

Döntés-előkészítés és nyilvánosság

OTDK-dolgozat

Győri Levente, NBOF1E

V. évfolyam

Széchenyi István Egyetem

Jog- és Gazdaságtudományi kar

Deák Ferenc Állam- és

Jogtudományi Intézet

Jelige: útifű

Konzulens:

Dr. Halmai Gábor

Egyetemi tanár

Külső konzulens:

Dr. Földes Ádám

Tartalomjegyzék

1. Bevezető	4
2. A közérdekű adatok megismerésének joga és korlátai	6
2.1. Információszabadság az adatvédelmi törvényben	6
2.2. Korlátok	7
3. Döntés-előkészítés, mint adatnyilvánosság-korlátozás	9
3.1. A döntés-előkészítés	9
3.2. Döntés-előkészítés két Alkotmánybírósági határozattükreben	9
3.3. A korábbi szabályozás értékelése	12
3.4. A „döntés-előkészítő határozat” hatása	14
3.5. A döntés-előkészítés védelmének más eszközei	15
4. A döntés-előkészítő iratokkal kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlat	16
4.1. Meddig tart a döntés-előkészítés?	17
4.2. Mely dokumentumokra vonatkozhat a döntés-előkészítés fogalma?	19
5. Kormányülések nyilvánossága	22
5.1. Az adatvédelmi biztos által támasztott követelmények	23
5.2. Az Alkotmánybíróság a kormányülések dokumentálásáról	24
5.3. Újabb javaslat a kormányülések dokumentálására	26
6. Az Európai Unió intézmények eljárásaiban keletkezett adatok védelme	27
6.1. Az alapvető szabályozás	27
6.2. Környezeti információ, mint döntés megalapozását szolgáló adat	29
6.3. A környezeti információ hozzáférhetősége	30
6.4. A döntéshozatali eljárások védelme	32
6.5. Az uniós szabályozás értékelése	33
7. Az Európai Unió intézményeinek gyakorlatából	33
7.1. A korlátozás indokoltságának megjelenése	33
7.2. A jogi tanácsadás	35
7.3. A dokumentumok megfelelő megjelölése	38
8. Összegzés	40

1. Bevezető

Az abszolutizmus létrehozta a bürokráciát, mely a modern államban a legnagyobb szervezetté fejlődött, hatalmas apparátussal és információtömeggel. Az állam közhiteles nyilvántartásokat tart fenn a magán és közjogi viszonyok biztonságos lebonyolítására, de vannak olyan adatok, információk is, melyeket maga bürokrácia használ fel, sok esetben a rajta kívül eső alanyokra vonatkozó döntéseik meghozatalához. A bürokrácia – ahogyan azt Max Weber 1914-ben megfogalmazta Gazdaság és társadalom című művében – igyekszik tevékenységét, ismereteit, szándékait a nyilvánosság elől eltitkolni. Azonban a döntéseikhez felhasznált adatok, szándékaik ismerete nem csak az államapparátusnak fontosak, hanem az állampolgároknak is. Több szempontból is.

Szükség van az érintettek meghallgatására is, akiknek viszonyait a leendő döntés megváltoztatja, akikre az kihat. A közigazgatási döntés szakmai alapon születik, a politikai döntések esetében is a döntéshozóké a felelősség. Ez azonban nem járhat azzal a következménnyel, hogy a döntést az érintettek meghallgatása nélkül, véleményük, esetenként akár szakmai észrevételeik figyelmen kívül hagyásával hozzák meg. Shaw – Wellingtont idézve – is így folytatja: sosem tudhatni, mi történik a domb túloldalán. A döntéshozó szervek ilyen –természetesen törvényes keretek között történő – befolyásolásának főként a döntés meghozatala előtti szakaszban kell érvényesülnie.

A másik figyelembe veendő körülmény az előzőhöz hasonló. A polgári államban ugyanis általában is követelmény, hogy a döntést meghozó szervek működése átlátható legyen. Tudni kell, milyen hatások, befolyások érték a szervet, mi döntésének alapja. Ezt figyelembe vehetjük választott tisztségviselőink újraválasztásakor, jogi eszközökkel élhetünk ezen megszerzett információk birtokában, a visszaélések könnyebben megelőzhetővé válnak, illetve későbbi döntéseket is immár kellő tudás birtokában terelhetjük az általunk kívánatosnak vélt irányba. Értékelhetővé válik a munka minősége, a köztisztviselők, politikai döntéshozók alkalmasságáról képet kaphatunk. Csak ez teremti meg sok esetben véleményünk kifejtésének lehetőségét, melyet alkotmányunk 61. § (1) bekezdésében garantál, a véleménynyilvánításhoz való jog keretében.

Nem véletlen tehát, hogy Alkotmány a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot a véleménynyilvánítási szabadsággal együtt, az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében garantálja. Természetesen a közérdekű adatok megismerésének joga nem csak a döntés meghozatalában felhasznált adatokra terjed ki, hanem minden közérdekű adatra. A közérdekű adat meghatározását a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényben (továbbiakban: Avtv.) találhatjuk¹, melyet az Alkotmány kötelezése alapján az országgyűlés 1992. október 27.-én fogadott el.² A jelen dolgozatban azonban csak azon közérdekű adatokkal kívánok foglalkozni, melyek a döntés-előkészítés során keletkeztek.

Ezen jog korlátozására azonban lehetőség van a magyar Alkotmánybíróság 32/1992. (V.29.) AB határozata (továbbiakban Abh. 1.) alapján, ha a korlátozás az iratok tartalma szerint történik. Ezt szolgálják a főként az Avtv.-ben található kivételek. Ebben találhattuk a korábban „belső használatra

¹ Avtv. 1. § (1); A közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.

² Alkotmány 8. § (1)

készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő” adatnak nevezett, a hatályos törvényben pedig a „döntés megalapozását szolgáló adat”-ként megjelölt információk hozzáférhetővé tételének korlátását célzó rendelkezést.³ Ezen rendelkezés azonban megfogalmazása folytán alkalmasnak látszik közérdekű adatok visszatartására. Túlzottan tág, emiatt szükségtelen és aránytalan alapjog korlátozást látszik megvalósítani. Valóban így van-e, alkalmas-e az adatvédelmi törvény eme megtagadási oka közérdekű adatok nyilvánosság előli elzárására? A következőkben erre keressük a választ. Vizsgálom azt is, milyen esetleges egyéb akadályok állhatnak a gyakorlatban ezen adatok megismerése útjában, annak ellenére, hogy ezen adatok védelmét szolgálja az említett külön törvényi rendelkezés. Töreksem ugyanakkor a joganyag és joggyakorlat feldolgozására is, valamint megvizsgálom, hogyan jelenik meg hasonló szabályozás uniós szinten és annak gyakorlatában, melyek az esetleges hasonlóságok, különbözőségek. Az Európai Unió intézményei közül főként az Európai Parlamentnek, a Bizottságnak, valamint a Tanácsnak szentelek figyelmet. Mivel a környezeti adatok kiemelt fontosságúnak mutatkoznak, ezért azzal – az uniós szabályozással foglalkozó rész keretében – külön foglalkozom.

Dolgozatomnak nem tárgya egyes országokban található szabályozás (bár érdemes lenne például az Egyesült Államokkal kapcsolatban a Pentagon Papers-ügyet közelebbről szemügyre venni.).

³ A korábbi szabályozást az Avtv. 19. § (5) bekezdésében, a jelenlegit a 19/A. §-ban találjuk.

2. A közérdekű adatok megismerésének joga és korlátai

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog különös viszonyban áll a véleménynyilvánítás szabadságával. A két jog érvényesülésekor első az információk megismerése, mintegy feltétele a véleménynyilvánítás szabadságának. A jogtudomány azonban előbb ismerte el a véleménynyilvánításhoz való jogot, mint az információszabadságot.⁴ A jog ezek alapján a kommunikációs jogok csoportjába tartozik az Alkotmánybíróság szerint.⁵

2.1 Az információszabadság az adatvédelmi törvényben

Az előbbieket alapján az Avtv. céljaként deklarálja a közérdekű adatok nyilvánossága biztosításának követelményét. Fontos, hogy ezt az általános célt konkrétan is körülírja, amikor kimondja, az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.⁶ Főszabályként tehát minden ilyen adat hozzáférhetőségét lehetővé kell tenni tehát. Ennek két módja lehet: vagy egy konkrét dokumentumhoz kíván hozzáférni a kérelmező, melyet kérelmében megnevez (access to documents), vagy valamilyen információt kíván megtudni, anélkül, hogy tudná, az melyik dokumentumban található (access to information). Az Avtv. mindkettőre utal, amikor kimondja, a dokumentumról vagy annak részéről másolat adható.⁷ A Fővárosi Bíróság értelmezésében a tájékoztatási kötelezettségnek elsősorban a teljes irat hozzáférhetővé tételével (tehát másolat rendelkezésre bocsátásával), másodsorban – ha az törvényes okból kizárt vagy a teljes irat másolatának rendelkezésre bocsátása nem lehetséges törvényes vagy egyéb okból – tartalmi tájékoztatással kell eleget tenni.⁸

2.2 A korlátok

A főszabály alól azonban van kivétel, sőt kivételek egész rendszere. Az Avtv. 19. § (3) bekezdésének megfelelően nem nyilvános a közérdekű adat, ha az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította; az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat; azt az adatfajták meghatározásával törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy

⁴ Halmi Gábor, Tóth Gábor Attila (szerk.), Majtényi László: Emberi jogok; Osiris, 2003. 615. p.

⁵ 30/1992. (V.29) AB hat. In: Halmi Gábor, Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. 427. p.

A testület ebben a határozatában megsemmisítette a helyi önkormányzatokról szóló 1992. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) azon rendelkezését, mely lehetővé tette a képviselőtestület számára zárt ülés és zárt szavazás elrendelését. (Zárt ülést ma is lehetővé tesz az Ötv., de már lényegesen szűkebb körben.) Kimondták, „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 közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.”

⁶ Avtv. 19. § (1)

⁷ Avtv. 20. § (3)

⁸ Fővárosi Ítélet 2.Pf.20.751/2005/3. Részletesebben lásd később.

bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza; az üzleti titok a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. §-a szerint⁹. A közérdekű adat nyilvánosságát az Avtv. 19. § (7) bekezdésénél fogva korlátozhatja az Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is. Az Avtv. új 19/A. § (1) és (2) bekezdése következtében a közfeladatot ellátó szerv vagy személy feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat¹⁰, melyet a közfeladatot ellátó szerv 10 évig nem nyilvánossá nyilváníthat; az ugyanezen – a döntés megalapozását szolgáló – adat a döntés meghozatalát követően is, ha az adat megismerése a 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.

A közérdekű adat definíciója kizárja a személyes adatot fogalmi köréből, azonban az mégis lehet adott esetben jogvita tárgya, egy adatot a nyilvánosság számára megismerhető személyes adatnak tekintenek vagy sem.¹¹

A megtagadási okok között a döntés-előkészítő irat különleges helyet foglal el véleményem szerint több okból is.

Igen tág teret ad az adatkezelőnek a mérlegelésre, minden adattípusra vonatkozhat. Ilyen lehet például az ekkor készült jogi tanácsadás, statisztikai adatok, gazdaságosságot vizsgáló szakvélemények, hatástanulmányok. Ezzel ellentétben az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény szerint (továbbiakban Ttv.), csak az államtitokkört illetve a szolgálati titokkört tartalmazó jegyzékbe tartozó felsorolt adattípusokat lehet állam- illetve szolgálati titokká minősíteni.¹²

Alkalmazásához nem szükséges semmilyen különleges szituáció, ellentétben például az üzleti titokkal, ahol valamilyen szerződéses viszony szükségeltetik. Végül pedig ez a rendelkezés nem keretszabály, arra az adatkezelő közvetlenül hivatkozhat, úgy hogy más jogszabályt nem kell alkalmazni. Emiatt, ha a törvényhozó nem alkotja meg ezeket a szabályokat, akkor az adatnyilvánosság alapelve fog érvényesülni.¹³

⁹ Ezen szabályok alkalmazására az Avtv. 19.§ (6) bekezdése hivatkozik. Itt szükséges megjegyezni, az Avtv. 19. § (5) bekezdése értelmében 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 levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat is, amely adott esetben szűkítheti az üzleti titok fogalmának védelmi hatókörét.

¹⁰ Rövidebben automatikus nyilvánosság-korlátozásnak is hívják. Az automatikus nyilvánosság korlátozás azonban – ahogy ezt a későbbiekben be fogom mutatni – nem jelenthet teljes automatizmust.

¹¹ Fontos megjegyezni, hogy az Avtv. 19. § (4) bekezdése meghatározza a közérdekből nyilvános adat fogalmát. Ezen adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

¹² Ttv. 7. § (4) és (6). Az eljárás: 7. - 9. §

¹³ Ugyanígy a szolgálati titokkörti jegyzék összeállítása sem kötelező Ttv - ben felsorolt szervek számára. Ez azonban azt jelenti, hogy adataikat sem nyilváníthatják szolgálati titokká, azokat kérés esetén ki kell adni. Az adatvédelmi biztos éves beszámolója, 1998

3. A döntés-előkészítés, mint adatnyilvánosság-korlátozás

Először a problémát elméletileg szeretném vizsgálni. Ehhez mindenekelőtt a döntéselőkészítés fogalmát szükséges tisztázni.

3.1. A döntés-előkészítés

A közigazgatás igazgatási feladatokat lát el. Az igazgatás részei H. Fayol szerint a tervezés, szervezés, parancsolás, koordinálás és ellenőrzés. L. Gulick és L. Urwick a tervezést, szervezést, személyzeti tevékenységet, irányítást, koordinálást, tájékoztatást, pénzügyeket tartotta az igazgatás részeinek. V. G. Afanaszjev az irányító döntés kidolgozásáról és elfogadásáról, szervezésről, szabályozásról, korrekcióról, nyilvántartásról és ellenőrzésről beszélt.¹⁴ Ezek a tevékenységek nem feltétlenül vannak jelen minden döntéshozatali eljárásban, de kétségtelenül kimondhatjuk, az információra minden döntéshez szükség van és az információk gyűjtésére minden esetben a célkitűzési szakasz után, a döntés előkészítésekor kerül sor. Természetesen nem minden ekkor keletkezett (például a jogszabályok ismerete vagy a szerv birtokába korábban került adat), a döntés megalapozását szolgáló adat olyan, melynek nyilvánossága követelmény. És nem is minden adat közérdekű.

3.2. Döntés-előkészítés két Alkotmánybírósági határozat tükrében

Hogy miért is van szükség ezeknek a döntés-előkészítő adatoknak védelemre? Erre az Alkotmánybíróság először 34/1994 (VI.24.) AB határozatában (továbbiakban: Abh. 2.) utalt: „Az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra. A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltathatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól. Éppenséggel garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik.” Tehát a közfeladatot ellátók munkavégzésének védelme, ha úgy tetszik, a „tisztviselői véleménynyilvánítás szabadsága” és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog kerül összeütközésbe és ez teszi lehetővé a korlátozást.

Hogy valamilyen aktus meghozatalára irányuló eljárás előkészítési szakaszában milyen adatokat és mi alapján lehet törvényi védelem alá venni, az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV.7) AB határozatában (továbbiakban: Abh. 3.) foglalkozott. Az Avtv. akkori 19. § (5) bekezdése szerint, ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem volt nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezhette. Az indítványozó szerint ez olyan gumiklauzula, mely alapján bármely adat nyilvánosságra hozatala megakadályozható.

¹⁴ Fazekas Marianna, Ficzer Lajos (szerk.), Kalas Tibor: Magyar közigazgatási jog. 23-26. p.

Az Alkotmánybíróság a korábbiakhoz hozzátette, miért van szükség a korlátozás efféle automatikus módjára. Könnyítést jelent ugyanis a közérdekű adatokat kezelők számára annyiban, amennyiben nem kell az adatokat egyenként titkosítaniuk, külön döntéseket hozniuk, ami számukra elviselhetetlen adminisztrációs terhet jelentene.

Az általam és az indítványozó által felvetett problémára a következőképpen próbált meg válaszolni az Alkotmánybíróság már említett Abh. 3.-ban. Korábbi megállapításának megfelelően a köztisztviselői munka hatékonyságát, színvonalát és befolyástól mentességét kívánta a testület továbbra is védelmezni. A döntés meghozatalát egyfajta határnak tekinti a testület, amikortól a hivatalnoki munka már nem szorul olyan erős védelemre, mint ami a döntés meghozatala előtt szükséges volt. Döntés után átbillen a mérleg nyelve az információszabadság javára és a döntés-előkészítő iratokat már nem lehet elzárni a nyilvánosság elől. Előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. Ezzel a testület tulajdonképpen átvágta a gordiuszi csomót és nem tartalmi megoldást adott a kérdésre, hanem egy formális kritériummal, az időtényezővel oldotta azt meg.

Mivel a testület megfogalmazása szerint a *közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt*, azelőtt indokoltnak tartják. Ennek megfelelően nem semmisítették meg az automatikus nyilvánosság korlátozást megengedő törvényi passzust.¹⁵

A jogszabályok célja, hogy megelőzzék, megoldják a társadalmi konfliktusokat. Ez jogbiztonságot teremt, az egyének előre tudják, mihez igazítsák viselkedésüket.¹⁶ A bírók ezen jogszabályok alapján érvényesítik a törvényi rendelkezéseket. A határozat alapján *a korlátozással szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozás 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.* Az Alkotmánybíróság azzal, hogy pusztán az idő múlásával kapcsolja össze a korlátozás alkotmányosságát és adottnak veszi tartalmi kritériumoknak való megfelelést, nehéz feladat elé állítja a bíróságokat, mivel az előbbieket szerint tőlük már tartalmi vizsgálatot követel.

Még súlyosabb a helyzet, ha figyelembe vesszük, hogy a nyilvánosságkorlátozás határidejét - ahogy azt kifejtették - az adat kezelésétől kellett számítani. Az adatkezelés fogalmába az adatvédelmi törvény szerint az adat tárolása is beletartozik, ami miatt a korlátozás időtartama „minden” tárolástól újra számítandó, így gyakorlatilag nincs időkorlátja. Erre maga az Alkotmánybíróság hívta fel a figyelmet, jelenleg tárgyalt 2004-es határozatában.

¹⁵ Az adatvédelmi biztos ezzel ellentétesen kimondta, az Avtv. helyes, a törvényalkotói akarattal összhangban álló értelmezése szerint nem általában minden belső használatra készült, illetve döntés-előkészítő adat nyilvánossága korlátozható, hanem csak azoké, melyek nyilvánosságra kerülése a közfeladatot ellátó szerv működését, hatásköre illetéktelen külső befolyástól mentes gyakorlását akadályozná. Ez a követelmény bekerült egyébként az Avtv.-be a 2005. évi XIX. törvénnyel: Avtv. 19/A. § (2).

¹⁶ Szigeti Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002. 83. p.

Az adatnyilvánosságnak meg nem felelő helyzettel az alkotmánybírák is tisztában voltak, amikor kimondták, a „belső használatra készült”, illetve a „döntés-előkészítéssel összefüggő” adatok fogalmi tisztázatlansága, differenciálatlansága, együttes használata, s azokkal kapcsolatban azonos szabályok alkalmazása önmagában is olyan súlyos szabályozási hiányt jelent, amely a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 61. § (1) bekezdés] szükségtelen és aránytalan korlátozását eredményezi, mert bizonytalan körű adatok tekintetében rendeli el a nyilvánosság kizárását. Kimondták azt is, hogy a vizsgált nyilvánosságkorlátozás nem válik a alkotmányossági szempontból kielégítő megoldássá azáltal, hogy kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője engedélyezheti. Ez ugyanis csak a szerv vezetőjének diszkrecionális döntése, melytől nem függhet egy alapvető jog érvényesülése.

Ebből azonban meglepő következtetésre jutottak. *Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet* állapítottak meg, mivel a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, melyek a döntés-előkészítéssel összefüggő valamint a belső használatra készült adatok nyilvánosságát biztosítják, ha azok nyilvánosság előli elzárása nem indokolt. Ennek a szabálynak a megalkotására 2004. december 31.-ig adtak időt az Alkotmány őrei.

Összességében mégis egy alkotmányellenes helyzetet tartottak fenn és ezért egyet kell értenem Kerekes Zsuzsával abban, hogy mulasztás megállapítása helyett inkább az Alkotmány 8. § (2)-ának sérelmét kellett volna megállapítaniuk és ezért a rendelkezést megsemmisíteniük.¹⁷

Itt kell megjegyezni, hogy az általuk vizsgált szabályozás két fogalmat különböztetett meg: a „belső használatra készült” és a „döntés-előkészítéssel kapcsolatos” adatot. Ez véleményüknek megfelelően a mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés kimondásakor fogalmi tisztázatlanság, differenciálatlanság, és a fogalmak együttes használata, rájuk közös szabályok alkalmazása súlyos szabályozási hiányt jelent. Ugyanakkor az utólagos normakontrollnál és a az adatkezelő diszkrecionális döntési lehetőségének problémájánál ez a fogalmi kettősség meg sem jelenik.¹⁸

3.3. A korábbi szabályozásértékelése

A korábbi törvényi állapotban a megtagadási okokat két csoportba oszthattuk.¹⁹

Az egyik csoportba azok a törvényhelyek tartoztak, melyeknél külön törvényben meghatározott minősítési eljárás volt szükséges a nyilvánosság elől elzárt adatkör meghatározásához. Ide sorolandó az állam- vagy szolgálati titokká minősítés.

A másik csoportban lévőknel pedig valamilyen törvényben, jogszabályban meghatározott ok és maga a törvény, a jogszabály alapján a közérdekű adatot a nyilvánosság elé tárni nem szabad. Ilyen az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdeke, vagy az üzleti titok.

Mindkét csoportra jellemző, hogy magában az Adatvédelmi törvényben lehetővé tett adatvédelmi korlátozás érvényesüléséhez még egy törvényre van szükség. Ez felel meg ugyanis az ilyen jellegű korlátozással kapcsolatos következő követelménynek. Az adatvédelmi törvényben foglaltaktól eltérni csak akkor lehet, ha azt a törvény kifejezetten megengedni. Ezt egyfajta engedélynek tekinthetjük az esetleges korlátozásra. (Ennek az újabb szabálynak azonban véleményem szerint ismételen meg kell felelnie az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének, miszerint az alapvető

¹⁷ Kerekes Zsuzsa: „Hivatali kényelem?": az információszabadság korlátairól. Fundamentum, 2004. 3. sz. 100. p.

¹⁸ Kerekes Zsuzsa: im. 99. p.

¹⁹ Az Avtv. módosítása 2005. június 1.-jétől hatályos.

jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ez nem azt jelenti az államtitoknál és a szolgálati titoknál, hogy a titokkörü listákat is törvénynek kellene szabályoznia.²⁰ Ezek a listák ugyanis a „harmadik lépést” jelentik, a második maga az adatvédelmi törvény.

A korábbi szabályozás döntés-előkészítő vagy belső használatú iratai azonban kilógtak a rendszerből. A fenti szabályozásokat vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy önmagában egyik másik megtagadási ok sem lenne megfelelő, de a normaegyüttesek már kellő részletességgel eligazítást nyújtanak, emiatt törvényi rendelkezések alkalmazhatóak közvetlenül. (Ha máshogy nem, hát minősítési eljárás képében.) A döntés-előkészítő és belső használatú iratok információkorlátozását önmagában kellett alkalmazni. Véleményem szerint ez a szabályozás nem volt kellő részletességű.²¹ A két fogalom jelentése az adatvédelmi biztos gyakorlatában is visszatérő probléma volt, amit esetről esetre kellett pontosítani.²²

Ennek okait csak röviden sorolom fel és talán nem is teljes körűen. Először is, ahogy a „döntés-előkészítő” határozatban fogalmaztak, nem lehetséges megállapítani a két fogalom különbségét. Tisztázatlan, milyen adatok döntés-előkészítéssel kapcsolatosak, mik annak időbeli, tárgy szerinti határai, milyen szoros összefüggés szükséges a döntéssel.²³ Attól, hogy valami belső használatra készült, még nem biztos, hogy nem közérdekű. Ilyenek lehetnek például az önkormányzat által készített felmérések, melyek egyébként nem születnének meg, de adott esetben a köz számára fontos, közérdekű információkat tartalmaznak és elzárásukat semmi sem indokolja. Hasonlóak lehetnek a hatástanulmányok is, melyek valamilyen beruházást előznek meg és igenis az adófizetők pénzéből valósulnak meg. Ezek az adatok nem csak egyszerűen egy eljárásban nyújtanak segítséget, hanem attól függetlenül is létezhetnének magának az eljárásnak nem feltétlenül részei.

3.4. A „döntés-előkészítő határozat” hatása

Az Országgyűlés hallgatott a Abh 3.-ban foglaltakra és a 2005. évi XIX. törvénnyel átformálta a törvényszöveget.²⁴ Jelentősen kibővítette azt és a norma részévé tette a határozat érvelését. Az beiktatott új bekezdés szerint 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 – figyelemmel a közvélemény gyors és pontos tájékoztatásának elősegítésére és biztosítására vonatkozó kötelezettségre – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.²⁵

Először is egyértelművé tették, hogy a döntés-előkészítő adat a döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített és a döntés megalapozását szolgálja.²⁶ A korlátozás tartamával megszabott, 10 évre csökkentett periódus immár nem az adat kezelésétől, hanem annak keletkezésétől számítódik.²⁷ Ezzel a határozat indokolásában kifejtett időproblémára reagáltak.

²⁰ Sőt, az adatvédelmi biztos 2004. évi jelentésében állítja, *a törvényhozói akaratnak formailag leginkább egy közlemény formájában közzétett titokkörü jegyzék felel meg.*

²¹ Az Alkotmánybíróság is „fogalmi tisztázatlanságot” említett (Abh. 3.)

²² Az adatvédelmi biztos beszámolója 2001.

²³ A döntés meghozatalának fordulóponttá tételével a fentiekben leírtaknak megfelelően reagáltak az Abh. 3.-ban.

²⁴ Lásd T/14709 számú törvényjavaslat indoklása. 11. p.

²⁵ Avtv. 19/A. § (1)

²⁶ Itt tehát eltűnt a testület által emlegetett fogalmi kettősség.

²⁷ Avtv. 19/A § (1)

A legszembeütőbb változás egy új bekezdés beiktatása, mely rendelkezése alapján az adat kiadására vonatkozó igény - a már említett 10 éves időtartamon belül - a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a 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.²⁸

Ez nem más, mint az adatkezelő diszkréciójának egyfajta, a határozati érvelésnek megfelelő mederbe terelése, a 2004-es határozat törvényszövegbe beillesztése. A törvényhely védelmezi a szerv törvényes működését, külső nyomástól mentességét. Ez utóbbi a munkával kapcsolatos fenti említett színvonalbeli, hatékonysági követelménynek is eleget kíván tenni.

Kétség kívül szűkebbre szabja a törvényi megoldás az adatkezelők mozgásterét annyiban, amennyiben nem elegendő az adatkérési igény megtagadásakor pusztán arra hivatkozni, hogy azért tagadják meg az adatkérést, mert az döntés-előkészítő vagy belső használatra készült. De az Alkotmánybíróság érvelése nem erre vonatkozott. A munka színvonalát, hatékonyságát, befolyásmentességét *nem a döntés megszületése utáni, hanem az az előtti* korlátozás legitimálásához használták érvként. A döntés meghozatala után éppenséggel pont előtérbe kell kerülnie az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igénynek.

Az aktus meghozatalát megelőzően az adatkezelő szintén kiadhatja kérelemre az adatot, a régi szabályozásnak megfelelően, viszont mérlegelnie kell, hogy a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.²⁹ Mivel a kiadást már a korábbi változat is lehetővé tette, valamint ezt a szempontot a törvény korábban is tartalmazta, a kettőnek egy bekezdésben szerepeltetése semmilyen változást sem hozott.

Amikor a döntés utáni szakaszhoz értünk, az ügy lezárását követően csak úgy lehetséges a szervet befolyásolni, hogy nyomásgyakorlás már a következő ügyre vonatkozik.³⁰ Meglátásom szerint egyéb törvényeink feladata az ilyen szervek eljárásának védelme. Ilyen a Büntető törvénykönyv aktív és passzív vesztegetést³¹ tiltó formája, vagy a közigazgatási eljárásnak³² az az alapelve, mely alapján a közigazgatási szerv hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével gyakorolja. Egyik törvény sem engedi meg az illetéktelen befolyásolást és a működés törvényes rendjének megzavarását. Ezen értékek garantálásának módja nem az információk nyilvánosság előli elzárása, melyek éppenséggel - ahogy a fentiekben arról már szóltam - a véleménynyilvánítási jog gyakorlásának feltételét teremti meg. A döntést keletkeztető álláspontjának szabad kifejtését pedig szintén a véleményszabadságvédi.

3.5. A döntés-előkészítés védelmének más eszközei

²⁸ Avtv. 19/A. § (2)

²⁹ Avtv. 19. § (1)

³⁰ Ennek felel meg az Avtv. 19/A. § (2) bekezdésében szerepeltetett példa is: (...) az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné

³¹ Btk. 250.-255/A. §

³² A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 1. § (1)

A döntési folyamatot nem csak az Avtv.-ben található döntés megalapozását szolgáló szakasz védi. Már korábban említettem egy korlátozási lehetőséget, melynek itt jelentősége lehet. Az adatfajta meghatározásával törvény a közérdekű adatok hozzáférésehez való jogot korlátozhatja bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel.³³ Ez nem befolyásolja az döntés megalapozását szolgáló adatot védő Avtv.-beli rendelkezés alkalmazását, ugyanis az adatok megtagadásakor akár egyszerre több okra is lehet hivatkozni. A védelem nem kizárólag a előkészítési szakaszban létrejött iratokra, adatokra vonatkozhat, hanem más eljárási részekre is.

Egy ilyen törvény speciális annyiban az Avtv.-ben meghatározottakhoz képest, amennyiben nem minden adatra, hanem csak az adatok benne meghatározott fajtáira vonatkozik. Meg kell határozni ugyanakkor a törvényben az adatkezelőt is, aki (ami) ezt a bizonyos adatfajta kezeli.³⁴ Ilyen adatokra példa Ttv. mellékletében található két olyan titokfajta, melyet valamilyen előkészítő szakaszban helyezhetünk el. A nemzetközi szervezetekben képviselendő magyar álláspont, az ezzel kapcsolatos kormányzintű jóváhagyást vagy országgyűlési megerősítést igénylő előterjesztések államtitoknak minősülnek, ahogyan a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület működésével összefüggő döntés-előkészítő, belső használatra készült adat, valamint az e testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv is.³⁵

³³ 19. § (3) f) pontja

³⁴ 1. § (3) E törvény szerint megengedett kivételt csak meghatározott adatfajta és adatkezelőre együttesen lehet megállapítani.

³⁵ Ttv. 1. számú melléklet 12. és 13. pontja

4. A döntés-előkészítő iratokkal kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlat

A fentiekben bemutatott fogalmi tisztázatlanságokat, időbeli bizonytalanságokat a bírói gyakorlatnak kell orvosolnia esetről esetre, valamint az adatvédelmi biztos segíthet az egységes gyakorlat kimunkálásában, vagy megfelelő törvénybeli szabályozásra tesz javaslatot.

A bírósági eljárással kapcsolatos fontosabb adatvédelmi szabályok a következők: Abban az esetben, ha az adatkezelő megtagadja az adat kiadását, ezt 8 napon belül írásban (elektronikus levelezési cím megadása esetén elektronikus úton) közölnie kell a megtagadás okával együtt a kérelmezővel.³⁶ A kérelmező a megtagadástól számított 30 napon belül bírósághoz fordulhat. A perben a megtagadás megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.³⁷

Az adatvédelmi biztos hatáskörei közül négynek van közvetlenül jelentősége az adatszolgáltatás megtagadási okaival kapcsolatos jogfejlesztés szempontjából³⁸: bejelentés alapján vagy – ha az adott ügyben bírósági eljárás nincs folyamatban – hivatalból ellenőrzi e törvény és az adatkezelésre vonatkozó más jogszabályok megtartását; vizsgálja a hozzá érkezett bejelentéseket; elősegíti a személyes adatok kezelésére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazását; feladatkörében általános jelleggel, valamint meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsáthat ki.

4.1. Meddig tart a döntés-előkészítés?

Korábban már kifejtettem, a folyamatot lehet döntés előtti és utáni szakaszra bontani, aminek jelentősége van. A törvényi megfogalmazásokból nem világos, a közfeladatot ellátó szerv vagy személy adatgyűjtését, dokumentumok, adatok létrejöttét mikortól számítjuk már a döntés-előkészítési szakaszba tartozónak és ez a szakasz meddig tart? Számszerű választ adni a kérdésre nyilvánvalóan abszurd lenne. Ezért az évek során egyedi, a meghatározott eljárásra vagy eljárástípusra jellemző adatokat, iratokat minősítettek a már a döntésmegalapozás folyamatába tartozónak illetve abba nem tartozónak. Kérdés lehet még az is a döntés megszületése után, meddig van lehetőség ezeket a dokumentumokat visszatartani, tekintve, hogy a korábbi aktusok további döntésre irányuló munkafolyamat részei lehetnek, tehát újfent ugyanazon kategóriába eshetnek.

A legelső tárgyalandó ügyben egy kérelmező az alperestől a „Európai Unió csatlakozási joganyagának nyersfordítása” elkészültére tekintettel a pártok rendelkezésére bocsátott közérdekű adatok eljuttatását kérte CD lemez formájában.³⁹ Kérését azzal indokolta, hogy még az Európai Unióról tartandó népszavazás előtt szeretné az anyagokat megismerni. Az alperes válaszlevelében a kérelmezőt az Európai Unióról szóló szerződés teljes magyar nyelvű szövegének internetes elérhetőségéről és egyéb, a témakörben számára információt nyújtó forrásokról tájékoztatta. A

³⁶ Avtv. 20. § (6)

³⁷ Avtv. 21. § (1) (3)

³⁸ Avtv. 24. § a), b), d), e)

³⁹ Fővárosi Bíróság 8. Pf.20.730/2004/2.

felperes keresetében az Unióval folytatott tárgyalások berekesztésekor és az egy évvel azelőtti dokumentumok kiadását kérte.

Az alperes szerint pártok frakcióvezetői számára rendelkezésre bocsátottak munkaanyagok minősülnek. Ezek nem tartoznak szerintük az adatvédelmi törvény hatálya alá, ha azonban a törvény hatálya mégis kiterjedne rájuk, akkor döntés-előkészítőnek minősülnek.

Az első fokú bíróság a kikérni kívánt csatlakozási okmányokat, dokumentumokat, jegyzőkönyveket és levélváltásokat közérdekűnek, tehát az adatvédelmi törvény hatálya alá tartozónak tekintette. Mégsem kellett az ítélet szerint azokat kiadni, mert a döntés megalapozását szolgálják.

A felperes fellebbezett. Az alperes a korábbiakhoz hozzátette, a nyersfordításokat kifejezetten döntés-előkészítés körében adták a frakcióknak. Ez még a szerződés munkaanyaga volt és ezért akár módosító javaslatok is születhettek volna.

A másodfokú bíróság az elsőfok ítéletét helybenhagyta. A nemzetközi szerződések országgyűlés általi megerősítése előtt előkészítés folyik és ennek a része a szerződéses dokumentumok megküldése. Tehát addig, amíg a csatlakozási okmányt meg nem erősíti az országgyűlés, addig attól függetlenül, hogy vita gyakorlatilag lezajlott már, sőt, nagy valószínűséggel változtatásokat sem fognak már eszközölni, a rendelkezésre álló dokumentumok kiadása szempontjából még mindig zajlik a döntés megalapozása. Egyébiránt az alperes a nem ezekre a munkadokumentumokra, hanem a kész szövegekre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségének eleget tett.

Fontos hangsúlyoznom mégis a jogalkotás nyilvánosságát, amelynek megfelelően kell érvényesülnie és melyet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban: Jat.), valamint az Elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény is biztosít.⁴⁰ Ennek ellenére sokszor előfordul, a minisztériumok tervezeteiket a döntés-előkészítő iratokot védő korlátozás mögé bújva lehetetlenné teszik, hogy azokról a civil szervezetek véleményét nyilváníthassanak. Az adatvédelmi biztos éves jelentésében ezt a gyakorlatot elítélte. Szükségesnek vélte annak szabályozását, hogy a jogszabály-, kormányrendelet- és miniszteri rendelet-tervezetek az előkészítés mely fázisától kezdve minősülnek nyilvánosnak és nem tekinthetők döntés-előkészítő iratoknak.⁴¹ Ez a normaalkotás tehát a jelenleg rendelkezésre álló, nyilvánosságot védő arzenál szükséges kibővítése lenne.

Ennek a szabályozásnak nyilvánvalóan megfelelő egyensúlyt kell teremtenie az ésszerűség, a nyomástól mentes eljárás, a szabad mandátum elve, valamint a közérdekű adatok nyilvánossága, és társadalmi-szakmai kontroll között.

⁴⁰ Teszik mindezt annak ellenére, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 27. § c) pontja lehetővé teszi a társadalmi szervezetek számára a jogszabálytervezetek véleményezését. Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény külön fejezetet szentel a jogszabály-előkészítés nyilvánosságának, melynek része a Jat-ban és a kormány ügyrendjében véleményezésre bocsátott jogszabályalkotási irányuló koncepciók, jogszabálytervezetek, a miniszteri rendelet-tervezetek, valamint az ezen szervezetekhez kapcsolódó előterjesztések vagy szakmai indoklások a jogszabályt előkészítő minisztérium vagy országos hatáskörű szerv honlapján történő közzététele (9.- 10. §).

Ezeknek az elveknek felel meg a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY hat. 41. § (1) bekezdése is, mely az ülést főszabály szerint nyilvánossá teszi. Ezek hiteles jegyzőkönyvei, irattárban elhelyezett mellékletei a nyilvánosság számára hozzáférhetőek. A 65. § (2) a) pont a tárgyalás alá vont iratokat - így a törvényjavaslatokat is - a jegyzőkönyv irattárban elhelyezendő mellékletei közé sorolja. amiket nem feltétlenül követ végleges döntés.

⁴¹ Az országgyűlési biztos éves beszámolója, 2000

4.2. Mely dokumentumokra vonatkozhat a döntés-előkészítés fogalma?

A fentiekben vizsgált kérdés megfelelő szabályozása csak a probléma egyik részét érinti. Az ugyanis önmagában, hogy egy dokumentum a döntési folyamat egy bizonyos részén keletkezik, nem jelenti automatikusan nyilvánosságtól történő elzárását, tehát nem csak az időtényezőt kell figyelembe venni. A következőkben azt vizsgálom, milyen egyéb szempontok érvényesülhetnek itt.

Leglényegesebbek nyilvánvalóan azok az olyan esetek, melyekben arról kell döntenie, vajon egy dokumentum, irat valóban döntés-előkészítést, a döntés megalapozását szolgálja-e. Egy önkormányzat egy tulajdonában lévő ingatlant kívánt értékesíteni.⁴² Erről előterjesztés készült soron következő képviselő-testületi ülésre. Az indítványozó ezen ülés előtti napon kívánta az előterjesztést megtekinteni a felperes polgármesteri hivatal ügyfélszolgálati irodáján. Az ügyfélszolgálat vezetője nem adta ki a dokumentumot, mivel az előterjesztés „zárt anyagot” képez. Az ülésen határozattal zárt ülést rendeltek el, az ingatlanra vonatkozó tárgyalási pontra.

Az alperes ellenkérelmében az előterjesztés előkészítő irat mivoltára hivatkozva kérte a kereset elutasítást.

Mind az első fokú, mind a második fokú bíróság ugyanazon a véleményen volt az ügygel kapcsolatban. Az előterjesztés valóban a döntés előkészítését szolgálja és az adatkezelő jogosan tagadta meg annak rendelkezésre bocsátását a bíróságok szerint.

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény szerint a helyi önkormányzatoknak honlapjukon kell közzétenni az előterjesztéseket a *benyújtás időpontjában azonnal*.⁴³ Ha a zárt ülés elrendelésének valóban helye van, az erre vonatkozó előterjesztést nem kell közzétenni. Azonban az előterjesztésnek kell tartalmaznia zárt ülés elrendelésére a javaslatot. Az Abh. 1. szerint a visszatartás nem vonatkozhat általában véve dokumentumokra és megemlítette az előterjesztést, is mint ilyet. Így véleményem szerint a bíróság ebben az ügyben helytelen ítéletet hozott.

Az előző ügyfajtánál gyakoribbak azok, melyekben személyek, szervezetek környezetre vonatkozó adatokat kérnek és azokat kiadását megtagadják. Ezek elbírálásánál vajon milyen szempontok érvényesülhetnek? Az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi Felügyelethez egy magánszemély fordult és emisszió-, imisszió- és zajméréseket tartalmazó jegyzőkönyveket kért ki közérdekű adatként.⁴⁴ Az adatok a felügyelőség magas vastartalmú redukált zsugorítvány kísérleti gyártásához vastartalmú veszélyes hulladék átvételéhez, kezeléséhez és hasznosításához szükséges környezetvédelmi engedély kiadásához kellett elvégezni. A felmérések az engedély elintézéséhez szükséges hatástanulmány részei voltak. A hatóság azért tagadta meg az adat kiadására vonatkozó kérelem teljesítését, mert a jegyzőkönyveket a döntés előkészítését szolgáló adatnak tekintette.

A felperes kereseti kérelmében beszámolt arról, hogy az engedélyt kérő kötelezettsége volt az adatok beszolgáltatása és az ehhez szükséges vizsgálat elvégzése.

⁴² Fővárosi Bíróság 29. P. 90. 838/2000/6.

⁴³ Lásd az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény 6. § (1) és annak az általános közzétételi listát tartalmazó mellékletet.

⁴⁴ Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 4.Pf.22.149./2001/2.

Az első fokú bíróság ezeket az adatokat döntés-előkészítőnek tekintette és a felperes keresetét elutasította, ugyanis az adatok az engedély kiadását szolgáló eljárás alatt annak megalapozását szolgálták.

A felperes egy megkülönböztetésre alapította fellebbezését, mely szerint meg kell különböztetni a döntés-előkészítő adatok és a *döntés meghozatalához igénybe vett adatokat*.

A másodfokú, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság a fellebbezésnek helyt adott. Indokolásában az Alkotmánybíróság Abh. 2.-t idézte, aminek alapján döntés-előkészítő iratok a *belső használatra szánt munkaanyagok, a emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, szervezeten belüli levelezés, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok*. Ennek fényében - a felperesi fellebbezéssel összhangban - az állami, önkormányzati szervek saját, belső eljárásában keletkezett iratokat kell ilyeneknek tekinteni. Mivel esetünkben külső alannyal végeztetett vizsgálatról van szó, a különböző mérési jegyzőkönyveket valóban a *döntés meghozatalához igénybe vett adatnak* kell tekintenünk. Az ilyen adatok pedig a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben közérdekű adatként van meghatározva.⁴⁵ Ez az ítélet mérföldkőnek számít a környezetvédelmi adatokhoz való „hozzáférés történetében”, ugyanis később ezt az érvelést több alkalommal is sikerrel alkalmazták bíróságokon a környezetvédelmi adatokhoz történő hozzáférésre, amikor az alperes döntés-megalapozásához felhasznált adatként nem kívánta kiadni az alperes. Így sikerrel alkalmazták, amikor egy budapesti lakótelep azbeszttel kapcsolatos felmérését kérték, melyet szintén döntés meghozatalához igénybe vett adatnak tekintettek⁴⁶ valamint hivatkozott a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság ítéletére egy perben a Fővárosi Ítéltábla is, mely több társadalmi szervezet és a Országos Atomenergia Hivatal Nukleáris Biztonsági Igazgatósága között zajlott, és szakvéleményeket, számításokat, elemzéseket tartalmazó iratok kiadását célozta.⁴⁷

Az adatvédelmi biztos is állást foglalt hasonló típusú, tehát szakvéleményeket, elemzéseket, számításokat tartalmazó dokumentumok kapcsán. Véleménye szerint általában nem kifogásolható az adatnyilvánosság korlátozása a bizalmas alternatívák, személyes vélemények védelme érdekében, de *a nyilvánosság korlátozása nyilvánvalóan nem terjeszthető ki a döntés előkészítés során felvett, objektív mérési adatokra*.⁴⁸ Ebbe a meghatározásba az is belefér, hogy ezeket az adatokat az eljáró közigazgatási szerv, akár közvetlenül a döntés meghozatalára irányuló eljárás során hozza létre és nem előtte.

Van, amikor a kérdés nem az iratok döntés-megalapozói minősége, így nyilvánosság előli, a jogszabálynak megfelelő elzárása, hanem az, hogy ezen elzárható iratok pontosan milyen iratokat foglalnak magukba. Az adatvédelmi biztos elé került ügyben az indítványozók a ORTT rádiós műsorszolgáltatással kapcsolatos eljárásának nyilvánosságát hiányolták.⁴⁹ Az ORTT 1999-ben pályázatot hirdetett budapesti körzeti rádiós műsorszolgáltatásra. A pályázat elbírálását követően, 2000 márciusában és áprilisában három vesztes pályázó azzal a panasszal fordult hivatalomhoz, hogy

⁴⁵ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 12. § (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a környezetre vonatkozó tényeknek, adatoknak a megismerésére. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése pedig kötelezővé teszi az állami, önkormányzati szervezetek számára a környezet állapotát és annak emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kíséreni, az így szerzett adatokat nyilvántartani, hozzáférhetővé tenni, a megfelelő tájékoztatást megadni.

⁴⁶ Fővárosi Bíróság 6.P.29. 612/2002/3. Ebben az esetben egyébként jogszabály-alkotáshoz volt szükséges a felmérés.

⁴⁷ Fővárosi Bíróság 2.Pf.20.751/2005/3.

⁴⁸ Az adatvédelmi biztos 227/A/2001. számú állásfoglalása

⁴⁹ Az adatvédelmi biztos 166/A/2000. számú állásfoglalása

az ORTT Irodájának igazgatója nem hajlandó tájékoztatást adni a vesztes pályázók részpontoszámairól és a pontozás indokolásáról. Az ORTT elnöke döntés-előkészítésre hivatkozva tagadta meg a pályázati döntés részleteiről és annak indokairól történő tájékoztatást. Az ombudsman vizsgálatot tartott az ügyben. Megállapítása szerint a testület döntési eljárása áttekinthetetlen a hiányos törvényi szabályozás miatt. Nem lehetett megállapítani, mely dokumentumok tekinthetők a döntéselőkészítés részének és melyek tartalmazzák magát a döntést.

Fontos megemlíteni, hogy természetesen a frekvenciák közjavak, így az azokról szóló határozás is közérdekű. Különlegessége az ügynek, hogy nem döntés-előkészítő dokumentumokhoz kívántak a kérelmezők hozzájutni, hanem magához a nyilvános végeredményhez, de az elhatárolás lehetetlensége miatt adott esetben akár jogszerűen alkalmazott megtagadási ok így jogszerűtlen eredményre vezetett. Tulajdonképpen a döntést „elnyelték” a döntés-előkészítő iratok. Itt már pusztán a döntési folyamat megfelelő szabályozása elégségesnek bizonyulhatott volna az adatnyilvánosság biztosításához.

5. Kormányülések nyilvánossága

Az országgyűlésen kívül talán nincs is olyan testület a magyar jogrendszerben, amelynek döntései olyan közvetlen és nagy befolyással bírnak, mint a kormány által hozottak. Törvényhozás esetén ugyanis a tendenciaszerűen a kormányé a kezdeményező szerep, és mivel alapvetően többség is mögötte van az általa javasolt felelős törvények kerülnek elfogadásra. Az országgyűlés általában nyilvános, üléseiről hagyományosan jegyzőkönyv, országgyűlési napló készül. Munkája során lehetőség van a vélemények ütköztetésére. A kormányülésekkel szemben nem támaszthatunk ilyen szigorú követelményeket, több okból sem. A kormány a közigazgatás csúcsán helyezkedik el, közigazgatási szerv. Ilyeténképpen működése is inkább közigazgatási testület működésének képét mutatja. Kívülről egységesen jelenik meg. Gondoljunk csak a miniszterelnök Alkotmányban meghatározott pozíciójára,⁵⁰ vagy a miniszterelnöknek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényben biztosított pozícióra, mely szerint a miniszterelnök meghatározza a kormány politikájának általános irányát.⁵¹

Nem szabad ugyanakkor megfeledkezni arról, hogy alapvetően politikai intézmény és ezért a választóknak szélesebb tudomással kell bímiuk tevékenységéről, ellentétben a pusztán szakmai alapon kiválogatott és ilyen alapon működő közigazgatással. Olyan szabályozást kell tehát találni, mely kielégíti mind az illetéktelen külső befolyástól mentes működés követelményét, mind a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését. Utóbbihoz pedig alapvető, hogy egyáltalán létezzenek ilyen döntés megalapozását szolgáló adatok, iratok. A kormányülések nyilvánosságának kérdésével jogrendszerünk két fontos intézménye, az Adatvédelmi Biztos és az Alkotmánybíróság⁵² is foglalkozott. Az első lépést az ombudsman tette meg.

5.1. Az adatvédelmi biztos által támasztott követelmények

Az Adatvédelmi Biztos – az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – áttekintette a magyar és a külföldi szabályozást is.⁵³ A kormány ülésen történtek rögzítéséről a kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX.20.) kormányhatározat (továbbiakban: kormhat. 1) rendelkezik, sok más kérdés mellett.⁵⁴ Ezek legyenek bármilyen formájúak, döntés megalapozását szolgáló adatnak minősülnek. Az első „ideiglenes” ügyrend a 1006/1990. (V. 5.) kormányhatározat szerinti szó szerinti jegyzőkönyvet, összefoglalót kellett készíteni. Az 1025/1992. (V. 5.) kormányhatározat megszüntette a szó szerinti jegyzőkönyvek vezetését, a kormhat. 1 összefoglaló és hangfelvétel készítését írta elő, majd a 1070/1996 (VII. 29.) kormányhatározat megszüntette a hangfelvétel készítést. A külföldi szabályozást áttekintve úgy találta, hogy a nemzetközi jogfejlődés nem alakította ki a kormányműködés teljes dokumentálásának követelményét.

A kormányülések rögzítésével szemben – a 1070/1996 (VII. 29.) kormányhatározattal együtt – a legkevesebb követelményt a 1090/1998. (VII. 24.) kormányhatározat támasztotta, amennyiben sem

⁵⁰ Az Alkotmány 33/A. §-a például a kormány megbízását a miniszterelnök megbízásához köti hatból öt esetben, illetve gondoljunk a 39/A. §-ban szabályozott konstruktív bizalmatlansági indítványra.

⁵¹ 2006. évi LVII. törvény 14. §

⁵² Az Alkotmánybíróság 32/2006. (VII. 13.) AB határozatáról utóbb lesz szó.

⁵³ Vö.: az adatvédelmi biztos 144/A/1996. számú ajánlása

⁵⁴ Kormhat. 1. 83. pontja

szó szerinti jegyzőkönyvet, sem hangfelvételt nem kellett készíteni, csak összefoglalót. Az összefoglaló csak a jelenlévők névsorát, az előterjesztések címét, a hozzászólók nevét, a szavazás tényét és arányát, ellenvéleményre való utalást, és a döntést tartalmazta. Az akkori Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter szerint a dokumentálás módjára nincs semmilyen törvényi előírás, ennek megfelelően a kormány határozhatja meg azt, és az akkori állapot nem is sértette az információszabadságot.

Az összefoglalóhoz csatolt mellékletek közül több is döntés-előkészítő iratnak minősülhetett, így az előterjesztések, országgyűlés elé terjesztett javaslatok, az erre vonatkozó átiratok, emlékeztetők.⁵⁵ Az összefoglalót, valamint az ahhoz csatolandó mellékletekre többek között titoktörvénynek az államtitokra és a szolgálati titokra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A minisztériumi előterjesztések mindegyike „titkos”, „szigorúan titkos”, valamint „nem nyilvános” minősítést kapott, tehát automatikus volt a nyilvánosságkorlátozás.⁵⁶

Az adatvédelmi biztos szerint valóban lehetlenné válna a kiegyensúlyozott és illetéktelen befolyástól mentes kormányzati működés, ha a kormányülések nyilvánosak lennének, így megfelelő a kormányzati működés időbeli korlátozása. A teljes körű dokumentáció készítése sem lehet alkotmányos követelmény. Azonban az akkori szabályozás, mely nem tette kötelezővé sem hangfelvétel, sem szó szerinti jegyzőkönyv készítését az adatvédelmi biztos szerint nem felelt meg a szükségesség-arányosság követelményének. Ezért az adatvédelmi biztos kezdeményezte a megfelelő törvényi szabályozást.

A helyzet azóta megváltozott. Először visszakerült a kormány ügyrendjébe a hangfelvétel készítés, mint a szó szerinti dokumentáció, majd ezt követően újból csak összefoglaló készítését írta elő a kormányhatározat.⁵⁷ Az ombudsman által óhajtott törvényi szabályozás a kormányülések dokumentálásáról nem született meg, a kormányhatározati szint pedig nem elégíti ki az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében támasztott követelményeket, mely szerint az alapvető jogokat és kötelezettségeket törvényben kell szabályozni.

5.2. Az Alkotmánybíróság a kormányülések dokumentálásáról

Az Alkotmánybírósághoz érkezett indítványok egyike éppen a törvényi szabályozás hiánya miatt kérte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértés megállapítását. Az indítványozó szerint ugyanis a közérdekű adatok megismeréséhez való jog megköveteli, hogy a kormányületekről tartalmi összefoglaló készüljön, melyet törvényben lenne szüksége szabályozni. A másik indítvány a Ttv. mellékletének 13. pontjának alkotmányossági vizsgálatát kérte, mely szerint legfeljebb 50 évre államtitokká minősíthető a Kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület működésével összefüggő döntés-előkészítő, belső használatra készült adat, valamint az e testületek üléseiről készült összefoglaló, emlékeztető vagy jegyzőkönyv. Az indítványozó szerint ez közérdekű adatok megismeréséhez való jogot aránytalanul és önkényesen korlátozza, ugyanis a kormány így diszkrecionális döntése alapján nyilváníthat államtitokká közérdekű adatokat. Ugyanezen indítvány kifogásolta a Ttv.-nek azt a részét is, mely valamely közérdekű adat a kormány és ügyrendje alapján

⁵⁵ Titoktörvény mellékletének 86. pontja a), c), e)

⁵⁶ Az államtitokká minősítés jogalapjául a titoktörvény mellékletének 13. pontja szolgál. Ez egyébként az ajánlás megszületésekor 90 éves nyilvánosság korlátozást jelentett, mely jelenleg 50 évben van meghatározva.

⁵⁷ Kormhat. 1. megváltozott 83. pontja

létrehozott testület zavartalan működéséhez fűződő érdek védelme alapján történő államtitokká minősítésének a lehetőségét teremti meg, ugyanis a „zavartalan működés” fordulat fogalmilag tisztázatlan, így a jogbiztonságot sérti.

A testület 32/2006. (VII. 13.) AB határozatában áttekintette a nemzetközi szabályozási módokat és megállapította, hogyha az Alkotmány egyáltalán nem szól a kormány üléseinek dokumentálásáról – és a magyar alkotmány ezt a módot választja –, akkor ezen szabályoknak a megalkotása minden esetben az alaptörvény információszabadságot garantáló rendelkezéseivel kell összhangban lenniük. Az alkotmányörök szerint a polgároknak alapvető joguk van az életükre alapvetően kiható döntések, azok indokai és a döntéshozatal résztvevőinek szakmai álláspontjainak – akár későbbi időpontban történő – megismerésére. A testület szükségesnek tartotta az ülések tartalmi dokumentálásának törvényi szintű szabályozását is. A kormány határozatát ugyanis bármikor módosíthatja.⁵⁸ Ezt az Alkotmánybírák az Alkotmány információszabadságot szabályozó rendelkezései alapján bármikor felülbírálhatják, ez azonban nem pótolja azokat a tartalmilag dokumentált információkat, melyeket egy elégtelen szabályozás miatt korábban nem rögzítettek. Így lehetőség van a közérdekű adatok megismeréséhez való jog ellehetetlenítésére. Ezért a kormányületekről készült összefoglalók, jegyzőkönyvek tartalmára és a hangfelvételek kezelésére vonatkozó szabályozás kizárólagos törvényhozási tárgykör.⁵⁹ A törvényhozás szükséglete azonban nem csak ezen alkotmányszabályból ered. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság megköveteli, hogy alkotmányosan, az eljárási normáknak megfelelően működjenek a jogintézmények. Ez a kormány számára is egyenértékű a formalizált szabályok szerinti döntéshozattal, melyért a kormány felelőséggel tartozik az őt ellenőrző országgyűlésnek. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.

A másik indítvánnyal kapcsolatban az alkotmánybírák megállapították, a jogszabályok alkotmányosan korlátozhatják a nyilvánosságot a kormányületekkel kapcsolatban. Egyrészt a teljes körű nyilvánosság a kormány politikájának egységességét kérdőjelezné meg, döntései végrehajtását akár lehetetlenné is tehetné, valamint a tervezett intézkedések is megghiúsulhatnak. Ezek alapján a kormányzati ületekről készített dokumentáció tartalmazhat olyan adatokat, melyeket nem szabad még rövid időre sem elzárni a nyilvánosság elől, de létezhetnek olyanok is, melyek esetén nem vet fel alkotmányos aggályokat az ideiglenesen történő államtitokká nyilvánítás. A jelenlegi szabályozás pedig nem ad lehetőséget a dokumentáció egészének elzárására, mivel minden adat esetében szükséges az államtitokká nyilvánítási eljárás. Tehát az nem ellentétes az alaptörvénnyel, nem valósít meg aránytalan korlátozást.

5.3. Újabb javaslat a kormányületek dokumentálására

2006 novemberében az igazságügyi és rendészeti miniszter benyújtotta az országgyűlés elé a közigazgatási szervezetalakításról szóló törvényjavaslat-csomagját.⁶⁰ Ebben már megfelelő szinten

⁵⁸ Amit gyakran meg is tett, ahogy azt már a korábbiakban láthattuk.

⁵⁹ Itt nem egészen világos, miért nem használta az Alkotmánybíróság korábbi érvelését, melyet először a 64/1990 (XII. 17.) AB határozatában fejtett ki, amely alapján egy alapjog lényeges garanciáinak megállapítása kizárólag törvényben történhet. Az pedig nyilvánvaló, hogy lényeges garanciális kérdés ebben az esetben a tartalmi dokumentáció pusztá léte.

⁶⁰ T-1202. számú törvényjavaslat

kívánják szabályozni a kormányülések nyilvánosságát, a kormányülések tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvénybe egy újabb alcím iktatásával⁶¹. De vajon megfelelő módon?

A kormányülésen elhangzottakat eszerint ismét összefoglalóban kellene rögzíteni. Az összefoglaló tartalmazná a kormányülés helyét és időpontját, az ülésen résztvevők nevét, a tárgyalta írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került ügyek tárgy szerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű arányát, a testületi döntés lényegét. A javaslat mellékletként megőrizni rendeli az előterjesztést, a jelentést, a kormányrendeletek, valamint a kormányhatározatok, irányelvek és elvi állásfoglalások, továbbá a Kormány által meghatározott egyéb iratok eredeti aláírással ellátott egy-egy példányát. A felsorolásból látható, hogy a mellékletek listája közel sem teljes. Sőt, olyan dokumentumokat tartalmaz, melyek nyilvánossága a jelen törvénymódosítás nélkül is biztosított, hovatovább a jogbiztonság, az előreláthatóság követelményének alapvető garanciája. A többi dokumentumot pedig csak akkor kellene mellékelni, ha azt a kormány elrendeli. Ami pedig az ülésen elhangzottakat illeti, azokat csak az ülésen részt vevő külön kérelmére kellene szó szerinti jegyzőkönyvbe venni.

Ilyen módon mind az ülésen elhangzottak, mind az üléshez kapcsolódó dokumentáció az ülésen részt vevők illetve a kormány belátásától függően kerülnének nyilvánosságra. Ez egyértelműen visszalépés volna a minden korábbi, jegyzőkönyvezést vagy hangfelvételt előíró szabályozáshoz képest. Azok ugyanis teljes körűen tartalmazzák az ülésen elhangzottakat, legfeljebb egyes részei nem nyilvánosak. Így a nyilvánosság diszkrecionális döntés függvénye lenne, ami alkotmányellenes helyzetet teremtene.

⁶¹ Ez lenne a kormányülések tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 13/A. §

6. Az Európai Unió intézmények eljárásaiban keletkezett adatok védelme

6.1. Az alapvető szabályozás

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 255. cikke szerint az Európai Unió állampolgárainak, valamint a tagállamban tartózkodási hellyel, székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személynek joga van az Európai Parlament, a Bizottság és Tanács dokumentumaihoz való hozzáféréshez. Ennek a jognak általános alapelveit, közérdekű illetve magánérdekű korlátozását a Tanácsnak kell meghatározni az Európai Közösséget létrehozó szerződés 251. cikkében meghatározott eljárás szerint. Ezen kívül minden egyes Európai Unió intézménynek meg kell határozni saját szabályzatát a dokumentumaihoz hozzáférést illetően.

Ez az Európai Parlament és az Európai Tanács 2001-ben hozott döntésével valósult meg az Európai Unió intézményeinek demokratizálását célul kitűző az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstől szóló 1049/2001/EK rendelettel (továbbiakban: Rendelet).

A Rendelet célja, hogy a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel a hozzáféréssel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg.⁶² Ugyanakkor kiemeli az intézmények belső konzultációinak és tanácskozásainak védelmét is, szükségesség esetén. Az intézmények akkor tagadhatják meg a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a rendeletben felsoroltak védelmét. Ilyen okok lehetnek közérdekűek, szolgálhatják a személyiség vagy a becsület védelmét, illetve más célokat is. Ilyenek a 4. cikk (2) bekezdése szerinti bírósági eljárások és a jogi tanácsadás is, melyek közül a második a döntés megalapozását szolgálja.⁶³ Kifejezetten a döntés megalapozó dokumentumok védelméről a külön rendelkezés szól: Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik. Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.⁶⁴

A normaszöveg a magyar szabályozáshoz nagyon hasonló szerkezetet és szabályozási módot alkalmaz. Két bekezdése a közérdekű adatokat keletkeztető intézményi eljárásokat döntés meghozatala előtti és utáni szakaszra osztja. A rendelet azonban - a magyar szabályozással ellentétben - megkülönböztet az intézmény által belső használatra összeállított és az intézmény által kapott dokumentumokat. Ahogyan azt a fentiekben már megemlítettem, a magyar bírói gyakorlatban

⁶² Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendeletének bevezetőjének (4) pontja.

⁶³ A dolgozat későbbi részében jelentősége lesz, hogy ez a két elem egy pontban, együtt található.

⁶⁴ 1049/2001/EK rendelet 4. cikk (3) bekezdés

ezzel éppenséggel ellentétes döntések születtek, melyek szerint a nem szervezeten belül keletkezett adatok a *döntés megalapozásához szükséges adatoknak minősülhetnek* és ebben az esetben a nyilvánosság elé kell tárni őket.

A döntés megszületése után már csak az állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokat lehet elzárni, ami szándékolt hatásában egyezik az adatvédelmi törvénnyel, ahol a szervek, személyek illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, álláspontjának kifejtését védi a törvény a külső nyomásgyakorlástól.

A 4. cikk (3) bekezdése szerinti közzétételnél az is mérlegelendő, vajon az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné-e. Ugyanis *csak ebben az esetben* van lehetőség az adatok elzárására. Ha mégis nyomós közérdek fűződik a közzétételhez, a hozzáféréshez való jog elsőbbséget élvez. Tehát itt nem az adat minősítésén van a hangsúly, hanem a magát a veszélyeztetést veszik figyelembe. Első pillantásra ez a magyar szabályozásnál kifinomultabbnak tűnik, mert itt nem elegendő azt mondania az adat birtokosának, hogy nem adja ki az adatot, mert az a döntés megalapozását szolgáló, belső használatra összeállított, hanem azt is meg kell mondania, hogy az a közérdeket súlyosan sérti. Így legalábbis a bíróság előtt már két tényt kell bizonyítania a kérést megtagadónak. Az Avtv. ezt a terhet leveszi a bíróság válláról és a mérlegelést az Alkotmánybíróságra bízta.

Ha azonban a bírósági eljárások és jogi tanácsadás védelme érdekében (abban az esetben is, ha ez döntések meghozatalára irányuló eljárás alatt történik!) történik a nyilvánosságkorlátozás ott értelem szerűen nem szükséges a processzus súlyos veszélyeztetésének bizonyítása.

A dokumentumokhoz való hozzáférést lehetővé tevő eljárási szabályok két szakaszra bontják az eljárást két kérelemnek megfelelően. Az első kérelem beiktatásától számított 15 munkanapon belül az intézmény megadja hozzáférést a dokumentumokhoz vagy írásbeli, indokolt válaszban teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet továbbá tájékoztatja a kérelmezőt, hogy megerősítő kérelmet nyújthat be az intézmény válaszána kézhezvételétől számított újabb 15 munkanapon belül, melyben az intézményi álláspont felülvizsgálatát kéri. Megerősítő kérelmet lehet benyújtani akkor is, ha az intézmény nem adott választ. Ha ismételten teljesen vagy részlegesen elutasító a válasz, akkor bírósági eljárást lehet indítani az Európai Közösségek Bírósága előtt, vagy panasszal lehet fordulni az Európai Ombudsmanhoz.⁶⁵

6.2. Környezeti információ, mint döntés megalapozását szolgáló adat

Amint azt a magyar gyakorlatban is láthattuk, különböző szervezetek, magánszemélyek sokszor kívánják megismerni a környezet állapotára, valamely emberi tevékenységnek a természetes élőhelyekre gyakorolt hatására vonatkozó adatokat. Érdemes így a területtel kiemelten is foglalkozni. Ezzel egybehangzóan fogalmazta meg az adatvédelmi biztos, hogy *a környezeti tevékenységgel*

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete 7.-8. cikk

kapcsolatos információk „minősítetten közérdekű adatok”, ugyanis azok országhatárookra tekintet nélkül mindenkit sújtanak, a még meg nem született generációkat is.⁶⁶

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezményt az ENSZ keretében 1998. június 25.-én, a dániai Aarhus városában fogadták el.⁶⁷ Az Egyezménynek részese lett az Európai Unió is, mely ezt követően jogrendjét hozzáigazította az Egyezmény által támasztott követelményekhez. A legfontosabb talán ezen módosítások közül a 2003/4/EK irányelv elfogadása volt.⁶⁸ Magyarország a 2001. évi LXXXI. törvénnyel tette a magyar jogrend részévé magát az Aarhusi Egyezményt (továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény célja az információk nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele, valamint a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételének elősegítése, de mindkét irányelv is hasonló célt követ.⁶⁹ Mindkét jogi dokumentumban több helyen találunk olyan rendelkezéseket, melyek a döntés meghozatala során felhasznált dokumentumokra vonatkoznak, vagy elősegítik a nyilvánosság tájékozódását a döntési folyamatban szerepet játszó tényezőkről.

6.3. A környezeti információ hozzáférhetősége

A környezeti információ az Egyezmény kulcsfogalma, ugyanis a részes felektől olyan nemzeti szabályozás megalkotását kéri számon, mely biztosítja a környezeti információ kérés esetén történő nyilvánosságra hozatalát. Az Egyezmény megadja⁷⁰ a „környezeti információ” fogalmát, melynek a döntés alapjául szolgáló adatnak is tekinthető tárgya⁷¹ a terv és program, mely befolyásolhatja a környezeti elemeket⁷², valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzéseket és becsléseket. Ez a meghatározás jelentősen leszűkíti tehát azon kikérhető adatok körét, melyeket egy döntés meghozatalához használnak fel. Az Egyezmény 6. cikk 2. pontja mégis garantálja a nyilvánosság részvételét a döntéshozatalban, amikor előírja a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában⁷³ az érintett nyilvánosság tájékoztatását egyénileg vagy közzététel útján, többek között a javasolt tevékenységről és kérelmekről, a lehetséges döntések tervezetéről, a nyilvánosság részvételi lehetőségéről, valamint a javasolt tevékenységgel kapcsolatos releváns környezeti információ hozzáférhetőségéről. Itt két újabb kulcsfogalommal szembesülünk, a releváns környezeti információ, valamint az érintett nyilvánosság fogalmával. A szabályozásból

⁶⁶ Az adatvédelmi biztos 935/K/1998. számú ajánlása

⁶⁷ <http://www.unece.org/env/pp/> 2006. október 25.

⁶⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

⁶⁹ Az Aarhusi Egyezmény – címéből következően is – kifejezetten céljának ismeri el a nyilvánosság részvételének elősegítését a döntés-előkészítésben, a 2003/4/EK irányelv pedig általában szól az információszabadságról.

⁷⁰ A környezeti információ az Aarhusi Egyezmény 2. cikk 3. pontja szerint írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információ.

⁷¹ Aarhusi Egyezmény 2. cikk 3. b) alpont

⁷² A „környezeti elem” fogalma Aarhusi Egyezmény 2. cikk 3. a) alpontjában található.

⁷³ Erre az Aarhusi Egyezmény külön meghatározást ad a 6. cikk 4. pontjában: korai fázisban még az összes választási lehetőség nyitott és megvalósulhat a hatékony társadalmi részvétel.

ugyanis az következik, hogy a nyilvánosság rendelkezésére a környezeti információt, az érintett nyilvánosság részére pedig releváns környezeti információt kell rendelkezésre bocsátani. A nyilvánosság részvételére tehát a döntéshozatalban speciális szabályok vonatkoznak. Az érintett nyilvánosság azon nem kormányzati szervezetek összessége, melyeket a környezeti döntéshozatal befolyásol, befolyásolhat, vagy ahhoz a szervezetnek érdeke fűződik, ahogyan a fogalmat az Egyezmény 2. cikk 5. pontja meghatározza. Az érintett nyilvánosság számára kérelemre általában is biztosítani kell az összes releváns információ megismerését, mely a környezeti döntéshozatalban való részvételhez szükséges. A releváns környezeti információ fogalmába mindenképpen beletartoznak a javasolt tevékenység jellemzői, ideértve a várható kibocsátásra és a visszamaradó anyagokra vonatkozó becslést is, a tevékenység jelentős környezeti hatásainak leírását, a főbb jelentéseket és állásfoglalásokat, melyeket az ügydöntő hatósághoz eljuttattak. Ebből egyértelműen következik, hogy a hatástanulmányokat ezen szervezetek számára hozzáférhetővé kell tenni.

A 2003/4/EK irányelv – az Egyezmény követelményeit gyakorlatilag megismételve – meghatározza, a tagállamokban használatos környezeti információ fogalomnak legalább mit kell felölelnie: többek között a környezet állapotára vonatkozó adatokat; azon intézkedéseket, tényezőket és intézkedéseket, melyek hatnak vagy hathatnak a környezetre illetve a környezet védelmére jöttek létre; az intézkedések – ide értve a jogalkotást, terveket, programokat, megállapodásokat – és tevékenységek kapcsán elkészített költség-haszon elemzéseket és egyéb gazdasági elemzéseket; az ember életére és biztonságára vonatkozó adatokat.⁷⁴ Ez az irányelv nem különböztet meg az Egyezményhez hasonlóan két szintet a környezeti információkhoz történő hozzáférés tekintetében, a nyilvánosság hozzáférését csak általában biztosítja.

6.4. A döntéshozatali eljárások védelme

Fontos szempont a döntéshozatali eljárások védelme az illetéktelen külső befolyástól, ennek megfelelően annak szabályait megtaláljuk mind az Egyezményben, mind a 2003/4/EK irányelvben (továbbiakban: Irányelv). Alapelv természetesen a közérdekű adat, a környezeti információ kérelemre történő rendelkezésre bocsátása és csak a felsorolt esetekben lehetséges a kérelem megtagadása. A megtagadási okok mindkét dokumentum szerint szűken értelmezendők,⁷⁵ mérlegelni kell a velük szemben fennálló közérdeket és az alapján kell a nyilvánosságra hozatalról dönteni.⁷⁶ Az Egyezmény 4. cikk 3. c) alpontja lehetővé teszi az információ kiadásának megtagadását, ha az olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll⁷⁷, vagy a hatóságok belső kommunikációjára vonatkozik⁷⁸, ha ezen okokat a nemzeti szabályozásban megtaláljuk, vagy erre nézve szokásjogi joggyakorlat alakult ki, de tekintetbe kell venni a közérdeket, mely az információ kiadásához fűződik. Tehát elvileg nem lehetséges az automatikus nyilvánosság korlátozás, pusztán ezen okokra hivatkozással, hanem az eseti mérlegelést kíván. Ezen kívül akkor sem kell kiadnia az adatot, ha az információ feltárása hátrányosan érintené a hatósági eljárás titkosságát, ha ez a titkosság a nemzeti jogban biztosított.⁷⁹ A hatósági

⁷⁴ 2003/4/EK irányelv 2. cikk 1. pontja

⁷⁵ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. pontja valamint 2003/4/EK irányelv bevezetőjének (16) pontja

⁷⁶ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. pontja valamint 2003/4/EK irányelv 2. cikk 2. pontja

⁷⁷ Hasonló ehhez a szabályhoz a 2003/4/EK irányelv 4. cikk 1. d) alpontja

⁷⁸ A belső kommunikációt a 2003/4/EK irányelv is védelmezi, a 4. cikk 1. d) alpontjában

⁷⁹ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. a) alpontja

eljárás titkosságát sajnos nehéz értelmezni az Egyezmény rendszerében, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az előkészítés alatt álló, valamint a belső kommunikációra vonatkozó iratokat egy korábbi pont alapján már nem szükséges a nyilvánosság elé tárni. Igaz, ez a megtagadási ok – ahogyan a megtagadási okok általában – szűken értelmezendő, ám ha ennyire bizonytalan már a fogalom magva is, ez nem nyújt kielégítő megoldást.⁸⁰ A titkosság a környezeti információk esetében ily módon kizárhatja a nyilvánosságot akár az összes, döntés-előkészítési szakaszban keletkezett adat vonatkozásában.⁸¹ Emiatt szerintem szükséges lenne a titkosság mibenlétét tisztázni.

Az Irányelv lehetőséget ad a tagállamoknak olyan rendelkezésre, mely elzárja ítélezési és jogalkotói tevékenység keretében keletkezett minden a döntés megalapozását szolgáló adatot a nyilvánosság elől.⁸²

6.5. Az uniós szabályozás értékelése

Ha a magyar és a külföldi joggyakorlat megfelelően alkalmazza az Egyezményben foglaltakat, tehát például minden esetben összemérik a megtagadási okok által szolgált érdekeket azzal az előnnyel, amit nyilvánosságra hozatal nyújt, akkor véleményem szerint az uniós szabályozás és az Aarhusban elfogadott dokumentum megfelelő garanciákat nyújt a környezetünkkel kapcsolatos közérdekű adatok megismerésére. Láttuk, a magyar gyakorlat sajnos nem mindenben felel meg ennek. Ezért is különösen érdekes lehet az uniós gyakorlat rövid bemutatása. Ennek keretében nem csak a környezetvédelmi adatokkal kapcsolatos ügyekkel szükséges foglalkozni, hanem a részben hasonló általános szabályozásból eredő esetleges hasonlóságokra és különbözőségekre is érdemes ráirányítani a figyelmet.

⁸⁰ Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4.

⁸¹ A titkosság jelenthet egyébként valamely jogrendszerben titkosnak minősített adatokat, például állam vagy szolgálati titkot. Ugyanitt fontos megjegyezni, hogy a nyilvánosságra hozatal esetleges megtagadása előtt figyelembe kell venni az információ feltárásához fűződő közérdeket.

⁸² 2003/4/EK irányelv 2. cikk 2. pontja

7. Az Európai Unió intézményeinek gyakorlatából

Láttuk, az uniós szabályozás sok lényeges elemében hasonló a magyar felfogáshoz, azonban léteznek attól eltérő szabályok is. A szabályozás bemutatása után emiatt feltétlenül szükséges a magyar után ezek jogesetekben történő megvalósulását is bemutatni.

7.1. A korlátozás indokoltságának megjelenése

Az Alkotmánybíróság a döntés-előkészítés dokumentumait a köztisztviselői munka hatékonyságának, színvonalának és illetéktelen külső befolyástól mentességének indokával tartotta a nyilvánosság elől elzárhatónak. Vizsgáljuk meg, ez az indokolás hogyan jelenik meg az unióban előfordult esetekben!

A kérelmező⁸³ egy állást szeretett volna elnyerni, amelyhez pályázatban kellett részt vennie. Ennek írásbeli fordulóján nem jutott tovább, így az Európai Unió által kínált állások betöltésének feladatára létrehozott testülethez (European Personnel Selection Office, a továbbiakban: ESPO) benyújtott kérelmében kijavított dolgozatának másolatát, az értékelő lapot és az értékelő bizottság által összeállított kiválasztási kritériumokat kérte. Az ESPO megküldte dolgozatának másolatát, melyen semmiféle javítás nem volt látható, valamint az értékelő lapot. A kérelmező ismételt kérelmében megerősítette korábbi kérését. Az ESPO újabb válaszlevelében közölte a kérelmezővel, hogy minden olyan dokumentumot eljuttatott hozzá, melyhez hozzáférést tudott biztosítani számára. A kérelmező ezek után fordult az ombudsmanhoz, ami után az ESPO-t a Tanács képviselte.

A Tanács előadta, az értékelők nem magán a lapon értékelik a dolgozatot, hanem egy külön értékelő lapon. Az értékelő lapok pedig olyan tanácsokat tartalmaznak, melyeket az ügynevezett értékelő bizottság számára készítettek belső használatra, döntésének elősegítése céljából. Ezen dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatali eljárást a Tanács szerint, például illetéktelen külső befolyásolást eredményezhet így veszélyeztetve az értékelő bizottság független és tárgyilagos munkáját. A döntési szempontokat maga az értékelő bizottság dolgozta ki előre, döntési folyamatának integráns részét képezik és ezek nem nyilvánosak. A Tanács hivatkozott az Immorati-ügyre is, melyben az ilyen értékelési szempontokat szintén a döntési folyamat részének tartották, ami miatt szükség van ezek a titkosságára.

Az ombudsman megállapítása szerint nincsen olyan szabály, ami az értékelésnek közvetlenül a vizsgalapra vezetését írja elő. Az Immorati-ügyben⁸⁴ alkalmazott érvelést azonban az ombudsman nem tartotta alkalmazhatónak az értékelési kritériumok hozzáférhetővé tételének megtagadására,

⁸³ Az Európai Ombudsman 2028/2003/(MF) PB számú kérelemre adott döntési javaslata (draft recommendation)

⁸⁴ Az Európai Bíróság C-254/95 számú ügye

ugyanis abban az esetben csak az eredmények indoklásáról volt szó. Ezért az Európai Ombudsman az értékelési szempontok hozzáférhetővé tételét tartotta szükségesnek.

Véleményem szerint a Tanács az Immorati-ügyre hivatkozáskor tulajdonképpen összekeverte a 1049/2001. rendelet bekezdésének két mondatát. Az ombudsman előtt zajló ügyben ugyanis hivatkozhatott arra a mondatra, mely a döntés meghozatala után védi a dokumentumokat. Az Immorati-ügyben viszont éppen hogy a döntés folyamatát kívánta védeni a nyilvánosság elől, ami a jelen ügyben már lezajlott. Ezt erősíti meg az ítélet azon része is, melyben a bíróság az értékelő bizottsági eljárást védő titkosságot említi.

7.2. A jogi tanácsadás

2002. október 22.-én egy magánszemély kérelmet intézett a Bizottsághoz, melyben a tagállamokban menedékkérelmért folyamodókkal szemben felállított minimumkövetelményekről szóló iránymutatáshoz kiadott véleményeit igényelte a Bizottság jogi osztályának.⁸⁵ A Bizottság négy esetben csak részlegesen adta ki a dokumentumokat. Az igényt ilyen módon elutasító levélben belső használatra összeállítottak minősítették a kért iratokat, valamint leírták, nincs lehetőség a Bizottság jogi véleményének megismerésére, ugyanis annak hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná a jogi tanácsadást.⁸⁶

Ezt követő megerősítő kérelmében nyomós közérdekként jelölte meg a demokrácia alapelvét, valamint a jogalkotásban való részvétel elvét.

A Bizottság válaszában kiemelte, a jogalkotási folyamat még nem zajlott le, és még zajlik az ügyekről való határozás. Emiatt korai lenne a nyilvánosság elő bocsátás, valamint folyamatot védeni szükséges.⁸⁷

Az Európai Bíróság előtt zajlott jogvitában a kérelmező a következő érveket sorakoztatta fel. Véleménye szerint rendelet fordulatában - bírósági eljárások és jogi tanácsadás - a rendelet alkotói jogi tanácsadáson bírósági jogi tanácsadást értettek, és nem bármilyen tanácsadást,⁸⁸ mivel a jogszabályszöveg a „bírósági eljárások és jogi tanácsadás” kifejezést használta. Ha azonban a jogi tanácsadás mégis vonatkozna erre az esetre, akkor a kifejezést szorosan kell értelmezni. A Bizottság túl széles értelemben használta a fogalmat, így az arányosság alapelvébe ütközően. Minden egyes jogi véleményt külön meg kellett volna vizsgálniuk és eszerint egyeseket rendelkezésére bocsátani, míg másokat nem.⁸⁹ További okfejtésében kifejtette, a Bizottság Eljárási Szabályzata⁹⁰ csak azon jogi

⁸⁵ Az Európai Bíróság T-84/03 számú ügye

⁸⁶ Lásd: 1049/2001 rendelet 4. cikk (3) és (2) bekezdése

⁸⁷ Azonosítani lehetne ugyanis a különböző álláspontok szerzőjét, ami akadályozza az elfoglalt pozíciók újragondolását vagy a vita újraindításához vezetne.

⁸⁸ Elismerték azonban, erre a szöveg nem utal egyértelmű módon.

⁸⁹ Az adatok kiválogatásának kérdése, miszerint el kell dönteni, mi tartozik egy bizonyos adatnyilvánossági tilalom alá, például egy összefüggő szövegben foglaltak közül, a magyar joggyakorlatban is felmerül. Igaz, nem csak a döntés megalapozását szolgáló adatok védelme esetében.

⁹⁰ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés kötelezi irataihoz hozzáférés szabályozására a közösségi intézményeket 253. cikkében.

véleményeknek ad védelmet, melyek a döntéshozatali folyamatba szervesen kapcsolódnak, a szervezeten belül felelősségre vonható tisztségviselők készítenek, és egyértelmű szerepük van a jogalkotási folyamatban. Ezen szabályozásnak célja szintén a külső befolyástól való védelem.⁹¹ Sérelmezte azt is, hogy nem mutatta ki a Bizottság, mennyiben érintené hátrányosan a dokumentumok védelmét nyilvánosság elé tárásuk.

A bíróság nem látta megállapíthatónak, hogy a Rendelet a jogi tanácsokat csak a bírósági eljárásokban védené. A vonatkozó rendelkezésben ugyanis erre semmi sem utal, és maga a rendelet sem a bíróságokra, bírósági eljárásokra vonatkozik. A hozzáférés jogától való eltérést megengedő kivételeket hiába kell szűken értelmezni, ebben az esetben ennek a szabálynak nincs relevanciája, ugyanis a szabály csak akkor alkalmazható, ha maga az értelmezendő fogalom nem egyértelmű. A jogi vélemény fogalma pedig nem támaszt kétségeket. Emiatt eleve lehetetlenné teszi azon jogi tanácsok hozzáférhetővé tételét, melyeket a Bizottság jogi tanácsadói vázolnak föl. A bíróság meglátása szerint a kérelmező azt sem tudta bizonyítani, hogy az ügybeli dokumentumok nem tartoznak a belsőhasználatra összeállított vagy kapott dokumentumok védelmét szolgáló kivétel hatálya alá. Így azt sem, miért tenné ki nem megfelelő befolyásnak a jogalkotási folyamatot.⁹² Elfogadta ugyanakkor, hogy valóban minden egyes esetben külön kell mérlegelnie az adatbirtokosnak. Ez mindazonáltal csak általánosítva lehetséges, mert ha konkrétan megmondaná, mit miért nem lehet közzétenni, azzal magának a szövegnek a tartalmát fedné föl. A jogi tanács első szakaszának közzétételével tehát elegendő részletességgel tett eleget indoklási kötelezettségének.

Az átláthatóságra, nyitottságra és a demokráciára, mint nyomós közérdekre pedig az Európai Bíróság ez ügyben kifejtett véleménye alapján csak akkor lehet hivatkozni ezen szakasz kapcsán, ha bizonyítja is a bírósági jogorvoslatot kereső, miként sérülnek ezek az alapelvek.

Mindenképpen érdemes összehasonlítani a luxemburgi bíróság előtt zajlott ügyet, azzal, melyben hasonló módon jogi tanácsokat tartalmazó dokumentumokat kért egy diák a Tanácstól. Az intézmény csak részben biztosított hozzáférést a dokumentumokhoz, arra hivatkozva, hogy ezen iratok kiadása ellehetetlenítené azt, hogy a Tanács jogi tanácsadói a jövőben képesek legyenek szabadon tanácsot adni. Ezek a tanácsok ugyanis jogkérdésre vonatkoztak, így esetleges jövőbeli peres ügyek alapjául szolgálhatnak. Ugyanezen álláspontját ismételte meg a kérelmező megerősítő kérelmére adott válaszában. Az Európai Ombudsman ezt az érvelést nem tekintette elfogadhatónak. Véleménye szerint ugyanis a 1049/2001 rendeletben található kivételelet szűken kell értelmezni, nem lehetséges az automatikus nyilvánosság-korlátozás, pusztán a hivatkozás nem elegendő. Ezért a 1049/2001. rendelet vonatkozó szabálya alapján szükséges annak a bizonyítása is, hogy a hozzáférhetővé tétel súlyosan veszélyeztetné az intézmény döntéshozatali eljárását.

Nem nehéz észrevennünk, hogy a luxemburgi bíróság és az Európai Ombudsman eltérő eredményre jutott, ugyanazon jogszabályi hely értelmezése során. A bíróság szerint a kivételek szűk

⁹¹ A külső szakvélemények szintén megilleti védelem, de annak szintje alacsonyabb a kérelmező okfejtése szerint. A magyar joggyakorlat, ahogy azt már korábban kimutattam, egyenesen ezek közzétételének irányába mutat.

⁹² Eszerint a bírósági ítélet szerint tehát a kérelmezőnek kellene bizonyítania, hogy a megtagadás jogtalan volt. Ugyan nincs benne expliciten a Rendeletben, de mivel a kérelem megtagadásakor indokolni kell, ebből az következik, hogy ez a perben is ez folytatódik, és az adatbirtokosnak kellene bizonyítani. (8. cikk (1)) Ez is és a magyar adatvédelmi törvény rendelkezése [21. § (2)] is ellentmond az ítéletnek is tehát.

értelmezésének szabálya szubszidiárius szabály, melyet csak akkor kell értelmezni, ha kivétel nem egyértelmű. Az Európai Ombudsman ezzel szemben úgy vélte, a kivételek szűk értelmezésekor nem elegendő a kivétel fennforgásának bizonyítása, hanem szükség van az eljárás súlyos veszélyeztetését bizonyítására is. Ennek megfelelően a jogi tanácsok nem képeznek mindenképpen kivételt, míg a bíróság szerint azokat pusztán hivatkozással is el lehet zárni a nyilvánosság elől.

Úgy vélem, a közérdekű adatok kapcsán alapelv az adat nyilvánossága, ezért ennek megfelelően kell interpretálnunk a szűk értelmezés szabályát is. Nem fogalmak szűk értelmezéséről van szó, hanem azt kell ilyen módon vizsgálni, hogy egy dokumentum valóban a kivétel hatálya alá tartozik-e, pont azért, mert alapelv az adatok nyilvánossága. Így tévesnek kell minősítenem a bírósági, és helyesnek az ombudsmani értelmezést. Sőt, még az eljárás súlyos veszélyeztetését is bizonyítani kell. A magyar Alkotmánybíróság is az Európai Bíróság érvelésével egybehangzóan állapította meg a 32/1994. (VI. 2.) számú AB határozatában, hogy az arányosság követelményével ellentétes, ha az információkat általában véve dokumentumokra, iratfajtákra nézve tartják vissza.

7.3 A dokumentumok megfelelő megjelölése

Az előző jogesetben – és ez igaz a jogesetek jó részére – a kérelmező pontosan meg tudta jelölni, milyen dokumentumokra van szüksége. De mi a helyzet akkor, ha erre sincsen lehetőség, ha nem határolhatók el azok a dokumentumok, amelyekben a kérdéses információ található? Ezt a fontos kérdést vetette fel a következő jogeset.

A Bizottságtól a találkozókról készült dokumentumokat, számozatlan iratokat, valamint minden olyan egyéb adatot kért a kérelmező, melyet megtárgyaltak a Bizottság egy bizonyos ülésén, de azok nem szerepeltek az ülés napirendjén.⁹³ A Bizottság válaszában kifejtette, a kérelem csak olyan iratokra vonatkozhat, melyeket azonosítani lehet a napirend alapján, mely az azonosítás egyetlen eszköze.

A kérelmező megerősítő kérelmében ezzel az okfejtéssel nem értett egyet. Ilyen módon nem lenne ugyanis lehetőség az összes dokumentumhoz való hozzájutásra, valamint azt a következtetést is levonta, hogy a Bizottság nem tart fenn semmilyen listát sem az ülésen megtárgyalt dokumentumokról, annak ellenére, hogy azok a döntési folyamat részét képezték. A Bizottság válaszában a 93/731/EK bizottsági döntésre hivatkozott, mely ugyan nem szól az előkészítő és a végleges dokumentumok közti megkülönböztetéséről, a Bizottság szerint azonban nem szükséges a megkülönböztetés.⁹⁴ Léteznek ugyanis olyan iratok, melyek egy-egy személy vagy kisebb csoport előzetes véleményét tükrözik, melyeket nem lehet véglegesnek, hivatalosnak tekinteni, azon dokumentumokkal ellentétben melyek már bizonyos fokú véglegességet mutatnak. Ez utóbbiaknak kell szerepelniük az ülések napirendjén. A többi irat pusztán véleményt tükröz, ezért befejezetlen és

⁹³ A Európai Ombudsman 917/2000/GG számú panaszra adott döntési javaslata

⁹⁴ A 93/731/EK bizottsági döntés a bizottsági dokumentumokhoz való hozzáférésről szól, mely a már tárgyalt 1049/2001/EK rendelet mellett a Bizottság saját szabályait tartalmazza a dokumentumokhoz való hozzáférésről.

pontatlan. Egy, az összes iratot tartalmazó lista fenntartása pedig súlyos adminisztrációs terhet jelentene a Bizottság számára.

A különböző szervek, egyének véleménye sok esetben fontos lehet mégis – vélte a kérelmező –, mert ezek sok esetben kormányálláspontok vagy egy intézkedés majdnem teljesen kész tervezetei. Azokat az érveléseket lehet segítségükkel követni, melyek szóba kerültek a tárgyalások során, így azok nyilvánossága egy demokráciában alapvetően fontos.

Az ombudsman nem értett egyet a Bizottság által felvázoltakkal. A Bizottság által tett megkülönböztetésnek ugyanis semmilyen alapja nincsen, ami azonban nem jelenti, hogy a Bizottságnak minden megjelölt dokumentumot hozzáférhetővé kell tennie, mivel az említett 93/731/EK számú bizottsági döntés kivételeket tartalmaz, így lehetőség van a kérelem ezek alapján történő megtagadására. Nem tartotta ésszerűtlennek, hogy a Bizottság nem rendelkezik ilyen nyilvántartással. Az összes dokumentumra vonatkozó adatnyilvánosság azonban sérelmet szenvedne, ilyen lista hiányában. A jó közigazgatáshoz való jog⁹⁵ pedig megkívánja az összes dokumentumhoz való hozzáférést. Emiatt mégis szükséges ilyen fenntartása.

Ez az ügy azért fontos, mert itt a Bizottság a listán szerepeltetésével, már azelőtt próbálta korlátozni a nyilvánosságot, mielőtt egyáltalán szóba jöhetett volna egyáltalán bármilyen hozzáférést kizáró ok vizsgálata, alkalmazása. Ilyen okot találunk magában a 93/731/EK döntésben, ami lehetővé teszi a hozzáférhetővé tétel megtagadását, amennyiben az a Bizottság eljárásának zavartalanságát (confidentiality) veszélyezteti.⁹⁶ Így a Bizottság tulajdonképpen az eljárás zavartalanságát, az egyes személyek, csoportok által készített véleményeket, dokumentumokat úgy védte, hogy nem alkalmazta a kifejezetten az erre a célra szolgáló rendelkezését saját szabályának, megkerülve azt.⁹⁷

Ugyanehhez a döntéshez kapcsolódva érdemes megemlíteni a Bizottság jogalkotási tevékenységéhez kapcsolódó információk fejlesztéséről és a bizottsági dokumentumokat tartalmazó nyilvántartásokról szóló bizottsági döntést [Council Decision on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents (December 1999)].⁹⁸ Ez alapján listát kell készíteni és azt nyilvánosságra hozni már a találkozó előtt. A lista az ügyrendi pontokra vonatkozó dokumentumok számát és ezek tartalmának rövid összefoglalását tartalmazza, mindig az aktuális helyzetnek megfelelően. Bizonyos dokumentumok tartalmát mégsem kell

⁹⁵ A jó igazgatás (principles of good administration), jó kormányzás (principles of good governance), illetve az jó igazgatási viselkedés alapelveinek (principles of good administrative behaviour) egymásnak megfelelő fogalma először a Bizottság egy 1991-es határozatában jelent meg, azután 1998-tól európai bírósági döntésekben is feltűnt. 1997-ben az Európai Ombudsman a meghatározta rossz igazgatást (maladministration), 1999-ben ajánlást tett, mit kellene tartalmaznia a Jó igazgatási viselkedésről szóló szabályzatnak (Code of Good Administrative Behaviour). 2001-től rendszeresen használja a fogalmat. Tartalma nagyjából azonosan jelenik meg különböző tanulmányokban, jogforrásokban és más helyeken, leegyszerűsítve az eljárásokban érvényesülő emberi jogok és a megfelelő igazgatási szabályok összessége. Ide tartozik például a nyitottság (openness), a részvétel (participation), a beszámoltathatóság (accountability), a hatékonyság (efficiency), az átláthatóság (transparency) és a kiszámíthatóság (coherence). Ezen ügy kapcsán az ombudsman ezen gazdag jelentéstartalomból a nyitottság, a részvétel, az átláthatóság értelmében használhatta ezen összetett alapelvet. Vö.: U. Bernitz, J. Nergelius (editors), T. Koopmans: General Principles of European Community Law, The Hague, Kluwer Law International, 2000. p. 25.-34.

⁹⁶ 93/731/EK számú bizottsági döntés 4. cikk 2. pontja

⁹⁷ A Bizottság által alkalmazott rendelkezés (93/731/EK számú bizottsági döntés 2. cikk 1. pontja) a kérelmezőtől a kellő pontosságú megjelölését kívánja a kérelmezőtől. Ugyanezen rész ugyanakkor megköveteli a Bizottságtól a kérelem teljesítésének elősegítését is, ugyanis nem kellő egyértelműség esetén a kérelmezőtől pontosítást kell kérni. A nem teljes lista miatt azonban ez adott esetben nyilvánvalóan nem volt elvárható az adatigénylőtől.

⁹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/register2.pdf> 2006 október 14. 1. és 2. cikk

feltüntetni a listában. Ilyenek például a magánszemélyek, az üzleti és ipar titok, valamint a Közösség pénzügyi érdekének védelme. Ez a rendelkezés ugyan megnehezíti a kérelmező számára a megfelelő dokumentumok kiválasztását, mégis kötelezővé teszi egy teljes lista elkészítését a Bizottság számára.⁹⁹

⁹⁹ Ez a szabályozás 2000 január 1.-jén lépett hatályba, később, mint ahogy az adatigénylő kérelmét benyújtotta (1999. január 27.) Ennél ugyan később hozta meg döntését az ombudsman (2001 március 1.-jén), de az kihatással már nem volt az ügyre.

8. Összegzés

Valóban nem felelne meg tehát a döntés-előkészítő iratokat, adataik nyilvánosság előtt elzáró törvényi rendelkezés a szükségességi-arányossági teszt alapján? Aligha.

Az Alkotmánybíróság megmutatta, a döntéshozatal e szakaszában szükséges a bürokrácia munkavégzésének védelme, hogy az előkészítést informálisan, szabadon, a nyilvánosság nyomásától mentesen végezhesék. Ezért a döntés megalapozását célzó szakaszban keletkezett iratok, információk hozzáférhetővé tételének korlátozása szükségesnek bizonyulhat, ha a nyilvánosságra kerülés a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné. Ugyanerre az eredményre jutottak az Európai Unió szervei is, amikor több jogforrásuk is lehetővé teszi szerveik számára az adat kiadásának megtagadását, mert az döntéshozatali eljárásukat súlyosan veszélyeztetné.

Így a közérdekű adatok megismeréséhez való joggal, illetve az uniós terminológiában használatos nyitottsággal, átláthatósággal szemben valóban legitim érdek áll fenn. Az iratok megismerése azonban nem válhat lehetetlenné. A magyar szervek gyakorlata azt mutatja, ezen iratokat, dokumentumokat – tartalmazzanak azok bármennyire is fontos információkat – ha az adatkezelők nem kívánják kiadni, elegendőnek tartják a törvényhelyre való puszta hivatkozást is. Ezen pedig az Abh. 3.-at követő törvényváltozás sem változtatott érdemben. A baj már a változtatás előtt sem a törvényi szabályozásban volt keresendő. Ugyanezeket a jelenségeket megtalálhattuk az uniós gyakorlatban is, annak ellenére, hogy ott kezdettől fogva jelen volt a jogforrásokban, miért is kell elzárni a döntés-előkészítési szakaszban keletkezett iratokat a nyilvánosság előtt. A döntés megalapozását szolgáló iratok hozzáférhetővé tételének megtagadására az egyetlen mód, ha az Abh. 1.-ben foglaltaknak megfelelően az információkat nem általában véve iratfajtákra, dokumentumokra nézve tartják vissza. Ugyanezt támasztotta követelményként magyar adatvédelmi biztos és az európai ombudsman is. Tartalmilag kell indokolni, miért is van szükség iratok, adatok visszatartására. Összességében tehát nem a korlátozás mértéke aránytalan, hanem az, ahogyan azt alkalmazni szeretnék.

A megfelelő és megfelelően alkalmazott szabályozásnak azonban előfeltételei is vannak. Melyek tehát a döntés megalapozását szolgáló iratok, adatok? A gyakorlatot áttekintve ez korántsem olyan egyértelmű, különösen környezeti információkkal kapcsolatos ügyekben. Az adatvédelmi biztos, az európai ombudsman és a magyar bíróságok véleménye alapján, valamint az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseiből következően a hatástanulmányok, objektív, mérési eredmények nem tartoznak a kivétel hatálya alá, így kvázi nem számítanak a döntés megalapozását szolgáló adatok körébe. A döntés nyilvánossága is sérülhet, ha a megfelelő eljárási szabályok hiányoznak, így az egyébként megfelelően visszatartott döntés megalapozását szolgáló iratok magukba olvasztják az egyébként nyilvános döntést. Elsődleges mégis az iratok, adatok egyáltalán hozzáférhetővé tétele, materiális megjelenése. Itt nem törekedtem a közigazgatás valamennyi szerve jegyzőkönyvezésének, iratkezelési

gyakorlatának áttekintésére, hanem kiválasztottam a legfontosabb közigazgatási szerv, a kormány üléseinek erre vonatkozó szabályozását. Különösen érdemes volt ezt tennem azért is, mert a kormány ilyen szabályozása nem mindig felel(t) meg az információszabadság kívánalmainak. A kormányüléseken csak jegyzőkönyv vezetése és/vagy hangfelvétel készítése garantálhatja a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog érvényesülését, melyet a kormány törekedett és – a dolgozat írásának pillanatában – törekszik elhagyni. A szabályozás áttekintése után a kormánnyal kapcsolatban még egy fontos kérdés merül fel. Miért van szükség az Avtv.-ben már létező védelem megismétlésére a Ttv. mellékletének szabályai közt, mely kifejezetten a kormány és az ügyrendje alapján létrehozott testület irataira vonatkozik? Ez azért különösen jelentős, mert az Avtv.-ben található szabály 10 év, a Ttv. mellékletében lévő szabály pedig 50 (!) év nyilvánosságkorlátozást tesz lehetővé. Természetének politikai jellege – mely a hagyományos közigazgatási szervekhez képest magasabb szintű átláthatóságot követel meg – éppenséggel ezzel ellentétes logikát diktálna. Ha nem kívánjuk a titoktörvényben nagyobb nyilvánosságot biztosító esetként kezelni (tehát, hogy a védelmi idő 10 évnél kevesebb legyen), akkor véleményem szerint indokolt a kormányülésekre az általános szabály alkalmazása és a jelenlegi Ttv.-ben lévő szabály hatályon kívül helyezése.

Irodalom

Max Weber: Gazdaság és társadalom: A megértő szociológia alapvonalai. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.

Max Weber: Economy and society: an outline of interpretive sociology. University of California Press, 1978.

Erdélyi Ágnes, Cs. Kiss Lajos, Erényi Tibor, Szigeti Péter, Somlai Péter: Max Weber és a 20. század társadalomtudományi gondolkodása. Budapest, Napvilág Kiadó, 1999.

Halmi Gábor, Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris, Budapest, 2003.

Fazekas Marianna, Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog. Osiris, Budapest, 2003

Szigeti Péter: Jogtani és államtani alapvonalak. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002.

Kerekes Zsuzsa: „Hivatali kényelem?": az információszabadság korlátairól. Fundamentum, 2004. 3. sz.

Komanovics Adrienne: Információszabadság az Európai Bíróság gyakorlatában. Európai jog, 2006. 2. sz.

Szabó Máté Dániel: Elektronikus információszabadság külföldön. Fundamentum, 2004. 4. sz.

Székely Iván, Balogh Zsolt György, Jóri András, Földes Ádám: Adatvédelem és információszabadság. Fundamentum, 2004. 4. sz.

Majtényi László: Lemaradásban és lépéselőnyben - Adatvédelem és információszabadság. Beszélő, 2003. 5. sz.

Max Weber: Economy and society: an outline of interpretive sociology. University of California Press, 1978.

U. Bernitz, J. Nergelius (editors): General Principles of European Community Law, The Hague, Kluwer Law International, 2000.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/register2.pdf>; 2006 október 14.

<http://www.unece.org/env/pp/>; 2006. október 25.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/register2.pdf>; 2006 október 14.