

Az adatvédelmi biztos állásfoglalása
az önkormányzatok zárt testületi ülései dokumentumainak kezeléséről

I.

Az adatvédelmi biztos gyakorlatának tapasztalatai, valamint a jogalkalmazóktól származó jelzések szerint a helyi önkormányzat képviselő-testületének zárt ülésén szereplő ügyek előterjesztéseinek kezelése több esetben aggályokat vet fel. Ennek egyik oka, hogy az önkormányzat szervei egyes esetekben helytelenül értelmezik, illetve alkalmazzák a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.), illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szabályait, másrészt nem alakították ki azokat a technikai és szervezési intézkedéseket, amelyek az említett törvények betartását biztosíthatják.

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában felmerült ügyekben kifejtett álláspontomat – az Avtv. 24. § d) pontjában foglalt jogkörömben eljárva – az alábbiakban foglalom össze.

II.

Az Ötv.) 12. §-ának (4)-(5) bekezdése szerint:

„(4) A képviselő-testület

a) zárt ülést tart választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízatás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele; továbbá önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi és kitüntetési ügy, valamint vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás tárgyalásakor;

b) zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene.

(5) A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt. Törvény előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.”

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése szerint *„a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekintheznek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni. A külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.”*

III.

Az eddigi gyakorlatomban számos esetben kellett állást foglalnom az említett szabályoknak – Avtv.-vel összhangban álló – értelmezéséről. A zárt képviselő-testületi ülés indoka a személyes adatok (önkormányzati hatósági ügyben az ügyfelek adatainak) védelméhez fűződő jog, illetve az üzleti titkok védelmének érvényre juttatása, amelyek azonban különböző megközelítést igényelnek a zárt ülés egyes eseteiben.

Az Ötv. 12. §-ának (4) bekezdése szerint a képviselő-testület háromféleképpen tart zárt ülést:

- választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele;
- önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi és kitüntetési ügy, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás tárgyalásakor, az érintett esetleges beleegyezésétől függetlenül;
- vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene.

1. Zárt ülés tartása az érintett nyilatkozata alapján

a) Az Avtv. és a személyes adatok védelmével összefüggő alkotmánybírósági határozatok szerint az információs önrendelkezési jog tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. E jogot az Ötv. 12. §-a (4) bekezdésének a) pontjának első fordulata azzal biztosítja, hogy nyilatkozattételi lehetőséget ad az érintettnek a zárt ülés kérdésében. E nyilatkozat megtételéhez azonban az érintettnek tudnia kell, milyen ügyben milyen személyes adatai feltárására kerülhet sor. Az információs önrendelkezési jogból következően a képviselő-testület kötve van az érintett nyilatkozatához, azt nem bírálhatja felül, az érintett rendelkezési jogát nem vonhatja el. Amennyiben az érintett nyilatkoztatására nem kerül sor, illetve nem nyilatkozik, a képviselő-testületnek zárt ülést kell tartania.

A képviselő-testületi ülés zárttá minősítése nem tekinthető abszolút érvényűnek, nem vezethet az érintett információs önrendelkezési jogának csorbitásához sem. Amennyiben tehát az érintett a zárt ülést követően a nyilvános üléshez való hozzájáruló nyilatkozatát pótolja, avagy a zárt ülés tartását kérő nyilatkozatát visszavonja, akkor a zárt képviselő-testületi ülés őt érintő része a továbbiakban nyilvános ülésnek tekintendő. Abban az esetben, ha az érintett nem kapott meghívást az ülésre, vagy meghívása ellenére azon nem vett részt, az Avtv. 11. §-ára hivatkozva a zárt ülés jegyzőkönyvének a rá vonatkozó részét megismerheti, amennyiben törvény másként nem rendelkezik [pl. önkormányzati hatósági ügyekben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény 41. § (3) bekezdése, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2003. évi CXL. törvény 68. §-a].

A későbbi viták elkerülése érdekében célszerű, ha akár az előterjesztéshez, akár a jegyzőkönyvhöz csatolják az érintett nyilatkozatát, amely alapján megállapítható, hogy az ülés nyílt vagy zártnak tekintendő-e (a nyilatkozat elmulasztása esetén e tényt célszerű az előterjesztő által a jegyzőkönyvben rögzíteni). Amennyiben az ülés jellege megváltozik, ezt a jegyzőkönyv megfelelő részénél záradék formájában ugyancsak célszerű feltüntetni.

b) A képviselő-testület hatáskörébe tartozó választás, kinevezés esetén a képviselő-testület több jelölt közül is választhat. Minden érintettet önállóan, a többi jelölttől függetlenül megilleti a nyilatkozattétel joga. Egyértelmű a helyzet, ha valamennyi érintett azonosan nyilatkozik, tehát mindannyian nyílt vagy mindannyian zárt ülés tartását kérik. Amennyiben az érintettek eltérően nyilatkoznak (vagyis van legalább egy olyan személy, aki zárt ülés tartását kéri), akkor is zárt ülést kell elrendelni valamennyi érintett vonatkozásában, ugyanis az Ötv. hivatkozott szabálya szerint nem az egyes pályázatokat, hanem egy adott személyi ügyet (pl. egy intézmény vezetőjének kiválasztása) lehet zárt vagy nyílt ülésen tárgyalni.

Amennyiben azonban a személyi ügyek egymástól különválaszthatóak, a képviselő-testület akkor jár el helyesen, ha az egyes személyekre vonatkozó ügyeket külön napirend keretében tárgyalja.

2. Zárt ülés tartása mérlegelés nélkül

Önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi és kitüntetési ügy, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás tárgyalásakor a képviselőtestületnek az érintett esetleges beleegyezésétől függetlenül zárt ülést kell tartania. Ezen ügycsoportok egy része az önkormányzati képviselőket érinti, mások a képviselőtestület tagjain kívüli személyeket.

Nem tartozik az adatvédelmi törvény hatálya alá, ha az érintett a kizárólag saját magára vonatkozó olyan információt tár a nyilvánosság elé, amely a zárt ülésen hangzott el. Más személyre vonatkozó adatok esetében azonban már figyelemmel kell lennie az Avtv., illetve az Ötv. szabályaira.

3. Zárt ülés tartása az önkormányzat vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor

Az önkormányzat vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat tárgyalásakor a zárt tárgyalás elrendelésének két feltétele van:

- a nyilvános tárgyalás üzleti érdeket sértene,
- a képviselő-testület minősített többséggel dönt a zárt tárgyalásról.

A közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jogot sérti, ha a képviselő-testület az említett feltételek bármelyikének hiányában zárt ülést rendel el. Másik oldalról, ha a képviselő-testület a zárt ülés kérdésében a szavazást elmulasztja, az ülés adott része nem tekinthető zárt ülésnek, és azt utólag sem lehet annak minősíteni.

Különösen erre az esetre, de az 1. pontban tárgyalt esetre is vonatkozik az Ötv. 17. §-a (3) bekezdésének utolsó mondata, miszerint „a külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell.” Az adatvédelmi biztos töretlen gyakorlata szerint a zárt tárgyalás tartása nem jelenthet hivatkozási alapot arra, hogy a tárgyaláson meghozott döntést is elzárják a nyilvánosság elől. A törvény hivatkozott szabálya ezt teszi egyértelművé.

A közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok elhatárolása érdekében fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Avtv. 2. §-ának 4. és 5. pontja alapján a jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek adatai nem válnak közérdekű adattá pusztán amiatt, mert bekerülnek egy közfeladatot ellátó szerv kezelésébe. Közfeladatot ellátó szervnek, személynek nem minősülő természetes személyre, jogi személyre, illetve jogi személyiség nélküli szervezetre vonatkozóan törvénynek kell kimondania valamely adat nyilvánosságát, megjelölve a nyilvánosságra hozandó adatkört is.

A teljesség igénye nélkül: biztosítani kell a nyilvánosságot az önkormányzati képviselők, a polgármester összeférhetetlenségi ügyében, a vagyonnyilatkozatával kapcsolatos eljárás során hozott határozatok közül azoknak, amelyek a képviselő mandátumára kihatással vannak. Hasonlóképpen nyilvánosak azok a határozatok, amelyek a képviselő-testület kinevezési, választási jogkörébe tartozó személyek – külön törvény szerinti – nyilvános adatait tartalmazzák. A vagyonnal történő gazdálkodás, a pályázatok elbírálása során az Ötv-n kívül figyelembe kell venni egyéb törvényeket is.

Az Avtv. 19. § (1) bekezdése ezzel kapcsolatban kimondja: „Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: 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.”

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 81. § (2)-(3) bekezdései szerint:

„(2) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette.

(3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

A képviselő-testület bizottságainak működésére a képviselő-testület működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Amennyiben azonban a képviselő-testület az Ötv. 12. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt esetben nem rendel el zárt ülést, ez a döntés kihat az előterjesztés és a bizottsági ülések jegyzőkönyveinek minősítésére is.

IV.

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése szerint a választópolgárok nem tekinthetnek be a zárt ülésen szereplő ügyek előterjesztéseibe, illetve a zárt ülés jegyzőkönyvébe. Az önkormányzat szerveinek azonban nemcsak ezt kell megakadályozniuk, hanem azt is, hogy – a személyes adatok tekintetében az Avtv. 5. és 10. §-ával összhangban – az önkormányzat szervei maguk se sértsék meg a személyes adatok védelméhez fűződő, illetve egyéb más védett érdekeket.

A célhoz kötöttség elve szerint „csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig” [Avtv. 5. § (2) bekezdés].

Az adatbiztonság [Avtv. 10. §] követelménye pedig a szükséges technikai és szervezési intézkedéseket követeli meg az adatkezelőktől.

1. A képviselő-testület zárt ülésére elkészítendő előterjesztések száma

Az Ötv. 12. §-ának (5) bekezdése értelmében „a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a kisebbségi szószóló és a jegyző, továbbá meghívása esetén az érintett és a szakértő vesz részt”. Az ülés résztvevői értelemszerűen megismerhetik a zárt ülésen szereplő előterjesztéseket, illetve – amennyiben csak egyes napirendi pontok tárgyalásánál lehetnek jelen – az adott napirend előterjesztéseit, valamint jegyzőkönyvét. Az Ötv. különböző rendelkezései alapján a képviselő-testületi ülés résztvevői, továbbá a képviselő-testület bizottságainak tagjai, a polgármesteri hivatalnak az előterjesztés és a jegyzőkönyv elkészítésében résztvevő dolgozói, valamint – a képviselő-testület (bizottság) ülését követően – a törvényességi ellenőrzést végző közigazgatási hivatal vezetője jogosult a zárt ülés

előterjesztései, illetve a jegyzőkönyvének tartalmát megismerni. E személyek esetén a „szükséges mérték” túllépéséről nem lehet beszélni.

A célhoz kötöttség elvére figyelemmel tehát a zárt ülésekre beterjesztendő iratokat – az irattári példányon felül – annyi példányban célszerű elkészíteni, ahány példány a döntésben résztvevők (a képviselő-testület és a bizottságok tagjai, az ülésre, illetve az adott napirendhez tanácskozási joggal meghívottak, stb.), valamint a közigazgatási hivatal tájékoztatásához elengedhetetlen. Az Avtv-vel összhangban van az a megoldás is, amely szerint az egyes másolati példányokat számozással látják el és regisztrálják, ki kapta az egyes példányokat.

2. A zárt ülés előterjesztéseinek sorsa a zárt ülést követően

A zárt ülés tartásának indokaira figyelemmel a zárt ülés dokumentumainak megismerésére jogosultak illetékteleneknek nem adhatnak felvilágosítást azok tartalmáról, számukra azokat nem továbbíthatják, annak megtekintését nem tehetik lehetővé. Az előterjesztéssel érintettek is illetéktelennek minősülhetnek, amennyiben jogaikat törvény korlátozza (önkormányzati hatósági ügyben pl. az ügyfelek nem ismerhetik meg a tanácskozásról és szavazásról készült jegyzőkönyvet).

Adatvédelmi szempontból öröndetes, ha a zárt ülésre készült előterjesztéseket a képviselő-testületi, illetve a bizottsági ülés résztvevői az érdemi döntést követően visszaszolgáltatják. Erre azonban nem kötelezhetőek, szabadon mérlegelhetik, hogy a kérésnek eleget tesznek-e. Helyesnek tartom, ha a polgármester figyelmezteti az ülés résztvevőit az ügyben elhangzott információk bizalmas kezelésére, az azzal kapcsolatos titoktartási kötelezettségre.

Arról, hogy a zárt ülést követően a zárt ülés előterjesztéseit, illetve az ahhoz kapcsolódó egyéb dokumentumokat meddig lehet, illetve kell megőrizni (azaz mennyi az Avtv. 5. §-ában meghatározott „szükséges idő”), nem az egyes előterjesztések esetén külön-külön, hanem az önkormányzat és szervei iratkezelési szabályzatában, illetve irattári tervében kell ügýtípusonként rendelkezni. Az egyes ügycsoportokra érvényes selejtezési határidőt a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, valamint a helyi önkormányzatok iratkezelési mintaszabályzatáról szóló 38/1998. (IX. 4.) BM rendelet szabályaira figyelemmel kell meghatározni.

V.

Önmagában a szigorú adatvédelmi, iratkezelési előírások érvényesítése nem nyújthat garanciát arra, hogy az érintettek jogait tiszteletben tartsák. Bízom abban, hogy az önkormányzati képviselők és az önkormányzatok köztisztviselői egyaránt hűek esküjükhöz és megtartják hazánk alkotmányos jogszabályait. Ezt a jogkövető magatartást előmozdíthatja, ha az önkormányzat tisztségviselői részletesen tájékoztatják az önkormányzati képviselőket, köztisztviselőket a személyes adatok és az üzleti titok védelmét szolgáló jogszabályi előírásokról, a jogsértéssel kapcsolatos (adatvédelmi, polgári jogi, büntetőjogi) szankciókról, az adatkezelési szabályok megsértése esetén pedig a - törvényekben előírt módon - felelősségre vonást kezdeményeznek.

Budapest, 2005. január 17.

Dr. Péterfalvi Attila