



Ügyszám: NAIH/2015/2786/2/T

Hiv. szám: II/861-5/2014.

az Alkotmánybíróság részére

Budapest  
pf. 773.

1 0 1 5

Tisztelt Alkotmánybíróság!

*Keszben+öve*

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	II/861-10/2015
Érkezett:	2015 MÁJ 07.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	H

Az Alkotmánybíróság hivatkozott számú végzésében foglaltak alapján, az abban foglalt felkérésnek eleget téve az alábbiakban tájékoztatom a tisztelt Alkotmánybíróságot a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban Hatóság) álláspontjáról a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény (a továbbiakban Paks II. tv.) 5.§ -a tárgyában.

1. A Paks II. tv. előkészítése során a nemzeti fejlesztési miniszter nem küldte meg a törvény tervezetét Hatóságunknak véleményezés céljából, noha az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban Infotv.) 38. § (4) bekezdés a) pontja szerint a Hatóság javaslatot tehet a személyes adatok kezelését, valamint a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét. Ezért a tervezett szabályozási tartalomról csak azután szereztünk tudomást, hogy a nemzeti fejlesztési miniszter 2014. december 1-jén a T/2250. számon benyújtotta a tárgybeli törvényjavaslatot az Országgyűléshez.

2. A T/2250. törvényjavaslatban foglaltakat áttekintve Hatóságunk haladéktalanul (2014. december 10-én) az Országgyűlés Törvényalkotási bizottsága elnökéhez fordult. A NAIH-2782-2/2014/J számú állásfoglalás kifogásokat fogalmazott meg a törvényjavaslat 5. §-ában foglaltakkal szemben. Az állásfoglalás Magyarország nemzetgazdasági érdekeit és az energiafüggség megszüntetése iránti lépések fontosságát elismerve rámutatott, hogy a Paksi Atomerőmű fejlesztésével kapcsolatos adatok nyilvánosságát korlátozó rendelkezések megalkotásakor kiemelt figyelmet érdemelnek a nemzetközi és uniós jogforrások, így elsősorban az ENSZ keretében elfogadott, 2001. október 30-án hatályba lépett, Magyarország által is ratifikált nemzetközi egyezmény, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusi Egyezmény, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelvvel (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről. Az Európai Unió 2003/4/EK irányelv preambuluma (24) bekezdése, valamint az Aarhusi Egyezmény 3. cikk 6. pontja

támogatja, hogy a nemzeti jogalkotás az információhoz való hozzáférés szabályozásakor *szélesebb* jogokat határozzon meg, a T/2250. számú törvényjavaslat azonban a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjogot, az ország jövőjét, a környezetet jelentősen befolyásoló adatok tekintetében – konkrét közérdekre vagy alapjogra való hivatkozás nélkül – szűkíti. A törvényjavaslat 5. § (2) bekezdése azon túl, hogy ellentétes az Infotv. 27. § (5) bekezdésével, amely eltérést nem enged az ott meghatározott rendelkezésektől, figyelmen kívül hagyja az Aarhusi Egyezményt is.

Továbbá 2014. július 8-án módosított, a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról szóló 2009/71/Euratom irányelv értelmében a tagállamoknak 2017-ig implementációs kötelezettsége van annak biztosítására, hogy a lakosság megfelelő lehetőségeket kapjon a nukleáris létesítmények engedélyezésével kapcsolatos döntéshozatali folyamatban való tényleges részvételre [8. cikk (4) bekezdés]. Az implementációs kötelezettség teljesítése érdekében a javaslatban differenciálni kellene az adatok megismerésére vonatkozó szabályokat, hogy a nyilvánosság tájékoztatására, bevonására az Aarhusi Egyezmény és az irányelvek által kijelölt szabályozási kereteknek megfelelően sor kerülhessen.

A környezeti információk, mint közérdekű adatok megismerhetőségét az Infotv. szabályozási rendszerében vizsgálva megállapítható, hogy a környezeti információkra a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét korlátozó előírások (az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdései) nem vonatkoztathatók, mert nem csupán formai szempontokon nyugszik a döntés-előkészítő jelleg, hanem *tartalmi szempontokon*. 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. 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.

3. A későbbi törvényalkotási fejlemények tükrében lényeges a Hatóság NAIH-2782-2/2014/J számú állásfoglalásának az része, amely a törvényjavaslat 20. § (7) bekezdését érintette. A hivatkozott bekezdés az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény (a továbbiakban Atv.) 17. § -át (8)-(11) bekezdésekkel kiegészítve a nukleáris létesítménnyel, valamint annak építményeivel összefüggő valamennyi, az engedélyezési eljárásban felmerült adat nyilvánosságra hozatalára, valamint az üzleti titok megismerésére vonatkozó korlátozást tartalmazott. Ezzel kapcsolatban a Hatóság megállapította, hogy az információszabadságot mint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében deklarált alapjogot, amelyet az Alaptörvény a 39. cikk (2) bekezdésében a közpénzekkel való gazdálkodás mind szélesebb körű nyilvánossága érdekében egyértelműen deklarál, a nyilvánosság korlátozására irányuló törvényalkotás során a korlátozás szükségességét különös gonddal kell mérlegelni. A Hatóság megítélése szerint a kifogásolt rendelkezések nem támasztják alá az közpénzekkel való gazdálkodás nyilvánosság-korlátozásának szükségességét.

A befektetői érdekek tiszteletben tartása a környezeti adatok megismeréséhez való jog, a közpénzekkel való gazdálkodás során, tehát az információszabadság alapjogának korlátozására nem elegendő.

4. Az Országgyűlés lényegesen megváltozott tartalommal fogadta el a Paks II. törvény adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályait. Hatóságunk álláspontja szerint kétségtelen, hogy a paksi atomerőmű-bővítés stratégiai fontosságú az ország hosszú távú villamosenergia ellátása szempontjából, továbbá a nukleáris energiatermelés biztonsága elsődleges prioritást igényel. Emiatt a beruházással kapcsolatos közérdekű adatok egy részének nyilvánossága az Infotv. 27. § (2) bekezdésében foglaltak szerint külön törvényben korlátozható. A Paks II. tv. 5. §-a abban a tekintetben összhangban van az Infotv. 27. § (2) bekezdésében foglaltakkal, hogy csak meghatározott adatfajtákba tartozó közérdekű adatokra vonatkozik és az Infotv. által megengedett célokra - a nemzetbiztonsági érdek és a szellemi tulajdonhoz fűződő jog érvényre juttatása - irányul. Ám a nyilvánosságkorlátozás törvényi szabályozásának mikéntje kérdéseket vet fel:

- A korlátozás kiterjedt adatkörre („üzleti és műszaki adatok”) vonatkozik, amelybe nyilvánvalóan sokféle adat tartozhat, amelyek abból a szempontból is eltérő megítélést igényelhetnek, hogy szükséges-e a nyilvánosságuk korlátozása a fent írt érdekekre tekintettel, és ha igen, milyen időtartamban. A törvény azonban egységes korlátozási időtartamot határoz meg.

- Az ex lege korlátozás merevségét oldhatná az, ha közérdekű adatigény esetén az adatkezelőnek lehetősége lenne arra, hogy a kért közérdekű adattal összefüggésben mérlegelje a korlátozás szükségességét. Erre azonban nincs mód, tehát az adatkezelőnek feltétlenül el kell utasítania a közérdekű adatigény teljesítését, ha az a Paks II. törvény 5.§-ában meghatározott adatra vonatkozik, még akkor is, ha a rendelkezésére álló információk alapján a nyilvánosság korlátozása nem szükséges. Ebben a tekintetben a Paks. II. törvény 5.§-a eltér a hasonló, ex lege nyilvánosságkorlátozó szabályoktól, amelyek mindegyike lehetővé teszi, hogy az adatok hozzáférhetővé tételéről döntení jogosult személy mérlegelje az adatokra vonatkozó korlátozás szükségességét. Ezzel szemben a Paks II. tv.5. §-a feltétlenül kizárja a közérdekű adatigény teljesítését, ezért az adatigénylő nem remélhet jogorvoslatot amiatt, mert adott közérdekű adat esetében ténylegesen nem szükséges a megismerés korlátozása. Hatóságunknak nincs hivatalos tudomása arról, hogy a Paks II. tv. 5. § hatálya alá tartozó adatkör tartalmáról, azonban feltételezhető, hogy az olyan adatokat is tartalmaz, amelyek feltétlen, 30 éves időtartamú megismerési korlátozása nem szükséges.

- A korlátozás nagy valószínűséggel olyan adatokra is kiterjed, amelyekkel kapcsolatban a hatóság álláspontját a fenti 3. pontban ismertettük. Megjegyzendő, hogy a törvény 20. § (7) bekezdése az Atv. 17. § (9)-(11) bekezdéseit illetően, valamint a 22. § az Atv. 18/D. § (2) bekezdéseit illetően olyan adatok kezeléséről rendelkezik, amelyek egy része a Paks II. tv. 5. §-ának hatálya alá tartoznak, ám az adatok megismerésének feltételei eltérnek a Paks II. tv. 5.§-ában meghatározottaktól.

5. Hatóságunk álláspontja szerint a Paks II. tv. 5. § előbb ismertetett sajátosságai miatt különleges felelősség hárul az adatkezelőre abban, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozása ne lépje túl a szükséges mértéket. Ezért a NAIH/2015/1894/T számon megkerestük a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásáért felelős kormánybiztost és a következőkre hívtuk fel a figyelmét:

- A Paks II. tv. 5. hatálya alá eső műszaki és az üzleti adatok között lehetnek olyanok, amelyek más törvény, például az államháztartásról szóló, vagy a környezeti adatok nyilvánosságáról szóló törvény értelmében nyilvánosak. Ezen adatok esetében a Paks II.

tv. 5. §-ában meghatározott korlátozás megszorítóan akként értelmezendő, hogy az nem vonatkozik azokra az adatokra, amelyeket külön törvény kifejezetten megismerhetőként, közvéleményként határoz meg.

- Bár a Paks II. tv.5. §-a kizárja, hogy az ott meghatározott adatra vonatkozó közérdekű adatigényt a 30 éves korlátozási időtartamban teljesíteni lehessen, ám értelmezésünk szerint azt nem zárja ki, hogy az adatkezelő a saját elhatározása alapján közzétegyen olyan üzleti és műszaki adatokat, amelyek nyilvánossága az adatkezelő megítélése szempontjából nem sért nemzetbiztonsági érdeket és szellemi alkotáshoz fűződő jogot. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülése szempontjából fontos, hogy az adatkezelő minél inkább kihasználja e lehetőséget, ezért a Hatóság kezdeményezte, hogy az adatkezelő hozzon létre egy olyan internetes portált, amelyen a közvélemény tájékoztatása érdekében egy helyen, folyamatosan, elektronikus formában, ingyenesen, letölthető és kimásolható módon bárki számára hozzáférhetővé teszi a beruházás előkészítése és végrehajtása során keletkező, különösen a beruházás környezeti hatásaira, valamint közpénzek felhasználására vonatkozó adatok és dokumentumok mindenkor lehető legszélesebb körét.

Budapest, 2015. május „ 7 . ”

Üdvözlettel:

