



Ügyszám: NAIH-5501-2/2022.

Tisztelt Polgármester Úr!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz 2022. május 24-én érkezett beadványában a következő, egyedi közzétételi lista tartalmát érintő kérdésben kérte a Hatóság állásfoglalását:

- 1. az Mőtv. 48. § (3) bekezdésében meghatározott név szerinti szavazás nem lenne-e azonos a tervezett egyedi – a szavazatok eredményeit képviselőkre név szerint lebontva tartalmazó – közzétételi listával, illetve amennyiben azok azonosak, létrehozható-e ilyen közzétételi lista úgy, hogy a név szerinti szavazás általános elrendelésére az Mőtv. nem tartalmaz rendelkezést.*
- 2. az ülések élő közvetítésének önmagában nincs akadálya, ugyanakkor ebben az esetben is felmerül, hogy a szavazatok név szerinti bontásban megjelenítő kijelző adatai – melyek az ülésen jelenlévők számára minden esetben láthatók – nyílt ülés esetében közvetíthetők-e, mint a képviselők nyilvános ülésen tett „megnyilatkozásai”.*

Konzultációs megkeresése tekintetében a Hatóság a következő álláspontot alakította ki.

I. Alapelvek

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van személyes adatainak védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 32/1992. (V. 29.) AB határozata értelmében ezen alapjog „*lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését*”. A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

Az átláthatóság biztosítása érdekében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) a közérdekű adatok megismerhetővé tételének három módját szabályozza:

- az általános tájékoztatási kötelezettséget (Infotv. 32. §),
- az egyedi adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást (Infotv. 28. § - 31. §) és
- az egyedi adatigénylés nélküli közzétételt – a proaktív adatszolgáltatást (Infotv. 33. § - 37. §).

A Kúria Önkormányzati Tanácsának **Kőf.5036/2012/6.** számú határozata szerint „*[...] A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is*”.

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakran előkérdése és kiindulópontja egy másik alapjog, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. „A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.” A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom, gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja.¹

Az egyedi közzétételi lista arra szolgál, hogy a közfeladatot ellátó szerv olyan, egyébként közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat hozzon nyilvánosságra, melyek a szerv transzparens működését, döntéshozatali folyamatának megismerését az általános közzétételi listában szereplő adatokhoz képest nagyobb mértékben biztosítják. Ennek megvalósításához magas fokú elköteleződés szükséges a közfeladatot ellátó szerv és annak vezetése részéről az átláthatóság, az információszabadság érvényesítésülete érdekében.

A Hatóság üdvözli és támogatja az egyedi közzétételi lista létrehozását a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való alapvető jog érvényesülése szempontjából példaértékűnek és követendőnek tartja. Tekintettel arra, hogy az önkormányzat képviselő-testületének döntése – az Infotv. 37. § (3) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján – az állampolgárok közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogát érinti, **a Hatóság javasolja az egyedi közzétételi lista megalkotásáról szóló döntés rendeleti formában történő megalkotását.**

II. A nyilvános ülésen leadott, a képviselő személyéhez köthető szavazatok nyilvánossága

Az Infotv. 32. §-a szerint a közfeladatot ellátó szervek – így a helyi önkormányzatok és szerveik – 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 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 48. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület ülése – meghatározott kivételekkel – nyilvános. Az **Möt. 2. § (2) bekezdése szintén 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 Infotv., mind az Möt. 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.²

Az AB több határozatában [19/1995. (III. 28.) AB határozat és 57/2000. (XII. 19.) AB határozat] hangsúlyozta, hogy **a nyilvános ülésen bárki (tehát akár a hallgatóság bármely tagja is) az ott jelenlévő más személyek külön engedélye nélkül is készíthet felvételt a képviselő-testület tanácskozásáról, képviselők megnyilatkozásairól, és azt bármilyen, nem jogellenes célra**

¹ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

² 799/P/2007-4. adatvédelmi biztosi állásfoglalás

felhasználhatja. A Hatóság álláspontja szerint a képviselő-testületi ülés bárki (önkormányzati képviselő, jelenlévő állampolgár) által megvalósuló élő közvetítése is beletartozik az AB határozatban szereplő esetkörbe. Mivel a törvény értelmében nincs szükség az érintettek hozzájárulására – azonban **a jelenlévőket tájékoztatni szükséges arról, hogy felvétel készül, illetve élő közvetítés történik** –, nincs relevanciája az esetleges olyan nyilatkozatuknak sem, amivel csak „hivatalos felhasználásra” „engedélyeznék” felvételek készítését.

Az Möt. 46. §-a rendelkezik a képviselő-testület ülésének nyilvánosságáról, a zárt ülés tartásának feltételeiről. Az Möt. 2. § -a **alapelvként** deklarálja a **képviselő-testületi ülések nyilvánosságát**, melyet az Möt. 46. § (1) bekezdésében megerősít a jogalkotó. Az Möt. 48. § (1) bekezdése értelmében a képviselő-testület a döntéseit (határozat, rendelet) nyílt szavazással hozza. Ebből következően, az, aki részt vesz a nyilvános képviselő-testületi ülésen, az nyomon követheti, hogy az egyes képviselők milyen módon szavaznak az adott előterjesztésre.

Az önkormányzati képviselők a választópolgárok többségének bizalmát élvezve nyerik el megbízásukat, ez alapozza meg az önkormányzat egészéért való felelősségüket, ezen belül a képviselői jogokat és kötelezettségeket. Az önkormányzat munkájának színvonala, eredményessége alapvetően függ a települési képviselők munkájától, így a képviselői jogok gyakorlása egyben kötelezettséget (Möt. 32-34. §) is jelent: megjelenést, felkészülést, kérdezést, hozzászólást, felelősségteljes **szavazást**, a titoktartási kötelezettség megtartását, a választókkal való kapcsolattartást, a közéleti tevékenységhez méltó magatartást stb.

III. Az önkormányzati képviselő közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata

Az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján: *közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre munkaköre, vezetői megbízása, a **közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata**, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.*

A nyilvános önkormányzati, illetve képviselő-testületi működésbe beletartozik a nyilvános ülésekről történő kép- és hangfelvétel készítésének joga is, valamint az, hogy a kép- és hangfelvétel készítését a nyilvános képviselőtestületi, illetve bizottsági üléseken résztvevő személyek eltérni kötelesek. Nem igényel különösebb bizonyítást az sem, hogy ha a képviselő-testület nyilvános ülésén hallgatóként történő részvétel alkalmával az ott elhangzottakat és a képviselők által leadott szavazatokat bárki megismerheti, azokról feljegyzéseket, illetve felvételeket készíthet és azokat később szabadon terjesztheti, akkor ugyanígy bárkinek joga van arra, hogy az elhangzottakat rögzítő magnó- (esetleg videó-) felvételek tartalmát megismerhesse.³

A **nyilvános képviselő-testületi ülésen való részvétel** több **formában** is megvalósulhat: leggyakrabban a személyes jelenléttel, azonban egyre több önkormányzat alkalmazza a testületi ülések élő közvetítését a nyilvánosság megvalósításának módjaként. Az élő közvetítés ezekben az esetekben a helyi/önkormányzati televízió-, vagy rádió csatornán, illetve interneten (az önkormányzat honlapján, Facebookon) érhető el az állampolgárok számára. A nyilvános képviselő-testületi, bizottsági üléseken történtek, az azokról készült jegyzőkönyvek, felvételek közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatnak tekintendők, melyeket az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján bárki megismerhet. Az ezekben szereplő **közérdekből nyilvános személyes**

³ 57/2000. (XII. 19.) AB határozat

adatok az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetőek.

Az Infotv. 28. § (1) bekezdése értelmében ezen adatok megismerésére e törvénynek a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

A nyilvános képviselő-testületi, vagy bizottsági ülésen, **hivatali minőségben való részvétel nyilvános közszereplésnek minősül** [vö. Ptk. 80. § (2) bekezdés]. Ebből következően a nyilvános testületi ülésen az egyes napirendi pontok tekintetében leadott képviselői szavazatok a közfeladat ellátásával összefüggésben keletkező, közérdekből nyilvános adatok.

Az Alkotmánybíróság több határozatában (19/1995. (III. 28.) AB és 57/2000. (XII. 19.) hangsúlyozta, hogy a nyilvános ülésen bárki (tehát akár a hallgatóság valamelyik tagja is) az ott jelenlévő más személyek külön engedélye nélkül is készíthet felvételt a képviselő-testület tanácskozásáról, képviselők megnyilatkozásairól, és azt bármilyen, nem jogellenes célra felhasználhatja. Mivel a törvény értelmében nincs szükség az érintettek hozzájárulására, nincs relevanciája az esetleges olyan nyilatkozatuknak sem, amivel csak „hivatalos felhasználásra” „engedélyeznék” felvételek készítését.

Fentiek alapján kérdései tekintetében a Hatóság válaszai az alábbiak:

- 1. az Mötv. 48. § (3) bekezdésében meghatározott név szerinti szavazás nem lenne-e azonos a tervezett egyedi – a szavazatok eredményeit képviselőkre név szerint lebontva tartalmazó – közzétételi listával, illetve amennyiben azok azonosak, létrehozható-e ilyen közzétételi lista úgy, hogy a név szerinti szavazás általános elrendelésére az Mötv. nem tartalmaz rendelkezést – a Hatóság válasza: igen, létrehozható ilyen adattartalmú egyedi közzétételi lista.*
- 2. az ülések élő közvetítésének önmagában nincs akadálya, ugyanakkor ebben az esetben is felmerül, hogy a szavazatok név szerinti bontásban megjelenítő kijelző adatai – melyek az ülésen jelenlévők számára minden esetben láthatók – nyílt ülés esetében közvetíthetők-e, mint a képviselők nyilvános ülésen tett „megnyilatkozásai” – a Hatóság válasza: igen, nyílt ülés esetén közvetíthetők a név szerinti szavazatok megjelenítő kijelző adatai.*

IV. A zárt ülésen leadott, a képviselő személyéhez köthető szavazatok nyilvánossága

Az Mötv. 46. § (2) bekezdés b) pontja alapján a képviselő-testület zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor. Személyi ügy tárgyalása esetében az érintett – hiszen ő jogosult kérni a zárt ülés elrendelését – személyes adatainak védelme az elsődleges szempont.

A döntést hozó képviselők **zárt ülés esetén is közfeladatot látnak el**, így a közfeladatuk ellátásával kapcsolatban keletkezett adataik – többek között a konkrét döntéshez leadott szavazatuk is – az Infotv. 26. § (2) bekezdése értelmében közérdekből nyilvános adatnak minősül.

A Hatóság fentiekben kifejtett álláspontját támasztja alá az Adatvédelmi Biztos ABl/1344/K/2006-3. számon kiadott állásfoglalása, mely szerint „[...] a jogalkalmazóknak különös gonddal kell vizsgálni, fennállnak-e egyáltalán a zárt ülés elrendelésének és ezáltal a nyilvánosság-korlátozásnak a feltételei. [...] 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 tekintendők a zárt ülésen leadott képviselői szavazatok is, ha a szavazás nem titkos. A választópolgároknak joguk van arra, hogy figyelemmel kísérik 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. [...]**

Összegezve: a leadott képviselői szavazatok nyilvánosságának **korlátját** az az eset képezi, ha a képviselő-testület az Möt. 18. § (4) bekezdése szerinti **titkos szavazást** tart. A zárt ülésen tárgyalható ügyekben lehet titkos szavazást tartani, de emellett nyilvános ülésen is szavazhat a képviselő-testület titkosan azokban az ügytípusokban, amelyekben egyébként zárt ülést is tarthatna.

A személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő ügyben a jövőben is forduljon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz bizalommal.

Budapest, elektronikus aláírás szerint

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár