

KÉT PER ÉS EGY TÖRVÉNYMÓDOSÍTÁS

Nyolc társadalmi szervezet – az Energia Klub, a Greenpeace, a Habeas Corpus Munkacsoport, az Emisszió, a Reflex, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), a Védegyelet és a Zöld Fiatalok – 2004. szeptember 29-én keresetet terjesztett elő a Fővárosi Bíróságon az Országos Atomenergia Hivatal Nukleáris Biztonsági Igazgatóságával szemben. Nem mellesleg: a rendszerváltás óta első ízben léptek fel közösen országos ügyben ökolitikai és jogvédő szervezetek. A felperesek azt kérték a bíróságtól, kötelezze az alperest a Paksi Atomerőmű kettes számú blokkja újraindítására vonatkozó engedélykérelem mellékleteinek közlésére. Ez a dokumentáció tartalmazza az újraindítással összefüggő elemzéseket, értékeléseket, számításokat és szakvéleményeket.

A kettes számú blokkot még a 2003. áprilisi üzemzavart követően állították le. Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény és a végrehajtására kiadott 114/2003. (VII. 29.) számú kormányrendelet nyomán az újraindítás hatósági engedélyeztetése első fokon az OAH-n belül megszervezett igazgatóság hatásköre: határozata fellebbezés híján jogerőre emelkedett. A vonatkozó jogszabályok előírják, hogy az atomerőmű már az engedélykérelemhez csatolja az engedélykiadást megalapozó szakvéleményeket.

Az alperes hatóság a per tárgyát képező dokumentáció alapján hozta meg határozatát s adta ki a hatósági engedélyt. A felperesek 2004. augusztus 11-én – az 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 19–20. §-a alapján – fordultak a dokumentáció mint közérdekű adat megismerése iránti kérelemmel az eljáró hatósághoz. Az alperes a kérelmet augusztus 16-án vette át, a felperesek a kérelem megtagadásáról szóló választ szeptember 3-án vették kézhez. Az adatkezelő szerv tehát megszegte az Avtv. 20. § (2) bekezdésében írott szabályt, mely szerint a kérelem megtagadásáról – annak indokaival együtt – nyolc napon belül értesíteni kell a kérelmezőt. Az alperes a kérelem megtagadását saját maga érdemben nem indokolta, hanem ügyfele, a Paksi Atomerőmű Rt. (PA Rt.) álláspontjára hivatkozott, miszerint a kért dokumentáció üzleti titkot tartalmaz és szerzői jogvédelem alatt áll.

Az egyik felperes, a TASZ november 10-én újabb pert indított a Fővárosi Bíróság előtt, ezúttal a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága ellen. Történt, hogy 2004 márciusában Hende Csaba országgyűlési képviselő – másokkal együtt – a Büntető törvénykönyv úgynevezett drogliberalizációs módosítása alkot-

mányellenességének utólagos vizsgálata iránt indítványt nyújtott be az alpereshez. A felperes jogvédő szervezet a 2004. szeptember 14-én kelt és az alperesnél másnap érkeztetett kérelmében azt kérte, hogy az indítványt az alperes az Avtv. 19. §-a alapján bocsássa rendelkezésére. Megtagadó választ az Alkotmánybíróság október 13-án postázta, így az Avtv. 20. § (2) bekezdésének szabálya ebben az esetben is sérült. „Tájékoztatom, hogy az Alkotmánybíróság erre vonatkozó állandó gyakorlatának megfelelően az indítványozó kifejezett akarata nélkül valamely indítványt nem áll módunkban megküldeni” – szól a megtagadás indokolása.

Az Avtv. 21. § (6) bekezdésének értelmében a közérdekű adat közlésére kötelezés iránt indított perekben a bíróság soron kívül jár el. A Polgári perrendtartás 125. § (3) bekezdés első mondata arról rendelkezik, hogy az első tárgyalást a keresetlevél bírósághoz érkezését követő négy hónapon belül kell megtartani. A soronkívüliség tehát a négyhónapos szabályhoz képest nyer értelmet. Az Alkotmánybíróság ellen indított perben a november 10-én benyújtott keresetre november 29-én érkezett idézés a december 20-i első tárgyalási napra. Az „atomperben” ugyanakkor a szeptemberi keresetindítást követően csak november 30-án jött meg az idézés egy hat(!) hónappal későbbi időpontra, 2005. március 30-ra. A felperesek ekkor levélben javasolták az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének, hogy az OIT adjon ki iránymutatást az Avtv. 21. § (6) bekezdésének helyes alkalmazására. Az eredmény: az első tárgyalást végül egy hónappal előbbre hozták...

*

Hende Csaba ellenzéki országgyűlési képviselő 2004 nyarán nyilatkozott a sajtónak arról, hogy harmadmagával indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a kábítószer-fogyasztók büntetőjogi felelősségét enyhítő Btk.-módosítás alkotmányellenességének megállapítását javasolta. A képviselő egyúttal keményen bírálta a jelenlegi kormány – a korábban liberálisabb – drogpolitikáját. Az ártalomcsökkentő drogpolitikát hirdető TASZ a deliberatív demokrácia játékszabályai szerint szeretne volna ütköztetni a különböző drogpolitikai alternatívákat, a mellettük és ellenük felhozott alkotmányossági érve-

ket. Nem utolsósorban: a TASZ össze kívánta vetni az indítványban található argumentációt az Alkotmánybíróság majdani okfejtésével.

Azzal, hogy az indítvány kiadását az adatkezelő megtagadta, lehetetlenné vált az érdemi diskurzus az eltérő álláspontok között, és szűkültek a későbbi határozati indoklás kritikájának dimenziói is. Amikor a TASZ az indítvány megismerése iránti kérelmét benyújtotta, még nem lehetett tudni, hogy az adatkezelő Alkotmánybíróság az indítványt viszonylag rövid idő alatt, már 2004 decemberében elbírálja.

Az elsőfokú eljárás során az alperes egyszerre több, egymást amúgy logikailag kizáró indokkal kérte a kereset elutasítását: az indítvány nem adat, az indítvány nem közérdekű adat (mivel az indítványozókra nézve következtetés vonható le belőle), az Alkotmánybíróság nem tartozik az Avtv. hatálya alá, nem adatkezelő stb. A per második tárgyalásán felmerült, hogy az indítványra mint „belső, döntés-előkészítő anyagra” az automatikus nyilvánosságkorlátozás szabályai irányadók.

A Fővárosi Bíróság ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmánybírósági indítvány nem adat. Határozatát a Magyar Értelmező Kéziszótárra hivatkozva hozta meg: „...adat: valakinek, vagy valaminek a megismeréséhez, jellemzéséhez hozzásegítő (nyilvánított) tény, részlet. [...] Az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítvány, amely valakinek egy adott jogszabállyal, jogesettel kapcsolatos véleményét, álláspontját tükrözi, ennek a meghatározásnak nem felel meg.” Az alperes Alkotmánybíróságnak az elsőfokú ítéletben viszontlátott adatfogalma szöges ellentétben áll az alkotmányértelmező Alkotmánybíróság tizennégy éve töretlen fogalomhasználatával. A felperes fellebbezése az „adat” fogalmának elbírálásához hét, a Magyar Értelmező Kéziszótárt megelőző forrást ajánlott a másodfokú bíróság figyelmébe: a tárgybeli szabályozás jogpolitikai célját; az Avtv. egyes rendelkezéseinek és indoklásának elemzését; más, a közérdekű adat fogalmát használó törvényeket; európai normákat és gyakorlatot; továbbá az alkotmánybírósági, az adatvédelmi biztosi és a bírói gyakorlat fogalomhasználatát.

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla eltérő indokolással hagyta helyben az elsőfokú döntést. A felperesi érvelést elfogadva megállapította, hogy az indítvány adat. Sőt, személyes adat: a benne található okfejtésből az indítványozó magánszemélyekre nézve lehet következtetéseket levonni. Az egyik indítványozó, Hende Csaba az Avtv. 2. § 4. pontja alapján képviselőként állami feladatot ellátó személy, aki ráadásul maga hozta nyilvánosságra az indítványozás tényét.

A Fővárosi Ítéltábla a 2005. május 5-én szóban kihirdetett ítélet indoklásában érdemben nem reflek-

tált a felperes másodlagos – az elsőfokú eljárás első tárgyalási napján előterjesztett – kereseti kérelmére, melyben a többi indítványozó nevének – és más esetleges személyes adatának – leválasztásával kérte az indítvány szövegének kiadását.¹ A hatályos törvényi szöveg ezt a megoldást nem zárta ki, alapjogi kollíziók esetére pedig az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi tesztjéből pontosan ez az eljárás következne. Kétségtelen azonban, hogy született egy precedens a Legfelsőbb Bíróságon (BH 1996/581), amely kétséggé teszi az ilyen jellegű másodlagos kérelmek érvényesíthetőségét: „Következésképpen a személyes adatokat is tartalmazó jegyzőkönyv egészéről másolatot nem lehetett kiadni. [...] az Avtv. 20. § (1) bekezdésében foglaltakból következően az alperes a képviselőtestület üléséről készült jegyzőkönyv egyes részéről csak akkor köteles másolatot készíteni, ha a kérelmező határozott és konkrét igényt terjeszt elő.”

Nem kerülhető meg az a kérdés sem, hogy titokban tartható-e egyáltalán annak kiléte, aki indítványt terjeszt elő az Alkotmánybíróságnál. Álláspontom szerint az indítványozó egészen más pozícióban van, mint a peres vagy a hatósági eljárások alanyai. Aki normakontrollt kér, nem magánügyében jár el (ebből a szempontból némileg sajátos az alkotmányjogi panasz esete), hanem a mindannyiunkra érvényes jogrendszeren kíván változtatni. Az indítványozó magánszemély vagy magánszervezet tehát az alkotmánybírósági eljárás erejéig hasonló szerepbe kerül, mint az állami, illetve közfeladatot ellátó szervek és személyek, akik túrni kötelesek, hogy információs önrendelkezési jogukat az információs szabadság korlátozza. Sajnos ezt az elvet az Avtv.-nek sem a hatályos, sem a módosított szövege nem mondta, illetve mondja ki. Nem is biztos, hogy az Avtv. feladata lenne, hogy a „közszerleplő” fogalmát a polgári jog egészére nézve, kellően differenciáltan meghatározza.

*

Amikor 2004 júliusában az Energia Klub és a Greenpeace először kérte el a kettes blokk újraindításával kapcsolatos dokumentációt, valójában már a 2003. áprilisi üzemzavar során megsérült fűtőelemek másfél éven belül esedékes kiemelésére gondoltak. Az eljárás ugyanis némiképp egyedülálló a világon, s ezért a nyilvánosság fokozott kontrollját igényli.

Az adatvédelmi biztos 935/K/1998. számú ajánlása – az Európai Unió 90/131. számú direktívájára hivatkozva – kifejti: „A környezetet veszélyeztető tevékenységgel kapcsolatos információk [...] »minősített közérdekű« adatok, mert az ilyen tevékenység hatásai országhatárokon túl mindenkit

sújthatnak, a még meg sem született generációkat is.” Emberi méltóságunkat is sérti, ha nem rendelkezünk teljes körű és ellenőrizhető információval az utódaink életfeltételeit is befolyásoló környezeti kockázatokról.

A perindításnak volt egy további motivációja is. A per tárgyát képező dokumentáció választ adhat arra, milyen ráfordítások szükségesek a kockázatok minimalizálásához. Aligha képzelhető el érdemi diskurzus a magyar energiapolitika jövőjét illetően, ha nem vagyunk tisztában azzal, milyen erőfeszítéseket igényel az atomenergia felhasználásával járó környezetterhelés és környezeti kockázat leszorítása.

Az „atomperben” a felperesek kereseti kérelmükben az Avtv. mellett a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, a környezeti információkhoz való hozzáféréstől szóló aarhusi egyezményre is hivatkoztak. A jogvédő szervezetek az egyezmény két rendelkezésének közvetlen alkalmazásától különösen sokat vártak. A 4. cikk 6. pontja értelmében, ha a nyilvánosságra hozatal alól mentesülő információ bizalmas jellegének megsértése nélkül különválasztható, a hatóságok a kért környezeti információ további, nem bizalmas részét az igénylő rendelkezésére bocsátják. A 6. cikk 6. pontja feltétlen betekintési jogokat enged azokba a főbb jelentésekbe és állásfoglalásokba, amelyeket a nemzeti jogrendszer alapján az ügydöntő hatósághoz eljuttatnak.

Az alperes nem tudta pontosan megjelölni, hogy a megtagadásban említett szellemi tulajdonok a dokumentáció mely részére és mennyiben terjednek ki. A Fővárosi Bíróság végül az Avtv. 19. § (5) bekezdése alapján utasította el a keresetet, mondván: a kiadni kért adatok belső használatra, döntés-előkészítéssel összefüggésben keletkeztek. Az elsőfokú bíróság az aarhusi egyezmény közvetlen alkalmazását azzal hátrította el, hogy az egyezmény 4. cikk 1. pontja is a nemzeti szabályozásnak biztosít elsőbbséget.

A per tárgyát képező dokumentáció olyan szakvéleményeket tartalmaz, amelyeket a kérelmező PA Rt. rendelt meg harmadik személyektől, kifejezetten a hatósági eljárás céljára. Az adatkezelő alperes ügydöntő határozatát a kérelmező által benyújtott anyagokra építette. A 34/1994. (VI. 24.) és a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat világosan tisztázta, mi az alkotmányosan elfogadható indoka az automatikus nyilvánosságkorlátozásnak: a köztisztviselői munka befolyásmentessége. „A belső használatra szánt munkaanyagok [...], amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében,

rendszerint mentesek a nyilvánosság alól.”² Az adatkezelő szervezetrendszerén kívül készült dokumentációk tekintetében ezek az érvek nehezen védhetők.

Az Európai Bíróság C-321/96. számon hozott ítélete kimondta, hogy a szakhatósági állásfoglalás – amely környezeti elemet tartalmaz – önmagában is nyilvános. A környezetvédelmi engedély kérelméhez benyújtott különféle tanulmányok megismerhetősége mellett szól az adatvédelmi biztos 562/A/2002. számú állásfoglalása. Az adatvédelmi biztos 227/A/2001. számú állásfoglalásában nem fogadta el a nyilvánosság korlátozását a döntés-előkészítéshez készült mérési adatokra, szakvéleményekre: az ilyen dokumentumok nem belső eljárás során keletkezett döntés-előkészítő adatok, hanem a döntéshozatalhoz igénybevett adatok (ilyen értelmű jogerős ítéletet hozott 4.Pf./22.149/2001/2. számon a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság is).

*

Az Avtv. módosítását az indokolta, hogy a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat mulasztásos alkotmány sértést állapított meg a belső használatra készült, illetve a döntés-előkészítéssel összefüggő adatok fogalmi tisztázatlansága és differenciálatlansága miatt, és a jogalkotót 2004. december 31-i határidővel hívta fel a mulasztás pótlására. A módosításra végül a 2005. évi XIX. törvényben került sor.

Az „atomperben” a törvénymódosítás elfogadása előtt született elsőfokú ítélet. Az Alkotmánybíróság ellen indított perben a jogerős ítéletet úgy hozták meg, hogy a törvénymódosítást már kihirdették, de az új normaszöveg még nem lépett hatályba. A másodfokú tárgyaláson a felperes hivatkozott is a „jogfejlődés irányára” mint releváns jogforrásra. Az Avtv. novellája három – a két perben kulcsszerepet játszó – intézményen is változtatást, pontosítást eszközölt: 1) újradefiniálta a közérdekű adat fogalmát, 2) az Alkotmánybíróság intencióinak megfelelően újraszabályozta az automatikus nyilvánosságkorlátozást, 3) iránymutatást adott az információs szabadság és a konkuráló jogok kollíziója során követendő eljárásra.

1. Az új törvényszöveg szakít az eddigi tautologikus definícióval: „közérdekű adat: [...] bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.”

A JOGALKOTÓ EZZEL PÓTOLJA A KÖZÉRDEKŰ ADAT FOGALMÁBÓL EDDIG HÍVÁNYZÓ ADATDEFINÍCIÓT, ÉS KIFEJEZI, HOGY KÖZÉRDEKŰ ADATON NEM CSAK SZÁMADATOT KELL ÉRTENI, HANEM BÁRMILYEN RÖGZÍTETT INFORMÁCIÓT VAGY ISMERETET.

A törvényjavaslat indokolása szerint a jogalkotó ezzel pótolja a közérdekű adat fogalmából eddig hiányzó adatdefiníciót, és kifejezi, hogy közérdekű adaton nemcsak számadatot kell érteni, hanem bármilyen rögzített információt vagy ismeretet.³ A törvényi pontosítás folytán a továbbiakban kizárt, hogy indítványok, beadványok, szerződések és tanulmányok adatjellegét bármely fórum elvitassa.

2. Az Avtv. eddigi 19. § (5) bekezdése helyébe egy új 19/A. § lép. Ennek (2) bekezdése rendezi, hogy a döntéshozatalt követően mely esetekben lehet elutasítani a megismerésre irányuló igényt, egyszersmind beemeli a törvényszövegbe az automatikus nyilvánosságkorlátozás alkotmányos indokait: „...ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntés előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.”

A TASZ ugyanakkor két vonatkozásban is bírálta a 19/A. § szabályozását.⁴ „A szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását” az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvénynek a szolgálati titokra vonatkozó rendelkezései amúgy is biztosítják. A törvenymódosítás nem tesz különbséget a döntés-előkészítési folyamat végeredménye és a döntéshozatali folyamat végeredménye között, holott az Alkotmánybíróság egyedül a döntés-előkészí-

tési folyamatot kívánta az illetéktelen befolyásolástól védeni.

3. Az Avtv. új 20. § (4) bekezdése így szól: „Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.” Az új rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolás a következő: „A javaslat egyértelműsíti, hogy a másolat kiadása nem tagadható meg azon az alapon, hogy az adathordozó nem közérdekű adatot vagy jogszerűen nem megismerhető közérdekű adatot is tartalmaz; ezekben az esetekben a meg nem ismerhető adatot a másolaton felismerhetetlenné kell tenni.” A változás tehát valójában csak „egyértelműsít”. Úgy tűnik, az ettől eltérő – az információszabadságot aránytalanul korlátozó – joggyakorlatnak eddig sem volt törvényi alapja.

JEGYZETEK

1. A kézirat lezárásáig az ítélet írásos indokolása nem állt rendelkezésre.
2. A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat indokolásának IV/3. pontja a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolását idézi.
3. T/14709. számú törvényjavaslat.
4. TASZ-Álláspont, 24. szám. Az adatvédelmi törvény módosításáról.