

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1331-2/2017
Érkezett:	2017 JÚL 25.
Példány:	2
Melléklet:	2 db
Kezelőiroda:	<i>[Handwritten Signature]</i>

Ügyszám: IV/1331-1/2017

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott **dr. Hüttl Tivadar ügyvéd** ([REDACTED]), mint **Társaság a Szabadságjogokért Egyesület** (1136 Budapest, Tátra u 15/b.; nyilvántartási szám: [REDACTED]) ügyvezető igazgató: [REDACTED]) panaszos meghatalmazott jogi képviselője, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján

alkotmányjogi panaszt

terjesztek elő az alábbiak szerint. Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria Pfv.IV.21.537/2016/4. sz. ítéletének, illetve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.192/2015/4/II. számú, felülvizsgálati ítélettel hatályában fenntartott jogerős, valamint a Fővárosi Törvényszék 8.P.21.761/2015/7. számú első fokú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mert azok sértik az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített, közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot.

A T. Alkotmánybíróság 2017. július 3. napján kelt iratában a beadvány alaki hiányosságai miatt 30 napon belül történő hiánypótlásra hívta fel a jogi képviselőt. A felszólítást 2017. július 11. napján vette kézhez a jogi képviselő. [REDACTED] helyett [REDACTED] elnökségi tag írta alá az ügyvédi meghatalmazást. Az ő képviseleti jogát közhiteles nyilvántartás igazolja.

I. Tényállás és perelőzmények

Panaszos 2015. február 13. napján adatigényléssel fordult az alpereshez az új pszichoaktív anyagok kockázatértékelésének folyamatához kapcsolódó adatok tekintetében. Adatigénylésében kérte, hogy bocsássák rendelkezésére „mindazon anyagoknak a Gytv. 15/B. § (3) bekezdésében foglalt előzetes szakmai értékelése, valamint új pszichoaktív anyaggá minősítését követő kockázatértékelése során keletkezett dokumentumokat, amelyeket a az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységekről, valamint ezen anyagok jegyzékre vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló 66/2012. (IV. 2.) kormányrendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) hatályba lépése óta értékelt az Országos Addiktológiai Centrum, beleértve az egyes anyagok előzetes szakmai értékelésének a magyar hatóságok és szakértői intézmények általi vizsgálatát, a kockázatértékeléséhez bekért szakértői válaszlapokat, és a kockázatértékelés eredményeit összefoglaló dokumentumokat egyaránt.”

Az adatszolgáltatást az alperes az információs önrendelkezéssről és információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény [Infotv.] 27. § (5) bekezdésére hivatkozással megtagadta, mert álláspontja szerint a kért adatok döntés megalapozását szolgálják.

A panaszos az elsőfokú bíróság felhívására a kereseti kérelmet a következőképpen módosította (pontosította): „Kérjük, hogy a T. Törvényszéket, hogy az információs önrendelkezési jogról és információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) 31. § (7) bekezdése alapján kötelezze az alperest:

- a Gytv. 15/B. § (3) bekezdésében foglalt előzetes szakmai értékelés során keletkezett dokumentumok

- valamint új pszichoaktív anyaggá minősítését követő kockázatértékelés során keletkezett dokumentumok,
- beleértve az egyes anyagok előzetes szakmai értékelésének a magyar hatóságok és szakértői intézmények általi vizsgálatát, a kockázatértékeléséhez bekért szakértői válaszlapokat és a kockázatértékelés eredményeit összefoglaló dokumentumokat egyaránt

kiadására mindazon (kémiai) anyag vonatkozásában, amelyeket a Kormányrendelet hatályba lépése óta értékelt az Országos Addiktológiai Centrum.”

Az elsőfokú tárgyalási jegyzőkönyvben igazolt nyilatkozattal a panaszos jogi képviselője jelezte, hogy a kereset az adatigénylés kézhezvételének (2015. február) időpontjában lezárt döntésekhez kapcsolódó dokumentumok és adatok kiadására irányult.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította azzal az indokkal, hogy az alperes Infotv. 27. § (6) bekezdésére alapítottnan jogszerűen tagadta meg az adatok kiadását, mivel a kért adatok nyilvánosságra kerülése befolyásolhatja a közegészségügyre veszélyes anyagok későbbi értékelésének menetét, további esetleges veszélyhelyzeteket előidézve. Deklarálta továbbá, hogy az információszabadság alapjogát az egyéni és közösségi egészséget érintő alapjog érvényesülése, illetve védelme korlátozza az Infotv. 27. § (6) bekezdésén keresztül. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét annak jogi indokolásával együtt helybenhagyta és kiemelte, hogy a kiadni kért adatok speciális jellegére figyelemmel az adat-elv mellőzésével egy teljes döntés-előkészítő folyamat nyilvánossága kizárható. Az ügyben lefolytatott felülvizsgálat a jogerős ítéletet – az első-és másodfokon eljáró bíróság indokainak megisméltésével - hatályában fenntartotta. Az ítéletet a panaszos jogi képviselője 2017. április 4-én vette kézhez.

II. Indítványozói jogosultság

Az alkotmányjogi panasz alapja az Abtv. 27. §-a, amely kimondja, hogy az érintett személy egyedi ügyben az Alkotmánybírósághoz alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben akkor fordulhat, ha az ügy érdemében hozott döntés Alaptörvényben biztosított jogát sérti és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A panaszos az egyedi ügyben érintett. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés információs alapjogát kívánta gyakorolni, amikor a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézethez fordult az Országos Addiktológiai Központ (Centrum) működése körében felmerült adatok megismerése érdekében. Tette ezt azért is, mert a kért szakértői dokumentáció közvetlen kapcsolatban áll a büntető jogalkotással, annak alapját képezi. A megismerni kívánt értékelések kriminalizációs kötelezettséget keletkeztetnek a jogalkotó oldalán az értékelésben szereplő anyagokhoz kapcsolódó egyes magatartásokra vonatkozóan, ami miatt a jogalkotáshoz kapcsolódó közérdekű adatok megismeréséhez fokozott társadalmi nyilvánosság és érdeklődés is társul. A panaszos az adatigénylés elutasítását követően felperesként keresetet terjesztett elő a megismerni kívánt közérdekű adatok kiadása iránt, amelyet az elsőfokú bíróság elutasított. A bírósági eljárást a Fővárosi Ítéltábla döntése, majd a Kúria felülvizsgálati ítélete zárta le a kereset elutasításának – valamint a jogerős ítélet jogi indokainak – helybenhagyásával.

A döntések alkotmányellenes jogalkalmazói értelmezésen alapulnak.

A felülvizsgálattal helyben hagyott jogerős ítélet az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog sérelmével az Infotv. 26. § (1)

bekezdésére alapított közérdekű adatigénylést utasította el az Infotv. 27. § (6) bekezdésére hivatkozással, miszerint 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 veszélyezteti. A bíróságok, noha elismerték a kért adatok közérdekűségét, továbbá a döntés-előkészítő adatok körében utaltak az Infotv. 30. § (5) bekezdésébe foglalt nyilvánosság-korlátozó mérlegelés, valamint az adat-elv alkalmazásának szükségességére, az ítéletekben alapjog gyakorlását korlátozták anélkül, hogy megjelölték volna azt a konkrét, legitim célt, amely az alapjog-korlátozás alapjául szolgált, és feltárták volna a legitim cél elérése és a megtagadás közötti logikai összefüggést. Mindemelett a bírósági döntések nem az alapjog-korlátozás megszorító (alaptörvény-konform) értelmezését alkalmazták, valamint adósak maradtak az Alaptörvény I. cikk (3) cikkében rögzített kritériumok meglétét vizsgáló teszt (szükségesség-arányosság teszt) megfelelő lefuttatásával is.

Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.

A panasz tárgyát képező ítéletek a közfeladatot ellátó szervek közérdekű adatok megismerhetővé tételére vonatkozó kötelezettségének olyan leszűkítő értelmezésén alapulnak, amelyek nem állják ki sem a logikai, sem az alkotmányossági vizsgálat próbáját. Az ítéletekben kifejtett álláspont szerint a közérdekű adatok nyilvánosságát lehetséges azok teljességében korlátozni, ha „speciális” adatfajtákról van szó és a közérdekű adatok megismerése tágran értelmezett – az adatigényléssel közvetlen logikai kapcsolatot nélkülöző – potenciális veszélyt jelenthet a döntés megalapozását végző szerv feladat- és hatáskör ellátásának illetéktelen külső befolyásolására, valamint ezen keresztül az élet és egészség alapjogának védelmére. Az ítéletekben szereplő logikailag foghíjas, hipotetikus kauzális láncolatot tartalmazó indoklás kihat az ügy érdemében hozott döntésre, az alaptörvény-ellenes alapjogkorlátozó jogértelmezés érdemben befolyásolja a bírói döntést.

Ennélfogva felmerül annak szükségessége, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel összhangban - a közérdekű adatokhoz való hozzáférés alapjogának gyakorlására tekintettel - értelmezze az Infotv. 27. § (6) bekezdésében szereplő döntés-előkészítő adatok, valamint az illetéktelen, külső befolyástól mentes feladat- és hatáskörrelátás (ideértve a szabad álláspontkifejtést is) fogalmát. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy melyek a hatékony és színvonalas köztisztviselői munka Alkotmánybíróság által is védelemre méltónak ítélt garanciális előfeltételei. Az alapjogokat tiszteletben tartó értelmezés nem tekinthet el azonban annak tényétől, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok szűken értelmezett kivételek a közérdekű adatok megismerhetőségének főszabálya alól, és erre való hivatkozással nem lehetséges egy egész dokumentum, illetve azok teljes csoportját a nyilvánosság elől elvonni.

Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel az ügy továbbá azért is, mert a köztisztviselői munka színvonalát garantáló információs alapjog-gyakorlás jelen esetben kriminalizációs kötelezettséget keletkeztető jogalkotói munka előkészítéséhez kapcsolódik: az előkészítés során alkalmazott szakértői módszertan és vélemény a jogrendszer szankciós zárókövét jelentő büntetőjog alkalmazását előzi meg. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 184. § - 184/D. § rendeli el az új pszichoaktív anyagokkal való visszaélés

büntetethezőségét. A 184/D. § (1) bekezdés értelmében a 184-184/C. § alkalmazásában új pszichoaktív anyagon az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvényben (a továbbiakban: Gytv.) meghatározott fogalmat kell érteni. A Gytv. 1. § 37. bekezdése értelmében az új pszichoaktív anyag az olyan, a forgalomban újonnan megjelent, gyógyászati felhasználással nem rendelkező anyag vagy vegyületsorozat, amely a központi idegrendszer működésének befolyásolása révén alkalmas a tudatállapot, a viselkedés vagy az érzékelés módosítására, megváltoztatására, és ezért hasonló mértékű fenyegetést jelenthet a közegészségügyre, mint az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény mellékletének I. és II. Jegyzékén, az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény mellékletének I. és II. Jegyzékén, vagy a 2. számú mellékletben meghatározott pszichotróp anyagok jegyzékén szereplő anyagok, és erre tekintettel azt az egészségügyért felelős miniszter rendeletében ilyen anyaggá minősítette. A 15/B. § (1) bekezdése szerint valamely anyag vagy vegyületsorozat az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcseréről, kockázatértékelésről és ellenőrzésről szóló 2005. május 10-i 2005/387/IB tanácsi határozat 4. cikk (1) bekezdése szerinti értesítés (a továbbiakban: értesítés) előzetes szakmai értékelését követően minősíthető új pszichoaktív anyaggá.

A kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, valamint a Kormányrendelet 27. § (4) bekezdés értelmében amennyiben belföldi vagy külföldi forgalomban feltételezett új pszichoaktív anyag jelenik meg, az Emberi Erőforrások Minisztériuma a szakmai értékelés érdekében, a rendőrség, az OGYÉI és a Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság (a továbbiakban: KKB) előzetes megkeresését követően megvizsgálja a Gytv. 15/B. § (3) bekezdésében foglaltakat. A 27. § (5) bekezdés szerint amennyiben az egészségügyért felelős miniszter megállapítja, hogy a Gytv. 15/B. § (3) bekezdésében foglaltak együttesen fennállnak, a feltételezett új pszichoaktív anyagot listára veszi az új pszichoaktív anyaggá minősített anyagokról vagy vegyületsorozatokról szóló miniszteri rendeletbe. Ez az új pszichoaktív anyaggá minősített anyagokról vagy vegyületsorozatokról 55/2014. (XII. 30.) EMMI rendelet, amely kitölti a hivatkozott Btk. tilalmat.

Önmagában közügy és állampolgárok sokaságának magatartását befolyásoló szabályok megalkotására van hatással, ahol a valódi társadalmi vita eleve megkerülhetetlen. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a büntetőjogi jogalkotás egy lényegi eleme, a büntetőjogi tiltás ténybeli indoka milyen határig, milyen mértékben vonható ki alkotmányosan a nyilvánosság köréből. A panaszos meggyőződése szerint a konkrét ügyben a hatóságok eljárása nem egyeztethető össze a jogalkotás jogállami mércéjével: átláthatatlanná, következképpen szakmai és politikai eszközökkel vitathatatlanná teszi a büntető-jogalkotás vonatkozó területét: a kriminalizációval megvalósuló jogkorlátozás szükségességét, alkalmasságát és arányosságát teszi meg nem vitathatóvá. Szükséges, hogy az Alkotmánybíróság kijelölje a jogalkotás előkészítő szakaszával kapcsolatban támasztható nyilvánosság elvi szempontrendszerét.

Az eljáró bíróságok alaptörvény-ellenesen alkalmazták az Infotv 27. § (6) bekezdését, illetve a 30. § (5) bekezdését, így a panaszost meggátolták abban, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát az Infotv. szerint érvényesítse.

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani. A felülvizsgálatról szóló ítéletet 2017. április 4-én kézbesítették a panaszos jogi képviselőjének. Az indítvány előterjesztésére nyitva álló 60 napos határidő június 6. (kedden) telik le, mivel a 60. nap szombati napra esik, az azt követő első munkanap pedig a pünkösti munkaszünetet követő kedd, így az alkotmányjogi panaszt a törvényben meghatározott határidőn belül nyújtja be.

III. Az ügy érdeméről – jogi érvek

Döntést megalapozó közérdekű adatok megismerhetősége

A per során a felek között nem volt vitatott, hogy (1) a kért adatok közérdekű adatok, (2) azok lezárt döntés-előkészítéshez kapcsolódnak, és (3) az alperes adatkezelőnek minősül. A felek álláspontja abban is egyezett, hogy a kereset tárgyát képző adatok döntés megalapozását szolgálják: pontosabban lezárt döntés-előkészítő eljáráshoz kapcsolódnak, ezért a jogvita elbírálása során az Infotv. 27. § (6) bekezdésének és a 30. § (5) bekezdésének a vizsgálata volt szükséges. A megjelölt jogszabályhelyek alkalmazásakor lefolytatott bírósági mérlegelés azonban az eljárás minden szakaszában szinte kizárólag az Infotv.-ben rögzített szakjogági szabályok ismertetésére valamint pontos ténybeli alap nélküli szubszumpcióra támaszkodott. Az alapjog-korlátozást rögzítő ítéletek hiányos és logikailag következtelen alapjogi értékelést tartalmaznak, amelynek korrekciójaként előzetesen a következő pontokat kell leszögezni.

Az egyedi ügyekben eljáró rendes bíróságok alapjogot korlátozó szabályok alkalmazása esetén ugyanúgy kötelesek alapjogi mérlegelést végezni, mint a jogalkotó a szabályok megalkotásakor. Ennek során esetről esetre el kell döntenük, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogot az adott jogszabály alkalmazása nem korlátozza-e az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétes módon. Az Infotv. 27. §-ában rögzített hozzáférési korlátok csak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének fényében, annak esetleges konkretizálásaként értelmezhetőek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a támadott bírói ítéletekben található hivatkozás az Infotv. 27. § (6) pontjára önmagában elégséges alap a közérdekű adatok megismerésének megtagadásához.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog nem abszolút 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 törvényben korlátozható. Ahogy az Alkotmánybíróság is kimondta: „Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat]. A döntés megalapozását szolgáló adatok az Infotv. szerint ilyen kivételek, azonban a nyilvánosság melletti érvelést erősíti, hogy az Infotv. is úgy fogalmaz, hogy a megtagadási okokat szűken kell értelmezni. Ez szintén összhangban van az alkotmánybírósági gyakorlattal, mely megállapítja, hogy az információs szabadságot korlátozó rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni, mert „az információs szabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak” [34/1994. AB (VI. 24.) határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat]. A közérdekű adatok megismerését korlátozó törvények tág értelmezése azzal jár, hogy a polgároknak kevesebb lehetőségük marad az állam működésének ellenőrzésére, amely aláássa

a kommunikációs jogesalád demokratikus társadalomban betöltött szerepét. Ezért a közérdekű adatokhoz való hozzáférési korlátoknak mindig ki kell állniuk az alkotmányos alapjogkorlátozás tesztjét, vagyis a bíróságok a korlát felismerését követően kötelesek megvizsgálni, hogy az adott szabályok megalkotását milyen legitim cél hívta életre, ennek a célnak az elérésére alkalmasak-e, szükségesek-e, illetve arányos jogkorlátozást valósítanak meg. Jogalkalmazói tevékenysége folyamán a bíróság azt is köteles vizsgálni, hogy az adott eset tényállása valóban a jogalkotó által szándékoltnak szabályozni kívánt életviszonyt takarja, és nem vezet-e ki a szubszumálás az alkotmányosan igazolható keretek közül. A szükségesség, alkalmasság és arányosság vizsgálata tehát a konkrét tényállás tekintetében is vizsgálendő.

Az Alkotmánybíróság több határozatában, így a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatában, valamint az 5/2014. (II. 14.) AB határozatában is rámutatott arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése, valamint az I. cikk (3) bekezdése alapján alkotmányos követelmény az, hogy a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adat döntés-előkészítő jellegére történő hivatkozáson alapuló nyilvánosság korlátozását, annak formai és tartalmi szempontú indoklására kiterjedően - a döntéshozatali folyamat lezárására tekintet nélkül - minden esetben felül kell vizsgálnia. A vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy csak a feltétlenül szükséges mértékben került-e sor a közérdekű adatszolgáltatás megtagadására. Az Alkotmánybíróság határozataiból is következően abban az esetben, ha az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezen döntését megfelelően indokolni köteles. Ez a jelenlegi jogvitában nem történt meg. Az adatkezelő csupán egy kétszeresen hipotetikus feltételezést vázolt a megtagadás okaként: az adatigénylés egyrészt utat nyithat az eljárásba bevont szakértők és a centrum működésére gyakorolt, nem specifikált illetéktelen külső befolyásnak, amely másrészt egy közegészségre potenciálisan ártalmas, *valószínűsített veszélyhelyzetet* eredményez [8.P.21.761/2015/7. sz. ítélet 7.o.].

A köztisztviselői munka színvonala és befolyásmentessége mint védett alkotmányos érték

Az ítéletekben döntő jelentőségűnek bizonyuló adatmegtagadási ok jogszabályi alapja az Infotv. 27. § (6) bekezdése, amely kimondja, hogy „*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.*” Bár az eljáró bíróságok – helyesen – elvetették a permanens döntési folyamatra alapított folyamatos értékelésre támaszkodó nyilvánosságkorlátozó érveket, úgy vélték, az adatigénylés teljesítése által sérülhet az addiktológiai centrum illetéktelen külső befolyástól mentes feladat- és hatáskörrelátása, különösen az álláspontok jövőbeli szabad kifejtésére tekintettel.

A döntés megalapozását szolgáló adatok körében az Alkotmánybíróság már kimondta, hogy „*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*” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. Az adatigénylés benyújtásának

pillanatáig minősített anyagok ún. C listára kerülését megelőző szakmai-, illetve utólagos kockázatértékelési dokumentációjának nyilvánossága az eljáró bíróságok szerint akkora nyomás alá helyezi a szervezetet, hogy a jövőben nem képes a döntés-előkészítés folyamán álláspontját szabadon kifejteni. Az érv alátámasztására az az állítólagos köztudomású tény szolgál, hogy „a szakértői vélemények nyilvánosságra kerülése esetén az adott szakértőt kialakított álláspontja miatt akár szakmai oldalról, akár különböző társadalmi csoportok részéről is támadás érheti, sőt a véleménye miatt (...) bűnözői csoportok nyomásgyakorlása alá is kerülhet.” Az eljáró bíróságok álláspontjával szemben ez nem tény, hanem spekuláció.

Noha a szóban forgó AB határozat is rögzíti, hogy az aktanyilvánosság általában valóban nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra (azok esetleges kiforratlanságára tekintettel), a kért adatok egy már lezárt vizsgálat-csoporthoz kapcsolódnak, amelyben reményeink szerint természet- és társadalomtudományban használatos axiómák és alaptételek segítségével folyt elemző tevékenység, ezért nem minősülhetnek könnyen alakítható kiforratlan tervezeteknek, amely kívülről érkező nyomással a jövőben alakíthatóak. Ezen vizsgálatok során az eljáró szakemberek tudományos módszerekkel vizsgálják a különböző szerek élettani hatásait és ezekből vonnak le tudományos következtetéseket. Ezeknek a dokumentumoknak a megismerése közérdek, kiváltképp azért, mert az elemzést követően az adott szakminisztériumnak jogalkotási kötelezettsége keletkezik, amely a szakemberek értékelésének eredményeként bizonyos szerekkel kapcsolatos újabb magatartások kriminalizációját is maga után vonja. Az idézett AB határozat szerint „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 hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól”. A panaszos által kért dokumentumok nem esnek ebbe a fogalomkörbe, mert tudományos igényű szakértői állásfoglalásokat tartalmaznak, amelyek objektivitása a nyilvánosság által épp nem kikezdhető vagy magánérdekek szerint alakítható, hanem megvitatható és fejleszhető. A szakmai integritás jegyében, tudományos módszertant követő vélemények illetéktelen befolyástól mentes, zavartalan elkészítése védett alkotmányos érték, amely legitimálhat egy alapjog-korlátozás, de a kért értékelő anyagok nyilvánosságával ez nem sérül. Sőt mi több, a szóban forgó dokumentumok nyilvánosságra kerülése és szakmai megvitatása éppen, hogy a szakértői munka objektivitását és befolyásmentességét képes elősegíteni: így lehetnek biztosak benne a polgárok, hogy egyes szerek kriminalizálására megfontolt és értéksemleges előkészítő munka eredményeként került sor.

A szakértők fizikai befolyásolása, illetve fenyegetése kapcsán két észrevételt szükséges tenni: az adott szervezett bűnözői csoportok magatartásának megjósolhatósága kriminológiai kutatások tárgya, és a vázolt köztudomású ténynél sokkal komplexebb. De ha fel is tesszük, hogy egy eltökélt kábítószer-terjesztői csoport valóban szakértőket szeretne megfélemlíteni, akkor a jogszabály alapján együttműködésre és véleményadásra kötelezett hatóság, illetve szakértői testület alkalmazottait egyenként is megkeresheti, hiszen a szakértői státusz nyilvános. Másrészt a konkrét ügyben véleményt adó szakértő azonosítása a közzétett vélemény Infotv. 30. § (1) bekezdés szerinti anonimizálásával elkerülhető, személye ezáltal megvédhető az esetleges fenyegetettségétől. A nyomásgyakorlás lehetősége ezért nagyon távoli és nem fedezhető fel direkt kauzalitás a vélemények nyilvánossága és a tényleges nyomásgyakorlás vagy befolyásolási kísérlet között.

Az élethez és egészséghez való jog védelme

Az ítéletek egyöntetűen akként foglaltak állást, hogy az alperes és a társszakértő, szakértő szervek befolyásmentes működése végső soron a népegészségügy hatékonyságát biztosítják, és ekként közvetetten az információszabadság korlátozása az Alaptörvény XX. (1) cikk alapján az élethez és egészséghez való jog védelmének érdekében igazolható. A határozatok rámutattak arra, hogy a kért adatok nyilvánosságra kerülése esetén széles körben megismerhető lenne, hogy az egyes, utólagosan közegészségügyre veszélyesnek minősített szerek előzetes értékelésének melyek a részletes természettudományos és társadalomtudományi szempontjai, és mi alapozza meg minősítésüket. Visszautalva arra, hogy a természet- és társadalomtudományi axiómák és alapvetések eleve nem tarthatóak titokban, megjegyzendő, hogy az alkalmazott metodológia megismerése még nem egyenlő annak „kijátszásával”. Az ítéletek érveléséből implicite kiolvasható a megismerésből fakadó nyomásgyakorlás, illetve a szakértői tevékenység előzetes felkészülés általi befolyásolásának lehetősége, de ez a veszély és a nyilvánosság egészségkárosodással való összefüggése – az elsőfokú ítélet szövegezéséből is láthatóan - nem kauzális és konkrét tényekkel alátámasztott, hanem hipotetikus, távoli és absztrakt.

A témában folytatott kriminológiai kutatások alapján a listán szereplő anyagok előállítói továbbá valószínűleg nem szorulnak a metodológia ismeretére az újabb egészségre ártalmas anyagok létrehozásánál, sőt, a jelenlegi körülmények arra engednek következtetni, hogy az anyagok listára kerülése önmagában (azaz az értékelési szempontok ismerete nélkül is) beindítja a minimális szerkezeti átalakítással elérhető új anyagok kifejlesztésének folyamatát, sőt, az anyagok minősítésétől függetlenül eleve több variáns várakozik terjesztésre, ahogy arra az alábbi tanulmány is felhívja a figyelmet.¹

Indítványozói oldal utal arra, hogy a különböző kábító- vagy bódító hatású szerek tilalmazásával, azok élettani hatásaival kapcsolatban világszerte komoly szakmai viták zajlanak. A panasz alapját képző ügyben eljáró bíróságok okfejtését alapul véve például a kannabisz származékok gyógyászati célú felhasználásával kapcsolatos szakmai álláspont megkérdőjelezését jelentő vitáknak sem lehet helye, holott köztudomású tény, hogy több nyugati országban az ilyen célú birtoklás, fogyasztás megengedett magatartás. Nyilvánvaló, hogy a szakmai vita a tilalmazás szakmai indokainak ismeretében lehetséges.

Az adatok speciális jellege

A – felülvizsgálattal helybenhagyott - jogerős ítélet arra az álláspontra helyezkedett, hogy a panaszos által „igényelt dokumentumok speciális jellegére tekintettel” indokolt a teljes döntés-előkészítő folyamat nyilvánosságának a kizárása, mert minden kért adat olyan érdemi kapcsolatban áll a hivatkozott döntéshozatali eljárással, hogy a nyilvánosság sértené az illetéktelen befolyástól mentes, független és hatékony szakértői munkát.

Az érv vizsgálatához röviden szükséges az ítéletekben megállapított tényállásra visszautalni.

Az adatigénylés tárgyává tett dokumentumok két, egymást követő eljárásban születtek. Az előzetes szakmai értékelést az Országos Addiktológiai Centrum végzi a rendőrség, az OGYEÉI és a Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság előzetes megkeresésével. Ebben a fázisban azt elemzik, hogy az adott vegyület gyógyászati felhasználása ismert-e, illetve felmerül-e olyan

¹ Lásd erről például Seddon, Toby: Drug policy and global regulatory capitalism: The case of new psychoactive substances, The International Journal of Drug Policy, 25. évfolyam 5. szám, 019-104. oldal, <http://bit.ly/2s3wtcb>

adat, amely kizárná, hogy kábítószerhez vagy pszichotróp anyaghoz mérhető, közegészségügyre kifejtett potenciális hatását. Ebben a vizsgálati szakaszban élettani, farmakológiai, kriminológiai, szociológiai és közegészségügyi szempontok játszanak szerepet. Az OAC szakmai javaslata alapján az egészségügyi miniszter rendeleti úton [lásd 55/2014. (XII.30.) EMMI rendelet] minősíti új pszichoaktív anyaggá a vizsgált anyagokat.

A kockázatértékelés a második fázis, amely során az OAC azt vizsgálja, hogy a kérdéses anyag kiválthat-e függőséget, milyen hatással van az idegrendszerre, kedélyállapotra, okoz-e közegészségügyi és szociális problémákat. Ebben a vizsgálatban a keretében az OGYÉI, egészségügyi szakmai kollégium valamint a Nemzeti Drog Fókuszpont, illetve a rendőrség is közreműködik. Ennek a vizsgálatnak a megállapításai alapján a korábban pszichoaktív szerként minősített – és ehhez kapcsolódóan Btk. által tiltott – szer átkerül a szintén büntetőjogi szankciókkal körülvett pszichotróp szerek listájára. Vagyis a minősítésnek az a következménye, hogy az adott anyag fogyasztása, birtoklása, előállítása, stb. büntetőjogilag szankcionálható lesz.

A jogerős ítéletben az „adatok speciális jellege” indokolja a nyilvánosságkorlátozás olyan kimagasló mértékét, amely még az Alkotmánybíróság által elismert adat-elvvel is szembe megy. A speciális jelleg azonban a már elemzett potenciális veszély-faktor hordozásán túl nem tűnik ki az ítéletek indokolásából – annak alátámasztása lényegében hiányzik. Tény, hogy közérdeklődésre nagyban számot tartó, érzékeny kérdéssről van szó, de az adott anyagok vizsgálata tudományos-szakmai kérdés, ahol a feltételezett következmények között csupán távoli kapcsolat található egy gyengén valószínűsíthető közegészségügyi veszélyhelyzettel. Ez az érv elégtelen valamely alapjog-gyakorlás korlátozásának indokaként. A szakmai értékelés nyilvánossága egyébként olyannyira nem keletkeztet közegészségügyi veszélyeztetést, hogy európai, sőt magyar szinten is találunk példát rendszeres közzétételi gyakorlatra.

A Drog és Drogfüggőség Európai Megfigyelőközpontja (European Monitoring Centre for Drugs and Drug. Addiction, EMCDDA) rendszeresen frissülő nyilvántartást vezet az ún. „designer-drogok” egyes tulajdonságairól, azaz a szer első felbukkanásának időpontjáról, a foganatosított lefoglalásokról, a bűnügyi körök befolyásának, valamint a nemzetközi kereskedelem fennállásáról, a terjedés gyorsaságáról, más illegális/designer szerhez való hasonlóságról, az anyag farmakológia, kinézetről, használati módjáról és mennyiségéről, mentális és fizikai hatásairól, más szerrel keverhetőségéről, sőt az előállításához használható prekursorokról is. Emellett rögzítik az anyagok használatával járó egészségügyi kockázatokat, az elterjedtségről szóló mutatókat, és a használattal járó társadalmi veszélyeket, köztük az előállításról, terjesztésről, feketepiaci szereplők jelenlétéről szóló információkat, de bemutatják a kapcsolódó uniós szabályokat és alkalmazott ENSZ intézkedéseket is.

A panaszos felhívja a figyelmet arra is, hogy magyar részről – a kockázatértékelésben jogszabály által közreműködő - Nemzeti Drog Fókuszpont honlapján is található a minősítéssel érintett anyagokkal kapcsolatban információ: vagyis az anyag neve, kémiai neve, jogi státusza, utcai ára, a lefoglalásához kapcsolódó frissített adatok, tünetek és egészségügyi kockázatok, valamint toxikológiai adatok is. A speciális jelleg tehát egyáltalán nem zárja ki, sőt láthatóan meg is követeli a nyilvánosságot.

Amennyiben azonban a speciális adatok között tényleg található indokoltan eltitkolandó adat (panaszos ezt a rendelkezésére álló lehetőségek hiányában nem tudja megítélni), akkor ezek felismerhetetlenné tételével és az adat-elv szem előtt tartásával az igény teljesíthető. Panaszos

álláspontja, hogy a jogerős ítélet e tárgyban rögzített következtetései sértik a 6/2016. (III. 11.) AB határozatában megerősített alkotmányos elvet, miszerint 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.”

Jogalkotás nyilvánossága

Az ítéletek szerint a nyilvánosság elve kerül előtérbe, amikor az alperesi intézet keretében működő addiktológiai centrum szakvéleményére alapozottan jogalkotásra kerül sor, azonban ezt megelőzően a döntéshozatali eljárás védelme és ezen keresztül az élet és az egészséghez fűződő alapjogok védelme is indokolt. Az élet- és egészség védelméhez fűződő közvetlen logikai és kauzális kapocs – már említett - hiányán túl, a panaszos álláspontja szerint a jogalkotási aktus tartalmát döntően befolyásolja az azt előkészítő eljárás, hiszen a listára javasolt anyagok szakmai indikátorait a jogalkotásban már nem vizsgálja felül a szakminisztérium, az anyagokat egyszerűen inkorporálja a jogba. Az előkészítő eljárás tehát kifejezetten a jogalkotás része, amelynek transzparenciája egyrészt alkotmányos érték, másrészt annak átlátása a polgár részéről alanyi jogosultság. A panaszos arra is felhívja a figyelmet, hogy az adatigénylés szorosan kapcsolódik a büntetőjogi tilalomhoz. A Büntető Törvénykönyv (2012. évi C. törvény) 184. § bűncselekménnyé nyilvánítja az új pszichoaktív szerekkel való visszaélést. Látható tehát, hogy az előzetes szakértői vélemények eredménye végső soron kriminalizálja az ilyen anyagokkal kapcsolatos egyes magatartásokat, így felperes szerint az adatkezelő feladata ellátása során a jogalkotáshoz kapcsolódó, illetve azt döntő mértékben befolyásoló szakmai előkészítő tevékenységet végez. Ebből következően tekintettel kell lenni a jogalkotás átláthatóságához fűződő kiemelten fontos társadalmi érdekre és jogszabályokra egyaránt. Ebben a körben felperes utal a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényre és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényre, amelyek átfogó szabályozási elve a transzparencia, és a jogszabályalkotás keretében keletkezett adatok megismerhetősége. A jogalkotási eljárás részeként az addiktológiai centrum eljárásának is transzparensnek kell lennie már az eljárás korábbi szakaszában, hiszen a valódi átláthatóság nem eredmény-, hanem folyamatközpontú követelmény, amelyet az anyagok nevének megismerhetősége nem elégít ki, és ezért a későbbi szakaszában már érdemi vita nem folytatható.

A jogalkotás átláthatósága – mint fokozott közérdek – mellett fontos felhívni a figyelmet a jogállami büntetőjog sérelmére is. A büntetőjog ultima ratio jellege azt jelenti, hogy a büntetőjog csak végső szabályozási eszközként vehető igénybe, ha az igénybevétel szükséges és akkor is csak az arányosság keretein belül. Ebben az értelemben a szükségességi teszt egy kriminálpolitikai eszköz, amely – a fent bemutatott speciális jogalkotási folyamat szerint – az Gytv. és a kapcsolódó rendeletek szerinti értékelési és kockázatelemzési folyamatokban ölt testet. A kriminalizáció szükségességét igazoló érvek pedig végső soron a büntetőjogi norma anyagi jogi legalitását igazolják, vagyis azt, hogy az állam ne önkényes módon korlátozza az állampolgárok cselekvési szabadságát a jogrendszer sarokkövét jelentő szankciókkal való fenyegetéssel.

Az Infotv. alapján a közérdekű adatok megismerhetősége alóli kivételek esetében az adatkezelő mérlegelésén múlik a megismeréshez és a hozzáférés megtagadásához fűződő közérdek súlyának megállapítása. Ezt a közérdekűség-tesztet az Infotv 30. § (5) bekezdése alapján a bíróságnak felül kell vizsgálnia, ám az eljáró bíróságok álláspontja szerint az addiktológiai centrum értékelését követően kezdődik a jogalkotási szakasz, amelynek transzparenciája kellően biztosított. Ezek az érvek nem tarthatóak, mivel a hatályos büntetőjogi tilalmakat a kért szakértői állásponttal alapozzák meg, azaz tulajdonképp egy büntetőjogi tilalom indokoltságát titkolják az állampolgárok elől.

Az egyes állami szervek a nyilvánosság ellenőrzése alól csak kényszerítő indokok esetén, pontosan körülhatárolt terjedelemben vonhatják ki a közhatalmi tevékenységüket. Amennyiben ezzel ellentétesen járnak el, azzal nem csupán az Alaptörvényt, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkét is megsértik, ahogyan azt az Emberi Jogok Európai Bírósága legutóbbi gyakorlata során éppen egy magyar vonatkozású ügyben, a Magyar Helsinki Bizottság Magyarország elleni ügyében kimondta (a kérelem száma: 18030/11).

Korábban hasonló érvelés eredményeképpen állapította meg az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezmény 10. cikkének sérelmét a Társaság a Szabadságjogokért Magyarország elleni ügyében (a kérelem száma: 37374/05). Jelen ügyben erre az ítéletre hivatkozni azért is indokolt, mert ahogy jelen ügyben is, ott is az államnak a drogpolitika büntetőjogi eszközeinek kritikájához szükséges adatoktól zárták el - a szükségesség követelményének figyelmen kívül hagyása mellett - az állami drogpolitika alapjogi kritikájával foglalkozó szervezetet, és ez elvezetett a 10. cikkében biztosított szabadság sérelmének megállapításához.

Mindezek alapján kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria Pfv.IV.21.537/2016/4. sz. ítéletének, illetve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.192/2015/4/II. számú, felülvizsgálati ítélettel hatályában fenntartott jogerős, valamint a Fővárosi Törvényszék 8.P.21.761/2015/7. számú első fokú ítéletének alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mert azok sértik az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített, közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogot.

Melléklet: meghatalmazás

Budapest, 2017. május 30.

Ismételt beadás dátuma: 2017. július 20.

Tisztelettel,

Képv.:


dr. Hüttl Tivadar
ügyvéd


