Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Dr. Péterfalvi Attila
elnök

Ügyszám: NAIH-5528-7/2012/V.

Ámon Adrienn
igazgató
részére

Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ

Budapest
Szerb utca 17-19.
1056

Tisztelt Igazgató Asszony!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) NAIH-5528/2012/V. számú vizsgálatának eredményéről az alábbiakban tájékoztatom.
Az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ (a továbbiakban: Energiaklub) bejelentéssel fordult a Hatósághoz, amely szerint a Lévai Projekt eredményeit tartalmazó dokumentumokat kért ki az MVM Zrt.-től, melyeknek kiadását azonban üzleti titokra és döntés-előkészítő jellegre való hivatkozással megtagadott az MVM Zrt.
Az adatigénylésben kikért dokumentumok:

1. az új atomerőműi blokkok megvalósíthatóságának lehetséges üzleti konstrukcióiról és kockázatairól szóló stratégiai tanulmányok,
2. a tenderkiírás első, angol nyelvű tervezete,
3. a potenciális hazai beszállítók körének felmérését tartalmazó dokumentumok,
4. a már elkészült vizsgálatokat „az új blokkok villamos rendszerbe illesztésének feltételeiről, a szükséges rendszerszintű szabályozási, tartalék és hálózatfejlesztési igényeiről, illetve az optimális hütési megoldásokról",
5. a dózismegszorítás hatósági eljárásához elkészült dokumentumok,
6. a környezetvédelmi engedélyezéshez elkészült előzetes konzultációs dokumentumok,
7. a bővítésről tájékoztató kiállítást bemutató kamion országos körútjával összefüggő információk, jelentések,
8. a különböző társadalmi, gazdasági és régiós hatáselemzési tanulmányok, oktatási felmérések, a beruházási, üzemeltetési munkaerőigényről, illetve a szakirányú humánerőforrásokról és a térségi vállalkozásokról készült felmérések.

Az Energiaklub ezen dokumentumok közül megkapta:

- A 3. pontban megjelölt adatkörhöz tartozó „Az atomerőmű létesítés potenciális hazai beszállítóinak számbavétele" című dokumentumot.
- Az 5. pontban megjelölt iratokat, mivel a lakossági dózismegszorításra vonatkozó engedélyt 2012. október 27-én megkapta, az MVM Zrt. kiadta az Energiaklubnak.
- A 6. pontban megjelölt előzetes konzultációs dokumentumokat az MVM Zrt. szintén utólag kiadta.
- A 7. pontba tartozó adatkört az MVM Zrt. az adatigénylést követően azonnal kiadta.

A Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 54. § (1) bekezdés a) és c) pontjai valamint (2) bekezdése alapján megkereste az MVM Zrt.-t, hogy 8 napon belül adjon írásbeli tájékoztatást arról, hogy

milyen jogalapra hivatkozva tagadta meg a dokumentumok kiadását, továbbá kérte megküldeni az Energiaklub által kért dokumentumok *teljes terjedelmű másolatát.*

Az MVM Zrt. a 2-6. és a 8. pontokhoz tartozó dokumentumokat küldte meg a Hatóság részére, amelyek áttanulmányozását követően a Hatóság az alábbi megállapításokat teszi azon iratok vonatkozásában, amelyeket nem kapott meg az Energiaklub.

I. Az MVM Zrt. mint a közérdekű adatok megismerése szempontjából közfeladatot ellátó szerv

Ahogy azt a Hatóság és a bírósági ítélkezési gyakorlat is számos alkalommal megállapította, az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog érvényesülése szempontjából közfeladatot ellátó szervnek minősülnek.

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint *„közérdekű adat: 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"*.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján *„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"*.

Az Infotv. 26. § (2) bekezdése szerint *„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"*.

Az Alaptörvény 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Vagyon alatt értendőek többek között az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő dolgok, pénzügyi eszközök, vagyoni értékkel rendelkező jogok, társasági részesedések. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. A nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás szabályait a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) tartalmazza, amely szerint a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak [Nvtv. 10. §].

Az Alaptörvény ezen cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a 39. cikk (2) bekezdése pedig a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.

Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (1)-(2) bekezdései értelmében 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. Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.

A Nvtv. 2. számú melléklete a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe tartozónak minősíti az MVM Zrt.-t is.

A jelenlegi jogszabályi környezet tehát nem csak arra helyezi a hangsúlyt, hogy valamely szerv, személy jogszabályban meghatározott tényleges közfeladatot lát-e el, hanem a nemzeti vagyonnal való rendelkezés és gazdálkodás tényére. A piaci jellegű tevékenység is a közpénzek felhasználásával kapcsolatos információkat tartalmaz, és a visszaélések kiszűrése ezen a területen is társadalmi érdek. Ezen rendelkezések és következtetések figyelembe vételével tehát irrelevánssá vált az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok, így a MVM Zrt. azon *„védekezése"* a közérdekű adatigénylések teljesítésének kötelezettségével szemben, amely szerint nem minősül közfeladatot ellátó szervnek, hiszen nincs jogszabályban meghatározott feladatköre.

Jelen adatkezelő esetében azonban nem csupán a fenti rendelkezések támasztják alá a közfeladatot ellátó szervi minőséget.

Ahogy azt a Tolna Megyei Bíróság a 13.Gf.40.024 / 2011 / 4. számú, az Energiaklub és a Paksi Atomerőmű Zrt. közötti perben meghozott ítéletében is megállapította: „az alperesnek az atomenergia békés célú hasznosításával megvalósuló villamosenergia-termelő tevékenysége – e tevékenység jellegéből is következően – ugyancsak közfeladatnak, alperes pedig ebből következően jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek minősíthető az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény egyes rendelkezéseiből is következően".

Ugyanezen ítélet összefoglalóan kifejtette, hogy „az atomenergia békés célú felhasználása során védendő össztársadalmi értékekből, az atomenergia alkalmazásának szigorúan, jogszabályok által meghatározott módjából, továbbá a szabályozás és az irányítás ismertetett rendszeréből, a Kormány és az Országgyűlés ehhez kapcsolódó feladatköréből és jogosítványaiból következik, hogy az alperes villamosenergia-termelő tevékenysége olyan speciális termelő tevékenység az atomerőműi blokkok működtetése folytán, amely során az alperes már tevékenységénél fogva is közfeladatot ellátó (jogi) személynek minősül".

II. A közérdekű adatok nyilvánossága

A hatályos jogszabályok szerint tehát a közszféra kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó minden – nem személyes – adat közérdekű, függetlenül attól, hogy nyilvánosságuk korlátozott-e. Más szóval: nem minden közérdekű adat nyilvános.

Az egyes dokumentumok vonatkozásában ugyanis nem az iratelv, hanem az *adatelv* érvényesül. Ez azt jelenti, hogy nem maga a dokumentum minősül döntést előkészítőnek, hanem az abban szereplő adatok. Egy-egy dokumentumon belül számos különböző adatfajta előfordulhat. A nyilvánosság alóli kivételt általában a dokumentum azon része jelentheti, amely üzleti titoknak minősül, vagy amely a szerzői jogi törvény alapján szerzői jogi védelem alatt áll. A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmet továbbá olyan információk esetében tagadhatja meg jogszerűen az adatkezelő, amely törvény szerint nem nyilvános, így példának okáért a minősített adatok, valamint a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok tekintetében.

1. Minősített adatok

A Lévai Projekt Hatóságnak megküldött dokumentumainak néhány iratán feltüntetett „Bizalmas" jelölés szó szerint megegyezik a minősített adat egyik törvényben meghatározott minősítési szintjének jelölésével [a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 5. § (4) bekezdés c) pontja], azonban ennek ellenére megállapíthatóan nem minősített adatról van szó, ugyanis a törvényben meghatározott további formai, eljárási szabályok betartása nélkül minősített adat nem jöhet létre. Az irányadó szabályok a Mavtv.-ben az alábbiak:

„A minősített adat kezelése során mindig egyértelműen felismerhetőnek kell lennie az adat minősített jellegének. A nemzeti minősített adat hordozóján vagy - ha arra nincs lehetőség - külön kísérőlapon fel kell tüntetni a minősítési szintet, az érvényességi időt, a minősítő nevét és beosztását (a továbbiakban együtt: minősítési jelölés)." [5. § (8) bekezdés]

„A nemzeti minősített adat a minősítő által történő minősítéssel jön létre. A nemzeti minősített adat létrejöttéhez a minősítési jelölés formai követelményeit is be kell tartani." [6. § (7) bekezdés]

A 2012. december 19-én az MVM Zrt.-től a Hatósághoz érkezett „Baleset esetén csak a küldő szerv illetékesei bonthatják fel!" jelzéssel ellátott zárt, bontatlan borítékban érkezett 1/89/2012. (1. számú másolat) nyilvántartási számú CD adathordozó vizsgálata alapján a Hatóság a következőket állapította meg:
A PDF állományok közül

- a BNP Paribas Final Report_15 April 2011.pdf (a továbbiakban: final report) nevű állomány lapjainak fejlécében a „CONFIDENTIAL" felirat szerepel.

- a BS Feasibility study_FINAL.pdf szövegében minősítési jelölésre utaló szöveg nem található, csak a 235. lapon a „DISCLAIMER AND CONFIDENTIALITY" című rész.

Az állományok szövegében a „secret" és a „restricted" szavak nem fordulnak elő olyan összefüggésben, ami minősítési jelölésre utalhatna.

A BS Feasibility study_FINAL.pdf tehát nem tartalmaz külföldi minősített adatra vonatkozó jelölést. A final report lapjain található „CONFIDENTIAL" felirat nem azonos a Mavtv. 9. § (1) bekezdése szerint megfeleltetett külföldi minősítési jelölések egyikével sem.

Az adathordozó sem a nemzeti, sem a külföldi minősített adatra vonatkozó formai követelményeknek nem felel meg, ezért nem tekinthető érvényes minősítésnek.

2. Szellemi tulajdon

Az Infotv. 27. § (2) bekezdésének h) pontja értelmében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozható a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel.

Ilyen korlátozást tartalmaz a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 81. § (3) bekezdése a know-how megismerésével összefüggésben.

A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szjt.) értelmében szerzői jogi védelem alatt áll – függetlenül attól, hogy a törvény megnevezi-e – az irodalom, a tudomány és a művészet minden alkotása.

Az Szjt. nem tartalmaz kifejezett korlátozást a szerzői jogi védelem alatt álló olyan művek tekintetében, amelyek egyben közérdekű, közérdekből nyilvános adatoknak is minősülnek, így azok megismeréséhez való jog nem korlátozható.

A szerzői jogi szabályozás vagyoni és személyi viszonyokat rendez, tehát a szerzői jog is részesedik abból a védelemből, amely az alaptörvénynek a tulajdont oltalmazó rendelkezéseiből következik, továbbá a szerző személyhez fűződő jogainak védelme az általános személyiségi jognak is részét képezi, az emberi méltóság védelmének sajátos aspektusaként jelenik meg.

A véleménynyilvánítás szabadságából mint anyajogból eredeztetett kommunikációs jogok teszik lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Ide sorolandó az információszabadság, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog is, amely a véleményszabadság érvényesülésének, a közéletben való részvételnek nélkülözhetetlen előfeltétele. Az állam működésével kapcsolatos információk megszerzése és szabad terjeszthetősége teszi lehetővé, hogy véleményt formáljunk az állami és önkormányzati szervek tevékenységéről, annak törvényességéről és hatékonyságáról, ellenőrizzük tevékenységüket. Egy az ország gazdaságát, környezetét ily mértékben befolyásoló beruházás-projekt esetében az információszabadság kivételesen fontos szerepet tölt be. Az alapjogok ezen konfliktusában tehát a szerzői jog csak leszűkítve értelmezhető, így az korlátozást az információszabadság érvényesülése során annyiban jelent, hogy a mű szabad felhasználását, a szerző szerzőként való feltüntetéséhez joga, az idézés, hivatkozás szabályai, a mű integritásához való jog korlátozhatja.

Felhívom szíves figyelmét továbbá, hogy a kutatások eredményeként megszületett – esetlegesen szerzői jogi védelem alatt álló – tanulmányok alapjául szolgáló adatok – főleg a környezeti adatok – megismerését, terjesztését, szabad felhasználását nem korlátozhatja a szerzői jogi védelem.

3. Az üzleti titok mint a nyilvánosság korlátja

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető.[1]

Az 1949. évi XX. törvény 59. § (1) bekezdésében deklarált magántitokhoz való alkotmányos jogot az AB a magánszféra részeként értelmezte. A magánszférát és annak védelmét biztosító jog tartalmát a 36/2005. (X. 5.) AB határozatában olyan, mások elől elzárt területként jellemezte, ahová behatolni az érintett akarata ellenére nem lehet [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.].

Az Alkotmánybíróság – az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel – a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét.

Egy, a gazdasági verseny keretei között működő gazdasági társaság számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveit, stratégiáját építi, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezen információkra alapozva hozza meg döntéseit, melyek meghatározzák a piacon elfoglalt helyét, és az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kiszorulását eredményezheti.[2]

Ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában, „*az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, (...)az európai piaci dimenziókban hozzák meg gazdasági döntéseiket. Az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában az üzleti titok védelmét alapelvként fogadta el*".[3]

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

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

---

[1] Elsőként: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77.; a későbbiekben: 40/2005. (IX. 19.) AB határozat, ABH 2005, 427, 440.; 38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 498, 493.; legutóbb: 8/2010. (AB határozat, ABH 2010, 23, 51-52.

[2] 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

[3] C-53/85. sz., AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ügyben 1986. június 24-én hozott ítélet 28. pontja, C 36/92. sz., SEP kontra Bizottság ügyben 1994. május 19-én hozott ítélet 37. pontja, C-450/06. sz. Varec SA konra Belga Állam ügyben 2008. február 14-én meghozott ítélet 49. pontja

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

A Ptk. 81. § (3) bekezdése értelmében ugyanis nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi 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. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

A Ptk. 81. § (4) bekezdése azt is kimondja, hogy az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, kérésre köteles a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

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

Ezen szabály szerint tehát *„a nyilvánosságra hozatal (...) nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét".*

A technológiai eljárásokra, műszaki megoldásokra, gyártási folyamatokra, munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatkörön túl – esetről-esetre meghatározva – mérlegelni kell, az információk megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyát. Az állami cégek *„jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeke"* szembe kerülhet ugyanis az információszabadsággal.

Azt az üzleti titok fogalma is egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetőek üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdek- vagy jogsérelmet okoz. Egy adat üzleti titokká minősítésének az is elengedhetetlen feltétele, hogy *„a titokbirtokos jogszerű érdekében álljon az adat megőrzése"* [165/2011. (XII. 20.) AB határozat].

Az Alaptörvény 39. § (2) bekezdése által garantált nyilvánosságot, valamint az Alaptörvény VI. cikkében deklarált, és az Infotv. által részletesen szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot korlátozza tehát a Ptk. 81. § (3) bekezdésének példálózó felsorolása.

4. A döntés megalapozását szolgáló adat mint a nyilvánosság korlátja

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is szorgalmazza a kormányzati dokumentumok lehető legnagyobb mértékű nyilvánosságát, pontosabban azt, hogy „néhány elkerülhetetlen kivételtől eltekintve, az állampolgárok megismerhessék a kormányzati dokumentumokat" különös tekintettel arra, hogy „a parlamenti demokrácia csak akkor működhet megfelelőképpen, ha az állampolgárok és választott képviselőik teljes körüen informáltak" [az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 854 (1979) ajánlása]. Az ajánlás indokolásában a következőképpen fogalmaz a Közgyűlés: *„Csak egy informált társadalom lehet demokratikus társadalom. Ebből következik, hogy egy demokratikus társadalomban a kormány politikáját és annak megvalósítása módját érintő informáltság nemcsak egyéni jog, hanem a kormánynak is kötelessége a közvélemény tájékoztatása*".

Az Európa Tanács 1982-es Nyilatkozata az információszabadságról kimondta azt is, hogy a tagállamok célja nyílt információpolitika folytatása a közhatalmi szférában, beleértve az információhoz való hozzáférést, hogy a polgárok jobban megértsék a politikai, szociális, gazdasági és kulturális kérdéseket, és hogy fokozódjon képességük e tárgykörök szabad megvitatására.

Másrészről a döntés megalapozását szolgáló adatok nyilvánosságával kapcsolatban a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat utal arra, hogy *„az Európa Tanács tagállamaiban az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra. [...] Éppenséggel garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik."*

A 32/1992. (V. 29.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rávilágít azonban arra is, hogy az ország életét befolyásoló fontos politikai és gazdasági döntések későbbi végrehajtását gyakran lehetetlenné tenné, ha a tervezett lépések, bizonyos döntés-előkészítő dokumentumok a döntéshozatal előtt nyilvánosságot kapnának. Annak is lehet méltányolható indoka, ha a kormány, önkormányzat egy korábbi ülésén elfogadott döntés nyilvánosságra hozatalát későbbi időpontra halasztja, elkerülendő, hogy a tervezett intézkedések bevezetése előtt meghiúsuljon a kormányzati, önkormányzati politika végrehajtása.

Az Infotv. döntés megalapozását szolgáló adatokra vonatkozó szabályozása

„Infotv. 27. § (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 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."

Az Infotv. alapján döntést megalapozó adatként indokoltan zárhatóak el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek valóban a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna. Az Infotv. a döntés meghozatala után is védelmet ad azoknak az adatoknak, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

A döntés megalapozásául szolgáló adatok nyilvánosságának korlátozása tehát 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. Az objektív adatok nem minősülnek olyan véleménynek, amelyek a szerv álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetnék.

A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze nem minősíthető döntés megalapozásául szolgáló iratnak, csak az abban szereplő egyes adatok. A dokumentumokban szerepelhetnek olyan adatok is, amelyek esetében az átmeneti nyilvánosságkorlátozás sem elfogadható.

A tartalomjegyzék, a szerzők, a dokumentum kelte, a tanulmányok tárgya, összefoglalója, kivonata titokban tartásához például nem fűződhet a közfeladatot ellátó szervnek jogszerű érdeke. A különböző dokumentumokból megismerhető adatok különfélék lehetnek azok tárgya szerint is, így például a honvédelem, a nemzetbiztonság, és a külpolitika területén fokozottabban indokolható a nyilvánosság kizárása, mint például az ifjúságpolitika területén. Az átmeneti nyilvánosságkorlátozás a környezeti adatok esetében sem elfogadható.

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat kimondta, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják. Tartalmi követelmény, hogy az információszabadság korlátozásának kényszerítő oka legyen, és a korlátozás mértéke az elérendő céllal arányban álljon. A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes [34/1994. (VI. 24.) AB határozat].

5. A környezeti adatok nyilvánossága

Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) határozatában – az egészséges környezethez való jog értelmezése során – kifejtette, hogy bár az egészséges környezethez való jog alanyi jogi jellege nem állapítható meg, a környezetvédelem területén vannak olyan nem kifejezetten

környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogok, mint például a közérdekű adatok megismeréséhez való jog. Az információszabadság az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik legfontosabb eszköze.

Az adatvédelmi biztos a 778/A/1997. számú ajánlásában megállapította, hogy a környezet állapotával, változásaival összefüggő adatok nyilvánossága azért kitüntetett jelentőségű, mert a környezetet károsító tevékenység hatásai országhatárokra tekintet nélkül mindenkit sújtanak, a még meg nem született generációkat is ideértve, és mert az esetek jelentős hányadában visszafordíthatatlan károsodást, vagy csak kivételesen nagy költségráfordítással helyrehozható károkat okozhatnak.

Az Aarhusi Egyezmény a környezeti információ fogalmi körét meglehetősen szélesen határozza meg, az nem csak a környezeti elemekre, illetve azok okát befolyásoló tényezőkre vonatkozik, hanem a környezetet érintő intézkedésekre és tevékenységekre is. Sőt, e körbe tartoznak az ilyen tevékenységek érdekében végzett gazdasági elemzések is.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 12. § (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni, míg az 51. § (1) bekezdése szerint a környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok a közérdekű adatokra vonatkozó jogszabályok szerint kezelendők.

A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáférésének rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. §-a értelmében 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 környezet *a)* pontban meghatározott elemeire;
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;
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 környezeti adatok vonatkozásában kiemelendő, hogy az MVM Zrt.-t nem csak azért terheli a környezeti adatokra vonatkozó adatigénylések teljesítésének kötelezettsége, mert közfeladatot ellátó szervnek minősül, hanem mert minden környezethasználó köteles az általa okozott

környezetterheléssel, környezet-igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adni [Kvtv. 12. § (9) bekezdés].

A hazai szabályozás tehát túllép a közszférán, és a Ptk. 81. § (4) bekezdésének szabályozási logikájához hasonlóan a környezeti adatok megismerhetőségének biztosítását nem pusztán az állami szervek kötelességévé teszi.

Mindazonáltal az MVM Zrt. ezen szakasz hiányában is – mint az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv – köteles lenne a környezeti adatokra vonatkozó adatigényléseket teljesíteni.

5.a. A környezeti adatok és az üzleti titok

A környezeti információk nyilvánosságának biztosítása érdekében az ENSZ keretében született Aarhusi Egyezmény (becikkelyezte a 2011. évi LXXXI. törvény) 4. cikkének 4. d) pontja lehetővé teszi környezeti információra vonatkozó kérés elutasítását, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegét. Mivel azonban az Egyezmény azt is kimondja, hogy a szélesebb körű hozzáférhetőség érdekében eltérést enged az aláíró feleknek, az Egyezmény a nagyobb nyilvánosságot biztosító hazai jogot nem rontotta le, így környezeti információkat üzleti titokra tekintettel csak a Ptk.-ban meghatározott szűk körben lehet visszatartani.

A környezet megóvásához fűződő társadalmi érdek miatt a környezetszennyezésre és a környezet állapotára vonatkozó adatokhoz való hozzáférés elsőbbséget élvez az üzleti titok és a cégek jó hírnevének megőrzésével szemben.

A Kvtv. 12. § (5) bekezdése is kimondja, hogy 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.

A Ptk. 81. §-a szerint nem tekinthetőek üzleti titoknak azok az adatok, amelyek nyilvánosságát jogszabály mondja ki, továbbá azok az adatok, amelyek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása nem jogszerű érdekeket sért vagy veszélyeztet, márpedig a környezet szennyezésére vagy esetleges szennyezésére, terhelésére, károsítására vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatala nem sért jogszerű érdeket.

5.b. A környezeti adatok mint döntés megalapozását szolgáló adatok

A külön törvény szerint nyilvános adatok nem minősülhetnek döntés megalapozását szolgáló adatnak.

Az mind az Aarhusi Egyezmény 2. cikk 3. pontjának, mind a Korm. rendelet 2. §-ának fogalom-meghatározásából kitűnik, hogy azok nem csupán a már megvalósult intézkedésekkel, tevékenységekkel összefüggő információkat minősítik környezeti adatnak, hanem a tervezett tevékenységek érdekében végzett gazdasági elemzéseket is. Ezen elemzések, hatástanulmányok

azon része tehát, amely a környezeti adat (információ) fogalomkörébe tartozik, nem zárható el a nyilvánosságtól, azokat bárki számára megismerhetővé kell tenni, még akkor is, ha az „bizalmas" minősítést kapott az üzleti iratkezelési szabályzat alapján.

Az Aarhusi Egyezmény továbbá általános célként határozza meg, hogy a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítsa a döntések minőségét és végrehajtását, hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához, lehetőséget biztosít a nyilvánosságnak arra, hogy tagjai álláspontjukat kifejthessék. Ezzel összhangban szabályozza az Egyezmény 6. cikk 6. pontja az előzetes tájékoztatási kötelezettséget a közfeladatot ellátó szervek részéről, valamint az előzetes információhoz való jogot az egyének részéről. Az Egyezmény mint a nemzeti szabályozás minimumát meghatározó norma célja tehát semmiképpen sem az, hogy a környezetre hatást gyakorló döntéseket megelőzően ne juthasson információhoz a társadalom.

A környezeti információk mint közérdekű adatok megismerését az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdései sem akadályozhatják. Egyrészt nem tartozhatnak a környezeti információk a döntés megalapozását szolgáló adat fogalmába, mivel nem csupán formai szempontokon nyugszik a döntés-előkészítő jelleg, hanem tartalmi szempontokon, másrészt az adatvédelmi biztos is megállapította a 623/K/2002. számú állásfoglalásában, hogy azokban az esetekben, amikor az egyes jogszabályok eltérő rendelkezéseket tartalmaznak, az adatkezelő köteles az adatigénylő számára kedvezőbb szabály szerint eljárni.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata szerint döntés megalapozásául szolgáló adatnak elsősorban a különféle tervezetek, vélemények, belső munkaszervezéshez kapcsolódó adatok tekinthetőek, a szerv befolyástól mentes működése érdekében. Különbséget kell tenni döntés megalapozásául szolgáló adat, valamint *döntés meghozatalához felhasznált adat* között. A vizsgált dokumentumok azon része, amely környezeti információkat tartalmaz, nem tekinthető döntés megalapozására szolgáló adatnak, hanem csupán a döntésekhez is felhasznált, szükséges adatnak.

Az általában nem kifogásolható, ha valamely közfeladatot ellátó szerv korlátozza a bizalmas alternatívákat, személyes véleményeket tartalmazó döntés megalapozását szolgáló adatok megismerését, azonban a nyilvánosság korlátozása nem terjeszthető ki a döntés-előkészítést megelőzően, illetve során felvett, objektív mérési adatokra. A bíróság egy hasonló jogkérdés elbírálása során született jogerős határozatában úgy indokolta döntését, hogy a per tárgyát képező emisszió-mérési jegyzőkönyv, quasi szakvélemény, nem a belső eljárás során keletkezett, így nem döntés-előkészítő adat, hanem a döntés meghozatalához igénybe vett adat, ezért megismerhető. (Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 4. Pf. 22 149/2001/2.)

Amennyiben az adatkezelő a fentiek ellenére mégis döntés megalapozásául szolgáló adatnak tekinti a nevezett, és a hasonló jellegű dokumentumokat, akkor sem utasíthatja el automatikusan az adatigényt, hanem az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerint mérlegelnie kell, és az adatkezelő szerv vezetője engedélyezheti a megismerést (928/A/2006).

Az Infotv. 30. § (5) bekezdése alapján ezen mérlegelési jog gyakorlása során a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és 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. Tekintettel arra, hogy mind a nemzetközi, mind a hazai jogalkotás és jogalkalmazás kiemelten fontos közérdekként kezeli a környezetet érintő döntések meghozatalában való társadalmi részvételt, a környezeti adatok megismerésére irányuló igény esetében ennek kiemelt figyelembe vételével kell eljárni.

Összességében megállapítható, hogy a Hatóságnak megküldött dokumentumok és az adatigénylés 1. pontja szerinti tanulmányok egészének megismerhetősége automatikusan nem utasítható el, az adatelv alapján az adatkezelő a fenti szempontok alapján köteles mérlegelni a nyilvánosság korlátozását. A Hatóság hatásköre kizárólag arra terjed ki, hogy ezen szempontokat meghatározza, az adatok kiadásához iránymutatást adjon.

A fentiek alapján a dokumentumokból felismerhetetlenné tehető részek:
- a Ptk. 81. § (3) bekezdése szerinti szűk kör, ide nem értve a környezeti adatokat,
- a dokumentumok azon része, amely olyan tervezeteket, véleményeket tartalmaz, amelyek semmiképpen sem minősülnek környezeti információnak.

Az alábbiakban példálózó jelleggel ad a Hatóság támpontokat a megismerhető adatok körére:

- a nyilvános adatforrásból származó, így például a Központi Statisztikai Hivataltól, vagy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattól beszerzett adatokat tartalmazó táblázatok nem minősíthetőek döntés megalapozásául szolgáló adatnak, kizárólag akkor, ha azokat meghatározott egyedi szempont szerint átdolgozták;
- az idézett jogforrások nyilvános közérdekű adatnak minősülnek (például miniszteri rendeletek és azok mellékletei, helyi önkormányzati rendeletek és azok mellékletei);
- a tanulmányoknak a környezeti hatásokat, a környezetre gyakorolt lehetséges következményeket értékelő része környezeti adatnak minősül;
- döntés meghozatalához felhasznált adatnak minősíthetőek a dokumentum által említett műszaki készülékek fő villamos paraméterei;
- az LPP/427/2012. számú dokumentumból a vizsgálat tárgya, célja, módszertana megismerhető,
- az e tanulmányban említett 239 vállalkozás adatai vonatkozásában elfogadható az MVM Zrt. érvelése, amely szerint az MVM Csoport üzleti tevékenységének végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna annak nyilvánosságra kerülése;
- többek között a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Vízi Közmű és Környezetmérnöki Tanszékén készült tanulmány tartalmazhat olyan műszaki megoldásokat, technológiai ismereteket, amelyek a Ptk. 81. § (3) bekezdése alapján védelmet élvezhetnek.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Energiaklub bejelentése megalapozott, ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján a Hatóság **felszólította** az MVM Magyar Villamos Művek Zrt.-t, hogy **15 napon** belül küldje meg az Energiaklubnak az adatigénylésben kért dokumentumokat oly módon, hogy a fenti szempontok alapján felismerhetetlenné teszik azokból a nem nyilvános közérdekű adatokat.

A Hatóság nyomatékosan felhívta továbbá az MVM Zrt. figyelmét arra, hogy a közérdekű adat megismerése iránti igények megtagadása esetén a jövőben – a megkeresésünkre adott

válaszukhoz hasonlóan – részletesen indokolják azt meg, mivel a dokumentumok egészének döntés megalapozásul szolgáló, illetve üzleti titokká minősítése nem felel meg sem az AB, sem a Hatóság gyakorlatának.

A Hatóság tájékoztatta az MVM Zrt.-t, hogy az Infotv. 56. § (2) bekezdése szerint „*az adatkezelő – egyetértése esetén – haladéktalanul megteszi az (1) bekezdés szerinti felszólításban megjelölt szükséges intézkedéseket, és a megtett intézkedéseiről, illetve – egyet nem értése esetén – álláspontjáról a felszólítás kézhezvételétől számított* ***harminc napon belül*** *írásban tájékoztatja a Hatóságot*".

Az Infotv. 58. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a vizsgálat eredményeként a jogsérelem orvoslására, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetésére nem kerül sor, a Hatóság a harminc napos tájékoztatási határidő lejártát követő **harminc napon belül** dönt a szükséges további intézkedések megtételéről.

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2013. március „04"

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár

ENERGIA KLUB
1059 Budapest, Szerb u. 17-19.
Érkezett: 2013 MÁRC 7
Iktatószám: 2588
Előadó: