



████████████████████
alkotmánybíró
Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11 / 801 - 9 / 2015.
Érkezett:	2015 MÁJ 06.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	R

Tisztelt ██████████ !

Örömkre szolgál és nagy megtiszteltetés, hogy – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 57. § (2) bekezdése és az Alkotmánybíróság ügyrendje 36. § (10) bekezdése alapján – hozzájárulhatunk az Alkotmánybíróság (a továbbiakban AB) előtt folyó eljárás során hozandó döntés megalapozottságához szakmai álláspontunk kifejtésével, amelyet az alábbiakban adunk elő.

Előzmények

Az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ (a továbbiakban: Energiaklub) mindig is elkötelezett volt, hogy az atomenergia magyarországi felhasználása az alkotmányos és a törvényi keretek szigorú betartásával történjen.¹ Ezért is fordultunk a az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján, a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról szóló 25/2009. (IV. 2.) Ogy. határozat elfogadásakor az Alkotmánybírósághoz.

Az Országgyűlés 2015. március 3-án fogadta el a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvényt (a továbbiakban: törvény). A törvény 5. §-a – az Országgyűlési Törvényalkotási Bizottsága által 2015. február 27-én benyújtott összegző módosító javaslat hatására – súlyosan korlátozza a közérdekű adatok megismerhetőségét. Az elfogadott törvény 5. §-a a következőket tartalmazza: „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 információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (2) bekezdés b) és h) pontjára figyelemmel – azok keletkezésétől számított 30 évig – közérdekű adatként nem ismerhetők meg.”

Az Energiaklub, a Transparency International Magyarország, a Társaság a Szabadságjogokért, a K-Monitor és az atlatszo.hu még 2015. március 3-án nyílt levélben² Áder János köztársasági elnökhöz

¹ <http://www.energiaklub.hu/hir/alkotmanybirosag-elott-az-atomvita>

²



fordult, hogy alkotmányossági vétőjával élve, alkotmányossági aggályaival együtt küldje meg AB-nek az elfogadott törvényt. Jelen álláspontra döntően a nyílt levélben kifejtett érvelésen alapul.³

Összefoglaló álláspontunk

Álláspontunk szerint a törvény 5. §-a **súlyosan sérti, a feltétlenül szükséges mértéken túl és a lényeges tartalmát tiszteletben nem tartva korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jogot**, továbbá **sérti kézpénzekkel kapcsolatos adatok nyilvánosságával kapcsolatos alkotmányos szabályokat**. Ráadásul a törvény 5. §-a **ellentétes a közösségi joggal**, valamint 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 (a továbbiakban: **Aarhusi Egyezmény**)⁴ több pontjával.

Indokolás

Érintett alkotmányos rendelkezések

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése értelmében „*Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.*”. Az Alaptörvény 39. § (2) bekezdése előírja továbbá, hogy „*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 közpénzre és a nemzeti vagyontra vonatkozó adatok közérdekű adatok.*”. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy „*alapvető 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 korlátozható.*”.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog

Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban kifejtette, hogy a „*közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.*” A 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban pedig leszögezte, hogy a „*nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokrácia egyik alapköve, a jogállami államrendezkedés garanciája.*” A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat azt is kimondja, hogy „*egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni.*”

Az elfogadott törvény 5. §-a nemzetbiztonsági érdekből, illetve a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel, harminc éven át hozzáférhetetlenné tesz minden, a Paksi Atomerőmű érintő beruházással összefüggő üzleti és műszaki adatot, valamint az ilyen adatokkal összefüggő döntések megalapozását szolgáló minden adatot. Az elfogadott törvény 5. §-a azonban elmulasztja meghatározni

³Érdemes azt is megjegyezni, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökének állásfoglalása is „túlásnak” minősítette a nyilvánosság ilyen fokú és durva kizárását:

<http://pakskontroll.hu/hu/az-naih-szerint-tulzas-paksi-titkolozas>

⁴Kihirdette: a 2001. évi LXXXI. törvény.



(differenciálni) azokat a konkrét nemzetbiztonsági, illetve a szellemi tulajdon védelméhez fűződő érdekeket, amelyekre hivatkozással általános jelleggel és differenciálatlanul kizárja a jelzett közérdekű adatok megismerhetőségét. Az elfogadott törvény 5. §-át megállapító összegző módosító javaslat indokolásából is mindössze annyi tudható meg, hogy a „módosítással a törvényjavaslat teljes összhangba kerül az Infotv. közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos rendelkezéseivel”. Annak kifejtésével azonban adós maradt az elfogadott törvény és az ahhoz fűzött indokolás is, hogy a közérdekű adatok ilyen széles körének a megismerhetőségét harminc éven át generális jelleggel kizáró rendelkezés pontosan milyen módon szolgálja Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit, illetve a szellemi tulajdon védelmét.

Ezáltal az elfogadott törvény 5. §-a a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az előbb megnevezett értékek védelméhez feltétlenül szükséges mértéknél jobban és aránytalanul korlátozza, mivel az üzleti, a műszaki és a döntés előkészítő adatokat teljes egészében megismerhetetlenné teszi, függetlenül attól, hogy azok egyébként bármilyen formában érintenek-e egyáltalán nemzetbiztonsági, illetve a szellemi tulajdon védelméhez fűződő érdeket. Az adott cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértéknél nagyobb alapjog-korlátozás pedig az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére tekintettel sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését.

Felmerülhet továbbá az is, hogy a törvényi korlátozás a közérdekű adatok megismeréséhez való jog lényeges tartalmát korlátozza, ugyanis a nyilvánosság a beruházáshoz kapcsolódó adatokat akkor használhatja fel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alkotmányos szellemiségének megfelelően, ha arról még a beruházás megvalósítása során értesül.

Az elfogadott törvény 5. §-a ezen túlmenően kiüresíti a közérdekű adatok megismerése iránti igény elutasításával szembeni bírósági felülvizsgálat lehetőségét is. Az érintett adatok megismerhetővé tételét az adatkezelő nem mérlegelheti, az elfogadott törvény 5. §-ában foglalt kategorikus rendelkezés következtében azok egyáltalán nem ismerhetőek meg. Ennek megfelelően sem az adatkezelő, sem a bíróság számára nem áll rendelkezésre az információszabadságról és az információs önrendelkezési jogról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (5) bekezdése szerinti lehetőség az adatok megismerhetővé tételére még abban az esetben sem, ha az adat nyilvánosságához fűződő érdek nyilvánvalóan nagyobb, mint a nemzetbiztonsági vagy szellemi tulajdon védelméhez fűződő érdek. Mindez a közérdekű adatok megismeréséhez való jog aránytalan korlátozására vezet, és ez – különös tekintettel a 2/2014. (I. 21.) AB határozatban foglaltakra – sérti az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdését.

A készpénzekkel kapcsolatos adatok nyilvánossága

A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapvető jognak az elfogadott törvény 5. §-a által megvalósított aránytalan korlátozása egyszersmind kiüresíti a közpénzadatok nyilvánosságának az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében biztosított elvét, hiszen a magyar társadalom az orosz-magyar keret-megállapodás⁵ és hitelszerződés⁶ általános

⁵ 2014. évi II. törvény a Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről.

⁶ 2014. évi XXIV. törvény az Oroszországi Föderáció Kormánya és Magyarország Kormánya között a Magyarország Kormányának a magyarországi atomerőmű építésének finanszírozásához nyújtandó állami hitel folyósításáról szóló megállapodás kihirdetéséről



paraméterein túl, lényegében nem követheti és ellenőrizheti az évszázad eddigi legnagyobb hazai beruházást – holott a nyilvánosság biztosításához ilyen esetekben kiemelt közérdek fűződik.

Közösségi jogi aggályok

Az elfogadott törvény az alkotmányossági aggályokon túl a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréstől és a 90/313/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikk (2) bekezdésével is ellentétes. A hivatkozott irányelvi rendelkezés ugyan lehetővé teszi egyes adatigénylések visszautasítását nemzetbiztonsági okról vagy a szellemi tulajdonjogokra tekintettel, azonban azt is rögzíti, hogy „a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden egyes esetben figyelembe véve a közzététel által szolgált közérdeket”. Az elfogadott törvény ezzel szemben mérlegelést nem tűrően elzárja a közérdekű adatokat a nyilvánosság elől, így nem teszi lehetővé azt, hogy a nyilvánossághoz fűződő közérdek és a megtagadás alapjául szolgál közérdek az adatigénylés teljesítése vagy annak megtagadása előtt egymással szemben mérlegelhető legyen.

Az Aarhusi Egyezménybe ütközés

Az közérdekű adatokhoz való hozzáférés fent leírt differenciálatlan korlátozása egyúttal szükségképpen együtt jár a környezeti információkhoz, adatokhoz⁷ való hozzáférés (szintén differenciálatlan) korlátozásával, holott utóbbi adatfajtákra speciális szabályok vonatkoznak. Az Aarhusi Egyezmény szerint ugyan bizonyos kivételes esetekben elutasítható⁸, de egyúttal arra is kötelezettséget vállalnak a részes Felek, az Egyezmény 4. Cikk 6. bekezdésében, hogy „Valamennyi Fél biztosítja azt, hogy amennyiben ezen cikk fenti... 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.” Ebből pedig levezethető az, hogy sem a hatóságok nem hozhatnak olyan intézkedéseket, sem pedig a jogalkotó nem fogadhat el olyan jogszabályt, amely általánosságban (tehát differenciálás

⁷ A környezeti információ (adat) meghatározására lásd: az Aarhusi Egyezmény 2. Cikk 3. pontját, valamint a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2. §-át.

⁸ Az elutasítás indokait az Aarhusi Egyezmény 4. Cikk 4. bekezdése szabályozza. „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.”



nélkül) zárja el a nyilvánosságot a környezeti információktól. A törvény tehát súlyosan szembemegy a környezeti demokráciával, illetve Magyarország nemzetközi kötelezettségével.

Az eddig írtakra figyelemmel a törvény 5. §-a igen komoly alkotmányossági problémáktól szenved, sőt lehetetlenné teszi a Magyarország által vállalt, a közösségi és a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeinek teljesítését.

Budapest, 2015.04.30

Üdvözlettel,

Ámon Adrienn
igazgató

ENERGIACLUB
H-1056 Budapest,
Szerb u. 17-19.
Adószám: 18070592-2-41