

Állásfoglalás

területfejlesztési tanács tevékenységére vonatkozó közérdekű adatok nyilvánosságáról

Tisztelt Uram!

Levelében a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog sérelme miatt a Hajdú-Bihar Megyei Területfejlesztési Tanács (továbbiakban: Tanács) eljárását kifogásolta, mivel nem nézhette meg a nyílt ülések jegyzőkönyveit. A Tanács elnöke 2004. szeptember 14-én kelt levelében arról tájékoztatta, hogy az SZMSZ nem biztosít lehetőséget a Tanács nyílt ülései jegyzőkönyvébe történő betekintésre, és az érintettek is csupán az ülésen hozott határozatot ismerhetik meg. A Hajdú-Bihar Megyei Közigazgatási Hivatalnak (továbbiakban: Hivatal) küldött panaszra írt válasz szerint a Tanács nem járt el törvénysértő módon, mivel nem hozott olyan határozatot, amelyben megtiltotta a jegyzőkönyvekbe való betekintést, továbbá a Tanács SZMSZ-ének a témához kapcsolódó 19. §-a nem törvénysértő.

Állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontja határozza meg a közérdekű adat fogalmát, eszerint: *az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső adat*.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (továbbiakban: Tftv.) megteremtette a területfejlesztési feladatok végrehajtásának intézményi rendszerét. A területfejlesztéssel foglalkozó szervek, így a megyei területfejlesztési tanácsok és munkaszervezeteik, a titkárság illetve a közhasznú társaság is az állam területfejlesztési feladatainak ellátásában résztvevő, tehát közfeladatot ellátó szervek. Mindazon adat, mely ezen szervezetek kezelésében van vagy a tevékenységére vonatkozik és nem személyes adat közérdekű adatnak tekintendő.

A közfeladatot ellátó szervek kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, továbbá lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse [Avtv. 19. § (1), (3)]. Egy adat, információ közérdekűsége nem jelenti feltétlenül azt is, hogy az adat nyilvános, ugyanis az Avtv. a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot államtitok, szolgálati titok, üzleti titok, belső használatú adat és döntés-előkészítő adat vonatkozásában korlátozza, továbbá e jogot bizonyos esetekben törvény vagy az Európai Unió jogszabálya is korlátozhatja. Vagyis nem minden közérdekű adat nyilvános, a nyilvánosság alóli kivételek azonban csak az Avtv. 19. §-ának (3), (5) (6) és (7) bekezdésében foglaltakra korlátozódhatnak.

Tehát a Tanácsnak tájékoztatást kell adnia minden előterjesztésben, jegyzőkönyvben, határozatban egyéb iratban található, a fentiek szerinti nyilvános közérdekű adatokról. A kötelezően közzéteendő adatok körét az Avtv. 19. §-ának (2) bekezdése illetve a 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet írja elő. Közérdekű adat megismerésére vonatkozó kérelem esetén az adatkezelőnek legfeljebb 15 napon belül kell eleget tennie a kérelemnek, ennek megtagadásáról pedig 8 napon belül írásban értesíteni kell a kérelmezőt (Avtv. 20. §).

A tájékoztatási kötelezettség fennáll a zárt ülések dokumentumai esetében is, vagyis nyilvános közérdekű adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A Tftv. nem tartalmaz a megyei területfejlesztési tanácsok zárt vagy nyílt ülésére vonatkozó előírásokat, viszont előírja, hogy szervezeti és működési szabályzatban állapítsák meg a tanács működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat illetve az ülés megtartásának szabályait. Zárt ülés elrendelése nem szolgálhatja a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozását. A zárt ülés jegyzőkönyvi anyagából minden olyan tájékoztatás megengedhető, mely titokvédelmi és adatvédelmi szabályokat nem sért, ugyanis az üzleti titok valamint a

személyes adat a védendő érték, a tanács működését illetően pedig tevékenységének átláthatósága a kívánatos.

Mindezek alapján nem tartom elfogadhatónak a Tanács nyílt üléseinek jegyzőkönyvébe történő betekintés megtagadását arra hivatkozással, hogy az SZMSZ ezt nem teszi lehetővé. Az adatkérés teljesítése során a fentiekben részletezett törvényi előírások szerint kell eljárni, és az SZMSZ nem tartalmazhat olyan szabályokat, melyek a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozzák. A Tanács SZMSZ-ének korábban hatályos 19. § (3) bekezdése ♦ melyre levelében hivatkozik ♦ azt írja elő, hogy a nyilvános ülésről készült jegyzőkönyvet a tagoknak és az állandó meghívottaknak meg kell küldeni. E szabály azonban csupán egy meghatározott irat- illetve adattovábbítást ír elő, és kifejezetten ellentétes az Avtv-vel az az értelmezése, hogy csak ezen személyek ismerhetik meg a jegyzőkönyvet illetve annak adattartalmát. Az Avtv. bárki számára lehetővé teszi nyilvánosnak minősülő közérdekű adat megismerését, és ehhez nem kell semmiféle jogot, érdeket, célt igazolni, és nem releváns az adatkérés mögöttes szándéka sem. Az adatkérőnek joga van ahhoz is, hogy ♦ költségtérítés ellenében - nagy mennyiségű dokumentumba betekintszen vagy ezekről másolatot kérjen (Avtv. 20. §).

Nyílt ülésen tárgyalta napirendi pontok iratai nyilvánosak, az ezekbe való betekintés korlátlan, amint ezt az 57/2000. (XII. 19.) AB határozat is megerősíti. Ha felmerül valamely, a korábbiakban megjelölt védendő érték, jog sérelme, akkor a vonatkozó adatok védelme érdekében lehetőség/szükség van zárt ülés tartására, és ekkor csak meghatározott személyek számára biztosított az információ.

A nyilvánosság szempontjából vizsgálendő az Avtv. 19. §-ának (5) bekezdése is, eszerint a belső használatra készült valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat nem nyilvános. Az e rendelkezésre vonatkozó adatvédelmi biztosítási jogértelmező gyakorlat azon alapul, hogy az ilyen adatok visszatartásának indoka: a közfeladatot ellátó szerv illetéktelen befolyástól mentes működésének, pártatlanságának, jogszerűségének védelme, de olyan adatkörre vonatkozóan, amelynek szolgálati titokká minősítése indokolatlanul szigorú volna. Eddigi gyakorlatomban ennek alkalmazási körét főként a közfeladatot ellátó szervek ♦ sokszor még kimunkálatlan, egymásnak ellentmondó ♦ szakmai alternatívákat, személyes véleményeket tartalmazó irataira korlátoztam. A területfejlesztési tanács döntéseinek előkészítése érdekében bizottságokat hozhat létre, e bizottság által végzett döntés-előkészítés illetve az ennek során tett észrevételek, javaslatok, munkaanyagok elzárhatók a nyilvánosságtól. A belső használatra vagy a döntés-előkészítésre való hivatkozással korlátozható a nyilvánosság az olyan bírósági perekkel kapcsolatos napirendi pontok esetében is, amelyekben az adott szerv bármilyen formában érintett. A területfejlesztési tanácstól ♦ hasonlóan a többi peres félről ♦ nem vonható el az a jog, hogy a perbeli álláspontját kialakíthassa. A peres felek egyenlő állásúak, és jogos érdekük, hogy csak a kialakult álláspontjukról (a jognyilatkozatról) legyenek kötelesek a másik felet, illetve a bíróságot tájékoztatni, de ne kelljen felfedni a nyilvánosság előtt olyan információkat, amelyekkel esetlegesen saját pozícióikat gyengítik a perben. Indokolható, ha a testület zárt ülésen alakítja ki álláspontját egy-egy perről. Ugyanakkor a nyilvánosságra tartozik az, hogy az adatkezelő szerv hány és milyen jellegű perben érintett, ezek milyen kihatással vannak a szerv működésére, tevékenységére.

Speciális eset, amikor a területfejlesztési tanács munkáltatóként jár el: a Tftv. 12. §-ának (4) bekezdése szerint a tanács titkárságot hozhat létre, és a titkárság alkalmazottai a tanáccsal munkaviszonyban állnak. Amikor a tanács mint munkáltató valamely személyi ügyet tárgyal, személyiségvédelmi okokból indokolt a zárt ülés tartása. Ha az érintett az ülésen részt vehet, akkor nyilván minden információhoz hozzájuthat az ott elhangzottakkal kapcsolatban. Ha az ülésen való részvételét a testület nem teszi lehetővé, az Avtv. 11. §-a (1) bekezdésének a/ pontja alapján akkor is tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről, és ez minden olyan adatra kiterjed, mely személyével egyértelműen kapcsolatba hozható (Avtv. 2. § 1. pont). Ennek a kapcsolatnak azonban közvetlennek kell lennie, az érintetthez közvetetten kapcsolódó adatok nem tekinthetők személyes adatoknak, mert ebben az esetben a személyes adat fogalma behatárolhatatlanná válna. Az Avtv. 16. §-a lehetővé teszi, hogy a tájékoztatáshoz fűződő jogot törvény bizonyos érdekek megléte esetén ♦ így állami gazdasági vagy pénzügyi érdekből, munkajogi kötelezettségszegések megelőzése és

feltárása céljából, mások jogainak védelme érdekében ❖ korlátozza, azonban ehhez kifejezett törvényi előírás szükséges. Ennek hiányában a tájékoztatást kérő az őt érintő valamennyi adatkezelésről tájékoztatni kell (Avtv. 12-13. §).

Az Avtv. 24-26. §-a alapján felkértem a Tanács elnökét, hogy az Avtv-nek illetve az állásfoglalásomban leírtaknak megfelelően tegyenek eleget az Ön közérdekű adat megismerése iránti kérésének, továbbá tájékoztassa Önt személyes adatainak kezeléséről az Avtv. 11-16. §-a szerint.

Belátom, hogy sok esetben nehézséget okoz a nyilvános és nem nyilvános adatok, sőt a személyes adatok és közérdekű adatok elhatárolása, azonban ennek során iránytűként szolgálhat az alkotmányos jogok legteljesebb érvényesülését elősegítő megoldásra való törekvés.

A fentiekhez kapcsolódóan felhívtam a Tanács figyelmét arra, hogy az SZMSZ-ük - legutóbbi módosítása ellenére - az Avtv-vel ellentétes rendelkezéseket is tartalmaz. Az SZMSZ 19. §-ának (3) bekezdése szerint a nyilvános ülésről készült jegyzőkönyvet közérdekű adat megismerése céljából, írásbeli kérelem alapján, a napirendi pont megjelölésével bárki megtekintheti, arról feljegyzést és ❖ költségtérítés ellenében ❖ másolatot készíthet. Az Avtv. alapján a közfeladatot ellátó szervezetnek lehetővé kell tenniük, hogy a közérdekű adatot bárki megismerhesse, és a törvény nem határoz meg semmiféle formai, alaki kötöttséget, feltételt a kérelem (valójában adatigény) teljesítéséhez. Ezt erősíti meg a 19/1995. (III. 28.) AB határozat is. Vagyis az adatigénylő nem köteles megjelölni a vonatkozó napirendi pontot, és nem csak írásban, hanem szóban is közölheti kérését (ebben az esetben célszerű jegyzőkönyvet felvenni). Adatbiztonsági szempontból tett észrevételem továbbá, hogy a jegyzőkönyvről nem a kérelmező készíthet másolatot: az Avtv. 20. §-ának (1) bekezdése szerint a dokumentumról vagy dokumentumrészről a kérelmező másolatot *kérhet*.

Ugyanezen szabályok szerint kell eljárni zárt ülésről készült iratokban szereplő nyilvánosságra hozható közérdekű adatok vonatkozásában. Amennyiben az érintett kér tájékoztatást személyes adatairól, akkor szintén nem írhatóak elő formai kötöttségek, feltételek a kérelem benyújtásához, tehát az SZMSZ 19. §-a (4) bekezdésének szabályozása sem megfelelő.

Mindezek alapján nem tartom elfogadhatónak a Hivatal vezetőjének levelében kifejtett álláspontját, miszerint a Tanács a panaszolt esetben nem járt el törvénysértő módon, mivel nem hozott olyan határozatot, amelyben megtiltotta a jegyzőkönyvekbe való betekintést, továbbá a Tanács SZMSZ-ének 19. §-a nem törvénysértő. A jogsértés megvalósul azzal, hogy a szerv a közérdekű adat megismerését nem teszi lehetővé, tekintet nélkül arra, hogy erről határozatot hoz vagy egy egyszerű válaszlevélben (mint a Tanács elnökének 2004. szeptember 14-i levele) tájékoztat a döntésről. A visszaélés közérdekű adattal vétségét (Btk. 177/B. §) ❖ többek között ❖ az követi el, aki a törvényi rendelkezések megszegésével a tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget.

Annak vizsgálata nem tartozik hatáskörömbé, hogy az adott szerv szervezetén belül kinek a feladatköre és felelőssége az adatok kiadása vagy ennek megtagadása. A területfejlesztési tanácsok feletti törvényességi felügyelet főbb szabályait a Tftv. 16. §-ának (11)-(16) bekezdése, részletes szabályait a nem sokkal ezelőtt kiadott 51/2005. (III. 24.) kormányrendelet tartalmazza. A törvényességi felügyelet pontos tartalmának megállapítása szintén nem tartozik hatáskörömbé. E rendeletet szabályai azonban csak az Avtv-vel összhangban értelmezhetőek. Állásfoglalásomról levelemmel egyidejűleg tájékoztatom a Tanács és a Hivatal vezetőit, elvi megállapításaimról pedig a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal elnökét is.

Budapest, 2005. április 22.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila