



Ügyiratszám: NAIH/2017/2408/2/V

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) írt végzésében tájékoztatott arról, hogy a fenti hivatkozási számon az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján eljárást folytat bírósági ítéletek Alaptörvény ellenességének megállapítása tárgyában. Ennek során arra kérte a Hatóságot, hogy fejtse ki álláspontját a végzéshez csatolt indítványról, illetve arról, hogy közérdekű adatnak minősül-e az indítványban szereplő adásvétel tárgyát képező ingatlanok talajszennyezettségéről készült szakértői vélemény.

Az ügyben a Hatóság álláspontja a következő. 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) rendelkezik az adatok hozzáférhetővé tételéről, vagyis ezen adatok az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) értelmében közérdekű adatnak minősülnek.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. pontja alapján közérdekű adat: *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.*

Ugyanezen § 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.*

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint a 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 e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az Infotv. 32. §-a alapján a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Az Aarhusi egyezmény preambuluma kinyilvánítja, – egyebek mellett – azt is, hogy egyezményhez csatlakozó felek, köztük Magyarország is, elismeri azt, hogy a hatóságok a környezeti információt a közérdek szolgálatában birtokolják, és meggyőződése továbbá, hogy a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmusnak kell rendelkezésre állnia érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése érdekében.

Aarhusi egyezmény 2. cikk c) pontja értelmében az egyezmény „hatóság”-ként határozza meg valamely testület vagy személy ellenőrzése alatt állami feladatot vagy funkciót ellátó, vagy a környezettel kapcsolatos állami szolgáltatást nyújtó természetes és jogi személyeket.

Az Aarhusi egyezmény 3. cikke határozza meg a környezeti információ fogalmát, amely alapján egyértelmű, hogy egy önkormányzati tulajdonban álló ingatlanra vonatkozó környezeti adatok, melyek tárgya az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, mégpedig olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a 3. cikk b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések – környezeti információknak, s ennél fogva közérdekű adatnak minősülnek.

Az egyezmény 4. cikkének értelmében valamennyi „Fél” biztosítja e 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 ezen információt tartalmazó vagy azt alkotó eredeti dokumentumok másolatait.

A 4. cikk 3. és 4. pontja határozza meg a környezeti információra vonatkozó kérés elutasíthatóságának eseteit. A Hatóság a végzéshez csatolt indítványban nem talált olyan információt, amely arra utalna, hogy a kérdéses szakértői véleményben szereplő adatok megismerhetőségét korlátozná, tekintettel arra, hogy a szakértői véleményt készítő önkormányzat, mint tulajdonos nem folytathatott az ügyben hatósági eljárást. Ez alól kivételt képezhetnek azok az adatok, amely a szakvéleményt elkészítő társaság méltányolható üzleti érdekének körébe tartozó adatokra (rég Ptk. 81. §: technológiai eljárás, műszaki megoldás, know-how stb.) vonatkoznak. Az egyezmény 4. cikk 4. pontja d) alpontja kiemeli, hogy e körben azonban a környezetvédelem szempontjából releváns kibocsátási adatok nyilvánosak.

A régi Ptk. 81. §-a szerint nem tekinthetőek üzleti titoknak azok az adatok, amelyek nyilvánosságát jogszabály mondja ki, továbbá azok az adatok, amelyek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása nem jogszerű érdekeket sért vagy veszélyeztet, márpedig a környezet szennyezésére vagy esetleges szennyezésére, terhelésére, károsítására vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatala nem sért jogszerű érdeket.

A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelv Preambulumának (10) pontja – mint a nemzeti jog által elérendő célt meghatározó jogszabály – értelmében a környezeti információ fogalmát úgy kell pontosítani, hogy az magában foglalja az emberi egészség és biztonság állapotára vonatkozó információt, ideértve a tápláléklánc szennyeződését, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket, olyan mértékben, amilyen mértékben azokat a fenti ügyek érintik vagy érinthetik.

Az Aarhusi egyezményben szereplő rendelkezéseket megismétli a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 12. §-a is, vagyis a környezeti információkra vonatkozó adatok a 12. § (2) bekezdése értelmében közérdekű adatok.

A Kvtv. 12. § (5) bekezdése is kimondja, hogy a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások élőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.

A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. §-a értelmében: *a környezeti információval rendelkező szerv elektronikusan vagy más módon – ha törvény eltérően nem rendelkezik – közzéteszi a nyilvánosság számára a következő környezeti információkat tartalmazó dokumentumokat:*

- a) a nemzetközi szerződések, jogszabályok, ideértve az Európai Közösségi jogi aktusok, valamint ezek végrehajtásáról szóló jelentések;*
- b) a környezettel kapcsolatos ágazati politikák, stratégiák, tervek és programok, valamint ezek végrehajtásáról szóló jelentések;*
- c) a környezetállapot-jelentések;*
- d) a környezetre hatást gyakorló vagy valószínűleg hatást gyakorló tevékenységek eseti vagy folyamatos megfigyeléséből származó adatok vagy az ezeket összefoglaló adatok;*
- e) a környezeti elemekre vonatkozó környezeti hatástanulmányok és kockázatelemzések;*
- f) külön jogszabályban meghatározottak, különösen a szerv birtokában levő vagy a számára tárolt környezeti információk jegyzéke.*

A Kormányrendelet 5. §-a arról is rendelkezik, hogy 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 törvények (az Aarhusi egyezmény és a Kvtv.) értelmében a Felperesnek törvényben biztosított joga volt megismerni a környezeti adatokat, illetve szakértői véleményt (a részletes tényfeltárási adatokat és műszaki beavatkozási tervek dokumentációját). Az alperesnek pedig kötelezettsége volt arra nézve, hogy a környezeti információk közzétételéről gondoskodik.

Mindkét félnek tisztában kellett lennie azzal, hogy az akkor és jelenleg is hatályos törvényi rendelkezések értelmében a szóban forgó ingatlanokat érintő minden környezeti adat közérdekű adat, melynek nyilvánosságát nem korlátozta az a körülmény sem, hogy a korábbi tulajdonos önkormányzat a kérdéses dokumentumot 2008. június 17-én benyújtotta az illetékes környezetvédelmi felügyelőiséghez.

Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) határozatában – az egészséges környezethez való jog értelmezése során – kifejtette, hogy bár az egészséges környezethez való jog alanyi jogi jellege nem állapítható meg, a környezetvédelem területén vannak olyan nem kifejezetten környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogok, mint például a közérdekű adatok megismeréséhez való jog. Az információszabadság az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik legfontosabb eszköze.

Az idézett Kormányrendelet 2. §-a értelmében 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;*

c) környezettel összefüggő intézkedésekre, különösen az azokkal kapcsolatos ágazati politikára, jogszabályokra, tervekre, programokra, megállapodásokra, illetve az a) és b) pontban meghatározottakra hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységekre, valamint a környezet és a környezeti elemek védelmére hozott intézkedésekre és tevékenységekre;

d) a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentésekre;

e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzésekre és feltevésekre;

f) az emberi egészség és biztonság állapotára – ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket – amennyiben azokra a környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül a b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van, vagy hatással lehet.

A BDT2006. 1359 számon közölt ítélet értelmében, ha a környezeti információ megismerésére irányuló kérelemben megjelölt adatok – szakvélemények, számítások, elemzések – olyan közérdekű adatok, amelyek nem a közigazgatási feladatot ellátó szerven belüli eljárás során, hanem azt megelőzően keletkeztek, nem tagadható meg a kérelem teljesítése arra hivatkozással, hogy a megismerni kért adatok döntés-előkészítő belső adatoknak minősülnek.

Az adatvédelmi biztos a 778/A/1997. számú ajánlásában megállapította, hogy a környezet állapotával, változásaival összefüggő adatok nyilvánossága azért kitüntetett jelentőségű, mert a környezetet károsító tevékenység hatásai országhatárokon tekintet nélkül mindenkit sújtanak, a még meg nem született generációkat is ideértve, és mert az esetek jelentős hányadában visszafordíthatatlan károsodást, vagy csak kivételesen nagy költségráfordítással helyrehozható károkat okozhatnak.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott beadványban a felperes leírja, hogy a másodfokon eljáró bíróság azzal érvelt, hogy az alperes (eladó) a vételi jogot alapító szerződésben nem vállalt magára nézve olyan szerződéses kötelezettséget, amely alapján köteles lett volna a perbeli dokumentáció eredeti, vagy másolati példányának megküldésére.

A Hatóság álláspontja szerint a törvény erejénél fogva közérdekű adatnak minősülő adatok esetében ilyen szerződéses nyilatkozatra nincs is szükség, tekintettel a környezeti közérdekű adatok bárki által történő megismerésének lehetőségére, az Alaptörvényben biztosított alapvető jog céljára és tartalmára.

A Hatóság nem foglalhat állást arról, hogy a környezeti adatok, illetve az azt tartalmazó dokumentumok átadásának hiánya miatt a szerződés érvénytelensége megállapítható-e, de az mindenképpen kijelenthető, hogy az ingatlanokkal összefüggő környezeti adatok és az azokat tartalmazó dokumentumok közérdekű adatok, melyeket az akkor és jelenleg hatályos törvények alapján a feleknek bármilyen erre vonatkozó külön rendelkezés nélkül is ismerniük kellett volna, tekintettel a régi Ptk. 367. §-ára is, amely szerint:

(1) Az eladó köteles a vevőt a dolog lényeges tulajdonságairól és a dologgal kapcsolatos fontos követelményekről, különösen a dologra vonatkozó esetleges jogokról és a dologgal kapcsolatos terhekről tájékoztatni. Köteles továbbá az ilyen körülményekre, illetőleg jogokra és terhekre vonatkozó okiratokat a vevőnek átadni.

Mindezek ellenkezőjéből az következik, hogy az olyan szerződéses kikötés, amely korlátozná a környezeti adatok megismeréséhez való jogot, jogszabállyal ellentétes, így semmis lenne.

A környezeti információk, mint közérdekű adatok megismerhetőségét az Infotv. szabályozási rendszerében vizsgálva megállapítható, hogy a környezeti információkra a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét korlátozó előírások (az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdései) nem vonatkoztathatók, mert nem csupán formai szempontokon nyugszik a döntés-előkészítő jelleg, hanem tartalmi szempontokon.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata szerint döntés megalapozásául szolgáló adatnak elsősorban a különféle tervezetek, vélemények, belső munkaszervezéshez kapcsolódó adatok tekinthetőek, a szerv befolyástól mentes működése érdekében. A vizsgált dokumentumok azon része, amely környezeti információkat tartalmaz, nem tekinthető döntés megalapozására szolgáló adatnak, hanem csupán a döntésekhez is felhasznált, szükséges adatnak.

Az általában nem kifogásolható, ha valamely közfeladatot ellátó szerv korlátozza a bizalmas alternatívákat, személyes véleményeket tartalmazó döntés megalapozását szolgáló adatok megismerését, azonban a nyilvánosság korlátozása nem terjeszthető ki a döntés-előkészítést megelőzően, illetve során felvett, objektív mérési adatokra. A bíróság egy hasonló jogkérdés elbírálása során született jogerős határozatában úgy indokolta döntését, hogy a per tárgyát képező emisszió-mérési jegyzőkönyv, quasi szakvélemény, nem a belső eljárás során keletkezett, így nem döntés-előkészítő adat, hanem a döntés meghozatalához igénybe vett adat, ezért megismerhető.

A Hatóság felhívja a figyelmet arra is, hogy a régi Btk. 177/B. §, (illetve az új Btk. 220. §-a) értelmében a közérdekű adattal való visszaélés, így a közérdekű adat eltitkolása bűncselekményt valósíthat meg, így az adatigénylés teljesítésének jogellenes megtagadása esetén büntetőeljárás is kezdeményezhető lett volna. Ezen kívül felmerülhet a csalás büntetőjogi tényállása is.

Tisztelt Alkotmánybíró Úr! A személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő ügyben a jövőben is forduljon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz bizalommal.

Budapest, 2017. május

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár