

Dr.
főjegyző részére

Illés

Pál

Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közgyűlés Hivatala

Miskolc
Városház tér 1.
3525

Tisztelt Főjegyző Úr!

Fenti hivatkozási számú megkeresésében abban kérte állásfoglalásomat, hogy – figyelemmel a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, illetve a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) rendelkezéseire is – minden esetben nyílt ülés keretében kell-e tárgyalni a polgármester (beleértve a továbbiakban a főpolgármestert, fővárosi, megyei, megyei jogú városi közgyűlés elnökét is) illetményével, jutalmával, juttatásaival kapcsolatos előterjesztéseket, avagy az érintettet megilleti az a jog, hogy zárt ülés tartását kérje és csak a képviselő-testület (közgyűlés) döntése nyilvános.

Az említett jogértelmezési kérdésben álláspontom a következő:

1. A képviselő-testület, illetve a bizottságok elé kerülő előterjesztéseket – eddigi gyakorlatom szerint – nem tekintem „döntéselőkészítő” (a hatályos megfogalmazás szerint: „döntés magalapozását szolgáló”) adatnak. „[K]ülönbséget kell tenni a 'döntéselőkészítő' és a 'döntés meghozatalához igénybe vett adat' között. Ez utóbbiak jellemző vonása [...], hogy egy másik szerv eljárásában keletkeztek (annak aktusai vagy eljárásának más, végső produktumai), melyeket a közfeladatot ellátó szerv a saját eljárásában 'csak' felhasznál. A polgármesternek (az előterjesztőnek) és a döntés meghozására jogosult testületnek az önkormányzat döntési mechanizmusában betöltött, világosan elhatárolható funkcióira figyelemmel egy előterjesztés (valamint az ahhoz kapcsolt melléklet, függelék, stb.) legfeljebb az előterjesztő általi kiadmányozásig tekinthető döntéselőkészítő iratnak. Más értelmezés ugyanis nyilvánvaló ellentmondásba kerülne a nyílt ülésre vonatkozó szabályokkal: a nyílt ülés elvesztené értelmét.” (Adatvédelmi biztos beszámolója 2004, 138. oldal) Ez az állásfoglalás – noha csak a nyílt ülés tekintetében vizsgálta egy előterjesztés „döntéselőkészítő adat” voltát – nem értelmezhető akként, hogy a zárt ülésre tartozó előterjesztések az Avtv. 19/A. § hatálya alá esnének.

2. Az Avtv. 2005. június 1-jén hatályba lépett módosítása jelentős változást eredményezett a közfeladatot ellátó személyek személyes adatai tekintetében. Az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése szerint: ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. (A törvény körülményes megfogalmazásában említett két személyi kört a továbbiakban együtt „közfeladatot ellátó személy”-ként jelölöm.)

A polgármester nem vitásan az említett szabály hatálya alá esik. Közérdekből nyilvános adatnak minősül tehát a polgármester e minőségében tett valamennyi megnyilatkozása, cselekedete, illetve az ezzel kapcsolatos értékelés is. A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Ptv.) a polgármester illetményének megállapításánál nem, a 4/A. §-ban viszont kifejezetten utal arra, hogy a jutalom megállapítására „a polgármesternek meghatározott időszakban végzett munkája értékelése alapján” kerülhet sor. A polgármester „munkájának értékelése” az Avtv. 19. § (4) bekezdése szerinti közérdekből nyilvános adat.

Noha a törvény nem utal rá, de a polgármester illetménye emelésénél, illetve a korábbi ciklusban is hasonló tisztséget betöltő polgármester illetménye megállapításánál szintén számításba jöhet munkájának értékelése, illetve a feladatkörével összefüggő egyéb személyes adata.

3. Az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése értelmében – a korábbi szabályokkal ellentétben – nem azt kell vizsgálni, hogy a polgármester feladatkörével összefüggő mely személyes adata nyilvános, hanem azt, hogy e személyes adatok között van-e olyan, amelyet nem lehet nyilvánosságra hozni, illetve – a polgármester szempontjából – amelynek nyilvánosságra kerülését nem köteles tűrni.

a) „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata, hogy a demokratikus államélet és közvélemény érdekében az állami tisztségviselők és más közszereplő politikusok alkotmányosan védett magánszférája másokénál szűkebb; különösen ki kell tenniük magukat mások kritikájának [...]. Ehhez azonban személyes adataik ismeretére is szükség lehet, amennyiben azok funkciójukkal vagy közszereplésükkel összefüggenek. A közhatalmat gyakorlók vagy a politikai közszereplést vállalók esetében a személyeknek – különösen a választópolgároknak – a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joga elsőbbséget élvez az előbbieken olyan személyes adatainak védelméhez képest, amelyek köztevékenységük és annak megítélése szempontjából jelentősek lehetnek. Az e körbe eső személyes adatok megismerhetőségére nem csupán az állami és a politikai közélet informált megvitatása érdekében van szükség, hanem az állami szervek helyes megítéléséhez és a működésükbe vetett bizalom megalapozásához is.” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat]

Mind az Avtv., mind pedig a Ptv. alkalmazásában a „feladatkörével összefüggő”, illetve a „munkája értékelése” fordulatok olyan személyes adatokra vonatkoznak, amelyek a közfeladat ellátásához szorosan kapcsolódnak (szorosabban, mint amit a hivatkozott alkotmánybírósági határozat megkíván). Ezen adatok nyilvánosságra kerülése ellen – figyelemmel az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdésére – az érintett nem tiltakozhat.

Megkeresésében felvetette, hogy a polgármester illetményének, stb. megállapítása során a zárt ülést indokolhatja, hogy a tárgyalás során elhangzó egyes „adatok, tények akár személyiségi jogokat is sérthetnek”. Úgy vélem, a „feladatkörével összefüggő” adatok tényszerű ismertetése tekintetében a polgármester személyiségi jogai megsértésére nem hivatkozhat, mint ahogy „munkája értékelése” során elhangzott véleményekkel, kritikával szemben is többe köteles eltérni, mint más személy. A nagy(obb) nyilvánosság (és az ezzel járó fokozottabb jogi felelősség) ugyanakkor a kritikusokat is az indokolatlan túlzások elkerülésére ösztönözheti.

b) A fentiek tükrében megválaszolásra vár az a kérdés, hogyan kell értelmezni, illetve alkalmazni a megváltozott jogszabályi környezetben a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 12. § (4) bekezdése a) pontjának azt a fordulatát, miszerint zárt ülést kell tartani állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor, ha az érintett nem egyezik bele a nyilvános tárgyalásba? Az Avtv. 19. § (4) bekezdése szerinti kivételnek minősül-e az Ötv. 12. § (4) bekezdésének említett szabálya?

Az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése az adatok tekintetében teszi lehetővé más törvénynek, hogy kivonja a nyilvános adatok köréből (vö. pl. 1995: LXV. tv. 1. számú melléklet 119. pontja, a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományára vonatkozó, államtitkot képező adatok). A nyilvánosság főszabálya alól törvény vonhatja ki a közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adatát, az érintett közfeladatot ellátó személy „elvesztette” azt a jogát, hogy az általa ellátott közfeladattal összefüggő személyes adatai tekintetében rendelkezék azok feltárása felől. Mint ahogy eddig sem volt az érintettnek rendelkezési joga olyan személyes adatai felett, amelyet az Avtv. 3. §-ának (4) bekezdése [vagy az Avtv. 19. §-ának korábban hatályos (2) bekezdése] alapján törvény közérdekből nyilvánosságra hozni rendelt. Az új szabály szerint az Avtv. nem egyedi adatok nyilvánossága felől rendelkezik, hanem általános jelleggel mondja ki a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatai nyilvánosságát.

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése értelmében a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. Mivel az Ön által felvetett ügyekben (polgármester illetményének, jutalmának, egyéb juttatásainak megállapítása) a mérlegelés és elbírálás során közérdekből nyilvános adatokat „használ” fel a testület, ezen adatoknak akkor is nyilvánosságot kellene biztosítani, ha a testület zárt ülést tartana. Következésképp, a *vizsgált esetben* az Ötv. 12. § (4) bekezdése a) pontjának szabálya kiüresedni látszik, az alkalmazásával szemben – általam is – megfogalmazott kritériumok relevanciájukat veszítették.

Tisztelt Főjegyző Úr!

A fentiek alapján tehát álláspontom szerint nem törvénysértő, ha a képviselő-testület a polgármester nyilatkozatától függetlenül nyilvános ülésen tárgyalja a polgármester illetményének, jutalmának, egyéb juttatásainak megállapítására vonatkozó javaslatot.

Budapest, 2005. szeptember 19.

Üdvözlettel

Dr. Péterfalvi Attila