

Fővárosi Ítéltábla
2.Pf.20.751/2005/3.

A Fővárosi Ítéltábla dr. Schiffer András ügyvéd (1027 Budapest, Margit krt. 50-52.) által képviselt Energia Klub (1056 Budapest, Szerb u. 17-19.) I. rendű, E-misszió Természet- és Környezetvédelmi Egyesület (4400 Nyíregyháza, Szabolcs u. 6.) II. rendű, Greenpeace Magyarország Egyesület (1052 Budapest, Fehérhajó u. 12-14.) III. rendű, Habeas Corpus Munkacsoport (1134 Budapest, Katona J. u. 2/d.) IV. rendű, Társaság a Szabadságjogokért (1114 Budapest, Eszék u. 7/b.) V. rendű, Védegylet Egyesület (2081 Piliscsaba, Munkácsy u. 3.) VI. rendű, Zöld Fiatalok Egyesület (1054 Budapest, Vadász u. 29.) VII. rendű felpereseknek, dr. Czottner László jogtanácsos által képviselt Országos Atomenergia Hivatal Nukleáris Biztonsági Igazgatósága (1036 Budapest, Fényes A. u. 4.) alperes ellen, közérdekű adat megismerése iránt indított perében, a Fővárosi Bíróság 2005. április 1. napján meghozott 21.P.631.670/2004/6. számú ítélete ellen a felperesek részéről 7. sorszám alatt előterjesztett fellebbezés folytán, meghozta a következő

v é g z é s t:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezi, az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja.

A felperesek és az alperes fellebbezési költségét 5.000-5.000 (ötezer-ötezer) forintban állapítja meg.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s:

2004. augusztusában a felperesek kérelemmel fordultak az alpereshez, mint adatkezelőhöz a Paksi atomerőmű 2. számú blokkjának újraindítására vonatkozó 1914-H1614/2004. számú engedély-kérelem 5.-10., 12., 14. és 15. számú, az újraindítással összefüggő elemzéseket, értékeléseket, számításokat és szakvéleményeket tartalmazó mellékleteinek megismerése iránt arra alapítottn, hogy azok a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 4. pontja és a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Aarhus-i Egyezmény 2. cikke szerint környezeti információt tartalmazó közérdekű adatnak minősülnek.

A kérelmet az alperes augusztus 16-án vette át, majd augusztus 31-én kelt válaszában a megismerési kérelmet elutasította.

A Paksi Atomerőmű tájékoztatásában arra hivatkozott, hogy a kért dokumentumok – mint ahogyan azt az államigazgatási eljárás megindításakor jelezték – üzleti titkot tartalmaznak, és szerzői jogvédelem alatt álló szellemi termékek. Mindezek alapján közölte, hogy az Avtv. 19. § (6) bekezdése, a Ptk. 81. § (1)-(3) bekezdése valamint az Aarhus-i Egyezmény 4. cikkének 4. pontja d. és e. alpontja szerint a kérelem nem teljesíthető.

A felperesek 2004. szeptember 29-én benyújtott kereseti kérelmükben a megismerési kérelemben megjelölt iratok – mint közérdekű adatok – közzétételére kérték kötelezni az alperest.

Az alperes elsődlegesen a per megszüntetését kérte tekintettel arra, hogy az alperes maga nem rendelkezik perbeli jogképességgel, csak az Országos Atomenergia Hivatal, és a felperesek olyan személlyel szemben terjesztettek elő keresetet, aki nem volt alanya a polgári jogi jogviszonynak. Az alperes a kérelem elutasítására vonatkozó nyilatkozatát nem a saját nevében, hanem az Országos Atomenergia Hivatal nevében tette meg.

Érdemben a kereset elutasítását kérte, arra tekintettel, hogy az alperes nem jogosult a kérelmező által tett minősítések felülbírálatára, akár a szerzői jog, akár az üzleti titok körében. Utalt az Avtv. 19. § (5) bekezdésében foglaltakra is.

Előadta, hogy az I. rendű felperes többször terjesztett elő megismerési kérelmet, az első kérelem előterjesztésétől a perindításra nyitva álló 30 napos jogvesztő határidő lejárt, így az I. rendű felperes a perben nem érvényesíthet jogokat.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította. Indokolásában elsőként azt állapította meg, hogy a felperesek keresetüket csak az általuk megjelölt alperes ellen terjeszthették elő, mivel a megismerési kérelem elutasítása a Nukleáris Biztonsági Igazgatóságtól származik, a perlési lehetőséget pedig a nem jogképes alperessel szemben az adatvédelmi törvény biztosítja.

Az I. rendű felperes a keresetindítási határidőt betartotta, mivel szerepelt a 2004. augusztusi megismerési kérelem előterjesztői között, az alperesi elutasítás augusztus 31-i dátumozású, tehát a kézbesítésre csak később kerülhetett sor, így a szeptember 29-én érkezett keresetlevelet határidőben előterjesztettnek kell tekinteni.

A megismerési kérelem ismételt előterjesztését pedig a törvény nem tiltja.

A kereset érdemi vizsgálata körében az elsőfokú bíróság azt fejtette ki, hogy ugyan a környezeti adatok megismerhetőségét szabályozó Aarhus-i Egyezmény széleskörű nyilvánosságot biztosít a környezeti adatoknak, azok megismerését a nemzeti szabályozás keretei között kell biztosítani.

Ebben a tekintetben az adatvédelmi törvény szabályozása azt tartalmazza, hogy a döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok a keletkezésüktől számított 20 éven át nem nyilvánosak.

A felperesek jelen esetben az alperes előtt folyamatban volt eljárásban a döntés alapjául szolgáló engedélykérelem mellékleteinek kiadását kérték.

Az elsőfokú bíróság megítélése szerint a kért dokumentáció döntés-előkészítés körében keletkezett, azzal összefüggő adat, ezért a kezelését követő 20 éven belül nem nyilvános, így a megismerési kérelem teljesítését meg kellett tagadni, és nem volt teljesíthető a felperesek keresete sem.

Utalt arra is, hogy a titokgazda Paksi Atomerőmű Rt., vagy más érintett perben állása nélkül nem lett volna elbírálható az, hogy a per tárgyát képező adatok üzleti titok védelem hatálya alá esnek, vagy sem.

Az elsőfokú ítélet ellen a felperesek terjesztettek elő fellebbezést, melyben annak megváltoztatását kérték kereseti kérelmüknek megfelelően.

Álláspontjuk szerint jelen perben azt kellett a bíróságnak megvizsgálnia, hogy a megtagadás indokai megalapozottak és jogszerűek-e, azonban az elsőfokú bíróság a megtagadásban közölt indokokkal nem foglalkozott, olyan indokokra hivatkozással utasította el a keresetet, amely nem szerepelt az alperes indokolásában.

Az elsőfokú bíróság eljárása ezért sérti a Pp. 213. § (1) bekezdésében és a Pp. 215. §-ában foglaltakat.

Ezen túlmenően azt is kifejtették, hogy az ún. automatikus nyilvánosság-korlátozás nem terjedhet ki a hatósági eljárásban felhasznált szakvéleményre, szakhatósági állásfoglalásokra.

Hivatkoztak az Avtv. 19. § (5) bekezdésének alkotmányosságát vizsgáló 12/2004. (IV. 7.) AB határozatra, melynek alapján a rendelkezés alkotmányos tartalmába nem fér bele az adott közigazgatási szerv szervezetrendszerén kívül keletkezett döntések, szakvélemények nyilvánosságának korlátozása. Tévesnek tartották az Avtv. 19. § (5) bekezdése hatályának kiterjesztését a perbeli szakvéleményre, mivel a dokumentáció az alperestől függetlenül, szervezetrendszerén kívül keletkezett, és így lett a hatósági eljárás tárgya.

Utaltak az Avtv. 24. § d) pontjában foglaltak alapján az adatvédelmi biztos 562/A/2002. számú és 22/A/2001. számú állásfoglalására, melyek szerint hozzáférhetőek a környezetvédelmi engedélyekhez a kérelmezők által benyújtott tanulmányok, hatásvizsgálati dokumentumok, melyek nem a döntés-előkészítő, hanem a döntéshozatalhoz igénybevevett adatok.

Az Európai Bíróság C-321/96. számú ítéletében a szakhatósági állásfoglalások nyilvánossága mellett foglalt állást, tekintettel arra, hogy az információ jogosultja csak így tudja ellenőrizni a szakhatósági vélemény figyelembe vételét.

A felperesek azt is kifejtették, hogy a 2005. június 1. napján hatályba lépett 19/A. § is abba az irányba mutat, hogy az automatikus nyilvánosságkorlátozás az adott közigazgatási szervben belüli döntés-előkészítési folyamatban résztvevő köztisztviselők befolyásmentességét szolgálja.

Rámutattak, hogy az Aarhus-i Egyezmény 4. cikkének 1. pontja csak az igényérvényesítés rendjére vonatkozik, amelynek nemzeti sajátosságai nem zárják ki a 6. cikk 6. pontjának alkalmazását.

Amennyiben a másodfokú bíróság nem osztja a felperesek Avtv. 19. § (5) bekezdésével kapcsolatos álláspontját, abban az esetben a kereseti kérelem teljesítésére az Egyezmény 6. cikk 6. pontja f., alpontja szolgál alapul.

Az alperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását kérte.

A Fővárosi Ítéltábla úgy ítélte meg, hogy az elsőfokú bíróság döntése érdemben nem volt felülbírálható, mert az elsőfokú bíróság – eltérő jogi álláspontja miatt – nem tisztázta azokat a tényeket, amelyek a jogvita elbírálása szempontjából szükségesek, s mivel ehhez a bizonyítási eljárás nagy terjedelmű kiegészítése szükséges, a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte.

Az elsőfokú eljárásban felmerült eljárási kérdések vizsgálata során a másodfokú bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az elsőfokú bíróság az Avtv. 21. § (3) és (4) bekezdése alapján helyesen állapította meg, hogy a felperesek a megfelelő alperessel szemben nyújtották be kereseti kérelmüket.

Helytállóan foglalt abban is állást, hogy az I. rendű felperes igényérvényesítésre jogosult, mivel az Avtv. valóban nem tartalmaz kizáró rendelkezést a megismerési kérelem előterjesztésére vonatkozóan, így annak nincs jogi akadálya, hogy az igénylő kérelmét többször is előterjeszthesse.

Az elsőfokú bíróság – a felperesek hivatkozásával ellentétben – nem követett el eljárási szabálysértést azzal, hogy Avtv. 19. § (5) bekezdésére hivatkozással utasította el a keresetet, mivel a perben az Avtv. 21. § (2) bekezdése értelmében az alperesnek a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát kell bizonyítania, és erre az indokra (döntés-előkészítés) az alperes hivatkozott a perben, így a bíróság ezzel az álláspontjával nem terjeszkedett túl a kereseti kérelmen, s mivel elfogadta az alperes erre vonatkozó érvelését, a többi indokkal ezért nem foglalkozott.

Mindezek ellenére az elsőfokú bíróság ítélete a következők miatt nem volt felülbírálható:

A felperesek kereseti kérelmüket az Avtv. 20.-21. §-ára alapítottnan terjesztették elő.

Az Avtv. 20. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelemnek az adatot kezelő szerv a kérelem tudomására jutását követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül, közérthető formában tesz eleget. Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről annak tárolási módjától függetlenül – költségtérítés ellenében – a kérelmező másolatot kérhet.

A kérelem megtagadásáról - annak indokaival együtt - 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt.

Az Avtv. 21. §-a tartalmazza a kérelem elutasítása esetén irányadó szabályokat. Ennek (1) bekezdése szerint ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező bírósághoz fordulhat.

A (2) bekezdés alapján a megtagadás jogszerűségét és megalapozottságát az adatot kezelő szerv köteles bizonyítani.

Ez azt jelenti, hogy a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia, és a perben bizonyítania, hogy az igényelt információk kiadását törvényi okok fennállása akadályozza.

Az eljárás során a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a felperes által előterjesztett kérelmet az alperes a jogszabálynak megfelelően eljárva utasította-e el.

Az Avtv. jelen perben alkalmazandó értelmező rendelkezéseinek a 2. § 3. pontja a közérdekű adat fogalmát akként határozza meg, hogy az az állami vagy a helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv, illetve személy kezelésében lévő (ideértve a tevékenységére vonatkozó adatot is) a személyes adat fogalma alá nem eső adat.

Az Avtv. 19. §-ának rendelkezései alapján az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv és személy a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni a közvélemény pontos tájékoztatását. Ennek során lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény korlátozza.

A 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Aarhusi Egyezmény 4. cikke rendelkezik arról, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt a nemzeti szabályozás keretében. A cikk 3. és 4. pontja rögzíti azt, hogy mely esetekben utasítható el a környezeti információra vonatkozó kérés. Ezen indokok között szerepel az is, ha az információ feltárása hátrányosan érintené a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat.

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. Törvény 6. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy az atomenergia biztonságos alkalmazásának irányítása és felügyelete a Kormány feladata. A (2) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy a törvényben foglalt kormányzati feladatok végrehajtásáról a Kormány az Országos Atomenergia Hivatal (OAH), valamint az érintett minisztériumok útján gondoskodik.

A 8. § (1) bekezdése értelmében az OAH az atomenergia békés célú alkalmazása területén a Kormány irányításával működő, önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező országos hatáskörű központi közigazgatási szerv, a (2) bekezdés pedig azt rögzíti, hogy az OAH költségvetési szerv.

A 17. § (1) bekezdés szerint az OAH alapvető feladata az atomenergia biztonságos alkalmazásával, különösen a nukleáris anyagok és létesítmények biztonságával, a nukleáris baleset-elhárítással kapcsolatos hatósági feladatok, valamint az ezekkel kapcsolatos tájékoztatási tevékenység összehangolása illetve ellátása.

A (2) bekezdés tartalmazza azt a felsorolást, hogy mi tartozik az OAH hatáskörébe.

A törvény felhatalmazása alapján meghozott 108/1997. (VI. 25.) Kormányrendelet 2. § (1) bekezdése szerint az OAH hatáskörébe tartozó nukleáris létesítmény, berendezés üzembe helyezésével kapcsolatos államigazgatási ügyekben első fokon az OAH belső szervezeti egysége, az OAH Nukleáris Biztonsági Igazgatóság (NBI) jár el.

Mindezek alapján megállapítható volt, hogy a felperesek által megismerni kért adatok olyan közérdekű adatok, amelyek állami feladatok végrehajtása során kerültek az alperesi szervhez, mint adatkezelőhöz. Erre figyelemmel pedig az adatok megismerése csak abban

az esetben tagadható meg, ha azt a jogszabályi előírások (Avtv. 19. §, Ptk. 81. §., Aarhusi Egyezmény 4. cikke) lehetővé teszik.

A másodfokú bíróság nem osztotta abban az elsőfokú bíróság álláspontját, hogy a per tárgyát képező adatok döntés-előkészítő adatoknak minősülnek, mivel ebbe a fogalomkörbe a belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, szervezeten belül váltott levelek, tehát konkrétan a döntés-előkészítés körében alkotott iratok tartoznak.

Jelen esetben azonban a megjelölt és megismerni kért mellékletek szakvéleményeket, számításokat, elemzéseket tartalmaznak, amelyek nem az eljárás folyamán, a közigazgatási feladatot ellátó szerven belül, hanem az eljárást megelőzően jöttek létre, így döntés-előkészítő belső adatoknak – amelyre hivatkozással a megismerési kérelem megtagadható – nem tekinthetők.

A másodfokú bíróság utal arra, hogy az adatvédelmi biztos is már többször foglalkozott a perbeli jogvitában felmerült ügyhöz hasonló kérdésfelvetéssel. A 227/A/2001. számú állásfoglalásában például azt fejtette ki, hogy általában az nem kifogásolható, ha valamely közfeladatot ellátó szerv az Avtv. 19. § (5) bekezdésére hivatkozással korlátozza a bizalmas alternatívákat, személyes véleményeket tartalmazó döntés-előkészítő iratok megismerését, azonban a nyilvánosság korlátozása nyilvánvalóan nem terjeszthető ki a döntés-előkészítés során felvett, objektív mérési adatokra. Egy, a perbeli igénnyel nagymértékben egyező jogkérdés elbírálása során már jogerős határozat is született, amelyben a bíróság úgy indokolta döntését, hogy a per tárgyát képező emisszió-mérési jegyzőkönyv, mintegy quasi szakvélemény, nem a belső eljárás során keletkezett, így nem döntés-előkészítő adat, hanem a döntés meghozatalához igénybe vett adat, ezért megismerhető. (Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 4.Pf.22.149/2001/2.)

Az elsőfokú bíróság eltérő jogi álláspontot foglalt el, ezért nem vizsgálta, hogy a felperesek által kiadni kért adatok – az alperesi hivatkozásnak megfelelően – az Avtv., azon keresztül a Ptk. vagy az Aarhusi Egyezmény korlátozó rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak-e, amelyre tekintettel nyilvánosságra hozataluk megtagadható.

A perben jelenleg rendelkezésre álló adatokból ennek feltárására nem volt lehetőség. A jogszerű döntéshozatalhoz olyan további széleskörű bizonyítás lefolytatására van szükség, amely miatt az elsőfokú eljárás megismétlése indokolt.

Tekintettel arra, hogy a kereseti kérelem elutasítását is megalapozó jogi álláspont a megismerni kért adatok jellegéből adódóan nem fogadható el, az új eljárásban az elsőfokú bíróságnak lehetőséget kell adni arra, hogy az alperes az Avtv. 21. § (2) bekezdése alapján bizonyítsa, hogy a megismerési kérelem megtagadásával kapcsolatos intézkedése jogszerű és megalapozott volt. Ebben a vonatkozásban ugyanis az alperest terheli a bizonyítási kötelezettség.

A megismételt eljárás során az alperesnek meg kell jelölnie, hogy a kért adatok közül melyek tartalmaznak üzleti titkot, melyek képeznek szellemi tulajdont, amely alátámasztja a megtagadás indokoltságát.

Itt emeli ki a másodfokú bíróság azt is, hogy a tájékoztatási kötelezettségnek általában elsősorban az iratoknak a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tételével kell eleget tenni, ha pedig ez bármely törvényes okból részben vagy egészben kizárt, tartalmi tájékoztatást kell adni.

Nem nélkülözhető a kért iratok megfelelő feltételek közötti rendelkezésre bocsátása, és tekintettel arra, hogy olyan szakkérdésről van szó, amelynek elbírálásához a bíróság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, szakértő igénybevétele szükséges ezen kérdések tisztázásához.

Utal arra a másodfokú bíróság, hogy az alperes az elsőfokú eljárás során ezekre vonatkozó bizonyítási indítványt ugyan előterjesztett, de annak pontosítása mindenképpen szükséges a kifejtett iránymutatásnak megfelelően.

Ezen bizonyítási eljárás lefolytatását követően lesz az elsőfokú bíróság abban a helyzetben, hogy az ügy érdemében állást tudjon foglalni, a szakvélemény vagy szakvélemények alapján lehet ugyanis megállapítani, hogy az alperes által hivatkozott indokok jogszerű alapot szolgáltatottak-e a közérdekű adatok megismerésére irányuló felperesi kérelem elutasítására.

Mindezek alapján a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Pp. 252. § (3) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította.

A fellebbezési eljárásban felmerült költséget a másodfokú bíróság a Pp. 252. § (4) bekezdésének megfelelően csupán megállapította, annak viseléséről az elsőfokú bíróságnak kell majd határoznia.

Budapest, 2005. szeptember 8.

Kizmanné dr. Oszkó Marianne s. k.
a tanács elnöke

Böszörményiné dr. Kovács Katalin s. k.
előadó bíró

Dr. Győriné dr. Maurer Amália s. k.
bíró

A kiadmány hitelű
tisztviselő

