

Információhoz való hozzáférés és részvétel a helyi (települési) környezeti ügyekben

dr. Gajdics Ágnes

dr. Szilágyi Szilvia



Környezeti Management és Jog Egyesület
2012



VIDÉKFEJLESZTÉSI
MINISZTERIUM

A kiadvány megjelenését a Vidékfejlesztési Minisztérium Zöld Forrás programja támogatta.

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	3
I. Az információhoz való hozzáférés, a döntéshozatalban való részvétel és a jogorvoslati jog szabályozásának jogszabályi háttere	5
II. Az információhoz való hozzáférés a helyi környezeti ügyekben	5
Ki a felelős, kik felelősek az információhoz való hozzáférés biztosításáért?	5
A közfeladatot ellátó szerv, illetve az adatkezelő meghatározása önkormányzatok esetén	7
Milyen információhoz kell a hozzáférést biztosítani, melyek a helyi környezetvédelmi ügyek?	10
Kinek, kiknek a számára kell a hozzáférést biztosítani?	12
Milyen módon kell a környezeti adatokhoz való hozzáférést biztosítani?	14
Mit jelent a nyilvánosság tájékoztatása?	19
III. Részvétel a helyi környezeti ügyekkel kapcsolatos döntések meghozatalában	20
Mit jelent a társadalmi részvétel, milyen döntések meghozatalában lehet részt venni és milyen formában?	20
Milyen módon valósulhat meg a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétele?	25
IV. Jogorvoslathoz való jog	25

Bevezetés

Széles körben ismert, hogy a környezetvédelem multiszektorális terület; sikerességéhez szükséges mind az állam, az önkormányzatok, mind a civil szektor és a lakosság, mind pedig a gazdálkodó szervezetek aktivitása, ideális esetben együttműködése.

Gyakori probléma, hogy a harmadik szektort alkotó lakosság, civil társadalom képviselői nem rendelkeznek elégséges információval a környezet állapotáról, vagy egy-egy környezethasználó, környezetterhelő tevékenységről. A probléma okai között felsorolható az alacsony állampolgári tudatosság, a lehetségesen elérhető információk jellege, tartalma és forrása ismeretének hiánya, de az adatnyilvánossági szabályok nem megfelelő alkalmazása, esetenként az adatgazdák részéről az adat kiadásával szembeni ellenállás is.

Ez nem csak mint adathozzáférési probléma jelentkezik, de kihatása van a környezet tényleges védelmére is: az adatokat nem ismerő, vagy a települési környezetről adattal nem rendelkező lakosság passzív, a környezet ügyét nem érzi magáénak, azt nem kíséri figyelemmel és nem védi, végső soron indirekten hozzájárul a környezetállapot-romláshoz.

Ezzel szemben az informált lakosság az önkormányzatok aktív partnere, illetve a települési környezeti kérdésekben érdemben tudja elősegíteni a megoldások keresését. Amennyiben pedig a megoldások közösségi részvétellel kerülnek megtalálásra, úgy azok tartóssága, elfogadottsága, sikere is jobb lehet, mint az anélkül meghozott döntéseké.¹

A környezettudatosság, a fenntartható magatartás kialakítása a lakosság részéről a környezettel kapcsolatos információk széles körének meglétét is feltételezi. Nem várható el felelős, a helyi, illetve országos környezeti ügyek iránt érdeklődő hozzáállás az egyes egyénektől abban az esetben, ha nem ismerik mindazon összefüggéseket, amelyek a környezet védelmével kapcsolatos intézkedések alapját képezik.

Az Aarhusi Egyezményt² hazánkban törvény³ hirdette ki. Az adatvédelmi törvény⁴ széles körben biztosítja a környezeti adatnyilvánosságot, a környezetvédelmi törvény⁵ magas szinten elismeri a környezetvédelmi civil szervezetek részvételi jogát a különböző hatósági eljárásokban, a Legfelsőbb Bíróság 2010-ben jogegységi döntést fogadott el a környezetvédelmi társadalmi szervezetek környezetvédelmi ügyekben való részvételi jogosultságairól,⁶ s a részvételi jogokról több uniós jogszabály is született.⁷ Ezen utóbbiakat hazánk nemzeti jogába átültette.

¹ Riói Nyilatkozat 10. Alapelv.

² Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról.

³ 2001. évi LXXXI. törvény 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.

⁴ 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

⁵ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

⁶ 4/2010. számú KJE határozat.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról.

A jogi lehetőségek tehát adottak, és munkánk során azt is tapasztaljuk, hogy a lakosság egyre nagyobb érdeklődést mutat a környezettel kapcsolatos információk iránt. Ezen igény teljesítése növeli a környezettudatosságot, erősíti a társadalmi részvételt a döntések meghozatalakor. Az informált társadalmi részvételnek további, fontos előnye az is, hogy hozzájárul a döntések minőségéhez és társadalmi támogatottságához, így könnyebb végrehajtásához és ellenőrzéséhez.

Az „Információhoz való hozzáférés és részvétel a helyi (települési) környezeti ügyekben” címmel 2012 során a Vidékfejlesztési Minisztérium „Zöld Forrás” támogatási programja segítségével megvalósított projektünk célja egyrészt az volt, hogy a lakosság, környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek és az önkormányzatok számára szétküldött, illetve elérhetővé tett kérdőívek segítségével felmérjük, melyek azok a főbb területek, amelyek a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatban fejlesztésre szorulnak, továbbá, hogy milyen tapasztalatokkal rendelkeznek az érintettek ezen a téren.

Korábbi tapasztalataink alapján egyértelmű volt, hogy az alacsony állampolgári tudatosság, a lehetségesen elérhető információk jellege, tartalma, forrása ismeretének hiánya, egyes jogalkalmazási hiányosságok, de akár az adatkezelők nem megfelelő magatartása is akadályozta a társadalmi részvételnek a helyi környezeti ügyekben.

A projekt során kitöltött kérdőívek alapján, a lakosság részéről érkezett válaszokból egyértelműen kiderült a környezetvédelem fontosságának felismerése, a válaszadók érdeklődése lakóhelyük környezet állapota iránt. A válaszadók jelentős része számára az internet, újságok, televízió szolgálnak információforrásként, s nagyrésztük nem igényelt még környezeti információt, ha pedig igen, akkor csupán fele arányban voltak elégedettek a kérelmükre adott válaszokkal, az adatigénylés teljesítésével.

A civil szervezetek részéről adott válaszokból kitűnik, hogy jelentősebb adatigénylési gyakorlattal rendelkeznek, s e téren tájékozottságuk, jogaik és lehetőségeik ismerete is fejlettebb.

Az önkormányzati válaszadók fele arányban működtetnek helyi környezetvédelmi problémákkal foglalkozó internetes felületet, s a tájékoztatás formáiként leginkább a hirdetőtáblát, honlapot, helyi újságot jelölték meg. Az adatkiadási nehézségek, akadályok kapcsán eltérő problémák vetődtek fel a válaszokban, melyeket többek között infrastrukturális hiányosságokkal, illetve kapacitáshiánnyal indokoltak.

A program eredményeiről egy, az érintettek részvételével zajlott egy napos képzés keretében számoltunk be, illetve készült egy kiadvány is a lakosság részére, az információhoz való hozzáférés, a lakosság környezeti ügyekben való részvétele legfontosabb témaköreit bemutatva.

Egyéves programunk során számos ügyben nyújtottunk szóban, illetve írásban jogi segítséget a környezettel kapcsolatos jogaik megismeréséhez, érvényesítéséhez, a helyi környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvételhez.

Jelen kiadványunk célja az információhoz való hozzáférés és döntéshozatalban való részvétel hatályos jogszabályi hátterének a bemutatása, kifejezetten a helyi környezetvédelmi ügyekre koncentrálva. A következőkben a hatályos jogszabályi hátteret elsősorban gyakorlati szempontból megközelítve, meglehetősen gyakorlatias és célzottan egyszerű megfogalmazású kérdések és az azokra adott válaszokon keresztül fogjuk bemutatni, esetenként jogesetekkel, példákkal is illusztrálva.

Kiadványunkat elsősorban a környezeti információkkal foglalkozó, a környezeti döntéshozatalban részt vevő szakembereknek, önkormányzati munkatársaknak, civil szervezeteknek szánjuk, ugyanakkor reményeink szerint kiadványunkat haszonnal fogják forgatni a lakosság téma iránt érdeklődő tagjai is.

I. Az információhoz való hozzáférés, a döntéshozatalban való részvétel és a jogorvoslati jog szabályozásának jogszabályi háttere

A téma kapcsán az alábbi hazai jogszabályokról kell említést tennünk:

- 2001. évi LXXXI. törvény 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 (Aarhusi Egyezmény)
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.)
- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvt.)
- 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről (Korm.r.)

A következőkben a felsorolt jogszabályok rendelkezései alapján bemutatjuk az információhoz való hozzáférés, a döntéshozatalban való részvétel és a jogorvoslati jog szabályozásának hazai hátterét. Ez egyes témák kapcsán kitérünk a kérdőíves felmérésünk során felmerült, a programunkban részt vett lakosság, civil szervezetek, illetve önkormányzati szakemberek által felvetett fontosabb gyakorlati kérdésekre, problematikus területekre is.

II. Az információhoz való hozzáférés a helyi környezeti ügyekben

Magát az információhoz való hozzáférés témáját is több alkérdésre bonthatjuk. Először is, feltehetjük magunknak azt a kérdést, hogy **miért fontos egyáltalán az információhoz való hozzáférés?**

A környezetvédelem területén dolgozó társadalmi szervezetek gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy az információhoz való hozzáférés, a környezettel kapcsolatos ismeretek megszerzése és birtoklása túlnyomó részt a következő előnyökkel járhat:

- a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a kapcsolódó döntések minőségét és végrehajtását
- hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához
- lehetőséget biztosít a nyilvánosságnak arra, hogy tagjai álláspontjukat kifejezhessék, egymással és a döntéshozókkal megvitathassák
- lehetővé teszi a hatóságok, döntéshozók számára azok megfelelő figyelembe vételét.

Kölcsönös előnyökről beszélhetünk tehát, mind a lakosság, a civil oldal, mind pedig a hatóságok és döntéshozók szemszögéből.

Ki a felelős, kik felelősek az információhoz való hozzáférés biztosításáért?

Infotv. 26. § (1) : 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 e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Infotv. 30.§ (6) : A közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készítenie.

Az információs önrendelkezési jogról szóló törvény tehát egyrészt a helyi önkormányzatokat az ún. „közfeladatot ellátó szerv” fogalma alá sorolja. Közfeladatot ellátó szervnek minősülnek mindazok a szervek, illetve személyek, akik állami, vagy helyi önkormányzati feladatot, vagy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot látnak el.

Hogy pontosan mely feladatokról lehet szó, arra tételes és kimerítő jellegű felsorolást nem lehet adni, hiszen nyilvánvalóan számtalan, különböző jogszabályokban fellelhető feladat-meghatározás tartozhat ide. A környezetvédelmi tárgyú önkormányzati feladatok szemléltetésére szolgál a kiadványunk 1. számú mellékleteként szereplő lista, amely környezetvédelmi rész-területenként felsorolja azokat a különböző jogszabályokban elhelyezett hatásköröket, amelyek címzettjei az önkormányzatok (akár a települési önkormányzat jegyzője, akár a képviselő-testület, vagy a polgármester stb. útján).

Az információs önrendelkezési jogról szóló törvény fent idézett rendelkezései tehát közfeladatot ellátó szervekről, személyekről szólnak. Ezen közfeladatot ellátó szervek, személyek feladatává teszi a törvény egyrészt, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - a törvényben meghatározott kivételekkel - **erre irányuló igény alapján bárki számára elérhetővé tegyék.** Másrészt, ezen szervek **a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot is kell hogy készítsenek,** amely szabályzat nyilvánvalóan azt a célt szolgálja, hogy a nyilvánosság tagjai már jó előre tájékozódhassanak a közérdekű adatok kiadásának rendjéről, feltételeiről.

Az adatvédelmi biztos több beadvány nyomán,⁸ még az adatvédelmi törvény⁹ rendelkezései nyomán foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy egyrészt, **milyen tartalommal kell a már említett szabályzatot elkészíteni, másrészt, hogy ki minősül közfeladatot ellátó szervnek, illetve adatkezelőnek az önkormányzatok vonatkozásában.**

Az állásfoglalás szerint a törvény nem szabja meg a szabályzat tartalmi elemeit. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint egy ilyen szabályzatnak az alábbiakat kell tartalmaznia, figyelemmel más jogszabályokra, elsősorban az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: Eitv.), valamint az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ámr.) rendelkezéseire is:

a) A szabályzat alkalmazási köre: a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő

- közérdekű adatok, valamint
- közérdekből nyilvános adatok [vö. Eitv. 3. § (7) bek.], köztük a közfeladatot ellátó szerv köztisztviselőinek, munkavállalóinak közérdekből nyilvános adatai [Avtv. 19. § (4) bek.] igénylése.

⁸ 2049/K/2005-3.

⁹ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

b) Az Ámr. 157/A. § (1) bekezdésében (valamint az Eitv. mellékletében) meghatározott, a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos feladatok ellátásával megbízott személy, szervezeti egység kijelölése, feladatainak meghatározása. Feladatai lehetnek konkrétak (a közérdekű adatigénylések megválaszolása) avagy koordinatívak.

A közfeladatot ellátó szerv egyéb szervezeti egységeinek feladatai (különösen az informatikai részleg feladatai a kötelező közzététel alá eső adatokra figyelemmel).

c) Az adatigények teljesítésének eljárási rendje:

- ca) alapvető befolyásoló tényezők: a szerv nagysága, tagoltsága; a kezelt közérdekű adatok fajtái;
- cb) speciális ügykezelési rend vagy az általános ügykezelési rendhez képest egyes speciális szabályok megalkotása;
- cc) annak a levelezési és elektronikus címnek, telefax számnak a meghatározása, amelyeken az igényeket fogadják [vö. Eitv. 3. § (6) bek.]
- cd) a szóbeli igények megválaszolhatósága,
- ce) az írásbeli igények kezelése:

- formanyomtatvány esetleges alkalmazása. A személyes adatok tekintetében az Avtv. 21/A. §-a az irányadó,
- döntés arról, hogy egy beadvány közérdekű adatigénylésnek minősül-e? (vö. Avtv. közérdekű adat fogalma),
- a nem megfelelő helyre érkezett igények továbbítása,
- a megválaszolás belső határidője, figyelemmel az Avtv. 20. §-ának (6) bekezdésére,
- a kiadmányozás átruházása, fenntartásának egyes esetei (vö. Avtv. 19/A. §)

cf) költségtérítés megállapítása [vö. Avtv. 20. § (3) bek., Ámr. 157/C. §];

cg) statisztika készítése [vö. Eitv. 6. § (6) bek.].

A közfeladatot ellátó szerv, illetve az adatkezelő meghatározása önkormányzatok esetén

Az idézett törvényi rendelkezés [az Avtv. 20. § (8) bekezdése] értelmezése során kérdésként merült fel a közfeladatot ellátó szerv fogalma. Illetve, hogy a szabályzat fogalom meghatározást tartalmazhat-e a közfeladatot ellátó szerv tekintetében?

A közfeladatot ellátó szerv fogalmának értelmezése az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint elsősorban csak a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vonatkozásában merül fel (az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek esetén ezek azonosíthatóságát a feladatkör meghatározó, illetve a hatásköri és illetékességi szabályok biztosítják). Az esetek jelentős részében azonban értelmezést igényel a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv fogalma.

Néhány esetben, például köztisztviselők esetén maga a jogszabály mondja ki, hogy az adott tevékenység közfeladat, az adott közfeladatot ellátó szerv tehát az Avtv. hatálya alá esik. Más esetekben abból lehet kiindulni, hogy jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv esetén a jogszabálynak egyszerre kell megjelölnie a közfeladatot és azt ellátó szervet is, mégpedig úgy, hogy a jogszabályból magából a szerv is azonosítható legyen legalább olyan speciális kritérium(ok) megadásával, amely(ek) az azonos vagy hasonló szervezeti formában működő vagy tevékenységet végző más szervezetektől megkülönbözteti(k). Önmagában a szervezeti formára vagy a végzett tevékenységre utalás nem elegendő.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint maga a szabályzat nem tartalmazhat fogalom-meghatározást a közfeladatot ellátó szerv tekintetében, annak azonban nincs akadálya, hogy tételesen felsorolja azokat a szerveket, amelyeknek a szabályzatot alkalmazniuk kell.

Az Avtv. III. fejezetének hatálya alá az alábbiak tartoznak [vö. Avtv. 19. § (1) bekezdése]:

- állami feladatot ellátó szerv,
- állami feladatot ellátó személy,
- helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv,
- helyi önkormányzati feladatot ellátó személy,
- jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv,
- jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó személy.

Az önkormányzatok sajátossága, hogy

- egyrészt szervezetükben tulajdonképpen csak a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek, személyek nem találhatók meg, illetve
- másrészt pl. a polgármesternek, illetve a polgármesteri hivatalnak egyszerre vannak önkormányzati és állami feladatai,
- harmadrészt a jogi felelősség szempontjából különböztetni kell a különböző szervek között.

Fontos hangsúlyozni, hogy alapvetően a polgármesteri hivatal kezelésében lévő dokumentumok és az összes többi (pl. oktatási, egészségügyi, stb.) intézmény (kötségvetési szerv) kezelésében lévő dokumentumok között kell különbséget tenni. Az Avtv. alkalmazásában ugyanis mindegyik említett szerv önálló közfeladatot ellátó szervnek minősül (tehát önállóan köteles szabályzatot alkotni), azonban csak a polgármesteri hivatal kezelésében lévő közérdekű adatok esetén merülnek fel a jogalkalmazást nehezítő kérdések.

Szigorúan véve az Avtv. szabályait (2. § 8-9. pont, 19-21. §), adatkezelőnek a közfeladatot ellátó szervet kell érteni, ez azonban azt jelentené, hogy egy önkormányzat esetén az adott kérelem tárgyától függően más és más lenne az adatkezelő (képviselő-testület, bizottsága, polgármester, jegyző). Ez pedig annak veszélyét hordozza, hogy a közérdekű adatigénylések teljesítésének rendje egy adott önkormányzat esetében szükségtelenül bonyolulttá válik; sőt ez az értelmezés lehetőséget adna olyan eljárásra is, amikor pl. a jegyző feladatkörébe tartozó ügyekre vonatkozó, de a polgármesterhez címzett közérdekű adatigénylést jogszerűen el lehetne utasítani. Ezt a lehetőséget mindenképpen el kell kerülni az állásfoglalás szerint.

Az Avtv. 20. §-ának (8) bekezdése alapvető célját, illetve az adatigénylők érdekeit szem előtt tartva és hangsúlyozottan pragmatikus megoldásra törekedve, a szabályzatnak a polgármesteri hivatal mint adatkezelő kezelésében lévő közérdekű adatok megismerési iránti igények teljesítésének rendjéről kell rendelkeznie, azaz a szabályzatnak a polgármesteri hivatal eljárásrendjét kell szabályoznia. Az önkormányzati, illetve a közigazgatási ügyekkel kapcsolatos eltéréseket pedig az adatvédelmi biztos szerint a kiadmányozás rendjének szabályozásánál (a kiadmányozásra jogosult személy meghatározásánál), vagyis a feladat- és hatáskörök figyelembe vételével lehet érvényesíteni.

A szabályzat jogi formáját, illetve elfogadásának módját tehát az határozza meg, hogy az adott önkormányzatnál a polgármesteri hivatal működését, eljárásrendjét (a polgármesteri hivatal ügyrendjét) hogyan szabályozzák.

Ami az adatkiadás egyes részlet-kérdéseit illeti, az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint maga a törvény nem szab **alakszerűségi követelményeket**. Különösen az adatigénylések teljesítésekor ilyen

alakszerűségeket nem is célszerű alkalmazni (pl. elegendő a kért adatot tartalmazó közlés, illetve a dokumentum-másolat kísérlével történő megküldése, az igény teljesítése idejének, módjának az ügyiratra való feljegyzése, stb.). Az Avtv. az **igény teljesítésének megtagadása esetén** sem ír elő alakszerűséget. Az állásfoglalás szerint a megtagadásnak az alábbiakat mindenképpen tartalmaznia kell:

- a megtagadás ténye és oka olyan részletezettségben, amiből annak megalapozottsága és jogszerűsége az Avtv. 21. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel megítélhető,
- az igénybe vehető jogorvoslatra történő hivatkozás, illetve annak a bíróságnak a megjelölése, amelyikhez a keresetlevelet be lehet nyújtani [Avtv. 21. § (1) és (5) bekezdés],
- a per illetékmentes voltára történő utalás [1990:XCIII. tv. 57. § (1) bekezdés o) pont].

Az Avtv. 20. §-ának (5) bekezdése szerint az adatigénylésnek közérthető formában és amennyiben az aránytalan költséggel nem jár, az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Az adatigénylésnek és teljesítésének lényege, hogy az igénylő hozzájusson a kért közérdekű adathoz, és az számára értelmezhető legyen. Amennyiben az igény teljesítése másolat biztosításával történik [vö. Avtv. 20. § (3) bekezdés], egyetlen követelmény vezethető le az Avtv.-ből, méghozzá a szöveghű másolat követelménye.

Ez alapvetően tartalmi egyezőséget jelent (beleértve a dokumentum azonosító adatait is), a formai azonosság nem következik az Avtv.-ből. Tekintettel arra, hogy az alakhű másolat (fénymásolat, digitalizált másolat) iránt nagyobb a bizalom, célszerű (és a mai technikai körülmények között valószínűleg egyszerűbb is) az igényelt dokumentum egyes oldalait az eredetivel azonos alakban másolni.

A közfeladatot ellátó szerv készíthet a közérdekű adatok kiadása iránti igénybejelentő lapot, ez hasznos lehet az igénylő számára is, annak használatára azonban nem kötelezhetőek az igénylők. A közfeladatot ellátó szervnek a más formában és tartalommal érkező igényeket is teljesítenie kell.

Kvt. 12.§ (3) : 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) feladatukban kötelesek

- *a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísélni,*
- *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.*

Kvt. 12.§ (9) : A környezethasználó köteles az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adni.

Az információs önrendelkezési jogról szóló törvény már idézett rendelkezésein túl a környezetvédelmi törvény idézett szakaszai további előírásokat tartalmaznak az önkormányzatokra és más címzettek vonatkozásán. Így az önkormányzatok (és a jogszabályban felsorolt más címzettek) kötelessége, hogy

egyrésrőlfigyelemmel kísérik a környezet állapotát és annak emberi egészségre gyakorolt hatását, másrésről, hogy a környezeti információk körét és a birtokában lévő információk jegyzékét közzétegyék, harmadrészt pedig, hogy igény esetén a környezeti információkról tájékoztatást nyújtsanak a nyilvánosság számára.

Ha megfigyeljük, itt ugyanazon feladat három, egymástól jól elkülöníthető, ugyanakkor egymással szorosan összefüggő oldaláról van szó. Annak érdekében ugyanis, hogy az előírás címzettje (környezeti információval rendelkező szerv) a környezettel kapcsolatos feladatait teljesíteni tudja, alapvetően és elsősorban információval kell hogy rendelkezzen a környezet állapotáról. Maga az információ többféle módon megszerezhető, biztosítható; ennek egyik módja a törvényben előírt azon kötelezettség, hogy maga az érintett szerv a környezet állapotát maga is figyelemmel kíséri.

Bizonyos információk tekintetében maguk az érintett jogszabályok írják elő a nyilvánosságra hozatalt, közzétételt, míg azon információk tekintetében, amelyek ilyen módon nem érhetők el, igényt lehet benyújtani az információval rendelkező szerv felé az adatok, információk kiadása iránt. Ez egy kétoldalú folyamat, hiszen míg az igénylő részére jogot, úgy az információval rendelkező szerv számára kötelezettséget ír elő a jogszabály.

Milyen információhoz kell a hozzáférést biztosítani, melyek a helyi környezetvédelmi ügyek?

Kvt. 4.§ 23. pont: helyi környezetvédelmi ügy minden olyan környezetvédelmi ügy, amelyben a környezet használata és a hatásterület nem terjed túl az érintett települési önkormányzat területén.

Korm.r. 2.§: környezeti információ a megjelenési formájától függetlenül minden olyan információ (adat), amely vonatkozik

- a) a környezetre, illetve a környezeti elemek állapotára, 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 elemeire;*
- c) környezettel összefüggő intézkedésekre, különösen az azokkal kapcsolatos ágazati politikára, jogszabályokra, tervek, 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 fenti fogalom-meghatározásokból látszik, hogy a jogszabály a helyi környezetvédelmi ügy fogalmát az adott környezethasználatához és annak hatásterületéhez köti. Ez egyben azt is jelenti, hogy gyakorlatilag bármilyen, a környezeti elemeket (legyen szó akár az épített, akár a természetes környezetről) ügy helyi környezeti ügy lehet. Másrésztől, ahogyan adott tevékenység hatásterületének meghatározása is kizárólag esetről-esetre történhet, úgy szintén csak egyedileg, az adott tevékenység ismeretében dönthető csak el, hogy az a jogszabály fogalom-meghatározása szerint helyi környezetvédelmi ügynek minősül-e, avagy sem.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a fenti definíció meglehetősen szűkítő jellegű abban a vonatkozásban, hogy természetesen a helyi környezet állapotára számtalan olyan tevékenység is kihatással lehet, amelynek hatásterülete messze túlterjed egy-egy település területén. Ezekben az esetekben már nem helyi környezetvédelmi ügyről beszélünk, ha magát a definíciót tekintjük, ugyanakkor az adott tevékenység települési környezetre gyakorolt konkrét hatásai miatt mégis lesznek a tevékenységnek „helyi” környezetvédelmi vonatkozásai is, amelyeket az érintettek igen is „helyi” ügynek tekinthetnek.

A leírtakon felül, amint az a „környezeti információ” fent idézett fogalmából is kitűnik, környezeti információnak minősülhet megjelenési formájától függetlenül szinte bármilyen adat, ismeret, amely a környezettel, a környezeti elemekkel kapcsolatba hozható.

Az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke 3. a) és b) pontja kimondja:

3. A „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;

b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések.

Kétség esetén egyedileg, a fenti fogalom-meghatározások ismeretében kell azt eldönteni, hogy adott ismeret, információ környezeti információnak minősül-e, s ilyenén módon vonatkoznak-e rá a közérdekű adatok kiadásával, megismerésével kapcsolatos szabályok. Tipikus megtagadási okként szokott felmerülni a gyakorlatban az üzleti titok, illetve a személyhez fűződő jogok védelme, amelyet az adatbirtokosok igyekeznek általában igen tágra értelmezni, sokszor a törvény szellemével (és szövegével is) ellentétesen.

Az adatvédelmi biztos egy ügyben¹⁰a környezetvédelmi bírsággal sújtott cégek adatainak kiadását megtagadó környezetvédelmi hatósági gyakorlattal kapcsolatosan foglalt állást.

¹⁰ Ügyszám: 1507/A/2006-5.

Az állásfoglalás szerint a környezet károsításával és a hatóságok ezzel összefüggő intézkedésével kapcsolatos adatok közérdekű adatok, melyek nyilvánossága a Ket.¹¹ alapján nem korlátozható. Az ilyen adatok kezelésére az adatvédelmi törvény rendelkezései és nem a Ket. irat-betekintési szabályai az irányadók.

Nincs ellentmondásban ezzel a Kvt. 12. § (8) bekezdése sem („A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény hatálya alá tartozó olyan jogerős határozatot, illetve környezetvédelmi közigazgatási szerződést közzé kell tenni, amelynek végrehajtása jelentős környezeti hatással jár”), mert e rendelkezés a megnevezett dokumentumok automatikus, azaz kérelem nélküli kötelező közzétételéről szól, a hatóságok egy további kötelezettségéről, nem pedig a hozzáférhetőségéről.

Egyértelműen ezt a jogértelmezést támasztja alá a Kvt. 2005-ben elfogadott módosításához fűzött törvényi indokolás is: *„Jelen törvénymódosítás meghatározza, hogy mindenkinek joga van a környezeti információk megismerésére, meghatározza az információ szolgáltatására kötelezetteket, az adatvédelmi törvénnyel összefüggésben kimondja a környezeti információ közérdekű adat jellegét, rendezi a nyilvánosság körét. A Kvt. ilyen irányú módosítása kiterjeszti az információs alapjog érvényesülését olyan garanciális előírások meghatározásával, amelyek értelmében a környezeti információ minden közfeladatot ellátó szervnél, legyen az államigazgatás, önkormányzati igazgatás, közszolgáltatás vagy környezettel kapcsolatos közfeladat, elérhető kell, hogy legyen. A törvénymódosítás célja, hogy ne csak az információ, hanem az azzal rendelkező szerv vagy személyazonosításra alkalmas adatai, és az általa tárolt vagy rendelkezésére álló információk felsorolása is hozzáférhetőek legyenek.”*

A konkrét ügyben az adatvédelmi bizottság álláspontja az volt, hogy **a környezetvédelmi ügyekben született elmarasztaló, bírságot megállapító határozatok megismerését bárki számára biztosítani kell.** Nyilvánosságuk nem korlátozható sem a jóhírnév, sem pedig az üzleti titok védelmére hivatkozva, mert a polgári jog e két intézménye nem szolgál a piac jogsértő szereplőinek védelmére. Ezt a kibocsátási adatok esetében a Kvt. külön is hangsúlyozza, amikor a 12. § (5) bekezdése 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 lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.”*

A hazai szabályozás a környezeti információk nyilvánosságának garanciáit illetően – igen öröndetes módon – túllép a közszférán. A környezeti adatok megismerhetőségének biztosítását nem pusztán az állami szervek köteleességévé teszi. A Kvt. 12. § (9) bekezdése ugyanis előírja, hogy *„a környezethasználó köteles az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevételel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség megszegése esetén a környezethasználó törvényességi felügyeletét ellátó szerv intézkedése kezdeményezhető.”*

A fentiek alapján az adatvédelmi bizottság megállapította, hogy a környezetvédelmi bírságot kiszabó határozatok nyilvánosságának korlátozása nélkülözi a törvényes alapot.

Kinek, kiknek a számára kell a hozzáférést biztosítani?

¹¹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

Kvt. 12.§ (1) A környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.

(2) Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat - mint közérdekű adatokat - megismerni.

(4) A környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást. E jogok előmozdítása érdekében a környezeti információval rendelkező szerv információs tisztviselőt nevezhet ki.

A fenti rendelkezések alapján a kérdésre adandó válasz az, hogy mindenki és egyben bárki számára. Mi következik mindebből? Egyrészt az, hogy a környezettel kapcsolatos adatokról nem csupán a ténylegesen érintettek, hanem valóban bárki információt kérhet.

Természetesen a jogszabály ezen, széles körű jog elismerése mellett bizonyos korlátozó feltételeket is tartalmaz, amely feltételek fennállása esetén az információ kiadása megtagadható, elutasítható. Az Aarhusi Egyezmény szövege alapján az elutasítás három esetben lehetséges:¹²

- ha a hatóság nem rendelkezik a kért környezeti információval;
- ha a kérés egyértelműen ésszerűtlen, vagy túlságosan általános módon fogalmazták meg;
- ha a kérés olyan anyagra vonatkozik, amely előkészítés alatt áll.

Az információra vonatkozó kérés elutasítását ezenkívül indokolhatja még¹³ a hatósági eljárások titkossága, a honvédelem, a közbiztonság, az igazságszolgáltatás zökkenőmentes menetének lehetővé tétele, vagy a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegének tiszteletben tartása, a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok védelme, az adatokra vonatkozó titoktartási kötelezettség, vagy olyan harmadik fél érdekei, amely az információt önként biztosította. Az elutasítás felsorolt indokai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő esetleges közérdeket is.

A főszabály tehát a környezettel kapcsolatos adatok, mint közérdekű adatok nyilvánossága és ehhez képest kell az elutasítást, az adatkiadás megtagadását minden egyes esetben indokolni, megjelölve az elutasítás okát és tájékoztatást adva a kérelmezőt megillető jogorvoslati eljárási lehetőségekről is.

Egy konkrét ügyben¹⁴ a magánszemély kérelmező azzal kapcsolatban kérte az adatvédelmi biztos állásfoglalását, hogy a Ferihegyi Repülőtér zajvédelmi monitoring-rendszer adatai nyilvánosak-e, azokhoz milyen módon és feltételekkel lehet hozzájutni.

A panaszos több alkalommal is kért a repülőtér üzemeltetőjétől a zajvédelmi monitoring-rendszerből adatokat, egyrészt egyedi esetekre vonatkozóan, másrészt negyedéves időszakokra vonatkozóan. Adatkéréseit az üzemeltető nem, vagy csak részben és többszöri megkeresés után teljesítette.

A Kvt. 12. § (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat, mint közérdekű adatokat megismerni. Ugyanezen törvény 51. § (1)

¹² http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/l28056_hu.htm

¹³ Infotv. 27.§.

¹⁴ Ügyszám: 1767/P/2007-4.

bekezdése pedig a környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok tekintetében rendeli alkalmazni a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó jogszabályokat. A Kvt. 3. § (1) bekezdés h) pontja szerint e törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvény rendelkezik a közlekedésről, így jelen esetben a légi közlekedésről.

A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (a továbbiakban Lt.) nem tartalmaz konkrét rendelkezéseket a kérdéses zajterhelési adatokkal, illetve általában a környezeti adatokkal kapcsolatban, hanem rendeleti szintű jogszabályok számára biztosít lehetőséget a részletszabályok megalkotására (Lt. 39. § (1) bek., 43. § (3) bek.).

Az Avtv. 19. § (3) bekezdése értelmében közérdekű adatok nyilvánosságát csak törvényben, az adatfajták meghatározásával, az e szakaszban meghatározott okokból lehet korlátozni. Mivel ilyen rendelkezéseket az Lt. nem tartalmaz, a konkrét esetben a kérdéses adatok tekintetében a Kvt. idézett szakaszait kellett alkalmazni.

Ezt erősíti meg a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban R.) 21. § (3) bekezdése is:

„A repülőtér által üzemeltetett zajmonitor rendszer mérési és számítási adatai, az előírt fel- és leszállási eljárásokat megsértő légi járatok adatai, valamint a repülőtérrendet zajvédelmi szempontból megsértő eseményekről vezetett dokumentumok nyilvánosak, és a repülőtér üzemben tartója egyedi zajeseménnyel kapcsolatos kérdés esetében megkeresésre tájékoztatást ad.”

Az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény ugyancsak előírja a környezeti adatok nyilvánosságát, a környezeti adatok széles körének kérelem nélküli folyamatos közzétételét.

Ezen jogszabályi rendelkezések alapján tehát az Avtv. közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályait kellett alkalmazni a panaszos által kért adatokra vonatkozóan is. Azaz, amint azt az állásfoglalás megállapította, a reptér üzemeltetőjének kötelessége ezen adatokat rendszeresen elektronikusan, vagy más módon közzétenni, valamint erre irányuló igény esetén az Avtv. 20. §-ában szerint hozzáférhetővé tenni. E szervezeteknek az említett szakasz (8) bekezdése alapján a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készíteniük, ebben kell(ene) rendelkezniük minden kérdéssel összhangban a vonatkozó jogszabályokkal.

Az Avtv. 19. § (2) bekezdésének értelmében a tájékoztatás módját és a vonatkozó adatok körét jogszabály is meghatározhatja. Ennek a rendelkezésnek felel meg az üzemben tartónak az R. 21. § (4) bekezdésében előírt éves értékelési kötelezettsége, ám ennek teljesítése nem mentesíti az üzemeltetőt az állásfoglalás szerint egyéb, más jogszabályokban meghatározott adatszolgáltatási kötelezettségei, így például a zajterhelési adatok nyilvánosságra hozása alól.

Milyen módon kell a környezeti adatokhoz való hozzáférést biztosítani?

Infotv. 28. § (1) A közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be.

(3) Ha az adatigénylés nem egyértelmű, az adatkezelő felhívja az igénylőt az igény pontosítására.

29. § (1) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény tudomására jutását

követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.

(2) Ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, az (1) bekezdésben meghatározott határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény kézhezvételét követő 8 napon belül tájékoztatni kell.

(3) Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a másolat készítéséért - az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően - költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.

(4) Ha az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, a másolat iránti igényt a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről az igénylőt az igény kézhezvételét követő 8 napon belül tájékoztatni kell.

30. § (1) 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.

(2) Az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes - az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. Az adatigénylést nem lehet elutasítani arra való hivatkozással, hogy annak közérthető formában nem lehet eleget tenni.

(3) Az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, 8 napon belül írásban vagy - ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte - elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt. Az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól az adatkezelő nyilvántartást vezet, és az abban foglaltakról minden évben január 31-éig tájékoztatja a Hatóságot.

(5) Ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.

Az adatkiadás, információ-nyújtás módjával kapcsolatban az alábbi fő elvek fogalmazhatók meg:

- Az információkéréshez fűződő érdek megjelölésének igénye nélkül kell a kérést teljesíteni, a környezeti adatot, információt igénylőnek tehát nem kell megjelölnie, hogy a szóban forgó adatokra miért van szüksége és ezt az információ-birtokos szerv sem kérheti tőle.
- Az adatokat a kért formában kell biztosítani, akár elektronikusan, akár papír alapon. Amennyiben a szóban forgó, kért információ elektronikusan már elérhető valahol (pl. az önkormányzat honlapján keresztül), akkor elegendő erről az információt kérőt tájékoztatni. Előzetesen ugyanakkor nem árt meggyőződni arról, hogy az elektronikusan bárki számára hozzáférhető módon közölt információ minden tekintetben megegyezik-e azzal, amely az adatkiadás iránti kérelemben szerepel, azaz, nincsenek-e a kérelemnek olyan részei, amelyet külön teljesíteni kell.
- Az adatokat közérthető módon kell szolgáltatni. Amennyiben ez külön adatfeldolgozást, adatgyűjtést igényel az adatbirtokos szerv részéről és nem tarthatók a jogszabályban meghatározott alap-határidők, úgy erről az adatkérőt előzetesen tájékoztatni kell. Hasonlóképpen, ha vannak a kérelemnek olyan részei, amelyek valamely okból nem teljesíthetők (pl. titokvédelmi okokból), úgy ezeket a kiadott információ részeként felismerhetetlenné kell tenni és így kell a kérést teljesíteni.
- A kérésnek a lehető legrövidebb időn belül kell eleget tenni, ugyanakkor a kérés teljesítésének maximális határidejét a jogszabályban meghatározott időtartamok szabják meg.
- Kizárólag az adatok kiadásával, a másolatkészítéssel kapcsolatban szorosan felmerülő költségek számíthatók fel, ezen költségekről azonban az igénylőt előzetesen tájékoztatni kell.

A gyakorlatban a legtöbb problémát a felszámítható költségek jellege és mértéke okozza. Ezen kérdés az adatvédelmi biztos, illetve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának gyakorlatában is több esetben felmerült, így maguk az ombudsmanok is több állásfoglalásban¹⁵ foglalkoztak a témával.

Az Avtv. elismeri a közfeladatot ellátó szerv jogát is a másolatkészítés költségének megtérítésére. Költségtérítés kizárólag a másolatkészítéssel kapcsolatban ténylegesen felmerült költség mértékéig kérheti az Avtv. 20. § (3) bekezdése szerint. Ez azt jelenti, hogy közérdekű adatot tartalmazó dokumentumról készített másolatért díj nem, csupán költségtérítésként maximum az önköltség, az anyagköltség kérhető, amint erre az Avtv. indokolása és az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvizelési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 8. §-ának (16) bekezdése is utal. Ez utóbbi szerint az államháztartás szervezete az önköltségszámítás rendjére vonatkozó belső szabályzatában kell, hogy rögzítse a közérdekű adatszolgáltatáshoz kapcsolódó költségtérítés összege megállapításának szabályait.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény hatálya nem terjed ki a közérdekű adatigénylés eljárására, ugyanis a közérdekű adatigénylés eljárása sem közigazgatási, sem bírósági eljárásnak nem tekinthető, hanem egy külön eljárásfajta – a közérdekű adatok megismerésének biztosítása pedig nem egy vállalt szolgáltatás, hanem a közfeladatot ellátó szerv törvényben előírt kötelezettsége.

Az adatvédelmi biztos elvi élel rögzítette állásfoglalásában, hogy az adatkérő – az ügyféli jogállásra vonatkozó szabályok értelemszerű figyelembevételével – szabadon választhat a jogérvényesítési lehetőségek közül, akár úgy is, hogy a kisebb költséggel járó eljárást választja, vagy úgy, hogy mindegyik lehetőségével él. Az adatkérőnek joga van ahhoz is, hogy nagy mennyiségű dokumentumba betekintsen, vagy ezekről másolatot kérjen.

¹⁵ Ügyszám: 2049/K/2005-3., JNO-4817/2009.

Az adatvédelmi biztos álláspontja alapján tehát elmondható, hogy az adatkezelő akkor jár el a jogszabályoknak megfelelően, méltányosan és a jogérvényesítést elősegítő módon, ha tájékoztatja az adatigénylőt a rendelkezésére álló jogi lehetőségekről és ezek költség-kihatásáról. Az adatkérő jogában áll eldönteni, hogy ügyfélként iratbetekintési jogát gyakorolja, vagy közérdekű adatként kívánja megismerni az információkat. Amennyiben az adott irat, adat több adatkezelő kezelésében, birtokában van, akkor valamennyi adatkezelő szervhez benyújtható adatigénylés, illetve az adatigénylő választhat, hogy melyik szervnél kezdeményezi az adatigénylést. Az adatkérés teljesítése nem utasítható el arra való hivatkozással, hogy az információk más szervnél is beszerezhetők, vagy amiatt, hogy a másolatkészítés nagy munkaterhet jelent.

Az adatvédelmi biztos gyakorlata alapján¹⁶ a fentieken túl meg kell jegyezni azt is, hogy az Avtv. nem teszi kötelezővé költségtérítés megállapítását, hanem csak lehetőségként említi. Az állásfoglalás szerint mind az Avtv. érvényesülését, mind pedig az Ötv.¹⁷ 2. §-ának (1) bekezdésében megfogalmazott széles körű nyilvánosság elvét is az szolgálja jobban, ha az önkormányzat, amikor csak lehet eltekint költségtérítés megállapításától és/vagy az ezzel kapcsolatos igénye érvényesítésétől. Ezen felül az is megfontolandó, hogy egyes, kisebb terjedelmű adatigénylések esetén a költségtérítés kiszámításával, közlésével, stb. kapcsolatos adminisztratív terhek meg is haladhatják az érvényesíthető költségek mértékét.

Az Avtv. 20. §-ának (3) bekezdésében definiált költség az adatvédelmi biztos álláspontja alapján szűken értelmezendő, azaz pusztán anyagköltséget tartalmazhat, de sem az ügyintéző munkavégzése ellentételezésében megnyilvánuló, sem pedig nyereségelemet azonban nem. [Hasonlóképpen rendelkezik az Ámr. 157/C. §-ának (2) bekezdése is.]

Az Avtv. 20. § (3) bekezdése szerint: „Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő szerv kizárólag a másolat készítéséért legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.”

A másolat készítésért a ténylegesen felmerülő költségek tekintetében a szabályzatok tartalmaznak adatokat, így pl. - amennyiben az adathordozó papír - 20 Ft/lap költségtérítést ír elő az egyik Csongrád megyei község önkormányzatának közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzata. Több esetben merült fel az a probléma, hogy az így meghatározott, és költségelemzéssel alátámasztott költség jogosságát vitatja az igénylő, mivel azt túlzónak találja, melynek következtében bár szeretné a közérdekű adatot másolatban, annak költségét nem hajlandó kifizetni, és így úgy tűnhet, hogy az adat szolgáltatásra kötelezett nem kooperatív az igény teljesítésében. Adódik a kérdés, hogy a szabályzatban a közérdekű adatról készített másolatért fizetendő költségtérítés mértékének meghatározása vitatható-e az igénylő által, illetve amennyiben azt túlzónak tartja és nem kívánja megtéríteni, az adat szolgáltatásra kötelezett ilyenkor helyesen jár-e el ha valóban nem teljesíti az igényt.

Az Avtv. elismeri a közfeladatot ellátó szerv azon jogát, hogy a másolat készítése költségének megtérítését igényelje, ennek érdekében az Avtv. 21/A. §-ának (2) bekezdése alapján az igény teljesítéséhez, beleértve az esetleges költségek megfizetését is, elengedhetetlenül szükséges mértékben kezelheti az igénylő személyes adatait.

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint ilyen esetekben külön kell választani a közérdekű adatigénylés teljesítését és a költségek megfizetését. A közfeladatot ellátó szerv nem jár el

¹⁶ Ügyszám: 2049/K/2005-3.

¹⁷ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

jogszerűen, ha a költségtérítés összegének meg nem fizetése esetén a megfizetésig, mintegy az adatigénylés teljesítése feltételeként, nem teljesíti a közérdekű adatigénylést, az Avtv. ilyen megtagadási okot ugyanis nem ismer. A közfeladatot ellátó szerv a közérdekű adatigényléssel összefüggésben az igénylő személyes adatainak megadását azonban igényelheti, de csak akkor, ha költségtérítést kíván megállapítani az adatigénylésért. Amennyiben az adatigénylő nem fizeti meg a költségtérítés összegét, vagy annak mértékét vitatja, a közfeladatot ellátó szerv az Avtv. 21/A. §-a alapján kezelt személyes adatok birtokában más jogi úton érvényesítheti igényét.

Az igény teljesítése során felmerülő költségek mértékét csak az igénylő kérésére kell előre közölni az Avtv. rendelkezése szerint. Kérdésként felmerülhet, hogy szabályzatban előírható-e a közérdekű adat megismerésére irányuló igénybejelentő lap kitöltésére való kötelezés, melyben az is rögzítésre kerül, hogy az önkormányzat által kiállított számla ellenében a felmerült költségeket az igénylő megfizeti, melynek vállalásáról aláírásával nyilatkozik.

Magából az Avtv.-ből nem következik olyan kötelezettség, hogy az igénylő köteles lenne egy igénybejelentő lapot kitölteni. (Egy ilyen igénylőlap használatának eleve csak olyan esetekben van értelme, amikor a személyesen megjelenő igénylő szóban kéri a közérdekű adatot, de azt számára azonnal nem lehet teljesíteni.) Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv szerkeszt egy igénylőlapot, azon szerepelhet az adatigényléshez kapcsolódó minden fontos tájékoztatás, beleértve az esetleges költségekről is. A költségtérítés megfizetésének kötelezettsége az Avtv.-ből következik, azt a közfeladatot ellátó szerv akkor is érvényesítheti, ha az igénylő annak megfizetését nem vállalja.

Szintén e kérdéskörben problémaként merült föl az önkormányzatoknál az, hogy ha az igénylő nem kéri, így az adatközlő önkormányzat nem is határozza meg a költségtérítés mértékét előre, és elkészíti a másolatot, de az azzal járó költségtérítés összegét mégsem kívánja megtéríteni az igénylő, mert túlzónak találja, ilyenkor az önkormányzatnak vagyoni kára származik a megelőlegezett, felmerült költségek erejéig. Indokolt-e a fenti esetek kiküszöbölésére az ilyen esetben való eljárást szabályozni a szabályzatban?

Az Avtv. elismeri a közfeladatot ellátó szerv azon igényét, hogy a költségtérítés megfizetését követelje. Ezt az igényt legvégső esetben bírósági úton lehet érvényesíteni.

Megismételve az e fejezet elején mondottakat, költségtérítés megállapítására és érvényesítésére lehetőség szerint minél ritkábban ajánlott hogy sor kerüljön az adatvédelmi biztos állásfoglalása szerint. Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv mégis igényli a költségek megtérítését, annak várható összegéről az igénylőt erre vonatkozó kifejezett kérelme hiányában is tájékoztathatja.

A költségtérítés összegével kapcsolatos meglepetések elkerülhetők, ha a közfeladatot ellátó szerv a lehető legszélesebb körben lehetővé teszi a közérdekű adatigénylésre vonatkozó szabályzat megismerését. Az adatigénylések száma pedig azzal csökkenthető, ha a közfeladatot ellátó szerv - amennyiben azzal rendelkezik - a honlapján közzéteszi a legfontosabb, leggyakrabban igényelt dokumentumfajtákat (az önkormányzatoknak legkésőbb 2008. júliusáig eleget kell tenniük az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény rendelkezéseinek).

Egy túlszabályozott, és a közérdekű adatigénylést a költségek megtérítése oldaláról ellehetetlenítő szabályzat nem csak az Avtv. érvényesülést korlátozná, hanem ellentétben állna azzal az Ötv.-beli alapelvvel is, miszerint az önkormányzat széles körű nyilvánosságot teremtve fejezi ki és valósítja meg a helyi közakaratot.

Mit jelent a nyilvánosság tájékoztatása?

Infotv. 33.§ (1): elektronikus közzétételi kötelezettség (általános közzétételi lista a törvény 1. számú mellékletében részletezett módon: szervezeti, személyzeti adatok; tevékenységre, működésre vonatkozó adatok; gazdálkodási adatok)

Kvt. 46.§ (1) e): a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében...elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot;

Korm.r. 3.§: 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 nyilvánosság tájékoztatásával kapcsolatos előírások tulajdonképpen a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáférési jogának másik oldalát jelentik. Egyrészt tehát a korábbiakban részletezett módokon - a közérdekű adatokra vonatkozó rendelkezések szerint - a nyilvánosság tagjai az egyes adatkezelőktől környezeti információkat, adatokat igényelhetnek és ezen adatokhoz hozzáférhetnek.¹⁸ Másrészt pedig a már említett jogszabályok bizonyos, rendszeres időközönként (évente, félévente, stb.) megvalósítandó, a jogszabályban részletesen meghatározott információkra kiterjedő, automatikus, tehát külön kérés nélkül is megvalósítandó tájékoztatási kötelezettséget írnak elő.

Milyen, automatikus közzétételi kötelezettségei vannak az önkormányzatoknak kimondottan a környezetvédelem területén? Ezen közzétételi kötelezettségre példa a hulladékgazdálkodás területe egyrészt, másrészt a helyi környezet állapotáról a lakosság részére készülő éves tájékoztatás:

¹⁸ Az információhoz való hozzáférés ezen formáját, azaz, amikor az információhoz való hozzáférés az információ kiadása iránt az adott szervhez benyújtott igény útján valósul meg, szokták másként **ún. passzív hozzáférésnek** nevezni, szemben az **ún. aktív hozzáféréssel**, amikor az információhoz való hozzáférés az információval rendelkező szerv által automatikusan, saját kezdeményezésére, vagy jogszabályi kötelezettségénél fogva közzétett tájékoztatók útján valósul meg.

- Hulladékgazdálkodási tervről beszámoló: a hulladékgazdálkodási terveket kidolgozói hat évre készítik el és 3 évente beszámolót állítanak össze az abban foglaltak végrehajtásáról. (A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 37. § (1) bekezdés).
- Környezet állapotáról tájékoztatás: a települési önkormányzat elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot. (A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 46. § (1) bekezdés e) pont, 51. § (3) bekezdés).

Hangsúlyozni kell, hogy az Infotv. alapján fennálló elektronikus közzétételi kötelezettség (a törvény 1. számú mellékletében részletesen felsorolt szervezeti, személyzeti adatok, a tevékenységre, működésre vonatkozó adatok és a gazdálkodásra vonatkozó adatok tekintetében) semmiképpen nem jelenti azt, hogy erre irányuló igény esetén, kérésre ne kellene az egyébként közérdekű adatoknak minősülő környezeti adatokra vonatkozóan az igénylő részére tájékoztatást adnia.

Hogy a gyakorlatban mindez mennyire nem egyértelmű annak illusztrálására szolgáljon egy példa:

Konkrét esetben egy települési önkormányzat jegyzőjéhez nyújtottunk be kérelmet és kértük, hogy a közérdekű adatokra vonatkozó rendelkezések alapján küldje meg ügyfelünknek (aki egyébként az adott, folyamatban lévő közigazgatási eljárásban elismert ügyfél volt) az illetékes környezetvédelmi felügyelőség által elrendelt tényfeltárás kapcsán azt a szerződést, amelyet az önkormányzat kötött a tényfeltárással szakosodott céggel.

A jegyző válasza szerint az önkormányzat a 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 1. számú melléklete alapján nem köteles a megállapodás megküldésére. A válaszevel ezt követően idézte a törvény 1. számú mellékletének III. részét (gazdálkodásra vonatkozó adatok), amelynek 4. pontja szerint az elektronikus közzétételi kötelezettség kizárólag az ötmillió Forintot elérő, vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, szolgáltatás nyújtásra, stb. vonatkozó szerződések főbb adatai tekintetében áll fenn.

Nyilvánvaló, hogy ez a válasz alapvetően téves, hiszen keveri az aktív és a passzív információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeket. A konkrét esetben, elsősorban gyakorlati okokból (mivel időközben már a tényfeltárási dokumentáció az illetékes környezetvédelmi hatósághoz benyújtásra került) végül nem indítottunk pert az önkormányzat ellen a szerződés kiadása iránt, noha erre minden jogi alapunk meg lett volna.

III. Részvétel a helyi környezeti ügyekkel kapcsolatos döntések meghozatalában

A döntéshozatalban való részvétel jogát és a kapcsolódó szabályozást szokás az Aarhusi Egyezmény második pilléréként emlegetni (az információhoz való jog, mint első és a jogorvoslati jog, mint harmadik pillér mellett).

Mit jelent a társadalmi részvétel, milyen döntések meghozatalában lehet részt venni és milyen formában?

A társadalmi részvétel a nyilvánosság környezettel kapcsolatos ügyekbe való bevonását, meghallgatását, véleményének kikérését jelenti. Szorosan az információhoz, tájékoztatáshoz való jog intézményrendszerére épül, hiszen nyilvánvaló, hogy csak információ, megfelelő ismeretek birtokában

lehet egyáltalán azt eldönteni, hogy indokolt és szükséges-e bármiféle döntéshozatali folyamatba bekapcsolódni, véleményt nyilvánítani, eszmét cserélni.

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 103/B.§: Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően az általa megalkotott rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályait rendeletben állapítsa meg.

Kvt. 43.§ (4): A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira,

- a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és*
- b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra (a továbbiakban: terv, illetve program) a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő.*

Kvt. 97. § (1) A természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek - a (3) bekezdésben, illetve más jogszabályban meghatározott módon - jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos nem hatósági eljárásban.

(2) Mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.

(3) A részvétel joga gyakorolható:

- a) személyesen vagy képviselő útján,*
- b) egyesületek révén,*
- c) települési önkormányzatok útján.*

Ket.¹⁹ 63.§ (1) A hatóság közmeghallgatást tart, ha

- a) ezt jogszabály előírja,*
- b) az eljárásban több mint ötven ügyfél vagy több mint öt, a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezet vesz részt, kivéve, ha törvény másként rendelkezik, vagy*
- c) a hatóság a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében ezt szükségesnek tartja.*

¹⁹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

(2) A közmeghallgatás helyéről és idejéről a hatóság - ha jogszabály másként nem rendelkezik – legalább öt nappal korábban hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján értesíti az érintetteket.

(3) A közmeghallgatáson elhangzottakról készített jegyzőkönyv

- a) a hatóság megnevezését, az ügyintéző nevét, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot,
- b) a közmeghallgatás helyét és időpontját,
- c) a közmeghallgatáson elhangzottak összefoglalását,
- d) a jegyzőkönyv készítésének helyét és időpontját, valamint
- e) az eljáró ügyintéző és jegyzőkönyvvezető oldalankénti aláírását tartalmazza.

(4) A hangfelvételt, valamint a kép- és hangfelvételt hordozó eszközt az iratokhoz kell csatolni, vagy arról az eljárás befejezéséig a (3) bekezdésnek megfelelő tartalmú jegyzőkönyvet kell készíteni.

A jogszabályok előkészítése során alkalmazandó társadalmi egyeztetésre vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény határozza meg. A törvény 17. § (1) bekezdése kiegészítette az Ötv-t a 103/B. §-al, mely szerint „felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselőtestülete, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően az általa megalkotott rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályait rendeletben állapítsa meg.” Az Ötv. e rendelkezése 2011. július 1-jén lépett hatályba. A szóban forgó, valamennyi települési önkormányzat által megalkotandó rendeletnek tehát a helyi rendeletalkotásban való állampolgári részvételt kell szabályoznia.

A helyi szintű jogalkotásban való részvételen kívül természetesen lehetőség van az országos szinten készülő jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételre is, amelynek részletes szabályait a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény határozza meg.

A törvény szerint [5. § (1) bekezdés] társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását. A törvény szerint [7.§ (1) bekezdés] a társadalmi egyeztetés formái a következők lehetnek, azzal, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter az (1) bekezdésben meghatározott egyeztetési formákon kívül más formákat is igénybe vehet az egyeztetés lefolytatásához:

- a) a honlapon megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (általános egyeztetés), és
- b) a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés (közvetlen egyeztetés).

A társadalmi egyeztetés, a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének másik tere a fentiekben idézett rendelkezés alapján a Kvt. azon szakasza, amely bizonyos tervek, programok megalkotása, illetőleg módosítása kapcsán ún. stratégiai környezeti vizsgálati eljárás lefolytatását, ennek keretében pedig ún. környezeti értékelés elkészítését írja elő. A stratégiai környezeti vizsgálati eljárás részletes szabályait az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet határozza meg. Tekintettel arra, hogy a stratégiai környezeti vizsgálati eljárás lefolytatásának kötelezettsége a jogszabály hatálya alá tartozó, helyi önkormányzati hatáskörben elkészítendő tervek, programok, illetve ezek esetleges módosítására is kiterjed, a jogszabály részletes ismerete az önkormányzatok számára is elengedhetetlen.

Mindennek jelen témánk szempontjából azért van jelentősége, mert a Korm. rendelet a stratégiai környezeti vizsgálati eljárás kapcsán igen részletes előírásokat tartalmaz a nyilvánosság bevonására, véleményének kikérésére vonatkozóan.

A következő nagy terület, ahol a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétele megvalósul, az a környezetvédelmi engedélyezési eljárások területe.

Ezt a részvételt a jogszabály mellékletében felsorolt konkrét tevékenységek (elsősorban ipari jellegű tevékenységek) engedélyezési eljárása során biztosítja. Amint azt maga az Aarhusi Egyezmény is előírja, az adott tevékenység engedélyezésére vonatkozó végleges döntéskor kellő mértékben figyelembe kell venni a nyilvánosság közreműködésének eredményeit.

A döntéshozatali folyamat korai fázisától kezdve tájékoztatni kell az alábbiakról:

- a döntés tárgyát képező kérdésről
- a meghozandó döntések természetéről
- a felelős hatóságról
- a várható eljárásról, ezen belül a konzultációs eljárás gyakorlati részleteiről
- a környezeti hatásvizsgálati eljárásról (ha van ilyen).

„A kilencvenes években a helyi közösségek, civil szervezetek egyre aktívabban kezdtek részt venni a környezetvédelem szempontjából fontos döntéshozatali folyamatokban, és a jogszabályok által biztosított jogosultságukat hatékonyabban kezdték alkalmazni. Ez természetesen nem kizárólag az egyezmény megszületésének köszönhető, hanem a rendszerváltozást követően kialakult demokratikus jogi gondolkodásmód térhódításának is, melyben a döntéshozatalban való részvétel és a társadalmi aktivitás általánosságban véve a jó kormányzással kapcsolatos érték, nem pedig a jogalkotó és a hatóságok munkáját nehezítő teher. Az aktív civil részvétel eredményeként viszont számos eljárásban éles szembenállás alakult ki a gazdasági érdekek, illetve úgy általánosságban a kormányzati gazdaságösztönző politika és a civilek által képviselt fenntarthatósági szempontok között. A tapasztalatokat mérlegelve a jogalkotó megkezdte a civil jogosultságok finom korlátozását, először főként az autópályák és egyéb kiemelt beruházások tekintetében, majd a gazdasági recesszió eredményeként a jogalkotási kedv e területen jelenősen fellendült, a kiemelt beruházások köre egyre bővült.

2008-ban a társadalmi részvétel korlátozása tovább intézményesedett, elérte a közigazgatási eljárás általános szabályait, ahol a jogalkotó az ügyfelek körét és az ügyféli jogokat a közvetlenül anyagilag érintetteken kívül korlátozni kívánta. E korlátozások jelentős részét az új intézményként létrejött JNOI sikeresen megakadályozta. Ebben az éles érdekképviselési helyzetben segítséget kértünk a civil szervezetektől, a többi ombudsmantól, az Országos Környezetvédelmi Tanácstól, az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottságától, az Országgyűlés elnökétől, sőt a köztársasági elnöktől is. Számos ügy mutatja, hogy szükség esetén, a környezetvédelmet és a demokráciát érintő ilyen kiemelten fontos ügyben a társadalom igen jelentős erői megmozdulhatnak, ugyanakkor az is világossá vált, hogy a hatékony érdekérvényesítés nem korlátozódhat egyes jogszabályok véleményezésére, a jogalkotási szemléletmód átalakítása volna szükséges ahhoz, hogy a fenntarthatóság szempontjai teret nyerjenek.”²⁰

Hazánkban az egyes, környezetvédelmi döntéshozatali, engedélyezési eljárások során (Kvt. 66-81.§) a nyilvánosság számára biztosított jogokat, a döntéshozatalban való részvétel részletes szabályait maga a Kvt., illetőleg a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet határozza meg.

²⁰ A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának beszámolója 2008-2009 > III. Jog az egészséges környezethez > III.11. Társadalmi részvétel. http://beszamolo.jno.hu/?&menu=3_11_tarsresz&doc=3_11_tarsresz&p=-1

Itt részletes szabályokat találunk a nyilvánosságot az egyes engedélyezési eljárások során megillető jogokról, arról, hogy a hatóságnak milyen közzétételi kötelezettségei vannak az érintett nyilvánosság felé, hogy a döntés alapját képező dokumentumokba milyen módon tekinthet bele a nyilvánosság, hogyan van lehetősége véleményét nyilvánítani, észrevételeit közölni az eljáró hatósággal.

Ezekben az engedélyezési eljárásokban is igen nagy szerepe van adott települések önkormányzatainak, tekintettel arra, hogy az engedélyezési eljárás megindításáról szóló közleményt (majd minden egyéb, lényegi értesítést az eljárás során és végül az eljárás végén hozott döntést is) az adott, tervezett tevékenység telepítési helye szerint illetékes jegyzőnek, valamint a beruházással feltételezetten érintett települési önkormányzatok jegyzőinek küldi meg a környezetvédelmi hatóság. Ezen kívül, a beruházás lényegi paramétereit tartalmazó, ún. közérthető összefoglaló dokumentumba is a helyi önkormányzatnál nyílik lehetősége az érintetteknek betekinteni, ahogyan a közmeghallgatás megrendezésére is általában egy, az adott önkormányzat által biztosított helyszínen kerül sor.

A gyakorlatban sokszor előfordul, hogy maga az önkormányzat az, amely egy-egy, a saját közigazgatási területén, vagy valamely, szomszédos önkormányzat területén tervezett, igen jelentős lakossági tiltakozást kiváltó beruházás kapcsán a kezdeményező szerepet és a környezetvédelmi érdekérvényesítést felvállalja és maga kapcsolódik be ügyfélként az adott engedélyezési eljárásba, mintegy integrálva a többségi lakossági véleményt, álláspontot. Nyilvánvaló, hogy a szakmai hozzáértés, a szervezethez, a helyi lakosokhoz való közelség és a rendelkezésre álló anyagi források miatt ilyenkor a lakossági érdekérvényesítés is sokkal hatékonyabb, mint amikor az egyes egyének maguk, adott esetben sokszor magával az önkormányzat „hivatalos” álláspontjával is szembe kerülve próbálják a helyi környezetvédelmi érdekeket érvényesíteni.

Végül, szót kell ejteni a „jogszabályban meghatározott egyéb esetekről” is. Számos, a környezet védelmével kapcsolatos jogszabály tartalmaz ugyanis a nyilvánosság döntéshozatalba történő bevonásával, részvételével kapcsolatos rendelkezéseket, amelyeket a helyi, települési környezetvédelmi ügyekben alkalmazni kell.

Kiváló példa erre a hulladékgazdálkodás területe:

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény „részvétel a hulladékgazdálkodásban” cím alatt a következőket tartalmazza:

- 53. § (1) A hulladékgazdálkodási eljárásokban való részvételre a Kt. 97-100. §-ainak rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.*
- (2) A hulladékgazdálkodással kapcsolatos települési önkormányzati döntés meghozatala előtt a lakosság álláspontjának megismerése érdekében közmeghallgatás tartható.*
- (3) A települési önkormányzat köteles közmeghallgatást tartani*
 - a) hulladék ártalmatlanítását szolgáló telephely létesítését,*
 - b) települési hulladékok egymástól fajtánként elkülönített gyűjtését elrendelő döntése meghozatala előtt.*

Hasonló módon, részletesen szabályozza a lakosság tájékoztatásának, a lakossági vélemények összegyűjtésének és figyelembe vételének egyes kérdéseit **a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 219/2011. (X. 20.) Korm. rendelet**, amely 21-27.§-aiban foglalkozik a veszélyes ipari üzemek helyi kockázatainak felmérésével, ismertetésével és ennek kapcsán a településen élők tájékoztatásának egyes kérdéseivel.

A zaj elleni védekezés témakörében a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet 20-22.§-aiban találunk rendelkezéseket a nyilvánosság tájékoztatására szolgáló közmeghallgatás feltételeire vonatkozóan.

Milyen módon valósulhat meg a nyilvánosság döntéshozatalban való részvétele?

Amint az előzőekben bemutatott rendelkezések kapcsán láthattuk, általában az adott döntéshozatal jellegétől függően alakul a nyilvánosság bevonásának konkrét módja.

A gyakorlatban a legtipikusabb esetek a következők:

- az önkormányzat hirdetőtáblájára kihelyezett hirdetmény
- honlapon való közzététel
- helyi lapban való közzététel
- helyi televíziós csatornán, rádióban való közhírré tétel
- közmeghallgatás
- kérdőívek szétküldése, vagy internetes kérdőív

„A helyi nyilvánosságot megteremtő médiumok konkrét megjelenési formái településtípusonként változnak. A helyi médiumok közé sorolandók a különböző gyakorisággal megjelenő önkormányzati lapok, időszaki kiadványok, helyi televíziók és rádiók, a települési hirdetőtáblák, a szórólapos információterjesztés, az önkormányzatok hivatalos Internetes portáljainak az alkalmazása. A helyi médiumok formái közül az önkormányzati lapok, az elektronikus lehetőségek és a települési hirdetőtáblák községben és városban egyaránt megtalálhatók, míg a helyi televízió és rádió működtetése a városra és a megyére jellemző. Az általános kommunikációs csatornákon kívül léteznek kuriózumnak tekinthető megoldások is, amelyek a helyi önkormányzatok kisebb csoportjának a gyakorlatában alakultak ki. E kapcsolati formákhoz sorolható a hangosbemondó alkalmazása, illetve a telefonos ügyfélszolgálat.”²¹

Nyilvánvalóan mindig az adott kérdés és a célzott, elérni kívánt lakossági célcsoport jellemzői döntik el, hogy melyik eszköz a legalkalmasabb a lakosság elérésére.

IV. Jogorvoslathoz való jog

Ami a jogorvoslathoz való jogot illeti, amennyiben valamely személy úgy tekinti, hogy sérült az információhoz való hozzáférési joga (információ iránti igényét figyelmen kívül hagyták, elutasították, vagy arra nem kielégítő választ adtak), megfelelő feltételek mellett bíróság előtt felülvizsgálatot kérhet.

Az érintettek bírósághoz fordulhatnak akkor is, ha a társadalmi részvétellel, a döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatos jogaikat figyelmen kívül hagyják, vagy ezek sérelmet szenvednek a vonatkozó hatósági eljárások során.

²¹ Kiss Mónika Dorota: A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája. Doktori értekezés, Pécs, 2012. 18.o.

A környezeti információhoz való hozzáféréssel, a döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatos jogok sérelme esetén tehát bírósághoz lehet fordulni és a jog érvényesítését ilyen módon lehet kikényszeríteni.

Így például, amennyiben a közérdekű környezetvédelmi adatok kiadása iránti igény teljesítését az adatkezelő szerv megtagadja, vagy nem válaszol, akkor megnyílik a bírósági út lehetősége és az adatok kiadását a kérelem megtagadásától/a válaszadásra nyitva álló határidő lejártától számított 30 napon belül a bíróság közreműködésével lehet kérni az Infotv. 31.§-ában leírtak szerint.

Hasonlóképpen, amennyiben adott környezetvédelmi engedélyezési eljárás során nem, vagy nem megfelelően vonják be a nyilvánosságot, úgy a hatóság végső döntése ellen benyújtott jogorvoslat formájában lehet ezt (is) sérelmezni.