Ügyszám: 351/K/2008-6.

Tisztelt Hölgyem!

Ön azzal a panasszal fordult Hivatalunkhoz, hogy Zugló önkormányzata nem tette lehetővé a jegyző munkaviszonyának megszüntetéséről szóló határozat 1. sz. mellékletének megismerését.

Az ügyben tájékoztatást kértem az önkormányzat aljegyzőjétől. Az aljegyző válasza szerint az elektronikus levélváltás során tájékoztatták Önt a 275/2007. (IV. 24.) sz. képviselő-testületi határozatról, a határozat mellékletéről azonban nem. A jegyző munkaviszonyának megszüntetését tárgyaló testületi ülés a törvény erejénél fogva zárt volt, a jegyző ezzel kapcsolatos nyilatkozatot nem tett. Az aljegyző szerint a vonatkozó törvények a köztisztviselő nevének, beosztásának, munkakörének közzétételét rendelik el, továbbá a költségvetési beszámoló részletességét meghaladóan nem kell tájékoztatást nyújtani az egyéni személyi juttatásokról. A polgármesteri hivatal a zárt ülés jegyzőkönyvéből hiteles, aláírt példánnyal nem rendelkezik.

Az eddigi adatvédelmi biztosi gyakorlat alapján kialakított állásfoglalásomról az alábbiakban tájékoztatom:

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog, más szóval az információszabadság joga alkotmányos alapjogunk: *„A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”* [Alkotmány 61. § (1) bekezdés]. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés a közéletben való részvétel fontos feltétele. Az állampolgárok információhoz juthatnak szűkebb és tágabb közösségeik állapotáról, fontosabb jellemzőiről, ítéletet alkothatnak az állami, önkormányzati szervek tevékenységéről, annak hatékonyságáról, jogszerűségéről.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 19. §-ának (1)-(3) bekezdése arra kötelezi a közfeladatot ellátó szerveket, hogy biztosítsák feladataikra vonatkozóan, de különösen az állami, 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 a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását, illetve ezeket az adatokat közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tegyék. A közérdekű adatok megismerése előtt csak meghatározott törvényi korlátok állhatnak [Avtv. 19. § (3) bekezdése].

Az önkormányzat, a polgármesteri hivatal természetesen közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, és a jegyző is közfeladatot ellátó személynek tekintendő, mivel az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdéséből következően közfeladatnak minősül valamennyi állami feladat, helyi önkormányzati feladat, és olyan egyéb közfeladat, melyet jogszabály határoz meg.

Az Avtv. hivatkozott rendelkezései alapján tehát – többek között - az önkormányzati költségvetéssel, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokról, az ezeket érintő szerződésekről, magánszemélyek részére különleges jogok biztosításáról tájékoztatást kell adni, vagyis ez az adatkör nyilvános, bárki által megismerhető.

A zuglói képviselő-testület megállapodást kötött dr. Szikora Zsolt jegyzővel a közszolgálati jogviszony megszüntetéséről. E megállapodás egyrészt rendezi a jogviszony-megszüntetés kérdéseit, másrészt ezen túlmenően különféle juttatásokat állapít meg és nyilatkozattételi tilalmat tartalmaz. A megállapodás tartalma szerint tehát közpénzek felhasználására kötött szerződésnek is tekintendő, mely az önkormányzati költségvetéssel is kapcsolatos. Ez az adatkör az Avtv. 2. §-a szerinti közérdekű adatnak tekintendő, mely bárki által megismerhető,

és nyilvánossága csak törvényben meghatározott esetekben korlátozható [Avtv. 19. § (3) bekezdés]. A közpénzek felhasználására, az önkormányzati gazdálkodásra vonatkozó információk nyilvánossága különösen indokolt.

Vizsgálandó, hogy a megállapodás nyilvánosságát korlátozza-e a személyes adatok védelméhez fűződő jog vagy a zárt ülésekre vonatkozó szabályozás.

Az Avtv. 2. §-a 1. pontjának megfelelően egy adott személy juttatásai személyes adatoknak tekintendőek. Személyes adat akkor hozható nyilvánosságra, ha az érintett ehhez hozzájárul vagy törvény közérdekből így rendelkezik [Avtv. 3. § (1), (4) bekezdés]. Nyilvánosságra hozatalnak minősül, ha az adat bárki számára hozzáférhető (Avtv. 2. § 11. pont). Ha jogszabály nyilvánossá tesz egy adatot, adatkört, akkor azt adatigénylés esetén rendelkezésre kell bocsátani, ezen túl pedig jogszabály kifejezett közzétételi kötelezettséget is előírhat.

Ha törvény személyes adat nyilvánosságáról rendelkezik, akkor ez az adat közérdekből nyilvános adatnak minősül (Avtv. 2. §-ának 5. pontja). Ilyen közérdekből nyilvános adatkört tartalmaz az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése is, mely szerint - ha törvény másként nem rendelkezik - közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szervek *„feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata”.* Ezen adatok megismerésére az Avtv. 20. §-ának szabályait kell alkalmazni.

A jegyző kétség kívül a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében jár el, ezért a feladatkörére vonatkozó információk – ezen belül az illetmény, a különféle juttatások – a törvény rendelkezése által nyilvánosak.

Az Avtv. 2005. június 1-jétől hatályos módosítása deklarálta a feladatkörrel összefüggő adatok nyilvánosságát, vagyis csak ezen időpont előtt volt hatályos az a szabály, amelyre Ön hivatkozik, miszerint a név, besorolás adata nyilvános. Ezzel összhangban lévő szabályozást tartalmaz a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény is, ugyanis a nyilvánosság-korlátozó rendelkezéseket hatályon kívül helyezték.

A köztisztviselők adatai nyilvánosságának eldöntésekor értelemszerűen nem vehetőek figyelembe azok a bírósági határozatok, amelyek a hivatkozott törvénymódosítás előtt születtek, mivel még más volt a hatályos szabályozás (pl. BH 2001. 470).

Az új 19. § (4) bekezdés kimondta azt is, hogy ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni. A törvényhez fűzött indokolás a következőket tartalmazza: *„Az Avtv. jelenleg dogmatikailag pontatlanul és részben ellentmondásosan szabályozza az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy hatáskörében eljáró személy e feladatkörével összefüggő személyes adatainak jogi megítélését, amikor egyrészt úgy rendelkezik, hogy az a közérdekű adat megismerését nem korlátozza, ugyanakkor csak a név, a beosztás vagy besorolás és a munkakör esetében minősíti azokat kifejezetten közérdekből nyilvános adattá. A törvény az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adatát, továbbá valamennyi más - tehát akár nem jogszabályban meghatározott - közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adatát is közérdekből nyilvános adatnak minősíti, és megismerésükre a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.”*

Az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése alapján a jegyző feladatkörével kapcsolatos közérdekből nyilvános adat, hogy milyen juttatásban részesül, milyen feltételekkel szűnik meg a jogviszonya. A személyes adatok védelmét a törvény ezen rendelkezése korlátozza, azonban ez a korlátozás közérdekből – a közpénz-felhasználás, a költségvetési gazdálkodás átláthatósága érdekében – történik, és nem aránytalan. Az államháztartási törvény az 5 MFt feletti szerződések kifejezett közzétételéről rendelkezik. Ezen előírást figyelembe véve sem

tartom elfogadhatónak, hogy egy jóval 5 MFt költségvetési kihatású szerződés titokban maradjon.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény a szerv vezetői nevének, beosztásának, elérhetőségének közzétételét rendeli el, ez azonban nem változtat azon, hogy az Avtv. alapján a többi nyilvános adatról is tájékoztatást kell adni erre irányuló igény esetén.

A megállapodás nyilvánosságát nem akadályozza az sem, hogy ennek megtárgyalása során zárt ülést tartottak. Zárt ülés tartására természetesen lehetőség volt, azonban a képviselő-testület/jegyző eljárását több szempontból is kifogásolom.

Egyrészt a testület – az aljegyző véleményével ellentétben – nem a törvény erejénél fogva tart zárt tárgyalást a személyi ügyek tárgyalásakor, hanem akkor, ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele. Tehát az érintett joga eldönteni, hogy ügyében zárt vagy nyilvános ülést tartsanak-e. Ebben az ügyben azonban a jegyző nyilatkozatát nem kérték. Az Ötv. magyarázata is alátámasztja mindezt:

„2. A másik csoportba tartozó ügyeknél a törvény feltételt állapít meg a zárt ülés tartására. Az érintett nyilatkozatától függ, hogy zárt vagy nyilvános lesz-e az ülés. Ha az érintett a nyilvános tárgyalásba nem egyezik bele, a képviselő-testület zárt ülést köteles tartani választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, fegyelmi büntetés kiszabása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor.

E körbe tartozó eljárásokban a testületi ülést megelőzően, illetve a napirend tárgyalása előtt az érintettet nyilatkoztatni kell. Az érintett indokolási kötelezettséggel nem tartozik, nyilatkozata kötelező a képviselő-testületre. A hozzájáruló nyilatkozatát a jegyzőkönyvben szerepeltetni kell.”

Feltehetően ebben az ügyben az érintett kívánságával megegyezett a zárt ülés tartása, ezért a nyilvánosság kizárása nem jogellenes.

Az Ötv. 17. §-ának (3) bekezdése szerint *„a külön törvény szerinti közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell”.* Egyértelműen kijelenthető, hogy ilyen, külön törvény szerinti közérdekből nyilvános adat az Avtv. 19. §-ának (4) bekezdése is. Tehát a jegyző jogviszonyának megszüntetésével kapcsolatos adatkör – a megállapodás teljes tartalma – olyan közérdekből nyilvános adat, melyről zárt ülés tárgyalása esetén is tájékoztatást kell adni.

Az Ötv. értelmében a zárt ülésről is jegyzőkönyvet kell készíteni, mely tartalmazza például a tanácskozás lényegét, a hozott döntéseket. Döntésnek azonban nem csupán az tekintendő, hogy megszűnik a jogviszony, hanem az is, hogy a jegyző a törvényben foglalt járandóságokon kívül anyagi és egyéb juttatásban is részesül. A jegyzőkönyv nyilvános részeinek megismerését nem akadályozhatja meg az, ha bizonyos információkat, iratokat mellékletként elkülönítenek. Ezen irat is a határozat illetve a jegyzőkönyv része.

Az állásfoglalásomban foglaltak megegyeznek az adatvédelmi biztos korábbi gyakorlatával, többek között az Ön által hivatkozott adatvédelmi biztosi ajánlásokkal és az 1467/K/2205. számú ügyben foglaltakkal. Ezen dokumentumok Zugló önkormányzata eljárásának jogszerűségét nem támasztják alá. Helytelenül hivatkoztak továbbá a BH 1996. 581. sz. bírósági határozatra, mert ez nem azt mondja ki, hogy a zárt ülésről szóló jegyzőkönyvbe egyáltalán nem lehet betekinteni, még akkor sem, ha közérdekű adatot tartalmaz, hanem arra utal, hogy a jegyzőkönyv tartalmazhat a közérdekű adatokon túl egyéb adatokat is, például személyes adatot (közérdekből nyilvános adatot).

Az Avtv. 24-26. §-a alapján felszólítottam az aljegyzőt, hogy állásfoglalásom alapján gondoskodjon adatkezelési gyakorlatuk felülvizsgálatáról és az Ön adatigénylésének teljesítéséről.

Budapest, 2008. június 30.

Üdvözlettel,

az adatvédelmi biztos jogkörében eljárva:

Dr. Szabó Máté

az állampolgári jogok

országgyűlési biztosa