Ügyiratszám: 799/P/2007-4

[…]

Budapest XX. kerület Pesterzsébet

Polgármesteri Hivatala

1201 Budapest

Kossuth tér 1.

Tisztelt […]!

Egy települési képviselő amiatt fordult hozzám, mert Pesterzsébet polgármestere és jegyzője nem bocsátotta rendelkezésére egy testületi határozat szavazási listáját arra való hivatkozással, hogy a szavazási lista csak név szerinti szavazásnál része a jegyzőkönyvnek, ezért ezek az adatok nem közérdekűek.

Tájékoztatom, hogy hatásköröm csak a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok kezelésével összefüggő ügyekre terjed ki, vagyis amikor az egyének az információszabadsághoz való jogukat kívánják érvényesíteni. A feladatkörében eljáró képviselő információkhoz való jogát illetően csak annyiban foglalhatok állást, amennyiben azok a személyes adatok védelmét, illetőleg a közérdekű adatok nyilvánosságát érinti. A képviselő mind tájékoztatáshoz fűződő jogával, mind közérdekű adatok megismerésének jogával élhet. Természetesen a nyilvános adatokat egy önkormányzati képviselő ugyanúgy megismerheti, mint minden más állampolgár. Mindennek megfelelően a beadványt a szavazási adatok nyilvánossága szempontjából vizsgáltam meg, és erről kialakított állásfoglalásom az alábbi:A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) 19. §-ának (1), (3) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szervek - így a helyi önkormányzatok és szerveik is - kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, és lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot - törvényben meghatározott kivételekkel - bárki megismerhesse. Ezzel összhangban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) szerint a képviselő-testület ülése - meghatározott kivételekkel - nyilvános. Az Ötv. 2. §-ának (1) bekezdése általános jelleggel írja elő a helyi közügyek demokratikus, széles körű nyilvánosságot biztosító intézését.A közérdekű adatok megismeréséhez való jog, az önkormányzatok demokratizmusa alapján tehát mind az Avtv., mind az Ötv. szabályai az önkormányzati működés nyilvánosságát, átláthatóságát kívánják garantálni, és az ezzel kapcsolatos adatok, információk nyilvánosságát deklarálják. Csak szűk körben, törvény által meghatározott esetekben van lehetőség a nyilvánosság korlátozására. Az Avtv. 2. § 4., 5. pontja meghatározza a közérdekű adat, a közérdekből nyilvános adat fogalmát, 1. pontja pedig a személyes adat fogalmát. Törvény közérdekből – az adatok körének kifejezett megjelölésével – elrendelheti személyes adat nyilvánosságra hozatalát [Avtv. 3. § (4)]. Az érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni az érintett közszereplése során általa közölt vagy a nyilvánosságra hozatal céljából által átadott adatok tekintetében [Avtv. 3. § (5)]. Az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése értelmében „ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat [a helyi önkormányzati feladatot ellátó] szervek *„feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata. Ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.”* Az önkormányzati képviselők és polgármesterek - valamint a köztisztviselők, közalkalmazottak -az önkormányzat feladat- és hatáskörében járnak el, tehát nem vitásan a fenti rendelkezés hatálya alá esnek. Pusztán e rendelkezés alapján sem kell engedély ahhoz, hogy a nyilvános ülésen tett nyilatkozataikat, megnyilvánulásaikat rögzíthessék és azt terjesszék. Ezen túlmenően a nyilvános képviselő-testületi ülésen való részvétel nyilvános közszereplésnek is minősül [vö. Ptk. 80. § (2) bekezdés]. Az ezen közszereplés során elhangzott képviselői nyilatkozatok és egyéb személyes megnyilvánulások nyilvánosak, bárki által megismerhetőek, beleértve a képviselő szavazatait is. Vagyis az önkormányzati képviselők mint közszereplők sem a Ptk., sem az Avtv. alapján nem kifogásolhatják, ha képviselői minőségükben kifejtett tevékenységük részletei, arra vonatkozó adatok a nyilvánosság előtt ismertté válnak.

Az Ötv. értelmében a szavazás – főszabályként – nyílt, kivételes esetekben pedig titkos. A nyílt szavazás módjait a törvény nem részletezi, általánosnak mondható, hogy kézfelemeléssel, szavazatszámláló gép alkalmazásával vagy név szerint történik. A nyílt szavazás lényege a szavazat és a képviselő személyének egymáshoz rendelése, összekapcsolhatósága - a titkos szavazásé pedig ennek kizárása. Ez az összefüggés a nyilvános ülés lényegéből következően mindenki számára „látható", ha a szavazás kézfelemeléssel vagy név szerint történik.

Az önkormányzati képviselőnek a nyilvános ülésen leadott szavazata az Avtv. 3. §-ának (5) bekezdése szerint *„az érintett közszereplése során általa közölt"* személyes adatnak tekintendő, mely bárki által kezelhető, mert *„[a]z érintett hozzájárulását megadottnak kell tekinteni"*. Tehát az, hogy az önkormányzati képviselő a nyilvános ülésen milyen ügyben milyen szavazatot adott le, bárki számára megismerhető. Ezt erősíti meg az Alkotmánybíróság 57/2000. (XII. 19.) AB határozata is: *„Az Ötv. 12. § (3) bekezdése értelmében a képviselő-testület ülése nyilvános. Ez alól csak a 12. § (4) bekezdésében foglalt esetekben lehet eltérni. A képviselő-testületi ülésen elhangzott előterjesztések, nyilatkozatok, az ott történt események (különös tekintettel az egyes képviselők szavazataira) közérdekű adatnak minősülnek, így főszabályként bárki által szabadon, korlátozás nélkül megismerhetők és terjeszthetők. A képviselő-testületi ülések nyilvánossága éppen ezt a célt szolgálja. Nem igényel különösebb bizonyítást az, hogy ha a képviselő-testületi nyilvános ülésen hallgatóként történő részvétel alkalmával az ott elhangzottakat és a képviselők által leadott szavazatokat bárki megismerheti, azokról feljegyzéseket, sőt felvételeket készíthet és azokat később szabadon terjesztheti, akkor ugyanígy bárkinek joga van arra, hogy az elhangzottakat rögzítő magnó- (esetleg video-) felvételek tartalmát megismerhesse, illetve, hogy a szavazások eredményét dokumentáló számítógépes listáról – arányos díj ellenében – másolatot kapjon. A képviselő-testületi ülésekről hangfelvétel készítése, illetve a számítógépes szavazógép használata nem kötelező az önkormányzatok számára. Ha azonban ilyen készül, akkor az általuk rögzítettek közérdekű adatnak minősülnek."*

Megemlítendő az Alkotmánybíróság 60/1994. (VI. 24.) AB határozatának megállapítása is: *„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 [legutóbb 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABK 1994. június, 277.]. 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 előbbiek 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."

A fentiekhez kapcsolódó kérdés, hogy a testületi működés dokumentálása során rögzítik-e egyáltalán, hogy az egyes képviselők hogyan szavaztak, vagyis ez az információ a későbbiekben is rendelkezésre áll-e, vagy pedig csupán a szavazatarányokat illetve a szavazás számszerű eredményét dokumentálják. Adatról akkor beszélhetünk, ha az információt valamely adathordozón rögzítik. Az adatrögzítés történhet jegyzőkönyv-készítéssel, kép- illetve hangfelvétellel, számítógépes programmal. Az információszabadság szempontjából mindezen adathordozó illetve ezek adattartalma egyformán kezelendő, vagyis ezekről kérésre tájékoztatást és másolatot kell adni.

Az Ötv. 17. §-a a jegyzőkönyvben minimálisan rögzítendő adatok körét határozza meg, vagyis csak az elhangzottak lényegét tartalmazó (jelenlévők neve, napirendi pontok, a tárgyalás lényege, szavazás számszerű eredménye, döntés) jegyzőkönyv készítését teszi kötelezővé. Az önkormányzat azonban dönthet úgy, hogy szó szerinti jegyzőkönyvet készítsenek és/vagy egyéb adathordozó segítségével rögzítsék az elhangzottakat. A képviselői szavazatokról mint adatokról és azok későbbi megismerhetőségéről azonban egyértelműen csak a név szerinti illetve a szavazógéppel való szavazás esetében beszélhetünk.

Az önkormányzat dönthet arról is, hogy elősegíti a képviselők szavazatainak megismerhetőségét. Ennek eszköze név szerinti szavazás több ügyben való elrendelése vagy akár az egyébként rögzített képviselői szavazatok összegyűjtése, statisztikai feldolgozása, közzététele is lehet. Megjegyzem, számos önkormányzat olyan szavazatszámláló gépet alkalmaz, amely mindenki számára láthatóvá teszi, hogy az egyes képviselők hogyan szavaztak. Székesfehérváron például a helyi újságban jelentetik meg ezeket az adatokat. Mindezek nemhogy nem jogellenesek, hanem a demokratikus közvélemény kialakítása érdekében üdvözlendő lépések.

További felmerülő kérdés, hogy zárt ülés tartása esetén megismerhető-e a képviselők szavazata.

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése szerint *„a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinthetnek 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."*

Az Ötv. 12. §-ának (6) bekezdése szerint a zárt ülésen tárgyalható ügyekben titkos szavazás tartható.

A zárt ülés tartásának indokaira figyelemmel tehát a zárt ülés jegyzőkönyvére nem vonatkozik a betekintési jog. Viszont ha a zárt ülés jegyzőkönyvében egyébként nyilvános adat szerepel, ezekről tájékoztatást kell adni. Ilyen adat pl. maga a döntés, vagy meghatározott államháztartási, szerződéses adatok. Álláspontom szerint közérdekből nyilvános adatnak tekintendőek a zárt ülésen leadott képviselői szavazatok is, ha a szavazás nem titkos. A választópolgároknak joguk van arra, hogy figyelemmel kísérjék a képviselők illetve a testület tevékenységét zárt ülés tartása esetén is annyiban, amennyiben ez nem jár az üzleti titok illetve mások (de nem a képviselők) személyes adatai védelméhez fűződő jog sérelmével. Álláspontom szerint nincs olyan érdek, amely miatt a polgárok nem tudhatják meg, hogy az általuk választott képviselő a különféle kérdésekben miként szavazott.

A testületi működés részletes szabályainak megállapítása során a szavazás különféle eseteit határozhatja meg a testület. Véleményem szerint a különféle szavazási módok (név szerinti, szavazógépes, kézfelemeléssel történő, titkos) megfelelő differenciálási lehetőséget nyújtanak arra, hogy meghatározott ügyekben, esetekben a szavazás nyomon követhető legyen, vagy éppen ellenkezőleg, titkossága folytán a képviselői munka nyilvánosságával szemben más érdekek kapjanak elsőbbséget. Azonban a titkos szavazással eldönthető ügyek köre a törvényben foglaltakhoz képest nem bővíthető, és az önkormányzatnak e törvényi kereteken belül kell mérlegelnie, hogy a titkos szavazást mely ügyekben tartja indokoltnak. Álláspontom az, hogy titkos szavazás elrendelése elsősorban az Ötv. 12. § (4) bekezdésének a/ pontja esetében lehet indokolt az ott felsorolt ügyekben érintett személyek védelme miatt. Az Ötv. 12. § (4) bekezdésének b/ pontja esetében nem látok olyan védendő érdeket, amely előbbre való volna annál, hogy a képviselőnek a képviselői tevékenysége megismerhető legyen.

Mindezeket a kérdéseket a szervezeti és működési szabályzatban vagy esetleg az Avtv. 20. § (8) bekezdése szerinti, közérdekű adatigénylésről szóló szabályzatban kell rendezni.

Összefoglalva a fentieket, az önkormányzatoknak megvan a joguk és lehetőségük arra, hogy a helyi szabályozás által a képviselők tevékenységének - ezen belül szavazatainak - széles körű nyilvánosságát biztosítsák.

Az Avtv. 24-26. §-a alapján felkérem, hogy gondoskodjon adatkezelési gyakorlatuk megváltoztatásáról és teljesítse az adatkérést, valamint minderről tájékoztasson. Állásfoglalásomat megküldtem a panaszosnak is.

Budapest, 2007. május 16.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila