



Ügyszám: NAIH/2017/1696/6/V.
NAIH/2017/1750/6/V.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

**a Baranya Megyei Kormányhivatal által nem teljesített közérdekű adatigényléssel
kapcsolatban**

A Greenpeace Magyarország Egyesület (1143 Budapest, Zászlós u. 54.) beadvánnyal fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), melyben a Baranya Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) által nem teljesített közérdekű adatigénylései kapcsán fogalmazta meg panaszát.

Az adatigénylést 2016. december 21-ei keltezéssel küldte meg az adatigénylő a Kormányhivatal részére, melynek tárgyát az alábbi dokumentumok másolatára vonatkozóan jelölte meg:

- a Garéi Hulladéklerakó területén legutoljára elvégzett talaj- és talajszennyvíz szennyezésre irányuló mérések eredményei, különös tekintettel a tetraklór-benzolra vonatkozóan,
- a Garéi Hulladéklerakó három km-es környezetében legutoljára elvégzett talaj- és talajszennyezésre irányuló mérések eredményei, különös tekintettel a tetraklór-benzolra vonatkozóan,
- a Baranya megyei Bostai árok, Hegyadó patak és Német patak vizét érintő, legutoljára elvégzett felszíni vízszennyezésre irányuló mérések eredményei, különös tekintettel a tetraklór-benzolra vonatkozóan,
- a Garé, Szalánta, Bosta, Szőke, Szilvás, Szava községekhez tartozó állattartó telepeken és/vagy gazdáknál tartott és elhullott állatokon legutoljára végzett toxikológiai vizsgálatok eredményei,
- a Szalánta, Bosta, Szőke, Szilvás, Szava községek lakosainál előfordult daganatos megbetegedéseknek a rendelkezésre álló epidemiológiai adatai.

A Kormányhivatal 2016. december 28-án kelt levelében az adatigénylőt arról tájékoztatta, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. §-a és 68. §-a értelmében a Kormányhivatal iratbetekintési jogot nem biztosíthat.

Ezt követően 2017. február 7-én kelt beadványában a Hatósághoz fordult az adatigénylő, amelyben a Hatóságot arra kérte állapítsa meg, hogy a Kormányhivatal megsértette a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő alapjogaikat és a jogsérelem orvoslására való felszólítást kérték.

A Hatóság tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy az ügyben az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított.

A Hatóság a Kormányhivatal tájékoztatásában megjelölt közérdekű adatigénylés elutasításának jogszabályi hivatkozását megvizsgálta, és erre tekintettel kérte, hogy az

Infotv. 54. § (1) bekezdésének c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján 15 napon belül a Kormányhivatal írásban fejtsse ki részletesen, hogy mi a hivatkozás jogi relevanciája az adott ügyben.

A Hatóság továbbá ugyanebben a levelében tájékoztatta a Kormányhivatalt arról, hogy a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény, az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK Irányelve a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről, valamint a 311/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet egyaránt részletes szabályozást tartalmaz a nyilvánosság környezeti információkhoz, adatokhoz való hozzáféréseinek rendjéről. A Hatóság javasolta a hivatkozott jogszabályhelyek áttanulmányozását és megfontolását a Kormányhivatal válasza tartalmának kialakítása során.

A Kormányhivatal a Hatóság megkeresésére tájékoztatásul írta, hogy egy korábbi adatigénylés kapcsán, a Garéi veszélyes hulladéktároló területén fellelhető veszélyes hulladék nagy mennyiségére, illetve arra tekintettel, hogy az adott területen a Budapest Vegyiművek Zrt. „f.a” folytatta tevékenységét, arra az álláspontra jutott, hogy az ügy kiemelt, országos jelentőségű. Erre való tekintettel az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőségnek (a továbbiakban: OKTF) továbbították a nem folyamatban levő ügyben érkezett adatigénylést. Az OKTF tájékoztatta a Kormányhivatalt arról, hogy az adatok kiadásával kapcsolatos döntés meghozatalában a Kormányhivatal – mint adatkezelő – rendelkezik hatáskörrel.

A Hatóság előtt folyamatban lévő ügyben a Kormányhivatal tájékoztatta a Greenpeace-t arról, hogy nem ügyfél az eljárásban, ezért a Ket. 15. §-a és 68. §-a értelmében iratbetekintési jogot nem biztosíthat.

A válaszlevél további részében a Kormányhivatal a Pécsi Járási Hivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának (a továbbiakban: KÖFO) bírsággiszabásáról tájékoztatta a Hatóságot a Budapest Vegyiművek Zrt. „f.a” vonatkozásában, a Ket. szabályainak ismertetésével.

A válaszlevél alapján a Hatóság az ügyben az alábbi álláspontját ismertette a Kormányhivatallal.

Jelen ügy kapcsán, a következő jogforrások rendelkezéseinek együttes értelmezése szükséges:

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi . (a továbbiakban: Infotv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.)
- a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény)
- az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK Irányelve a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről (a továbbiakban: Irányelv)

- a 311/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről (a továbbiakban: Kormányrendelet).

Magyarország Alaptörvényének XX. cikke értelmében:

(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

A XXI. cikk szerint:

(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

Az Infotv. 3. § 5. pontja határozza meg a közérdekű adat fogalmát: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. Az Infotv. 3. § 6. pontja szerint közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

A környezeti adatok nyilvánossága az információszabadság különösen fontos területe, a környezeti információk „kiemelten” közérdekű adatok.

A **Kormányrendelet** 2. §-a szerint a megjelenési formájától függetlenül környezeti információ minden olyan információ (adat), amely vonatkozik:

a) a környezetre, illetve a környezeti elemek állapotára – ideértve a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, valamint a géntechnológiával módosított szervezeteket –, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatásra;

b) a környezetterhelésre, ideértve a zaj, sugárzás, hulladék, radioaktív hulladék környezetbe történő közvetlen vagy közvetett kibocsátására, ha az hatással van vagy valószínűleg hatással lehet a környezet a) pontban meghatározott elemeire.

A Kormányrendelet 5. §-a szerint a környezeti információval rendelkező szerv a 2. § b) pontjában meghatározott környezeti információra vonatkozó információkérés teljesítése során tájékoztatja az igénylőt a mérési eljárásokra vonatkozó információ helyéről, amennyiben ez rendelkezésre áll, ideértve az információ összeállításánál használt elemzési, mintavételi és minta-előkezelési módszereket is, vagy a használt szabványosított eljárásról szóló tájékoztatást.

A Kvtv. 12. § (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni. Ugyanezen törvény 12. § (3) bekezdése szerint az állami szervek, az önkormányzatok - kivéve a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben –, a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban: környezeti információval rendelkező szerv) feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni. A Kvtv. 51. § (1) bekezdése szerint a környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok a közérdekű adatokra vonatkozó jogszabályok szerint kezelendők.

Az **Aarhusi Egyezmény** „Hozzáférés a környezeti információhoz” elnevezésű 4. cikkének 1. pontja a következőket tartalmazza:

1. Valamennyi Fél biztosítja ezen cikk további bekezdései függvényében, hogy a hatóságok környezeti információ kérése esetén a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják a kért információt a nemzeti szabályozás keretében, ideértve, amennyiben igénylik, az alábbi b) bekezdésben foglaltak szerint az ezen információt tartalmazó vagy azt alkotó eredeti dokumentumok másolatait:

- a) az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül;
- b) a kért formában, kivéve azokat az eseteket:
 - (i) ha a hatóság számára ésszerű az információt más formában rendelkezésre bocsátani, mely esetben az eltérő rendelkezésre bocsátási forma okait is ismertetik, vagy
 - (ii) ha az információ más formában már nyilvánosan rendelkezésre áll.

2. Az 1. bekezdésben említett környezeti információt a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb a kérés benyújtását követő egy hónapon belül kell rendelkezésre bocsátani, kivéve, ha az információ mennyisége és bonyolultsága indokoltá teszi a fenti időszaknak a kérés benyújtását követő legfeljebb két hónapra történő meghosszabbítását. A kérelmezőnek bármilyen meghosszabbításról és annak indokairól tájékoztatást kell kapnia.

3. A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben:

- a) a hatóság, melyhez a kérést benyújtották, nem rendelkezik a kért környezeti információval;
- b) a kérés egyértelműen ésszerűtlen, vagy túlságosan általános módon fogalmazták meg; továbbá

c) a kérés olyan anyagra vonatkozik, mely előkészítés alatt áll, vagy hatóságok belső kommunikációjára vonatkozik, abban az esetben, ha a nemzeti jog vagy szokásjogi joggyakorlat e kivételeket megállapítja, tekintetbe véve a közérdeket, amely az információ feltárásához fűződik.

Az **Irányelv** (8) szakasza szerint biztosítani kell, hogy minden természetes és jogi személynek indoklási kötelezettség nélkül joga legyen a hatóságok birtokában lévő, illetve a hatóságok számára tárolt környezeti információkhoz jutni. A (13) szakasz alapján a környezeti információkat a lehető leghamarabb és ésszerű időn belül a kérelmező rendelkezésére kell bocsátani, figyelembe véve a kérelmező által esetlegesen megadott időintervallumot. Az információ kiadásának megtagadásáról az **Irányelv** (16) szakasza rendelkezik: az információhoz való jog azt jelenti, hogy az információ kiadásának kell az általános szabálynak lennie, de a hatóság bizonyos pontosan meghatározott esetekben jogosult a környezeti információk kiadását megtagadni. A megtagadás alapját szűken kell értelmezni, amikor is az információ kiadásával szolgált közérdeket kell a megtagadás által szolgált érdekekkel szemben mérlegelni.

A Hatóság felhívta a Kormányhivatal figyelmét, hogy az információs szabadság, mint az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében garantált alapvető jog érvényesülése szempontjából alapvető követelmény, hogy a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogot csak törvény, feltétlenül szükséges mértékben, meghatározott célból korlátozza. Az információs szabadság ágazati törvényekben történő korlátozása kizárólag olyan mértékben és céllal történhet, amely nem jár az alapvető jog szükségtelen és aránytalan mértékű korlátozásával. Ebből következik az, hogy az Infotv.-n kívül az információs szabadságot érintő törvényeknek olyan értelmezésére kell törekedni, amely a lehető legkisebb mértékben szűkíti az információs szabadság Alaptörvényben és Infotv.-ben garantált szintjét.

Az **Infotv.** 2. § (1) bekezdése értelmében az Infotv. hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy az Infotv.-ben előírt általános érvényű szabályozástól eltérő szabályokat törvény csak az Infotv. felhatalmazása alapján írhat elő. Ilyen szabály például az Infotv. 27. § (2) bekezdése, amely úgy rendelkezik, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi érdekből;
 - b) nemzetbiztonsági érdekből;
 - c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
 - d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
 - e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
 - f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
 - g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
 - h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel
- korlátozhatja.

A beadványban szereplő környezeti adatok megismerhetőségének korlátozását a fent felsorolt törvények közül egyik sem tartalmazza, sőt az idézett jogforrások kiemelik a környezeti adatok nyilvánosságának fontosságát. Amennyiben ez a környezeti adat – ahogy azt a Kormányhivatal tájékoztatása is írja – kiemelt, országos jelentőségű ügy kapcsán merül fel, még fokozottabban igényli a nyilvánosságot, az adatok megismeréséhez fűződő közérdek súlya kimagasló.

A Hatóság második válaszelevelében is fenntartotta azt az álláspontját, hogy a Ket. Kormányhivatal válaszelevelében idézett szakaszai nem relevánsak az adatigénylés kapcsán, a kért környezeti adatok nyilvánosságához és feltárásához fűződő közérdek még erősebben megjelenik a veszélyes hulladék nagy mennyiségére tekintettel. Az információszabadság indokolatlan és aránytalan korlátozását jelenti az, hogy a Kormányhivatal a Ket. eljárási szabályait idézte az adatigénylés megtagadásának jogalapjaként, ugyanakkor az előzőekben írt jogforrások egyike sem ad jogalapot az ügyben kért környezeti információk nyilvánosságának korlátozására vagy megtagadására.

A Hatóság utalt még arra, hogy természetesen az adatigénylést az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján úgy kell teljesíteni, hogy ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

A Kormányhivatal 2017. június 26-án kelt válaszelevelében arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy a korábbi leveleiben foglalt álláspontját a továbbiakban is fenntartja. Erre tekintettel a Hatóság az alábbi megállapításokat tette a vizsgálat eredményeként.

Kiemelendő, hogy a környezeti adatok nyilvánossága az információszabadság különösen fontos területe, a környezeti információk „kiemelten” közérdekű adatok.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése kimondja, hogy az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az Infotv.-ben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be.

A Hatóság felsorolta mindazon jogforrások rendelkezéseit, amelyek együttes értelmezése szükséges ahhoz, hogy egyértelműen eldönthető legyen a kért környezeti adatok nyilvánosságának eldöntése.

Az Alkotmánybíróság a 34/1994. (VI. 24.) számú határozatában a következőket fejtette ki: „A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga – ahogy erre az Alkotmánybíróság a fentiekben utalt – nem korlátozhatóan 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 „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.”

A fentiek okán a Hatóság megállapította, hogy a Kormányhivatal gyakorlata, mely szerint az adatigénylés megtagadásának jogalapjaként a Ket. eljárási szabályait idézi, az információszabadság indokolatlan és aránytalan korlátozását jelenti.

A Hatóság felhívta a figyelmet arra is, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 220. § (1) bekezdés a) pontja szerint közérdekű adattal visszaélésnek minősül a közérdekű adatok adatigénylő elől történő eltitkolása is.

Az Infotv. 58. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a vizsgálat eredményeként a jogsérelem orvoslására, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetésére nem kerül sor, a Hatóság a harminc napos tájékoztatási határidő lejártát követő harminc napon belül dönt a szükséges további intézkedések megtételéről.

A fentiek alapján – tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal továbbra sem teljesítette az adatigénylést, illetve annak elutasítása az ügy tárgyában irreleváns jogszabályi hivatkozáson alapul – a Hatóság az ügyben az Infotv. 59. §-ának (1) bekezdése alapján jelentést bocsát ki. A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános, ezért azt a Hatóság a honlapján elérhetővé tette. Az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében a Hatóság jelentése bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Bízom benne, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz az ügyben az információszabadsággal összefüggő jogsértés orvoslására, a közvélemény figyelmének felhívására, és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2017. július „24.”


Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár