

A közérdekű adatok hozzáférhetősége

Nonprofit Szektor Analízis

Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról

Dr. Fülöp Sándor

Bevezető

Néhány éve, 1999-ben egy tanulmány írására kértek fel a titokvédelemről. Az anyaggyűjtés során beírtam a számítógépes jogtár keresőjébe a titok szót. Nagy megrökönyödésemre 470 jogszabályt adott ki, amelyik kisebb-nagyobb részletességgel kitér erre a témakörre. Ma, 2005-ben megismétltem ezt a gyakorlatot és 1098 jogszabályt kaptam. Jogfejlődésünk tehát dinamikus az adatoknak az állampolgárok, ügyfelek, kíváncsiskodók elől való elrejtését illetően... Van természetesen államtitok és szolgálati titok, szabályozásuk meglehetősen kiterjedt, van munkaügyi titok és hivatásbeli titok, azután az üzleti titok számtalan ága, amelyek közül némelyek hatósági intézkedésekért kiáltanak, elfeledkezvén arról, hogy eredetileg a polgári jog területére tartoznak. Üzemi titok, szakmai titok, banktitok, értékpapírtitok, pénztártitok, biztosítási titok, adótitok és még sokan mások.

De a legrosszabb talán az, amikor a jogalkotó nem is címkézi a titokfajtaát, egyszerűen kimondja valamiről, hogy titok és kész. Meghatározott hivatalt, pozíciót betöltő személyek titoktartásra kötelezettek, szemmel láthatóan a titkosság vélelmével: ha a jogszabály másként nem szól (éspedig nem szól), akkor az információt titokban kell tartani.

Modern, haladó, világszerte tisztelettel idézett törvényünk a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról magányos szirtként emelkedik ki ebből a titokvédelmi jogszabálytengerből, kérdés, ha szabad ezt a hasonlatot folytatnom, hogy meddig tud ellenállni a hullámok szüntelen ostromának. Jelen tanulmányomban azt szeretném vizsgálni, hogy a különböző szintű bíróságok, hatóságok gyakorlata hogyan alakul, hogyan választják ki a döntéshozók az ellentmondó jogi parancsok közül azt, ami az előttük lévő ügyek eldöntésére alkalmas lehet.

A közérdekű adatok körének meghatározásához mintegy előkérdés az információhoz jutás, a közösségi részvétel értelme, szükségessége, társadalmi hasznossága. Amennyiben a jogalkotó és a joggyakorlat irányítói úgy látják, hogy a közösségi részvétel társadalmilag hasznos, netán alapvető fontosságú kérdés, akkor nyilván törekedni fognak arra, hogy az állami szervek minél több információt hozzanak nyilvánosságra és minél kevesebbet kezeljenek titkosként.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés társadalmi hasznossága

Egy határozata¹ indoklásában az Alkotmánybíróság aláhúzza, hogy „a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozásra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat”

¹ 57/2000. (XII. 19.) AB.

A határozat ezzel kapcsolatban összefüggést lát a közérdekű információkhoz való hozzáférés joga, illetőleg az Alkotmány 42. §² és 44. § (1) bekezdése³ szerinti helyi önkormányzatiság elve között. A bíróság korábbi határozatból⁴ idézve: „a fenti értelemben funkcionáló önkormányzathoz mellőzhetetlen, hogy a polgárok az önkormányzat döntéseiről, működéséről tájékozódhassanak. Az önkormányzatnak kötelessége, hogy lehetővé tegye az önkormányzati testületek, különösen a képviselő-testület eljárásának és határozatainak megismerését.”

Ezek a megállapítások összhangban vannak a környezetvédelmi ügyekben a közösségi részvételt szabályozó Aarhusi Egyezmény Preambulumában szereplő alapelvekkel, elsősorban az átláthatóság és elszámoltathatóság és a közös érdek elveivel. Véleményem szerint ezeknek az alapelveknek döntő szerepe lehet majd a közösségi részvétel elismertetésében és elterjesztésében.

Az Alkotmánybíróság egy politikai jellegű érvet is felhoz a közérdekű adatok nyilvánossága mellett:⁵ „Az önkormányzati képviselők ilyen minőségükben végzett tevékenységükért ugyanis felelősséggel tartoznak választóik felé. A politikai felelősség alapfeltétele, hogy az érdeklődők tisztában lehessenek azzal, hogy képviselőik a közösséget érintő ügyekben milyen álláspontot foglaltak el, vagyis, hogy valóban választóik érdekeit, a helyi közakaratot képviselték-e. Éppen ezért – hasonlóan az országgyűlési képviselőkhöz – az önkormányzati képviselők sem rejthetik el szavazataikat a szavazógép használatával. Hiszen az Ötv. 2. § (1) bekezdésében említett széles körű nyilvánosság biztosítása a demokratikus hatalomgyakorlás biztosítója.”

Amennyiben tehát a jogalkotó megbizonyosodott arról, hogy a közösségi részvétel és a közérdekű adatokhoz való hozzájárulás társadalmilag hasznos, az állami feladatok ellátása, a tulajdonkezelés és az államigazgatás hatékonyságát növelő folyamatok, hozzájárhat azok megfelelően széleskörű szabályozásához.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés rendszere

A titokvédelem nem merül ki csupán a különböző titoknak nevezett jogintézményekben. Az információ-monopóliumhoz ragaszkodó hivatalok számtalan módon megakadályozhatják azt, hogy az adatkérők hozzáférhessenek az adataikhoz. Az információt keresőnek tulajdonképpen mindegy, hogy azért nem kapja meg az adott információt, mert a szóban forgó információ nem minősül közérdekű adatnak vagy ő maga nem minősül arra megfelelő személynek, vagy megkapná ugyan az információt, de túl későn, megfizethetetlen áron, nem megfelelő formában (pl. DVD lemezen egy kis faluban) vagy egyszerűen csak számára érthetetlen, feldolgozhatatlan mennyiségben vagy minőségben. És akkor még arról a legegyszerűbb, leghétköznapiabb esetről nem is beszéltünk, amikor a kért információ egyszerűen nem létezik vagy a megkeresett hatóságok közül senki sem tudja, hogy hol található.

A titokvédelem kérdéskörét gyakorlati szempontból tehát el kell helyeznünk az információhoz jutás rendszerében, aminek legalább a következő elemei lesznek lényegesek számunkra:

1. A szükséges (releváns) információ előállítása, rendelkezésre állása
2. Az adatok közérdekű minősítésének megfelelően széles köre
3. Az adatokhoz hozzáférni jogosultak körének megfelelően széles körű meghatározása
4. A titok-körök szűk körű és jól meghatározott volta
5. Az adatszolgáltatás időszerűsége

² „(...) a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”.

³ „(...) a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják”.

⁴ 32/1992. (V. 29.) AB.

⁵ Ugyancsak az 57/2000. (XII. 19.) AB. sz. határozatban. Lényegében ugyanezek az érvek szerepelnek a 47/1993. (VII. 2.) AB határozatban is.

6. Az adatszolgáltatás felhasználóbarát formája
7. Az adatszolgáltatás (megfizethető) költségei
8. Segítség az adatok gyakorlati értelmezésében

Természetesen az információhoz jutás rendszere maga is része egy tágabb rendszernek, hiszen az emberek és társadalmi szervezetek az esetek egy részében a megszerzett információ birtokában, lévén, hogy nem elégedettek vele, beleszólási jogot kérnek az információkkal kapcsolatos döntéshozatali eljárásba, illetőleg, amennyiben a döntés sem kedvükre való, jogorvoslatokhoz kívánnak folyamodni. A jelen tanulmányban nem vállalkozunk a közösségi részvétel teljes rendszere vagy akár csak az információhoz jutás jogi szabályozásának elemzésére, mivel ez a tanulmánykötet más fejezeteiben megtörténik. Feladatunk most csak annak vizsgálata, hogy a magyar joggyakorlat mennyiben vesz tudomást az információhoz jutás rendszerének egyes elemeiről és milyen mélységben elemzi, oldja meg az ott felmerülő problémákat.

A joggyakorlat hozzájárulása a titokvédelem szabályozásához

A releváns joggyakorlatot az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság hozzáférhető eseti döntései alapján, illetőleg ezt néhány helyen kiegészítve, az EMLA közérdekű környezetvédelmi ügyvédi irodájának néhány saját ügye illetőleg felmérése⁶ segítségével kíséreltem majd meg ismertetni. Az Alkotmánybíróság döntései azért lehetnek különösen fontosak a joggyakorlat számára, mert közvetlenül foglalkoznak az Adatvédelmi Törvény sérelmét jelentő alacsonyabb szintű jogszabályokkal.⁷

Ismét egy kis statisztika: az Alkotmánybíróság eddig mintegy 50 esetben tett közzé az adatvédelmi törvénnyel kapcsolatos határozatot, abból pedig 10 olyant találtam, amely nem a személyes adatok védelmére, hanem a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozott. Elképzelhető, hogy a személyes adatok védelme több alkotmányos problémát vet fel, de az is lehetséges, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatban a jogkereső társadalom még nem ismerte fel igazán azokat a problémákat, amelyek a hatóságok munkájának áttekinthetőségét, elszámoltathatóságát akadályozzák. Pedig szép számmal akadnak ilyenek.

A Legfelsőbb Bíróság talán még kevesebb figyelmet fordított a közérdekű adatokhoz való hozzájutás kérésére, bár ebben a témában óvatosan kell fogalmaznunk, hiszen Magyarországon ma még a bírósági ítéletek általában véve nem nyilvánosak.⁸ Lehetséges, hogy csupán az iránymutatónak számító ítéletek közzétételéért felelős szerkesztők kezelik mostohán a közösségi részvétel területét.

Az információszabadság korlátozásának elvi alapja

Nem csak az alkotmánybírósági normakontrollra, hanem az információszabadsággal kapcsolatos mindennapi joggyakorlatra is igaz értelmezési alapelv az, amit az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában megfogalmazott: „Az információszabadság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltan, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja, illetőleg ha az alapjogi korlátozást a fent idézett szempontok elkerülhetetlenül szükségessé teszik.”

⁶ Az ügyek közül számosat feldolgoztunk és a honlapunkon [<http://www.emla.hu/>] elérhetővé tettünk, a környezeti demokráciával kapcsolatos felméréseink, amelyeket a nemzetközi TAI módszertannal készítettünk (bővebben : The Access Initiative [<http://www.accessinitiative.org/>]) könyv formájában is vagy szintén elektronikus formában hozzáférhetők.

⁷ Például az 57/2000. (XII. 19.) AB határozatának indokolása szerint: „Mivel az Avtv. az Alkotmány 61. §-ában foglalt alapjog garanciális részletszabályait is tartalmazza, az Avtv. 19. és 20. §-ainak sérelmét jelentő jogszabályi rendelkezések egyben az Alkotmány 61. §-ának sérelmét is jelentik.”

⁸ Ez a helyzet kifejezetten szemben áll az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (4) bekezdésének követelményeivel.

Az Alkotmánybíróság ezt meghaladóan több alapelvet is megfogalmazott az információsza-
badság érvényesítésével kapcsolatosan, amelyek a jogalkotásra vagy akár a joggyakorlatra is irány-
adóak és következetes érvényesítésük esetén alapján változtathatják majd meg a közérdekű infor-
mációhoz való hozzájutás gyakorlatát Magyarországon.

Saját tapasztalataink az EMLA közérdekű környezetvédelmi ügyvédi irodájában azt támaszt-
ják alá, hogy a közérdekű (esetünkben: környezetvédelmi) adatokkal kapcsolatos jogviták eléggé
gyakorlatiak, bár az igaz, hogy viszonylag kisebb számban jutnak el a bíróságokig. Egy rövid levél-
váltás, amelyben felhívjuk az érintett állami szervek figyelmét az Adatvédelmi Törvény egyértel-
mű rendelkezéseire, esetleg kiegészítve az adatvédelmi ombudsman állásfoglalásaival, meggyőzi
az eljáró hivatalnokokat arról, hogy a kért adatot ki kell adniuk. Ahogyan nő azonban az ügyek
jelentősége, minél vitatottabb a tartalma, úgy csökken a hivatalnokok hajlandósága az Adatvédelmi
Törvény világos üzenetének a megértésére.

A következőkben az előző pontban javasolt témakörök szerint csoportosítjuk az összegyűjtött
gyakorlati példákat.

A szükséges (releváns) információ előállítása, rendelkezésre állása

A különböző állami szervek kifejezett jogszabályi kötelezettség, a felettes szerveik utasítása alapján
vagy egészen egyszerűen meghatározott feladataik végrehajtása érdekében sokféle adatot kötelesek
gyűjteni és feldolgozni. Ezeknek a kötelezettségeknek persze nem mindig tesznek eleget, anyagi,
szervezési hiányosságok vagy egyéb okok miatt. Elvileg az ilyen esetekben az adatkérő jogosult
az adat előállítását is követelni, bár megjegyezzük, hogy ha egy adatfajta beszerzésére nincs pénz
vagy az célszerűtlen, egyetlen vagy néhány adatkérő miatt aligha fog megmozdulni az állami szerv
gépezete – valószínűleg nem is lenne olyan bíróság, amely erre kötelezné.

Egészen más kérdés, ha az adatkérő hajlandó megfizetni az adat teljes költségét és az állami
szerv rendelkezik a szükséges kapacitással, hiszen akkor a polgári jog szabályai szerint megállapod-
hatnak és az ügy kikerül a jelen tanulmány alkotmányjogi-államigazgatási jogi vizsgálódási köréből.
A következőkben inkább az adat létezésének sokszor nem is olyan egyszerű kérdéseire összponto-
sítjuk a figyelmünket.

Létező, de nem az állami szerv kezelésében lévő adat

A Legfelsőbb Bíróság a BH 2003. 159. számon közzétett eseti döntésében egy olyan ügyben járt el,
ahol a felperes az alperesi állami szervtől (minisztériumtól) azon az alapon kért egy magáncégre
vonatkozó adatokat, hogy annak többségi tulajdonosa az illető szerv. A bíróság a következőképpen
foglalt állást: „Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely előírná, hogy az alperes a megismerni
kért adatot létrehozza vagy megszerezze, és azt a nyilvánossággal közölje. Az alperest mint a tulaj-
donos képviselőjét a gazdasági társaságokról szóló törvény szerinti jogok illetik meg, ezek azonban
nem kötelezik arra, hogy a társaság ügyeiről felvilágosítást adjon.”

Ezzel szemben az EMLA egyik ügyében⁹ a közérdekű adat kiadására indított per folyamán
elhangzott, hogy a megismerni kívánt méréseket nem az alperes közigazgatási szerv, hanem az alpe-
resi beavatkozó magáncég végezte, tehát azokat nem közpénzekből finanszírozták, a jegyzőkönyvek
kvázi magánzakvélemények. Az eljáró bíróságok nem fogadták el ezt az érvelést, hiszen azáltal,
hogy a mérési eredményeket a cég a hatósághoz egy engedélyezési eljárásban benyújtotta, ezek az
adatok az állami szerv kezelésébe kerültek.

⁹ EMLA [<http://www.emla.hu/ekojog2>] honlap a 354. jogesetszám alatt.

„Jövőbeli adat”

A Legfelsőbb Bíróság BH 2004. 16. szám alatt leközölt eseti döntésében a következők szerepelnek: „Az alperes egyetemhez intézett kérelemben egy olyan kérdés volt, hogy milyen változásokat terveznek a 2002-es felvételi rendszerben. Ez a kérdés nem közérdekű adatra, hanem egy jövőbeli, esetleg még létre sem jött elképzelésre vonatkozott, ily módon annak teljesítését az alperes alappal tagadta meg.”

A magam részéről nem értek egyet ezzel az érveléssel, mivel az információkérés tárgya ebben az ügyben szerintem valójában jelenidejű: terveznek-e most változást a következő év felvételi rendszerén? A felperes kérése tehát teljesen racionális volt, a felvételi rendszert általában nem egy pillanat alatt alkotják meg, azt célszerű minél előbb eltervezni és a terveket (bár valóban a jövőre vonatkoznak, de mint információ, természetesen már léteznek) az érintettekkel minél szélesebb körben megismertetni. Továbbmenve, nem tartom indokoltnak az adat és elképzelés vagy bármilyen más információ szembeállítását sem. Ez az Avtv. jogalkotói szándékának semmiképpen nem felel meg, nem látom semmilyen indokát annak, hogy a jogalkotó bármelyik nyilvánosságát már a definíció szintjén korlátozni akarta volna, ráadásul az elhatárolás rendkívül sok gyakorlati problémát okozna.

Az „egyirányú út” elve

Az Alkotmánybíróság 57/2000. (XII. 19.) AB határozatának indokolásában a következőket találjuk: „A képviselő-testületi ülésekről hangfelvétel készítése, illetve a számítógépes szavazógép használata nem kötelező az önkormányzatok számára. Ha azonban ilyen készül, akkor az általuk rögzítettek közérdekű adatnak minősülnek.”

Ez a döntés örvendetesen egészíti ki az adat létezésével kapcsolatos fejezetünk logikai rendszerét: miután vizsgáltuk azt a kérdést, hogy mi a helyzet akkor, ha egyes beszerezni rendelt adatok nem állnak rendelkezésre, valóban érdemes kitérni arra is, hogy mi történjék az olyan adatokkal, amelyek elkészítése nem volt kötelező, de a közigazgatási szerv mégis elkészítette. Teljesen nyilvánvalónak látszik, hogy az ilyen adat is, ha nem személyes adat, akkor közérdekű, és mint ilyent, ki kell adni.

Végül, a logikai rendszer teljessége jegyében, bár (még?) nincs rá gyakorlati példánk, megemlítjük, hogy az adatok létezése vagy nem létezése tulajdonképpen nem is diszkrét, egyszerű igennel vagy nemmel megválaszolható kérdés, számos közbenső változat is elképzelhető. Az adat és információ kettősségéről van itt tulajdonképpen ismét szó, az adatok megfelelő feldolgozottsági fokáról. Adott esetben nem csak a nyers adatsorral, de még a szakértők számára beszédes, rendszerezett adatokkal sem tudnak az adatkérők mit kezdeni, közérhető magyarázatra is szükségük van. Ezzel a kérdéssel tehát még foglalkoznunk kell a következő pontokban.

Az adatok közérdekű minősítésének megfelelően széles köre

Az információ közérdekű az Avtv. alapján akkor, ha az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében van és nem személyes adat. A joggyakorlatot vizsgálva felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy mennyire árnyalt ez a kép aszerint, hogy ténylegesen milyen típusú információról van szó. Nyilvánvaló, hogy van az információknak két kiemelt területe, ahol a közösségi kontrolnak kiemelt szerepe van: a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos és az állami tulajdon kezelésével kapcsolatos információk. Ezekkel a területekkel, látni fogjuk, a joggyakorlat is kiemelten foglalkozik.

A szabályozás tárgyi hatálya – az adatkezelő szervek

A 47/1993. (VII. 2.) AB határozat rögzíti: „A közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása nem csak a közhatalmat gyakorló szervekkel szemben, hanem minden olyan szervvel szemben is érvényesítendő alkotmányos követelmény, amely jogszabályi felhatalmazás alapján állami feladatot lát el, illetőleg közreműködik az állami feladatok megvalósításában.”

Kiemelten ide tartozik az állami tulajdon felhasználásának ellenőrzése. A BH 2003. 159. számon leközlött eseti döntés a következőképpen fogalmaz: „Az állami tulajdon felhasználásával kapcsolatos adatok általában közérdekű adatoknak minősülnek.” Ennek a követelménynek az érvényesüléséhez azonban, mint az előzőekben láttuk, feltétele, hogy az adat az állami szerv kezelésében legyen, ha pedig az állami tulajdon felhasználásáról az állami szerv nem közvetlenül gondoskodik, hanem valamilyen gazdasági társaság létrehozása útján, akkor a társaság birtokában lévő adatok nincsenek a kezelésében, még akkor sem, ha, mint többségi vagy kizárólagos tulajdonos, természetesen tud róluk.

A közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos szabályozás tárgyi hatálya szempontjából jelentősége lehet néhány elhatárolási kérdésnek, amelyeket a következőkben tárgyalunk.

A tudományos kutatás szabadsága

A tudományos kutatás szabadsága közvetlenül az Alkotmányból származó szabadságjog, gyakorlása nem függ attól, hogy az adatot ki kezeli, másfelől nem az állami szervek munkájának áttekinthetőségét és elszámoltathatóságát, hanem a tudományos és persze olykor a politikai kíváncsiság kielégítését szolgálja. További rendkívül lényeges különbség, hogy a tudományos kutatás szabadsága körén belül a személyes adatok védeltsége nem feltétlen, a személyes adat is kutatható, sőt, amennyiben a történelmi folyamat bemutatásához feltétlenül szükséges, nyilvánosságra is hozható.

A tudományos kutatás szabadságával kapcsolatos szabályozás tárgya ráadásul bizonyos fókig határozatlan is. Az Alkotmánybíróság nevezetesen, az államtitokról és szolgálati titokról rendelkező pártállami szabályokat (öt évvel a rendszerváltás után) megsemmisítő 34/1994. (VI. 24.) AB határozata az Alkotmány 70/G. §-ára hivatkozva kimondja, hogy a Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos élet szabadságát, tudományos igazságok kérdésében dönteni, a kutatások tudományos értékét megállapítani pedig kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

Az itt vizsgált megismerési jogcím és a közérdekű adatok nyilvánossága ugyanakkor alkotmányos szempontból rokon terület is, hiszen ugyanabból az alapjogból származtatható. Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában rögzíti, hogy „a szabad kommunikáció kitüntetett szerepére vonatkozó megállapítások az Alkotmány 70/G. §-ában biztosított szabadságjoggal kapcsolatban is irányadók (...) mivel a tudományos élet szabadsága a szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos alapjog egyik megnyilvánulása.”

A közhitelűség

A közhitelűség a polgári jog és az államigazgatási jog határterülete, egyebek közt az ingatlan-nyilvántartással és a térképi, földmérési adatokkal kapcsolatban használja a magyar jogalkotó. Nem az adatok közérdekűsége alapján, hanem a polgári jogi jogügyletek biztonságának érdekében enged nyilvánosságot egy konkrétan lehatárolt adatkörben.

Az Alkotmánybíróság egy döntésében¹⁰ megállapítja, hogy „az ingatlan-nyilvántartás adatai közérdekű adatok, az ingatlan-nyilvántartás közhitelű nyilvántartás. Az ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyon leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik. Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog – közelebről az ingatlantulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítéka.”

¹⁰ 15/1995. (III. 13.) AB.

Az idézet első mondatában a kétféle adat azonosításával nem értek egyet, hiszen az ingatlan-nyilvántartás számos adata személyes adat, amely csak egy sajátos körben és a közérdekű adatoktól teljesen különböző eljárási rendben hozzáférhető.

Az államigazgatási eljárás általános szabályainak alkalmazhatósága

Van még a jogunknak egy fontos területe, ahol az állami szervek, közelebbről, az államigazgatási szervek kezelésében lévő információhoz való hozzáférésnek a kérdése gyakran felmerül a joggyakorlatban. Az EMLA egyik ügyében¹¹ a D-i bevásárlóközpont építési engedélyének megküldését kértük az önkormányzati építési hatóságtól 2000. október 30-án a környékbeli lakók képviselőjében eljárva. A kérést az illetékes önkormányzati építési hatóság azzal utasította el, hogy egyedi államigazgatási ügyről van szó, amelyben a kérelmezők nem közvetlen telekhatáros szomszédok (ilyenek az adott ügyben egyébként nem is voltak, mert az építési területet közutak határolták), tehát az Áe. 3. § (4) bekezdése alapján nem rendelkeznek ügyféli joggal és az Áe. 41. § (1) és (2) bekezdései alapján sem tekinthetnének be az iratokba és a határozatba, mert nem tudják igazolni, hogy jogaik érvényesítéséhez vagy feladataik teljesítéséhez ez szükséges lenne.

Az ügyben eljáró bíróságok ezt követően annak rendje és módja szerint megállapították, hogy a kérdéses adatok helyi önkormányzati szerv által kezelt, nem személyes adatok, tehát az Avtv. 2. § 3. pontja alapján közérdekű adatok. A személyes adatok szerepét az ügyben már csak azért is eleve kizárta a bíróság, mivel az engedélyes nem természetes személy, hanem jogi személy volt. Nem kívánta egyébként megkerülni a bíróság az Áe. és az Avtv. viszonyának elvi jelentőségű kérdését sem, e tekintetben az ítélet indokolása így szól: „(...) az Áe 3. § (4) bekezdése és 41. § (1) valamint (2) bekezdései speciálisak az Avtv.-hez képest, ezekben az esetekben az ügyfelek vagy érdekeltek hozzáférhetnek az államigazgatási eljárás adataihoz, függetlenül attól, hogy azok közérdekű adatoknak minősülnek vagy sem”.

Az EMLA egy további ügyében a helyi lakosok érdekképviselői szervezete kívánt az A-i Hőerőmű egy újfajta tüzelőanyagáról bővebb információkhoz jutni, mivel tagjai aggódtak az esetleges légszennyezettség következményei miatt. Az illetékes elsőfokú környezetvédelmi hatóság korlátozás nélkül betekintést engedett számukra az eljárás összes iratába, ugyanakkor a másodfokon eljáró környezetvédelmi főfelügyelőség álláspontja szerint csak olyan mértékben lett volna engedélyezhető a betekintés, „amilyen mértékben azt az ügyfél ügyféli jogainak védelme indokolja”.

Ez a teljességgel elfogadhatatlan állásfoglalás élesen mutat rá annak a veszélyére, hogy ha a közérdekű adatokhoz való hozzáférést csak az államigazgatás speciális szabályai között vizsgáljuk és elfeledkezünk annak alkotmányjogi, elsősorban az Avtv.-hez köthető szabályairól.

Az integráció elve

Témánk szempontjából az integráció elvének azért van nagy jelentősége, mert a környezetvédelmi jogban kikísérletezett újfajta jogintézmények főként ennek az elvnek a segítségével terjedhetnek el más államigazgatási ágazatok gyakorlatában is.

Talán nem tűnik szakmai elfogultságnak, ha ennek alapján röviden kitérek egy környezetvédelmi jogi specialitásra is. Mint azt egyébként az ilyen jellegű ügyekben megszokhattuk, az eljáró bíróság az EMLA által vitt egyik építési ügyben¹² a Környezetvédelmi Törvényt is meghivatkozta, ezúttal annak 12. § (2) és (3) bekezdéseit, amelyek alapvetően rögzítik a környezetvédelmi információk nyilvánosságát. A környezetvédelmi törvény idézése fontos gesztus az ilyen ügyekben, mivel arra utal, hogy a bíróság elismeri, hogy az ilyen jellegű ügyek a területfoglalás, az élővilág zavarása, a megnövekedett gépkocsiforgalom és az ezzel járó zaj és bűz stb. miatt a környezet védelme szempontjából egyáltalán relevánsak.

¹¹ EMLA [<http://www.emla.hu/ekojog2>] honlap a 356. jogesetszám alatt.

¹² EMLA [<http://www.emla.hu/ekojog2>] honlap a 357. jogesetszám alatt.

A környezetvédelmi jogon belül ezt a megközelítést az integráció elvével írjuk le, ami szerint tehát a környezetvédelmi szempontokat integrálni kell azoknak az államigazgatási szerveknek a munkájába is, amelyek egyébként nem közvetlenül környezetvédelmi, hanem valamilyen gazdasági vagy egyéb területet igazgatnak.

Az adatokhoz hozzáférni jogosultak körének megfelelően széles körű meghatározása

A magyar jog és joggyakorlat rendkívül szélesen határozza meg az adatokhoz hozzáférni jogosultak körét, olyannyira, hogy egyes esetekben már az is felmerül, nem veszélyeztet-e ezzel a jogintézmény hatékonyságát.

A közérdekű információhoz hozzájutni jogosult személyek körének jogellenes korlátozása

Az Alkotmánybíróság 57/2000. (XII. 19.) AB határozatában megsemmisítette az Újpesti Önkormányzat Képviselő-testülete egyik rendeletének néhány mondatát, amellyel a testület csupán a képviselők részére engedte volna meg, hogy a testületi ülésekről készített hangfelvételeket meghallgassák, illetőleg szavazógéppel történő szavazás esetén a szavazásról készült számítógépes listába betekinthessenek.

Egy másik határozatban¹³ hasonlóan járt el az Alkotmánybíróság: Nagylóc Község Önkormányzatának az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelete egyes bekezdéseit semmisítette meg, mivel az kizárólag a helyi választópolgárok számára tette lehetővé a képviselő-testületi dokumentumokba való betekintést.

Az információt kérő személye más jogosultságok esetén

Az előző pontban láthattuk, hogy az állami és egyéb szervek kezelésében lévő adatokhoz nem csak a közérdekű adatok nyilvánosságának alkotmányos követelményei alapján lehet hozzáférni, hanem egyéb jogcímenek is. Ezekkel kapcsolatosan az alanyok köre már behatárolt lehet. Az Alkotmánybíróság határozatában¹⁴ például a tudományos kutatás szabadsága körében a következőképpen érvelt: „(...) téves az indítványozónak az az álláspontja, hogy a kutatói minőség megkövetelése is alkotmányellenes követelmény. Az Alkotmány 70/G. § (1) bekezdése alapján az állam a tudományos élet szabadságát garantálja. A kommunikációs alapjogok e nevesített szabadságjogának sajátja – ahogy erre az Alkotmánybíróság fentebb utalt -, hogy a benne foglalt állami kötelezettséggel, alkotmányi feladattal szemben az alanyi jogok jogosultjai a tudomány művelői. Vagyis a tudományos élet szabadsága mindenkit megillet ugyan, azaz mindenkire vonatkozik, a szabadságjog konkrét jogosultjai ugyanakkor meghatározhatók.”

Az információhoz jutás célja

Ahogy jogunk a közérdekű információhoz való hozzájutás biztosítása során nem tesz különbséget egyes személyek között, úgy, következetesen, az adatkérők célkitűzéseit is irrelevánsnak minősíti.¹⁵

Ezzel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság bátran elébe ment a várható ellenérveknek: „Az Avtv. nem tartalmaz olyan korlátozó rendelkezést, amely a közérdekű adatok megismerését célhoz kötötté teszi. Ezáltal a szabályozás megengedi azt is, hogy a kérelmező ne csupán közérdekből, hanem pl. saját jogos érdekei érvényesítése, vagy csoportérdek megvalósítása céljából kezdeményezze

¹³. 19/1995. (III. 28.) AB.

¹⁴. 34/1994. (VI. 24.) AB

¹⁵. 19/1995. (III. 28.) AB.

a közérdekű adat megismerését. Az Avtv. szerint a közérdekű adatot kezelő szerv nem jogosult az adatkérés céljának vizsgálatára sem.”

Ráadásul: „Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése nemcsak a közérdekű adatok megismeréséhez, hanem ezeknek az adatoknak a terjesztéséhez való jogot is biztosítja. A közérdekű adatok terjesztése egyaránt jelentheti az adatok köz-, illetve magáncélú megismertetését és felhasználását.”

A jogalkotó és a jogalkalmazó célja tulajdonképpen világos: az adatkérő érdekeltségének, az adatokkal való céljainak firtatása alkalmas lehetne arra, hogy azzal az adatkezelők visszaéljenek. Végnélküli viták indulhatnak, hogy az egyes adatkérések mögött meghúzódó célok egyfelől valósak-e, másfelől pedig megfelelően legitimek-e. Meglehet, hogy mire ezeket a vitákat eldöntenék, az esetek nagy részében az adatok az adatkérő számára már teljesen érdektelenné válnának.

Az Amerikai Környezetvédelmi Hivatal (EPA) munkatársai szerint az Információs szabadság Törvény (FoI) alapján beadott közérdekű információ iránti kérelmek 95%-a az adatgazda ipari cégek versenytársaitól származik.¹⁶ Természetesen, ennek megfelelően mind az ipari vállalatok, mind a hatóságok (nagy egyetértésben) minden eszközzel igyekeznek a nyilvánosság számára rendelkezésre álló információ körét szűkíteni, az információ tartalmát szűrni, módosítani, lerövidíteni, stb. Látható tehát, hogy a jogintézmény hitelvesztése folyik: egy kisebb, egyébként valós, de talán más eszközökkel is kezelhető veszély megelőzése miatt megkérdőjeleződik az egész jogintézmény léte, értelme.

Véleményem szerint, ha komolyan gondolja a közérdekű információhoz való hozzájutás biztosítását, sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó nem takaríthatja meg az azzal járó erőfeszítéseket, hogy pontosan tisztázza, ki, milyen körülmények között és milyen célra jogosult a közérdekű információhoz való hozzájutáshoz, illetőleg – mert nyilvánvalóan ez a témakör is külön kidolgozást igényel – terjesztéséhez.¹⁷ Ehhez a kérdéshez a felelős részvétel témaköre kapcsán még visszatérünk.

A titok-körök szűk körű és jól meghatározott volta

A titok jogi természetének értelmezésére azt javaslom, hogy tekintsük azt a közérdekű információ nyilvánosságának főszabálya alól megállapított jól körülhatárolt kivételnek. Ez a megközelítés a bizonyítási teher és a bizonytalan esetek eldöntése kérdésében döntő jelentőségű lehet, emellett tág teret ad az alkivételek megfogalmazásának és gyakorlati érvényesítésének is.

A titkokat tartalmuk, a védett érdekek szerint alapvetően három kategóriába sorolhatjuk: a legfontosabb állami érdekeket védő, az államigazgatás zavartalanságát védő és harmadik személyek érdekeit védő titkok. Az egyes titokfajtákkal kapcsolatos joggyakorlat ugyan még nem eléggé részletes, azonban mindhárom területről be tudunk mutatni egy-egy problémát.

Szolgálati titok

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat 3.2. pontjában az állami és államigazgatási titokfajták elhatárolása szempontjából fontos okfejtést találhatunk, ezt követően pedig a bíróság összefoglalja a szolgálati titok legfontosabb ismérveit: „A Ttv. 4. §-a szerinti szolgálati titok kategóriával történő nyilvánosságkorlátozás az állami szerv eljárása zavartalanságának, illetéktelen befolyástól mentes gyakorlásának biztosítását szolgálja (...) A szolgálati titokká minősítés esetében tehát komolyabb érdekek indokolják a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását.”

Az az érvelés, hogy az államigazgatási szervek működésének zavartalannak, illetőleg külső befolyástól való mentesnek kell lenni, idejétmúlt érvelésnek hangzik. Úgy gondolom, hogy az államigazgatási szervek döntéshozatali eljárásának nem zavartalannak és főleg nem külső befolyástól

¹⁶ Ruth Bell, személyes közlés.

¹⁷ Az ezzel kapcsolatos érveket és ellenérveket részletesen kifejti Ruth Bellel írt „Like Minds?” című cikkünkben (American Law Review, 2004/3.).

mentesnek kell lennie, hanem szakmailag magas színvonalúnak és pártatlannak, bizonyos esetekben pedig méltányosnak. Ezekhez a követelményekhez inkább az eljárás nyilvánossága, semmint titkossága visz közelebb.

Munkadokumentumok

Az államigazgatási szervek zavartalan működése szempontjából fontos titokfajtáról szól a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat: „A belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntéselőkészítés 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 döntéselőkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.”

Azt, hogy mennyire vissza lehet élni ezzel a meglehetősen sommásan meghatározott titokfajtaival, azt jól példázza egy ügy az EMLA gyakorlatából. A 2001-ben a Miskolci Városi Bíróság előtt indult ügyben¹⁸ a felperesek a környezetvédelmi hatóság kötelezését kérték közérdekű adatok kiadására. A hatóság egy üzem számára meghatározott anyagok kísérleti égetését engedélyezte, meghatározott mennyiségben és meghatározott körülmények között. Az előírt időszakban a gyárnak kétszer kísérleti levegőszennyezőanyag-kibocsátás mérést kellett végeznie, amelyek eredményét azután az eljárás környezetvédelmi engedélyezési eljárásban is fel kívánták használni. A gyár környékén élők és a nevükben fellépő környezetvédelmi társadalmi szervezet természetesen kíváncsi lett volna a mérési eredményekre, azonban azok kiadását a környezetvédelmi felügyelőség megtagadta arra hivatkozással, hogy azok az ügyben a végleges döntés előkészítését szolgálták.

Az eljáró bíróságok a kért adatok kiadásáról rendelkeztek, az adatszolgáltatás azonban jelentős, mintegy egy éves késedelmet szenvedett és ez megengedhetetlen az olyan jellegű információkkal kapcsolatosan, amelyekről a lakosság egészsége is függhet.

Automatikus nyilvánosság-korlátozás

Az államigazgatási munkadokumentumokra vonatkozó titokfajta az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat 3.1. pontjában kifejti: „Az ún. automatikus nyilvánosságkorlátozás tulajdonképpen egyfajta könnyítést jelent a közérdekű adatokat kezelők számára, hiszen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatokat, iratokat – azok keletkezésének pillanatában – nem kényszerülnek egyenként titkosítani.” Itt viszont fel kell tennünk a kérdést: Vajon milyen jogalapjuk lenne az államigazgatási szerveknek kivétel nélkül az összes irataik titkosítására?

Véleményem szerint ráadásul rendkívül szerencsétlen az „automatikus nyilvánosság-korlátozás” elnevezés, és nemkülönben a mögötte húzódó leegyszerűsítő szemlélet. A formális határozat meghozatala és kiadmányozása előtt született államigazgatási dokumentumok nyilvánossága vagy titkossága kérdésében nem kerülhető meg a közérdekű adat jogintézmény céljának, illetőleg a korlátozások értelmének egybevetése és arányosítása.

A döntés-előkészítési anyagok hozzáférhetősége

„Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntés-előkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka »színvonalának«, »hatékonyságának« és befolyásmentességének. A döntés-előkészítéssel kap-

¹⁸ Az ügy részletesebb leírása és a vonatkozó ítéletek megtalálhatók az EMLA [<http://www.emla.hu/ekojojog2>] honlapon a 354. jogesetszám alatt.

csolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasznosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé.¹⁹

Igaza van az Alkotmánybíróság fent idézett döntésének, miszerint a döntés-előkészítési adatok titkosságát differenciálni kell. Véleményem szerint e körben a titkos és nyilvános adatok elkülönítését tartalmi indokokra kellene visszavezetni, a védett érdekek által diktált megoldást kellene választani. Indokolt lehet a nyilvánosság kizárása az eljáró tisztviselők személyes jellegű adatai, munkamódszerei, javaslatai, vázlatai tekintetében, nem lehet viszont indokolt olyan dokumentumok tekintetében, amire később a döntést alapították, még abban az időben sem, amikor a döntés még nem született meg, hiszen a közérdekű információ megszerzésének legkézenfekvőbb motívuma éppen az, hogy a döntéseket befolyásolják. Ettől a lehetőségtől pedig indokolatlanul fosztaná meg a jogosultakat az Alkotmánybíróság idézett jogértelmezése.

A döntés előkészítésével kapcsolatos titok és a belső használatra szánt iratok titkosságának összefüggése, elhatárolása

Az Alkotmánybíróság a kétfajta titok között olyan szoros összefüggést lát, hogy azok tulajdonképpen egy fogalomra olvadnak össze: „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.”²⁰ A már többször idézett 12/2004. (IV. 7.) AB határozat hasonló szellemben foglalkozik az államigazgatás működése szempontjából lényeges két titokfajta viszonyával.

Jogosnak találom az Alkotmánybíróság felvetését a tekintetben, hogy, miként a döntés-előkészítési titkot, úgy a belső használatra szánt anyagok titkosságát is megfelelő korlátok közé kell szorítani. E tekintetben is azonban az a véleményem, hogy az elhatárolásnak a közösségi részvétel, a közérdekű információhoz való hozzájutás társadalmi, jogalkotói céljaiból kell kiindulnunk. E célkitűzések éppen, hogy nem az államigazgatási szervek külső befolyástól mentes munkájára irányulnak, hanem arra, hogy afelett megfelelő társadalmi kontrol érvényesülhessen. E tartalmi szempontból tehát semmilyen belső használatra készült irat nem lehet titkos, amennyiben azt konkrét államigazgatási határozat meghozatalánál figyelembe veszik vagy egyébként az állampolgárok és szervezeteik jogát, kötelezettségeit befolyásolhatja. Hasonlóképpen, az alkivételek közé kell sorolnunk még az állami vagyon kezelésével kapcsolatos belső iratokat is.

Egyébként, bár a döntés-előkészítő és a belső használatra készült dokumentumok titkossága mögött valóban hasonló jogalkotói szándék húzódik meg, véleményem szerint a két titokfajta mégsem teljesen egy és ugyanaz. Nyilván sok dokumentumra rámondhatjuk, hogy mindkét kategóriának megfelelnek, de az is egyértelműnek tűnik, hogy nem minden belső használatra készült dokumentum vonatkozik döntések előkészítésére. A kétfajta titkot egyébként az Aarhusi Egyezmény 4. cikk (3) bekezdése is külön említi.

Banktitok

Amennyiben egy adott információ nem sorolható egyértelműen a titokfajtaról rendelkező jogszabály valamelyik kategóriája alá, úgy mindenképpen az adat közérdekűsége, mint főszabály kell, hogy érvényesüljön. Ennek szellemében húzza alá a titokfajták kivétel jellegét a Legfelsőbb Bíróság BH

¹⁹. 12/2004. (IV. 7.) AB

²⁰. ABH 1994, 177, 190.

2003. 159. számon leközölt eseti döntése (ezúttal a harmadik személyek jogait védő titokfajtákon belül).²¹

Üzleti titok

Jóllehet elméletileg nagy jelentőségű, a különböző közérdekű adatokkal foglalkozó fórumokon sokszor hivatkozott kérdés, az üzleti titokkal a Legfelsőbb Bíróságnak mindössze másfél tucat közzétett eseti döntése foglalkozik. Azon belül egyetlen olyan döntést találtam, amelyben az üzleti titoknak a nyilvánosság tagjai által történő megismerése (vagy annak kizártsága) szempontjából releváns lehet. A közzétett jogesetben²² egyebek között szó esik arról, hogy az üzleti titok kiadása vagy kiadásának megtagadása kérdésében mi a helyes gyakorlat: a titokgazda beleegyezése vagy tiltakozásának hiánya.

Mára azonban a Ptk.-nak az Üvegzséb Törvénnyel²³ meghatározott 81. §-a teljesen egyértelmű helyzetet teremtett. Eszerint az üzleti titok védelméhez mindenképpen szükséges, hogy az adatgazda kifejezetten, tevőlegesen nyilvánítsa ki meghatározott adatok titokban tartásával kapcsolatos igényét. Ráadásul, tartalmánál fogva semmiképpen sem minősülhet üzleti titoknak az állami vagy helyi önkormányzati költségvetés felhasználásával, kezelésével stb. kapcsolatos adat.

Logikai titok, logikai nyilvánosság

Bár az irányadó döntések újból és újból leszögezik a titkok kivétel jellegét, az ezzel ellentétes szemlélet mégis gyakran felüti a fejét. Ennek leggyakoribb módszere az, hogy az eljáró állami szervek más rendelkezésekből mintegy kikövetkeztetik bizonyos adatfajták titkos voltát. Ennek egyik gyakori esete az, amikor az önkormányzatok a nyilvánosság kizárását egyes képviselő testületi ülésekről úgy értelmezik, hogy akkor az összes ezzel kapcsolatos adatot automatikusan titoknak kell minősíteni.

A leközölt eseti döntésben²⁴ az alperes önkormányzat képviselő-testülete a városi szeméttelép működtetésével kapcsolatos kérdéseket tárgyalta és zárt ülés tartását rendelte el, a jelen lévő felperest az ülésről kiküldték, majd ezt követően az alperes a zárt ülésről készült jegyzőkönyvbe a felperesnek betekintést sem engedett. Az eljáró bíróságok szerint „az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése²⁵ alapján a zárt ülés anyagát tartalmazó jegyzőkönyvbe a választópolgárok nem tekinthetnek be. Ez értelemszerűen kizárja azt, hogy a választópolgár az Avtv. szabályai alapján követelje a zárt ülésről készült jegyzőkönyvbe foglalt adatok szolgáltatását, még akkor is, ha a zárt ülés jegyzőkönyvébe foglalt adatok közérdekű adatoknak minősülnek”.

Az ellenkező esetben viszont, általános szabályként mondható ki, hogy minden olyan dokumentum, amely az olyan ülésekről, állami szerv hivatalos eseményeiről stb. származik, ame-

²¹ BH 2003. 159. „A jogerős ítélet helytállóan utalt arra, hogy a felperes által közölni kért adat közérdekű adatnak minősül. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek a törvény hatályát megállapító rendelkezései között az 1. § a) pontja szerint a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni a Magyar Köztársaság területén végzett, a törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és bankképviseleti tevékenységre, valamint betétbiztosításra. A P. bank Rt.-nek az a tevékenysége, hogy az M. N. című napilapra pénzt fordított, nem tekinthető az előzőekben hivatkozott törvény hatálya alá tartozó tevékenységnek, ezért ez az adat nem minősül az 50. § (1) bekezdésében meghatározott banktitoknak.”

²² BH 1996. 193. Az adott ügyben a felperes magánszemély írásban kérte az alperesi önkormányzat jegyzőjét, hogy a községükben közpénzekből tervezett tornaterem engedélyezett terveiről, a kivitelező költségvetéséről, az építési naplóról és a számlákról adjon számára tájékoztatást. A jegyző válaszában közölte, hogy ezeket az adatokat nem adhatja ki, mivel ahhoz a kivitelező nem járult hozzá. A Legfelsőbb Bíróság döntéséből úgy tűnik, bár nem ez volt a per fő kérdése, hogy e tekintetben is elfogadta a jegyző álláspontját.

²³ 2003. évi XXIV. tv.

²⁴ BH 2000. 209

²⁵ A BH megjelenése óta az Üvegzséb Törvény új rendelkezése a Helyi Önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 17. § (3) bekezdését úgy módosította, hogy a külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.

lyek nyilvánosak voltak, maga is nyilvános kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság határozata²⁶ ezzel kapcsolatban a következőképpen érvel: „Nem igényel különösebb bizonyítást az, hogy ha a képviselő-testületi nyilvános ülésen hallgatóként történő részvétel alkalmával az ott elhangzottakat és a képviselők által leadott szavazatokat bárki megismerheti, azokról feljegyzéseket, sőt felvételeket készíthet és azokat később szabadon terjesztheti, akkor ugyanígy bárkinek joga van arra, hogy az elhangzottakat rögzítő magnó- (esetleg video-) felvételek tartalmát megismerhesse, illetve, hogy a szavazások eredményét dokumentáló számítógépes listáról – arányos díj ellenében – másolatot kapjon.“

Közérdekű adatok kiadása a titkos adatrészek elkülönítésével

Az EMLA egyik ügyében a helyi lakosok jelentős érdeklődést mutattak az önkormányzat tulajdonában lévő D-i strand hosszabb időtartamra való bérbeadásával kapcsolatos önkormányzati döntés iránt. A képviselő testület sajnálatos módon az ezzel kapcsolatos üléseit a magánszemély bérlő üzleti adataira tekintettel rendre zártan nyilvánította. Az ügyben a lakosok Adatvédelmi Biztoshoz fordultak, aki azt javasolta, hogy a D-i önkormányzat a zárt ülés jegyzőkönyvében különítse el az esetlegesen üzleti titkot képező részeket a többi adatot pedig adja ki. A jegyző nem tartotta magára nézve kötelezőnek ezt az egyébként nagyon is logikus és törvényes eljárást és az akkori jogi helyzetben a helyi lakosok érdekképviseleti szervezete által az adat kiadása végett indított perben eljáró bíróságok is neki adtak igazat. Fontos megjegyezni, hogy a nem titkos adatrészek elkülönítése környezetvédelmi adatok vonatkozásában a törvényi kihirdetés miatt a magyar jog részét is képező az Aarhusi Egyezmény 4. § (6) miatt valamennyi esetben kötelező.

A specifikus szabályozás elve

A közösségi részvétel és ezen belül a közérdekű információhoz való hozzájutás sok tekintetben új jogintézmény, nincsenek még meg a közigazgatási rendszerünkben az automatikus érvényesülésnek a kitaposott útjai. Ellenkezőleg, igencsak tapintható az ellenkezés egyes államigazgatási szervek körében az ellen, hogy információ-monopóliumukat fel kell adni és a rendelkezésükre álló információt, amely bizonyos diszkrecionális jogokat biztosított számukra eddig (pl. egyes döntéseket alapíthatnak meghatározott információra, más döntéseket ugyanabban a körben megint más információra). A közösségi részvétel területén tehát a tömör, ráutalásos szabályozási mód nem megfelelő, a jogalkotó köteles e téren a jogintézményeket részletes eljárási és technikai szabályokkal kiegészíteni.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a részletes szabályozás elve tekintetében egy bizonyos fejlődés tapasztalható. Az e témakörben született legkorábbi döntés, a 47/1993. (VII. 2.) AB határozat még nem tartja ezt az elvet fontosnak.²⁷

Az Alkotmánybíróság 57/2000. (XII. 19.) AB határozatának indokolása már kifejezetten aláhúzza a hiányos szabályozás alkotmányellenes voltát: „Az a körülmény azonban, hogy a kifogásolt rendelkezések egy tágabb – nevezetesen a „mindenki” vagy „bárki” szavakkal megragadható – személyi kör tekintetében hallgatnak, ... a logikai értelmezés alapján arra enged következtetni, hogy e tágabb személyi kör számára – szemben az önkormányzati képviselők által alkotott szűkebb személyi körrel – a szabad hozzáférés joga nem biztosított.“

²⁶ 57/2000. (XII. 19.) AB határozat

²⁷ „Az a tény, hogy sem az MFBtv., sem a Htp. nem tartalmaz a közérdekű adatok megismeréséhez való jog gyakorlását biztosító garanciális szabályokat, nem határozza meg a közérdekű adatokhoz való hozzáférés eljárási rendjét, nem jelenti azt, hogy az alkotmányos alapjog érvényesítésének jogi garanciái hiányoznak. Azzal, hogy a Hpt. idézett szabálya közérdekű adatnak nyilvánította az 55/A. §-ban meghatározott adatokat, azok az Avtv. rendelkezései alapján az Avtv. közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó előírásainak hatálya alá tartozó adatokká váltak.“

A folyamat betetőzése az, hogy a részletes szabályozás elvéből az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában konkrét döntést vezetett le éppen a sokat vitatott döntéselőkészítési titokkal kapcsolatosan²⁸.

(Erről bővebben ír Dr. Földes Ádám a tanulmánykötet következő cikkében. A szerk.)

A megszorító értelmezés elve

Az Alkotmánybíróság a megszorító értelmezés elvét az információszabadság alkotmányos védelmének magas szintjéből vezeti le. A 34/1994. (VI. 24.) AB határozat indokolásában a következő szerepel: „A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az »anya-jog«, a véleménynyilvánítás szabadságjoga.”

Az arányosság elve

Az arányosság elvének két része van. Egyfelől azt jelenti, hogy magára a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozására sem kerülhet sor, amennyiben a konkuráló érdek nem arányítható a közérdekű adatok nyilvánosságának érdekével. Másfelől pedig az adatok hozzáféréseinek korlátozása, amennyiben erre mégis sor kerül, ugyancsak arányban kell álljon a versengő érdek nagyságával. Ahogy az Alkotmánybíróság határozata fogalmaz: „az alapjogi korlátozásnak a korlátozással elérni kívánt céllal arányban kell állnia.”²⁹ Sőt, továbbmenve, az egy évvel később keletkezett határozatban már kijelenti: „a szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás, továbbá a nem törvényi korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.”³⁰

²⁸. „Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg azért, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2004. december 31-ig tegyen eleget.”

²⁹. 34/1994. (VI. 24.) AB „A közérdekű információk kiadását csak az alapjogi korlátozással szemben támasztott alkotmányos követelmények fennállása esetén lehet megtagadni. Valamely szervezet tevékenységére, működésére vonatkozó adat – ha az nem személyes adat – tehát csak akkor titkosítható, ha az adat titkosítása elkerülhetetlenül szükséges, mert valamely más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében az mellőzhetetlen. Ha pedig az adat személyes adat, az állam alapjogvédelmi kötelezettsége arra vonatkozik, hogy törvényi úton szabja meg a versengő alapjogok alkotmányos védelmének és korlátainak a kereteit. Ennek során a meghatározó ismérv az arányosság szempontja, vagyis az, hogy az alapjogi korlátozásnak a korlátozással elérni kívánt céllal arányban kell állnia.”

³⁰. 15/1995. (III. 13.) AB „a szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás, továbbá a nem törvényi korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes. (...) Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”

Az adatszolgáltatás időszerűsége

Az EMLA egyik ügyében³¹ az M-i környezetvédelmi alapítvány képviselőjében 2000. decemberben adtuk be a közérdekű adat kiadása iránti kérelmünket, amelyre az illetékes környezetvédelmi felügyelőségtől 8 napon belül, még 2000. decemberében választ kaptunk, elutasító tartalommal. A keresetlevelet 2001. januárjában adtuk be, az illetékes városi bíróság 2001. szeptemberben hozott ítéletet, ami nem tekinthető különösebben késedelmesnek, figyelemmel arra, hogy az ügyben 3 tárgyalást tartottak, amelyek egyikén a felek részleges egyezséget is kötöttek. A másodfokú ítélet 2001. decemberében született meg, azt mondhatnánk, példamutatóan gyorsan. Ugyanakkor az adatkérő társadalmi szervezet egy évvel az adatkérés után már jóval nehezebb helyzetben volt, amikor a kért levegőtisztasági kibocsátási adatokat akarta felhasználni, hiszen az annak alapján indult környezeti hatásvizsgálati eljárás már régen folyamatban volt.

Ugyancsak az EMLA jogásza kezelte³² azt az ügyet, amelyben az érintett helyi lakosok a D-i összekötő út új nyomvonalára kiadott közútépítési engedélybe szerettek volna betekinteni. Az adatkérésre először 2000. október 30-án került sor, majd, mivel erre a beadványunkra és a szóbeli sürgetésekre sem kaptunk választ hosszabb ideig, 2001. február 28-án ismét írásban fordultunk az útügyi hatósághoz, ugyanezzel a kéréssel. Ekkor már kaptunk választ, amely elutasító volt, majd a megindult perben az útügyi hatóság lényegében saját korábbi felróható magatartásából kívánt előnyt kovácsolni, mondván, hogy eredeti, 2000. októberi kérésünkhöz képest (amire nem válaszolt) a keresetindításunk elkésett: „azzal, hogy felperes 2001. február 28-án ismételt előterjesztette a kérelmét nem vált jogosulttá a perindításra és így a keresetlevelét a Pp. 130. § (1) bekezdés h) pontja alapján idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani”.

A bíróság a felperes kérelmének helytadó ítélete indokolásában kifejtette, hogy „az a tény, hogy a hatóság a kérelemre nem nyilatkozott, nem minősül a kérelem megtagadásának”. Ezt a helyzetet ugyanis nem szabad azzal a hasonló szituációval összetéveszteni, amikor a hatóság hallgatását az ügyfél érdekében minősíti a joggyakorlat megtagadó határozatnak. Ez csak egy hiánypótló megoldás és semmi esetre sem szolgálhat az ügyfél jogorvoslati joga kijátszására. Ehhez hozzátehetnénk még azt, hogy az államigazgatási szerv hallgatása nem köthető konkrét időponthoz, az ügyfél tehát elvileg az ügyintézési határidő lejáratát követően ésszerű időtartamon belül bármikor jogorvoslatot élhet. Az időtartam ésszerűségének megítélésénél figyelembe kell venni az ilyen jogesetek összes körülményét, egyebek közt azt is, hogy az adott ügyfajtákban az adott hatóságok általában milyen késedelemmel dolgoznak, mennyi idő elteltével érezheti még jogosan az ügyfél azt, hogy választ fog kapni egyáltalán az ügyében.

Általánosságban is kimondhatjuk viszont, hogy bizonyos esetekben az információ a megkérését követően hónapokkal, sőt egy évvel később még inkább, már okafogyott lehet. Különösen igaz ez a környezeti, egészségügyi kockázatokkal kapcsolatos információkra nézve, amelyek a legtöbbször azonnali intézkedést igényelnének.

Az adatszolgáltatás felhasználóbarát formája

Az adatokhoz való hozzájutás formájának (azaz annak, hogy az ügyfél esetleg csak betekintethet-e az iratokba, jegyzetelhet, esetleg másolatot is készíthet, illetőleg, ha másolatot készíthet, azt milyen adathordozón viheti magával) néha csak gesztus értéke van, a nem megfelelő formában megkapott információ némi kényelmetlenség árán mégiscsak hozzásegíti az adatkérőt céljának eléréséhez.

Az EMLA egyik ügyében viszont a nem megfelelő formában megkapott információknak komoly kihatása volt az adatkérők érdekérvényesítési képességeire. 1999-ben a helyi lakosok érdekvédelmi szervezete az Ajkai Hőerőmű egyik új, tisztázatlan összetételű tüzelőanyagának engedélyezési eljárásából szerettek volna adatokat szerezni, ezért fordultak az illetékes környezetvédelmi felügyelőséghez. A felügyelőség a válaszlevelében közölte, hogy az iratok megküldéséről nem lehet

³¹ EMLA [<http://www.emla.hu/ekojob2>] honlap a 354. jogesetszám alatt.

³² EMLA [<http://www.emla.hu/ekojob2>] honlap a 357. jogesetszám alatt (két D-i vonatkozású ügyet ismeretünk ebben a jogesetben a honlapon).

szó, azonban azokba a civil szervezet képviselői bármikor betekinhetnek és arról jegyzeteket készíthetnek. Az adott esetben távolról sem volt mindegy, hogy egy később megindítandó közigazgatási jogorvoslati eljárásban, vagy kártérítési perben az ügyfeleknek meghatározott dokumentumokról másolatok állnak-e az adatkérők rendelkezésére vagy csupán a saját, kézzel írott jegyzeteik.

Az adatszolgáltatás formájának más esetekben a költségekre van jelentős kihatása, illetőleg arra, hogy milyen gyorsan és milyen sok emberhez, szervezethez juthat el az adott információ. Az Aarhusi Egyezmény Preambulumában a nemzetközi jogalkotó külön is kitér a modern információterjesztési eszközök alkalmazásának elvére.³³ A Magyar Alkotmánybíróság is utal egy döntésében³⁴ arra, hogy a modern tömegmédiakorszakában a képviselő-testület tagjai tevékenysége feletti demokratikus kontroll ezekkel a technikai lehetőségekkel hatékonyabban valósítható meg.

Az Alkotmánybíróság egy másik ügyében³⁵ Nagylóc Község Önkormányzatának az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletének egyes bekezdéseit megsemmisítette, mivel azok a képviselő-testület előterjesztéseibe és az ülés jegyzőkönyveibe a betekintést csupán az ülést követő 60 napig tette lehetővé. Az indokolás szerint: „Az önkormányzat közérdekű adataiba való betekintést az Avtv. és az Ötv. időbeli meghatározás nélkül biztosítja. Az Ör.-nek az említett iratok megismeréséhez való jog gyakorlásának időbeli korlátozását tartalmazó előírásai ezért ugyancsak ellentétesek az Alkotmány, az Avtv. és az Ötv. már említett rendelkezéseivel.”

A szabályzat szerint egyébként a jegyzőkönyvből fénymásolat készítése sem volt engedélyezhető, ugyanakkor a helyi választópolgár írásbeli kérelmére az általa megjelölt jegyzőkönyvi oldalakat a hivatal 15 napon belül hiteles másolatban elkészítette és megküldte az állampolgárnak – feltéve, ha az ügyfél előzetesen kifizette az illetékekről szóló jogszabályban meghatározott másolási díjat, valamint a kérelem általános illetékét. Ez a technikai korlátozás is tehát az adatkérés költségeinek a témaköre felé irányítja a figyelmünket.

(Ehhez a témához tartozik az elektronikus információszabadságról szóló törvény is, melyről a tanulmánykötet következő, dr. Földes Ádám által írt tanulmánya szól részleteiben. A szerk.)

Az adatszolgáltatás (megfizethető) költségei

Költségek felszámítása, mint az adatkérés korlátozásának egyik eszköze

Az imént idézett alkotmánybírósági ügyben³⁶ az önkormányzat szabályzata szerint a testületi ülésekről készített magnófelvétel meghallgatásának „alapdíja” a mindenkor érvényes általános eljárási illeték összege, melyet az állampolgárnak előre kell megfizetnie. A szabályzatnak a költségekre vonatkozó részeit az Alkotmánybíróság ugyancsak megsemmisítette, mivel azok ellentétesek az Avtv. 20. § (3) bekezdésével amely ugyan kifejezetten lehetővé teszi, hogy az adatközlő igényelhesse az adatközléssel kapcsolatban felmerült költségek megtérítését, ugyanakkor garanciális rendelkezésként előírja, hogy a költségtérítés mértéke az adatközléssel felmerült költségeket nem haladhatja meg, valamint azt, hogy a kérelmező kérésére a költség összegét előre közölni kell.

Költségek felszámítása, mint az adatkérés ésszerű keretek közé szorításának eszköze

Természetesen olyan esetek is előfordulnak, amikor az adatszolgáltatás minimális költségeinek felszámítása nélkül egyes adatkérők ésszerűtlenül nagy mennyiségű adatot igényelnének. A Legfelsőbb Bíróság BH1996. 193. számon közzétett jogesetében a felperes írásban kérte az alperesi önkormányzat jegyzőjét, hogy másolatban küldje meg részére a képviselő-testület három ülésének teljes

³³ „Megjegyezve, hogy e vonatkozásban a tömegtájékoztatási eszközök, illetőleg az elektronikus és a kommunikáció más jövőbeli formái nagy fontossággal bírnak.”

³⁴ 57/2000. (XII. 19.) AB határozat.

³⁵ 19/1995. (III. 28.) AB sz.

³⁶ 19/1995. (III. 28.) AB sz.

jegyzőkönyveit, továbbá a község három évben elkészített vagyonleltárát, a község közigazgatási területéről készült térképeket, amely a belterületet és a külterületet helyrajzi szám szerint, két megjelölt időpontban érvényes állapotnak megfelelően tünteti fel, a községben épülő tornaterem eredeti pályázati kiírását, az engedélyezett terveket, a kivitelező költségvetését, az építési napló adatait és végül az eddig kifizetett számlákat.

Az alperes jegyző szintén írásban tájékoztatta a felperest arról, hogy a képviselő-testület jegyzőkönyveit a Polgármesteri Hivatalban megtekintheti, a döntésekhez készített előterjesztéseket, melléleteket a községi könyvtárban elolvashatja, az önkormányzat törzsvagyonát az önkormányzat 9/1992. (VI. 30.) számú rendelete tartalmazza, a térképeket az ifjúsági klubban tekintheti meg, a tornaterem építéséhez készült pályázati kiírást a képviselő-testület jegyzőkönyve tartalmazza, amelyet a hivatalban megtekinthet, a többi adat kiadását viszont üzleti titokra hivatkozással megtagadta. Végezetül a jegyző levelében jelezte, amennyiben a felpereshez hasonlóan a többi állampolgár is ilyen módon kérne tájékoztatást a közérdekű adatokról, a település költségvetésének jó részét erre a célra kellene fordítani, új fénymásoló gépek vásárlására és a másolást végző apparátusi dolgozók alkalmazása válna szükségessé, hozzátéve, hogy a felperes perbeli másolási igénye mintegy 70-80 000 forintba kerülne, erre egyébként fénymásoló kapacitásuk sincs.

Ennek megfelelően jegyző a másolásért oldalanként 20 forintos díjat jelölt meg, hivatkozással az önkormányzat e témakörben született rendeletére írja elő azt, hogy a fénymásolás díja oldalanként 20 forint. A bíróság álláspontja az volt, hogy, miután önkormányzati rendelet – tehát jogszabály – határozza meg a fénymásolás díját, ettől az alperes jegyzője sem térhetett el, továbbá rámutatott arra, hogy ellenkérelmében az alperes megalapozottan és indokoltan állította, hogy a fénymásolás nem alapfeladata, ezt a bíróság szerint a költségek mértékének megállapításánál ezt is figyelembe kellett vennie.

Nyilvánvalóan egyet kell értenünk azzal, hogy az adatkérőnek együttműködési kötelezettsége van az adatszolgáltatóval és semmiképpen sem teheti az adatszolgáltatást semmilyen vonatkozásban sem terhesebbé, mint az az adatkérés céljának eléréséhez feltétlenül szükséges.

Az EMLA több ügyében³⁷ tapasztaltuk, hogy az adatkiadásra kötelező bírósági határozatok rendelkező része – jóllehet erre a kereseti kérelem vagy ellenkérelem általában ki sem terjed – külön kitért a költségekre. Az egyik ítéletből vett tipikus fordulattal: „(...) Tehát az adatkérés nem ingyenes, ezért a bíróság a költségtérítés felperes által történt igazolását követő határidőn belül kötelezte az alperest a közérdekű adat kiadására.” Véleményem szerint ez a rendelkezés felesleges, az Avtv. az adatszolgáltatás közvetlen és tényleges költségeinek (másolás, postaköltség stb.) megtéríttetését teszi lehetővé, de nem írja elő kötelezően, hanem mérlegelési jogot enged. Emögött az húzódik meg, hogy bizonyos esetekben az adatkérő személye vagy az adatkérés célja a költségek elengedését vagy csökkentését teszi indokolttá és az Avtv. megengedő formában megfogalmazott rendelkezése tulajdonképpen egy ilyen gyakorlat kialakítását célozza. A bírói döntések, amelyek a feleket mintegy kötelezik a költségek elszámolására és megfizetésére, ellene hatnak ennek a jogalkotói törekvésnek.

Segítség az adatok gyakorlati értelmezésében

A Legfelsőbb Bíróság BH2004. 16. szám alatt leközlött eseti döntését a szerkesztők a következőképpen foglalták össze: „Eleget tesz a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének a közfeladatot ellátó szerv, ha a kezelésében levő közérdekű adatot nyilvánosságra hozza (közéteszi), vagy más módon bárki számára hozzáférhetővé teszi; egyéni kérelem alapján közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető.”

Az ügyben a felperes megkereste egy egyetem karát közérdekű adatok közlése érdekében. Kérdéseit 11 pontban foglalta össze, melyekben választ várt többek között az elmúlt évi felvételi adatokra, valamint arra, hogy a következő évben milyen címen lesz adható többletpont, lesz-e

³⁷ Egyebek között az EMLA [<http://www.emla.hu/ekojoj2>] honlapot a 354 és 357. jogesetszámok alatti ügyekben.

alkalmassági vizsga és milyen szakokon változnak a felvételi követelmények. A dékán a 2000. november 21-én kelt válaszában a felperest arról tájékoztatta, hogy az Oktatási Minisztériummal közlik a felvételi feltételeket, ezért azokat a felperes a minisztérium által készített felvételi tájékoztatókból beszerezheti.

Miután a felperes kérdéseire nem kapott választ, a karral szemben előterjesztett keresetében az alperes kötelezését kérte az eredetileg igényelt adatok közzétételére. Az ügyben eljáró bíróság elutasította a kereseti kérelmeket azzal, hogy a közfeladatot ellátó szerv az adatszolgáltatási kötelezettségének úgy is eleget tehet, hogy az adat bárki számára hozzáférhető leőhelyét megjelöli.

Igazat kell adnunk az ítéleteknek annyiban, hogy nem volna célszerű az egyben teljesíthető, nagymértékben standardizálható kérdéseket (azaz jól kiszámítható, hogy pld. egy egyetemi felvétellel kapcsolatban a felvételizők mire lehetnek kíváncsiak) az adatszolgáltatók egy aktussal teljesíthessék, ilyen esetben még az így elálló késedelem felett is szemet kell hűnyunk, amennyiben nyilvánvaló, hogy az az adatkérő különösebb érdeksérelmével nem jár. Minden ilyen esetben vizsgálni kell viszont, hogy az aktív adatszolgáltatás valóban lefedi-e az ésszerűen kérhető passzív adatszolgáltatás körét, vagy sem.

Az állami szervek **aktív adatszolgáltatását** az Avtv. rendelkezései is bátorítják, az önként nyilvánosságra hozott adatoknak fontos szerepe lehet abban, hogy az állampolgárok és szervezetek figyelmét az adott ténykör legfontosabb tényeire irányítsák. Rendkívül óvatosan kellene viszont bánni azzal a megállapítással, hogy az aktív adatszolgáltatás minden esetben kiválthatja a passzív, azaz kérelemre történő információszolgáltatást. Megint csak azt kell mondanunk, hogy a leegyszerűsítő, kényelmes megoldásban a közösségi részvétel rendszerének egy eleme, jelen esetben a **részvételre képesítés**, hiányzik: az adatkérő nem kaphat segítséget az adatok értelmezéshez, illetőleg nem tudja egyéniesíteni a kérelmét, nem kaphatja meg a részleteket, amikre kíváncsi, viszont adott esetben rengeteg olyan adaton át kell rágnia magát, ami voltaképpen nem érdekli.

A közösségi részvétel és a közérdekű információkhoz való hozzáférés rendszere felől közelítve az aktív információszolgáltatás önmagában nem áll meg. A rendszer egyes elemei, mint a részvételre képesítés, egyéniesítés, hiányoznak, míg mások, így az időszerűség és a költségmentesség, első látásra legalábbis, kiválóan teljesülnek. Ugyanakkor az idézett példában tapasztalhattuk az aktív terjesztésre kerülő információ összeállításának nehézkességét és időigényességét, és más esetekben még a költséghatékonysággal kapcsolatban is jelentős kétségeink lehetnek. Mindezeket figyelembe véve tehát az aktív információszolgáltatásnak a passzív információszolgáltatás mellett kiegészítő szerepet kell kapnia, azt részben, de soha nem teljesen, tehermentesítheti.

A részvételre képesítés (*capacity building*) a közösségi részvétel rendszerének egyébként kiemelkedően fontos eleme, ide tartozik az adatkérőket kiszolgálni képes hivatali rendszer léte, és egy olyan tervszerű és rendszeres tevékenység, amely mind általánosságban, mind pedig a konkrét ügyekben lehetővé teszi, hogy az adatkérők, a véleményüket kifejezni kívánók eredményesen közreműködhessenek az állami, államigazgatási ügyek vitelében. Általános szinten minimálisan a rendszer elemeinek és használati módjuknak tudatosítása, valamint az egyes ágazatok legfontosabb tartalmi ismereteinek terjesztése elengedhetetlen a közösségi részvétel hasznainak kiaknázásához, egyedi szinten pedig a konkrét ügymenet, határidők, illetékes szervek, figyelembe vehető adatok és lehetséges döntések megismertetése szükséges.

Javaslatok

A jogág-közi ellentmondások megszüntetése

A közérdekű információk előállítása, feldolgozása és szolgáltatása témakörében a magyar jogban számos jogág tartalmaz rendelkezéseket, az etéren mindenképpen elsőbbséget élvező alkotmányjogon kívül az államigazgatási jog számos ágazata, a polgári jog és több rokon jogterülete, így például, az üzleti titok vonatkozásában a versenyjog, a munkajog sőt a büntetőjog is. A számos kereszthi-

vatkozás, összefüggés feltárása természetesen nem lehetséges egy rövid tanulmányon belül, ennek a feladatnak az elvégzéséhez, úgy gondolom egy nagyobb kutató-csoport több éves munkája lenne szükséges. Annyi bizonyos azonban, hogy az egyes jogágak ugyanahhoz a gyakorlati kérdéshez rendkívül eltérő módon közelítenek, az elérések pedig csak részben indokolhatók az adott jogágak sajátosságaival. A következőkben az információfeldolgozás folyamatához igazodva néhány idevágó problémát ismeretek hozzájuk kapcsolódó javaslatokkal.

Az adatgyűjtés összehangolása

Az EMLA jogászainak és információval foglalkozó szakembereinek nemrégiben elkészült közös könyvében³⁸ megállapítottuk, hogy a környezetre és az emberi egészségre veszélyes anyagokkal kapcsolatos információkat legalább három igazgatási terület gyűjti egymástól lényegében függetlenül: a belügyi igazgatás (a katasztrófákkal szembeni védekezés megtervezése szempontjából), a közegészségügyi igazgatás (a veszélyes vegyi anyagok minősítése, nyilvántartása szempontjából) és a környezetvédelem (a veszélyes hulladéknak minősített anyagok vonatkozásában). A három, külön-külön nagy apparátust megmozgató, mind az állami szervek, mind a gazdálkodó szervezetek számára rendkívül költséges információrendszer között becslésem szerint legalább 60–70%-os átfedés van, és mégsem látni semmilyen törekvést arra, hogy az ezzel kapcsolatos jogszabályokat, az alkalmazott fogalomrendszert, a kiküldött és kitöltött űrlapokat, az adatfeldolgozást és az adatszolgáltatást bármilyen intézményes formában összehangolják.

Más szakemberek bizonyára más példákat tudnának hozni a saját területükről. Hiába rendelkezünk egyre jobb meta-adatbázisokkal, hiába tudnak az adatkezelő rendszerek egymásról, mindegyik ragaszkodik a saját autonómiájához, amit, úgy véli, az egyeztetés, egyszerűsítés súlyosan veszélyeztetne. Ezenközben csupán az adatszolgáltatók és az adatfelhasználók érdekeire és a költségekre nincsenek figyelemmel.

A „titkok” rendszerezése

Azt gondolom, hogy már a jelen tanulmány bevezetőjében feltárt egyszerű adatokból nyilvánvaló volt, hogy előbb-utóbb szükség lesz a számtalan jogágban előforduló titok-jogszabályok szisztematikus összevetésére egymással és az Avtv. szabályaival. A tanulmány korábbi fejezeteiben néhány példát is hoztam fel a jogágak egyetnemértésére e téren, és idéztem az Alkotmánybíróság állásfoglalását is, amely az egységesítést sürgette. Első lépésben egy ilyen program eredménye lehetne esetleg csak egy hivatalos útmutató a joggyakorlat számára, később pedig, a tapasztalatok megszilárdulása után sor kerülhetne egy átfogó egységes szemléletű jogalkotási revízióra is.

Az adatszolgáltatásra való hajlandóság

Az első hazai átfogó környezeti demokrácia felmérés Magyarországon az *Access Initiative* módszertanával 2001-ben történt.³⁹ A kutatók a közérdekű környezetvédelmi információhoz való hozzájutás lehetőségeinek vizsgálata során azt a módszert alkalmazták, hogy különböző hatóságokhoz egymástól függetlenül ugyanazt az adatkérő levelet küldték meg. A válaszok meglehetősen nagy szórást mutattak, ám jól érzékelhető volt a különböző államigazgatási ágazatok eltérő hozzáállása a közérdekű információk kiadásához.

A környezetvédelmi felügyelőségekhez intézett levelekre a 12 regionális hatóság közül tíz 30 napon belül válaszolt, egy további pedig még néhány nappal később, csupán egy felügyelőségtől (a fővárositól) nem érkezett visszajelzés. A válaszolók közül nyolc intézmény részletes adatsorokat küldött, ingyen, a szabványnak megfelelő formátumban, sőt ketten elektronikus formában (mágneslemezen) is az adatkérők rendelkezésére bocsátották azt. Emellett több felügyelőségtől érdeklődtek

³⁸ „Az Európai PRTR rendelet tervezet elemzése az Aarhusi Egyezményre és a PRTR Jegyzőkönyvre tekintettel – a magyar jogharmonizáció helyzetének értékelése”, REC, Szentendre, 2005.

³⁹ Ld. A környezeti demokrácia Magyarországon – Ökotárs, 2001.

telefonon arról, hogy milyen formában kéri az adatokat, illetve pontosítani kívánták, hogy mely időszakra vonatkozó mérési eredményekre kíváncsiak. Ezek a felügyelőségek a költségterítés tekintetében is rugalmasnak bizonyultak: sem a fénymásolásért, sem a floppy lemezért nem számítottak fel díjat.

A 19 megyei ÁNTSZ közül a kutatók megkeresésére csak 9 válaszolt egyáltalán, azaz az intézetek kevesebb, mint fele, közülük kettő is 30 napon túl. (A válaszoló és nem válaszoló megyék tekintetében földrajzi tendenciát nem találtak). A legjellemzőbb válasz (5 db) arról tájékoztatott, hogy az adatok a kért formában nem állnak rendelkezésre, ezért azokat csak megfelelő kigyűjtéssel, költségterítés fejében tudják rendelkezésünkre bocsátani, közülük három ennek mértékét is megírta, a költségek 20 000 Ft és 80 000 forint között voltak.

A kísérlet eredményei magukért beszélnek, magam is osztom a kutatók véleményét, ami szerint a környezetvédelmi és a közegészségügyi hatóságok adatszolgáltatási hajlandósága közötti markáns különbségért elsősorban a felügyelőségek jobban kialakult gyakorlata a felelős. Természetesen emögött az húzódik meg, hogy maguk a környezetvédelmi jogszabályok is jobban támogatják a közérdekű információk terjesztését, bár a közegészségügyi jogból sem ismeretes számomra semmilyen olyan rendelkezés, amely ezt tiltaná, pedig az Avtv. általános szabályai a közegészségügyi hatóságokra is érvényesek.

A információval kapcsolatos szankciórendszer

Büntető Törvényünkben (Btk.) mind a közérdekű adatok visszatartásával, nem megfelelő szolgáltatásával (Visszaélés közérdekű adattal, 177/B. §), mind pedig a különböző titkos adatok kiadásával kapcsolatban található tényállások (Államtitoksértés, 221. §, Szolgálati titoksértés 222. §, Üzleti titok megsértése, 300. §, Banktitok megsértése, 300/A. § és Értékpapírtitok megsértése, 300/D. §). Tudomásom szerint az Államtitoksértést kivéve ezeknek a törvényi tényállásoknak lényegében semmilyen joggyakorlata nincs, ilyen esetek gyakorlatilag nem fordulnak elő a hazai bűnüldözés gyakorlatában. Nem szívesen foglalnék állást tekintetben, hogy büntető politikai szempontból vajon helyes volt-e ezen tényállások beillesztése a Btk.-ba, annyi azonban bizonyosnak látszik, hogy ezeknek a jogszabályszövegeknek semmilyen tartalmi kapcsolata nincs az Avtv. és a kapcsolódó számos jogszabály szövegével.

Jól példázza a jogág-közi kapcsolatot a Btk. 300/B. § a) pontja, amely szerint nem büntethető üzleti titok megsértése és banktitok megsértése miatt, „aki a közérdekű adatok nyilvánosságára és a közérdekből nyilvános adatra vonatkozó, külön törvényben meghatározott kötelezettségének tesz eleget”. Az illető titkok az adatvédelmi jogban és a kapcsolódó jogokban mint a közérdekű adatok nyilvánossága alóli kivételek szerepelnek, tehát titoksértésről eleve nem beszélhetünk. Ugyanakkor a rendelkezés a joggyakorlat számára hasznos is lehet azzal, hogy felhívja a büntetőeljárásban eljáró szakemberek figyelmét egy olyan jogterületre, amelyről egyébként feltehetően nem sok tudomásuk van.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés rendszerelvű megközelítése

A tanulmány során a közérdekű adatokhoz hozzáférés egyes elemeinek rendszerbe illesztése, illetőleg magának a jogintézménynek az elhelyezése a társadalmi részvétel tágabb rendszerében több alkalommal gyümölcsöző jogértelmezési eszköznek bizonyult. Emiatt javasolható, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés kérdését a jogalkotó az összes rendszeralkotó elem figyelembevételével szabályozza, illetőleg a jogalkalmazók is hasonló személettel közelítsenek ehhez a problémához.

A rendszerelvű megközelítés lényege az, hogy az adatkérő egy gyakorlati problémát akar megoldani, tisztázni, nem pedig jogi problémákat megoldani. Neki, ahogy erre már hivatkoztam, tulajdonképpen mindegy, hogy azért nem kapta meg a kívánt adatot, mert pld. nem számított hatóságának a kezelője, mert az adatot személyes adatnak minősítették, mert valamilyen titokkörbe

sorolták (és nem láttak lehetőséget a részleges, a titkos adatrészekről való leválasztásra sem vagy egyéb hasonló megoldásra) vagy éppen csak azért, mert annyi térítést kértek az adatért, amennyit ő nem tudott megfizetni, olyan későn adták ki, hogy számára már irrelevánssá vált vagy olyan formában kapta meg, hogy képtelen volt értelmezni és jelentőséget tulajdonítani neki. A szóban forgó rendszer eredményessége az adatkérő szempontjából tehát a leggyengébb elemének eredményességével egyenlő.

Végül röviden utalni kell e témakörben arra is, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogintézménye nem önmagában áll, hanem más rendszerekkel, a beleszólási, részvételi jogokkal, a jogorvoslati jogokkal és a részvételre képesítéssel együtt a közösségi részvétel rendszerének része. Megjegyezzük, hogy a közösségi részvételt, egyes esetekben a demokrácia más jogintézményeivel együtt egy még nagyobb rendszer, a jó kormányzás (*good governance*) fogalma alatt tárgyalják, ez azonban már nem a jog, hanem más társadalomtudományok területe. Ez a kitekintés azonban fontos számunkra annyiban, hogy a közösségi részvételt és a közérdekű adatok nyilvánosságát alapvető társadalmi értékekkel társítja és hozzájárulhat a jogalkotók és a jogalkalmazók személetének javításához.

Specifikus szabályozás és jogalkalmazás

A tanulmányban több helyen láthattuk, hogy jelenleg a jogalkotás és a jogalkalmazás a közérdekű adatok nyilvánosságán belül szeret egyes problémákat sommáisan elintézni. Kényelmesnek és elegánsnak tűnhet „automatikusan” bizalmasan kezelendő adatokról beszélni vagy az adatkérőket minden felmerülő ügyben egy egységes díjszabásnak megfelelő szolgáltatási díj kifizetésére kötelezni.

A közérdekű adatok nyilvánossága nem mindig esik egybe az állami szervek rövidtávú érdekeivel. A vonatkozó szabályozás ráadásul alig egy évtizedes, nincsenek még kikristályosult megoldások. Ilyen körülmények között alapvető jelentősége van annak, hogy a közérdekű információ nyilvánosságával kapcsolatos összes kérdést, a teljes rendszert alaposan, részletesen és egyértelműen kidolgozza a jogalkotó, vagy legalább a legnagyobb tekintélyű jogalkalmazóinktól álljon a rendelkezésünkre minél több iránymutatás.

Alapelvek beépítése a szabályozás rendszerébe

Az alapelvek fontos összetartó elemei a szabályozó rendszereknek. A jelen tanulmányban elemzett számos alkotmánybíróági és legfelsőbb bírósági határozat tartalmaz olyan megállapításokat, amelyekből a jogalkotás és a jogalkalmazás alapelveket formálhat és az egyedi problémák megoldásában iránymutatásul használhat. Ilyen volt például a megszorító értelmezés elve vagy az arányosság elve, továbbá a nyilvános ülések adatainak hozzáférhetőségével kapcsolatos vagy az államigazgatási szerv hallgatásának egyirányú értelmezésével kapcsolatos általános megállapítások.

A közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó jog fejlődése az alapelvek tekintetében is még csak nagyon kezdeti stádiumban van. E tekintetben, úgy gondolom, a környezetvédelmi ügyekben a közösségi részvétellel kapcsolatos szabályok, különösképpen az Aarhusi Egyezmény számos ötletet kínál, melyet a következők pontokban foglalhatunk össze:

A részvételre képesítés elve

A részvételre képesítés követelménye⁴⁰ következik a modern közösségi részvételi jog finális (eredményorientált) és rendszerszemléletéből. Az egyes államok közösségi részvételi rendszere csak akkor tarthat igényt erre az elnevezésre – és csak akkor mondhatja egy állam, hogy egyebek között az Aarhusi Egyezményt is ténylegesen végrehajtotta – ha a polgárok valóban jó időben értesülnek

⁴⁰ Aarhusi Egyezmény, Preambulum, 8. Bekezdés: „...elismerve e vonatkozásban, hogy a közösség tagjainak segítségére lehet szükségük ahhoz, hogy ezeket a jogokat gyakorolni tudják.”

a döntéshozatali eljárásokról, pontosan tisztában vannak azzal, hogy mik a jogaik az eljárásban és azokkal hogyan lehet élni, és megvannak azok az intézményi és eljárási lehetőségeik is, hogy amennyiben úgy látják jónak, ezekkel a lehetőségekkel éljenek is.⁴¹

Egy jó részvételre képesítési rendszer nem indukál fölösleges közösségi részvételt, információkérést, csak a közösségi részvétel lehetőségeit tisztázza, illetőleg teremti meg. Adott esetben éppen arra szolgál, hogy kiszűrje azokat a részvételi próbálkozásokat, amelyek félreértéseken, vagy éppen az ismeretek és a bizalom hiányán alapulnak.

A korai részvétel elve

A közösségi részvétel és a közérdekű információkhoz való hozzájutás biztosítása területén a környezetvédelmi jog nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt a jogintézmények gazdag tárházát alakította ki, amelyek várhatóan további befolyást fognak gyakorolni az egész érintett alkotmányjogi és államigazgatási jogi területre. A legidősebb és legfontosabb példa erre a környezetvédelmi jog újabb fejleményének tekinthető, ún. stratégiai közösségi részvétel, amely nyilvánvalóan előbb-utóbb szélesebb körben is elterjed. A stratégiai részvétel abból az elvből indul ki, hogy az esetek egy részében túl késő, ha az érintett lakosság csak egyes konkrét ügyekről szerez tudomást, ugyanis mire a konkrét ügyekhez jutunk, nagyon sok kérdés már eldőlt. Az ágazati tervek, politikák, programok kialakítása az a terület, ahol a közösségi részvétel még sokkal hatékonyabban érvényesülhet. A környezetvédelmi közösségi részvétellel kapcsolatban ezt a korai részvétel elvének szoktuk nevezni.

A közös érdek elve

Az Aarhusi Egyezmény Preambulumának kilencedik bekezdésében szereplő alapelv⁴² szintén nem csak a környezet védelme szempontjából igaz, hanem elvileg az összes közigazgatási és állami döntéshozatali eljárásra. Tulajdonképpen nem irányító, hanem magyarázó jellegű alapelv, a döntéshozatalban való közösségi részvétel értelmét, okát, társadalmi hasznát írja le. Ugyanakkor, a közös érdek elvéből néhány konkrét további rendelkezés, illetőleg fontos értelmezési szemlélet fejthető ki, ezért ezt az elvet sem nevezhetjük csupán deklaratív jellegűnek.

A közös érdek elve az állami szervek és a nyilvánosság tagjai, szervezetei közötti szemléletbeli különbséget, bizalmatlanságot igyekszik áthidalni és együttműködésre szólítja fel a társadalom minden az adott ügyben érdekelt erejét. Ezzel az együttműködéssel a résztvevők csak nyerhetnek – így a Preambulum kilencedik bekezdése. A közös érdek elvéből (a már hivatkozott alapvető szemléletbeli változásokon⁴³ kívül) egyéb alapelvek is következnek, elsősorban a párbeszéd és a tisztázás, valamint az átláthatóság követelményei.

A kiszámíthatóság és átláthatóság elve

A közös érdek elve alapján a hatóságok (s különösen a környezetvédelmi hatóságok) elvárhatják, hogy a döntéseik megfelelő támogatást kapjanak a nyilvánosságtól, hiszen ezek a döntések gyakran súlyosan érintenek egyes gazdasági érdekeket. Ezt a támogatást csak akkor kaphatják meg, ha a

⁴¹. Aarhusi Egyezmény, Preambulum, 12. bekezdés: „Felismerve, hogy a nyilvánosságnak tudatában kell lennie a környezetvédelmi döntéshozatalban való közösségi részvétel eljárási módjainak, ahhoz korlátozásoktól mentesen hozzá kell jutnia és tisztában kell lennie azzal, hogy hogyan használhatja ezeket a lehetőségeket.”

⁴². „Felismerve, hogy a környezetvédelem területén az információhoz juttatás és a közösségi részvétel a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és hozzájárul azok végrehajtásához, illetőleg önmagában is emeli a nyilvánosság környezetvédelmi tudatosságát, továbbá lehetőséget ad a közösségek véleményének kifejezésére, illetőleg arra, hogy a hatóságok azt megfelelően figyelembe vehessék.”

⁴³. A szemléletbeli változások egyik legjobb kifejeződése a Preambulum 17. hivatkozása: „Elismerve, hogy az államigazgatási szervek a környezeti információt a közösségek érdekében kezelik.”

döntési folyamatot, a döntési alternatívákat és a döntés legfontosabb motívumait valamennyi résztvevő és érdekelt számára láthatóvá és érthetővé teszik.⁴⁴

A környezetvédelmi döntéshozatali eljárás kiszámíthatósága és főleg átláthatósága tehát nem csupán a közösségek és személyek információhoz való jogának újrafogalmazása az államigazgatási szervezetrendszer és eljárás sajátosságaihoz igazítva, hanem a környezetvédelmi közigazgatás egyik legfontosabb önvédelmi fegyvere mind a törvényes és méltányos döntésre irányuló gazdasági vagy politikai nyomás, mind pedig az ilyen nyomásnak történő engedelmesség vadjja ellen.

A társadalmi szervezetek kiemelt szerepe

A Preambulum tizenharmadik bekezdése⁴⁵ elismeri a társadalmi szervezetek kiemelt szerepét a környezetvédelemben (illetőleg ezzel együtt, valamivel tágabb értelemben: a döntéshozatali eljárásokban) azzal együtt, hogy velük egy sorban az egyéni állampolgárokat és a privát szektor, azaz a vállalkozásokat, a gazdasági élet szereplőit is megemlíti. A három tényező szerepe rendkívül változatos lehet, ám az igaz, hogy egyikről sem szabad megfeledkeznünk.

A környezetvédő társadalmi szervezetek, vagy ahogyan a Preambulum szövege is utal rájuk, nem kormányzati szervezetek, NGO-k elkülönült szervezettel (szervezeti érdekekkel), sajátos képzést nyert szakemberekkel és többnyire kiváló nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező szervezetek. Elkülönült szervezeti létük, sajátos szervezeti érdekeik miatt sokan megkérdőjelezzik legitimitásukat arra, hogy a társadalmat vagy a környezetvédelmet, mint olyant képviseljék. Nem szabad ugyanakkor elfeledkezni arról, hogy az elkülönült szervezet ugyanakkor bizonyos garanciákat hordoz magában, egyfelől a szervezeten belül az egyéni akaratok és érdekek túltengése ellen, másfelől a szervezeten kívüli állami, politikai, gazdasági nyomással szemben. Véleményünk szerint a környezetvédő társadalmi szervezetek Magyarországon már megtalálták legitimitációs bázisukat és a társadalom is elfogadja őket, mint egyfajta szakértő, ellenőrző, az állampolgárok vagy csoportjaik számára szolgáltató munkát végző szervezeteket.

A magánszektor megjelenését a társadalmi szervezeteknek fenntartott fórumokon, illetőleg azt a törekvést, hogy a közösségi részvétel eszközeit a saját hasznukra fordítsák, káros jelenségnek tartom. A közösségi részvétel jogintézményei semmiképpen sem a privát szektor jogérvényesítésének eszközei. A vállalkozóknak és különféle szervezeteiknek, gazdasági kamaráknak, szövetségeknek és érdekképviseléseknek bőséges anyagi és intézményi lehetőségek állnak rendelkezésre ahhoz, hogy az államigazgatás illetőleg az államszervezet működéséről a szükséges információkat beszerezzék, az egyedi vagy normatív döntésekbe beleszóljanak vagy akár a számukra hátrányos döntésekkel szemben jogorvoslatot keressenek.

Ellenkezőleg, a privát szektor említése az Egyezmény Preambulumában a konfliktusrendezés új eszközei felé kívánt gesztust tenni, az olyan egyeztetési folyamatok felé, amelyekben az államigazgatás a gazdasági és a társadalmi, közösségi érdekcsoportokat egyaránt meghívja a tárgyalóasztalhoz.

Az elektromos kommunikációs formák használatának elve

A Preambulum tizenötödik bekezdésének második felében található egy utalás, ami látszólag csak egy technikai részlet, az információ továbbításának modern eszközeiről szól.⁴⁶ Az elektromos információtovábbítás és feldolgozás megsokszorozza a döntéshozók rendelkezésére álló információ mennyiségét és minőségét, rendezettségét is. Ilyen körülmények között az információszolgáltatás

⁴⁴ A Preambulum 10. hivatkozása szerint: „Azzal a céllal, hogy tovább erősítsük a döntéshozatali eljárásokban a számonkérhetőséget és elszámoltathatóságot és erősítsük a környezetvédelmi döntések nyilvános támogatását”

⁴⁵ „Elismerve továbbá azt a szerepet, amelyet az egyéni állampolgárok, társadalmi szervezetek és az üzleti szektor játszhat a környezetvédelemben”

⁴⁶ „Megjegyezve ezzel kapcsolatban annak fontosságát, (...) hogy az elektromos és más jövőbeli kommunikációs formák is alkalmazásra kerüljenek.”

időbeli és egyéb korlátai, egy vagy kéthónapos határideje, a környezeti adat vagy információ átadásának megtagadása az információ terjedelme vagy az információátvitel (nyomtatás, másolás stb.) költségeire hivatkozással, mind igen gyorsan értelmetlenné válnak. Természetesen szükség lehet a szédületes tempójú információs fejlődés esetleges hátrányai, veszélyei vizsgálatára is, ahogyan a korábbi fejezetekben mi is tettük, amikor felhívtuk a figyelmet arra, hogy a kérés nélküli, aktív információterjesztés nem pótolhatja teljesen a kérésre történt egyedi információterjesztési módokat.

Felelős részvétel

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés szabályozási és jogalkalmazási rendszerének egyik további fontos alapelve lehet a felelős részvétel elve. Nyilvánvaló, hogy a megkapott közérdekű információval való mindennemű visszaélés visszaüt a jogintézményre, ahogyan azt a korábban idézett amerikai példából is láthattuk. Az adatkérőknek az adatkérés során és a megkapott adatokkal is felelősen kell viselkedniük, és be kell látniuk, hogy a közérdekű információhoz való jog – akár az összes jogviszony – nem csupán jogosultságokból áll, hanem kötelezettségekből is. Ezek között a legfontosabb az adatgazda, az adat eredeti előállítója és tulajdonosa érdekeinek a lehető legmesszebb menő tiszteletben tartása. Már az önmagában is kiüresedésre ítéli a közérdekű információk szolgáltatásának rendszerét, ha a bemenő oldal legfontosabb tényezői, az adatgazdák önmagukra nézve károsnak tartják az adatszolgáltatást, hiszen akkor minden eszközzel szabadulni fognak ettől a kötelezettségtől vagy semmitmondó, értéktelen adatokat szolgáltatnak.

A felelős részvétel megvalósítása egyfelől megfelelő jogalkotással és jogalkalmazással érhető el, amely az adatkérőket az adatok megfelelő használatára szorítja, erre a tanulmány korábbi részeiben utaltunk már az adatkérés céljának tisztázása kapcsán. Fontos szerepe van ezen kívül a felelős részvétel elérésében és fejlesztésében a részvételre képesítés előzőleg szintén már részletesen tárgyalt jogintézménynek.

A közösségi részvétel a jogalkalmazók szemével

A közérdekű információkhoz való hozzájutás rendszerével kapcsolatos javaslataimat egy részvételre képesítési elemmel szeretném zárni. A rendszer alapvető elemeinek ismertetésekor, a közérdekű információk körének a jogalkotó, illetőleg a jogalkalmazó által történő megfelelően széles meghatározása szempontjából alapvető fontosságúnak ismertük el azt, hogy a közösségi részvétel és azon belül a közérdekű információ nyilvánosság társadalmi haszna az összes érintett fél számára egyértelműen elfogadott legyen. Sajnos ezen a téren még nagyon sok bepótolni való van.

A közelmúltban egy konferencián⁴⁷ a nyilatkozó környezetvédelmi felügyelőségi szakemberek szerint az ügyekben a helyi lakosság passzív, ha mégis részt vesz egyes ügyekben, akkor későn ébred és már csak a többi résztvevő által leegyeztetett álláspontokat támadja, észrevételei pedig szakmailag nem megalapozottak. A konferencia több résztvevője nyíltan célozgatott arra, hogy az egyes kiemelt helyi ügyekben (pld. energiatermelés, hulladékgazdálkodás) hirtelen felbukkanó országos civil szervezetek valójában más, konkurens gazdasági érdekeket érvényesítenek, mások meg a helyi lakosság részvételével kapcsolatban sérelmezte, hogy manipulálhatók, sokszor rossz, a saját valós érdekeikkel is ellentétes álláspontot képviselnek.

Ezekben a kritikákban nyilván van rész-igazság. A kritizálók csupán egyet felejtenek el: mint az illetékes szakmai hatóság képviselői, a helyzetért nagyban ők felelősek. A részvételre képesítés sokszor emlegetett eszközei rendelkezésükre állnának, hogy a helyi lakosság és civil szervezetek szakmai színvonalát, tudatosságát, egyedi ügyekben pedig tájékozottságát, hatékonyságát növeljék. Csakhogy valószínűleg nem tartják eléggé fontosnak a lakosság érdemi, időben történő bevonását a döntéshozatali eljárásaikba – pedig, ahogy arra már utaltunk, a környezetvédelmi hatóságok a hatóságok között a demokratikus eljárás tekintetében a legjobbak közé tartoznak.

⁴⁷ A KvVM által 2005 január 20-21-én, Budapesten szervezett környezeti hatásvizsgálati konferenciája.

A közösségi részvétel, és ezen belül a közérdekű információk nyilvánossága, jogintézményének tényleges, hatékony működése elképzelhetetlen anélkül, hogy a hatóságok, állami szervek dolgozói maguk is belássák, megtanulják ezek hasznosságát. Ezt csak megfelelő gyakorlat, képzés érheti el – a részvételre képesítés ezért nem csak a nyilvánosság, hanem a hatóságok oldalán is a rendszer működésének kulcskérdése.

