

dr. Stumpf István alkotmánybíró úr részére

Alkotmánybíróság

Budapest

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Országgyűlési képviselők a Paksi Atomerőmű kapacitásának fenntartásával kapcsolatos beruházásról, valamint az ezzel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi VII. törvény 5. §-a alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványt nyújtottak be az Alkotmánybíróságnak, amelyet a testület II/00861/2015. számon tart nyilván.

Engedje meg Alkotmánybíró Úr, hogy az információs szabadsággal és a közpénzek felhasználásának átláthatóságával a létesítő okiratunk szerint alapcél szerinti tevékenységként foglalkozó, közhasznú szervezetekként kifejtsük az álláspontunkat a törvényi rendelkezés és az Alaptörvény közötti összhang hiányáról, valamint a paksi bővítéssel kapcsolatos szakpolitikai-szakmai megfontolásokról.

1. A támadott rendelkezés szerint „[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 ismerhetőek meg.”

2. A támadott rendelkezésben felsorolt adatok kivétel nélkül közérdekű adatnak minősülnek, hiszen

a) a Megvalósítási Megállapodásokat – a 2014. évi II. törvénnyel kihirdetett, Magyarország Kormánya és az Oroszországi Föderáció Kormánya közötti nukleáris energia békés célú felhasználása terén folytatandó együttműködésről szóló Egyezmény 2. cikk 1. pont (2) bekezdése és 5. pontja szerint – a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, vagyis állami feladatot ellátó szerv köti meg, így azokban állami szerv közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, állami szerv kezelésében levő adatok szerepelnek, amelyek az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. pontjából és 26. § (1) bekezdéséből következően közérdekű adatok,

b) az Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói, valamint a Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött szerződések közpénz felhasználására irányulnak, ezért az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján az azokban szereplő adatok közérdekű adatok,

c) az Egyezményt és a Megvalósítási Megállapodásokat állami szerv készíti elő és köti meg, így azok állami szerv közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, állami szerv kezelésében levő adatok, amelyek az Infotv. 3. § 5. pontjából és 26. § (1) bekezdéséből következően közérdekű adatok,

d) az Orosz Kijelölt Szervezet és annak alvállalkozói, valamint a Magyar Kijelölt Szervezet és alvállalkozói által kötött szerződések előkészítésével és megkötésével kapcsolatos adatok közpénz felhasználásával függenek össze, ezért az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján azok közérdekű adatok.

Ennek megfelelően a támadott rendelkezés egyértelműen korlátozza az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében elismert, a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, hiszen egyes közérdekű adatok megismerését kategorikusan, kivételt vagy mérlegelést nem tűrően kizárja.

3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „[a] közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is kimondta, hogy nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül.” {legutóbb 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [43]}

Az alapjog-korlátozás alaptörvény-szerűségéhez az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése és annak alkotmánybírói értelmezése szerint az szükséges, hogy az megfeleljen a szükségességi-arányossági tesztnek, amely szerint „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” {utoljára 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [134]}

4. Határozott álláspontunk szerint az alábbiakban kifejtettek szerint a támadott törvényi rendelkezés nem felel meg az alapjogok korlátozásával szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek.

4.1. A magunk részéről elfogadhatónak tartjuk, hogy a támadott törvényi rendelkezésben megjelenő alkotmányos értékek, vagyis a nemzetbiztonsági érdek és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok az információszabadság szükséges korlátozását jelenthetik.

Ugyanakkor a támadott rendelkezés rendkívül tág tárgyi hatályából következik, hogy a korlátozás alá esnek olyan adatok is, amelyek nemzetbiztonsági szempontból nem érzékenyek, illetve a szellemi alkotásokkal nincsenek kimutatható összefüggésben, márpedig az ilyen adatok tekintetében már a korlátozás szükségessége sem áll fenn.

A nemzetbiztonsági érdekekkel vagy a szellemi tulajdon védelmével kapcsolatba hozható adatok esetében pedig arra kell figyelemmel lenni, hogy az alapjog korlátozásának szükségessége önmagában nem teszi a korlátozást alaptörvény-szerűvé, mivel ahhoz az alapvető jogot korlátozó szabályozásnak az arányosság követelményét is teljesítenie kell.

4.2. Rá kívánunk mutatni arra, hogy az „üzleti és műszaki adatok” fogalmát sem a támadott rendelkezést tartalmazó törvény, sem más jogszabály nem definiálja. A támadott rendelkezés

tehát határozatlan jogfogalmat tartalmaz, ami miatt a jogkorlátozás terjedelme bizonytalan, ennek következtében pedig nem ítéltető meg, hogy a törvényhozó valóban az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb korlátozó eszközt választotta volna. A támadott rendelkezés határozatlan volta, a jogkorlátozás terjedelmének ebből fakadó bizonytalansága következtében önmagában is sérti az arányosság követelményét.

4.3. A hatályos jogrendszer a támadott rendelkezésben megjelölt érdek, illetve jog védelmét jelenleg is több úton biztosítja.

Formai és eljárási, továbbá felülvizsgálati garanciák mellett az Infotv. 27. § (1) bekezdése a minősített adat bárki általi megismerhetőségét kizárja, a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 5. § (1) bekezdés c) pontja pedig Magyarország nemzetbiztonsági tevékenységét, d) pontja gazdasági tevékenységét, illetve f) pontja az állami szervek illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítását minősítéssel védhető közérdeknek tekinti.

Ezen túlmenően az Infotv. 27. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy – a példálózó felsorolásban a szellemi tulajdonhoz tartozó részjogosítványokat kifejezetten nevesítve – aránytalan sérelem okozása esetén a közérdekű adat kiadása megtagadható legyen.

A döntés megalapozását szolgáló eljárás integritásának védelmét az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdése azzal biztosítja, hogy lehetővé teszi az ebbe a körbe tartozó közérdekű adat kiadásának a megtagadását, feltéve, hogy a nyilvánosság 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.

Ez utóbbi két korlátozás esetében azonban érvényesül az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerinti, az adatkezelőt terhelő bizonyítási kötelezettség, továbbá az Infotv. 30. § (5) bekezdése szerinti, megszorító értelmezés követelménye.

Véleményünk szerint az ismertetett, differenciált, az információszabadság korlátozását szándéka szerint az elkerülhetetlen mértékre szorító, garanciákat is tartalmazó, hatályos szabályozás megfelelő védelmet biztosít a nemzetbiztonsági érdeknek és a szellemi alkotások védelméhez fűződő jogoknak. A törvényjavaslat előterjesztője részéről, illetve a parlamenti vitában sem merült fel olyan szempont vagy érv, amely a hatályos szabályozásban foglaltakon túlmutató, további korlátozásokat az adott célok elérése érdekében elkerülhetetlenül szükségessé tenné. Ennek hiányában viszont a támadott rendelkezés önmagában, további arányossági mérlegelés nélkül is sérti azt a követelményt, hogy „[a] törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.” {utoljára 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [134]}

4.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a]z alapjog sérelme megállapítható akkor is, ha az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan.” {7/2009. (VI. 19.) AB határozat. ABH 2009, 617, 665., 3145/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [18]}

Álláspontunk szerint – a sem a támadott rendelkezést tartalmazó törvény, sem más jogszabály által nem definiált – „üzleti és műszaki adatok” esetében a nemzetbiztonsági érdek sérelme, illetve a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok sérelme eleve nem vetődhet fel, így ebben a vonatkozásban a korlátozás alkalmatlan az amúgy általunk sem vitatottan legitim cél elérésére.

4.5. A 4.2.-4.4. pontban kifejtettektől függetlenül az arányosság követelményének a támadott jogszabályi rendelkezés nem felel meg.

Az arányosság mérlegelése során figyelemmel kell lenni arra, hogy az adott információ nyilvánosságához milyen erős érdek fűződik, ezt kell összevetni a nyilvánosság korlátozásához fűződő érdek erősségével.

A tervezett paksi atomerőmű megépítése rendkívüli terheket ró az ország pénzügyi helyzetére, méghozzá úgy, hogy szükségessége egyáltalán nem bizonyított. A beruházás energetikai, gazdasági, geopolitikai, környezeti, társadalmi kockázatai óriásiak. 2011-ben, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa állásfoglalásban állapította meg, hogy amellett, hogy nem vizsgálták, hogy ténylegesen szükség van-e a többlet atomenergiára, és ha igen, milyen mértékben, nem végeztek hatásvizsgálatokat, nem elemeztek alternatív forgatókönyveket és nem folytattak le stratégiai környezeti vizsgálatot sem. A beruházás Magyarország energiaellátását ebben az évszázadban meghatározza, hatásait tekintve tehát még több eljövendő generáció életét is befolyásolni fogja. A politikai közösség ma élő tagjainak ezért különös felelőssége van abban, hogy a beruházás társadalmi kontrollja megfelelően érvényesülni tudjon. Ebben a helyzetben álláspontunk szerint kiemelkedően nyomós érdek fűződik ahhoz, hogy a tervezett beruházásra vonatkozó minél több információ eljuthasson a politikai közösség tagjaihoz.

A paksi bővítés az Egyezmény szerint államközi hitelből, vagyis közpénzből valósul meg. A közpénzek felhasználásának nyilvánosságához fűződő, az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében külön is megjelenő érdeknek a jelen esetben különös súlyt ad a beruházás volumene: az Egyezményben szereplő 10 milliárd eurós hitelkeretből és a 20%-os önrész előírásából 12,5 milliárd eurós beruházási érték adódik, azzal, hogy nemzetközi tapasztalatok szerint az atomerőművi beruházások költsége a tervezettet jellemzően érdemben meghaladja. A hitel törlesztése várhatóan évi legalább 400 milliárd forint többletterhet fog jelenteni a költségvetésnek. Mindezek alapján a fenntartható és átlátható költségvetési politika alkotmányos követelményének megfelelően, a kormánynak nyilvánosságra kellene hoznia feltételezéseit, számításait és a szükségessé váló kiigazító költségvetési intézkedésekkel kapcsolatos konkrét elképzeléseit. Ezek szakmai és társadalmi kontrolljához ugyanakkor megint csak az szükséges, hogy a beruházásról minél több adat álljon a nyilvánosság számára rendelkezésre.

A nyilvánossághoz fűződő, kifejezetten erős érdekekkel szemben a korlátozás mind tartamát, mind a rendszeres felülvizsgálat hiányát, mind a mérlegelést kizáró jellegét, mind pedig a hatékony bírói felülvizsgálat hiányát tekintve a jogrendszerben példátlanul erőteljes: harminc évig valamennyi üzleti, műszaki és döntés megalapozását szolgáló adatot a nyilvánosság elöl érdemi jogorvoslat nélkül elzár, függetlenül attól, hogy az egyes konkrét adatok nyilvánossága egyáltalán bármilyen összefüggésbe hozható-e a védendő érdekekkel, illetve joggal.

Megjegyezzük, hogy hasonló aggályokat fogalmazott meg a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a NAIH/2015/1894/T. számú véleményében. A NAIH is azt állapította meg, hogy a támadott rendelkezés kiterjedt adatkörre vonatkozik, „amelybe nyilvánvalóan sokféle adat tartozhat, amelyek abból a szempontból is eltérő mérlegelést igényelhetnek, hogy szükséges-e a nyilvánosságuk korlátozása a fent írt érdekekre [nemzetbiztonsági érdek és szellemi tulajdonhoz fűződő jog] tekintettel, és ha igen, milyen időtartamban.”

4.6. Az egyedi minősítés lehetősége mint a nyilvánosságkorlátozást megalapozó érdekek védelmét jelenleg is szolgáló jogintézmény – a 29/2014. (IX. 30.) AB határozat szerinti alkotmányos követelmény alkalmazása mellett, a 4/2015. (II. 13.) AB határozatban megállapított mulasztás megszüntetése esetén – megoldást nyújt a 4.6. pontban kifejtett aggályokra.

Egyfelől az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelmény előírja, hogy a minősítő a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat minősítése felőli döntés meghozatalakor a minősítéshez fűződő közérdek mellett a minősítendő adat nyilvánosságához fűződő közérdeket is figyelembe vegye, és csak akkor dönthet az adat minősítéséről, ha minősítéssel elérni kívánt cél arányban áll a minősített adat nyilvánosságához fűződő érdekekkel. A hivatkozott alkotmánybírósági határozat szerint az is alkotmányos követelmény, hogy a minősítésről szóló döntésben és a minősítési jelölésen egyértelműen meg kell jelölni a minősített adatot, annak azonosíthatóságát a minősített adat kezelése során mindvégig biztosítani kell. A támadott törvényi rendelkezések kizárják e követelmények érvényesülését, hiszen a közérdekű adatok tágabb, a fentiekben kifejtettek szerint egyértelműen nem is meghatározott körét a törvény erejénél fogva, mérlegelést nem tűrő módon megismerhetetlenné teszik. A fent kifejtettek szerint a támadott rendelkezés törvényi szinten való elfogadása ellehetleníti, hogy az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában rögzített alkotmányossági követelmények érvényesülhessenek az egyedi minősítési eljárás során, mivel a szabályozás az egyedi eljárás helyett normatív módon korlátozza a közérdekű adatok nyilvánosságát.

Másfelől a nyilvánosság korlátozásának mérlegelést nem tűrő jellege azt is eredményezi, hogy a támadott rendelkezéssel érintett adatokra nézve is fennáll az a mulasztás, hogy a jogalkotó nem biztosította, hogy a nyilvánosságkorlátozással szemben a közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jogot közvetlenül, az adatminősítés tartalmi felülvizsgálatát jelentő eljárás útján érvényesíteni lehessen.

4.7. Miközben tehát a nyilvánosságához fűződő érdek a paksi bővítéssel összefüggésben kifejezetten erős, a támadott rendelkezés olyan szintű nyilvánosságkorlátozást valósít meg, amely egyetlen más közérdekű adathoz sem érvényesül a jogrendszerben. Ebből következik, hogy az alapjogsérelem súlya nincsen arányban a legitim jogkorlátozási célokkal, ezért a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével.

Kérjük, hogy Alkotmánybíró Úr tolmácsolja az Alkotmánybíróság felé a jelen levelünkben kifejtett érveket, egyben nyilatkozunk arról, hogy a jelen *amicus curiae* nyilvánosságra hozatalához hozzájárulunk.

Budapest, 2015. június 9.

Bodoky Tamás s.k.
atlatszo.hu Közhasznú Nonprofit Kft.

Csikai Mária s.k.
Energiaklub Szakpolitikai Intézet

Léderer Sándor s.k.
K-Monitor Közhasznú Egyesület

Szabó Máté s.k.
Társaság a Szabadságjogokért

Ligeti Miklós s.k.
Transparency International Magyarország Alapítvány