

Ügyszám: **1297/B/1991**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Ádám Antal Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **32/1992. (V. 29.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **1992/182**

Kelte: **Budapest, 1992.05.25**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványok alapján, egyesített eljárásban meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (3) és (4) bekezdése, valamint a 17. § (3) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi. A megsemmisített rendelkezések az Alkotmánybíróság határozatának a Magyar Közlönyben való közzététele napján vesztek hatályukat.

Indokolás

I.

1. Az egyik indítványozó a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénynek (a továbbiakban: Ötv.) az önkormányzati tevékenység nyilvánosságát érintő rendelkezései - a 12. § (3) és (4) bekezdése, s a 17. § (3) bekezdése - alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Arra hivatkozott, hogy a képviselőtestületi ülések és jegyzőkönyveik nyilvánosságának korlátozása sérti a közérdekű adatok megismerésének az Alkotmányban is biztosított alapvető jogát és ellentétes az Ötv. 2. § (1) bekezdésében foglalt előírással.

2. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány előterjesztője pedig azt sérelmezte, hogy az Ötv. nem tartalmaz előírásokat a

személyes adatok védelméről. Kifogásolta, hogy - törvényi garanciák nélkül - az ügyfelek személyes adatai bárki számára hozzáférhetővé válnak, mivel az Ötv. nem szabályozza a személyes adatok kezelésének rendjét, s az ilyen adatok védelmére az önkormányzatokat sem kötelezi. Álláspontja szerint a jogi szabályozás hiánya az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében foglalt, a személyes adatok védelméhez való jog jogalkotói mulasztás útján megvalósuló sérelmét jelenti.

II.

Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése a következőket állapítja meg: "A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze." E § (3) bekezdése szerint "a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges".

Az 59. § (1) bekezdése kimondja: "A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog." A (2) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy "a személyes adatok védelméről szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges".

Az Ötv. 2. § (1) bekezdése a helyi önkormányzatok működésére vonatkozóan alapvető fontosságú szabályt állapít meg: "a helyi önkormányzat érvényre juttatja a népfelség elvét, helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot".

Az Ötv. a képviselőtestület működését szabályozó rendelkezések között, a 12. § (3) bekezdésében megállapítja: "a képviselőtestület ülése nyilvános, indokolt esetben a testület zárt ülést rendelhet el".

A (4) bekezdés pedig így rendelkezik: "a képviselőtestület döntéseit nyílt szavazással hozza, indokolt esetben titkos szavazást rendelhet el".

A képviselőtestületi ülések előterjesztéseinek és jegyzőkönyveinek nyilvánosságára vonatkozóan az Ötv. 17. § (3) bekezdése megállapítja: "a választópolgárok - a zárt ülés kivételével - betekinthetnek a képviselőtestület előterjesztéseibe és üléseinek a jegyzőkönyvébe".

III.

Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben megfogalmazott döntését a következőkkel indokolja.

1. A közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége az Alkotmányban biztosított, az alaptörvényből közvetlenül is fakadó alapvető jog. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek boyolultsága miatt a

közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.

Az Alkotmány 42. §-a megállapítja, hogy "a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása". A 44. § (1) bekezdése szerint pedig "a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják". A fenti értelemben funkcionáló önkormányzáshoz mellőzhetetlen, hogy a polgárok az önkormányzat döntéseiről, működéséről tájékozódhassanak. Az önkormányzatnak kötelessége, hogy lehetővé tegye az önkormányzati testületek, különösen a képviselőtestület eljárásának és határozatainak megismerését. Ennek lehetőségét is szolgálják az Ötv.-nek a közmeghallgatás intézményére és a képviselőtestület döntéshozatali munkáját segítő fórumokra vonatkozó rendelkezései.

2. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint "az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja". Az Ötv. 12. §-ának sérelmezett rendelkezései "indokolt esetben" megjelöléssel teszik lehetővé a képviselőtestületi ülések nyilvánosságának korlátozását, illetve a titkos szavazás alkalmazását. Ez a törvényi megfogalmazás a képviselőtestület számára szinte teljes körű mérlegelési lehetőséget biztosít, s ezáltal nem zárja ki a közérdekű adatok megismerésének alkotmányellenes korlátozását. Ezek a szabályok azért alkotmányellenesek, mert diszkrecionális jogkört adnak a képviselőtestületnek abban, hogy nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalja-e a hatáskörébe tartozó ügyeket. Ezzel lehetőséget nyújtanak arra, hogy a képviselőtestület közérdekű adatokat elzárjon a nyilvánosság elől, vagy személyes adatokat a személyiségi jogokat sértő módon a nyilvánosság elé tárjon. A törvényi garanciák hiánya mindkét alkotmányos alapjogot sérti. A képviselőtestület nyilvános vagy zárt ülésének tartására vonatkozó diszkrecionális jog megadása szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közérdekű adatok megismerésének jogát, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogot is. Alkotmányossá e tárgykör szabályozása akkor válik, ha a nyilvánosság kizárásának megfelelő indokait és a személyes adatok védelmének módozatait közelebbről megjelöli a törvény. Ezért az Alkotmánybíróság az Ötv. 12. § (3) és (4) bekezdését megsemmisítette.

3. Az Ötv. 17. § (3) bekezdése a képviselőtestületi zárt ülések előterjesztéseinek és az ilyen ülések jegyzőkönyveinek nyilvánosságát kivétel nélkül kizárja. Az a szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a zárt ülés előterjesztései és jegyzőkönyve tartalmuktól függetlenül legyenek hozzáférhetetlenek a polgárok számára, alkotmányellenes, mert szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozza a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot. Az információk visszatartása (nyilvánosságuk korlátozása) nem vonatkozhat általában a dokumentumokra, iratfajtákra (előterjesztésekre, jegyzőkönyvekre). A nyilvánosság körének meghatározásánál a dokumentumok tartalmából kell kiindulni. Alkotmányellenes az olyan szabályozás, amely az iratokat nem tartalmuk szerint

minősíti titkosnak. Az iratokban foglalt adatok nyilvánossága abból a szempontból korlátozható, hogy tartalmaznak-e állami, vagy szolgálati titkot, illetve a személyes adatok védelméhez való jog épségének megóvása szempontjából lényeges információt. Az információ csak akkor nem tekinthető közérdekűnek, ha az személyes adat. A közérdekű információ kiadását pedig a törvényi követelményeknek megfelelő titoktartási rendelkezések tilthatják meg. A sérelmezett szabályozás nem az alkotmányos okból védelmet igénylő adatok megóvásának kötelezettségét írja elő, hanem az előterjesztések és a jegyzőkönyv (s ezáltal valamennyi azokban őrzött adat) megismerhetőségét kategórikusan zárja ki. Mivel az ilyen szabályozás szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közérdekű adatok nyilvánosságához és a személyes adatok védelméhez való jogot, az Alkotmánybíróság az Ötv. 17. § (3) bekezdését - mint alkotmányellenes rendelkezést - megsemmisítette.

4. Az Alkotmánybíróság az új, alkotmányos jogi szabályozás tartalmára utalva szükségesnek tartja megjegyezni a következőket. A közérdekű adatok nyilvánosságához és megismeréséhez való jog önálló törvényi szabályozása alkotmányos alapot adhat a titokban tartáshoz és a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő érdekek konfliktusában az érdek mérlegelésre. E törvény rendelkezései meggátolhatják az információáramlás indokolatlan akadályozását, a titkos adattárolást elvonhatják a diszkrecionális döntések köréből.

Állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkosná, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek. Ezáltal valósítható meg az a követelmény, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak. Nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekelttségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia - törvényi okok fennállását bizonyítva - az igényelt információ esetleges megtagadását. Ezzel szemben a személyes adat csak az érintett beleegyezése vagy törvényi rendelkezések alapján, az adatok körének pontos meghatározásával kerülhet nyilvánosságra.

IV.

1. Az Alkotmánybíróság az annak megállapítására irányuló indítványt, hogy a jogalkotó az Ötv.-ben nem határozta meg az Alkotmány 59. § (1) bekezdésében biztosított személyes adatok védelméhez való jog érvényesítésének alkotmányos biztosítékait és ezáltal mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, elutasította.

A magántitok és a személyes adatok védelméhez való alapjogról az Alkotmány idézett rendelkezései szerint minősített szavazat-többséggel elfogadható törvény alkotására van szükség. Az Alkotmány 78. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy "a Kormány köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az Országgyűlés elé terjesztetni". Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 39. § (2) bekezdése szerint az akkor Minisztertanácsnak nevezett Kormánynak 1990. április 30-ig kellett volna gondoskodnia az Alkotmány "végrehajtásához szükséges törvényjavaslatok Országgyűlés elé terjesztéséről, illetőleg a hatáskörébe tartozó

jogalkotási feladatok elvégzéséről". A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény 8. § (5) bekezdése a fenti határidőt 1990. szeptember 30-ig meghosszabbította. E határidő lejártá után az Alkotmány vérehajtásához szükséges valamennyi törvényjavaslat előterjesztésére az Országgyűlés újabb határidőt nem állapított meg. Számos törvény tartalmaz azonban meghatározott tárgykörben törvényi, kormányrendeleti vagy miniszteri rendeleti szabályozásra vonatkozóan határidőt. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat pedig kimondta, hogy "a törvényhozó kötelessége, hogy megalkossa az Alkotmány 59. § és 61. §-ának megfelelő törvényt a személyes adatok védelméről és a közérdekű információk hozzáférhetőségéről", de mulasztásos alkotmánysértést megalkotásának addigi elmaradása miatt az Alkotmánybíróság nem állapított meg és ennek következtében határidőt sem szabott a vonatkozó törvényjavaslat előterjesztésére és e törvény kibocsátására. E határozat elfogadása előtt pedig a Kormány már az Országgyűlés elé terjesztette "a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról" szóló törvényjavaslatot.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. §-a szerint: "Ha az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja feladatának teljesítésére. A mulasztást elkövető szerv a megjelölt határidőn belül köteles jogalkotói feladatának eleget tenni." A személyes adatok védelmének kötelezettségét az Ötv. nem írja elő, s az önkormányzatokat sem kötelezi ilyen tárgyú rendeletek megalkotására. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Ötv. vonatkozásában a fentiek alapján mégsem állapította meg, mert a jogalkotó a közérdekű adatok nyilvánosságát szabályozó, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméről szóló átfogó törvényt e határozat elfogadásáig nem alkotta meg. Csak e törvény alapján, egységes koncepció és értékrend szellemében állapíthatók meg az önkormányzati törvényben és az önkormányzatokra vonatkozó más törvényekben a magántitok és a személyes adatok önkormányzati szervek általi védelmére vonatkozó rendelkezések. Nem kizárt természetesen, hogy az Ötv. a magántitok védelmére és a személyes adatvédelemre vonatkozó, Alkotmányban biztosított alapjogra tekintettel a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény elfogadása előtt tartalmazzon rendelkezéseket. Az Alkotmány azonban nem követeli meg a jogalkotótól, hogy az önkormányzatok tekintetében sajátos adatvédelmi rendelkezéseket bocsásson ki. A Polgári Törvénykönyvnek és az államigazgatási eljárásról szóló, többször módosított 1957. évi IV. törvénynek az adatvédelemre vonatkozó rendelkezései természetesen az önkormányzatokat is kötik. Mivel tehát az Alkotmány és más törvény alapján sem hárult a jogalkotóra az a feladat, hogy az önkormányzati törvény keretében a személyes adatok védelmére vonatkozóan speciális rendelkezéseket alkosson, az Alkotmánybíróság a mulasztásos alkotmánysértés megállapítására vonatkozó indítványt elutasította.

Dr. Sólyom László
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Ádám Antal
előadó alkotmánybíró

Dr. Herczegh Géza
alkotmánybíró

Dr. Kilényi Géza
alkotmánybíró

Dr. Lábady Tamás
alkotmánybíró

Dr. Schmidt Péter
alkotmánybíró

Dr. Szabó András
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Ödön
alkotmánybíró

Dr. Vörös Imre
alkotmánybíró

Dr. Zlinszky János
alkotmánybíró