

A környezeti ügyek nyilvánossága – az információszabadság jövője?

Nonprofit Szektor Analízis

Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról

Dr. Kerekes Zsuzsa

Bevezető

Ez a tanulmány azt kívánja bemutatni, hogy' is áll az információszabadság szabályozása Magyarországon, van-e jogunk, hogy a közérdekű adatokat megismerjük. Szándéka meggyőzni az olvasót, hogy keresve a nyilvánosság kiterjesztésének további lehetőségeit érdemes példának tekinteni azokat az eredményeket, melyeket a környezeti információk megismerhetősége terén a hazai és a nemzetközi szabályozásban sikerült elérni. Nem túlzás ugyanis azt állítani, hogy a környezeti információk nyilvánosságának ügye az információszabadság zászlóshajója.

De mit is értünk információszabadság alatt? Bár az utóbbi időben egyre többször találkozunk ezzel a kifejezéssel, ma sem mondhatjuk, hogy közismert volna, mit is fed. Tizenöt évvel azután, hogy 1989-ben a magyar alkotmány alapjoggá tette a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot¹ (melyet az egyszerűbb és bevett nemzetközi minta alapján információszabadságnak hívunk), majd három évvel később a Parlament elfogadta a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.),² még mindig gyakori tapasztalat, hogy rendelkezéseit vajmi kevésbé ismerik a törvény alkalmazására köteles hivatalok, de éppúgy civil szervezetek, újságírók. Arra, hogy ez így van, részben magyarázatul szolgálnak a törvény születésének körülményei.

Az információszabadságot Magyarországon meghonosító Avtv. – bizony állíthatjuk – még a rendszerváltás eufóriájában született. Szerencsés pillanatban, amikor az ország meghatározó politikai pártjai között még egyetértés volt a demokrácia szükséges intézményeit illetően. Akkor, amikor „az államszocialista rendszerrel szakítás részeként az 1989-es alkotmány igyekezett a III. Köztársaságot a lehető legtöbb jog megadásával igazolni. Az akkori kvázi forradalmi helyzetben könnyű szívvel szórták az alkotmányos jogokat a nép közé a bevonuló új hatalmasok. Már és még nem terhelték őket az államrezonos kormányzás gondjai.”³ Most, 2005-ben mindenki, aki elkötelezett a polgárok szabadsága mellett, kivételes szerencsének kell tekintse, hogy a „kétharmados” törvényt egyetlen ellenszavazat nélkül elfogadó törvényhozót akkor az „amit ma megtehetsz, ne halaszd holnapra” bölcsessége vezette.

¹ „61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

² Amire a rövidítés utal, a törvény közkeletű elnevezése: adatvédelmi törvény. Messze vezetne e tanulmány tárgyától annak megindokolása, hogy a két azonos súlyú alkotmányos jogot szabályozó törvény miért csak adatvédelmi törvényként él a köztudatban, mint ahogy az is, hogy a két jog védelmére életre hívott intézményt miért adatvédelmi biztosnak hívják és miért nem, mondjuk, információs biztosnak – ahogy ezt más országokban látjuk.

³ Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK-MTA ÁJI Budapest, 1995. 370. o.

A születés kedvező körülményei teheték, hogy az információszabadság hazai szabályozását egyfajta jótékony radikalizmus jellemzi. Jól jelzi ezt, hogy az ország uniós csatlakozása során e téren nem merült fel semmilyen jogharmonizációs kötelezettség. Ugyanakkor igazuk van azoknak az elemzőknek, akik szerint a törvény igen szűk szakmai körben lefolytatott előkészítése, a majdani alkalmazására, hatására nem tekintő, gyors elfogadása, a minden külön „reklámot” nélkülöző közzététele olyan elitista megoldást eredményezett, amely miatt az érintettek számára szinte mind- ezidáig homályban maradt a törvény igazi jelentősége. Az, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog törvénybe foglalása nem holmi felújított iratkezelési szabályzat, hogy itt voltaképpen a **nyilvánosság rendszerváltásáról van szó**. Az elfogadás óta eltelt évek újra igazolni látszanak Széchenyi egykori intelmét: „Nem elég mai időkben törvényeket írni; de azok iránt szimpátiát is kell gerjeszteni.”⁴

Nem könnyű meghatározni, mi is értendő információszabadság alatt. A definiálást megnehezíti, hogy szemben más – esetleg több évszázados múltú – jogokkal, az információszabadság fiatal jog.⁵ A követelménnyel, hogy demokratikus politikai berendezkedés elképzelhetetlen az állam átláthatóságát, elszámoltathatóságát biztosító jogi garanciák nélkül – széleskörű az egyetértés. A közsféra információihoz való hozzáférés jogát meghonosító országok jogi megoldásai ugyanakkor meglehetősen sokfélék.⁶

Ennek részletezése helyett azonban itt most csak a hazai szabályozás néhány fontos vonására utalok. Érdemes emlékeztetni arra, hogy Magyarország azon országok közé tartozik, amely – a térségben úttörő módon már 1992-ben – jóval azelőtt, hogy a nemzetközi kötelezettségek (például az Aarhusi Egyezmény, majd az uniós csatlakozás) ezt előírták volna, törvényt alkotott a közérdekű adatok nyilvánosságáról. Az Avtv. mintegy alaptörvénye az információszabadságnak.

Korábban a közügyekben való tájékozódás úgyszólván egyetlen eszköze a sajtó volt, és a „tájékozódáshoz való jogot” a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény tartalmazta. A még ma is hatályban lévő szöveg szerint egyrészt ún. **felvilágosítási kötelezettséget** ír elő: „a hiteles, pontos és gyors tájékoztatást az állami szervek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek a saját kezdeményezéseikkel, továbbá a szükséges felvilágosításoknak és adatoknak a sajtó rendelkezésére bocsátásával kötelesek elősegíteni” (4. § (1) bekezdés), másrészt kimondja, hogy „a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata – a hírközlés más eszközeivel összhangban – a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás” (2. § (1) bekezdés).

Az információszabadság jelene

Az Avtv. hatálybalépésével a közérdekű adatok megismerésének joga alanyi joggá vált. Az információszabadság törvénybe foglalásával megszűnt a sajtó információ-szerző és -közvetítő monopóliuma. Az információszabadság tehát 1992 óta nem egyszerűen valamiféle általános tájékozási jogot

⁴ Széchenyi István: A Magyar Akadémia körül. Magvető Kiadó, Budapest 1981. 44. o.

⁵ Amit általában értenek alatta – az úttörő Svédországot leszámítva – csupán néhány évtizede létezik. Nyugat-Európában a 70-es évektől, Közép- és Kelet-Európában a 90-es évektől kezdődően születtek meg az információszabadságról szóló törvények. A hagyományos szabadságjogoktól eltérően az információszabadság mibenlétét illetően még korántsem alakulhatott ki széleskörű konszenzus. Van, ahol egyfajta akta-betekintési jogot értenek alatta, vagyis azt, hogy egy hatósági eljárás során mindenki megismerheti a saját ügyével kapcsolatos adatokat. A magyar Alkotmány valamint a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) az ún. közérdekű adatok megismerésének jogáról beszél. Egyes országokban alkotmányos jog is, másutt – például az Egyesült Államokban – a közigazgatási eljárás részeként csupán néhány törvényi paragrafus szabályozza. Kis túlzással azt lehet mondani, ahány ház, annyi szokás.

⁶ E folyamatról és az egyes országok megoldásairól ld. részletesen: David Banisar: Freedom of Information and Access to Government Documents Laws Around the World, May 2004. [http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf]

jelent,⁷ hanem az államnak azt a – szükség esetén bírói úton kikényszeríthető – kötelezettségét, hogy valamennyi közérdekű adatot bárki számára megismerhetővé tegye. Ahogy utaltam rá, a hazai szabályozás nemzetközi összehasonlításban is radikálisan szabadságpárti, nemcsak azért mert az ún. közérdekű adatok körét rendkívül szélesen húzza meg,⁸ de azért is, mert az adatkérőnek semmilyen érintettséget nem kell igazolnia, de még indokolást sem kell a kérelemhez fűznie. A hivatal nem firtathatja azt sem, hogy a kapott adatot az adatkérő mire kívánja felhasználni, nem tagadhatja meg a kérést azon a címen, hogy azt nyilvánvalóan üzleti célból kérték, hiszen maga az Alkotmány teszi lehetővé, hogy a közérdekű adatot bárki szabadon terjessze. Az adatkérés teljesítésével kapcsolatos szabályok is rendkívül szigorúak. A közérdekű adatkérést az adatkezelőnek ugyanis a tudomására jutásától számított legrövidebb idő alatt, de legfeljebb 15 napon belül teljesítenie kell. Amennyiben az adatkérést elutasítja, ezt 8 napon belül indokolva köteles közölni.

Az Avtv. megalkotásakor a jogalkotó helyesen abból indult ki, hogy az állami, önkormányzati és közfeladatot ellátó szervek a közérdekű adatoknak csupán kezelői, nem pedig tulajdonosai, ezért az adatszolgáltatásért legfeljebb a közléssel kapcsolatban felmerült költség megtérítését (másolás, postázás) kérhetik. Az eltelt évek alatt azonban kiderült, hogy ez a nagyvonalúság a gyakorlatban sokszor nehezen érvényesíthető. Számos olyan közfeladatot ellátó szerv létezik ugyanis, melyeknek működési költségeit a költségvetés csak részben fedezi, és amelyek a hiányzó forrásokat egyebek mellett a közérdekű adatok piaci értékesítése útján igyekeznek pótolni. A törvény elfogadásakor feltehetőleg senki nem gondolta, hogy az információszabadság a legköltségesebb jogok egyike. A közsféra birtokában lévő hatalmas adatvagyon előállítása, karbantartása, kétségkívül tetemes költségekkel jár, gondoljunk csupán az állami alapadatokra vagy a statisztikai adatokra.

Kinek kell állnia a költségeket? A válasz nem könnyű, mert miközben az információszabadság szószólói világszerte azt hangoztatják, hogy az állam működésének átláthatósága, az állampolgár közügyekben való tájékozottsága nélkül modern demokrácia elképzelhetetlen, a gyakorlat még nem igazolta, hogy ezen új jog a kíváncsi polgárok tömeges aktivitását váltotta volna ki. Érdekes — és feltehetőleg nem egyedülálló tapasztalata a magyar adatvédelmi biztos eddigi működésének —, hogy a két azonos időben „bevezetett” információs jog közül a személyes adatok védelme iránt sokszorosan nagyobb érzékenységet mutatnak az állampolgárok.

Az információszabadság „üzemeltetésében” már nagy tapasztalattal rendelkező Egyesült Államokban⁹ például sokakat meglepett, hogy e jog igazi haszonélvezői nem az állampolgárok, újságírók, kutatók, hanem az információk piaci értékét hamar felismerő cégek. Egyes szkeptikus vélemények szerint az információszabadság nem is más, mint az ipari kémkedés legalizált formája.¹⁰ Joggal vethető ezért fel, hogy helyes-e, ha a közpénzekből előállított költséges adatbázisokból kapott információk magáncégek gyarapodását szolgálják. Az Európai Unióban már a 90-es években megfogalmazódott,¹¹ hogy a közsféra információinak elérhetősége elengedhetetlen a Közösség gazdasági versenyképességének javításához különösen az Egyesült Államokkal szemben. Ma a tagországok az adatszolgáltatás költségeinek meghatározása terén sokféle megoldást követnek.

⁷ Németországban például, ahol – jöllehet 2004 decemberében a Bundestag megkezdte a vitáját – szövetségi szinten még ma sincs törvény az információszabadságról, a Grundgesetz csupán egyfajta általános tájékozódási jogot deklará: Artikel 5 (1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. (Mindenkinek joga van a véleményét szóban, írásban és képek útján kifejezni, és a mindenki számára elérhető forrásokból akadálytalanul tájékozódni.)

⁸ A törvény szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat.”

⁹ Az Egyesült Államokban 1966-ben fogadták el az információszabadságról szóló törvényt, pontosabban ekkor fogadták el a közigazgatási eljárásról szóló ottani törvény kiegészítését a közérdekű információk nyilvánosságát biztosító rendelkezésekkel. US Code 5, 552.

¹⁰ Vö.: Wald, Patricia M.: The Freedom of Information Act: A Short Case Study in the Perils and Paybacks of Legislation Democratic Values. Emory Law Journal, Summer 1984. 665-666.p.

¹¹ Ld. Zöld Könyv az állami szektorból származó információkról az információs társadalomban. COM (1998) 585.

A válasz különösen nehéz a kevésbé gazdag országok esetében, ahol az adatszolgáltatásért kért díj az állami költségvetés fontos bevétele lehet. Magyarország esetében például a közérdekű adatok bárki számára kötelező szinte ingyenes közlése a gazdasági szférában mindenképpen csak igen hosszú távon és közvetetten megtérülő nyereséggel jár.

Másfelől ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy Magyarországon a közérdekű adatok megismerése alkotmányos jog,¹² melynek gyakorlása aligha függhet az adatkérő anyagi helyzetétől. Nemcsak az érdeklődő állampolgárokat, hanem a szűkös forrásokkal rendelkező civil szervezeteket fosztaná meg a tájékozódás jogától, ha a közfeladatokat ellátó szervezetek az adat előállításal akár csak arányos díjszabást állapíthatnának meg. Jól példázza a helyzet ellentmondásosságát az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) ügye. Az OMSZ az Avtv. hatály alá tartozó költségvetési szerv. Az általa kezelt meteorológia adatok közérdekű adatoknak minősülnek. Az OMSZ azonban a működéséhez szükséges forrásoknak sok éve csupán egy részét (az utóbbi években kb. 50%-át) kapja meg a központi költségvetésből, a fennmaradó részt saját magának kell vállalkozói tevékenységből előállítania. Működését ráadásul egy régi jogszabály, az Országos Meteorológiai Szolgálat, valamint elnöke feladat- és hatásköréről 12/1992. (IV. 23.) KTM rendelet szabályozza, melynek több pontja ellentétes az Avtv-vel.

A jogalkotónak az információs jogok melletti elkötelezettségét igazolja, hogy a törvény 1992-es elfogadása egyben egy új alkotmányos intézmény életre hívását is jelentette. A személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog hatásosabb védelme érdekében ugyanis az Országgyűlés megalkotta az adatvédelmi biztos intézményét, majd – közel három év elteltével – 1995-ben, kétharmados többséggel meg is választotta az első biztost. A biztosnak az információszabadság védelme érdekében rendkívül széles vizsgálati jogosultságai vannak, eljárásában nem akadályozza sem az államtitok, sem a szolgálati titok. Véleményezi az információszabadságot érintő jogszabályok tervezetét. A panaszügyekben kiadott ajánlásai, állásfoglalásai kötelező erővel ugyan nem bírnak, ha kell a nyilvánosság fegyverével élve szerez érvényt a közérdekű adatokhoz való hozzáférést biztosító jogszabályoknak. Működésének eddigi közel tíz esztendeje alatt mintegy 700 ügyben kellett állást foglalnia.

Az Avtv. az információszabadság sérelme esetén biztosítja a bírói jogorvoslat lehetőségét is, kimondja ugyanis, hogy ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező a bírósághoz fordulhat. A megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani. A bíróság az ilyen ügyekben soron kívül jár el, és ha a kérelemnek helyt ad, határozatában az adatkezelő szervet a kért közérdekű adat közlésére kötelezi. Az eljárás illetékmentes.

Az információszabadság további garanciája, melyet van, aki már alapjogvédelmi túlzásnak is ítél, hogy a – már említett – bírósági eljáráson és az adatvédelmi biztos intézményén kívül az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet alapján az, akit a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogával kapcsolatban sérelem ért, szabálysértési eljárást is kezdeményezhet. Mi több, a közérdekű adatok kezelésével kapcsolatban a Btk. 177/B. §-a vétségnek minősíti, ha valaki a törvényi rendelkezések megszegésével tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget, közérdekű adatot hozzáférhetetlenné tesz vagy meghamisít, illetőleg ha hamis vagy hamisított közérdekű adatot hozzáférhetővé vagy közzétesz. A büntetés itt két évig terjedő szabadságvesztés, közérdekű munka, vagy pénzbüntetés. A közérdekű adatokkal való visszaélés súlyosabb esete, ha a cselekményt jogtalan haszonszerzés végett követik el. Ezt a Btk. már büntettnek tekinti, és három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegeti.

¹² A nemzetközi gyakorlat e téren is sokszínű. Jó néhány ország megelégedett azzal, hogy törvényben rögzítette a közszféra adataihoz való hozzáférés jogát. Másutt Magyarországhoz hasonlóan alkotmányos rangot kapott e jog. Ez a megoldás azt is jelenti, hogy e jog kereteinek kijelölésekor, korlátainak meghatározásakor a jogalkotónak az alkotmányra is tekintettel kell lennie, ami sokszor szinte megoldhatatlan feladatnak tűnik. Elég, ha itt csak jelzem, hogy a magyar Alkotmány szerint az alapvető jogokat csak törvényben lehet szabályozni. Vagyis az információszabadságot korlátozó valamennyi szabályt törvénybe kell foglalni. Lejebbn, a szolgálati titok intézményének ismertetésénél például látni fogjuk, hogy ez lehetetlen.

Mi lehet titok?

Az információszabadsággal kapcsolatos joggyakorlat eddigi tapasztalatai szerint a közérdekű adat fogalma még ma is sok félreértésre ad okot. Az, hogy valamely adat közérdekű, nem jelenti ugyanis egyben azt, hogy nyilvános is. Az információszabadság – hasonlóan más alkotmányos jogokhoz – törvény által korlátozható. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását részben a Magyar Köztársaság érdekeire, illetve az egyes állami szervek működésének zavartalanságára tekintettel teszi lehetővé a törvény, részben pedig – az üzleti titok intézménye révén – a magánszféra érdekeinek védelmében.

Az információszabadság alkotmányos garanciáinak hazai megteremtésében az Alkotmánybíróságnak meghatározó szerepe volt. A testület a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában kimondta, hogy a nyílt, átlátható és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.

Erre tekintettel 1994 júniusában alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi 5. törvényerejű rendeletet, mivel az voltaképpen korlátlan felhatalmazást adott az állami, társadalmi szervezetek, sőt szövetkezetek vezetőinek arra, hogy szinte bármilyen információt államtitokként vagy szolgálati titokként, időhatár nélkül elzárjanak a nyilvánosságtól. Az Alkotmánybíróság határozata előírta a titokszabályozás alkotmányosságának legfontosabb elemeit, eszerint:

- csak törvényben tételesen meghatározott adatfajták esetében,
- csak erre a törvényben felhatalmazott, közfeladatot ellátó személy,
- csak határozott időre, és
- csak az erre vonatkozó formai-eljárási szabályok betartásával minősíthet valamely adatot államtitokká.

Az Alkotmánybíróság intenciói alapján az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (Ttv.) elfogadásával 1995-ben megszűnt a titokminősítés korábbi önkényes jellege, amely másfelől azt is jelenti, hogy a törvényhozó az alkotmány és az adatvédelmi törvény előírásainak megfelelően megállapította az információszabadság lehetséges korlátozásának szabályait. E törvény elfogadásával – legalábbis a jogszabályi kereteket illetően – valóban döntő fordulat következett be a társadalmi nyilvánosság terén.

A rendszerváltás előtti berendezkedés nyilvánossága nem volt más, mint a pártállami bürokrácia hatalmi reprezentációja, amelyben a közügyek egy szűk káderelit magánügyei voltak, az információkhoz való hozzájutás pedig a pozícióval együtt járó előjogok egyike, mely pontosan igazodott a hatalmi hierarchiához. A rendszer lételeme volt a titkolózás; a pártállami apparátus voltaképpen bármilyen adatot, információt tetszőleges ideig titokká nyilváníthatott, a titkok megsértőit súlyos büntetéssel fenyegette, úgyszintén azokat is, akik az ezzel kapcsolatos feljelentési kötelezettségüket elmulasztották. Az 1986-ban meghozott sajtótörvény a „tájékoztatáshoz való jog” és a „felvilágosítási kötelezettség” törvénybe iktatásával érdemben semmit nem változtatott azon a rendszeren, hogy a pártállami apparátus – a sajtó útján – belátása szerint gondoskodott a társadalom tájékoztatásáról.

Az alkotmányban, az adatvédelmi törvényben és a titoktörvényben testet öltő mai szabályozás elve éppen fordítottja a korábbinak. Ma a főszabály a nyilvánosság, amely alól a kivételeket a törvények tételesen meghatározzák – indokolni tehát a titkolózást kell. Kétség esetén pedig a hatóságnak kell igazolnia az adatszolgáltatás megtagadásának jogosságát.

A Ttv. és más hatályos törvények alapján közérdekű adat közlését ma akkor lehet megtagadni, ha az:

- államtitok,

- szolgálati titok,
- belső használatra készült, vagy döntés-előkészítéssel összefüggő adat,
- üzleti titok (ideértve a jogi személyek banktitkait, adótitkait stb.), vagy
- nyilvánosságát azt Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel (beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is) korlátozza.

Államtitok

A Ttv. alapján az államtitok a Magyar Köztársaság kiemelkedően fontos érdekeivel összefüggő adatok védelmét szolgálja. A Ttv. szerint államtitok az az adat, amely a törvény mellékletében meghatározott adatfajta körébe tartozik (államtitokkör), és a minősítési eljárás alapján a minősítő kétséget kizáróan megállapította, hogy az érvényességi idő lejárta előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit. Az államtitok érvényességi idejét a Ttv. mellékletét képező államtitokkörü jegyzékben titokfajtánként megállapított időtartamig a minősítő állapítja meg. Az államtitok érvényességi ideje 90 évnél hosszabb nem lehet.

Szolgálati titok

A szolgálati titok intézménye az egyes állami szervek működésével kapcsolatos olyan adatok védelmét szolgálja, melyek nyilvánosságra kerülése akadályozná a szerv hatékony működését. A Ttv. szerint szolgálati titok a törvény szerint minősítésre felhatalmazott által meghatározott adatfajta körébe (szolgálati titokkör) tartozó adat, amelynek az érvényességi idő lejárta előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti. A szolgálati titok érvényességi ideje az adat minősítésétől számított legfeljebb 20 év lehet.

Az államtitoktól eltérően a szolgálati titok fajtáit lehetetlenség volna valamennyi állami szervre egységesen a törvényben meghatározni, ezért jogosítja fel a törvény a minősítésre felhatalmazott személyt, hogy az adott szerv érdekeire tekintettel határozza meg a szolgálati titok fajtáit. De hogy ez a korlátozás ne lehessen önkényes, a Ttv. kimondja, hogy a szolgálati titokkör megállapítása során ki kell kérni az adatvédelmi biztos véleményét, és hogy az egyes szervek által megállapított szolgálati titokköröket a Magyar Közlönyben kell közzétenni.

A Ttv. külön szól a külföldön minősített adatokról. A Magyarország és a NATO által 1994. július 5-én aláírt az Információ Biztonságáról szóló Megállapodás, valamint a Nyugat-európai Unió (NYEU) között 1996. október 1-jén aláírt Biztonsági Megállapodás szerint a Magyar Köztársaság kötelezettséget vállal arra, hogy az együttműködés során részünkre átadott minősített információkat a tagállamokban érvényes biztonsági normák szerint kezeli és őrzi.

Magyarország uniós csatlakozására tekintettel 2003-ban az Avtv. 19. §-a egy új (7) bekezdéssel egészült ki, amely a közérdekű adatok nyilvánosságának egy újabb korlátozási indokát vezetett be. E rendelkezés kimondja, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozhatja az Európai Unió jogszabálya az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekére tekintettel, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adópolitikai érdeket is. Azért, hogy az információszabadságot korlátozó újabb titokfajta szabályai a hazai titokszabályozás alkotmányos rendjébe illeszthetők legyenek, az Avtv. ezen módosításával egyidejűleg a Ttv. szabályai is kiegészültek.

Belső használatra készült vagy döntés-előkészítéssel összefüggő adat

Az állami és egyéb közfeladatot ellátó szervek működésével összefüggésben védendő adatfajták harmadik csoportja az ún. belső használatra készült, valamint döntés-előkészítő adatok. Az Avtv. 19. § (5) bekezdése kimondta ugyanis, hogy ha törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti. Míg az államtitok és a szolgálati titok esetében a Ttv. és a minősített adat kezelésének rendjéről szóló 79/1995. (VI. 30.) számú kormányrendelet szigorú minősítési eljárást ír elő, a belső használatra készült, illetőleg döntés-előkészítéssel összefüggő adatokat nem kell minősíteni. Fontos különbség az is, hogy az államtitok és a szolgálati titok megsértésének büntetőjogi és a szabálysértési szankciója is van, míg az utóbbi esetben ilyen védelem nincsen.

Az Avtv. e szabályával kapcsolatban az Alkotmánybíróság 2004 februárjában alkotmányos mulasztást állapított meg. A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat egyebek mellett kimondta, hogy ez a szabályozás azzal, hogy eseti mérlegelés nélkül terjeszti ki titkolózást a döntést követő időszakra, kényszerítő ok nélkül korlátozza az információszabadságot. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy „a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása továbbá akkor garantálható, ha a nyilvánosság-korlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata lehetséges. [...] A bírói felülvizsgálat az Avtv. 19. § (5) bekezdése szerinti nyilvánosság-korlátozással kapcsolatban csak a törvényi rendelkezésben rögzített formális szempontok felülvizsgálatára terjed ki.” Ez pedig az adatkezelő szerv diszkrecionális döntésétől függő alapjog korlátozást tesz lehetővé, amely alkotmányellenes.

Az Országgyűlés 2005 áprilisában elfogadta az Avtv. módosítását, mely június 1-én lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített szabályt felváltó új rendelkezés szerint az állami, önkormányzati vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz éven belül nem nyilvános. Az új szabály tehát húszról tízre csökkentette a határidőt. Ezen felül megszigorította a titkolózás lehetőségét, amennyiben a döntés már megszületett. Kimondta ugyanis, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a tízéves határidőn belül a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat megismerése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

Üzleti titok

Az üzleti titok – mint a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó negyedik titokfajta – az állami, önkormányzati és egyéb közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő üzleti adatok védelmét szolgálja. Az Avtv. 1992-es elfogadása óta jogértelmezési gondot okozott a közérdekű adatok nyilvánosságát és az üzleti titok védelmét előíró jogszabályi rendelkezések ellentmondása. Az adatvédelmi biztos működésének kezdetétől azon az állásponton volt, hogy az üzleti titok a vállalkozások jogi védelmét szolgáló intézmény, mely nélkül a tulajdonosi érdekek érvényesítése, a piac működése elképzelhetetlen. Ugyanakkor összeegyeztethetetlen lenne az információszabadság eszméjével, ha az állami és az önkormányzati szervek kezelésében lévő valamennyi üzleti adatot el lehetne zárni a nyilvánosságtól.

Több ajánlásában úgy foglalt állást, hogy bárki számára hozzáférhetővé kell tenni azokat az adatokat, amelyek a közpénzek felhasználásával függenek össze, hiszen az állammal, az önkormányzatokkal üzleti vagy pénzügyi kapcsolatba kerülő cégeknek az ügylettel összefüggő adataik titokban maradásához nem fűződik méltányolható érdeke. E jogértelmezés elfogadását azonban számos körülmény nehezítette. A megannyi üzleti adat birtokában lévő állami, önkormányzati szervezetek ugyanis rendre azzal a súlyos dilemmával kell szembenézniük, hogy az Avtv. alapján közérdekűnek minősülő adat, más törvények szerint üzleti titok (banktitok, adótitok, stb.) lehet. Ráadásul a közérdekű adat eltitkolása éppúgy bűncselekménynek számít, mint az üzleti titok megsértése.

Az adatvédelmi biztos érvelését is alapul véve az Országgyűlés 2003 áprilisában elfogadta a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról 2003. évi XXIV. törvényt, melyet a köznyelvben csak „üvegseb-törvényként” emlegetnek. E törvény – egyebek mellett – módosította az üzleti titok fogalmát és a védelméről szóló addigi szabályokat.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény új 81. § (2) és (3) bekezdése ugyanis kimondta: üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette. Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.

Az információszabadság ma

A hazai adatvédelmi törvény abban az időben született, amikor Magyarországon még éppen terjedni kezdett a digitális kultúra. Érthető ezért, hogy a közérdekű adatok megismerésének szabályozásakor a jogalkotó a hivatalok egyfajta „passzív információkezeléséből” indult ki, vagyis abból, hogy a közérdekű adatokat egyedi – többnyire levélben benyújtott – kérelmekre kell szolgáltatni. Előírta ugyan, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek rendszeresen közzé vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb – így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó – adatokat. Ez a kötelezettség azonban részletesebb szabályok és főleg szankciók híján a gyakorlatban nem volt számon kérhető.

Mára több tucat olyan jogszabály született, amely közérdekű adatok – kérelem nélküli – közzétételét írja elő, többségük legalább alternatív módon: az elektronikus közzétételt. A 2002-ben elfogadott „üvegseb-program” keretében számos, az információszabadság garanciáit növelő jogszabály-módosításra is sor került. Ezek közül ki kell emelni az államháztartási szervek gazdálkodási adatainak közzétételére vonatkozó új rendelkezéseket. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, valamint az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet új szabályai előírták, hogy az államháztartási szervek a szervezetükkel, a tevékenységükkel, a vagyonukkal és a gazdálkodásukkal kapcsolatos legfőbb adatokat 2004. január 1-től, kötelesek közzétenni a honlapjukon. E változások jelentősége nemcsak abban áll, hogy a közpénzekkel gazdálkodás átláthatóbbá vált, de az első komoly áttörést jelentik az ún. proaktív adatkezelés irányában. A történeti hűséghez hozzátartozik, hogy a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos információk széles körének közzétételére vonatkozó internetes közzétételi kötelezettségének előírását inkább motiválta a pénzügyi kormányzatnak az átlátható államháztartási információs rendszer iránti igénye, mint az információszabadság melletti harcok kiállása, de ennek eredményeként a közérdekű adatok sokaságának előállítása és közzététele így mintegy állami alapfeladattá vált.

Az információs technológia rohamos változása érlelte az a felismerést, hogy az „üvegseb-program” megoldását kiterjesztve, komolyabb lépést kell tenni az aktív információkezelési gyakorlat megteremtése érdekében. 2005 márciusára ezért elkészült az elektronikus információszabadságról szóló törvény tervezete, melynek parlamenti elfogadását az előterjesztő még ebben az esztendőben javasolja. A változás lényege, hogy törvény hatálybalépését követően a közszféra immár valamennyi szervezete köteles lesz a honlapján közzétenni az általa kezelt közérdekű adatok közül a legfontosabbakat.

A kérelem nélküli elektronikus közzététel, ahogy eddig nem, úgy a tervezet elfogadása után sem mentesíti persze majd az adatkezelőt az egyedi adatkérések teljesítése alól. Az Avtv. 20. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül – költségtérítés ellenében – a kérelmező másolatot kérhet.¹³ Ennek a szabálynak a fenntartása mindaddig fontos, amíg az adatkérők nagy részének vagy a lehetősége, vagy az ismeretei nem teszik lehetővé az elektronikus hozzáférést.

Hozzáférés a környezeti információkhoz – a bőség zavara?

„A vállalkozások jogszerű működésének ellenőrzésére hivatott hatóságok elmarasztaló határozata közérdekű adat. Különösen igaz ez a környezetvédelem területén. A hatályos jogszabályok előírásait megsértő, a környezetet súlyosan károsító tevékenységgel kapcsolatos információk nemcsak azért «minősítetten közérdekű» adatok, mert az ilyen tevékenység hatásai országhatárokon túl mindenki sújthatnak, a még meg sem született generációkat is ideértve, hanem mert az esetek jelentős hányadában visszafordíthatatlan károsodást, vagy csak kivételesen nagy költségráfordítással helyrehozható károkat jelent”¹⁴ – állapította meg egy 1997. decemberi ajánlásában az adatvédelmi biztos. Az újságírói panaszok nyomán végzett vizsgálata a környezetvédelmi felügyelőségek által kiszabott bírságok nyilvánosságára irányult.

A környezeti ügyek nyilvánosságának kitüntetett fontosságát aligha kell hangsúlyozni. Jól jelzi e felismerést, hogy az Európai Unió először e téren fogadott el a tagállamokra kötelező szabályozást. A környezeti információkhoz való jutásról szóló, 1990. június 7-én kelt 90/313/EEC számú Tanácsi direktíva¹⁵ célja az volt, hogy biztosítsa a közfeladatot ellátó szervek birtokában lévő környezeti információkhoz való szabad hozzáférést, azok terjesztését. A direktíva 1992. december 1-i határidőt szabva kötelezte az akkori tagállamokat, hogy a direktíva előírásainak megfelelő törvényt megalkossák. Ez különösen olyan országok számára okozott nehézséget, mint Németország vagy az Egyesült Királyság, amelyek semmilyen formában, részlegesen sem rendelkeztek a közzététel adatainak megismerhetőségét biztosító törvénnyel. Ebben az időpontban Magyarországnak már elfogadott információszabadság törvénye volt,¹⁶ amelynek számos rendelkezése messze radikálisabb szabályokat tartalmaz a direktíva előírásainál.

A környezeti nyilvánosságot is érintette a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kötv.), melynek elfogadásával az Országgyűlés néhány ponton túllépett az Avtv. szabályozási keretein. Egyrészt a környezet védelme, változásainak nyomon kísérése érdekében aktív információpolitikát írt elő. Kimondta, hogy az állami szervek és az önkormányzatok feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, az így szerzett adatokat nyilvántartani, és – a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény által megállapított kivételekkel – hozzáférhetővé tenni, és a megfelelő tájékoztatást megadni. Ezen túlmenően előírta, hogy a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérése, igénybevételi és terhelési adatainak mérésére, gyűjtésére, feldolgozására és nyilvántartására a miniszter – a Kormány által meghatározottak szerint – mérő-, észlelő-, ellenőrző (monitoring) hálózatot, Országos Környezetvédelmi Információs Rendszert létesít és működtet.

¹³. A Legfelsőbb Bíróság a BH2004.16 számon közzétett eseti döntése sajnálatos módon úgy foglalt állást, hogy „a törvény azt teszi a közfeladatokat ellátó szervek kötelezettségévé, hogy tegyék lehetővé a kezelésükben lévő közérdekű adat bárki által történő megismerését. Ha a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő közérdekű adatot már nyilvánosságra hozta, vagyis már közzétette, vagy más módon bárki számára hozzáférhetővé tette, akkor ezáltal eleget tett a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettségének, és további – egyes kérelmekre történő – közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető.” Ez az álláspont nemcsak, hogy tételelesen ellentétes az Avtv. szövegével, de szembemegy annak szellemével is.

¹⁴. Ld. [<http://abiweb.obh.hu/abi/>]

¹⁵. EC Official Journal L 158, 23/06/1990 P. 0056 – 0058

¹⁶. Az Avtv-t az Országgyűlés 1992 októberében fogadta el, annak az információszabadságra vonatkozó szabályai pedig november közepén léptek hatályba.

Másrészt az információszolgáltatási kötelezettséget a hazai szabályozásban először, kiterjesztette a magánszféra szerveire is, kimondta ugyanis, hogy „a környezethasználót – e törvény rendelkezései szerint – tájékoztatási kötelezettség terheli az általa okozott környezetterhelés és -igénybevétel, valamint környezetveszélyeztetés tekintetében”. A jogalkotó ezzel túllépett az információszabadság eredeti filozófiáján, amelynek lényege a közsféra átláthatósága.

A Kötv. végül újítást hozott a jogalkotási folyamat nyilvánosabbá tételében is. A 98. § (2) bekezdés c) pontja előírta, hogy az állampolgárok által a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületek és más politikai pártok, érdekképviselőnek nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezetek joga, hogy véleményezzék a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit. Ezen újítás azért is figyelemreméltó, mert a jogalkotás más területein a mai napig hiányzanak a nyilvánosságot biztosító szabályok. Sőt, a jogszabályokat előkészítő tárcák gyakorlatára a mai napig jellemző, hogy a tervezeteket az Avtv. 19. § (5) bekezdésére hivatkozva döntés-előkészítő iratnak minősítik és így elzárják a nyilvánosságtól.

A kérdés történeti előzményeihez hozzátartozik, hogy a rendszerváltás első Parlamentjének egyik első intézkedése volt a jogalkotás rendjéről szóló 1987. évi XI. törvény módosítása,¹⁷ a törvénytervezetekkel kapcsolatos kötelező társadalmi vita intézményének eltörlése. A jogszabálytervezetek nyilvánosságát előíró általános szabály híján a mai napig pusztán kíváncsi, amit az Alkotmánybíróság határozatban fogalmazott meg:¹⁸ „a társadalmi vita intézményének hatályon kívül helyezése nem érintette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. tv. 19. és 20. §-ainak hatályát. E szakaszok értelmében az állampolgárok közvetlenül, illetőleg képviselői szerveik útján közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában, továbbá a jogszabály előkészítését végző szervek kötelesek a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szerveket és az érdekképviselői szerveket az olyan jogszabályok tervezetének előkészítésébe bevonni, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”

A hiányzó szabályok pótlására eddig két kísérlet történt. 2001-ben elkészült és az Igazságügyi Minisztérium benyújtotta az Országgyűlésnek a jogalkotás során történő érdekérvényesítésről – röviden: a lobbizásról – szóló törvényjavaslatot,¹⁹ mely nemcsak a tervezetek közzétételi kötelezettségét írta elő, de szabályozta volna a civil szervezetek véleményezési jogát is. A 2002-es választási eredmények ismeretében az akkori kormány a javaslatot visszavonta. A 2003-ban a jogalkotás rendjéről beterjesztett új törvény-javaslat,²⁰ a lobbizás törvény számos megoldását átvette. A kétharmados törvény vitája lassan két esztendeje húzódik. Elfogadása pedig valódi előrelépés lehetne a sokat hangzott „nyitott jogalkotás” megteremtése terén.

Az Aarhusi Egyezmény – az információszabadság jövője

E kötet számos írása foglalkozik az Aarhusi Egyezmény jelentőségével és rendelkezéseivel, ezért – vállalt témámnak megfelelően – én csak azokat az elemeket kívánom megvilágítani, amelyek az információszabadság szempontjából különösen figyelemre méltóak.

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezményt 1998. június 25-én 39 európai ország környezetvédelmi minisztere és az Európai Unió képviselője írta alá a dániai Aarhus-ban, melyet a Magyar Köztársaság nevében 1998. december 18-án Magyarország washingtoni nagykövete írt alá. Ezt követően az Országgyűlés a 35/2001. (VI. 1.) OGY határozattal megerősítette, majd 2001. évi LXXXI. törvényként kihirdette. A magánszemélyek és a

¹⁷ Az 1990. évi XXI. törvény elsősorban azért helyezte hatályon kívül a társadalmi vitára vonatkozó passzusokat, mert féltő volt, hogy az Országgyűlésre váró hatalmas törvényalkotási munkát a kötelező vita intézménye egyszerűen megbénítja. Számos képviselő a hatályon kívül helyezés helyett az intézmény átalakítása mellett kardoskodott – de eredménytelenül.

¹⁸ AB 28/1990. (XI. 22.) számú határozat

¹⁹ Ld. T/5213. számú javaslat

²⁰ Ld. T/4488. számú javaslat

jogi személyek számára közvetlenül és általános érvénnyel jogokat és kötelezettségeket megállapító törvény 2001. október 30-án lépett hatályba.

Anélkül, hogy szándékomban állna a dokumentum jelentőségének kisebbitése, le kell mindjárt szögezni: a környezeti ügyek nyilvánosságának szabályozása terén az Egyezmény Magyarországon nem hozott radikális változásokat. Ahogy az előbbiekből már kiderült, nálunk az Avtv. 1992-es szabályozása kialakította az információszabadság kereteit, melyeket az Egyezmény érintetlenül hagyott. Hiszen a 3. cikk 5. pontja szerint: „Ezen Egyezmény rendelkezései nem befolyásolják a Felek azon jogát, hogy olyan intézkedéseket tartsanak fenn vagy foganatosítsanak, amelyek ezen Egyezmény követelményeinél szélesebb körű hozzáférhetőséget biztosítanak a nyilvánosság számára a környezeti információhoz.” 6. pontja pedig hozzáteszi: „Ezen Egyezmény nem írja elő a környezeti ügyekben az információ hozzáférhetőségére, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételére és az igazságszolgáltatás igénybevételére vonatkozó, már meglévő jogosultságok csökkentését.”

Az Egyezmény tehát tekintetbe veszi a részes országok igencsak eltérő szintű szabályozását és csupán minimum-standardokat tartalmaz. Ez Magyarország esetében annál is indokoltabb, hiszen jó néhány ponton a hazai szabályozás szigorúbb. Példaként említhető, hogy az Avtv. a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó kérelmek teljesítésére mindössze tizenöt napot hagy, az Egyezmény 4. cikkének 2. pontja szerint a környezeti információt a kérés benyújtását követően legkésőbb harminc napon belül kell rendelkezésre bocsátani, és ez a határidő – ha az információ mennyisége és bonyolultsága indokoltá teszi – újabb egy hónappal meghosszabbítható. Ennél fontosabb, hogy míg a magyar szabályozás csak az adatközléssel kapcsolatban felmerülő költségek megtérítését teszi lehetővé, az Egyezmény 4. cikkének 8. pontja kimondja: „Valamennyi Fél megengedheti hatóságainak, hogy az információszolgáltatásért díjat szabjanak ki, amely nem haladhat meg egy ésszerű összeget.”

Kétségtelen ugyanakkor, hogy az Aarhusi Egyezmény – ha természetesen nem is általános jelleggel, de – a környezeti ügyek nyilvánossága terén az Avtv-ben és a Kötvt-ben testet öltő hazai szabályozást is előbbre vitte, mintát adva egyúttal az információszabadság jogi szabályozásának jövőbeli irányait illetően. Tekintsük át ezek közül a legfontosabbakat:

- *Aktív információpolitika* előírása, ami azt jelenti, hogy a pontos és naprakész (környezeti) információk gyűjtése, feldolgozása, kérés nélküli, automatikus közzététele a (környezetvédelmi) hatóságnak alapfeladata.
- *Metaadatbázisok* létesítése és ingyenes hozzáférhetővé tétele olyan kereső rendszerek kiépítését jelenti, melyek segítik az eligazodást, kereshetővé teszik az egyes adatokat.
- *Kapcsolatfelvételi pontok* kijelölése, melyekhez segítségért fordulhat az eligazodni kívánó.
- *Azonnali közzétételi, tájékoztatási kötelezettség* az emberi egészség vagy a környezet közvetlen veszélyeztetettsége esetén.
- *Eljárási segítségnyújtás*: amennyiben a megkeresett hatóság nem rendelkezik a kért információval, tájékoztatja a kérelmezőt, hogy az információt mely hatóságtól kaphatja meg.

Úgy tűnik a környezeti nyilvánosság terén a jogalkalmazónak a bőség zavarával kell megküzdeni, hiszen Magyarországon ma három törvény él egymás mellett. Nem mellékes ezért a kérdés, hogy mi a teendő, ha ugyanazon ügyre e törvények eltérő rendelkezést írnak elő. Gyakorlati tapasztalatok híján egyetlen ismert – elvi – álláspontot idézhetek itt: az adatvédelmi biztosnak egy 2002-ben, egy környezetvédő egyesület megkeresése nyomán született állásfoglalását. A biztos szerint az Avtv. és az Aarhusi Egyezmény összevetése alapján megállapítható, hogy azokban nemcsak a fogalomhasználat, hanem a jogokra és a kötelezettségekre vonatkozó szabályok is jelentősen eltérnek. Ennek azonban nem kell feltétlenül jogalkalmazási nehézségekkel járnia. Az Aarhusi Egyezmény, miként a nemzetközi egyezmények jó része, standardokat állapít meg, amelyek a legkisebb közös nevező elve alapján azokat a jogokat és intézményeket rögzítik, amelyekben az aláírók meg tudtak állapodni. „A fentiekből, valamint a jogállamiság elvéből az következik, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés területén az ilyen adatokat kezelő hatóságok, szervezetek kötelesek mindazon feladatokat ellátni, mindazon intézkedéseket meghozni, amelyet a hatályos törvények és

egyéb jogszabályok bármelyike előír. Nem hivatkozhatnak egyik jogszabállyal szemben a másikra. Az állampolgárokat, a civil szervezeteket és más jogosultakat pedig megilletik mindazon jogok, melyeket bármelyik jogszabály számukra biztosít. Mindez azt is jelenti, hogy azokban az esetekben, amikor az egyes törvényekben a fogalmak eltérnek, az adatkezelő köteles az adatkérő számára kedvezőbb szabály szerint eljárni, határidőt betartani, stb.”²¹

Befejezésül indokoltnak tartom megjegyezni, hogy a cikk nem kívánta a környezeti információk nyilvánosságának hazai helyzetét szebbre festeni a kellenél, amire vállalkozott, az csupán a nyilvánossággal kapcsolatos jogi szabályozás leírása, a jogok és lehetőségek számbavétele. Az igazán izgalmas kérdés megválaszolása, vagyis hogy e jogok megvalósulása miként áll a gyakorlatban, a szerzőtársakra maradt.

²¹. Ld. a 623/K/2002. sz. ügyet [<http://abiweb.obh.hu/abi/>]