § idézett bekezdéseivel hasonló szabályozást, mely szerint egyes, törvényben meghatározott beszerzésekkel összefüggésben kezelt közérdekű adat, valamint közérdekből nyilvános adat

<sup>318</sup> [https://hvg.hu/itthon/20200406\\_Schiffer\\_A\\_kinai\\_titok](https://hvg.hu/itthon/20200406_Schiffer_A_kinai_titok)

<sup>319</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2016/03/az-alkotmanybirosag-tovabbra-is-a-nyilvanossag-partjan/>

<sup>320</sup> <https://blog.atlatszo.hu/2016/10/kormanyzati-erdek-hogy-ne-tudjuk-meg-ki-es-mire-kapott-adokedvezmenyt/>



megismerését az ajánlatkérő nemzetbiztonsági vagy honvédelmi érdekből – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével, legfeljebb az adat keletkezésétől számított tíz éves időtartamig – korlátozhatja, azonban az ott meghatározott beszerzéssel összefüggésben feladat- és hatáskörében eljáró szerv határozatának, a beszerzési eljárás nyertes ajánlattevője személyének és a beszerzésre vonatkozó szerződések megnevezésének, tárgyának, értékének, időtartamának és a szerződő felek nevének megismerése nem korlátozható. Az 52. § pedig ugyancsak a Kbt. szabályozásával harmonizálva, az üzleti titokká nyilvánítás elé abszolút korlátként állítja az Infotv. szabályait („Nem korlátozható vagy nem tiltható meg üzleti titokra hivatkozással olyan tény, információ, megoldás vagy adat nyilvánosságra hozatala, amely a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség alá esik.”). Az MNBtv. 162. § (3) bek. az Infotv. 27. § (2) bek. e) pontja alapján a következőket rendeli el: „Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság által az MNB bármely feladatának ellátásával kapcsolatban kezelt azon adat, amelynek megismerése az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja szerinti központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdeket sértene, az MNB vagy az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság általi nyilvánosságra hozataláig, de legfeljebb az adat keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános.” A (4) bek. a Taktv. 7/I. § és a Ptv. 53. § (4) bek. mintáját követi: „Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság és ezen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás által kezelt üzleti tevékenységgel kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megismerése az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság vagy ezen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet jelentene, nem ismerhető meg. Aránytalan sérelemnek minősül az, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság vagy ezen gazdasági társaság által a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény szerint közvetlenül vagy közvetve irányított vállalkozás bármely versenytársát indokolatlan előnyhöz juttatná.” A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény 2. § (6) bek. az Integrációs Szervezet működésével kapcsolatos adatok nyilvánosságát az Infotv. 27. § (2) bek. e) pontjára hivatkozva korlátozza. A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 24. § (1) bek. **nem nyilvános támogatási adatnak minősíti valamennyi, az adatkezelő szerv eljárásában készített vagy rögzített, a már tárgyalt (2) bek. szerinti adatkörön kívüli adatot.**



## 7 AZ ÉRINTETTI KÖR INFORMÁCIÓSZABADSÁGOT ÉRINTŐ KÖTELEZETTSÉGEI TELJESÜLÉSI GYAKORLATÁNAK ELŐZETES ELEMZÉSE

### 7.1 Közzétételi kötelezettség megvalósulásának gyakorlata

A szabályozás sajátosságaiból fakadóan, az aktív információszabadsággal összefüggő jogi eljárás rendkívül ritka, így erre vonatkozó elemzést egyáltalán nem találtunk. A közzétételi kötelezettség teljesülése körében szűkebb értelemben vett előzménykutatásként kizárólag a TI állami vállalatokat érintő 2014-es és 2015-ös, valamint a szegedi önkormányzati vállalatokat vizsgáló 2016-os és 2017-es kutatásai állnak rendelkezésünkre. Ezenkívül – a szakirodalom mellett – a NAIH tapasztalataira, ÁSZ-jelentésekre (utóbbinál az érintetti körön belül a köztestületek esetében találtunk teljes körű elemzést) támaszkodhatunk. Ennek megfelelően, a vonatkozó szakirodalom ismertetése után, az érintetti körön belül, a kutatás fókuszát jelentő három csoportban, így a köztulajdonban levő gazdasági társaságok, az állami/önkormányzati háttérű alapítványok és a köztestületek vonatkozásában tekintjük át a NAIH és az ÁSZ tapasztalatait a közzétételi kötelezettség teljesülését illetően. Végül pedig bemutatjuk az említett TI-kutatásokat, azok – a további vizsgálat szempontjából releváns – megállapításait, tanulságait.

#### 7.1.1 Szakirodalmi források

Gazdóf Angéla tanulmányában<sup>321</sup> hangsúlyozza, hogy a köztulajdonban levő gazdasági társaságok működésével összefüggő, közérdekű információk naprakész közzététele – az adatok bárki általi hozzáférhetőségének, megismerhetőségének és terjeszthetőségének biztosításával – az adott cég integritását is növeli. Felidézi<sup>322</sup>, hogy a jogszabályi előírások mellett az MNV Zrt., mint számos állami tulajdonú gazdasági társaság tulajdonosi joggyakorlója részletes ajánlásokat és javaslatok fogalmazott meg a tulajdonolt társaságok számára, amelyek felhasználják a vonatkozó OECD-ajánlásokat, nagyvállalati és tőzsdei gyakorlatot. Természetesen az már önmagában fontos fejlemény, hogy az MNV Zrt. az állami tulajdonú társaságok számára kiadott ajánlásában<sup>323</sup> külön, a 182-191. pontokban foglalkozik a nyilvános információk körének meghatározásával. Úgy tűnik azonban, hogy az ajánlás valóban nem igazítja el a tulajdonolt cégeket, amikor túlságosan is az általánosságok szintjén fogalmaz<sup>324</sup>: „185. Javasolt, hogy a társaságok a kötelező elemeken túl, az üzleti titkokat és információkat nem sértő módon, minél több információt hozzanak nyilvánosságra tevékenységükről. 188. A társaságoknak javasolt honlapot működtetni, ahol a társaságra vonatkozó alapvető információkat közzéteszik.” Előremutató ugyanakkor, hogy a 191. pontban javasolja<sup>325</sup>: a társaságok a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb 30 napon belül válaszoljanak a Kapcsolattartási pontra – lehetőleg eKapcsolati pontra – érkező megkeresésekre. A vizsgálati és konzultációs ügyekből Zsikóné Kendra Klára azt a tapasztalatot szűri le<sup>326</sup>, hogy a közzétételre kötelezettek a „szükséges rossz” attitűdjével tekintenek a kötelező közzétételre és amennyire csak lehet, szűk körben határozzák meg azokat az adatköröket, amelyekre véleményük szerint vonatkozik a nyilvánosságra hozatali kötelezettség. Az Infotv. 37. § (3) bek. alapján a közzétételre kötelezett szervek vezetői, a NAIH véleményének kikérésével határozhatnak meg egyedi – tehát az adott szerve, szervtípusra szabott – közzétételi listát is. A NAIH tapasztalata<sup>327</sup> ugyanakkor az, hogy a közfeladatot ellátó szervek, s köztük a köztulajdonban

<sup>321</sup> Gazdóf Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 5. o.

<sup>322</sup> Gazdóf Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 10. o.

<sup>323</sup> [http://mnvzrt.hu/iframe/felso\\_menu/tarsasagi\\_portfolio/eljarasi\\_dokumentumok/vallalatiranyitasi\\_ajanlasok/ajanlas\\_allami\\_tulajdonu\\_tarsasagok\\_szamara.html](http://mnvzrt.hu/iframe/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasagok_szamara.html)

<sup>324</sup> [http://mnvzrt.hu/iframe/felso\\_menu/tarsasagi\\_portfolio/eljarasi\\_dokumentumok/vallalatiranyitasi\\_ajanlasok/ajanlas\\_allami\\_tulajdonu\\_tarsasagok\\_szamara.html](http://mnvzrt.hu/iframe/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasagok_szamara.html)

<sup>325</sup> [http://mnvzrt.hu/iframe/felso\\_menu/tarsasagi\\_portfolio/eljarasi\\_dokumentumok/vallalatiranyitasi\\_ajanlasok/ajanlas\\_allami\\_tulajdonu\\_tarsasagok\\_szamara.html](http://mnvzrt.hu/iframe/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasagok_szamara.html)

<sup>326</sup> Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 4. o.

<sup>327</sup> Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 4. o. és Gazdóf Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok



levő gazdasági társaságok vezetői a lehetőséggel, az egyedi közzétételi lista eszközével ritkán élnek. Zsikóné Kendra Klára összegyűjtötte <sup>328</sup> a **közzétételi gyakorlatban általánosan tapasztalható anomáliákat:**

1. **Az elektronikus közzétételt az adatkezelők a legkülönbözőbb módon valósítják meg,** és csak csekély hányadukról mondható el az, hogy az általános közzétételi lista szerinti módon és formában kerülnek közzétételre az adatok.
2. Többször előforduló közzétételi hiányosságot eredményez **az Infotv. szerinti közzétételi egységek adattartalmának nem megfelelő értelmezése.** Tipikus esete ennek a II/15. – a közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelező statisztikai adatszolgáltatás adott szervezethez vonatkozó adatai – közzétételi egység. Ez a nyilvánosságra hozatal szorosan összefügg az adott közfeladatot ellátó szervezethez benyújtott közérdekű adatok megismerésére irányuló igényekkel, illetve azok elutasítási/megtagadási okaival. Sok esetben a közfeladatot ellátó szervezetek nem teljesítik az Infotv. 30. § (3) bek. utolsó mondata szerinti kötelező adatszolgáltatást, ami következhet abból is, hogy az adatkezelők nincsenek tisztában azzal, hogy minden évben statisztikát kell készíteni, és azt amellet, hogy a Hatóságnak el kell küldeni, nyilvánosságra kell hozni a saját közzétételi listájukban. Ahol a közzétételi egységben adat szerepel, azok az adatok legtöbbször ügyiratforgalmi statisztikák, azonban gyakran fordul elő „a nem rendelkezünk ilyen statisztikával” jelzés is.
3. **Elterjedt és gyakori rossz megoldás, hogy nem az általános közzétételi lista szerkezete szerinti közzétételi egységekben hozzák nyilvánosságra az adatokat,** hanem a maguk által kialakított rendszerben.
4. **A Hatóság tapasztalatai azt mutatják, hogy az általános közzétételi lista leginkább elhanyagolt közzétételi egysége a gazdasági adatokat tartalmazó rész.**

Zsikóné Kendra Klára a kutatástól a következő előrelépéseket várja<sup>329</sup>. A kutatás megfelelő eszköz lehet a közfeladatot ellátó szervezetek és a tulajdonukban lévő gazdasági társaságok elektronikus közzétételét elősegítő helyi normáikhoz utasításjavaslat, illetve ehhez kapcsolódóan egy magyarázatot tartalmazó közzétételi lista elkészítéséhez. A kutatás eredményeként olyan jogalkotási javaslatok kidolgozását látná célszerűnek, amelyek ösztönözhetnék a közfeladatot ellátó szervezetek elektronikus közzététel iránti hajlandóságát. A közfeladatot ellátó szervezetek vezetőit – Zsikóné szerint – érdekeltté kellene tenni, hogy az információszabadság biztosítását ne kényszerként, szükséges rosszként kezeljék, hanem működésük átláthatóságát minél szélesebb körben biztosítsák. Jó megoldásként veti fel, ha valamennyi közfeladatot ellátó szervnél információs jogi tisztviselő kijelölésére kerülne sor (róluk a NAIH nyilvántartást is vezethetne), aki az elektronikus közzététellel, illetve a közérdekű adatigénylésekkel, az ehhez kapcsolódó éves statisztikával foglalkozna. Zsikóné problémaként veti fel itt, hogy a NAIH nem rendelkezik pontos számadattal arról, hogy jelenleg Magyarországon – a közoktatási intézmények kivételével – szám szerint hány közfeladatot ellátó szerv működik és birtokol közérdekű adatot: amennyiben a már meglévő nyilvántartás vezetése átkerülne a NAIH-hoz, illetve a bejelentendő adattartalom kiegészülne az információs jogi tisztviselőre vonatkozó adatokkal, a NAIH számára is ismertté válna az adatokat kezelő érintetti kör. Végül megfelelő lehetőségként veti fel Zsikóné Kendra Klára az elektronikus közzétételi kötelezettség, illetve az adatok folyamatos aktualizálása elmulasztása vonatkozásában alkalmazandó szankcionálás szabályrendszerének kialakítását. Az aktív környezeti információszabadság kapcsán, az elektronikus közzététel elterjedése előtt, 2001-ben Kalas György még azt javasolta<sup>330</sup>, hogy érdemes a környezethasználó cégek környezetvédelmi jelentéseit böngészni és ellátogatni az általuk szervezett „nyílt napokra”. A mai helyzettel, tehát a környezeti információk terén érvényesülő elektronikus közzététellel kapcsolatban Tóth Éva tanulmányában<sup>331</sup> összefoglalja a leglényegesebb civil tapasztalatokat. A civil szervezetek álláspontja szerint az információs rendszerek nagy részének a praktikus használata komoly előképzettséget és szakértelmet igényel, fontos volna ezért közérthető, mindenki számára elérhető és használható felületek létrehozása. Problémát jelent

nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 4-5. o.

<sup>328</sup>Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 8. o.

<sup>329</sup>Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 10-11. o.

<sup>330</sup>Kalas György: Joggal, körömmel (KÖT, 2001., Bp.): 9. o.

<sup>331</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 1-2-o.



továbbá, hogy a különböző környezeti elemekre vonatkozó adatok külön információs rendszerekben foglaltak: a természetvédelmi adatok széles körben elérhetőek és részletesek, a környezetvédelmi adatszolgáltatás azonban hiányos.

## 7.1.2 A NAIH és az ÁSZ tapasztalatai

A NAIH és az ÁSZ az utóbbi években több vizsgálatban, jelentésben, állásfoglalásban foglalkozott a köztulajdonban levő gazdasági társaságok, állami/önkormányzati háttérű alapítványok és köztestületek – tágabb értelemben vett – közzétételi gyakorlatával. A felhasznált dokumentumok döntő hányadban a három célcsoport közül az elsőre, az állami, önkormányzati cégekre vonatkoznak.

### 7.1.2.1 A NAIH és az ÁSZ tapasztalatai köztulajdonban levő gazdasági társaságoknál

A NAIH vizsgálatai során többször szembesült azzal a ténnyel, hogy a köztulajdonban levő gazdasági társaságok információszabadságot sértő gyakorlatot valósítanak meg a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételének elmulasztásával. **A NAIH több – a kizárólagos állami tulajdonban álló MKB Bank Zrt., a KELER Zrt., az MNB-Biztonsági Szolgáltatások Zrt., valamint az MNB-Jóléti Humán Szolgáltató és Üzemeltető Kft. gyakorlatát vizsgáló – jelentésében is megállapította, hogy az adott cégek sem az általános közzétételi kötelezettségének, sem a Taktv. szerinti különös közzétételi kötelezettségének nem tettek hiánytalanul eleget**<sup>332</sup>. Az ÁSZ az államháztartáson kívül működő szervezetek ellenőrzése során „jógyakorlatokat” is feltárt, így például, amikor a tulajdonosi joggyakorló – a kötelező jogszabályi előírás hiányában is – üzleti terv készítésének a kötelezettségét írta elő, melyet az érintett társaságok teljesítettek, amivel a társaságok működése átláthatóbbá vált<sup>333</sup>. Az ÁSZ ugyanakkor több jelentésben is megállapította, hogy számos többségi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság a Taktv. előírásai ellenére az ellenőrzött időszakban nem tette közzé a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, vezető állású munkavállalók, valamint az önálló cégjegyzésre, vagy bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók adatait, megbízási díjait, így az átláthatóságot nem biztosította<sup>334</sup>. Az önkormányzati tulajdonban álló város- és piacüzemeltetési feladatokat ellátó gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatairól szóló elemzés megállapította, hogy az ellenőrzött társaságok több mint a fele – 25 társaság – nem teljesítette a közérdekű adatokhoz kapcsolódó közzétételi kötelezettségét, így a nyilvánosság tájékoztatása, működésük átláthatósága nem volt biztosított. Az Infotv. és a Taktv. szerinti közzétételi kötelezettség teljesítésével összefüggésben készítenő szabályzatot az érintett társaságok 34%-a nem a jogszabály előírása szerint készítette el<sup>335</sup>. Az ÁSZ azt állapította meg, hogy a köztulajdonban levő gazdasági társaságok jelentős része nem valósít meg önkéntes jogkövető magatartást, nem alkalmazza teljeskörűen az Infotv. – és egyes ágazati törvények – nyilvánosságra vonatkozó szabályait. A közérdekű adatokhoz kapcsolódó közzétételi kötelezettség elmulasztásának azonban nincsen törvényben rögzített szankciója, ezért az ÁSZ szerint szükséges lenne kimunkálni a kötelezettség teljesítésének kikényszerítését<sup>336</sup>. Ennek érdekében a hivatkozott szakértői anyag keményebb, többnyire pénzügyi szankciókat javasol, így

- a) olyan mértékű bírság megállapítását, amelynek van visszatartó ereje;
- b) a jogszabályi kötelezettségüket elmulasztó cégek nyilvánosságra hozatalát, a vezetők megnevezését (ún. fekete lista);
- c) a nyilvánosságot nem teljesítő cégek esetében a vezetők és a területért felelős munkatársak premizálásának részleges vagy teljes tilalmát, (személyes pénzügyi szankció);

<sup>332</sup>Gazdó Angéla: A köztulajdonban levő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 11. o.

<sup>333</sup>Gazdó Angéla: A köztulajdonban levő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 12. o.

<sup>334</sup> <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/celkeresztben-az-atlathatosag> – ismerteti: Gazdó Angéla: A köztulajdonban levő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 12. o.

<sup>335</sup> <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/onkormanyzati-tarsasagok-elemzese-varosuzemeltetes> – ismerteti: Gazdó Angéla: A köztulajdonban levő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 12. o.

<sup>336</sup>Gazdó Angéla: A köztulajdonban levő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 12-13. o.



- d) forráselvonást az érintett társaságtól, mivel egyes, jogszabályban meghatározott kötelezettségét nem teljesítette;

továbbá ún. soft eszközöket is (pl. oktatás, képzés, ún. fehér lista)<sup>337</sup>.

A többségi állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok integritásának ellenőrzéséről 2020-ban készült ÁSZ-jelentés<sup>338</sup> általánosságban azt állapította meg, hogy a 19 ellenőrzött gazdasági társaságból 10 gazdasági társaság a működésének alapvető szabályozási feltételeit nem biztosította, mert nem rendelkezett az Szt. előírásainak megfelelő szabályzatokkal, így az integritáskontrollok kiépítettsége és működése nem volt megfelelő, ezáltal hiányoztak az átlátható, elszámoltatható működés alapvető feltételei: 7 gazdasági társaság nem biztosította az elvárt alapvető integritáskontrollok kiépítését, s e súlyos hiányosságok következtében az érintett gazdasági társaságok esetében nem érvényesült az integritásszemlélet, ezáltal nem voltak védettek a korrupcióval szemben, csupán 2 vizsgált gazdasági társaság biztosította a jogszabályokban előírt integritáskontrollok kiépítését, valamint gondoskodott az integritáselvek érvényesítése érdekében további integritáskontrollok kiépítéséről és működtetéséről. Az ÁSZ a jelentésben foglalt megállapítások alapján a gazdasági társaságok vezetői részére 25 javaslatot fogalmazott meg<sup>339</sup>. A vizsgálatunk szempontjából releváns megállapítások közül az 1.2. sz. megállapításban a következők szerepelnek<sup>340</sup>:

„A Comitatus Kft. a Taktv. 5. § (3) bek.-ben előírtak ellenére nem rendelkezett a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, valamint az Mt. 208. §-ának hatálya alá eső munkavállalók javadalmazása, valamint a jogviszony megszűnése esetére biztosított juttatások módjának, mértékének elveiről, annak rendszeréről szóló szabályzattal. (...).

A PÉCSI TUDÁSKÖZPONT Kft. a Taktv. 5. § (3) bek.-ben előírtak ellenére nem rendelkezett a vezető tisztségviselők, felügyelőbizottsági tagok, valamint az Mt. 208. §-ának hatálya alá eső munkavállalók javadalmazása, valamint a jogviszony megszűnése esetére biztosított juttatások módjának, mértékének elveiről, annak rendszeréről szóló szabályzattal. A Kbt. 27. § (1) bekezdésében előírtak ellenére nem határozta meg a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét. (...)

Az EH Ügyelet Kft. a Kbt. 27. § (1) bekezdésében előírtak ellenére nem határozta meg a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét. (...)

A Klinkoord Kft. a Kbt. 27. § (1) bekezdésében előírtak ellenére nem határozta meg a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét.”

Az 1.3. és 1.4. sz. megállapításokban a következőket találhatjuk<sup>341</sup>:

„A Nemzeti MAL-A Zrt. rendelkezett a Taktv. előírásainak megfelelő szabályzattal.

A Kun Hulladék Kft. rendelkezett a Taktv. és az Infotv. előírásainak megfelelő szabályzatokkal. A két gazdasági társaság az integritás elvek érvényesítése érdekében nem határozott meg beszerzési eljárásokkal kapcsolatos szabályozást, nem mérte fel a tevékenységében rejlő és szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, nem működtetett belső ellenőrzést, nem határozott meg etikai alapelveket, nem készítette el az ajándékok elfogadására vonatkozó szabályozást, továbbá nem szabályozta a partnerek átláthatóságának és összeférhetetlenségének szerződéskötést megelőző vizsgálatát. (...)

A NIPÜF Zrt. és a Herman Ottó Intézet Nkft. rendelkezett a Taktv., a Kbt., valamint az Info tv. által előírt szabályzatokkal. A Herman Ottó Intézet Nkft. 2018. július 1-jétől működtetett a Bkr. előírásainak megfelelő belső ellenőrzést, valamint 2018 szeptemberétől működtetett a Bkr. előírásainak megfelelő integrált kockázatkezelési rendszert. A NIPÜF Zrt. elkészítette az ajándékok elfogadására vonatkozó szabályozást, szabályozta a partnerek átláthatóságának és összeférhetetlenségének szerződéskötést megelőző vizsgálatát, azonban nem hozott létre munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszert, valamint nem rendelkezett a munkatársak gazdasági és egyéb érdekeltségeiről szóló nyilatkozat előírását alátámasztó belső szabályozással. A Herman Ottó Intézet Nkft. az ajándékok elfogadására, a partnerek

<sup>337</sup> Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 13. o.

<sup>338</sup> <https://www.aszhirportal.hu/hirek/koztulajdonu-cegek-integritasat-ertekelte-az-asz>

<sup>339</sup> <https://www.aszhirportal.hu/hirek/koztulajdonu-cegek-integritasat-ertekelte-az-asz> 6. o.

<sup>340</sup> <https://www.aszhirportal.hu/hirek/koztulajdonu-cegek-integritasat-ertekelte-az-asz> 16. o.

<sup>341</sup> <https://www.aszhirportal.hu/hirek/koztulajdonu-cegek-integritasat-ertekelte-az-asz> 17. o.





átláthatóságának és összeférhetetlenségének szerződéskötést megelőző vizsgálatára, a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerre, valamint a munkatársak gazdasági és egyéb érdekeltségeiről szóló nyilatkozataira vonatkozó szabályozást a 2018. szeptember 14-étől érvényes etikai kódexben határozta meg.”

A jelentés a továbbiakban javaslatokat fogalmazott meg a hiányzó szabályzatok megalkotására<sup>342</sup>.

Az önkormányzati tulajdonban álló Harkányi Gyógyfürdő Zrt. ellenőrzése kapcsán az ÁSZ összefoglalójába a következő általános érvénnyel bíró megállapítás került <sup>343</sup>: „Harkány Város Önkormányzata 99,94%-os többségi tulajdonában állt – látta el a gyógyfürdő üzemeltetés közfeladatát, mint az önkormányzat önként vállalt feladatát.” Egyebekben kimondta, hogy a 2015-2018. évekre vonatkozóan a társaság beszámoló-készítési kötelezettségének nem tett eleget, ezáltal nem biztosította a vagyongörzés és a vagyonnal történő elszámolás feltételét.

A hét nemzeti tulajdonú gazdasági társaság ellenőrzése során<sup>344</sup> az ÁSZ megállapította, hogy Igal Város Önkormányzata tulajdonosi joggyakorlása nem volt szabályszerű, mert az Igal-FÜRDŐ Üzemeltető és Szolgáltató Kft. javadalmazási szabályzatát nem alkotta meg, a 2015-2017. évi egyszerűsített éves beszámolóit a felügyelőbizottság jelentése nélkül fogadta el, illetve 2018. évre vonatkozó számviteli beszámolót nem hagyott jóvá, továbbá a felügyelőbizottság nem rendelkezett ügyrenddel<sup>345</sup>.

A Nyírbátori Városfejlesztő és Működtető Kft. és a Siklói Várszínház Kulturális és Idegenforgalmi Központ Nonprofit Közhasznú Kft. esetében a számvevőszéki ellenőrzés a felügyelőbizottságok ügyrendjeit hiányolta<sup>346</sup>.

Az ÁSZ ellenőrzése azt is megállapította, hogy a Velencei-tavi Kistérségi Járóbeteg Szakellátó Közhasznú Nonprofit Kft.-ben minősített többségi befolyással rendelkező Velence Város Önkormányzata a tulajdonosi joggyakorlás kereteit nem szabályszerűen alakította ki. A társaság nem rendelkezett a taggyűlés által megalkotott, a vezető tisztségviselők, a felügyelő bizottsági tagok és a vezető munkakörben dolgozó munkavállalók javadalmazására vonatkozó szabályzattal<sup>347</sup>.

A négy hulladékgyártással, illetve városüzemeltetéssel foglalkozó nemzeti tulajdonú társaság 2015-2017 közötti időszakra vonatkozó ÁSZ-ellenőrzéséből<sup>348</sup> a következőket érdemes kiemelniük.

A Jászberényi Vagyonkezelő és Városüzemeltető Nonprofit Zrt. kapcsán az ÁSZ ellenőrzése megállapította, hogy a társaság felett tulajdonosi jogokat gyakorló Jászberény Városi Önkormányzat tulajdonosi joggyakorlása nem volt szabályszerű, mivel az alapító a hatáskör átruházása és a hatáskör gyakorlása során a jogszabályi előírásoknak nem tett eleget az Szt. szerinti beszámoló jóváhagyása, az adózott eredmény elfogadása, valamint a javadalmazási szabályzat megalkotása tekintetében<sup>349</sup>.

Ugyancsak a javadalmazási szabályzatot hiányolta az ÁSZ a Mórahalom Város Önkormányzata tulajdonában álló MÓRAÉP Nonprofit Közhasznú Kft. ellenőrzése során<sup>350</sup>.

A szintén önkormányzati tulajdonban álló Zuglói Sport- és Rendezvényszervező Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság számvevőszéki ellenőrzése megállapította, hogy a társaság a kormányzati szektorra tekintettel előírt adatszolgáltatási kötelezettségét nem teljesítette<sup>351</sup>.

<sup>342</sup><https://www.aszhirportal.hu/hirek/koztulajdonu-cegek-integritasat-ertekelte-az-asz-21-22.-o>

<sup>343</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20185\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20185_sajto.pdf)

<sup>344</sup><https://www.aszhirportal.hu/hirek/het-nemzeti-tulajdonu-gazdasagi-tarsasag-ellenorzese-zarult-le>

<sup>345</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20178\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20178_sajto.pdf)

<sup>346</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20182\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20182_sajto.pdf) és

[https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20186\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20186_sajto.pdf)

<sup>347</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20184\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20184_sajto.pdf)

<sup>348</sup><https://www.aszhirportal.hu/hirek/lezarult-negy-onkormanyzati-tarsasag-ellenorzese>

<sup>349</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2019/19176\\_sajto.pdf?ctid=760](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2019/19176_sajto.pdf?ctid=760)

<sup>350</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2019/19186\\_sajto.pdf?ctid=760](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2019/19186_sajto.pdf?ctid=760)

<sup>351</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2019/19164\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2019/19164_sajto.pdf)



#### 7.1.2.2 Az ÁSZ tapasztalatai állami/önkormányzati háttérű alapítványoknál

Az ÁSZ 2020-ban tett közzé jelentést alapítványok/közalapítványok ellenőrzéséről.<sup>352</sup> Minden ellenőrzött alapítvány részesült államháztartásból nyújtott támogatásban az ellenőrzött évek mindegyikében. Ugyanakkor itt is felmerül problémaként, hogy a „nem-közalapítványok” közül nem világos, melyek azok, ahol az alapító állami, önkormányzati szerv. A kockázatelemzésben 20 alapítványt és 4 közalapítványt vett górcső alá az ÁSZ. Az ellenőrzött szervezetek az alaptevékenységük szerint változatos képet mutatnak. Közérdekű céljaik között szerepel kulturális, nevelési, oktatási, művészeti, egészségügyi tevékenység, családsegítés, tudományos kutatási tevékenység támogatása, térségfejlesztés, valamint munkahelyteremtés. Az ellenőrzött alapítványok közül 17 székhelye található a fővárosban. Az ÁSZ a felhasznált támogatások átláthatóságáról azt az összegző megállapítást tette, hogy a számviteli beszámolási kötelezettségét a vizsgáltakból 16 alapítvány teljesítette az Szt. és az Ectv. szerint az ellenőrzött időszak minden évében (2016-ban 17, 2017-ben 18, 2018-ban 20 alapítvány). Ezen alapítványok az éves számviteli beszámolót szabályszerűen letétbe helyezték és közzétették. A számviteli beszámolót a 2016-2017. években az Szt. 4. § (1) bek. -ben és az Ectv. 28. § (1) bek.-ben foglaltak ellenére kettő, a 2018. évben egy alapítvány nem készítette, így nem igazolta, hogy az általa kapott költségvetési támogatást a célnak megfelelően használta fel. A számviteli szabályozottság hiányában, a 2016-2017. években négy, a 2018. évben három alapítványnál nem álltak fenn a szabályszerű beszámoló elkészítésének feltételei. Az elszámoltathatóságról az ÁSZ azt az összegző megállapítást tette, hogy az ellenőrzöttek közül 14 alapítvány alakított ki olyan szabályszerű számviteli nyilvántartási rendszert az ellenőrzött évek mindegyikében (2016-ban 15, 2017-ben 17, 2018-ban 19 alapítvány), amelyből a támogatások és az azok felhasználására vonatkozó információk elkülönítetten jelentek meg. Egy alapítvány a támogatások felhasználásának ellenőrizhetőségét nem biztosította az ellenőrzött időszakban. Számviteli szabályozás, valamint a számviteli beszámoló hiánya következtében a 2016. évben 8, a 2017. évben 6, a 2018. évben 4 alapítvány nem biztosította az elszámoltathatóság feltételeit.

#### 7.1.2.3 Az ÁSZ tapasztalatai köztestületeknél

Az ÁSZ 2019-ben a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara és a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara gazdálkodását és közpénzfelhasználását vizsgálta a 2015. és 2017. közötti időszakban<sup>353</sup>.

A Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara ellenőrzése kapcsán az ÁSZ megállapította, hogy a nem valós adatokat tartalmazó beszámoló közzétételével a kamara a közvéleményt és a tagságát is megtévesztette.

A Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara ellenőrzése során az ÁSZ egyebek között a következő megállapításokat tette: a kamara a belső szabályait nem a jogszabályban előírtakkal összhangban alakította ki, az átlátható és elszámoltatható gazdálkodás feltételeit nem teremtette meg, a kamara nyolc területi szervezete a beszámoló-készítési kötelezettségének nem tett eleget, további hét területi szervezet a mérlegét leltárral nem támasztotta alá, a növényvédő mérnöki-növényorvosi hivatást gyakorló tagok névjegyzéke – melyet a kamara vezet – nem hiteles, a költségvetési támogatás felhasználásának nyilvántartása, elszámolása nem volt szabályszerű, így nem biztosították az átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználást.

Az ÁSZ 2020 júliusában készítette el a köztestületek ellenőrzési tapasztalatairól szóló elemzését<sup>354</sup>. A számvetészéki ellenőrzésekre a 2013-2019. években összesen kilenc kamaránál került sor, melyek a Magyar Állatorvosi Kamara, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara, a Magyar Gyógyszerészi Kamara, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, a Magyar Könyvvizsgálói Kamara, a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara, a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Szabványügyi Testület és a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara.

<sup>352</sup><https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20134.pdf?ctid=762>

<sup>353</sup><https://www.asz.hirportal.hu/hirek/szabalytalanul-gazdalkodo-kozttestuletek>

<sup>354</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/a\\_koztestuletek\\_ellenorzesi\\_tapasztalatai\\_20200729.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/a_koztestuletek_ellenorzesi_tapasztalatai_20200729.pdf)



Az ÁSZ az adatszolgáltatási és közzétételi kötelezettség teljesítését hét köztestületnél (hat szakmai kamara és egy nem kamarai formában működő köztestület) ellenőrizte. Ezen belül a statisztikai célú adatszolgáltatás ellenőrzésére hat köztestületnél (öt szakmai kamara és egy nem kamarai formában működő köztestület) került sor.

Az ÁSZ megállapította, hogy az ellenőrzött hét köztestület közül öt nem tette közzé a jogszabály által meghatározott dokumentumok körét, így a számviteli beszámolóját, a foglalkoztatottak létszámára, személyi juttatására vonatkozó összesített adatokat, illetve a vezetők és vezető tisztségviselők illetményének, munkabérének, rendszeres juttatásainak adatait. A statisztikai törvényben előírt adatszolgáltatási kötelezettségének az ellenőrzött hat köztestületből három a jogszabályban biztosított határidőt követően, illetve hibásan tett eleget.

Az ÁSZ azt is megállapította, hogy az ellenőrzött köztestületek az Infotv.-ben foglaltakat megsértve a gazdálkodásukra vonatkozó közérdekű adataik közzétételét elmulasztották, ezáltal nem volt biztosított gazdálkodásuk átláthatósága.

### 7.1.3 A TI előzménykutatásai

Amikor a TI első alkalommal, 2014-ben magyar állami vállalatok átláthatóságát, közzétételi követelményeknek történő megfelelését és integritását vizsgálta, a kutatás során elemezték 66 magyar állami vállalat honlapját az információközlés, az átláthatóság és a „törvénytisztelet” (a törvényi előírásoknak való megfelelés) szempontjából. A kapott adatok alapján az átláthatóságot, az adatközlés kiterjedtségét és mélységét mérő indikátorokra tettek javaslatot, amelyek segítségével a jövőben is megfigyelhető és mérhető lesz, milyen tendenciák érvényesülnek a magyar állami vállalatok adatközlési gyakorlatában. Mindezekon kívül 7 állami vállalat vezetőjével készítették strukturált interjút, amelyben az átláthatóság mint érték érvényesüléséről, az integritást elősegítő szervezeti és szabályozási megoldásokról, ezek működéséről, illetve hiányáról kérdezték a cégvezetőket<sup>355</sup>.

A kutatás a következő indikátorokkal dolgozott:

- **TTI – Törvénytisztelet Index:** azt mutatja, hogy az adott vállalat a honlapján szereplő információk és adatok alapján mennyiben felel meg az állami vállalatokra nézve kötelező törvényi előírásoknak;
- **KII – Kemény Információk Indexe:** túlmutat a törvényben előírt, kötelező adatszolgáltatáson; olyan változókat tartalmaz, amelyek számszerűek és/vagy mérhető adatot közölnek;
- **EII – Gazdasági Mutatók Indexe:** a vállalat pénzügyi, gazdasági, számszerű adatait jellemzi;
- **All – Általános Információk Indexe:** az általános információkhoz való hozzáférés mutatója.

**A magyar állami vállalatok honlapjának tartalmát** és a cégek megoszlását az alkalmazott mutatók értékei szerint vizsgálva, a TI 2014-es kutatása szerint komoly különbségek mutathatók ki a szereplők között. Nagy arányban vannak a jól teljesítők.

A felső kvintilisbe (legjobb 20 százalékba) esés küszöbértéke elég magas:

- a Törvénytisztelet Index (TTI) esetében 77,5;
- a Kemény Információk Indexe (KII) alapján 63,9;
- a Gazdasági Mutatók Indexe (EII) szerint pedig 66,7 ez a pontszám;
- egyedül az Általános Információk Indexe – röviden All – esetében kapunk már itt is alacsony, 38,2-es értéket).

Másrészt viszont a vállalatok alsó két kvintilisénél rendkívül alacsony maximális küszöbértékek tapasztalhatók (TTI: 46,1; KII: 38,9; EII: 52,0; All: 21,0). Vagyis az látszik, hogy a magyar állami

<sup>355</sup>A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integritása – kutatási jelentés (írta: Makó Ágnes - Tóth István János, TI., 2014. március): 5. o.



vállalatok az átláthatóság szempontjából igencsak polarizáltak: akadnak köztük transzparensen működők, és vannak olyanok is, amelyek elrejtik az információkat.

A formális kritériumok szerint „törvénytisztelő”, az átláthatóságot biztosító cégek mellett az állami vállalatok többsége a transzparencia minimális követelményeinek sem felel meg, vagyis megsérti az ide vonatkozó, a kutatás során figyelembe vett törvényeket (Infotv., Kbt.) Az indikátorok alapján adódó eredmények arra is rávilágítanak, hogy a honlapok információgazdagsága és a törvénytisztelet/törvényszegés jelensége szektorfüggő: **így például a pénzügyi és a szállítmányozási ágazatba tartozó cégek átláthatóbbak, mint a mezőgazdasági és a közszolgáltató vállalatok. Ezzel párhuzamosan, az előbbi ágazatokra inkább a törvénytisztelő, míg az utóbbiakra inkább a törvényszegő magatartás a jellemző. Megállapítható továbbá az is, hogy a nagyobb cégek rendre transzparensőbbek a kisebbeknél**<sup>356</sup>. A kutatás során hét magyar állami tulajdonú vállalat vezetőjével személyes interjúkat készítettek az átláthatóság és integritás témakörében. Az interjúszervezés tapasztalatai azt mutatták, hogy az állami cégek irányítói részéről rendkívül erős az elutasítás, az elzárkózás: nem szívesen nyilatkoznak ebben a témában. Tekintettel arra, hogy az interjúra hajlandó vállalatok többsége a honlapvizsgálat során is jó helyezést ért el, a beszélgetésekből kirajzolódó kép a kutatási jelentés szerint torzít: sokkal jobb színben tünteti fel a magyar vállalatoknál érvényesülő gyakorlatot, mint amilyen az valójában lehet. **Az interjúk egyik tanulsága, hogy a vállalati integritást és átláthatóságot elősegítő intézmények és eszközök kevés helyen lelhetőek fel.** A legnépszerűbb a beszerzési szabályzat és a titoktartási nyilatkozat, a legritkábban alkalmazott megoldások közé pedig az etikai forródrót, illetve a külön compliance osztály tartoznak. E magasabb szintű eszközök a magyarországi állami vállalati szférában még éppen csak megjelentek. Az interjúk kutatásból az is leszűrhető, hogy e téren a vállalatvezetők sokkal nagyobb döntési lehetőséggel rendelkeznek, mint ahogyan azt ők maguk gondolják. Nagyon sok múlik egy-egy menedzser gondolkodásmódján: mekkora autonómiát vív ki magának, illetve a törvényi előírásokon túl mennyi erőfeszítésre hajlandó az átlátható és integritásalapú szervezet megteremtése érdekében. A cégvezetők többsége úgy definiálja a tulajdonosi és politikai elvárásokat, hogy ezek között az integritás, **a transzparencia megteremtése kimerül a hatályos törvények betartásában**, s ezen túlmenően nem foglalkoznak átláthatósági kérdésekkel. Mindent egybevetve, az állami cégek erősen különböznek abból a szempontból, mennyire átláthatóak, és milyen mértékben alkalmaznak integritási rendszereket. **A kutatás eredményeit úgy összegzi a TI, hogy a magyar állami vállalatok többségénél először az átláthatóság és az integritás hiányából fakadó problémák létezését kellene elfogadatni és megismertetni. Ezután következne a törvényeknek való formális megfelelés, majd pedig egy olyan szemléletváltás, amelynek nyomán a transzparencia mint érték minden elemében áthatná a vállalat működését, amihez a felső vezető aktív elkötelezettsége szükséges**<sup>357</sup>.

A honlapelemzés során a kutatás azt tárta fel, hogy keresőmotor az oldalak többségén található, oldaltérkép, illetve szervezeti ábra pedig nagyjából a felüknél. A felügyelőbizottsági tagok neve többnyire előkerül, s általában (a honlapok mintegy háromnegyedén) a fizetésükre és prémiumukra vonatkozó adatok is elérhetőek, az önéletrajzuk azonban csak elvétve van ott. Az állami tulajdonú vállalatok vezetőinek neve és beosztása – néhány kivételtől eltekintve – mindenütt elérhető, telefonszámuk, illetve e-mail címük viszont csak a honlapok bő egyharmadán. A vezetők fizetése, illetve prémiuma zömmel nyilvános, az önéletrajzuk már sokkal kevésbé. Hasonló arányok adódnak, ha a szervezeti egységek vezetőinél a különbséggel, hogy a telefon és e-mail cím valamivel gyakrabban (de így is az esetek alig felében) számít publikusnak. Az Szt. szerinti beszámoló vagy éves költségvetési beszámoló a vizsgált cégek kevesebb mint felének honlapján olvasható el, a működést szabályozó jogszabályok listája pedig csak az egyharmaduknál található meg. Etikai kódexet mindössze 10 weblapon találtak a 66-ból, ellenben a küldetésről, értékekről vagy stratégiáról a többség hírt ad. Társadalmi felelősségvállalás (CSR) témakörben összesen 13 vállalat tesz elérhetővé adatokat, s

<sup>356</sup>A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integritása – kutatási jelentés (írta: Makó Ágnes - Tóth István János, TI., 2014. március): 7. o.

<sup>357</sup>A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integritása – kutatási jelentés (írta: Makó Ágnes - Tóth István János, TI., 2014. március): 8. o.



közülük is csak 4 jeleníti meg az ennek keretében elköltött összeget, annak címzettjéről pedig 6 cég ad számot<sup>358</sup>.

Az interjúkészítés a következő elvek mentén ment végbe: az Nvt. 2. mellékletéből kiválasztották az állami tulajdonban vagy állami résztulajdonban levő vállalatokat (az állami részesedés legalacsonyabb mértéke: 25 százalék + 1 szavazat), az állami tulajdonú cégek közül csak az anyavállalatokat vették figyelembe (66 ilyen céget azonosítottak); a cégek honlapjainak vizsgálata során négy csoportot hoztak létre az Általános Információs Index (AII) és a Kemény Információk Indexe (KII) szerint, a kiválasztásnál figyelembe vették a négy csoportot és a vállalatok ágazati besorolását. Arra törekedtek, hogy mind a négy csoport és minden nagyobb ágazat (például közlekedési, pénzügyi és energiaszektor) képviselve legyen az interjúra kiválasztott vállalatok között, így összesen 30 vállalatot kerestek meg<sup>359</sup>.

Az átláthatóságot elősegítő eszközök előfordulási gyakoriságának áttekintése során 12 vállalat adatait elemezték, összevontan kezelve az 5 írásban válaszoló és a 7 személyes interjút adó céget. Ennek alapján a legelterjedtebben alkalmazott eszköz a beszerzési szabályzat és a titoktartási nyilatkozat, amelyeket 12 vállalatból 9-nél alkalmaznak, külön beszerzési osztály azonban csak 7 cégnél van. Az etikai kódex és az összeférhetetlenségi nyilatkozat használata is elterjednek mondható, 8 megkérdezettnél található ilyen. A vagyongyarapodási nyilatkozat aláírása mindössze az elért célgör felénél bevett gyakorlat. A legritkábban alkalmazott eszközök pedig az etikai forródrót, illetve a külön compliance osztály: ezeket csak 1-1 vállalatnál találták meg. Az utóbb említett magasabb szintű eszközök mindössze egy, illetve két éve léteznek az érintett cégeknél, tehát elmondható, hogy ezek még éppen csak megjelentek a magyarországi állami vállalati szférában<sup>360</sup>.

A magyar állami vállalatok átláthatóságáról és közzétételi gyakorlatáról 2015 júniusában készített második TI-jelentés<sup>361</sup> a 2013. végén elvégzett és 2014 áprilisában publikált vizsgálat folytatásáról szól. A kutatás során, 2015. tavaszán ismét elemezték annak a 66 magyar állami vállalatnak a honlapját, amelyeket legutóbb is vizsgáltak. A weboldalakat ezúttal két szempontból tanulmányozták: egyrészt a már korábban is alkalmazott „törvénytisztelet” (a törvényi előírásoknak való megfelelés) tekintetében, másrészt pedig egy úgynevezett ajánlott, kiegészítő közzétételi lista alapján, mely azon információkat foglalja magában, amelyek a kötelező előírásokon túl egyéb módon segítik az átláthatóságot és az integritás alapú vállalatirányítás elterjedését. Az indikátoroknak – a Törvénytisztelet Indexnek (TTI), az Ajánlott közzétételi lista szerinti indexnek (ALI) és a kettőn alapuló Összesített indexnek – megfelelően három vállalati rangsort készítettek. A jelentés első részében az első kutatás eredményeit elevenítik fel, valamint az ennek alapján levont következtetéseit és a TI ajánlásait mutatják be. A jelentés második részében a második adatfelvétel eredményeit és a vállalati rangsorokat mutatják be, a TTI esetében összehasonlítva azokat az előző adatfelvétel eredményével<sup>362</sup>. Az előzménykutatás tapasztalatairól szóló összegzés megemlíti, hogy a közérdekű adatok közzétételének, a jogszabályban foglaltak betartásának ellenőrzéséhez nem áll rendelkezésre hatékony monitoring, illetve ellenőrző rendszer<sup>363</sup>.

A kutatás során lezajlott megbeszéléseken kiderült, hogy számos állami vállalat azért nem tesz eleget a közadatok közzétételére vonatkozó kötelezettségének, mert vitatja, hogy az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősülne.

A résztvevők visszajelzései alapján a jogszabályok nem megfelelőek, nem fedik le egyértelműen, mire vonatkozik a közzétételi kötelezettség, és a változások követése nehézkes. Ugyancsak igény mutatkozott olyan oktatásra, amely világossá teszi, mit és milyen formában kell közzétenni. A vállalatok visszajelzései alapján tehát szükség van a kötelezően előírt nyilvános adatok körének racionalizálására és egységesítésére. E kör meghatározása során a TI javasolta egy általa kidolgozott **egységes lista**

<sup>358</sup>A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integritása – kutatási jelentés (írta: Makó Ágnes - Tóth István János, TI., 2014. március): 15. o.

<sup>359</sup>A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integritása – kutatási jelentés (írta: Makó Ágnes - Tóth István János, TI., 2014. március): 26. o.

<sup>360</sup>A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integritása – kutatási jelentés (írta: Makó Ágnes - Tóth István János, TI., 2014. március): 29. o.

<sup>361</sup>Az állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata – kutatási jelentés (írta: Papp Krisztina, TI., 2015. június)

<sup>362</sup>Az állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata – kutatási jelentés (írta: Papp Krisztina, TI., 2015. június): 3. o.

<sup>363</sup>Az állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata – kutatási jelentés (írta: Papp Krisztina, TI., 2015. június): 5. o.



figyelembevételét (a Törvénytisztelet Index elemeit), amely valamennyi olyan információra rákérdez, amelynek közzététele minden állami vállalatra nézve elvárható és releváns<sup>364</sup>.

A második kutatás tapasztalatait a TI úgy foglalta össze, hogy az állami cégek a két évvel korábbi felméréshez képest jelentős fejlődést értek el a közzétételi gyakorlatukban, ugyanakkor Magyarországon a vállalati átláthatóság terén bőven akad még tennivaló. A kutatási jelentés a következő összefoglalást tartalmazza:

„Az információk nyilvánosságát illetően minden állami vállalat számára minimumkövetelménynek kellene lennie a Törvénytisztelet Indexben meghatározott információk teljes körű közzétételének, mivel a törvény mindenkire nézve kötelező. Ehhez képest a vállalatok ezen indikátornál átlagosan csak 61 pontot értek el, ami ugyan több mint 30 százalékos fejlődés a 2013-as adatfelvételhez képest, de még mindig messze elmarad a szükséges 100 ponttól. Ami az ajánlott, kiegészítő közzétételi listában (ALI) foglaltaknak történő megfelelést illeti, tisztában vagyunk azzal, hogy a modern vállalatirányítás eszközeinek elterjedése, az integritás alapú vezetés térnyerése az állami cégeknél hosszabb folyamat.

A TTI rendszeres vizsgálata mellett fontos az ajánlott listában foglaltaknak történő megfelelés motiváló jellegű, rendszeres ellenőrzése, a vállalatok oktatása, illetve fórumok szervezése a jó gyakorlatok cseréjéhez. Ennél az indexnél a vizsgált mezőny átlagosan 29 pontot ért el, ami rávilágít arra, hogy a törvényi kötelezettségeken túlmutató integritási és átláthatósági elveknek e cégek körében csupán egy kisebb része felel meg. Az állami vállalatok közpénzt kezelnek, ezért átláthatóságuk különösen fontos. A közpénzkezelésre vonatkozó felmérések – például a Világgazdasági Fórum versenyképességi rangsora – szerint a magyar közszektor átláthatósága regionális összehasonlításban is rendkívül alacsony szintű. Pedig az állami vállalatok átláthatósága az egyik feltétele a tényalapú és részrehajlásmentes döntéshozatalnak a közszférában. A magyar kormányának átfogó, az állami vállalati korrupciót visszaszorító szabályozást szükséges kialakítania. Ennek az a lényege, hogy a cégek – jogszabályokban meghatározott keretek között, nemzetközi iránymutatások alapján – maguk lennének kötelesek kidolgozni és nyilvánosságra hozni a saját, korrupció elleni programjaikat. Így kellene számot adniuk az adófizetők, a befektetők, a tulajdonosok előtt a visszaélések megelőzésére tett lépéseikről, valamint a vállalati korrupcióra utaló jelzések fogadására és kivizsgálásra szolgáló intézkedéseikről. Kutatásunk kimutatta, hogy a szervezeti átláthatóságot a kormány részéről a jogszabályi környezet felülvizsgálatával és a közzétételre vonatkozó egyértelműsítő módosítások bevezetésével, a vállalatok részéről pedig szemléletváltással, felsővezetői elköteleződéssel lehet megvalósítani. Kutatásunk alapján némi pozitívumként regisztrálhatjuk azt, hogy a közzétételi gyakorlat valamelyest fejlődött, vagyis az állami vállalatok részéről több információ kerül nyilvánosságra. Reméljük, az átláthatóság irányába tett lépés a jövőben rávilágíthat a közpénzek felhasználását érintő rendszerszintű korrupció egyes elemeire is. A TI ezért továbbra is kész az eddig alkalmazott módszerekkel szerepet vállalni az állami vállalatok átláthatóságának erősítésében. A jövőben is alkalmazandó bevált eszközökként tartjuk számon a vállalatok közötti tapasztalat- és információcseréjét, a tulajdonos képviselőivel és a felügyeleti szervekkel történő egyeztetést.

Ugyanígy fontosnak ítéljük az önellenőrzést segítő eszközök naprakészen tartását és a közzétételi gyakorlat monitorozását<sup>365</sup>.

A szegedi önkormányzati vállalatok átláthatóságáról és közzétételi gyakorlatáról szóló 2016-os kutatás szegedi önkormányzati vállalatok honlapjainak átvilágítására fókuszált<sup>366</sup>. A weboldalakat az állami vállalatok rangsorolását megalapozó, a TI 2015. évi felmérése során használt kódlap és kódutasítások alapján vizsgálták meg. Ezt követően öt interjút kezdeményeztek az önkormányzat és annak vállalati körébe tartozó vezetőkkel, tisztségviselőkkel. Végül 2016 januárjában három interjúra került sor: egy önkormányzati szakértővel és két vállalati vezetővel. A 2016-os szegedi vizsgálat főbb megállapításai a következők<sup>367</sup>:

<sup>364</sup> Az állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata – kutatási jelentés (írta: Papp Krisztina, TI., 2015. június): 7. o.

<sup>365</sup> Az állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata – kutatási jelentés (írta: Papp Krisztina, TI., 2015. június): 31. o.

<sup>366</sup> Az önkormányzati vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata - Szeged Megyei Jogú Város – kutatási jelentés (írta: Reszkető Petra, TI., 2016. január 31.): 5. o.

<sup>367</sup> Az önkormányzati vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata - Szeged Megyei Jogú Város – kutatási jelentés (írta: Reszkető Petra, TI., 2016. január 31.): 6-7. o.



- A szegedi vállalatok teljesítménye a törvényi előírásoknak történő megfelelés terén átlagos, TTI mutatójuk közepes (a 17 vizsgált vállalat 57-es pontátlagot ért el).
- Sokkal rosszabb a helyzet a közzététel ajánlott elemei alapján összeálló ALI mutató tekintetében, amelynél mindössze 18 pontos átlagot tudott felmutatni a vizsgált vállalati kör.
- A kutatás eredményei alapján a város legatlálhatóbb vállalata a Szegedi Vízmű Zrt.
- A szegedi minta a magyar állami vállalatok 2015-ben vizsgált Törvénytisztelő Indexeinek értékeihez hasonló képet mutat, ugyanakkor teljesítményük kevésbé szóródik.
- Négy szereplő (a Szegedi Vízmű Zrt., a Szegedi Szabadtéri Nonprofit Kft., az IKV Ingatlankezelő és Vagyongazdálkodási Zrt. és a Szegedi Közlekedési Kft.) viszonylag magas, 75 pont feletti indexet ért el, miközben – az állami vállalati mintával ellentétben – egyetlen cég sem került a legalsó negyedbe, azaz a 25 pont alatti tartományba. Ugyanakkor a legfelső negyedbe tartozó cégek aránya érdemben kisebb: míg a 2015-ös felmérés állami vállalatainak 36 százaléka tartozott ide, addig a szegedi körnek csupán a bő 23 százaléka.
- Miközben a szegediek körében a vállalatméret növekedésével javul az átlagos TTI, ugyanez az ALI mutatóról nem mondható el.
- Szegeden minden többségi önkormányzati tulajdonú vállalat előírászerűen közzéteszi a vezetők és a felügyelőbizottsági tagok nevét és fizetését, illetve az adott cég alapadatait (név, cím, telefonszám, székhely). Sajnálatos módon azonban a gazdasági adatok tágabb körére már nem ez a jellemző. A költségvetési beszámolókat például a cégeknek csupán a háromnegyede, a vállalatvezetők prémiumáról szóló információkat a kétharmada, az üzleti szerződéseket és a különféle juttatásokat pedig csak a kétötöde publikálja.
- Az adattípusok közül a legkevésbé a közérdekű adatigénylést segítő, arról az állampolgároknak, érintetteknek tájékoztatást adó, illetve a vonatkozó cégek közbeszerzéseiről szóló információk érhetőek el.
- A vállalatok bő felénél hozzáférhető a holnapon valamilyen idegen nyelvű (többségében angol) tartalom, s hasonló arányban osztják meg a cég stratégiáját, vízióját, illetve segítik keresőmotorral a tájékozódást. Ugyanakkor csupán egyharmaduk teszi hozzáférhetővé letölthető formátumban a közbeszerzési szerződéseit.
- Egyetlen példát sem találtunk olyan, a vállalati integritást erősítő, nemzetközi gyakorlatban bevált eszköz közzétételére, mint az etikai kódex, az explicit bejelentővédelem, vagy az összeférhetetlenség, illetve a titoktartás kezelésének módja az adott vállalatnál.
- Szintén negatívum, hogy a cégek egyike sem publikálja üzleti tervét, és a honlapokon nincs fent a vezetők, igazgatók önéletrajza sem.

A második szegedi kutatási jelentés 2017 februárjában kelt<sup>368</sup>, miután 2016 szeptemberében Szeged megkereste a TI-t, hogy a 2016 februárjában publikált felmérés utóvizsgálatát szeretné elvégezni az önkormányzati vállalatok körében, ugyanis a TTI index jelentős, 50%-os javítása bekerült a 100%-ban önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek ügyvezető igazgatóinak, vezérigazgatóinak prémiumfeladatai közé. A prémiumfeladatokkal érintett 7 db önkormányzati vállalat a következő: Szegedi Vadaspark Nonprofit Kft.; Szegedi Városkép és Piac Kft.; Szeged Pólus Fejlesztési Nonprofit Kft.; RITEK Zrt.; Szegedi Rendezvény- és Médiaközpont Nonprofit Kft.; Szegedi Víziközmű Működtető és Fejlesztő Zrt.; valamint Szeged és Térsége Turisztikai Nonprofit Kft. A kutatási jelentés részletes megállapításokat tett a TTI és ALI indexeket illetően a vizsgált vállalati körre.<sup>369</sup>

## 7.2 Közérdekű adatigénylések teljesülésének gyakorlata

A passzív információszabadság teljesülési gyakorlatát illetően a rendelkezésre álló források mintegy inverz módon alakulnak az aktív információszabadsághoz képest. **Amíg az aktív**

<sup>368</sup>Összefoglaló jelentés a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata tulajdonában lévő vállalatok közzétételi gyakorlatáról (TI., 2017. február)

<sup>369</sup>Összefoglaló jelentés a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata tulajdonában lévő vállalatok közzétételi gyakorlatáról (TI., 2017. február.): 5-7. o.



**információszabadság esetében a jogi eljárások ritkák, a passzív információszabadság esetében a hatósági ellenőrzések adnak kevésbé fogódzót, sokkal inkább a peres, illetve permegelőző eljárások. A közérdekű adatigénylések teljesülési gyakorlata tekintetében előzménykutatásnak még leginkább a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának a közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perekről készült összefoglaló véleményét tekinthetjük.** Ettől nyilván nem teljesen függetlenül, a teljesülési gyakorlatot illetően a vonatkozó szakirodalom is hézagos. Természetesen bemutatjuk a NAIH – és kisebb részt az ÁSZ – idevágó tapasztalatait, majd a kúriai összefoglaló vélemény mellett ismertetjük a hozzáférhető és ugyancsak az adatkérési perekről készített primer elemzésünket. Szintén primer elemzést készítettünk az egyetlen, kifejezetten átláthatósági ügyekre fókuszáló hazai sajtószerv, az atlatszo.hu érintetti körre vonatkozó adatkérésekkel összefüggő témairól, ami a közérdekű adatigénylések médiareprezentációja tekintetében nyújt fogódzót.

### 7.2.1 Szakirodalmi források

Kalas György már 2002-ben azt a tapasztalatot szűrte le, hogy az állami, önkormányzati szervek és partnereik az üzleti titok védelmére hivatkozva kísérik meg elzárni a nyilvánosság elől a közpénzek felhasználására vonatkozó adatokat<sup>370</sup>. A NAIH-hoz érkezett adatigénylési beadványok közül a TAO-támogatásokhoz kapcsolódókat, a támogatások körét érintő információ-kéréseket emelhetjük ki<sup>371</sup>. A 2015-2020. közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Program (27/2015. /VI.17./ Ogy. határozat) azt is megjegyzi, hogy a gyakorlatban számos probléma tapasztalható – például az adatokhoz való hozzáférés terén –, és célul tűzi ki a környezeti adatok, információk közérthető formában történő nyilvánossá tételét, ismertségének növelését, elérhetőségének javítását és az információátadást szolgáló események szervezését<sup>372</sup>. Kalas György arra hívta fel a figyelmet még az ezredfordulón, hogy a környezethasználó – sok esetben közszolgáltató – cégek az általuk kötött szerződések „szigorúan bizalmas” minősítésével próbálják meg legalábbis késleltetni, hogy a környezetterhelés tényére fény derüljön<sup>373</sup>. Tóth Éva rögzíti, hogy a NAIH-hoz beérkező, környezeti információk nyilvánosságával kapcsolatos bejelentések száma alacsony<sup>374</sup>. A kevés beérkezett bejelentést így értékeli: „A bejelentők nagyobb számban állampolgárok, kevesebb a civil szervezet bejelentője. A visszautasított adatigénylések tárgyai változatosak: például egy megyei jogú város által elnyert pályázat megvalósíthatósági tanulmánya, végleges határozatok, egy budapesti kerület zajterhelésére vonatkozó akusztikai tanulmány, nyers és feldolgozott zajmérési adatok, légszennyezettségi mérések jegyzőkönyvei stb. A bejelentésekből világosan látszik, hogy az adatok birtokosai sokszor nincsenek tisztában a környezeti információkra vonatkozó speciális szabályokkal, sem azzal, hogy milyen adatok érhetők el nyilvános adatbázisokból. A környezeti adatok forrásairól nem rendelkeznek kellő információval a bejelentők. Visszatérő probléma, hogy az adatgazdák a betekintési jogot azonosítják a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joggal. Előfordul, hogy a bejelentő számára nem világos, hogy mely szervtől igényelheti a környezeti információt és erről a megkeresett szerv sem tájékoztatja. A NAIH felszólítását követően jellemzően a bejelentő rendelkezésére bocsátják az adatgazdák a kért adatokat, közzéteszik honlapjukon a hiányzó információkat.” A panaszok alacsony számának legvalószínűbb okát abban látja, hogy alapvetően kevés a környezeti információt érintő közérdekű adatigénylés. Ez az alacsony szám sem annak köszönhető feltehetően, hogy proaktívan nagy számú környezeti információt tennének közzé az adatkezelők. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy Magyarországon és a hasonló helyzetben levő országokban mindössze a környezeti ügyek néhány százalékában van valamilyen közösségi részvétel. Még a környezetvédelmi szempontból legjelentősebb ügyekben is az ügyfeleken kívüli egyéni személyek (azaz közösségi részvétel alanyai) az ügyek kevesebb mint 5%-ában kérnek valamilyen információt, kevesebb mint 1%-ában nyilvánítanak ki valamilyen véleményt, javaslatot, fejeznek ki tiltakozást. Az alacsony intenzitású társadalmi részvétel azonban nem a környezeti ügyek sajátja, a társadalmi részvétel hazánkban más területeken is ilyen

<sup>370</sup>Kalas György: Adatvadászlat (Reflex, 2002., Győr): 13. o.

<sup>371</sup>Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 10. o.

<sup>372</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 2. o.

<sup>373</sup>Kalas György: Adatvadászlat (Reflex, 2002., Győr): 18. o.

<sup>374</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 1. o.





alacsony. Az alacsony intenzitású társadalmi részvételnek a mélyebben gyökerező okai mellett feltehetően a következő okai vannak a környezeti információkhoz való hozzáférés terén: az emberek nem tudják, hogy milyen környezeti információk elérhetőek; az emberek nem tudják, hogy milyen környezeti információkat van joguk megismerni; az emberek nem tudják, hol keressék a környezeti információkat, mely szervtől milyen információt lehet kérni; a környezeti információk hiányoznak; s persze az adatkezelők elutasító hozzáállása<sup>375</sup>. Tóth Éva rámutat arra<sup>376</sup>, hogy az amúgy szerény mértékű érdeklődés a környezeti információk iránt inkább lokális fókuszú; ezt a NAIH-hoz beérkező bejelentések is jól szemléltetik, ugyanis az adatigénylések nagyobb hányada települési beruházásokra, települési környezeti problémákra vonatkozik.

## 7.2.2 A NAIH és az ÁSZ tapasztalatai

Az ÁSZ az önkormányzati tulajdonban álló, sporttal kapcsolatos feladatokat ellátó gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatairól szóló elemzésben megállapította, hogy az Infotv.-ben foglaltak ellenére a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot a cégek többsége nem készítette el, egy részük a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének sem tett eleget, így nem biztosították az átláthatóságot.<sup>377</sup> Az ÁSZ a már ismertetett, a köztisztviselők ellenőrzési tapasztalatait összefoglaló elemzésében<sup>378</sup> kifejezetten a közérdekű adatigénylések teljesülésének gyakorlatát nem vizsgálta, de általánosságban is megállapította adatszolgáltatási kötelezettségük sérelmét, gazdálkodásuk átláthatóságának hiányát. A Kúria joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye negyedik mellékletében a NAIH jelentése olvasható: az Infotv. 30. §-ában rögzített jelentéstételi kötelezettség 2017. évi teljesítése, illetve annak alakulása a 2013-2017. évek vonatkozásában. A jelentés a célterület érintetti körére specifikációt nem tartalmaz. A NAIH-hoz 2017. évre vonatkozóan 2018. június 6-áig 202 db közérdekű adatigénylésre vonatkozó jelentés érkezett. Ebből 93 közfeladatot ellátó szerv nem utasított el adatigénylést. A beérkezett tájékoztatók alapján összesen 113 közfeladatot ellátó szerv jelezte, hogy valamilyen adatigénylést nem teljesített. A tájékoztatások alapján 592 elutasított kérelemről és 175 részben elutasított kérelemről számoltak be az adatkezelők, míg 3029 közérdekű adatigénylést teljesítettek, vagyis az összes beérkezett adatigénylés (3796 db) nagyságrendileg 1/5-ét utasították el a közfeladatot ellátó szervek<sup>379</sup>.

Az elutasítási indokok statisztikája a következők szerint alakult, a 2017-es évre vonatkozó elutasítási esetszám szerint:

15. táblázat: Elutasítási indokok statisztikája

Ssz	Elutasítási okok	Elutasítási esetszámok
1.	az Infotv. 29. § (3) bek. szerinti költségtérítés meg nem fizetése	12
2.	nem ő az adatot kezelő szerv (ezekben az esetekben jó esetben megnevezték az adatkezelő szervet)	129
3.	az adatok olyan nyilvános adatok, amelyek közhitelű nyilvántartásból megismerhetők [Infotv. 27. § (8)]	7
4.	nem közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozott az adatigénylés	118

<sup>375</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 3. o.

<sup>376</sup>Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 5. o.

<sup>377</sup> [https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2019/20190705\\_sporttal\\_kapcsolatos\\_feladatokat\\_ellato\\_gazdasagi\\_tarsasa\\_gok.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2019/20190705_sporttal_kapcsolatos_feladatokat_ellato_gazdasagi_tarsasa_gok.pdf?download=true) – ismerteteti: Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 12 o.

<sup>378</sup>[https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2020/a\\_koztestuletek\\_ellenorzesi\\_tapasztalatai\\_20200729.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2020/a_koztestuletek_ellenorzesi_tapasztalatai_20200729.pdf)

<sup>379</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) negyedik melléklet, 2018. – 130-131. o.



Ssz	Elutasítási okok	Elutasítási esetszámok
5.	az igényelt adatok az Infotv. 27. § (2) b) bek. értelmében nem nyilvános adatok (nemzetbiztonsági érdek)	22
6.	az adat nem áll rendelkezésre, nem kezel ilyen adatot	180
7.	az igényelt adat döntés megalapozását szolgáló adat [Infotv. 27. § (5)]	49
8.	nem közérdekű, hanem személyes adatra vonatkozik az igénylés	25
9.	a döntés megalapozását szolgáló adat további jövőbeli döntés megalapozását szolgálja [Infotv. 27. § (6)]	20
10.	a közfeladatot ellátó szerv nem vezet ilyen nyilvántartást [Infotv. 26. § (1)]	10
11.	a kért adat üzleti titok [Ptk. 2:47. §]	12
12.	az adat minősített adat	8
13.	illetékesség hiánya okán nem kiadható (az adatkezelő vagy megnevezte az illetékes szervet, vagy nem)	3
14.	az adatok a kért csoportosításban nem állnak rendelkezésre, nem gyűjtött adat	17
15.	más törvény hatálya alá tartozik a kérelem - iratbetekintés	15
16.	hatáskör hiánya miatt nem kiadható az adat	1
17.	az Infotv. 27. § (2) c) - büntetőeljárás van folyamatban	7
18.	nem adat a kért információ	2
19.	nincs válasz	1
20.	megegyező tartalmú adatigénylés 1 éven belül [Infotv. 29. § (1a)]	9
21.	a kért adat nem áll rendelkezésre, az adat előállítására nem köteles	11
22.	az adat nyilvános, bárki által elérhető	1
23.	nem értelmezhető közérdekű adatigénylésként a kérelem	3
24.	személyes motiváció az adatigénylés alapja (magánérdek érvényesítése), rosszhiszemű joggyakorlás	6
25.	Az EU Bíróságának esetjoga elismeri, hogy az OLAF vizsgálati dokumentumait mind a folyamatban lévő, mind a lezárt vizsgálatok tekintetében megilleti az általános vélelem, hogy mentesülnek a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés alól, mely alól csak nyomós közérdek engedhet kivételt	3
26.	az Infotv. 27. § (2) g) alapján folyamatban lévő bírósági eljárás miatt nem kiadható az adat	3



Ssz	Elutasítási okok	Elutasítási esetszámok
27.	az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján - az adat kiadása az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna	1
28.	Szvtv. 8. § (5) alapján nem kiadható	1
29.	az adatkezelő álláspontja szerint valótlan nevet adott meg az igénylő [Infotv. 29. § (1b)]	1
30.	egyedi ügyben hozott határozat anonimizálása nem kötelezettsége	2
31.	Infotv. 27. § (2) f) alapján nem nyilvános	1
32.	egészségi állapotra vonatkozó személyes adat [Infotv. 3. § b)]	1
33.	az igényelt adatok nem az adatkezelő feladat- és hatáskörébe tartozó ügytípusra irányultak	2
34.	számlaszintű, tételes adatigénylés	1
35.	az Infotv. hatályba lépését megelőzően keletkezett közérdekű adatok kiadására nincs jogszabályi lehetőség	1
36.	nem közérdekű adat, hanem adótitok	2
37.	az adatok a kért formában nem adhatók ki	1

*Forrás: [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) negyedik melléklet, 2018. – 131-133. o., saját szerkesztés*

A benyújtott jelentésekből megállapítható, hogy adatkezelők tájékoztatják a NAIH-ot arról is, ha az adatigénylő nem fogadta el az igénylés elutasítását és élt jogorvoslati jogával, vagy a NAIH-hoz fordult vizsgálat lefolytatása érdekében. A problémás elutasítási okokról a jelentés az alábbi összesítést tartalmazza:

16. táblázat: Problémás elutasítási indokok

Ssz	Elutasítási indokok	Elutasítási esetszámok
<b>I. Túl általános indokok</b>		
I.1	nem a megkeresett szerv az adatkezelő (nem tájékoztatja az igénylőt arról, hogy mely szervhez forduljon)	129
I.2	az igényelt adatok nem közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok	118
I.3	a kérelem más törvény hatálya alá tartozik (általában egyedi ügyben iratbetekintésre vonatkozik a kérelem)	15
I.4	az adatok a kért csoportosításban nem állnak rendelkezésre, illetve nem gyűjtött adatra vonatkozik az igény	17
I.5	a kért adat nem áll rendelkezésre, az adat előállítására a szerv nem köteles	11
I.6	nem értelmezhető közérdekű adatigénylésként a kérelem	3



Ssz	Elutasítási indokok	Elutasítási esetszámok
<b>II. Egyértelműen nem megfelelő adatmegtagadási indokok</b>		
II.1	nincs válasz	1
II.2	az adatkezelő álláspontja szerint valótlan nevet adott meg az igénylő	1
II.3	tételes, számlaszintű az adatigénylés	1
II.4	az igényelt adatok kiadását a közfeladatot ellátó szerv arra hivatkozva tagadta meg, hogy vélt konfliktus, egyéni érdeksérelem miatt kérte az adatigénylő a személyes adatok kiadását	6
II.5	az adatigényléssel érintett dokumentum a közérdekű adat mellett többféle, korlátozott nyilvánosságú adatot is tartalmazott, ezért a dokumentum egészének kiadását megtagadta az adatkezelő	N/A
II.6	az Infotv. hatályba lépését megelőzően keletkezett közérdekű adatok kiadására nincs jogszabályi lehetőség	N/A

Forrás: [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) negyedik melléklet, 2018. – 133-134. o., saját szerkesztés

A 3. Kutatás érintetti köréhez szorosan kapcsolódó, szűkített keresőszavas elemzést végeztünk a NAIH 2012-2021. közötti állásfoglalásaira és jelentéseire. A lenti táblázat (17. táblázat) rangsorolva tartalmazza a szervezeti keresőszavakat. A rangsor alapját az képezte, hogy a NAIH honlapján elérhető, információszabadsághoz kapcsolódó állásfoglalások és jelentések összességében (N=196) mekkora arányában fordul elő adott keresőszó min. egyszer / dokumentum (lásd: NAIH állásfoglalások és jelentések (N=196) oszlopok értékei).

17. táblázat: A 3. Kutatáshoz kapcsolódó szervezeti keresőszavak rangsora a NAIH állásfoglalásokban, jelentésekben, 2012-2021. (nyilvánosan elérhető dokumentumok)

	Szervezeti keresőszavak	NAIH állásfoglalások (N=46)		NAIH jelentések (N=150)		NAIH állásfoglalások és jelentések (N=196)	
		(db)	(%)	(db)	(%)	(db)	(%)
1.	Zrt.	8	17,4%	42	28%	<b>50</b>	<b>25,5%</b>
2.	Kft.	3	6,5%	43	28,7%	<b>46</b>	<b>23,5%</b>
3.	gazdasági társaság	8	17,4%	29	19,3%	<b>37</b>	<b>18,9%</b>
4.	testület	9	19,6%	25	16,7%	<b>34</b>	<b>17,3%</b>
5.	tanács	6	13%	15	10%	<b>21</b>	<b>10,7%</b>
6.	bizottság	10	21,7%	6	4%	<b>16</b>	<b>8,2%</b>
7.	alapítvány	5	10,9%	7	4,7%	<b>12</b>	<b>6,1%</b>
8.	közalapítvány	1	2,2%	9	6%	<b>10</b>	<b>5,1%</b>
9.	egyetem	3	6,5%	5	3,3%	<b>8</b>	<b>4,1%</b>
10.	részvénytársaság	1	2,2%	6	4%	<b>7</b>	<b>3,6%</b>



Szervezeti keresőszavak		NAIH állásfoglalások (N=46)		NAIH jelentések (N=150)		NAIH állásfoglalások és jelentések (N=196)	
		(db)	(%)	(db)	(%)	(db)	(%)
11.	kamara	0	0%	4	2,7%	4	2%
12.	köztestület	0	0%	3	2%	3	1,5%
13.	nyilvánosan működő részvénytársaság	1	2,2%	1	0,7%	2	1%
14.	Kar	0	0%	2	1,3%	2	1%
15.	ügynökség	0	0%	2	1,3%	2	1%
16.	vállalati	1	2,2%	0	0%	1	0,5%
17.	szövetség	0	0%	1	0,7%	1	0,5%
18.	Rt. szövetkezet betéti társaság / Bt. közhasznú társaság / Kht. vállalat főiskola egyház érdekképviselő önkormányzati tűzoltóság polgárőr támogatáskezelő	0	0%	0	0%	0	0%

*Forrás: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, saját szerkesztés*

**Az elemzésből mindenképpen ki kell emelnünk a tématerületi keresőszavak közül a „nemzeti vagyon” és a „támogatás” szavakra kapott kimagaslóan magas, az „üzleti titok” kifejezésre kapott relatíve magas, valamint a „környezeti információra”/„környezeti adatra”, továbbá a szervezeti keresőszavak közül a „kamara”/„köztestület”/„akadémia” kulcsszavakra összesítetten is rendkívül alacsony találati arányt.**

Végeztünk egy kevésbé specifikált szervezeti és tématerületi keresőszavas elemzést is ugyancsak a NAIH 2012-2021. közötti állásfoglalásaira és jelentéseire. A lenti táblázat (18. táblázat) azoknak a tématerületi keresőszavaknak a rangsorát ismerteti, amelyek legalább egyszer előfordulnak bármely vizsgált dokumentumban. A rangsor alapját ezúttal az képezte, hogy a 3. Kutatáshoz kapcsolható dokumentumokban (N=132) mekkora arányban fordul elő adott keresőszó min. egyszer / dokumentum (lásd: 3. CT NAIH állásfoglalások és jelentések (N=132) oszlopok értékei). Referenciaértékként a táblázatban feltüntetésre került, hogy adott keresőszavak az összes elérhető állásfoglalás és jelentés körében mekkora arányban fordulnak elő.



18. táblázat: Tématerületi keresőszavak rangsora a szervezeti alapon a 3. Kutatáshoz kapcsolható NAIH állásfoglalásokban, jelentésekben, 2012-2021. (nyilvánosan elérhető dokumentumok)

Tématerületi keresőszavak		3. CT NAIH állásfoglalások (N=29)		3. CT NAIH jelentések (N=103)		3. CT NAIH állásfoglalások és jelentések (N=132)		Összes NAIH állásfoglalás és jelentés (N=196)	
		(db)	(%)	(db)	(%)	(db)	(%)	(db)	(%)
1.	közérdekből nyilvános	26	89,7%	93	90,3%	119	90,2%	170	86,7%
2.	2011. évi CXII.	26	89,7%	83	80,6%	109	82,6%	167	85,2%
3.	nyilvánosság	16	55,2%	65	63,1%	81	61,4%	104	53,1%
4.	személyes adat	17	58,6%	62	60,2%	79	59,8%	112	57,1%
5.	Alaptörvény	13	44,8%	57	55,3%	70	53,0%	87	44,4%
6.	közfeladat	10	34,5%	60	58,3%	70	53,0%	89	45,4%
7.	közérdekből nyilvános adat	16	55,2%	51	49,5%	67	50,8%	91	46,4%
8.	átláthatóság	7	24,1%	46	44,7%	53	40,2%	67	34,2%
9.	nemzeti vagyon	8	27,6%	42	40,8%	50	37,9%	58	29,6%
10.	szerződés	10	34,5%	35	34,0%	45	34,1%	49	25,0%
11.	határozat	10	34,5%	34	33,0%	44	33,3%	52	26,5%
12.	közérdekű adatigénylés	5	17,2%	39	37,9%	44	33,3%	61	31,1%
13.	minősített adat	7	24,1%	36	35,0%	43	32,6%	50	25,5%
14.	2011. évi CXCVI.	8	27,6%	32	31,1%	40	30,3%	45	23,0%
15.	közhatalom	7	24,1%	28	27,2%	35	26,5%	48	24,5%
16.	közzététel	8	27,6%	25	24,3%	33	25,0%	50	25,5%
17.	támogatás	7	24,1%	26	25,2%	33	25,0%	41	20,9%
18.	közzétételi kötelezettség	6	20,7%	24	23,3%	30	22,7%	39	19,9%
19.	visszaélés	3	10,3%	26	25,2%	29	22,0%	34	17,3%
20.	üzleti titok	4	13,8%	22	21,4%	26	19,7%	29	14,8%
21.	költségtérítés	4	13,8%	20	19,4%	24	18,2%	37	18,9%
22.	közzétételi lista	2	6,9%	17	16,5%	19	14,4%	37	18,9%
23.	2007. évi CVI.	4	13,8%	13	12,6%	17	12,9%	18	9,2%
24.	uniós támogatás	2	6,9%	15	14,6%	17	12,9%	18	9,2%
25.	2009. évi CXXII.	3	10,3%	13	12,6%	16	12,1%	16	8,2%
26.	jegyzőkönyv	5	17,2%	9	8,7%	14	10,6%	17	8,7%
27.	üvegseb	1	3,4%	13	12,6%	14	10,6%	17	8,7%
28.	másolat	4	13,8%	9	8,7%	13	9,8%	22	11,2%
29.	Európai Unió	4	13,8%	8	7,8%	12	9,1%	17	8,7%
30.	301/2016	0	0,0%	9	8,7%	9	6,8%	13	6,6%
31.	adathordozó	1	3,4%	8	7,8%	9	6,8%	15	7,7%
32.	adatvédelem	2	6,9%	7	6,8%	9	6,8%	9	4,6%



Tématerületi keresőszavak	3. CT NAIH állásfoglalások (N=29)		3. CT NAIH jelentések (N=103)		3. CT NAIH állásfoglalások és jelentések (N=132)		Összes NAIH állásfoglalás és jelentés (N=196)	
	(db)	(%)	(db)	(%)	(db)	(%)	(db)	(%)
33. közzétételi listát	4	13,8%	4	3,9%	8	6,1%	15	7,7%
34. nem közfeladatot ellátó	3	10,3%	5	4,9%	8	6,1%	9	4,6%
35. pályázat	3	10,3%	4	3,9%	7	5,3%	8	4,1%
36. 1992. évi LXIII.	3	10,3%	3	2,9%	6	4,5%	8	4,1%
37. munkaerő-ráfordítás	0	0%	6	5,8%	6	4,5%	11	5,6%
38. közpénz	0	0,0%	5	4,9%	5	3,8%	7	3,6%
39. nem kezeli / nincs birtokában	0	0,0%	4	3,9%	4	3,0%	4	2,0%
40. döntés-előkészítés	1	3,4%	2	1,9%	3	2,3%	5	2,6%
41. juttatás	1	3,4%	2	1,9%	3	2,3%	4	2,0%
42. kép- és/(vagy) hangfelvétel	1	3,4%	2	1,9%	3	2,3%	3	1,5%
43. kézbesítés	0	0,0%	3	2,9%	3	2,3%	4	2,0%
44. vagyonyilatkozat	1	3,4%	2	1,9%	3	2,3%	3	1,5%
45. díjazás	1	3,4%	1	1,0%	2	1,5%	2	1,0%
46. EU	1	3,4%	1	1,0%	2	1,5%	2	1,0%
47. jogalkotás nyilvánossága	1	3,4%	1	1,0%	2	1,5%	2	1,0%
48. koncesszió	2	6,9%	0	0,0%	2	1,5%	2	1,0%
49. környezeti adat	1	3,4%	1	1,0%	2	1,5%	3	1,5%
50. környezeti információ	1	3,4%	1	1,0%	2	1,5%	4	2,0%
51. közzétételi listának	1	3,4%	1	1,0%	2	1,5%	2	1,0%
52. nem közérdekű adat	0	0,0%	2	1,9%	2	1,5%	3	1,5%
53. adótitok	1	3,4%	0	0,0%	1	0,8%	1	0,5%
54. büntetőeljárás	1	3,4%	0	0,0%	1	0,8%	1	0,5%
55. képviselő-testületi ülés	0	0,0%	1	1,0%	1	0,8%	2	1,0%
56. szerzői jog	1	3,4%	0	0,0%	1	0,8%	1	0,5%
57. uniós jog	1	3,4%	0	0,0%	1	0,8%	1	0,5%
58. illetmény	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	1,0%
59. költségvetési támogatás	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,5%



*Forrás: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, saját szerkesztés*

A szervezeti keresőszavak között a 3. Kutatáshoz kapcsolódóan túlnyomó a „gazdasági társaságra”, valamint az egyes cégformákra kapott összesített találati arány. A 3. Kutatáshoz sorolható szervezetek szempontjából releváns NAIH-dokumentumokban a tématerületi keresőszavas keresésben **a legtöbb kiemelendő találat a „közérdekből nyilvános”/„közérdekből nyilvános adat”, az Infotv., a „közfeladat” és a „nemzeti vagyon” kifejezésekre, közepes kiemelendő találati arány a „közzététel”/„közzétételi kötelezettség”, az Nvt., az „üzleti titok”, az Ávt., a Taktv., a „támogatás”/„uniós támogatás”/„költségvetési támogatás”, míg alacsony kiemelendő találati arány a „környezeti információ”/„környezeti adat”, az „adótitok”, a „szerzői jog” keresőszavakra született.**

Elvégeztük a 3. Kutatáshoz sorolható szervek esetében az Infotv. 30. § (3) bek. alapján a NAIH-hoz benyújtásra került, adatigénylésekre vonatkozó jelentések elemzését is<sup>380</sup>. Az elemzés relevanciáját csökkenti a meglehetősen alacsony esetszám. Mindenesetre a célterületen kimagasló elutasítási ok, hogy a megkeresett szerv nem minősül adatkezelőnek, magas számban találtunk személyes adatra hivatkozást, közepes számban fordul elő az üzleti titok/banktitok, a pontosítás hiánya, az ismételt adatigénylés, az automatikus nyilvánosság-korlátozás és a felszámított költségtérítés meg nem fizetése mint elutasítási ok. A NAIH utóbbi években született és a 3. Kutatás érintetti köréhez kapcsolódó valamennyi lényeges, jelentés kibocsátásával végződő állásfoglalása köztulajdonban levő gazdasági társaságokra vonatkozik.

A NAIH a vízjogi üzemeltetési engedély mint közérdekű adat teljes terjedelemben való közlésére szólította fel az ÉRV Északmagyarországi Regionális Vízművek Zrt.-t<sup>381</sup>.

A 100%-os önkormányzati tulajdonban álló Püspökszilágy Településfejlesztési és Üzemeltetési Kft.-t az általa üzemeltetett sportbüfé tárgyidőszakra vonatkozó bevételi és kiadási főösszegének, a büfé működési engedélyének, valamint a használati szerződésnek a kiadására szólította fel a NAIH<sup>382</sup>.

Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. a harmadik személyeknek tárgyidőszakban nyújtott támogatások megismerése iránti igényt azzal hátrította el, hogy azokat nem közpénzből, hanem saját forrásból fedezi. A NAIH állásfoglalásában arra hívta fel a cég figyelmét, hogy állami tulajdonban levő vállalként közfeladatot lát el, az általa kötött támogatási szerződések az Alaptörvény, az Infotv., az Nvt. és az Ávt. hivatkozott rendelkezései alapján közérdekű adatoknak minősülnek<sup>383</sup>.

A NAIH a kiskunhalasi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló Halasi Városgazda Zrt.-t az önkormányzati ingatlanokra vonatkozó adatigénylés teljesítésére szólította fel, mivel korábban a társaság üzleti titokra és közérdekű adatok hiányára hivatkozva tagadta meg az adatigénylés teljesítését<sup>384</sup>.

Az állami tulajdonban álló Bp2017 Nonprofit Kft. esetében – újfent az Alaptörvényre és az Nvt.-re is hivatkozva – a NAIH nem találta alaposnak az üzleti titokra való hivatkozást a Hosszú Katinkával, az Iron Aquatics-szel, valamint általában szponzorációra és marketingre kötött szerződések tárgyába és az igényelt információk kiadására szólította fel a céget<sup>385</sup>.

Az előbbiekhöz hasonló indoklással szólította fel a NAIH az Észak-magyarországi Közlekedési Központ Zrt.-t az egyes járműreklámokra vonatkozó szerződések kiadása tárgyában<sup>386</sup>.

<sup>380</sup>A 3. Kutatás 9.1.3.3 pont alatt található melléklete mutatja be részletesen a NAIH-hoz benyújtott Infotv. 30. § (3) bek. szerinti jelentések célterületre vonatkozó elemzését

<sup>381</sup>[https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-1712-7-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-1712-7-V.pdf)

<sup>382</sup>[https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-1269-2-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-1269-2-V.pdf)

<sup>383</sup>[https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-161-6-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-161-6-V.pdf)

<sup>384</sup>[https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-1915-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-1915-V.pdf)

<sup>385</sup>[https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2017-2725-8-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2017-2725-8-V.pdf)

<sup>386</sup>[https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2017-749-49-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2017-749-49-V.pdf)





### 7.2.3 Esetjogi elemzés

Az esetjogi elemzésünket a kúriai joggyakorlat-elemző csoport összegző véleményének a közérdekű adatigénylési perekre vonatkozó ügystatisztikai alapú megállapításaival kezdjük, majd a nyilvánosan hozzáférhető, adatkérési perekben született és a 3. Kutatás érintetti körébe tartozó alpereseket tartalmazó ítéletek primer, statisztikai elemzésével folytatjuk.

#### 7.2.3.1 A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja összefoglaló véleménye

A bírók a NAIH következő ajánlásait rendszeresen használják az ítélkezési gyakorlatukban:

- 2012. augusztus 31. – a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról;
- 2014. augusztus 31. – az Infotv. 30. § (7) bek.-nek értelmezése tárgyában;
- 2016. március 11. – a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról<sup>387</sup>.

Az összefoglaló vélemény megjegyzi<sup>388</sup>, hogy több ügyben a per előtt akár a felperes, akár az alperes a NAIH-tól állásfoglalást kért az adatok kiadásával kapcsolatban, majd azt a perben hivatkozási alapként használta. Az előzetes adatigénylés során a vizsgált ügyek tükrében az a megállapítás tehető, hogy az adatigénylések kapcsán az adatkezelők kifejezetten megtagadták az igényelt adat kiadását az esetek többségében (mintegy 2/3-ában), kisebb részben (hozzávetőlegesen az ügyek 1/3-ában) a keresetindításra az adatkezelő szervek „hallgatása” vezetett. Az ügyek egy részében az adatigénylés iránt előterjesztett igényt részben teljesítette az adatkezelő szerv, ilyenkor a perben érvényesített igény az adatok szűkebb körére vonatkozott. **Az adatkiadás megtagadásának indokai tipikusan a következők voltak a vizsgált ügyekben: az adatkezelő nem közfeladatot ellátó szerv, a kért adat nem közérdekű, nem áll kezelésében a kért adat, az adat üzleti titkot tartalmaz**<sup>389</sup>. A joggyakorlat-elemző csoport tapasztalatai alapján gyakorlatilag felleltározhatatlan a kiadni kért közérdekű és közérdekből nyilvános adatok köre. Ezek egyik csoportját képezték a személyzeti adatok, amelyek egyes szervezetek ügyintézőire, vezetőire, azok szakmai képezésére, besorolására, végzettségére vonatkoztak. A kiadni kért adatok másik csoportját jelentették konkrétan meghatározott szerződések, megállapodások, illetve azok mellékletei vagy a teljesítést igazoló vagy cáfoló dokumentumok. Politikusok, illetve a civil szervezetek által kezdeményezett adatkiadásoknál gyakran szerepeltek adóval kapcsolatos igények (például TAO-támogatás), pályázati anyagok, értékelések kiadása (trafik-ügy, földhaszonbérleti ügyek), továbbá különböző intézmények átvilágítására vonatkozó adatok, illetve közbeszerzésekkel kapcsolatos adatok kiadására is születtek kérelmek<sup>390</sup>. Az adatkiadást az adatkezelők a következő okokra hivatkozással tagadták meg: minősített adatok védelme, üzleti titok védelme, döntés-előkészítésre való hivatkozás, banktitok és adótitok, az adat hiánya, vagy az adott szerv nem adatkezelő, számlaszintű elszámolásra kötelezés, büntetőeljárás folyamatban léteire hivatkozás és személyes adatok védelme<sup>391</sup>. A felperesek kapcsán az áttekintett ügyek fényében az a megállapítás is megengedhető az összegző vélemény szerint, hogy egyes társadalmi szervezetek rendszeresen fordulnak kérelemmel különböző adatkezelőkhöz, rendszeresen foglalkoznak ilyen perek megindításával<sup>392</sup>. Az alperesi oldalon az összegző vélemény az érintetti körbe tartozó, ahhoz kapcsolódó tipikus alperesként említi: az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat, a Magyar Nemzeti Bankot és alapítványait, a többségi állami tulajdonú gazdálkodó szervezeteket és az állami fenntartású egyetemeket<sup>393</sup>. A kereseteknek való helyt adás, illetve kereseti igények elutasításának

<sup>387</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 35. o.

<sup>388</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [135]

<sup>389</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [25]- [26]

<sup>390</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [56]

<sup>391</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [142]- [143]

<sup>392</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [29]- [30]

<sup>393</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_yadatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_yadatvedelem.pdf) [31]



aránya összességében a vizsgált ítéletek esetében 70-30% volt a kiadás javára kedvezően<sup>394</sup>. A keresetet elutasító döntések indoka jellemzően az volt, hogy a kért adat nem minősül közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak<sup>395</sup>.

### 7.2.3.2 A nyilvánosan hozzáférhető jogesetek

A HvgOrac Jogkódex szolgáltatásában hozzáférhető és valószínűsíthetően az érintetti körbe tartozó adatigénylőkre vonatkozó adatigénylési perekben hozott – anonimizált – ítéletek primer elemzését végeztük el. Az elemzésünkről készített táblázatban (lásd következő, 19. táblázat) az adatigénylő felpereseket (többnyire anonimizáltak), az adatkezelő alpereseket (az érintetti körbe tartozás nem mindig állapítható meg pontosan), a perre okot adó megtagadási okokat, a per kimenetelét és az ítéleti indoklás lényegi elemét vettük sorra. A 36 alperesből 13 valószínűsíthetően nem tartozik az érintetti körbe, vagy az Infotv. 27. § (3) bek. szerint minősülő jogalany, 17 azonosíthatóan állami tulajdonban álló gazdasági társaság, 5 állami háttérű alapítvány (illetve érdekeltsége) és 1 köztisztviselő. A megtagadási okok meghatározó hányadában – 13 db – az adatkezelő arra hivatkozik, hogy a kért adat nem közérdekű (nem közpénz, nem közvagyon stb.), jelentős számban találunk olyat, hogy az adatkezelői státusz (9 db) vagy a közfeladati jelleg (8 db) vitatott, míg összesen 7 esetben merül fel üzleti titokra, értékpapírtitokra hivatkozás. A hozzáférhető 36 ítéletből a következők rajzolódnak ki. A bíróság sohasem fogadja el azt a hivatkozást, hogy a többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok állam által biztosított alaptőkéje feletti vállalászási bevétel nem osztható a közpénz sorsát. Az is univerzális szabály, hogy adatfeldolgozó státuszra nem lehet hivatkozni, ez a közérdekű adatok vonatkozásában értelmezhetetlen. Az eddigi ítélezési gyakorlat az államhoz be nem folyt, onnan átirányított közpénzbevétel (TAO) negatív közpénznek tekinti és alkalmazza rá a közvagyon szabályait. A döntés-előkészítő jelleg és az üzleti titok jelleg körében a bizonyítási eljárásban rendre elbukik. Adatkérési szempontból a legnagyobb buktatónak az tűnik, hogy a kért adat egyáltalán közérdekű adatnak minősül-e, avagy sem, illetve, hogy rendelkezésre áll-e (nem kell gyűjteni stb.). A vizsgált ítéletek „mérlege” a következő: felperesi pernyertesség - 26, részleges felperesi pernyertesség - 4, alperesi pernyertesség - 6 esetben.

19. táblázat: Adatigénylőkre vonatkozó adatigénylési perekben hozott – anonimizált – ítéletek primer elemzése

Felperes	Alperes	Megtagadási ok	Per kimenetele	Indoklás
Országgyűlési képviselő	Többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem kezeli az adatot / üzleti titok	felperesi győzelem	nemzeti vagyon + közfeladatot lát el
Országgyűlési képviselő	Többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem közérdekű adat	részleges felperesi győzelem	nemzeti vagyon + közfeladatot lát el
	Magyar Bírósági Végrehajtói Kar	jogszabályon alapuló titoktartási kötelezettség	alperesi győzelem	nem közérdekű adat
	Többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem lát el közfeladatot/az adatok nem közérdekűek/üzleti titok	felperesi győzelem	közfeladatot lát el / közérdekű adatot kezel / nem üzleti titok
	egyetem	nem közérdekű adat	alperesi győzelem	azért mert a jegyzet közpénzen készült, még nem közérdekű adat

<sup>394</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [92]

<sup>395</sup>[https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf) [93]



Felperes	Alperes	Megtagadási ok	Per kimenetele	Indoklás
	Többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem lát el közfeladatot/arányt alan érdeksérelem/üzleti titok	részleges felperesi győzelem	nincs aránytalan érdeksérelem/nem üzleti titok (de van tervrész, ami üzleti titok, az kitakarható)
	Közép-és Kelet-európai Történelem és Társadalom Kutatásáért Közalapítvány	adattfeldolgozó / döntéselőkészítő	felperesi győzelem	adatkezelő / nem döntéselőkészítő
	gazdasági társaság	nem kezeli az adatot/nem lát el közfeladatot/pénze nem közpénz (TAO)	részleges felperesi győzelem	közpénz felhasználása /TAO közpénz (de számlaszintű ellenőrzés nem lehetséges)
	Többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem kezeli az adatot	felperesi győzelem	közfeladatot lát el/nincs aránytalan sérelem üzleti titok körében
	labdarúgó közhasznú alapítvány	TAO nem közpénz/adótitok	felperesi győzelem	TAO közpénz
	Többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	üzleti titok, aránytalan sérelem	felperesi győzelem	közfeladatot lát el
	sportegyesület	nem közhasznú szervezet/adótitok/ személyes adat	felperesi győzelem	közpénz felhasználása /TAO közpénz
	államkötvényt jegyző gazdasági társaság	értékpapír titok/személyes adat/üzleti tevékenység aránytalan sérelme	felperesi győzelem	nem értékpapírtitok/nincs aránytalan sérelem/közfeladattal kapcsolatos adatok
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	közérdekű adat, de alperes csak adattfeldolgozó	felperesi győzelem	adatkezelő
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem lát el közfeladatot	felperesi győzelem	nemzeti vagyon + közfeladatot lát el
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem kezel közérdekű adatot/nem lát el közfeladatot	felperesi győzelem	kezeli az adatokat/azok közérdekűek
	MNÜA által létrehozott gazdasági társaság	nem lát ez közfeladatot/nem használ fel közpénzt/ nem tartozik az Infotv. alanyi körébe	felperesi győzelem	átruházott közfeladatot lát el



Felperes	Alperes	Megtagadási ok	Per kimenetele	Indoklás
	egyetem	nem válaszolt	kiadta a kereset nyomán	
	Nemzeti Köszolgálati Egyetem	aránytalanul nagy munka/nincs kötelezpéldány nyilvántartás/jsz. nem is írja elő, hogy legyen	alperesi győzelem	nincs ilyen nyilvántartás, előállítására nem kötelezhető
	sportegyesület	törölték közhasznú jogállását/kért adatok nem közérdekűek/TAO nem közpénz/nem lát el közfeladatot	alperesi győzelem	nem tartozik a tv. személyi hatálya alá
	Felcsúti Utánpótlás Neveléséért Alapítvány (közhasznú)	nem lát el közfeladatot/ TAO nem közpénz	részleges felperesi győzelem (jövőbeli adatokat nem kérhet)	közpénz felhasználása /TAO közpénz
Országgyűlési képviselő	MTVA	nem kezeli	felperesi győzelem	közfeladatot lát el / közérdekű adatot kezel / nem üzleti titok
	Magyar Birkózó Szövetség	nem közérdekű adat	alperesi győzelem	nem közérdekű adat
	Magyar Birkózó Szövetség	joggal való visszaélés / nem kezeli	felperesi győzelem	közérdekű adat
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem közfeladatot lát el	felperesi győzelem	nemzeti vagyon + közfeladatot lát el
	PADC Alapítvány	nem közpénz	felperesi győzelem	közpénz
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	üzleti titok, aránytalan sérelem	felperesi győzelem	nincs aránytalan érdeksérelem/nem üzleti titok
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem közpénz	felperesi győzelem	közpénz
	MLSZ	személyes adat	felperesi győzelem	közérdekből nyilvános adat
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	döntés-előkészítő	felperesi győzelem	alperes nem tudta bizonyítani a korlátozás indokoltságát



Felperes	Alperes	Megtagadási ok	Per kimenetele	Indoklás
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nincs ilyen nyilvántartása	alperesi győzelem	adat nem áll készen és rendelkezésre
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	döntés-előkészítő / üzleti titok	felperesi győzelem	döntés megszületett / alperes nem tudta bizonyítani a korlátozás indokoltságát
	PADS Alapítvány	döntés-előkészítő / számlaszintű ellenőrzés	felperesi győzelem	alperes nem tudta bizonyítani a korlátozás indokoltságát / nem számlaszintű ellenőrzés
	PADA Alapítvány	nem közérdekű adat	felperesi győzelem	közpénz / közérdekű adat / nem számlaszintű ellenőrzés
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem adatkezelő / nem közérdekű adat	felperesi győzelem	adatkezelő / közérdekű
	többségi állami befolyás alatt álló gazdasági társaság	nem közvagyon	felperesi győzelem	közpénz

Forrás: HvgOrac Jogkódex, saját szerkesztés

#### 7.2.4 Primer médiaelemzés

Az atlatszo.hu (Átlátszó) az egyetlen olyan sajtószerv ma Magyarországon, amelyik profilját meghatározó specifikussággal és rendszeres jelleggel foglalkozik átláthatósági ügyekkel. Az nyugodtan kijelenthető, hogy az utóbbi tíz évben alig volt olyan bármilyen sajtóvisszhangot kapott átláthatósági ügy, amelynek az Átlátszón ne lenne meg a lenyomata. Éppen ezért az Átlátszó hírfolyamának a felszíni, primer elemzése, ha az egyes jogalanyok magatartását illetően nem is feltétlenül, de abban biztosan irányadó, hogy egy-egy ügynek mekkora a médiareprezentativitása, mekkora érdeklődést generálhatott a nyilvánosságban. Tehát a médiafelületen elfoglalt hely nyilvánvalóan azzal is szoros összefüggésben áll, hogy az adott jogalany vagy jogalanyi kör mennyire áll a közérdeklődés fókuszában, mekkora olvasói figyelemre számíthat. A felszíni, primer elemzésünk során két keresőszót használtunk a 2011-2021 márciusa közötti időszakra: „információszabadság” és „adatigénylés”. Az elemzés feltétlenül hordoz magában bizonytalanságot, mert pl. amíg az ATEV Zrt. és a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara átláthatósági ügyeiről szóló Átlátszó-cikkekre magunk is hivatkoztunk már a helyzetelemzés során, a keresésekben ezek az írárok mégsem bukkantak fel. Azokat a találatokat kerestük, ahol az érintetti körbe tartozó jogalany/-ok/ bukkant fel szűken vett adatkezelői szerepben: adatigénylést intéznek hozzá, vagy egyszerűen csak – a cikk szerint – titkol valamilyen információt, valamint ezeknek a cselekményeknek a folyamányai. A kereséseinkben figyelmen kívül hagytuk az év végi összegző írárokban való megjelenéseket, továbbá a kizárólag nyilvánosan hozzáférhető adatokon alapuló tényfeltáró írásokat. Az már előzetesen is rögzíthető: az Infotv. 26. § (3) bek. és 27. § (3) bek. szerint minősülő jogalanyokra vonatkozó adatokat – jöllehet egy esetben magánszemélyhez intézett adatigényléssel is találkoztunk – többnyire nem tőlük, hanem a velük kapcsolatba kerülő állami, önkormányzati szervektől kéri az adatigénylők.

Az „információszabadság” keresőszóra 1514 db cikket és – előbbi szempontok mentén – 106 db jogalanyi találatot adott ki a keresés.



A 106 db-on belül elsöprő arányt képviselnek az állami tulajdonban levő gazdasági társaságok: 74 db.

Ehhez képest elenyésző a találati arány

- a 26. § (3) bek. és 27. § (3) bek. szerint minősülő jogalanyok (12 db);
- az állami/önkormányzati háttérű alapítványok, azok érdekeltségei (9 db);
- a köztestületek (6 db);
- az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságok (5 db) között.

Az „adatigénylés” keresőszóra 460 db cikket és – előbbi szempontok mentén – 91 db jogalanyi találatot adott ki a keresés. A 91 db-on belül itt is döntő hányadot jelentenek az állami tulajdonban levő gazdasági társaságokra kapott találatok: 64 db.

Ebben a keresésben is nagyságrendekkel kisebb a találati arány

- a 26. § (3) bek. és 27. § (3) bek. szerint minősülő jogalanyok (13 db);
- az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságok (7 db);
- az állami/önkormányzati háttérű alapítványok, azok érdekeltségei (4 db);
- a köztestületek (3 db) között.

Az állami cégeken belül is szignifikáns az MVM-Csoport (74-ből 36, 64-ből 31) és az MNV Zrt. (74-ből 14, 64-ből 11) jelenléte. **Az állami cégek visszatérően szponzorációs tevékenységük, hirdetési szerződéseik kapcsán keltik fel az adatigénylők érdeklődését, de szignifikáns egy-egy nagy vitát kiváltó állami beruházással (pl.: Paks2, Városliget) összefüggő adatigénylés előfordulása.** A 27. § (3) bek. szerinti jogalanyi körben jelentékeny számban találunk állami támogatást felhasználó pártokat/pártalapítványokat/képviselő-jelölteket, továbbá TAO-támogatások kedvezményezettjeit, azokról információval rendelkező szervezetet. Többszörös érdeklődést találtunk még ebben a körben a közpénzből rendelt hirdetések, egyéb állami szerződések és költségvetési támogatások iránt. Az állami háttérű alapítványok közül a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány, a köztestületek közül az MTA, a MOB és az MBVK generált rendszeresebb figyelmet adatigénylési ügyekben.

Az Átlátszó kimittud.atlatszo.hu aloldalán keresztül bárki intézhet adatigénylést közérdekű, közérdekből nyilvános adatot kezelő szervekhez. A kimittud.atlatszo.hu nyilvánosan hozzáférhető adatbázisán ugyancsak primer adatelemzést végeztünk<sup>396</sup>. Az aloldal a célterülethez tartozóan: akadémiákhoz, szakmai kamarákhoz, közalapítványokhoz, közszolgáltatókhoz és állami, illetve önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokhoz intézett adatkérésekre vonatkozó információkat különít el.

A primer adatelemzésből a következő, általános tapasztalatok szűrhetők le:

- **Akadémiák:** összes adatkérés 17; sikeres: 11, részben sikeres: 1, nem válaszolt: 2, egyéb: 3. Akadémiák körében tehát túlnyomóan sikeres az adatkérés és jellemzően válaszolnak (86%) is a megkeresésekre.
- **Közalapítványok:** ilyen nem lelhető fel az adatbázisban.
- **Kamarák:** összes adatkérés 99; sikeres: 31, részben sikeres: 3, sikertelen: 9, nem válaszolt: 53, egyéb: 3. A **szakmai kamarák** körében **jellemző, hogy egyáltalán nem válaszolnak a megkeresésekre** (46%-ban érkezett valamilyen válasz). A sikertelen adatkéréseknél az **adatkezelés hiányára hivatkoznak** tipikusan.
- **Közszolgáltatók és állami, illetve önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok:** összes adatkérés 1007; sikeres: 542, részben sikeres: 71, sikertelen: 135, nem válaszolt: 224, egyéb: 35. **Jellemzően küldenek valamilyen választ (77%).** Itt az a teljes kézenfekvő tendencia figyelhető meg, hogy minél nagyobb a cég, annál inkább hajlandó az érdemi válaszra. **Az elutasításoknál az üzleti titokra hivatkozás a jellemző.**

Külön monitoroztunk néhány frekvenciát, köztulajdonban levő cégcsoportot:

<sup>396</sup>A 3. Kutatás 9.1.3.4 pont alatt található melléklete a kimittud.atlatszo.hu aloldalon nyilvánosan hozzáférhető, a célterületet érintő adatigénylések primer adatelemzéséről



- **MVM-Csoport:** összes adatkérés 98; sikeres: 57, részben sikeres: 8, sikertelen: 22, nem válaszolt: 6, egyéb: 5. **Túlnyomórészt megválaszolják az adatkéréseket (94%). Jellemző elutasítási ok a minősített adat (alapvetően Paks2 kapcsán), illetve az üzleti titok.**
- **MÁV:** összes adatkérés 235; sikeres: 149, részben sikeres: 28, sikertelen: 35, nem válaszolt: 6, egyéb: 17. **Majdnem minden levélre érdemben válaszolnak (97%).**
- **BKK-BKV:** összes adatkérés 304; sikeres: 186, részben sikeres: 57, sikertelen: 47, nem válaszolt: 12, egyéb: 2. **Majd minden levélre érdemben válaszolnak (96%).**

Az összesen 1760 esetből az szűrhető le, hogy a válaszadási hajlandóság ebben az alanyi körben magas, ide nem értve a szakmai kamarákat, melyeknél kiugróan alacsony.

**A legproblémásabb kör egyértelműen a kisebb üzemméretű köztulajdonban levő gazdasági társaságok, ahol feltehetően hiányzik a szakmai felkészültség is az adatnyilvánossággal kapcsolatos törvényi rendelkezések alkalmazására.**



## 8 CÉLCSOPORT-SPECIFIKUS ANOMÁLIÁK ÉS ELŐZETES PROBLÉMATERKÉP

A problématerképet mátrixszerűen tudjuk felvázolni. Egyaránt léteznek a jogalkotásból és a gyakorlati megvalósulásból fakadó problémák.

- A jogalkotási problémák egyik része az adott jogalanyi kör szabályozásával, vagy éppen szabályozatlanságával áll összefüggésben: tehát nehézségekbe ütközik a közfeladatot ellátó, közpénzzel, nemzeti vagyonnal gazdálkodó jogalanyi kör pontos meghatározása is (8.1 fejezet).
- A jogalkotási problémák másik része az információszabadság-szabályozásra, az arra vonatkozó alkotmánybírói értelmezésekre vezethető vissza (8.2 alfejezet).
- A gyakorlati megvalósulás nehézségeinél érdemes kettébontanunk az aktív és a passzív információszabadság érvényesülésének problémáit (8.3 alfejezet).
- Végezetül az előzménykutatások és a célcsoport-specifikus problémák, anomáliák bemutatásából kiindulva, meghatározott szempontok mentén javaslatot teszünk néhány szereplő információszabadság-gyakorlatának kiemelt vizsgálatára (8.4 alfejezet).

### 8.1 A szervezeti szabályozásból fakadó anomáliák, problémák

Az Alaptörvényből – és annak nyomán az Nvt.-ből – kirajzolódó egységes nemzeti vagyonról szóló koncepcióból az következne, hogy az önkormányzati tulajdonban levő társasági részesedéseknek is létezik központi – lehetőleg: transzparens – nyilvántartása, de jelenleg ennek előírása hiányzik az Nvt.-ből, így az önkormányzati tulajdonban levő gazdasági társaságok számba vétele nehézkes. A nemzeti vagyon körében ráadásul a közvetett társasági részesedések áttekinthető, központi nyilvántartása az állami tulajdon esetében sem megoldott. Legalábbis az Ávt. 22/B.-22/C. § (nyomában a 254/2007. IX. 4./ Korm. rendelet IV. fejezete) „az állam nevében tulajdonosi jogokat gyakorló szervezetek tulajdonosi joggyakorlása alatt álló társasági részesedések” formula alkalmazásával megállni látszik a közvetlen állami érdekeltségnél.

Az alapítványokról vezetett közhiteles nyilvántartásból az állami, önkormányzati háttérű alapítványok halmaza nem állítható össze. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi LXXXI. törvény 87. § alapján az alapító okiratba valóban be lehet tekinteni és abból az alapító személye kiderül. Csakhogy az alapító személyéből még nem feltétlenül nyilvánvaló az „állami/önkormányzati háttér”. A bárki által hozzáférhető névjegyzékben ráadásul még az alapító személye sem szerepel (94. § /1/ bek.). Tehát ma még olyan keresést sem lehet folytatni, hogy adott költségvetési szerv mely alapítványok alapítója. A megoldás az volna, ha a 48. §, 51-52. § és a 94. § módosításával az alapító személye is bekerül a névjegyzékbe, méghozzá jogállásának, illetve annak feltüntetésével, hogy az alapító az Áht., a Taktv. vagy az Nvt. hatálya alá tartozó szervezetnek, továbbá a rendelkezésre bocsátott vagyon közpénznek, nemzeti vagyonnak minősül-e. Problematikus továbbá, hogy miközben a közalapítvány másfél évtizede kivezetésre rendelt szervezeti forma és ezt az új Ptk. is megerősítette, az utóbbi évek jogalkotási trendje mégis a közalapítványi konstrukcióval lényegileg azonos jogalanyokat hoz létre. Fontos volna, hogy az Nvt. hatálya kiterjedjen a nemzeti vagyon terhére rendelt vagyonból létrejött valamennyi alapítványra.

A széttagolt köztestületi szabályozás háttérnormáját ma a Köztest.tv. egyetlen bővített szakasza jelenti. Így ma teljesen következtelen a szabályozás abban, hogy mely köztestületek esetében szükséges bírósági nyilvántartás, melyek szervezeti egységei önálló jogi személyek stb. Összességében: annak ellenére, hogy az egyes köztestületi formákról törvény rendelkezik, az önálló jogalanyisággal rendelkező – így: potenciálisan adatkezelő – köztestületek felleltározása korántsem egyszerű feladat, emiatt az adott adatkérés címzettje vagy a közzétételért felelős személy sem könnyen kideríthető az állampolgár számára.





## 8.2 Az információs szabadság-szabályozásból fakadó anomáliák, problémák

A Kilencedik Alaptörvény-módosítás új (3) bek.-sel egészítette ki a 39. cikket, és ez a kiegészítés, a közpénz-definíció („Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”) számos jogértelmezési kérdést felvet. Az eddigi alkotmánybírói gyakorlat – s ebben kulcsfontosságú szerepe van a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatnak – a közfeladatra, közfeladat-ellátásra vezette vissza a közpénz-jelleget. Az alaptörvényi kiegészítés eloldani látszik a közpénz fogalmát a közfeladattól. A lakonikus megfogalmazás alapján nincsen különbség a személyi státushoz kapcsolódó és a jogi személyekhez kötődő, gazdasági preferenciát kifejező adókedvezmények között. Végezetül a 39. § (3) bek. kizárólag az államot nevesíti, miközben a „Közpénzek” fejezetben belül a 38. cikk (1) bek. a nemzeti vagyon meghatározásánál elkülönítetten említi az államot és a helyi önkormányzatot: bár az indoklás nem hagy kétséget afelől, hogy a helyi önkormányzat bevétele, kiadása, követelése is közpénz, az új normaszöveg mégsem hézagmentes.

Az Infotv. 26. § (3) bek. kodifikációs technikájából adódó problémákra már korábban utaltunk. A 26. § (1) bek. közfeladatot ellátó szervek kezelésében levő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokról szól. A (2) bek. ehhez képest minősíti közérdekből nyilvános adatnak a közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő egyes személyes adatokat. A (3) bek. – ahogyan ezt már előzőleg kifejtettük – ezt követően tartalmaz különös szabályt a kötelező közszolgáltatókra és monopolszolgáltatókra („Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”), mintegy elválasztva az alanyi kört a közfeladatot ellátó szervek – (1) bek.-ben nevesített – körétől. Ez a kodifikációs technika azzal jár, hogy a (3) bek. amúgy vitathatatlanul közfeladatot ellátó alanyi köre kikerül az (1) bek. alól, feladatorientált megközelítésből nem minősülnek közfeladatot ellátó szerveknek: a tevékenységükre vonatkozó információk akkor is csak közérdekből nyilvános adatok, ha nem minősülnek személyes adatnak, rájuk a (2) bek. átláthatósági követelménye már nem vonatkozik, a tevékenységükre vonatkozó információk mint közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog nem élvez alkotmányos védelmet, nem vonatkozik rájuk – legalábbis kötelező közszolgáltatóként, monopolszolgáltatóként – közzétételi kötelezettség. A gyakorlatban az alanyi kör többnyire köztulajdonban levő gazdasági társaság és így a vagyonalapú megközelítéssel a konkrét jogvita az információs szabadság javára eldönthető. Célszerűbb lenne azonban a (3) bek. szerinti alanyi kört – tehát a kötelező közszolgáltatókat és a monopolszolgáltatókat – egyszerűen a közfeladatot ellátó szerv fogalma alá vonni. Ez a megoldás harmonizálna a Tromsöi Egyezmény fogalomhasználatával is. A helyzet alkotmányos –egyszerűsind: nyilvánosságbarát- feloldását a szolgálná, ha a (3) bek. szabályozási súlypontja a közérdekből nyilvános adatról a közfeladatot ellátó szervek helyeződné át: „Ha törvény másként nem rendelkezik, közfeladatot ellátó szervnek minősül a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szerv vagy személy is”. Ebben az esetben a kötelező közszolgáltatók, egyetemes szolgáltatók a kezelésükben levő személyes adatok védelme és az információs szabadság szempontjából egyaránt azonos elbírálás alá kerülnének az egyébként is közfeladatot ellátó szervnek minősülő köztulajdonban levő gazdasági társaságokkal: miután jelenleg éppen a két jogalanyi körnek az Infotv. 26.§ szerkesztéséből adódó megkülönböztetése mögül hiányzik az alkotmányos alap.

Jelenleg a NAIH-nak nincsen – a közoktatási szektort leszámítva – átfogó, teljes körű nyilvántartása a közfeladatot ellátó szervekről, közérdekű adatot kezelő jogalanyokról. A NAIH-nál nyilvántartott és közfeladatot ellátó szerveknél kötelezően kinevezésre kerülő információs jogi tisztviselőre vonatkozó javaslat nagyságrendekkel javítaná a hatósági „radar” és a teljesülési gyakorlat hatékonyságát az információs szabadság aktív és passzív oldalán egyaránt.

Problematis, hogy míg az adótitok esetén is legalábbis vitatható a kapcsolódás az Infotv. 27. § (2) bek. e) pontjához, addig a legtöbb hivatási titok – és itt különösen érdekes az ügyvédi titok és a közjegyzői titok intézménye – egyáltalán nincsen a 27. § (2) bek.-ben hozzákapsolva az Infotv.-hez. Szigorúan az írott jog alapján felettébb kérdéses, hogy az ügyvédi vagy a közjegyzői titok abszolút korlátja-e az információs szabadságnak.



A pénz- és tőkepiaci titok-intézmények szabályozási anomáliáit már fentebb bemutattuk, illetve az EXIMBANK-ügyek kapcsán szemléltettük. Újfént rámutatnánk arra, hogy egyrészt vannak köztulajdonban levő pénz- és tőkepiaci szereplők, másrészt pedig törvényben nevesített – amúgy köztulajdonban is álló – közfeladatot ellátó pénz- és tőkepiaci szereplők (ilyen az EXIMBANK is). Utóbbi körben, ahol tipikusan nem klasszikus kereskedelmi banki tevékenységekről van szó, a pénz- és tőkepiaci titok abszolút korlátként kezelése komoly alkotmányossági aggályokat vet fel. A megválaszolásra váró kérdés valójában az: szektorális üzleti titoknak fogjuk fel a pénz- és tőkepiaci titkokat, vagy olyan abszolút korlátként, amelyre az Infotv. 27. § (2) bek. e) pontja ad felhatalmazást. Megjegyezzük, hogy a „központi pénzügyi érdek” a pénz- és tőkepiaci titok esetében még inkább illékony kapcsolódási „szál”, mint az adótitoknál, hiszen jellegüknél fogva ezek a titkok magánjogi kapcsolatokat takarnak.

Az aktív információs szabadság, a közzétételi kötelezettség szabályozásának szankciórendszere kidolgozatlan. Itt is rámutatunk arra, hogy míg a passzív információs szabadság és az üzleti titok szabályainak létezik büntetőjogi támasztéka (Btk. 220. § és 418. §), addig az aktív információs szabadság esetében ilyen lényegében nem létezik (a Btk. 220. § /1/ bek. b,-c, pontjait nem tekintjük annak).

Célszerűbb volna, ha a 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet helyett a Kvt. tartalmazna – az AaE-ben foglaltakkal fedésben levő – definíciót a környezeti információra. Problematikus, hogy amíg a Kvt. 12. § (2) bek. a környezeti információt egyértelműen közérdekű adatnak minősíti, addig a 4/2021. (I. 22.) AB határozat a Kvt. 12. § szerinti információkról mint közérdekből nyilvános adatokról szól.

Ahogy azt fentebb jeleztük, a Taktv. 1. § b) pontja nem terjed ki az állami, önkormányzati alapító által, közpénzből létrehozott alapítványokra, azok részvételével működő gazdasági társaságokra, továbbá sem az államháztartási körbe tartozó, sem az azon kívüli köztestületek tulajdonában levő gazdasági társaságokra.

A 3/2018. (IV. 20.) AB határozat a Knyt.-ről kimondta: „A törvény személyi hatályát meghatározó 1. § (1) bekezdése értelmében így a Knyt. bejelentési és nyilvánosságra hozatali szabályai a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által nyújtott támogatások átláthatóságát nem garantálják, jöllehet az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzek védelmében általános követelménnyé teszi az átláthatóság és a közélet tisztaságának biztosítását. Megállapítható mindezek alapján, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésével ellentétben a jogalkotó a Knyt.-vel nem biztosította a Magyar Nemzeti Bank által létrehozott, közpénzekből finanszírozott alapítványok által nyújtott támogatások átláthatóságát, az e forrásból támogatottak megismerhetőségét”. A 2019. évi LXVI. törvénnyel történt korrekció után is a Knyt. 1. § csak a 100%-os állami tulajdonban álló szervezet által létrehozott alapítványtól származó támogatásokra terjed ki, jöllehet a törvény – és a 3/2018. (IV. 20.) AB határozat – logikája alapján annak fel kellene ölelnie valamennyi, közpénzből létrehozott alapítványtól származó támogatást.

### 8.3 Az aktív információs szabadság gyakorlati problémái, anomáliái

Az Infotv. 32. § szerinti általános tájékoztatási kötelezettség teljesülésének „mérésére” továbbra is azt javasoljuk, hogy érdemes a közzétételi kötelezettségek spektrumán kívül eső, de a szervezet működésére, tevékenységére vonatkozó információk megjelenését mérni a szervezet honlapján, sajtómegjelenésében, marketing-tevékenységében, esetleg ezt kiegészíteni a közzétételi kötelezettségek spektrumába eső információk párhuzamos – tehát a kötelező közzétételen felüli – kommunikálásának nyomon követésével.

A közzétételi kötelezettség körében alig találunk jogvitás ügyet: ha úgy tetszik, aktív oldalon magasabb lehet a normaszegés látenciája. Az Infotv. 37. § (2) bek. szerinti különös közzétételi listából keveset találunk, a (3) bek. szerinti egyedi közzétételi lista kifejezetten ritka. A célcsoportra irányadó különös közzétételi kötelezettséget előíró joganyag nehezen felleltározható, míg a (3) bek.-ben a NAIH véleményezéséhez kötött egyedi közzétételi listáról a célcsoport érintetti körében a NAIH-nak nincsen információja.

Az előzmények alapján alapos okkal feltételezhető, hogy az elektronikus közzététel teljesülése szoros összefüggésben áll az adott szervezet üzemméretével. Kisebb önkormányzati cégeknél,



köztestületeknél valószínűsíthetően nem állnak rendelkezésre kapacitások az aktív információs szabadságra irányadó előírások maradéktalan, naprakész teljesítésére.

Az állami vagyon vagyonelemeinek nyilvántartási adatbázisa az adatok megjelenítését ellátó webfelülettel együtt alkotja az Országileltár: Ávt. 22/B.-22/C. §. Az Ávt. 17. § alapján az MNV Zrt. tartja nyilván a saját tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyon mellett az egyéb tulajdonosi joggyakorlókra rábízott állami vagyont, valamint gondoskodik az egységes állami vagyonyilvántartás vezetéséhez létrehozott informatikai rendszer működtetéséről. Az MNV Zrt. a kapcsolódó feladatok elvégzésébe bevonta a 100%-os állami tulajdonban levő Állami Vagyonnyilvántartási Kft.-t. Az Országileltár jelen állapotában egy jogszabályok által meghatározott adatszolgáltatási kötelezettségek segítségével éves rendszerességgel feltöltött és nyilvános publikálási felülettel rendelkező – állami vagyonelemeket tartalmazó – adatbázis. Az adatbázis adatszolgáltatói a jogszabályok által meghatározott tulajdonosi joggyakorlók. Az adatszolgáltatásra évente, az előző évi beszámoló lezárultát követően, jellemzően június 30-ig kerül sor. Az adatszolgáltatás a következő vagyonelem típusok esetében történik meg: ingatlanok (ezen belül épületek/építmények; út/vasút; felépítmény nélküli területek (földterületek), társasági részesedések. Az Országileltár aktuális állapota nem tartalmazza az állami vagyon körébe tartozó vagyonelem típusok egy részét, például az alábbi típusokat: gépek/eszközök/berendezések/járművek, képzőművészeti alkotások/műtárgyak, készletek, tenyészállatok, pénzeszközök, ásványkincsek, egyéb természeti kincsek. Ezek a „kimaradó” vagyonelem típusok, ha értékükben nem is, de számosságukban messze meghaladják a jelenleg is gyűjtött ingatlan és társasági részesedés típusú vagyonelemeket. Az Országileltár adatainak nyilvános publikációs felülete ([www.orszagileltar.gov.hu](http://www.orszagileltar.gov.hu)) aggregáltan mutatja be az állami vagyon területi eloszlását (régióként, megyéenként és településenként) vagyonelem típusok szerint darabszámban és összértékben, de az egyes vagyonelemekre vonatkozó adatokat nem tartalmaz (körülbelül 20 kiemelt ingatlan és 100-150 kiemelt társaság kivételével). Ennek fő oka, hogy a tulajdonosi joggyakorlók Országileltárhoz kapcsolódó kötelező adatszolgáltatása 2020. évvel bezárólag nem vagyonelemként, hanem vagyonelem típusonként aggregáltan történt meg. A felületen csak előre beállított adatprezentációs elemek állnak rendelkezésre, és teljesen hiányoznak az adatok idősoros összehasonlítását, elemzését támogató eszközök. Ezen felül az oldal nem biztosít lehetőséget a talált adatok letöltésére sem. Mindezeket a hiányosságokat felismerve, az MNV Zrt., együttműködésben a NISZ Zrt.-vel, az Állami Vagyonnyilvántartási Kft.-vel és a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökséggel, 2018. évben projektet indított az Országileltár megújítására. A projekt azonosítója KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00013, tervezett befejezési dátuma 2021.05.31. Az átláthatóság növelése érdekében kitűzött célok az alábbiak:

- A tulajdonosi joggyakorlók kötelező adatszolgáltatásának zárt elektronikus csatornákra terelése és a beküldött adatok nagyrészt azonnali feldolgozása és adatminőség és adatkonzisztencia szintű ellenőrzése, majd azt követően rövid válaszidővel visszajelzés küldése a tulajdonosi joggyakorlók részére.
- Az állami vagyonelemekhez kapcsolódó darabszám, érték és egyes leíró adatokhoz való hozzáférés elektronikus formában történő biztosítása internetes portálfelületen és okostelefon applikációkon keresztül – részben a jelenlegi publikus Országileltár Portált kiváltó, annál bővebb funkcionalitású Megjelenítő Keretrendszer megvalósításával.
- Az állami vagyonhoz (pl. ingatlanokhoz, társasági részesedésekhez) kapcsolódó elektronikus információigénylés lehetőségének biztosítása egykapus megoldással.
- Az állami vagyonhoz kapcsolódóan, a nyilvános portál felületen megjelenített vagyonelemmel vagy vagyonelemek csoportjával kapcsolatos állampolgári bejelentések elektronikus csatornákon történő fogadásának biztosítása egykapus megoldással.

A 2020.11.29-től hatályos Ávt. 22/B-22/C. § a korábbinál egyértelműbb módon meghatározza az egységes állami vagyonyilvántartás vezetéséhez és az Országileltár működéséhez kapcsolódó feladatokat mind a nyilvántartás vezetéséért felelős Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., mind pedig a tulajdonosi joggyakorlók számára. A változások legfontosabb elemei az alábbiak: kibővül az Országileltárban gyűjtendő és megjelenítendő vagyonelemek köre egyéb ingó vagyonelemekkel; az eddigi aggregált adatszolgáltatást és nyilvántartást vagyonelemszintű tételes adatszolgáltatás, nyilvántartás és publikálás váltja fel; a 254/2007. (X. 4.) Korm. r. 2020.12.20-tól hatályos 13-14. §-ban részletesen rendelkezik a tulajdonosi joggyakorlók adatszolgáltatási kötelezettségeinek, valamint az



Országileltár nyilvántartás vezetésének feladatairól és felelősségeiről; ezen belül egyetlen elektronikus csatornába tereli az adatszolgáltatási, ellenőrzési és adatjavítási feladatokat, meghatározza az állami vagyonelemek egységes azonosítására szolgáló ún. Országileltár azonosító képzésének és használatának szabályait. A változások hatása a 2021-ben indítandó, a 2020. évre vonatkozó adatszolgáltatásban és azt követő adatpublikálásban lesz tetten érhető. Ezzel megvalósul az állami vagyon jelentős hányadának a mainál sokkal kiterjedtebb átláthatósága.

Fentebb jeleztük, hogy bár az MNV Zrt. az állami tulajdonú társaságok számára kiadott ajánlásában külön, a 182-191. pontokban foglalkozik a nyilvános információk körének meghatározásával, azonban az ajánlás nem ad támpontot a tulajdonolt cégek vezetése számára, amikor túlságosan is az általánosságok szintjén fogalmaz. Az MNV Zrt. által alkalmazott közzétételi gyakorlat, továbbá a tulajdonolt társaságok felé tett iránymutatása a vállalati információs politikát illetően – az Ávt.-ben meghatározott szerepénél fogva – túlmutat a „hétköznapi” tulajdonos magatartásán, példamutatásán. Ha az MNV Zrt. Ávt.-ben megszabott pozícióját az Alaptörvény „Közpénzek” fejezetének kontextusában vizsgáljuk, nem túlzás azt állítani, hogy az MNV Zrt. vállalati információs politikája hatással lehet valamennyi köztulajdonban levő gazdasági társaság közzétételi gyakorlatára.

A NAIH egyik korábbi – már idézett – vizsgálata azt tárta fel, hogy kizárólagos állami tulajdonban levő gazdasági társaságok nem tettek eleget az általános közzétételi kötelezettségüknek. Másutt a „szükséges rossz”-attitűdöt tárták fel állami cégvezetőknél a közzétételi kötelezettségekkel kapcsolatban, illetve azt a viszonyulást, hogy csak a hatályos törvények betartására koncentrálnak. Az előzménykutatás azt állapította meg, hogy nincsen meg az állami cégvezetőkben az átláthatóság és az integritás hiányából fakadó problémák tudatosulása.

Gyakran lehet találkozni a köztulajdonban levő gazdasági társaságok gyakorlatában az általános közzétételi kötelezettség rossz interpretációjával. Az előzménykutatás a vállalati integritást és átláthatóságot elősegítő intézményeket és eszközöket kevés állami vállalatnál érte tetten.

## 8.4 A passzív információs szabadság gyakorlati problémái, anomáliái

A célcsoport érintetti körében a közérdekű adatigénylésekkel összefüggő legtöbb konfliktus az üzleti titokkal, nemzeti vagyonnal, valamint a közpénzből nyújtott támogatásokkal függ össze. Számos esetben az adatkezelő vitatja azt, hogy közfeladatot ellátó szervnek minősülne. Különösen szembeötlő a közfeladatot ellátó szervi minőség vitatása a szakmai kamarák esetében.

Az esetjog és a NAIH gyakorlata alapján megállapítható, hogy különösen problematikus a TAO-támogatások nyilvánossága, valamint a köztulajdonban levő gazdasági társaságok esetleges közszolgáltatói, egyetemes szolgáltatói és piaci tevékenységétől egyaránt független támogatási, hirdetési gyakorlatának transzparenciája. Intenzív az érdeklődés a kiemelt állami beruházások szerződéseiről, engedélyeiről. A jelentős volumenű beruházások környezetterhelése iránti érdeklődés jellemzően lokálisan jelentkezik.

A kapacitásszűkösség problémája a kisebb köztulajdonban levő cégeknél, köztestületeknél az adatigénylések teljesítésénél is jelentkezik. Itt azzal a kiegészítéssel, hogy azok a jogalanyok, amelyek amúgy kevésbé állnak a közérdeklődés fókuszában (pl. egy csekélyebb taglétszámú, politikai konfliktusokban korábban nem érintett köztestület), rutintalanok is az adatigénylések kezelésében, elbírálásában, teljesítésében.

Az üzleti titokkal összefüggésben a köztulajdonban levő – elsősorban az állami tulajdonban álló – gazdasági társaságok esetében folyamatos probléma a piaci és a nem-piaci tevékenységek elkülönítése: amennyiben az adott cégnek vannak versenytársai, a köztulajdonban levő gazdasági társaság jogos piaci érdekei és az információs szabadság, a nemzeti vagyonra vonatkozó transzparencia közötti egyensúly megteremtése.

Az eddigi tapasztalatok alapján önkormányzati cégeknél (és általában a kisebb, a nyilvánosság előtt kevésbé frekvenciált jogalanyoknál) gyakran hiányzik a közérdekű adatigénylések rendjét rögzítő szabályzat.



## 8.5 Az előzetes problématerképen szereplő jogalanyok

Három szempont alapján – (i) az alkotmányos, illetve törvényi jogállás; (ii) az Infotv. hatályba lépése óta eltelt időben tapasztalt konfliktusok intenzitása, generalizálhatósága; valamint (iii) a közérdeklődés miatt – a célcsoporton belül valamennyi jogalanyi körben találunk olyan szereplőket, akiknek a gyakorlatát érdemes kiemelten vizsgálni.

Ilyennek tekintjük az MNB tulajdonában álló gazdasági társaságokat és az MNB által alapított alapítványokat, az MNV Zrt.-t, az MVM-Csoportot, az MFB Zrt.-t és az EXIMBANK Zrt.-t, a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítványt és érdekeltségeit, továbbá az MTA-t, a MOB-ot, az MBVK-t.

Az előzménykutatások alapján a mező- és erdőgazdasági, részben az előzménykutatások, részben pedig a több ágon tetten érhető átláthatósági kötelezettség miatt a közszolgáltató vállalatokat célszerű hangsúlyosan kezelni a köztulajdonban levő gazdasági társaságok vizsgálata során.

Ahogy az korábban jeleztük, az Infotv. 27. § (3) bek. szerinti alanyi kör a kutatásnak nem tárgya, azonban a NAIH által felvetett problémák miatt – egyúttal modell-értékűen – érdemes külön vizsgálni a bármilyen jogcímen állami támogatásban részesülő, de magánfenntartásban működő felsőoktatási intézményeket.



## 9 MELLÉKLETEK

### 9.1 Forrásjegyzék

#### 9.1.1 A felhasznált, a területen lezajlott kutatási előzmények és forrásanyagainak tételes listája

A helyzetelemzés során az alábbi célcsoport-specifikus előzménykutatási forrásanyagok kerültek felhasználásra:

- Műszaki Leírás 4.1.3. alpont címe, 44. o., 87. o., 4.3.3. alpont, 107-108. o.
- Nonprofit szervezetek (egyesületek, köztestületek, /köz/alapítványok) adózása (NAV, Bp., 2019.): 2. o., 4. o., 5. o.
- „A magyar magánjog vázlata” c. munkájából idéz a Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.) a 29. oldalon
- Majtényi László: Az információs szabadságok (CompLex, 2006., Bp.): 104. o., 187. o., 221. o., 226-227. o., 228. o., 229. o., 232-234. o., 237. o., 244. o., 273. o., 274. o., 406-407. o., 416-417. o., 434. o., 436. o., 439. o., 444-445. o.
- Kerekes Zsuzsa - Zombor Ferenc: Az információs jogok és a sajtó (INDOK, 1999., Bp.): 15. o., 28-29. o.
- Révész Balázs - Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben (Dialóg Campus, Budapest, 2017.): 11. o., 32. o., 33-34. o. <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/R%C3%A9v%C3%A9sz%20Bal%C3%A1zs%20-%20Buz%C3%A1s%20P%C3%A9ter%20-%20%C3%81t%C3%A1that%C3%B3s%C3%A1g%20a%20k%C3%B6zp%C3%A9nz%C3%BCzykben.pdf>
- A magyar sport jogi szabályozása (szerk.: Sárközy Tamás, HVG-ORAC, 2019., Bp.): 112. o.
- Kalas György: Adatvadászat (Reflex, 2002., Győr): 3. o., 16-18. o.
- Kalas György: Joggal, körömmel (KÖT, 2001., Bp.): 2. o., 3. o., 8-9. o.
- Kalas György: Én írok levelet Önnek (Ökológiai Stúdió Alapítvány, 2006., Győr): 3. o., 4. o., 12. o., 13. o.
- Kalas György: Üvegzebkönyv (Csalán, 2005., Veszprém): 22-23. o.
- Kalas György: Az Aarhusi Egyezmény és a végrehajtásához kapcsolódó EU irányelvek, magyar jogszabályok (Reflex, 2006., Győr): 4. o.
- Mező István: Vázlat a környezeti információkhoz való hozzáférés európai és hazai szabályrendszeréről, tekintettel az adatvédelmi biztos gyakorlatára (in: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban – szerk.: Fodor László, 2004., Debrecen – 170-174. o.)
- Gazdóf Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 2. o., 3-4. o., 5. o., 6-7. o., 8. o., 9. o., 10. o., 11. o., 12-13. o.
- Schiffer András: A paksi titok (Magyar Hírlap, 2004.09.22.)
- Sárközy Tamás: Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban (HvgOrac, 2013., Bp.): 247. o., 248. o., 249. o.
- Trócsányi Sára: A kommunikáció jogi alapjai (Osiris, 2004., Bp.): 107. o., 112. o., 114-115. o.
- Fazekas Marianna: A köztestületek szabályozásának egyes kérdései (Rejtjel, 2008., Bp.): 181. o.
- Tóth Éva: A környezeti információk nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 1. o., 2. o., 3. o., 4. o., 5. o., 7. o., 8-9. o.
- Sólyom László: Egy új szabadságjog: az információs szabadság (Valóság, 1988/9.) <http://bocs.hu/3part/solyom-08.htm>



- Pétervári Kinga: Közpénzek-magánpénzek, avagy a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányjogi problémái 45-46. o.
- Zsikóné Kendra Klára: A közérdekű adataik nyilvánosságának biztosítása érdekében készített belső normákról és azok érvényesüléséről (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 3.o., 4. o., 5-6. o., 8-9. o., 10-11. o.
- Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról (szerk.: Hoffman István - HvgOrac, 2016., Bp.): 76. o., 92-96. o.
- Az állami vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata – kutatási jelentés (írta Papp Krisztina, TI., 2015. június): 5. o.
- A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata (szerk.: Nagy Mariann - Hoffman István, HvgOrac, 2016., Bp.): 431. o., 435. o., 436. o.
- Központi Statisztikai Hivatal, Területi Statisztika, 2019, 59(3): 273–299; DOI: 10.15196/TS590302
- A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integritása – kutatási jelentés (írta: Makó Ágnes - Tóth István János, TI., 2014. március): 5. o., 7. o., 8. o., 15. o., 26. o., 29. o.
- Az önkormányzati vállalatok átláthatósága és közzétételi gyakorlata - Szeged Megyei Jogú Város – kutatási jelentés (írta Reszkető Petra, TI., 2016. január 31.): 5. o., 6-7. o., 10. o.
- Összefoglaló jelentés a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata tulajdonában lévő vállalatok közzétételi gyakorlatáról (TI., 2017. február.): 1. o.
- A Ptk. magyarázata II/VI. (szerk. Sárközy Tamás, HvgOrac, 2018., Bp.): 518. o., 521. o., 522. o., 534. o., 536. o.
- Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/233. számú törvényjavaslat indokolása
- Közigazgatási jog-Általános rész I. (szerk.: Fazekas Marianna - ELTE Eötvös Kiadó, 2020., Bp.): 317-320. o., 325. o., 330. o.
- A magyar sport jogi szabályozása (szerk.: Sárközy Tamás – HvgOrac, 2019., Bp.): 162. o.
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló T/3586. számú törvényjavaslat indokolása
- T/10904. számú törvényjavaslat indokolással - Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról
- A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/1819. számú törvényjavaslat indokolása - 2003.
- A NAIH elnökének 2018. szeptemberi levele a NAIH/2018/5594/V. sz. ügyben
- Emberi jogok (szerk.: Halmai Gábor - Tóth Gábor Attila, Osiris, 2003., Bp.): 616. o., 621. o., 631. o., 634-635. o.
- Összefoglaló jelentés a Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata tulajdonában lévő vállalatok közzétételi gyakorlatáról (TI., 2017. február)
- [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf)  
első melléklet Hercsik Zita: A közérdekű adatok kiadása iránti perekben alkalmazott joganyag, az anyagi jogi és eljárási kérdések összefoglalása - 2017., Bp., 35. o., 36-37. o., 38. o., 40-41. o., 44. o., 45-46. o., 48. o., 51. o., 53. o., 54. o., 55-56. o., 57-58. o., 59-60. o., 67. o., 68. o.
- <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/onkormanyzati-tarsasagok-elemzese-varosuzemeltetes> – ismerteti: Gazdó Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 12. o.
- <http://triasz-audit.hu/nonprofit-tarsasagokrol-2014-marcius-15-to/>
- <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2016/05/11/a-kozpenz-korbevesz/>



- [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf)  
második melléklet Villám Krisztián: Az információszabadság alkotmányos védelme - 2018., Bp., 76. o., 77. o., 78. o., 79. o., 80. o., 81. o., 85. o., 86. o., 89-90. o., 92-93. o., 94-95. o., 99-100. o.
- <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf>; erről:  
[https://hvg.hu/360/20201125\\_Schiffer\\_Andras\\_Maganallam\\_kozpenzbol](https://hvg.hu/360/20201125_Schiffer_Andras_Maganallam_kozpenzbol)
- <https://blog.atlatszo.hu/2017/06/jogeros-nem-titkolhatja-szerzodeseit-a-magyar-birosagi-vegrehajtoi-kar/>
- <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/tovabbra-is-fokuszban-a-koztestuletek-2021-03-18-08-52-00>
- <https://www.parlament.hu/irom37/14709/14709.pdf>
- <https://humusz.hu/hirek/szemettitok-első-fokon/1949>
- <https://humusz.hu/hirek/szemettitok-másodfokon/2122>
- <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2016/02/10/uj-uleszak-uj-lex-most-a-postat-bujtatnak-ki-az-infotorveny-alol/>
- <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2016/05/11/a-kozpenz-korbevesz/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2016/03/az-alkotmanybirosag-tovabbra-is-a-nyilvanossag-partjan/>
- <https://atlatszo.hu/2015/03/31/magyarorszagon-most-eloszor-bongessen-a-partalapitvanyok-osszes-szerzodese-kozott/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2018/05/feljelentettuk-az-erzsebet-utalvanyokat-forgalmazó-ceget-mert-a-jogeros-itelet-ellenere-sem-adta-ki-a-reklamkolteseit/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2019/09/a-naih-felszolitasa-ellenere-sem-adja-ki-kozerdeku-adatait-a-holokausztuleloknek-segito-mazs/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2018/02/nem-ma-lett-atlathatobb-a-cof-gazdalkodasa-masodfokon-vesztettuk-ellenuk-az-adatpert/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2019/06/atlathatobba-tettuk-az-allami-tulajdonu-atev-feherjefeldolgozo-zrt-gazdalkodasat/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2015/06/ideje-lesz-megtanulni-allami-cegek-alkalmazottainak-fizetese-nem-maganugy/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2015/10/aranyarban-szamolna-el-a-hivatal-az-adatigenyles-teljesiteset-irja-meg-nekunk/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2015/07/megkaptuk-es-kozzetesszuk-a-nemzeti-agrargazdasagi-kamara-szerzodeseineket-listajat/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2020/11/bepereeljuk-a-szerencsejatek-zrt-t-a-cof-nek-adott-170-millios-tamogatas-papirjaiert/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2016/05/ujabb-frontalis-kormanyzati-tamadas-az-informacioszabadsag-ellen/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2016/05/lex-varga-a-matolcsy-alapitvanyok-vagyonanak-sokszorosat-tuntetheti-el-varga-mihaly-javaslatat/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2016/10/kormanyzati-erdek-hogy-ne-tudjuk-meg-ki-es-mire-kapott-adokedvezmenyt/>
- <https://blog.atlatszo.hu/2021/01/az-alkotmanybirosag-szerint-rendben-van-hogy-a-kormany-30-evre-titkosította-a-paks2-projektet/>
- <https://kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-kozbeszerzesek-2019-évi-alakulasarol>
- <https://www.parlament.hu/irom41/13098/adatok/altindmell/adokedvezmenyek.pdf>
- [https://www.parlament.hu/irom41/13098/adatok/01\\_mell.pdf](https://www.parlament.hu/irom41/13098/adatok/01_mell.pdf)
- <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf>





- <https://www.parlament.hu/irom41/00386/00386.pdf>
- <https://www.parlament.hu/irom40/05404/05404.pdf>
- <https://www.parlament.hu/irom40/10536/10536.pdf>
- <https://www.parlament.hu/irom39/03586/03586.pdf>
- <https://transparency.hu/hirek/a-transparency-international-magyarorszag-alapitvany-allasfoglalasa-a-kozbeszerzesekrol-szolo-2015-evi-cxliii-torveny-modositasarol-szolo-t-3374-torvenyjavaslatrol/>
- [http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2005\\_02\\_067-070.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334_Fundamentum_2005_02_067-070.pdf)
- <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Lev%C3%A9l-Guly%C3%A1s-Gergelynek-a-parlament-t%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si-bizotts%C3%A1g%C3%A1nak-eln%C3%B6k%C3%A9nek.pdf>
- [http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2005\\_02\\_067-070.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00019/pdf/EPA02334_Fundamentum_2005_02_067-070.pdf)
- [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf)  
[25] - [26] [29] - [30] [31] [56] [63] [64] [65] [66] [71] [73] [74] [92] [93] [100] [101] - [102] [103] - [104] [108] [109] - [110] [135] [142] - [143]
- <https://igymankmi.atlatszo.hu/2016/05/11/a-kozpenz-korbevesz/>
- [https://hvg.hu/itthon/20200406\\_Schiffer\\_A\\_kinai\\_titok](https://hvg.hu/itthon/20200406_Schiffer_A_kinai_titok)
- [http://mnvzrt.hu/iframe/felso\\_menu/tarsasagi\\_portfolio/eljarasi\\_dokumentumok/vallalatiranyitasi\\_ajanlasok/ajanlas\\_allami\\_tulajdonu\\_tarsasagok\\_szamara.html](http://mnvzrt.hu/iframe/felso_menu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/vallalatiranyitasi_ajanlasok/ajanlas_allami_tulajdonu_tarsasagok_szamara.html)
- [https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/celkeresztben-az-atlathatosag-ismerteti-Gazdof-Angela-A-koztulajdonban-levo-gazdasagi-tarsasagok-nyilvanossaga-\(NAIH-szakertoi-anyag-2020.\):12.o.](https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/celkeresztben-az-atlathatosag-ismerteti-Gazdof-Angela-A-koztulajdonban-levo-gazdasagi-tarsasagok-nyilvanossaga-(NAIH-szakertoi-anyag-2020.):12.o.)
- <https://www.aszhirportal.hu/hirek/koztulajdonu-cegek-integritasat-ertekelte-az-asz>
- <https://www.aszhirportal.hu/hirek/het-nemzeti-tulajdonu-gazdasagi-tarsasag-ellenorzese-zarult-le>
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20185\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20185_sajto.pdf)
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20178\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20178_sajto.pdf)
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20182\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20182_sajto.pdf)
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20186\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20186_sajto.pdf)
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2020/20184\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2020/20184_sajto.pdf)
- <https://www.aszhirportal.hu/hirek/lezarult-negy-onkormanyzati-tarsasag-ellenorzese>
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2019/19176\\_sajto.pdf?ctid=760](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2019/19176_sajto.pdf?ctid=760)
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2019/19186\\_sajto.pdf?ctid=760](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2019/19186_sajto.pdf?ctid=760)
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto\\_osszefoglalok/2019/19164\\_sajto.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/sajto_osszefoglalok/2019/19164_sajto.pdf)
- <https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2020/20134.pdf?ctid=762>
- <https://www.aszhirportal.hu/hirek/szabalytalanul-gazdalkodo-koztestuletek>
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2020/a\\_koztestuletek\\_ellenorzesi\\_tapasztalat\\_ai\\_20200729.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2020/a_koztestuletek_ellenorzesi_tapasztalat_ai_20200729.pdf)
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2019/20190705\\_sporttal\\_kapcsolatos\\_feladat-okat-ellato-gazdasagi-tarsasagok.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2019/20190705_sporttal_kapcsolatos_feladat-okat-ellato-gazdasagi-tarsasagok.pdf?download=true) – ismerteti: Gazdóf Angéla: A köztulajdonban lévő gazdasági társaságok nyilvánossága (NAIH-szakértői anyag, 2020.): 12 o.
- [https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2020/a\\_koztestuletek\\_ellenorzesi\\_tapasztalat\\_ai\\_20200729.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2020/a_koztestuletek_ellenorzesi_tapasztalat_ai_20200729.pdf)
- [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf)  
negyedik melléklet, 2018. – 130-131. o.
- [https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-1712-7-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-1712-7-V.pdf)
- [https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-1269-2-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-1269-2-V.pdf)



- [https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-161-6-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-161-6-V.pdf)
- [https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2018-1915-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2018-1915-V.pdf)
- [https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2017-2725-8-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2017-2725-8-V.pdf)
- [https://naih.hu/files/Infoszab\\_jelentes\\_NAIH-2017-749-49-V.pdf](https://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2017-749-49-V.pdf)

### 9.1.2 Releváns jogszabályok tételes listája

A 3. Kutatás keretében végzett helyzetelemzés során az alábbi, a célcsoport hatókörét és kötelezettségeit meghatározó jogszabályok kerültek vizsgálatra.

#### A vizsgált törvények:

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény
- A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény
- A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény
- A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény
- A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény
- Az egyes köztisztviselőkkel kapcsolatban a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény
- A Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény
- A Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény
- A szabadalmi ügyvivőkről szóló 1995. évi XXII. törvény
- A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
- A légitözlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény
- A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény
- A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
- A tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény
- A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény
- Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény
- Az Országos Magyar Vadászkomáromról szóló 1997. évi XLVI. törvény
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény
- A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény
- A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény
- A kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény
- A Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamaráról szóló 2000. évi LXXXIV. törvény
- A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény



- A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény
- A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény
- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény
- A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény
- Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény
- A sportról szóló 2004. évi I. törvény
- A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény
- A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény
- A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény
- A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény
- A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény
- Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény
- Az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény
- A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény
- A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény
- A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény
- Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény
- A befektetési vállalkozásokról és az árutózsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény
- A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény
- A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény
- Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény
- A pálinkáról, a törkölypálinkáról és a Pálinka Nemzeti Tanácsról szóló 2008. évi LXXIII. törvény
- A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény
- Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének kihirdetéséről szóló 2009. évi CXXXI. törvény (Tromsøi Egyezmény)
- A minősített adat védelméről a 2009. évi CLV. törvény
- A nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény
- A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
- Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
- A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló 2011. évi CIX. törvény
- A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény
- A mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény
- Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény



- A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról 2011. évi CLXXXI. törvény
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
- A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény
- A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
- A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény
- A Magyar Állatorvosi Kamaráról, valamint az állatorvosi szolgáltatói tevékenység végzéséről szóló 2012. évi CXXVII. törvény
- A postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
- A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- Az autópályák, autótutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény
- A halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény
- A szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról szóló 2013. évi CXXXV. törvény
- A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény
- A közútkezelői feladatok átadásáról szóló 2013. évi CLXVI. törvény
- A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény
- Városliget megújításáról és fejlesztéséről szóló 2013. évi CCXLII. törvény
- A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény
- A Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény
- A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvény
- Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény
- A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény
- A XXXIII. nyári olimpiai és XVII. nyári paralimpiai játékok pályázatáról és rendezéséről szóló 2016. évi LVIII. törvény
- Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2016. évi LXVII. törvény
- A Nemzeti Ménesbirtok és Tangazdaságról szóló 2016. évi XCI. törvény
- A Honvédelmi Sportszövetségről szóló 2016. évi CXXXII. törvény
- A Magyar Corvin-lánc Testületről szóló 2016. évi CXLI. törvény



- A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CLX. törvény
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- Az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény
- Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény
- Az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény
- A 2021. évi népszámlálásról szóló 2018. évi CI. törvény
- A Hungary Helps Programról szóló 2018. évi CXX. törvény
- Az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvény
- A vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény
- A 2020. évi Dubaji Világkiállításon történő magyar megjelenés sikeres megvalósításához, továbbá egyes nemzetközi nagyeseményekhez kapcsolódó rendelkezésekről szóló 2019. évi XIV. törvény
- A Maecenas Universitatis Corvini Alapítványról, a Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány és a Budapesti Corvinus Egyetem részére történő vagyonjuttatásról szóló 2019. évi XXX. törvény
- Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény
- A Nemzeti Kulturális Tanácsról, a kultúrstratégiai intézményekről, valamint egyes kulturális vonatkozású törvények módosításáról szóló 2019. évi CXXIV. törvény
- A Budapest-Belgrád vasútvonal újjáépítési beruházás magyarországi szakaszának fejlesztéséről, kivitelezéséről és finanszírozásáról szóló 2020. évi XXIX. törvény
- A Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény végrehajtásáról szóló 2020. évi CXVII. törvény
- Az Európa Kulturális Fővárosa 2023 programsorozat sikeres megrendezéséhez és megszervezéséhez kapcsolódó rendelkezésekről szóló 2020. évi CXLIV. törvény
- A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény

A vizsgált kormányrendeletek:

- A vízgazdálkodási feladatokkal összefüggő alapadatokról szóló 178/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet
- A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet
- Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet
- A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet
- A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet
- A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet
- Az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet
- Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
- A beruházás ösztönzési céllelőirányzat felhasználásáról szóló 210/2014. /VIII.27./ Korm. rendelet
- A számviteli törvény szerinti egyes egyéb szervezetek beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 479/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet
- Az állami magasépítési beruházásokról szóló 299/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet



- A veszélyhelyzet ideje alatt egyes gazdaságvédelmi intézkedésekről szóló 485/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet

A vizsgált egyéb rendeletek:

- Az egyes földgázipari vállalkozások adatszolgáltatásainak rendjéről szóló 86/2003. (XII. 16.) GKM rendelet
- A közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet
- A víziközművek vagyoneértékelésének szabályairól és a víziközmű-szolgáltatók által közérdekből közzeendő adatokról szóló 24/2013. (V. 29.) NFM rendelet
- Az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről szóló 1/2018. (VI. 25.) NVTNM rendeletről

A vizsgált EU rendeletek, irányelvek:

- Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről
- A nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről szóló 2016/943/EU irányelv
- 1046/2018/EU, EURATOM európai és parlamenti és tanácsi rendelet

### 9.1.3 Felhasznált egyéb dokumentumok jegyzéke

- 9.1.3.1 MNV-től nyilvánosan elérhető adatok alapján fellelhető állami tulajdonban álló társasági részesedésekről szóló lista



NAIH\_9.1.3.1\_Állami\_  
cegek\_listaja\_20210412.xlsx

- 9.1.3.2 A fővárosi tulajdonban álló gazdasági társaságok és fővárosi önkormányzati háttérű alapítványok listája



NAIH\_9.1.3.2\_mellékl  
et\_docx

- 9.1.3.3 A különböző úton és formában beérkező, adatigénylések teljesülésére és elutasítására vonatkozó jelentések statisztikai elemzése



NAIH\_9.1.3.3\_mell\_C  
T3\_Adatigenylosek\_0322.docx

- 9.1.3.4 A kimittud.atlatszo.hu aloldalon nyilvánosan hozzáférhető, a célterületet érintő adatigénylések primer adatelemzése



NAIH\_9.1.3.4\_mell\_ki  
mittud\_primer\_elemez

### 9.1.3.5 A Helyzetelemzés során vizsgált egyéb források

#### A vizsgált releváns Alkotmánybírósági határozatok:

- 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
- 30/1992. (V. 26.) AB határozat
- 32/1992. (V. 29.) AB határozat
- 22/1994. (IV.16.) AB határozat
- 34/1994. (VI. 24.) AB határozat
- 60/1994. (XII.24.) AB határozat
- 39/1997 (VII.1.) AB határozat
- 16/1998. (V.8.) AB határozat
- 12/2004. (IV. 7.) AB határozat
- 13/2013. (VI. 17.) AB határozat
- 21/2013. (VII. 19.) AB határozat
- 3149/2013. (VII.24.) AB határozat
- 5/2014. (II. 14.) AB határozat
- 25/2014. (VII. 22.) AB határozat
- 29/2014. (IX. 30.) AB határozat
- 3026/2015. (II. 9.) AB határozat
- 7/2016. (IV. 6.) AB határozat
- 8/2016. (IV. 6.) AB határozat
- 3252/2016. (XII. 6.) AB határozat
- 3/2018 (IV.20.) AB határozat
- 3147/2019. (VI. 26.) AB határozat
- 3190/2019. (VII. 16) AB határozat
- 7/2020. (V. 13.) AB határozat
- 4/2021. (I. 22.) AB határozatban

#### A NAIH helyzetelemzés során vizsgált releváns határozatai, állásfoglalásai, beszámolóí és jelentései:

- NAIH elnökének 2018. szeptemberi levele a NAIH/2018/5594/V. sz ügyben
- NAIH/2016/1514/6/V sz. alatti jelentés
- NAIH-hoz beérkező közérdekű és közérdekből nyilvános adatigénylésre vonatkozó jelentések - 2017-2020
- NAIH nyilvánosan elérhető, információszabadsághoz kapcsolódó jelentései - 2012-2021
- NAIH nyilvánosan elérhető, információszabadsághoz kapcsolódó állásfoglalásai 2012-2020
- NAIH-5528-6/2012/V. sz. alatti álláspontja
- NAIH-830-2/2013/V. sz. alatti álláspontja
- NAIH 2019. évi beszámolója

#### NAIH 2020. évi beszámolójaA vizsgált egyéb releváns állásfoglalások:

- Az adatvédelmi biztos 562/A/2002. sz. állásfoglalása



- Az adatvédelmi biztos 227/A/2001. sz. állásfoglalás
- A magyar közbeszerzések számokban – Gyorsjelentés 2020 Közbeszerzési Hatóság (2020)
- 77/A/1996. sz. adatvédelmi biztosi ajánlás
- 425/A/1996.sz. adatvédelmi biztosi ajánlás
- A pécsi képviselő-testület 410/2009. (IX. 10.) számú határozata
- 27/2015. /VI.17./ Ogy. határozat

A vizsgált releváns bírósági ítéletek, döntések, kúria vélemények:

- Kúria Pfv.IV.21.135/2017/10. sz. ítélete
- Kúria Pfv.IV.20.343/2014/5. sz. ítélete
- Fővárosi Törvényszék 70.Pf.23.267/2015/4 összefoglaló vélemény
- Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.731/2016/4. sz. jogerős ítélete
- Kúria Pfv.IV. 20.966/2018/5. sz. felülvizsgálati ítélete
- Kúria Pfv.21.535/2015/6. sz. határozata
- Kúria Pfv.IV. 20.320/2011/4. sz. ítélete
- Kúria Pfv.IV. 20.184/2012/4. sz. ítélete
- Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.001/2016/ 5/I döntése
- Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.339/2012/4. sz. jogerős ítélete
- Fővárosi Törvényszék 29.P.22.155/2017/8. sz. ítélete
- Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.423/2017/4-II. sz. ítélete
- Kúria Pfv.IV.20.861/2017/6. sz. ítélete
- Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.421/2017/3/III. sz. ítélete
- Fővárosi Törvényszék 19.P.24.086/2016/11. sz. ítélete
- Fővárosi Ítéltábla 2.Pf. 20.776/2017/5/II. sz. ítélete
- Fővárosi Törvényszék 5.P.20.378/2013 döntése
- Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.086/2015/3/III. sz. ítélete
- Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 4.Pf.22.149/2001/2. sz. ítélete
- Kúria Pfv.IV.21.749/2016/9. sz. ítélete
- Kúria Pfv.IV.20.250/2016/4. sz. döntése
- Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.187/2017/7/1.sz. ítélete

## 9.2 Célcsoport szempontjából releváns adatforrások

A melléklet a helyzetfelmérés során felhasznált, a 3. Kutatás szempontjából releváns adatforrásokat foglalja össze.

20. táblázat: Célcsoport szempontjából releváns adatforrások

Adatgazda	Adattartalom rövid leírása	Időszak (az elemzés során felhasznált adatokra vonatkozóan)	Adatok elérhetősége
Belügyminisztérium	Az egyes önkormányzati tűzoltóságokra eső veszélyeztetettség pontszámok	Éves (2018-2020)	<a href="https://www.katasztrofavedelem.hu/">https://www.katasztrofavedelem.hu/</a>





Adatgazda	Adattartalom rövid leírása	Időszak (az elemzés során felhasznált adatokra vonatkozóan)	Adatok elérhetősége
Közbeszerzési Hatóság	A magyar közbeszerzések számokban – Gyorsjelentés 2020: az éves gyorsjelentésekben már feldolgozott adatok, statisztikák jelennek meg	Éves (2020)	<a href="https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/a2/71/a27127bf-e7b9-401a-a5ab-e2d721d2888e/gyorsjelentes_2020_eves_publikalasra.pdf">https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/a2/71/a27127bf-e7b9-401a-a5ab-e2d721d2888e/gyorsjelentes_2020_eves_publikalasra.pdf</a>
	CORE szerződésnyilvántartás: közbeszerzési szerződési lista	Hatályos állapot (2021. február 19.)	<a href="https://kereso-core.kozbeszerzes.hu/">https://kereso-core.kozbeszerzes.hu/</a>
Központi Statisztikai Hivatal	Tájékoztatói adatbázis: az adatbázis témák szerint tartalmaz szakstatisztikákat	Éves (2014-2020)	<a href="http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/index.jsp">http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/index.jsp</a>
	Összefoglaló (STADAT) táblagyűjtemény: kész táblákat tartalmazó táblarendszer, amely a KSH által gyűjtött, illetve más szervezetektől átvett, legfontosabb adatokat, mutatókat tartalmazza	Éves (2020)	<a href="http://www.ksh.hu/stadat">http://www.ksh.hu/stadat</a>
Magyar Államkincstár	Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer (OTR): Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 39/A. Nyilvánosság kötelezettségnek történő megfelelés szerinti táblázat: az informatikai rendszerben nyilvántartott támogatási igényléshez, döntéshez stb. kapcsolódó információk	Hatályos állapot (2021. március 5.)	<a href="http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/aht-56-b-c-szerinti-adatszolgáltatatos-otr">http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/aht-56-b-c-szerinti-adatszolgáltatatos-otr</a>
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	A NAIH-hoz beérkező közérdekű és közérdekből nyilvános adatigénylésre vonatkozó jelentések	Éves (2017-2020)	Nyilvánosan nem elérhető
	A NAIH nyilvánosan elérhető, információszabadsághoz kapcsolódó állásfoglalásai (46 db)	Éves (2012-2020)	<a href="https://naih.hu/dontesek-infoszaballasfoglalasok">https://naih.hu/dontesek-infoszaballasfoglalasok</a>
	A NAIH nyilvánosan elérhető, információszabadsághoz kapcsolódó jelentései (150 db)	Éves (2012-2021)	<a href="https://naih.hu/jelentesek">https://naih.hu/jelentesek</a>
Oktatási Hivatal	Felsőoktatási Információs Rendszer (FIR): Egyetemek, főiskolák listája és vonatkozó információk	Hatályos állapot (2021)	<a href="https://www.felvi.hu/felveteli/egyetemek_foiskolak/IntezmenyiOldalak/intezmeny_lista.php?elj=21a">https://www.felvi.hu/felveteli/egyetemek_foiskolak/IntezmenyiOldalak/intezmeny_lista.php?elj=21a</a>
Országos Bírósági Hivatal	Bírósági civil szervezeti nyilvántartás (a névjegyzék)	Hatályos állapot (2021)	<a href="https://birosag.hu/civil-szervezetek-nevjegyzeke">https://birosag.hu/civil-szervezetek-nevjegyzeke</a>



Adatgazda	Adattartalom rövid leírása	Időszak (az elemzés során felhasznált adatokra vonatkozóan)	Adatok elérhetősége
	a 2011. évi CLXXXI. törvény 86. § (1) bekezdése szerint közhiteles)		

*Forrás: saját szerkesztés*

### 9.3 Fogalomtár

A melléklet a dokumentumban előforduló főbb fogalmakat és azok rövid magyarázatát foglalja össze.

*21. táblázat: Fogalomtár*

Fogalom	Magyarázat
adatalany/érintett	Bármely meghatározott személyes adat alapján azonosított vagy egyébként – közvetlenül, vagy közvetve – azonosítható természetes személy. A személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet.
adatfeldolgozás	Az adatkezelési műveletekhez kapcsolódó technikai feladatok elvégzése (függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől).
adatfeldolgozó	Az a személy vagy szervezet, aki/amely az adatkezelővel kötött szerződése alapján – beleértve a jogszabály rendelkezése alapján történő szerződéskötést is – az adatok feldolgozását végzi.
adatkezelés	Az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet, például az adatok gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép stb.) rögzítése.
adatkezelő	Az a személy vagy szervezet, aki/amely az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az általa megbízott adatfeldolgozóval végrehajtatja.
ex lege	A törvény erejénél fogva. Ilyen esetben tehát nem valakinek a megítélésén, diszkrécionális jogkörén múlik, hanem a jogszabály mindenkire kiterjedően és kötelezően rendelkezik.
információszabadság	A közérdekű, valamint közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapvető jog, mely elősegíti a közhatalom gyakorlásának demokratikus kontrollját és a közintézmények átláthatóságát (transzparencia).
kategóriák	A vizsgálálandó – célterületi kutatások szempontjából releváns – szavak, kifejezések, szövegrészek.
közérdekből nyilvános adat	A közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli (pl. a hitelezői érdekek védelme, valamint a piaci forgalom biztonsága érdekében az adatok széles körét minősíti közérdekből nyilvánosnak az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény, a cégtörvény, valamint a számviteli törvény).



Fogalom	Magyarázat
közérdekű adat	Az állami/önkormányzati feladatot, illetve egyéb közfeladatot ellátó szerv 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, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat).
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	Az Infotv. által 2012. január 1-vel létrehozott, az adatvédelmi biztos intézményét felváltó nemzeti adatvédelmi hatóság, melynek feladata a két információs jog védelme és a magyarországi adatkezelések törvényességének felügyelete.
személyes adat	Bármely meghatározott, azonosított vagy azonosítható természetes személlyel [érintett] kapcsolatba hozható adat és az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításához szükségesek.
OECD irányelvek	A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Tanácsa által elfogadott, a magánélet védelméről és a személyes adatok határokon átvivő áramlásáról szóló irányelvei, melyek 1980. szeptember 23-án léptek életbe.
költségvetési szerv	A költségvetési szerv az államháztartás sajátos jogi személyiségtípusa. A költségvetési szerv jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. A költségvetési szerv jogi személyiségéből adódóan bármilyen olyan jogot megszerezhet és kötelezettséget vállalhat, amely megszerzését vagy vállalását törvény kifejezetten nem tiltja.
költségvetési szerv típusai	A költségvetési szervek lehetnek központi költségvetési szervek, helyi önkormányzati költségvetési szervek, nemzetiségi önkormányzati költségvetési szervek és köztestületi költségvetési szervek.
pályázatok	A <a href="https://www.kozpenzpanyazat.gov.hu/srv/">https://www.kozpenzpanyazat.gov.hu/srv/</a> linken elérhető adatbázisban a törvényben előírt valamennyi közpénzből finanszírozott és 2008. április 1-jét követően pályázati felhívás alapján benyújtott pályázat, illetve pályázati eljáráson kívül beküldött egyedi támogatási igények.
vállalkozó / konzorcium	Az Ex Ante Kft. – HBH Kft. konzorcium, aki „A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok közzétételi kötelezettségének vizsgálatát szolgáló, komplex elemző kutatások és a kutatások eredményeinek szakmai megvalósítása” tárgyú közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője.

*Forrás: saját szerkesztés*

## 9.4 Rövidítések jegyzéke

A melléklet a dokumentumban előforduló rövidítéseket és azok rövid magyarázatát foglalja össze.

22. táblázat: Rövidítések jegyzéke

Rövidítés	Magyarázat
AaE	Az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény
AB határozat	Alkotmánybírósági Határozat
Áht.	Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
Áhtvhr.	Államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
All	Általános Információk Indexe
ÁKK	Államadósság Kezelő Központ



Rövidítés	Magyarázat
ALI	Ajánlott közzétételi lista szerinti indexnek
ATEV	ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt.
Avtv.	2005. évi XIX. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról
ÁSZ	Állami Számvevőszék
ÁSZtv.	Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény
Ávt.	Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény
Bit.	A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény
BMSK	Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zártkörűen Működő Részvénytársaság
Bszt.	Befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény
Btk.	Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
CÖKA	Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány
Ct.	2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
Cstv	Csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi IL törvény
Ectv.	2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
EHA	Európai Halászati Alap
EII	Gazdasági Mutatók Indexe
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EMGA	Európai Mezőgazdasági Garanciaalap
EMVA	Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap
ESA 2010	European System of Accounts
ETHA	Európai Tengerügyi és Halászati Alap
EUF	Erzsébet Utalványforgalmazó Zrt.
EURATOM	Európai Atomenergia Közösség
EXIMBANKtv.	1994. évi XLII. törvény a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról
ÉRV	Északmagyarországi Regionális Vízművek Zrt.
Étv.	Épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
Fgytv.	1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
GET	A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény
Hgt.	Hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
Hpt.	Hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Kbt.	2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
KII	Kemény Információk Indexe
Knyt.	A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény



Rövidítés	Magyarázat
Köztest.tv.	2006. évi LXV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
Kp.	Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
Kvt.	Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Mavtv.	Minősített adat védelméről a 2009. évi CLV. törvény
MAZS	Magyarországi Zsidó Szociális Segély Alapítvány
MBVK	Magyar Bírósági Végrehajtói Kar
MFBtv.	2001. évi XX. törvény a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról
ML	Az Ex-Ante-HBH konzorcium szerződéses feladatait meghatározó, az érintett közbeszerzési eljárás dokumentációjának részét képező Műszaki Leírás
MMA	Magyar Művészeti Akadémia
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MNBtv.	2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
MNV Zrt.	Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.
MOB	Magyar Olimpiai Bizottság
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mt.	Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
Müpa	Művészetek Palotája
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NFAtv.	Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény
NFM	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
Nftv.	Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
NIF	Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt.
NIPÜF Zrt.	Nemzeti Ipari Park Hálózat Zrt.
NISZ	Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.
Nkt.	Nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
NVTNMR.	1/2018. (VI. 25.) NVTNM rendelet az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről
Nvtv.	A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Ptv.	Postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény
Smtv.	Sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény
St.	2004. évi I. törvény a sportról
Stt.	A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény
Stv.	Hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény
Szjt.	Szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény
Szt.	2000. évi C. törvény a számvitelről
Szvt.	Szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény



Rövidítés	Magyarázat
Taktv.	2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről
Taotv.	Társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény
TI	Transparency International
Tpt.	2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról
Tpvt.	A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
TTI	Törvénytisztélet Index
Ütv.	Üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény
Vat.	A vagyongazdálkodásról szóló 2019. évi XIII. törvény
VET	Villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény
Vgt.	Vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
VIZIR	Vízgazdálkodási információs rendszer

*Forrás: saját szerkesztés*

## 9.5 Ábrajegyzék

1. ábra: Az alkalmazott két Helyzetelemzés c. dokumentumsablon felépítése és összefüggései .....	13
2. ábra: Közalapítványok száma – működő nonprofit szervezetek, 2003-2019.....	40
3. ábra: Köztestületek száma – működő nonprofit szervezetek, 2003-2019 .....	45
4. ábra: Az eredményes közbeszerzési eljárások száma és értéke, 2008-2020 .....	58
5. ábra: KKV-k által elnyert közbeszerzések aránya, 2008-2020 .....	60

## 9.6 Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó állami tulajdonban álló társasági részesedés .....	24
2. táblázat: Részben – vagy egészben – köztulajdonban álló gazdasági társaságok listája .....	27
3. táblázat: Önkormányzati céges szektor – vállalati méretkategória szerinti megoszlás, 2016 .....	32
4. táblázat: Önkormányzati céges szektor – regionális megoszlás, 2016 .....	33
5. táblázat: Önkormányzati céges szektor – cégforma szerinti megoszlás, 2016 .....	33
6. táblázat: Önkormányzati céges szektor – nemzetgazdasági ág szerinti megoszlás, 2016 .....	33
7. táblázat: Önkormányzati céges szektor – főbb pénzügyi mutatók, 2013-2016.....	34
8. táblázat: A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok .....	39
9. táblázat: Közalapítvány önálló intézménye, 2014-2020.....	40
10. táblázat: Köztestületek száma cél szerinti besorolás szerint .....	44
11. táblázat: Köztisztviselői költségvetési irányító és költségvetési szervek, 2014-2020 .....	45
12. táblázat: Önkormányzati tűzoltóságok száma megyék szerint, 2021 .....	46
13. táblázat: A központi költségvetés kiadásai, 2019-2020 .....	55
14. táblázat: Közbeszerzési eljárás keretében Magyarországra ajánlatot benyújtó vállalkozások arányának becslése a 10 főnél nagyobb hazai vállalkozások között, 2018.....	58



15. táblázat: Elutasítási indokok statisztikája ..... 129

16. táblázat: Problémás elutasítási indokok ..... 131

17. táblázat: A 3. Kutatáshoz kapcsolódó szervezeti keresőszavak rangsora a NAIH állásfoglalásokban, jelentésekben, 2012-2021. (nyilvánosan elérhető dokumentumok) ..... 132

18. táblázat: Tématerületi keresőszavak rangsora a szervezeti alapon a 3. Kutatáshoz kapcsolható NAIH állásfoglalásokban, jelentésekben, 2012-2021. (nyilvánosan elérhető dokumentumok) ..... 134

19. táblázat: Adatigénylőkre vonatkozó adatigénylési perekben hozott – anonimizált – ítéletek primer elemzése ..... 138

20. táblázat: Célcsoport szempontjából releváns adatforrások ..... 160

21. táblázat: Fogalomtár ..... 162

22. táblázat: Rövidítések jegyzéke ..... 163

23. táblázat: Egyeztetések listája ..... 167

## 9.7 Egyeztetések listája

Az alábbi táblázat a 3. Kutatás kapcsán a Helyzetelemzési dokumentum összeállításával összefüggésben a kijelölt NAIH munkatársakkal közösen tartott munkacsoporti egyeztetéseket és időközi véleményezéseket foglalja össze, amelyek eredményei beépültek a jelen dokumentumba.

23. táblázat: Egyeztetések listája

Egyeztetés tárgya	Egyeztetés témakörei (részletesen)	Egyeztetés dátuma
III. Kutatási munkacsoport első ülés – helyzetelemzést érintő témakörei	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kutatási terv és helyzetelemzés sablonterv</li> <li>• A célterület kutatási célcsoportjának definiálása, véglegesítése, jóváhagyása</li> <li>• Előzménykutatásokhoz kapcsolódó anyagok előkészítése, egyeztetése</li> </ul>	2021.02.02.
III. Kutatási munkacsoport második ülés - helyzetelemzést érintő témakörei	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Célcsoport definíció véglegesítése</li> <li>• Célcsoport elemzésének logikai felépítése, fókuszpontjai</li> <li>• A közzététel 3 szintje holisztikus szemléletben</li> </ul>	2021.02.16.
III. Kutatási munkacsoport harmadik ülés - helyzetelemzést érintő témakörei	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Helyzetelemzés 5. fejezete - A 3. Kutatás érintetti körének definiálása és elemzése – esetében a kidolgozás státusza és a felmerülő dilemmák</li> <li>• A Helyzetelemzés 6. és 7. fejezetének kidolgozását érintő kérdések</li> </ul>	2021.03.03.

Forrás: saját szerkesztés

