

IGAZSÁGÜGYI MINISZTER



alkotmánybíró részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Iktatószám: XX-AJFO/92/3/2015

Hivatkozási szám: II/861-2/2015

Tárgy: a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5.§-a megsemmisítésére irányuló alkotmánybíróági indítvánnyal kapcsolatos alkotmánybíróági megkeresés

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

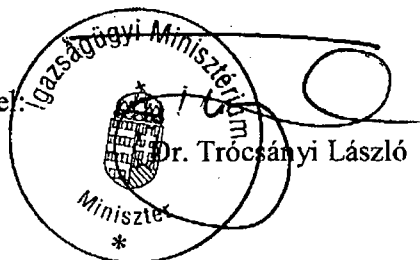
A tárgybeli ügyben az indítványozók az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján utólagos normakontroll eljárás lefolytatását kezdeményezték.

Az indítványozók szerint a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-a alaptörvény-ellenes, mert az abban foglalt adatok közadatként történő megismerését 30 évig terjedő időtartamra kizárja, megsértve ezzel az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését és 39. cikk (2) bekezdését és a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény 4. cikkének egyes rendelkezéseit.

Az ügyben 2015. április 15-én kelt végzését köszönettel fogadtam, az abban foglalt kérdésekkel kapcsolatos álláspontomról a mellékletben foglaltak szerint tájékoztatom. Jelzem egyúttal Alkotmánybíró Úrnak, hogy a kormányzati feladatmegosztás alapján az egységes kormányálláspontot jelen levél tartalmazza.

Budapest, 2015. május „ ”

Tisztelettel:



Dr. Trócsányi László

Miniszter

*

I. Jogszabályi környezet

1.1. Az **Alaptörvény** VI. cikk (2) bekezdése értelmében „*[m]indenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez*”. Az Alaptörvény a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatra épülve a személyes adatok védelmével összefüggésben rendelkezik a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogról. Ez az információs szabadság alapjoga, amelyet az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) biztosít.

Az indítvány a közérdekű adatok nyilvánosságának sérelmét az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglaltakra is alapozza. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy „(2) *A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona-ra vonatkozó adatok közérdekű adatok.*” Ezzel az Alaptörvény maga szab irányt a közérdekű adatok körét érintő törvényi szabályozásnak azzal, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona-ra vonatkozó adatokat alaptörvényi szinten közérdekű adattá minősíti.

1.2. A **Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény** (a továbbiakban: Törvény) 1. §-a értelmében a Törvény hatálya a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos minden olyan beruházási tevékenységre kiterjed, amely a Paksi Atomerőmű kapacitásának a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvény (a továbbiakban: Egyezmény) 3. §-ában foglalt 1. cikkének 1. pontjában meghatározott két új 5-6. atomerőművi blokkokkal történő fenntartásához szükséges minden építménnyel és berendezéssel, annak tervezésével, beszerzésével, létesítésével, üzembe helyezésével, valamint az üzemeltetésre történő előkészítésével közvetlenül összefügg (a továbbiakban együtt: Beruházás). Az alkotmánybíróági indítvánnyal támadott 5. § értelmében „*[a] Megvalósítási Megállapodásokban és a Beruházással összefüggésben az Egyezmény 3. cikk 1. pontja szerinti Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói, valamint az Egyezmény 3. cikk 2. pontja szerinti Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött szerződésekben foglalt üzleti és műszaki adatok, valamint az ezen Megvalósítási Megállapodások, szerződések és az Egyezmény előkészítésével, megkötésével kapcsolatos üzleti és műszaki adatok, valamint az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló adatok az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés b) és h) pontjára figyelemmel - azok keletkezésétől számított 30 évig - közérdekű adatként nem ismerhetők meg.*”

1.3. A Törvény támadott rendelkezése megalkotásának alapjául a **Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2014. évi II. törvény** (a továbbiakban: Egyezmény) 13. cikk „Titoktartás” alcímmel jelzett (3) bekezdése szolgált, amely akként rendelkezik, hogy „3. Pontosan meg kell határozni és meg kell jelölni az

olyan információkat, amelyeket jelen Egyezmény keretein belül adnak át egymásnak, vagy amely annak végrehajtása eredményeként keletkezik, és amelyet mindkét Fél bizalmasnak tekint. Az ilyen információt az átadó Fél magyar nyelven „Bizalmas”, vagy orosz nyelven „Для служебного пользования”, vagy vagy angol nyelven „Confidential” megjelöléssel látja el. A felek minimálisra korlátozzák azon személyek körét, akiknek hozzáférésük van az ilyen jellegű információkhoz és biztosítják, hogy csak a jelen Egyezményben rögzített célok érdekében használják azokat. Az ilyen információkat nem hozzák nyilvánosságra és nem adják át harmadik félnek. Az ilyen információkat mindkét Fél jogszabályainak megfelelően védik.”

1.4. Az **Infotv.** hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik. Az Infotv. 3. § 5. pontjában meghatározott fogalomrendszerben közérdekű adatnak minősül „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. a közérdekű adatok megismerésének alapvető szabályait III. fejezetében fogalmazza meg. Az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján „[a]z 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.” Ez a rendelkezés főszabályként általánosságban kötelezi a közfeladatot ellátó szervet arra, hogy a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatot – erre irányuló igény alapján – bárki megismerhesse. Az Infotv. azonban kivételi kört is megfogalmaz: „az e törvényben meghatározott kivételekkel” irányadó csak e főszabály. Ennek megfelelően a (2) bekezdés szűkítő feltételt határoz meg, amikor kimondja, hogy „[k]özérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők.” A (3) bekezdés szintén lehetőséget ad más törvényben történő eltéréshez: „Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”

Ilyen kivételi kört szabályoz az Infotv. 27. §-a, amely első sorban - (1) bekezdésében - azt deklarálja, hogy a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a

minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat. A (2) bekezdés az ágazati törvényekben szereplő azon korlátozási okokat sorolja fel, amelyekre hivatkozva a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozása egyáltalán szóba kerülhet: „(2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajta meghatározásával - törvény a) honvédelmi érdekből; b) nemzetbiztonsági érdekből; c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében; d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből; e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből; f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel; g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel; h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozhatja.”

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése kifejezetten rögzíti azt is, mely adat nyilvánosságát nem lehet üzleti titok címén korlátozni: „(3) Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.” Ugyanez a bekezdés maga ad korlátot is a közérdek és a magánérdek közötti egyensúly megőrzésére, amikor akként folytatódik, hogy: „A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a védett ismerethez - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

Ehhez kapcsolódóan fogalmazza meg a (3a) bekezdés a jogalkalmazó számára pontos kötelezettség formájában, hogy „[a]z a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.”

Az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdése az ún. döntés-előkészítő adatokkal kapcsolatban fogalmaz meg speciális szabályokat: „(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.”

Az Infotv. maga ad eljárási szabályokat is azzal, hogy 31. § (1)-(3) és (6) bekezdésében rögzíti, hogy „[a]z igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint - ha a költségtérítést nem fizette meg - a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat. (2) A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania. (3) A pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani az igényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ellen. Ha az igény elutasítása, nem teljesítése vagy a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összege miatt az igénylő a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a pert a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye. (...) (6) A bíróság soron kívül jár el.”

1.5. A nyilvánosságkorlátozás egyik végletét – amelyre az Infotv. 27.§ (1) bekezdése utal – a minősítés jelenti. A **minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény** (a továbbiakban: Mavtv.) 5. § (5) és (6) bekezdése adja meg a minősített adatokra vonatkozó jogi szabályozás alapját oly módon, hogy (5) bekezdésében a „*kármérték meghatározásához irányadó szempontokat az 1. számú melléklet tartalmazza*”, a (6) bekezdésben pedig a titkosítás (minősítés) érvényességi idejét osztja fel három kategóriára: a „Szigorúan titkos!” és „Titkos!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 30 év, a „Bizalmas!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 20 év, a „Korlátozott terjesztésű!” minősítési szintű adat esetén legfeljebb 10 év lehet a titkosítás (minősítés) érvényességi ideje.

A Mavtv. 1. számú melléklete „A minősítési szint meghatározásához szükséges kármérték” cím alatti 1. pontjában mondja ki, hogy mi minősül az 5. § (6) bekezdés a) pontja alá eső, ekként legfeljebb 30 évre titkosított adatnak: „*1. Rendkívül súlyos kárnak minősül és Szigorúan titkos! minősítési szint alkalmazása indokolt, ha az adat érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele közvetlenül és tartósan sérti vagy veszélyezteti Magyarország szuverenitását, területi integritását, törvényes rendjét, belső stabilitását. Visszafordíthatatlanul jelentős károkat okoz az ország [...] nemzetbiztonsági [...] érdekeiben [...] és nemzetközi kapcsolataiban [...]. Rendkívül súlyos a kár többek között, ha [...] lényegesen veszélyezteti a nukleáris [...] létesítmények biztonsági rendszereit.*”

1.6. A magyar jogi szabályozást további ágazati szabályok tarkítják, a nemzetközi és európai uniós jogi szabályozásokra épülve. Ekként a **környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény** (a továbbiakban: Kvtv.) „Tájékoztatás, tájékoztatás és nyilvánosság” cím alatti 12. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „[a] környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot

ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését." A Kvtv.12. § (3) bekezdése értelmében „a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban: környezeti információval rendelkező szerv) feladatkörükben kötelesek (...) igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni." A Kvtv. 12. § (4) bekezdése alapján „[a] környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást”, továbbá az (5) bekezdés értelmében 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."

1.7. Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (1) bekezdése az Alaptörvénnyel összhangban rögzíti: 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, a (2) bekezdés a kötelezettség alanyát írja körül: az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.

1.8. Az indítvány külön kitér a nemzetközi és az európai uniós jogi normák megsértésére is.

Az indítványozók egyrészt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvényben (a továbbiakban: Aarhusi egyezmény) foglaltak, másrészt az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló irányelve (a továbbiakban: Irányelv) sérelmét is állítják.

1.8.1. Az Aarhusi Egyezmény „Hozzáférés a környezeti információhoz” alcímű 4. cikkének 1-6. pontja a következőképpen rendelkezik:

„1. Valamennyi Fél biztosítja ezen cikk további bekezdései függvényében, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt a nemzeti szabályozás keretében, ideértve, amennyiben igénylik, az alábbi b) bekezdésben foglaltak szerint az ezen információt tartalmazó vagy azt alkotó eredeti dokumentumok másolatait:

a) az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül;

b) a kért formában, kivéve azokat az eseteket:

(i) ha a hatóság számára ésszerű az információt más formában rendelkezésre bocsátani, mely esetben az eltérő rendelkezésre bocsátási forma okait is ismertetik, vagy

(ii) ha az információ más formában már nyilvánosan rendelkezésre áll.

2. Az 1. bekezdésben említett környezeti információt a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a kérés benyújtását követő egy hónapon belül kell rendelkezésre bocsátani, kivéve, ha az információ mennyisége és bonyolultsága indokoltá teszi a fenti időszaknak a kérés benyújtását követő legfeljebb két hónapra történő meghosszabbítását. A kérelmezőnek bármilyen meghosszabbításról és annak indokairól tájékoztatást kell kapnia.

3. Környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben:

a) a hatóság, melyhez a kérést benyújtották, nem rendelkezik a kért környezeti információval;

b) a kérés egyértelműen ésszerűtlen, vagy túlságosan általános módon fogalmazták meg; továbbá

c) a kérés olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll, vagy hatóságok belső kommunikációjára vonatkozik, abban az esetben, ha a nemzeti jog vagy szokásjogi joggyakorlat e kivételeket megállapítja, tekintetbe véve a közérdeket, amely az információ feltárásához fűződik.

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

a) a hatósági eljárások titkosságát, ahol ezen titkosságot a nemzeti jog előírja;

b) a nemzetközi kapcsolatokat, a honvédelmet vagy a közbiztonságot;

c) az igazságszolgáltatás menetét, valamely személy azon képességét, hogy jogos bírósági eljárásban részesüljön, vagy valamely hatóság azon képességét, hogy büntetőjogi vagy fegyelmi természetű vizsgálatot folytasson le;

d) a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegét, ahol ez a bizalmas jelleg méltányolható gazdasági érdekekre figyelemmel a jog által védett. E körben azonban a környezetvédelem szempontjából releváns kibocsátási adatok nyilvánosak kell hogy legyenek;

e) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat;

f) természetes személy személyi adataira és/vagy annak irataira vonatkozó titoktartási kötelezettséget, amennyiben az adott személy nem adott hozzájárulást adatainak nyilvánosságra hozatalához, feltéve, hogy a bizalmas kezelést a nemzeti jog előírja;

g) egy harmadik fél érdekeit, amely a kért információt úgy biztosította, hogy az nem volt kötelessége, nem is volt rá jogilag kötelezhető, és nem adta jóváhagyását az anyagok kiadására; vagy

h) a környezet azon részét, amelyre az információ vonatkozik, például ritka fajok tenyészhelyeit.

Az információszolgáltatás fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.

5. Amennyiben a hatóság nem rendelkezik a kért környezeti információval, a lehető legrövidebb időn belül tájékoztatja a kérelmezőt arról, hogy véleménye szerint mely hatóságnál lehet a kért információt megkapni, vagy továbbítja a kérést ezen hatósághoz, és arról a kérelmezőt megfelelő módon tájékoztatja.

6. Valamennyi Fél biztosítja azt, hogy amennyiben ezen cikk fenti 3. c) és 4. bekezdése értelmében 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."

1.8.2. Az Irányelv (16) és (17) preambulumbekkezdései értelmében „Az információhoz való jog azt jelenti, hogy az információ kiadásának kell az általános szabálynak lennie, de a hatóság bizonyos pontosan meghatározott esetekben jogosult a környezeti információk kiadását megtagadni. A megtagadás alapját szűken kell értelmezni, amikor is az információ kiadásával szolgált közérdeket kell a megtagadás által szolgált érdekekkel szemben mérlegelni. A megtagadás indokait az ebben az irányelvben meghatározott határidőn belül közölni kell a kérelmezővel.” „A hatóságoknak a környezeti információkat részben rendelkezésre kell bocsátaniuk, amennyiben lehetőség van a kivételek alá eső információknak a kért információ többi részétől való elkülönítésre.”

Az Irányelv 2. cikk 1. pontjában szereplő fogalom-meghatározás alapján környezeti információnak minősül minden olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ, amely az alábbiak valamelyikére vonatkozik:

„a) a környezeti elemek állapota, mint például a levegő vagy a légkör, a víz, a talaj, a föld, a tájkép és a természetes környezet, beleértve a vizes élőhelyeket, a part menti és tengeri területeket, a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, beleértve a géntechnológiával módosított szervezeteket, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatást;

b) olyan tényezők, mint például a különböző anyagok, az energia, a zaj, a sugárzás vagy a hulladék, beleértve a radioaktív hulladékot, a környezetbe történő kibocsátás, bevezetés vagy egyéb módon való kijuttatás, amelyek hatással vannak, illetve hatással lehetnek a környezet a) pontban említett elemeire;

c) olyan intézkedések (beleértve a közigazgatási intézkedéseket is), mint például a politikák, jogszabályok, tervek, programok, a környezetre vonatkozó megállapodások, az a) és b) pontban említett elemekre és tényezőkre hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységek, valamint az azoknak az elemeknek a védelmére hozott intézkedések és tevékenységek;

d) a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentések;

e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzések és feltevések; és

f) az emberi egészség és biztonság állapota, ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, amennyiben ez lényeges, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket, amennyiben azokra az a) pontban említett környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül a b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van, vagy hatással lehet.”

Az Irányelv 3. cikke meghatározza a passzív információs jog eszközeit, vagyis a közérdekű adatigénylés alapvető szabályait, míg a 7. cikk a hatóságok feladatául szabja az aktív információs jog biztosítását.

Az Irányelv 3. cikk (1) bekezdése értelmében a „tagállamok gondoskodnak arról, hogy a hatóságok (...) kérelemre kötelesek legyenek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy a számukra tárolt környezeti információkat anélkül, hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét.” A 3. cikk (2) bekezdés alapján azonban a kérelemnek megfelelő adatszolgáltatás „a 4. cikkre tekintettel” történhet. Az Irányelv 4. cikke – az Aarhusi egyezmény logikáját követve – tartalmazza ugyanis a hozzáférés (adatszolgáltatás) alóli kivételeket, ennek megfelelően azt rögzíti, hogy „(1) A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a környezeti információhoz jutást visszautasítják, amennyiben [...] d) a kérés befejezetlen anyagot vagy lezáratlan dokumentumot, illetve feldolgozatlan adatokat érint; e) a kérés belső közleményeket érint, figyelemmel a közzététel által szolgált közérdekre.” Az Irányelv a 4. cikk (2) bekezdésében tagállami szabályozást biztosító lehetőségként fogalmazza meg, hogy a „tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele hátrányosan befolyásolná a következőket: a) a hatóságok tanácskozásainak titkos jellege, amennyiben e titkos jelleget jogszabály írja elő; b) nemzetközi kapcsolatok, közbiztonság vagy honvédelem; (...) d) üzleti titok vagy üzemi titok, amennyiben e jelleget nemzeti vagy közösségi jogszabály írja elő a jogos gazdasági érdekek védelme céljából, beleértve a statisztikai titok és az adótitok megőrzéséhez fűződő közérdeket; e) a szellemi tulajdonjogok (...)”.

Az Irányelv 3. cikk (4) bekezdés utolsó mondata a megtagadáshoz (az ok megjelölését is előírva) szigorú határidőn (lehető leghamarabb, de legfeljebb egy hónapon) belüli értesítési kötelezettséget ír elő a kérelmező védelmében; a 4. cikk (2) bekezdés utolsó mondata értelmében pedig „az (1) és (2) bekezdésben említett megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a közzététel által szolgált közérdeket. Az egyes esetekben a közzététel által szolgált közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgált érdekekkel

szemben. A tagállamok nem rendelkezhetnek a kérés megtagadását a (2) bekezdés a), d) f), g) és h) pontja alapján, ha az a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint.”

Az Irányelv 4. cikk (4) bekezdése alapján, ha van mód az (1) bekezdés d) és e) pontja, valamint a (2) bekezdés szerinti információk a kért információ többi részétől történő elkülönítésére, a részbeni megtagadás, részbeni adatközlés lehetőségével kell élni.

II. Alkotmányjogi követelmények

2.1. Az információs szabadsághoz szorosan kötődik a véleménynyilvánítás szabadsága, amely a kommunikációs alapjogok „anyajoga”. A közérdekű adatok megismerése alapfeltétele az állam demokratikus működésének. Az információs szabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme „*az állam elsőrendű kötelezettsége*”. E kötelezettség az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében nem merül ki abban, hogy az államnak tartózkodnia kell az alapjogok megsértésétől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az alapjogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről, a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és VI. cikk (2) bekezdése alapján, **amennyiben a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indoklásának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így az szükségtelen korlátozásának minősül.**

2.2. Az Alkotmánybíróság legutóbbi, a nyilvánosság korlátozhatóságának kérdéskörével foglalkozó határozatában, a 4/2015. (II. 13.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) rámutatott, hogy alaptörvény-ellenesség nem állapítható meg az Abh.-ban vizsgált konkrét ügyben, mivel az Infotv. 27. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján az adatkezelő törvényesen utasítja el a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat megismerésére irányuló igényt, az adatigényt elutasító döntés ellen - az előbbieken ismertetett szabályok szerint - a kérelmező bírósághoz fordulhat. „*Mivel a bíróság az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján a megtagadás jogszerűségét és az annak alapjául szolgáló indokokat vizsgálja, az adatkezelőnek elég annyit bizonyítania, hogy az igény a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adatra vonatkozott [és azt nem olyan személy terjesztette elő, akinek arra állami vagy közfeladat ellátása érdekében szüksége volt; lásd: Mavtv. 2. § (2) bekezdését és 13. § (1) bekezdését]. A megtagadás jogszerűségét érintően így - az Infotv. 27. § (1) bekezdése következtében - a bírósági felülvizsgálat formális eljárás. Miután e perben tartalmi vizsgálatnak, bírói mérlegelésnek az Infotv. 27. § (1) bekezdéséből következően nincs helye a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat hozzáférhetővé tételének megtagadása esetén, az adatközlés megtagadásának jogszerűsége tárgyában hozott konkrét bírói döntést illetően a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog sérelme nem állapítható meg. Ha pedig tartalmi*

bírói felülvizsgálatra e perben a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat közlésének megtagadását érintően nem kerül(het) sor, ezen az alapon az adatközlés megtagadásának jogszerűsége tárgyában hozott konkrét bírói döntés kapcsán a bírósághoz fordulás jogának sérelme sem állapítható meg.”

Az Abh. is rögzíti: főszabály a nyilvánosság, ezt csak **kivételesen lehet korlátozni**; a korlátozással szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Az Abh. értelmében azonban **alaptörvényellenes-mulasztás áll fenn**, amely abban rejlik, hogy a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adat Mavtv. szerinti minősítése esetén a jogalkotó nem biztosította, hogy e nyilvánosságkorlátozással szemben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni tudja az adatigénylő.

Tekintettel arra, hogy a Törvény hatálya alá tartozó adatok kapcsán benyújtott adatigénylés megtagadása esetén a bírói felülvizsgálatot – az alábbiakban kifejtett módon – az Infotv. általános rezsimje biztosítja, az Abh.-ban foglalt alkotmányos követelményeknek a Törvény megfelel.

III. Elemzés - következtetések

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozásával szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozása szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Emellett az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.

Álláspontom szerint a támadott szabályozás e követelményeknek megfelel, az alábbiak szerint.

3.1. A korlátozás szükségessége

A törvényalkotónak egyszerre kellett megfelelnie az alkotmányossági követelményeknek, európai uniós jogi és nemzetközi jogi kötelezettségeknek, és figyelemmel kellett lennie az ez utóbbiakkal összhangban megalkotott különös (ágazati) szabályokra. A Törvény megalkotása során a jogalkotó ezt az összetett feladatot akként valósította meg, hogy – figyelembe véve mindezen érdekeket – csak azon kérdésekben adott eltérő szabályozást, és csak olyan mértékben, amelyekben a Beruházás megvalósulása érdekében feltétlenül szükséges volt.

A jogalkotó célja a Törvény 5. §-ának megállapításával az volt, hogy az Alaptörvény közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseivel összhangban lehetővé tegye az Egyezmény 13. cikkében foglalt kötelezettségek teljesítését.

Ezt a célt az Infotv. 27. § (2) bekezdésében is biztosított lehetőség alapján akként valósította meg, hogy a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásával kapcsolatos Beruházás során keletkezett (keletkező) a Törvény 5. §-ában meghatározott adatok tekintetében biztosította az

adatkezelő számára, hogy pontosan meghatározott, kiemelt érdekek védelmére, így kifejezetten nemzetbiztonsági érdekből vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel korlátozza meghatározott adatok megismerhetőségét.

A Beruházás – jellege miatt – immanensen érinti az állam külső és belső biztonságát és energiaellátás-biztonságát, a Beruházás megvalósítása ekként olyan szellemi, gazdasági és iparjogvédelmi ismereteket igényel, amelyeknek védelme a szerződő felek közötti kölcsönös együttműködési kötelezettségének immanens részét képezi.

A Beruházás alapvető célja, hogy a jelenleg üzemelő atomerőmű blokkok leállításának következtében kieső villamosenergia-termelés pótlásáról gondoskodjon. A hazai villamosenergia-termelésben az atomerőmű szerepe ugyanis rendkívül hangsúlyos, előzetes adatok alapján 2014-ben a Paksi Atomerőmű a hazai bruttó villamosenergia-fogyasztás 36,7 %-át fedezte (a magas import arány miatt a Magyarországon előállított villamos energia több mint fele nukleáris energiából származik). A jelenlegi atomerőművi kapacitások fenntartása az energiaellátás biztonsága megteremtésének az egyik alapvető eleme. Az atomerőmű jelenleg is üzemelő blokkjai előreláthatóan 2032-37 között kerülnek végleges leállításra.

Az energiapolitika kialakítása során mindig is alapvető szempont volt az atomerőművi kapacitás hosszú távú fenntartása, mivel a jelenlegi technológiák közül kizárólag az atomenergia képes ipari méretekben, akár több ezer megawatt teljesítménnyel, széndioxid-kibocsátás nélkül villamos energiát termelni.

Az atomerőművi beruházásokra jellegüknél fogva jellemző, hogy mind a Beruházó, mind pedig a Megrendelő gazdasági, biztonsági érdekeinek védelmében bizonyos adatok, információk a nyilvánosság számára nem megismerhetők. A Törvény ezen rendelkezésének megteremtését Magyarország az Egyezményben vállalta.

A fentihez kapcsolódik az is, hogy a Mavtv. szerinti minősítés az adathalmaz méretére és azok számára tekintettel, akiknek azt a munkájukhoz (pl. az építkezés egészét tekintve) bizonyos részben meg kell ismerni, alkalmatlan lett volna, mert ellehetetlenítette volna azok időben történő szelekcióját. A Mavtv. rendelkezései nem jelentettek volna megfelelő megoldást, különösen a Mavtv. szerint irányadó 5 évenkénti felülvizsgálati kötelezettség miatt: egy atomerőmű felépítésének kivitelezési ideje, üzembe helyezése, üzemideje nem illeszkedik a Mavtv. rendszerébe. Figyelembe kellett vennie a jogalkotónak azt is, hogy az adatok jó része nem különíthető el teljesen egymástól, így a Mavtv. szerinti minősítés nem lett volna megfelelő megoldás: a „nem minősített” adatból is lehetne következtetni a minősített adat tartalmára. Ezért volt szükség a Mavtv.-hez képest is további speciális szabályok megalkotására.

3.2. A korlátozás arányossága

Az indítványban foglaltakkal ellentétben a **korlátozás korántsem terjed ki a Beruházással kapcsolatos valamennyi adatra**, ellenkezőleg: a korlátozás alá eső adatok köre több szempontból szűkre szabott.

3.2.1. Az adatkör

A Törvény 5. §-ában szereplő korlátozás többretegű: egyfelől kifejezetten polgári jogi, tipikusan vállalkozási szerződésekben foglalt üzleti és műszaki adatokra, másfelől az Egyezmény előkészítésével és megkötésével kapcsolatos üzleti és műszaki adatokra, harmadrészt az Egyezmény megkötésével, előkészítésével, mind pedig a szóbanforgó szerződések megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségére vonatkozik, és kifejezetten azok közérdekű adatként történő megismerhetőségét tiltja.

A Törvény támadott rendelkezése tehát az **adatifajták konkrét meghatározásával** (üzleti és műszaki adatok, ez utóbbiak közül csak amelyek nem környezeti adatok) a törvényben meghatározott speciális célok közül a nemzetbiztonsági érdek és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel rendeli el a közérdekű adatok megismerésének korlátozását.

Nem vonatkozik tehát a korlátozás mindazon adatkörre, amely kívül esik a Törvény 5. §-ának szabályozási körén, így azokra az adatokra sem, amelyek akár közérdekből nyilvános adatkörbe, akár más ágazati törvény nyilvánosságra vonatkozó szabályozása alapján egyébként megismerhetők, vagy egyébként a Mavtv. védelmi körébe tartoznak. Emellett pedig figyelemmel arra, hogy az Infotv. 27. § (2) bekezdés szerinti lehetőségre azok a törvények, amelyek alkalmazzák, azok nem hivatkoznak tételesen, ezért **a Törvény 5. §-ában foglalt hivatkozást nemcsak egy egyszerű utaló szabályként kell értelmezni, amely a lehetőség tényére utal, hanem az adatgazda eljárását meghatározó keretszabályként**, amely szerint a műszaki és üzleti adatkörök közül csak azok a konkrét adatok nem ismerhetők meg, amelyek megismerése nemzetbiztonsági érdeket vagy szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat sértene.

A Törvény **kizárólag a szerződéses adatok tekintetében**, azon belül is két adatfajta (üzleti és műszaki adatok) körében engedi meg az információhoz való hozzáférésnek az Infotv. alapján történő korlátozását, azaz közérdekű adatként történő megismerése kikényszeríthetőségének korlátozását.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:47. § (1) bekezdése alapján **üzleti titok** a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértene vagy veszélyeztetné.

E „jogos gazdasági érdek” védelmének köszönhető, hogy az erőművek építésére vonatkozó megvalósítási megállapodások pontos részletei más országban sem nyilvánosak. Azon erőmű-építési szerződések (a továbbiakban: EPC-szerződések), amelyek nyilvánosságra kerülnek, minden esetben kizárólag a műszaki tartalom és finanszírozási keretek részleteinek láthatatlanná tételével ismerhetők meg a nyilvánosság számára.

Az EPC-szerződések közzététele általában sértheti a szerződő felek releváns üzleti érdekeit. Ez a közgazdasági racionalitás elveivel is szemben áll, mivel az erőművek, így különösen az atomerőművek szállítói a világ egy-egy régiójában nem feltétlenül azonos árazási stratégiával jelennek meg, hisz az építési megbízás elnyerésén kívül más célokat is követhetnek. A pontos költségadatok nyilvánosságra kerülése jelentős mértékben rontaná a felek pozícióját. Az adatok

nyilvánosságra hozatala az építető számára nem előnyös, hiszen amennyiben a piaci versenytársak az új erőmű építési költségeit, az építés pontos ütemezését és műszaki jellemzőit megismerhetik, az új erőmű piaci magatartására is következtethetnek, és ez alapján saját stratégiájukat az új erőmű gazdasági érdekeivel szemben alakíthatják ki.

A korlátozás a fenti adatkörbe eső adatok közül is **csak a közérdekű adatok** megismerésére vonatkozik. Ennek megfelelően minden olyan adat, amelyek nyilvánosságát más törvény **közérdekből nyilvános adatként** biztosítja, nem tartozik a Törvény hatálya alá. Így többek között az állami vagyonról 2007. évi CVI. törvény 5. § (1) bekezdése szerinti, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, **közérdekű adatnak nem minősülő adat**, illetve az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 54/C. § (1) szerinti, a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási igényről meghozott döntést előkészítő és a döntéshozó személy, testület által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adat sem. Ezek az adatok a közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó általános szabályok szerint megismerhetők.

3.2.2. A mérlegelés

Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik; az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Az információszabadság érvényesülését törvényi szinten elsősorban az Infotv. garantálja. Az Infotv. „A közérdekű adat megismerése iránti igény” megjelölésű 21. alcímében szabályozott eljárás révén biztosítja azt, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogát mindenki, végső soron bíróság előtt is érvényesíteni tudja. Az Infotv. lehetővé teszi a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igény elutasításának bírói felülvizsgálatát: ha az adatkezelő elutasította a kérelmet, a kérelmező e döntés ellen bírósághoz fordulhat [Infotv. 31. § (1) bekezdés]. A bíróság vizsgálja a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, amit az adatkezelőnek kell bizonyítania [Infotv. 31. § (2) bekezdés].

A Törvény nem tér el ezektől a követelményektől, azok érvényesülésének kereteit az Infotv. általános szabályaira figyelemmel biztosítja. Ennek megfelelően, a Törvény 5. §-a alapján történő adatigénylés a következőképpen „modellezhető”:

1. Az adatigénylő közérdekű adatigényléssel fordul az adatgazdához.
2. Az adatgazda megvizsgálja, hogy a Törvény 5. §-a alá eső adatról van-e szó, ennek keretében elsőként a megismerni kívánt adat besorolhatóságát vizsgálja meg:
 - a Megvalósítási Megállapodásokban és a Beruházással összefüggésben az Egyezmény 3. cikk 1. pontja szerinti Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói, valamint az Egyezmény 3. cikk 2. pontja szerinti Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött szerződésekben foglalt üzleti és műszaki adatról van-e szó, illetve

- Megvalósítási Megállapodások, szerződések és az Egyezmény előkészítésével, megkötésével kapcsolatos üzleti és műszaki adatról van-e szó, vagy
- az ezekkel összefüggő döntések megalapozását szolgáló adatokról van-e szó.

3. Ha nem tartoznak e körbe a kért adatok (mert például a Kvtv. alapján közérdekből nyilvános adatok), akkor teljesíti a kért adatigénylést.

4. Ha a Törvény 5. §-ának hatálya alá tartozó adatfajtáról van szó, akkor az adatgazda megvizsgálja, hogy fennállnak-e az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés *b)* vagy *h)* pontjában foglalt korlátozások (nemzetbiztonsági érdek, illetve a szellemi tulajdonhoz fűződő joghoz fűződő érdek).

- Ha fennállnak a fenti érdekek, akkor a Törvény 5. §-a alapján nem mérlegelhet tovább, és meg kell tagadnia annak nyilvánosságra hozatalát.

- Ha nem állnak fenn ezek az érdekek, akkor az adatigénylő rendelkezésére bocsátja a kért adatot. (Példának okáért a pontos műszaki specifikáció a fővállalkozói szerződés tartalmaként általában nem hozható nyilvánosságra, ugyanakkor az adatkezelő gondos mérlegelése eredményeképpen, amely adatok nem sértik a Törvény 5. §-ban meghatározott nemzetbiztonsági, vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő érdeket, nyilvánosságra kerülhetnek. Ezek a hatástanulmányban bemutatásra kerültek¹, ilyen műszaki adatok például: villamos teljesítmény (1200 MW/blokk), hőteljesítmény (3200 MW/blokk), távhőkapacitás (elméleti, 300 MW/blokk), primerköri nyomás (176,4 bar), hőmérsékletek (329/298 °C); élettartam (60 év); rendelkezésre állás (>92% a 60 évre vonatkoztatva); nukleáris sziget vázlatos elrendezése, főberendezések (4 kör, fekvő gőzfejlesztők, hegesztési varratok számának minimalizálása); reaktorszigetre jellemző fő műszaki paraméterek; turbina fordulatszáma (1500 rpm), vízhasználat jellemzői; zajforrások erőssége (szivattyúk, ventilátorok); hideg-, melegvíz-csatorna átalakítása, energiatörő, szinttartó bukó műszaki adatai; hulladékvizek mennyisége (primerkör, szekunderkör, biztonsági hűtőcellák); ivóvízigény (max. 646 m³/nap), szennyvízmennyiség (max. 614 m³/nap); vegyszertárolás a területen (vegyszerenkénti bontásban); dízelgenerátorok adatai (4*7,5 MW), üzemanyag mennyisége, jellemzői, tárolása; villamos nagyberendezések adatai (transzformátorok: teljesítmény, zaj, hűtőolaj); mértékadó vízszintes talajfelszíni gyorsulás (0,25g vízszintes, 0,20g függőleges); alapozási mélység az erőmű (14-20m) és a segédépületek esetében (2-6m); épületek méretei, követelmények, anyagok; radioaktív kibocsátások normál üzem, üzemzavarok esetében; humán erőforrás: eloszlása és nagysága építkezéskor (max. 5250 fő), üzemeltetéskor; erőmű szabályozhatósága, önfogyasztása; éves anyag- és energiamérlegek.)

¹ 2014. december 19-én – a nyilvánosság számára a <http://www.ddktf.hu/doc/paks.zip> linken – teljes terjedelemben hozzáférhető környezeti hatásvizsgálati dokumentáció benyújtásával megkezdődött a Beruházás környezeti hatásvizsgálati eljárása

5. Ha az adatgazda a Törvényre hivatkozással az adat megismerhetőségét megtagadja, akkor az adatigénylő az Infotv. 31. §-a szerint bírósági jogorvoslattal élhet.

6. A bírósági jogorvoslat során a bíróság vizsgálhatja azt, hogy az adatkezelő „besorolása” megfelelő volt-e, a kért adat a Törvényben foglalt adatkörbe tartozik-e, illetve azt is, hogy a megtagadás jogalapja, a nemzetbiztonsági vagy szellemi tulajdonhoz fűződő jogot érintő érdek(ek) valóban fennálltak-e.

A fentiek alapján tévesnek tartom az indítványozóknak azt az álláspontját, amely szerint a Törvény nem biztosítja a bírósági felülvizsgálat lehetőségét az adatigénylés megtagadása esetén. A Törvény az Infotv.-nyel együtt alkalmazva, azt háttérjogszabályként kezelve eleget tesz az Alkotmánybíróság által a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozóan kidolgozott elvárásoknak, biztosítva ezzel a kellő bírói mérlegelést jelentő jogorvoslatot.

Az Abh.-ból következik az is, hogy **nem lehet közérdekű adat a Mavtv. szerinti minősítés alá eső adatkör**, de az is, hogy a Mavtv. szerinti minősítéssel nem bíró adatokra a Mavtv.-hez képest is **lex specialisként viselkedő Törvény 5. §-a** alkalmazandó, az ott nem említett adatokra pedig a többi ágazati, illetve általános szabály, így az Infotv. is. A jogi szabályozásban érvényesülő adatvédelem, azaz nyilvánosság-korlátozás ekként legalább három szintű.

A Törvény 5. §-ának az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése álláspontom szerint az, hogy valamennyi, a Törvény 5. §-ában szereplő adatkör csak az Infotv. 27. § (2) bekezdés b) vagy h) pontja szerinti két szempontból (nemzetbiztonsági érdekből és szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel) korlátozható. A korlátozás mérlegelésen nyugszik: az adatkezelő dönt afelől, hogy az igényelt adatfajta beletartozik-e a Törvény 5. §-ában szereplő valamely adatkörbe, továbbá arról, hogy az Infotv. hivatkozott 27. § (2) bekezdés b) vagy h) pontja szerinti körbe besorolható-e. Ha e mérlegelés alapján az igényelt adat nem tartozik a Törvénnyel védett körbe (és a Mavtv. szabályozási körébe sem), akkor köteles az egyéb ágazati és európai uniós jogi szabályok alapján teljesíteni az adatkérést. Ha viszont a mérlegelés alapján az adatkezelő arra a következtetésre jut, hogy a Törvény 5. §-a hatókörébe eső adatigénylésről van szó, akkor megtagadja az adatszolgáltatást.

Mivel a vizsgált alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára, ezért álláspontom szerint – az európai jogi normákból is levezethető és összhangban álló – alkotmányos követelmény az is, hogy az adatkezelő fentiek szerinti mérlegelése egzakt szempontrendszeren alapulva igazolható módon tartalmazza azokat az okszerű fejtegetéseket, amelyek a bíró előtt lehetővé teszik a tartalmi felülvizsgálatot, és amelyek szükség szerint megcáfolhatók.

Álláspontom szerint a Törvény 5. §-a az ennek a követelménynek megfelelő kereteket teremti meg, amely keretet az Infotv. jelenleg is folyamatban lévő módosítása tölthet meg tartalommal.

3.2.3. A jogalkalmazó gyakorlat ismertetése

Ahogy azt a Szekszárdi Törvényszék 13.Pf.20.706/2014/9. sz. jogerős ítélete is kimondja, a **Törvény 5. §-ának hatálya nem terjed ki az Irányelv 2. cikk 1. pontjában meghatározott környezeti információra**, így ebből következően a közérdekű adatkénti megismerhetőség Törvény 5. §-ában megfogalmazott korlátozó szabálya arra nem érvényesül. Az ítélet alapjául szolgáló – a Törvény hatálybalépését megelőzően indult – jogvitában az adatigénylés olyan adatokra terjedt ki (hatástanulmány, ütemtervek), amelyek – mint utóbb a törvényszék döntése nyomán bebizonyosodott – nem tartoztak a Törvény 5. §-ának hatálya alá, ekként azok közérdekű adatként megismerhetőségét mondta ki a törvényszék. A törvényszék éppen az adatkezelő azon mérlegelését bírálta felül érdemben, amely az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdése szerinti döntés-előkészítő iratok körébe sorolta az adatigényléssel érintett adatokat, és éppen azzal az európai uniós jogi érveléssel, amely a kiadáshoz fűződő közérdek és az adatigénylés megtagadásához fűződő egyéb érdek (üzleti titok) közötti mérlegelést tartalmazta.

A Beruházás környezeti hatástanulmányának elkészítésében számos különböző érintett, a dokumentum az egyes szakterületekre jellemző, a környezetre gyakorolt hatás szempontjából releváns, többségében műszaki számításokat tartalmazza.

A telephelyen 2 darab, egyenként 1200 MW elektromos teljesítőképességű atomerővi blokk kerül létesítésre, amelyek az orosz tervezésű AES-2006 (VVER-1200) reaktorcsaládba tartoznak.

3.3. A Törvény és Matv. viszonya

Az előző pontban bemutatottakkal függ össze az indítványozók azon állítása is, mely szerint nincs kellő összhang a Törvény és a Matv. között. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozom, hogy az összhang számon kérése tévedésen alapul, hiszen a Mavtv. – a fentebb is kifejtettek alapján – nem háttérjogszabálya a Törvénynek. A Mavtv. és a Törvény viszonya a védendő értékek hasonlósága kapcsán vizsgálható.

Ebben az összefüggésben megjegyzendő, hogy a Törvény adta szabályozás a mérlegelés és az Infotv. szerinti bírói felülvizsgálat miatt nem jelent a Mavtv. szerinti rezsimhez képest szigorúbb korlátozást a közérdekű adatok nyilvánossága tekintetében.

Hasonlóképpen illeszkedik a Törvény a Mavtv. szabályozási kereteihez a korlátozás időtartamának tekintetében: a Törvényben foglalt 30 éves időtartam ugyanis nem haladja meg a Mavtv. 5.§ (6) bekezdés a) pontja szerinti, a „Szigorúan titkos!” és „Titkos!” minősítési szintű adatra vonatkozó korlátozási időtartam maximumát. Jelzendő ezen összefüggés kapcsán az is, hogy a Mavtv. 1. melléklete is a szóbanforgó adatkört a leghosszabb időtartamban titkosítja: az 1. melléklet szerint rendkívül súlyos kárnak minősül és ezért a „Szigorúan titkos!” és „Titkos!” minősítési szintet indokolja, ha az adat idő előtti nyilvánosságra hozatala „lényegesen veszélyezteti a nukleáris és vegyi létesítmények biztonsági rendszereit”. Mint arra a 3.1. pontban bemutatottak is rávilágítanak, a Beruházás megvalósításának volumene, lehetséges időtartama is a maximális korlátozási időtartam megválasztását indokolja.

3.4. Összhang az európai uniós és nemzetközi normákkal

3.4.1. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése értelmében a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajták meghatározásával - törvény az ott felsorolt okokból korlátozhatja. Ezek a korlátozások összhangban állnak az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. pontjában foglalt, az adatszolgáltatás megtagadásának jogszerűségéhez szükséges követelményekkel, mivel azok éppen a 4. cikk 4. pont a), b), d) és e) pontján alapulnak.

Hangsúlyozom, hogy a nemzetközi és európai uniós kötelezettségekkel összhangban álló kivételi kört jelentenek a környezeti információval összefüggő adatok. Így tévesnek tartom az indítvány azon megállapításait, amelyek szerint a Törvényben foglalt korlátozás a Beruházással összefüggő valamennyi adatra kiterjedne, illetve, hogy a szabályozás ellentétes lenne az Aarhusi Egyezményben foglalt kötelezettségekkel.

3.4.2. Az Irányelv rendelkezéseivel is összhangban áll a Törvény támadott rendelkezése: az Irányelv alapján az adatigénylés visszautasíthatóságának tilalma az Irányelv 4. cikk (2) bekezdés a), d), f), g) és h) pontjára vonatkozik, abban az esetben, ha az adatigénylés a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint. Nem terjed ki tehát a b) pont alatt a közbiztonság védelmére, illetve az e) pont alatt a szellemi tulajdonhoz fűződő jog védelmére. Ezekben az esetekben az irányelv maga is lehetővé teszi még a környezeti információ megismerése iránti kérelem visszautasítását is.

Az Irányelvnek való megfelelés érdekében Kvtv.12. § (5) bekezdése is garanciaként írja elő, 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.

Ennek megfelelően az adatkezelő a Beruházással kapcsolatban keletkezett környezeti információkhoz történő hozzáférést az aktív és passzív információs jog eszközeivel megfelelően biztosítja.

A C-266/09. számú ügyben hozott ítéletében az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy az Irányelv 4. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a környezeti információ hozzáférhetővé tétele által szolgált közérdek és hozzáférés megtagadása által szolgált egyéni érdek ezen rendelkezésben előírt, egymással szembeni mérlegelését az illetékes hatóság előtti minden egyedi esetben el kell végezni, még ha a nemzeti jogalkotó általános jellegű rendelkezés útján meg is határoz olyan kritériumokat, amelyek lehetővé teszik a fennálló érdekek ezen összehasonlító értékelésének a megkönnyítését.

A C-215/06. számú ügyel kapcsolatban hivatkozott párhuzamosság pedig abból a szempontból sem igazolható, mert a nukleáris létesítmény nukleáris biztonsági engedélyeztetése során a létesítménnyel kapcsolatos valamennyi műszaki jellemző megvizsgálásra kerül a felelős hatóság által: Magyarországon a nukleáris létesítmény engedélyeztetését alapvetően a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági követelményeiről és az ezzel összefüggő hatósági tevékenységről szóló 118/2011. (VII. 11.) Korm. rendelet („NBSZ”) szabályozza. Az NBSZ 17. § (1) bekezdése alapján a nukleáris biztonsági hatóság engedélye szükséges a nukleáris létesítmény telephelyének vizsgálatához és értékeléséhez, valamint telephelye jellemzőinek és

alkalmasságának megállapításához. A 1.2.2.0500. pont alapján a telephelyengedély kiadásával a nukleáris biztonsági hatóság a létesítést kizáró telephelyjellemzők hiányának igazolását, továbbá a telephelyvizsgálat lefolytatásának, a telephelyvizsgálat alapján megállapított adatok értékelésének és az értékelésből származtatott telephellyel összefüggő tervezési adatok meghatározásának megfelelőségét, valamint a telephely alkalmasságát fogadja el.

Megállapítható tehát, hogy az irányelv által lehetővé tett kivételek megalapozására a közbiztonság és a szellemi tulajdonhoz fűződő jog a magyar szabályozáshoz hasonlóan szerepel. Meg kell jegyezni ettől függetlenül, hogy kifejezetten a magyar jog és az irányelv viszonyának vizsgálata nem alkotmányossági kérdés, és az erről való állásfoglalás kívül esik az Alkotmánybíróság normakontroll eljárásán.

IV. Összegzés

Meglátásom szerint a Törvény nemzetbiztonsági érdekből, illetve a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel alkotmányjogi szempontból indokoltan korlátozza egyes műszaki és üzleti adatok megismerhetőségét. A Törvény nemzetközi kötelezettséget nem sért, a környezeti információk az Aarhusi Egyezményből fakadó kivételekkel összhangban nem tartoznak a Törvény hatálya alá. A Törvény pedig az Infotv.-nyel összhangban biztosítja a bírósági felülvizsgálatot, amely lehetővé teszi a korlátozó rendelkezések megfelelő, a jogalkotó szándékával összhangban álló alkalmazását.

A Törvény 5. §-a szerinti korlátozást mind az Infotv., de mind az Aarhusi egyezmény és az Irányelv megengedi, továbbá a korlátozás nem vonatkozik a környezetvédelmi információra, illetve az olyan adatok megismerhetőségére sem, amelyet más törvény alapján az Infotv.-től függetlenül közzé kell tenni.

Tájékoztatom Alkotmánybíró Urat arról, hogy 2014. december 19-én – a nyilvánosság számára a <http://www.ddktf.hu/doc/paks.zip> linken – teljes terjedelemben hozzáférhető környezeti hatásvizsgálati dokumentáció benyújtásával megkezdődött a Beruházás környezeti hatásvizsgálati eljárása. A környezeti információ megismerhetőségének prioritását mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy a környezetvédelmi engedély megszerzése érdekében folytatott eljárásban benyújtott környezeti hatástanulmány egy sor olyan műszaki adatot tartalmaz, amely a Törvény 5. §-ának rendelkezése alapján nem volna megismerhető, ugyanakkor a környezetvédelmi hatóság – mint a környezeti információval rendelkező szerv – a Kvt. tájékoztató, a tájékoztatás és a nyilvánosság körében szabályozott, a nyilvánosság számára biztosított passzív információs jog keretében az eljárásban keletkező dokumentumokat mindenki számára hozzáférhetővé teszi a honlapján. Ezen adatok az MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zrt. honlapján is elérhetőek: <http://www.mvmpaks2.hu/hu/dokumentumtar/Lapok/dokutar.aspx>

Végezetül engedje meg, hogy tájékoztassam arról, hogy a közérdekű adatok megismerésének biztosítása mellett elkötelezett az Igazságügyi Minisztérium. Ennek szellemében zajlik az Infotv. felülvizsgálata, amelyben határozott kormányzati szándék az Abh.-ban megállapított alaptörvény-ellenes mulasztás orvoslása is.

Budapest, 2015. május „ ”