

Varga Ádám

A KÉPVISELŐ-TESTÜLETI MŰKÖDÉS NYILVÁNOSSÁGÁNAK EGYES ADATVÉDELMI KÉRDÉSEI¹

Some Aspects of Data Protection Relating to the Publicity of the Functioning of the Representative Body

Dr. Varga Ádám egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, varga.adam@jak.ppke.hu

Az adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos feladatok évtizedek óta jelen vannak a helyi önkormányzatok életében, de a GDPR hatálybalépése óta ezek a feladatok megsza- porodtak, és számos új (elsősorban dokumentációs, adminisztratív) feladat keletkezett. A legtöbb alkalmazási probléma az önkormányzati működés nyilvánosságával kapcsolatban vetődik fel, jellemzően az információszabadság biztosítása körében merül fel a személyes adatok védelmének szükségessége. Kérdés, hogy hol húzódik a határ az önkormányzati nyilvánosság biztosításának és a személyes adatok védelmének egyidejű érvényesülése között. Adatkezelőként az önkormány- zatok is óriási nyomásnak vannak kitéve, ami számos esetben olyan „túlbiztosításhoz” vezet, amely akár már a nyilvánosságot is sértheti. Márpedig nyilvánvaló, hogy az adatvédelem na- gyobb sikeressége nem biztosítható a demokratikus nyilvánosság kárára, még akkor sem, ha ez a mindennapi működésben sokszor kézenfekvőnek tűnhet. A kétségtelenül összetett problémá- ról az adatvédelmi félelmeket lefejtve azonban az látható, hogy a nyilvánosság elméleti kérdései nagyon is állandók, ezek kereteit igyekszik jelen tanulmány alaposan feltárni. Ezekre figyelem- mel a helyi önkormányzatok képesek lehetnek saját működésüket a demokratikus elvárásoknak megfelelően szabályozni.

KULCSSZAVAK:

információszabadság, képviselő-testület, nyilvánosság, helyi önkormányzat, zárt ülés

¹ A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesz- tési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Tasks related to data protection and freedom of information have been present in the work of local self-governments for decades, but since the entry into force of the GDPR, these tasks have multiplied and many new (mainly documentary and administrative) tasks have arisen. Most of the problems of enforcement arise in relation to the publicity of local self-government operations, typically the need to protect personal data arises in the area of freedom of information. The question is where to draw the line between ensuring publicity in local self-government and protecting personal data at the same time. As data controllers, local self-governments are also under enormous pressure, which in many cases leads to 'over-security' that may even infringe publicity. It is clear that greater success in data protection cannot be achieved at the expense of democratic publicity, even if this may often seem obvious in daily operations. Putting aside the fears of data protection in what is undoubtedly a complex problem, however, it can be seen that the theoretical issues of publicity are very permanent. This study aims to explore these issues in detail. In the light of these, local self-governments may be able to regulate their own operations in accordance with democratic standards.

KEYWORDS:

closed meeting, freedom of information, local self-government, publicity, representative body

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos feladatok évtizedek óta jelen vannak a helyi önkormányzatok életében, hiszen Magyarországon már az 1990-es évek első felétől kezdődően élénk tudományos és gyakorlati figyelem övezi ezeket a kérdéseket. A GDPR² hatálybalépése óta ezek a feladatok megszorodtak,³ és számos új (elsősorban dokumentációs, adminisztratív) feladat keletkezett, amelyek ráadásul folyamatos odafigyelést és készenlétet igényelnek.⁴

A legtöbb alkalmazási probléma az önkormányzati működés nyilvánosságával kapcsolatban vetődik fel, jellemzően az információszabadság biztosítása körében merül fel a személyes adatok védelmének szükségessége. Kérdés, hogy hol húzódik a határ az önkormányzati nyilvánosság biztosításának és a személyes adatok védelmének egyidejű érvényesülése között.⁵

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) alapvetően rögzíti, hogy a helyi önkormányzás a helyi közakaratot a helyi közügyekben demokratikus módon és széles körű nyilvánosságot teremtve fejezi ki és valósítja meg.⁶ Ez a rendelkezés kijelöli azokat a sarokpontokat (helyi közakarat, helyi közügyek, demokrácia és nyilvánosság), amelyeken az önkormányzati működés alapul. Ezek közül

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.).

³ Lásd PÉTERFALVI 2022.

⁴ KORENCI 2022: 25.

⁵ KORENCI 2022: 26.

⁶ Mötv. 2. § (2) bekezdés.

a demokrácia és a nyilvánosság különösen is összekapcsolódnak, hiszen a demokratikus működésnek általánosságban is alapja a nyilvánosságon alapuló átláthatóság.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje, ezáltal a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve a képviselő-testület (vármegyei önkormányzat, megyei jogú város és a főváros esetén a közgyűlés). Az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdése ezt külön is hangsúlyozza, míg az Mőtv. szabályai egyértelműek abban a vonatkozásban, hogy az önkormányzat többi szerve a képviselő-testület szerveinek számítanak.⁷ Ebből adódóan egyértelmű, hogy az önkormányzati működés középpontjában a képviselő-testület áll, ami miatt a demokratikus működés megvalósításában is a képviselő-testület viseli a fő felelősséget. Testületi szervként számos szempontból nézve könnyű az átlátható működés biztosítása (hiszen a testületi szervek ülésezése miatt könnyen biztosítható a nyilvános döntéshozatal), azonban a széles körű nyilvánosság nehézségekkel is jár. A képviselő-testület ugyanis nem csak a normatív döntések meghozatalában játszik szerepet: mivel az önkormányzat alapvetően végrehajtó hatalmi tevékenységet lát el, ezért a képviselő-testület egyedi döntéseket is hoz. A működés során a normatív és az egyedi döntések meghozatala a működést (ülésezést) illetően nem különül el egymástól. Amíg azonban a normatív aktusok meghozatalánál a nyilvános döntéshozatal szinte evidencia, addig az egyedi döntéseknél felvetődhetnek olyan – főleg gazdasági vagy adatvédelmi – kérdések, amelyek a zárt ülésezést és a nem nyilvános döntéshozatalt indokolhatják.

Jelen tanulmány a fentiek fényében azt vizsgálja, hogy adatvédelmi oldalról milyen nehézségekkel kell szembenéznie a képviselő-testületeknek akkor, amikor a nyilvánosság igénye és a személyes adatok védelme egymással konfliktusba kerül. Ennek vizsgálatához áttekintem a demokratikus működésre vonatkozó alapvető elvi kérdéseket, valamint a képviselő-testület működésére vonatkozó szabályokat, majd elsősorban gyakorlati példákon keresztül vizsgálok azt, hogy adatvédelmi oldalról milyen jellegzetes problémák szoktak megjelenni a testületi működés nyilvánosságával kapcsolatban. A tanulmány azért is a képviselő-testület működésének nyilvánosságát érintő kérdésekkel foglalkozik, mert a fentiek szerint ez a szerv a fő döntéshozó, a demokratikus működés biztosítója, ez rendelkezik a legnagyobb legitimációval, egyúttal a legnagyobb figyelem is a képviselő-testületre irányul. Praktikus oldalról szemlélve a képviselő-testületek azért is biztosítanak jó lehetőséget az összehasonlításra, mert testületi szervként járnak el (ami miatt szintén értelemszerűen vetődik fel a nyilvános döntéshozatal), és minden településen hasonló törvényi keretek között működnek (míg az összes többi szerv hatáskörei elsősorban a képviselő-testület döntésétől függenek).

A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSÉNEK ALAPVETŐ VONÁSAI

Általánosságban elmondható, hogy a demokratikus társadalmak elismerik bizonyos közösségek valamilyen mértékű függetlenségét, önrendelkezését, saját ügyeiben gyakorolt döntési jogát.⁸ Mindenféle önkormányzás eredeti koncepciójának előfeltevése az volt, hogy az ab-

⁷ Mőtv. 41. § (2) bekezdés.

⁸ Kiss 2016: 427.

ban részt vevőknek azonosak a preferenciái. Bár ez a homogenitás az elmúlt évszázadokban megdőlt, de annyi mindenképpen igaz, hogy egy kollektíva akkor irányítja magát, ha a nevükben meghozott döntések a tagok többségének preferenciáit követik.⁹ Nincs ez másképp a helyi önkormányzatoknál sem, amelyet más típusú önkormányzatoktól (köztestületektől, civil szervezetektől) a sok hasonlóság mellett megkülönböztet az általános jelleg, a közjogi státusz és az erőteljes történelmi beágyazottság.

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” Az Alaptörvény megfogalmazását tekintve a közügyek intézése (közigazgatási cél) és a közhatalom gyakorlása (alkotmányos cél) egyenrangú fontosságúnak tekintendők, és egymás nélkül nehezen is értelmezhetők. Az államhatalom központi szervei (főleg a végrehajtó hatalom szervei) elsősorban a közügyek hatékony ellátásában érdekeltek, ugyanis végső soron az állami működés hatékonyságáért ők viselnek felelősséget. Eközben a helyi közösségek ragaszkodnak hozzá, hogy az őket érintő ügyekben lehetőség szerint maguk dönthessenek. Mindkettő erősítése mellett szólnak érvek, ugyanis egyik irányból szemlélve az önkormányzatok jogai az államtól erednek, és csak a központi szinten meghatározott keretek között élhetnek. Ezzel szemben a helyi közösségek arra hivatkozhatnak, hogy tagjaik maguk is a hatalom részesei, akiknek joguk van ahhoz is, hogy a helyi ügyeiket maguk intézzék.¹⁰ Ennek elérésére a helyi önkormányzásnak vannak közvetlen (például helyi népszavazás) és közvetett intézményei. Utóbbi körben kiemelkedő a képviselő-testület jelentősége.

A fent rögzítettek szerint az önkormányzati feladat- és hatáskörök címzettje, ezáltal a helyi önkormányzat legfőbb döntéshozó szerve a képviselő-testület. A testület tagjai a település (vagy a vármegye) választópolgárai által közvetlenül választott képviselők, vezetője a szintén közvetlenül választott polgármester (a megyei önkormányzatnak nincs polgármestere, az elnököt a testület saját tagjai közül választja).

Mivel a helyi önkormányzat egyúttal jogi személyiséggel is rendelkezik, így fontos hangsúlyozni, hogy ez a jogi személyiség is a képviselő-testülethez tapad, annak polgári jogi értelemben vett képviselője a polgármester (illetve a vármegyei közgyűlés elnöke).¹¹

A képviselő-testületnek vannak át nem ruházható hatáskörei (például rendeletalkotás, szervezetalakítás, választási és kinevezési jogkörök, helyi népszavazás elrendelése, kölcsönfelvétel, intézményalapítás, Alkotmánybírósághoz fordulás, társulás létrehozása, közterület elnevezése), de ezeken túlmenően a képviselő-testület dönti el, hogy hatásköreit átruházza-e, és amennyiben igen, akkor melyik szervre.¹² Önkormányzati döntést azonban nem minden szerv hozhat, arra a képviselő-testület mellett – annak felhatalmazása alapján – a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulás, a polgármester, továbbá a jegyző jogosult. Mindezekon kívül a közvetlen hatalomgyakorlásra is van mód, így helyi népszavazás útján is lehet önkormányzati döntést hozni.¹³

⁹ PRZEWORSKI 2010: 17.

¹⁰ Lásd bővebben VARGA 2021.

¹¹ Mötv. 41. § (1) bekezdés.

¹² Mötv. 41. § (4) bekezdés és 42. §.

¹³ Mötv. 41. § (3) bekezdés.

A képviselő-testület a döntéseit főszabály szerint egyszerű többséggel hozza, ami a jelen lévő képviselők több mint felének azonos szavazatát jelenti. Minősített többség, azaz az összes képviselő több mint felének azonos szavazata szükséges többek között a rendeletalkotáshoz, az önkormányzat szervezetének kialakításához és működésének meghatározásához, a törvény által hatáskörébe utalt választáshoz, kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, az önkormányzati társulással kapcsolatos döntésekhez, a zárt ülés elrendeléséhez és az idő előtti feloszláshoz is. A szavazás eredményét az ülésvezető állapítja meg. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérésére a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni. A képviselő-testület döntéshozatalából kizárható az, akit vagy akinek a közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon titkos szavazást tarthat azokban az ügyekben, ahol zárt ülés tartására is lehetősége van.¹⁴

A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amit a polgármester és a jegyző ír alá. A jegyzőkönyv közokirat, amelynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik, és az ülést követően megküldi azt a vármegyei kormányhivatalnak. A zárt ülésről külön jegyzőkönyvet kell készíteni.¹⁵

Fontos hangsúlyozni, hogy az Mötv. a képviselő-testület működésével kapcsolatban csak a legfontosabb előírásokat tartalmazza, a részletes szabályozást a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletre bízta.¹⁶ Könnyű belátni, hogy az önkormányzati autonómia, az ellátandó feladatok mennyiségének különbözősége, valamint a képviselő-testületek méretében meglévő eltérések miatt nagy fokú differenciálás szükséges, szinte össze sem hasonlítható egymással a fővárosi közgyűlés és egy pár tucat lelket számláló falu képviselő-testületének működése.

A DEMOKRÁCIA ÉS A NYILVÁNOSSÁG JELENTŐSÉGE A KÉPVISELŐ-TESTÜLETEK MŰKÖDÉSÉBEN

A demokrácia elvének alapvető jelentősége van a modern államok működésében. Lényegében véve azt jelenti, hogy politikai hatalom csak a néptől származhat, a nép a képviselői útján vagy közvetlenül részt vehet a hatalom gyakorlásában.¹⁷ Nem kétséges, hogy ez az elv megkerülhetetlen az állami működésben, nélküle a jogállam értelmezhetetlen. Günter Püttner rávilágít az önkormányzatok (nem kizárólag a helyi önkormányzatok) demokratikus mivolta körüli vitákra. Az egyik fő álláspont szerint amennyiben az önkormányzat a demokratikus állam alsó szintje, akkor maga is szükségszerűen demokratikus. Ellenben más nézőpont szerint az önkormányzat egy decentralizált adminisztratív szervezet, aminek nincs politikai tartalma, azaz amennyiben a demokrácia a nép politikai uralmát jelenti, akkor nem is lehet demokratikus. Megint mások ideális közegnek tartják az önkormányzatot

¹⁴ Mötv. 48–50. §.

¹⁵ Mötv. 52. §.

¹⁶ Mötv. 53. § (1) bekezdés.

¹⁷ TRÓCSÁNYI 2012: 68.

a demokrácia kibontakoztatására, azonban kételkednek a megvalósíthatóságában, mivel a vezetők nem függenek eléggé a választóik akaratától. Günter Püttner viszont azt is kiemeli, hogy ez a helyi önkormányzatoknál egyértelműbben eldönthető, mert a lehetőség mindenképpen megvan a demokratikus kialakításra, a helyi önkormányzat szerinte a demokratikus állam bázisa és alkotóeleme.¹⁸

Ami a konkrét megvalósulási formát illeti, a helyi demokrácia elsősorban a helyi képviselői szervek megválasztásában nyilvánul meg. Azonban nem merül ki ebben. A helyi demokrácia ugyanis a képviselői és a részvételi demokrácia különböző formáit egyaránt lefedi. Előbbit a választópolgárok közössége által megválasztott képviselő-testület gyakorolja, utóbbit pedig a helyi népszavazás, népi kezdeményezés, lakossági fórumok tartása és egyéb eszközök tartoznak.¹⁹ A közvetlen hatalomgyakorlási formákkal kapcsolatban kiemelendő, hogy ide tartozik minden olyan eszköz, amelyek gyakorlásával önkormányzati döntés érhető el. Egyes államokban ez csak a helyi népszavazás lehet, máshol a közmeghallgatás, a népi kezdeményezés, esetleg valamilyen speciális hatáskörű fórum is.²⁰

Végeredményben bizonyos, hogy a közvetlenül a választóktól elnyert megbízatás miatt az Országgyűlés mellett az önkormányzati szervek rendelkeznek a legerősebb politikai legitimitációval.²¹ Bár lehet elméleti vitákat folytatni azzal kapcsolatban, hogy az önkormányzatnak mennyiben kell szükségszerűen demokratikus intézménynek lennie, de az biztos, hogy ahova a jogalkotó közvetlen választás által létrejött népképviselői szervet telepített, akkor annak demokratikus mivoltát aligha lehet kétségbe vonni.

A közjogi önkormányzatok szükségképpen jellemzője, hogy azok közhatalom gyakorlására vannak felhatalmazva. Ez a helyi önkormányzatok vonatkozásában helyi közhatalomként érvényesül, amelyet egyrészt az arra feljogosított szervek és személyek gyakorolnak, másrészt viszont annak visszavezethetőnek kell lennie a népre. Léte nemcsak ténykérdés, hanem egyúttal program is, a helyi demokrácia megvalósításának szükségességét jelenti.

Függetlenül attól, hogy ezt a közhatalmat honnan eredeztetjük, bizonyos, hogy az ellátott feladatok olyan közfeladatok, amelyek állami ügyek, de azon belül elsősorban a helyi közösséget érintik. Ha az önkormányzat közügyek ellátása során közhatalmat gyakorol, akkor azt csak demokratikus módon teheti, azaz működése során a döntéshozók számára biztosítani kell a demokratikus legitimitációt.

Nagy Marianna és Hoffman István kiemelik, hogy a helyi közhatalom gyakorlása a helyi jogalkotást és az önkormányzati hatósági jogalkalmazást foglalja magába.²² Lényegében Balázs István is hasonlóan vélekedik, aki szerint a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlása azt jelenti, hogy az önkormányzatok mindenkire nézve kötelező normatív és egyedi döntéseket hozhatnak, amit állami úton ki is kényszeríthetnek.²³

¹⁸ PÜTTNER 1982: 3–5.

¹⁹ NAGY 2017: 78.

²⁰ KISS 2010: 630.

²¹ CSEFKÓ 1997: 217.

²² NAGY–HOFFMAN 2014: 48.

²³ BALÁZS 2018: 387–388.

A helyi társadalom tagjai döntenek arról, hogy kik lássák el a feladatokat. Ha meg is oszlanak a vélemények azzal kapcsolatban, hogy a helyi közösség az alanya²⁴ vagy a forrása²⁵ a helyi önkormányzásnak, annyi bizonyos, hogy a kontinentális önkormányzati rendszerekben a felhatalmazás a helyi közösségtől származik. Emiatt nyilvánvaló, hogy a helyi közösség nélkül nincs helyi önkormányzat, viszont a helyi közösség léte önmagában még kevés hozzá, mert ahhoz „szükség van a helyi közösség aktivitására, részvételére, igényeik artikulációjára, helyi ügyek iránti elkötelezettségére, közreműködésére”.²⁶ Günter Püttner szintén hangsúlyozza a polgárok részvétele előmozdításának jelentőségét, ami nem lehet formális, de nem is veheti át a hatékonyabb képviselői szervek munkáját, kiegészítő szerepe viszont fontos.²⁷ Roland Roth is emlékeztet rá, hogy a községi demokrácia nem élhet kizárólag az intézményesített cselekvési terekben és a működő községi testületben, hanem alulról is elkötelezettséget igényel: kritikus nyilvánosságot, ellentmondást, tiltakozást, önszegélyt és közvetlen részvételt.²⁸ Az ehhez szükséges mechanizmusokat a helyi önkormányzatoknak kell működtetniük.²⁹ Ereky István is azt hangsúlyozza, hogy az igazán lényeges követelmény az, hogy az önkormányzati alakulatok desztinatáriusai az őket érdeklő ügyeik intézésében részt vehessenek.³⁰ Gajdusчек György pedig azt is kiemeli, hogy a helyi döntéshozóknak nemcsak függetlennek kell lenniük a központi hatalomtól, de egyúttal függeniük is kell a helyi társadalomtól, ennek hiányában ugyanis a helyi hatalmi elit elszabadul és a saját érdekeit követi.³¹

Mindezek megvalósulásához az önkormányzati működés nyilvánossága szolgáltatja az alapot, hiszen enélkül a polgárok nem tudnának bekapcsolódni a közügyek megvitatásába. Elmondható, hogy egy demokratikus államban – a jogállamisággal összhangban – kiemelkedő fontosságú, hogy az alkotmányos szervek működése átlátható legyen.³² Az átláthatóság jegyében pedig minden alkotmányos demokrácia egyik alaptétele a népképviselői szervek működésének nyilvánossága.³³ Ezen belül az önkormányzat transzparens működése is a demokratikus jogállam egyik követelménye.³⁴

Az átláthatóságnak és a döntéshozatali folyamatok megismerhetőségének jelentősége abban rejlik, hogy a választópolgár akkor is meg akarja tudni, hogy mi miért történik, ha a döntéshozatalt a képviselőkre bízta.³⁵ A kérdés a véleménynyilvánítás szabadságához is kapcsolódik, hiszen a közéletben való részvétel, a közügyekkel kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása elképzelhetetlen lenne, ha az érintett szervek eltitkolhatnák a közérdekű adatokat.³⁶

²⁴ Lásd FÁBIÁN 2016: 36.

²⁵ Lásd PATYI 2013: 394.

²⁶ FÁBIÁN 2016: 36.

²⁷ PÜTTNER 1980: 229.

²⁸ ROTH 1994: 228.

²⁹ FÁBIÁN 2016: 40.

³⁰ EREKY 1939: 368.

³¹ GAJDUSЧEK 2012: 64.

³² KURUNCZI–TÉGLÁSI 2022: 43.

³³ HAJAS 2005: 38.

³⁴ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5020/2016/3. határozata.

³⁵ CsÖRGITS 2014: 60.

³⁶ PÉTERFALVI 2022: 14.

Mindezeket garantálja, hogy a helyi közakaratot megtestesítő képviselő-testületi döntések csak demokratikus módon, a nyilvánosság előtt és annak kontrollja mellett formálhatók és fogadhatók el.³⁷

A testületi ülések nyilvánossága tehát a demokratikus működés törvényi garanciája.³⁸ Ennek megfelelően az Mötv. főszabályként rögzíti a testületi ülés nyilvánosságát, a zárt ülés eseteit pedig kivételként, tételesen meghatározza.³⁹ Zárt ülésre jellemzően olyan esetekben kerülhet sor, amikor valamilyen személyi vagy vagyoni kérdést érint az ügy. Ezek közé tartoznak például hatósági vagy fegyelmi ügyek (mérlegelés nélkül), az érintett kérésére többek között a választás, kinevezés, vezetői megbízás, míg mérlegelés alapján a testület vagyónával való rendelkezés, vagy a testület által kiírt pályázattal kapcsolatos ügyek. Ezek közül tehát az egyik csoport üzleti természetű, a másik kettő viszont személyeket érint. Habár az Mötv. más logika szerint építkezik, de alapvetően azt lehet mondani, hogy az üzleti érdeket érintő ügyeken túl zárt ülésre egyrészt a hatósági ügyek tartoznak, másrészt egyes személyeket érintő ügyek. Ezek egyik köre mindenképpen zárt ülésre tartozik (a hatósági ügyek mellett az összeférhetlenségi, méltatlansági és kitüntetési ügyek tárgyalása, valamint fegyelmi büntetés kiszabása, vagyonyilatkozáttal kapcsolatos eljárás), egy másik része pedig az érintett döntésétől teszi függővé a zárt ülés tartását (választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása/visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása, állásfoglalást igénylő személyi ügy). Zárt ülés esetén a szervezeti és működési szabályzatban rögzítettek szerint akár titkos szavazás is tartható.⁴⁰

A zárt ülésen csak a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal (vagy a közös önkormányzati hivatal) ügyintézője, az érintett és a szakértő vehetnek részt.

A törvény garanciális szabályként rögzíti azt is, hogy a zárt ülés kivételével a választópolgárok betekintheznek a képviselő-testület előterjesztésébe és az ülés jegyzőkönyvébe is. Azt is szabályozza, hogy a közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell, továbbá a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.⁴¹ Egyebekben a törvény az önkormányzatokra bízta azt, hogy a szervezeti és működési szabályzatokban gondoskodjon a nyilvánosság biztosításáról.⁴²

A NYILVÁNOSSÁG SZÍNE ÉS FONÁKJA A KÉPVISELŐ-TESTÜLET MŰKÖDÉSÉBEN

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) más állami szervek mellett az önkormányzatok számára is kifejezetten előírja, hogy lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és

³⁷ Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5040/2013/4. határozata.

³⁸ CSÉPAINÉ SZÉLL 1997: 52.

³⁹ Mötv. 46. § (1) és (2) bekezdés.

⁴⁰ Mötv. 48. § (4) bekezdés.

⁴¹ Mötv. 52. § (3) bekezdés.

⁴² Mötv. 53. § (1) bekezdés e) pont.

közérdekből nyilvános adatot (törvényi kivételekkel) erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse,⁴³ továbbá azt is előírja, hogy a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.⁴⁴ Az Alkotmánybíróság szerint a polgároknak joguk van tájékozódni az önkormányzat döntéseiről és működéséről, az önkormányzatnak pedig kötelessége lehetővé tenni az önkormányzati testületek (különösen a képviselő-testület) eljárásának és határozatainak megismerését.⁴⁵

A testületi működés nyilvánosságának három összetevője a médiumok útján megvalósuló nyilvánosság, a „karzat” nyilvánossága (azaz az ülésen való részvétel lehetősége) és a jegyzőkönyvek nyilvánossága.⁴⁶

A főszabály: a testületi ülés nyilvánossága

A nyilvánosság a gyakorlatban elsősorban úgy érvényesül, ha a polgárok kellő időben tájékoztatást kapnak arról, hogy a testületek mikor, hol és miről tárgyalnak, de ehhez tartozik a helyi közügyekben a közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés is.⁴⁷ Sérül a nyilvánosság, ha a lakosságot nem tájékoztatják szabályosan az ülés megtartásának helyéről és idejéről (az informális módon való értesülés ezen nem változtat).⁴⁸

A nyilvánosság jegyében a polgárok részt vehetnek az üléseken, de nincs tanácskozási joguk, és nem is zavarhatják meg az ülést.⁴⁹ Ha az önkormányzat mégis szeretne hozzászólási vagy kérdézési jogot biztosítani a hallgatóságnak, akkor ezt célszerű a szervezeti és működési szabályzatban rögzíteni és feltételeit részletesen szabályozni.⁵⁰

Az évtizedek óta töretlen magyarországi joggyakorlat alapján bárkinek joga van az ülésen elhangzottakat rögzítő felvételek tartalmát megismerni és a szavazások eredményét dokumentáló számítógépes listáról (ha van ilyen) másolatot kapni.⁵¹ Ide kapcsolódó probléma, hogy nemcsak az ülés, hanem a nyílt ülésre beterjesztett dokumentumok is korlátozás nélkül megismerhetők.⁵² Az elhangzottakról akár felvételt is lehet készíteni, amely szabadon terjeszthető is.⁵³ Ennek keretében akár az ülésen megjelenteknek is joga van a nyilvános ülés közvetítéséhez a személyiségi jogot és az emberi méltóságot tiszteletben tartó módon.⁵⁴ A széles körű nyilvánosságot korlátozza az önkormányzat, ha a szervezeti és működési szabályzatban kizárólag

⁴³ Infotv. 26. § (1) bekezdés.

⁴⁴ Infotv. 32. §.

⁴⁵ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

⁴⁶ ÁRVA 2024: 112.

⁴⁷ CSÉPAINÉ SZÉLL 1997: 52–53.

⁴⁸ Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf. 5045/2012/5. határozata.

⁴⁹ FÜRCHT 1997: 92.

⁵⁰ FOGARASI–IVANCSICS–KISS 1994: 114.

⁵¹ 57/2000. (XII. 19.) AB határozat.

⁵² NAGY–HOFFMAN 2014: 228.

⁵³ FÁBIÁN 2013: 163.

⁵⁴ PÉTERFALVI 2022: 15.

bizonyos médiumok számára engedélyezi a képviselő-testület ülésén a képfelvétel készítését, és azt utólag jelenteti meg a televízióban.⁵⁵

A felvételek közzététele sem jogellenes, de a felvételen szereplő közérdekből nyilvános adatokat nem jogszerű a célhoz kötöttség és adattakarékosság elvének megsértésével terjeszteni. A nyilvános ülés közvetítéséről minden esetben előzetesen fel kell hívni az érintettek figyelmét.⁵⁶

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) gyakorlatában olyan eset is előfordult, hogy még egy zárt körben megtartott háttérbeszélgetésről titokban készült hangfelvétel vonatkozásában is elfogadhatónak tartotta annak nyilvánosságra hozatalát a GDPR 6. cikk (1) bekezdésére tekintettel, azaz amiatt, hogy az adatkezelés közérdekű vagy az adatkezelőre ruházott közhatalmi jogosítvány gyakorlásának keretében végzett feladat végrehajtásához szükséges. Ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy még a közügyekkel kapcsolatos megbeszéléseken sem tartja elfogadhatónak és követendőnek hangfelvétel leplezett módon, titokban történő készítését, és az így készült hanganyag közzétételét.⁵⁷

Végezetül megjegyzendő, hogy a működés nyilvánossága nem keverendő össze az épület nyilvánosságával, ami a zavartalan működés és mások jogainak védelme érdekében korlátozható.⁵⁸

A zárt ülés és a titkos döntéshozatal lehetősége

A nyilvánosság fontos, de nem korlátlan összetevője az önkormányzati működésnek, hiszen korlátozására különböző lehetőségek is vannak.⁵⁹ Ennek azonban – a fentiek szerint – szigorú feltételei vannak, nem lehet diszkrecionális jogkörben dönteni róla. Az Alkotmánybíróság már 1992-ben megállapította, hogy alkotmányellenes diszkrecionális jogkört adni a képviselő-testületnek arra vonatkozóan, hogy nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalja-e a hatáskörébe tartozó ügyeket, hiszen ezáltal közérdekű adatokat tudna elzárni a nyilvánosság elől (vagy éppen személyes adatokat tudna személyiségi jogokat sértő módon a nyilvánosság elé tárni).⁶⁰ A zárt ülésre vonatkozó szigorú törvényi szabályozás oka éppen az, hogy egyszerre kell biztosítani a közérdekű adatok nyilvánosságát és a személyes adatok védelmét.

A képviselő-testületek sok olyan egyedi döntést hoznak, amelyek személyeket érintenek. A döntéshez ismerniük kell a személyes adatokat (enélkül például aligha tudnának kinevezésről dönteni), de ettől még ezek csak az érintett beleegyezésével hozhatók nyilvánosságra.⁶¹

Zárt ülésen természetesen csak egyedi döntés hozható, hiszen a normatív döntéseket ki kellene hirdetni.⁶² A normatív tartalmú döntéstervezetek megvitatását ugyanúgy jogszabálysértő

⁵⁵ NAIH/2019/7890/2.

⁵⁶ PÉTERFALVI 2022: 15.

⁵⁷ NAIH/2020/4014/6.

⁵⁸ HAJAS 2005: 38.

⁵⁹ FÁBIÁN 2013: 39.

⁶⁰ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

⁶¹ FÜRCHT 1997: 92.

⁶² ÁRVA 2024: 114.

zárt ülésen megejteni, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani, vagy csak szűk körben ismertté tenni.⁶³

A fentiek szerint a zárt ülés lehetősége három esetben merül fel:

- kötelező zárt ülést tartani önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;
- az érintett kérésére zárt ülést kell tartani választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;
- mérlegelés alapján zárt ülés rendelhető el az önkormányzat vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az önkormányzat által kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.⁶⁴

Amennyiben mérlegelést nem engedő zárt ülésezés esete áll fenn, akkor a polgármesternek kell elrendelnie a zárt ülést, hiszen erre a törvény erejénél fogva kerül sor. Az érintett kérésére lehetővé tett zárt ülés esetén szintén nincs lehetősége mérlegelnie a testületnek, azaz az érintett kérelme esetén a zárt ülést a polgármesternek el kell rendelnie. Az üzleti érdek érintettsége esetére fennálló zárt ülésezési lehetőség esetén azonban a zárt ülés elrendeléséhez a képviselő-testület minősített többségének döntése szükséges.⁶⁵ Ebben az esetben tehát a nyilvánosság kizárása komoly mérlegelést igényel, ami adatvédelmi szempontból elsősorban a közérdekű adatok nyilvánossága szempontjából vizsgálandó.

A gyakorlat azt mutatja, hogy az önkormányzati hatósági ügyekben alátámasztja a nyilvánosság kizárását, hogy ezek elbírálása és tárgyalása során a döntéshozó szerv különleges, szenzitív (főleg szociális és vagyoni helyzetre, egészségi állapotra vonatkozó) személyes adatokat is kezel. A NAIH javaslata szerint ilyen esetekben célszerű, hogy az előterjesztés a benyújtott egyéni kérelmek alapján készüljön, amely az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére tekintettel csak azokat az adatokat, információkat tartalmazza, amelyek elengedhetetlenül szükségesek a döntés meghozatalához. Ezekbe az előterjesztésekbe még a döntés meghozatalát követően sem tekinthetnek be az állampolgárok.⁶⁶

Az érintett nyilatkozata esetén elrendelendő zárt ülés esetén, amennyiben több érintett van, csak abban az esetben kerülhet sor nyilvános ülés lefolytatására, ha mindannyian egyhangúlag nyilatkozatukkal hozzájárulnak a nyilvános ülés tartásához.⁶⁷

A NAIH az üzleti érdek körébe tartozó zárt ülés kapcsán nem támogatja azt a gyakorlatot, amely az adatok nyilvánosságának egymással ellentétes megállapítását eredményezheti, azaz ha a vagyont érintő előterjesztést a bizottság még nyilvános ülésen tárgyalja, majd a képviselő-testület már zárt ülést rendel el ugyanezen napirend tárgyalásakor. A transzparencia érdekében

⁶³ 17/1997. (II. 28.) AB határozat.

⁶⁴ Mötv. 46. § (2) bekezdés.

⁶⁵ NAGY-HOFFMAN 2014: 199–203.

⁶⁶ NAIH/2019/6273/3.

⁶⁷ NAIH/2019/6273/3.

a NAIH javasolja, hogy az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos ügyek tárgyalásánál az önkormányzati testületek lehetőleg kerüljék a zárt ülés elrendelését.⁶⁸

A zárt üléssel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy a közérdekű adat nem veszíti el nyilvános jellegét amiatt, mert zárt ülésen keletkezik, továbbá a zárt ülésen hozott személyi döntések-nél is figyelemmel kell lenni arra, hogy az ott kezelt adatok, adatfajták törvény rendelkezése folytán közérdekből nyilvánosak-e.⁶⁹ Ennek megállapítása gondos mérlegelést igényel. Gyakorlati példaként ezzel kapcsolatban felhozható, hogy az önkormányzati képviselővel vagy a polgármesterrel szemben megállapított méltatlanság ténye, amennyiben összefügg a közfeladat ellátásával, közérdekből nyilvános adat. A kötelezően zárt ülésen hozott döntés a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tétele mellett nyilvános. Amennyiben a méltatlanság tényét eredményező ok nem a képviselői pozícióhoz kapcsolódó közfeladat ellátásával függ össze (azaz továbbra is védendő személyes adat), akkor sem az eljárás részletei, sem a konkrét ok nem minősül közérdekből nyilvános adatnak. Ebből adódóan a méltatlanság megállapításával kapcsolatban részletes tájékoztatás nem nyújtható a nyilvánosság számára.⁷⁰

Nem jár feltétlenül együtt a zárt üléssel a döntés titkossága, hiszen az Mötv. értelmében a zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.⁷¹ A leadott képviselői szavazatok nyilvánosságának korlátját csak az az eset képezi, ha a képviselő-testület titkos szavazást tart. A zárt ülésen tárgyalható ügyekben lehet titkos szavazást tartani, de emellett nyilvános ülésen is szavazhat a képviselő-testület titkosan azokban az ügýtípusokban, amelyekben egyébként zárt ülést is tarthatna.⁷² Ez azt jelenti, hogy a titkos szavazással eldönthető ügyek köre nem bővíthető.⁷³

A titkos szavazás adatvédelmi problémáinak érdekes elméleti példáját szolgáltatta a Fővárosi Közggyűlés 2014 és 2024 közötti sajátos összetételéből adódó nehézkes titkos szavazási rend.⁷⁴ Ez egy érdekes adalék, amire Kiss László és Lévy Miklós alkotmánybírók a 26/2014. (VII. 23.) AB határozathoz fűzött különvéleményeikben is felhívták a figyelmet. Ők azt emelték ki, hogy az ebben az időszakban fennálló kettős döntéshozatali rendszer álláspontjuk szerint alkalmazhatatlan a titkos szavazások során, miközben rendkívül fajsúlyos kérdések dőlhetnek el zárt tárgyalásokon. Ebben az esetben szerintük nem lehet megállapítani, hogy melyik képviselők szavaztak igennel, továbbá a kettős döntéshozatal aránytalanságokat kiegyenlítő szerepe sem tud érvényesülni.⁷⁵ A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzata ezt úgy igyekezett feloldani, hogy gépi szavazás esetén csak a képviselői szavazatok összesített eredménye jelenik meg, a lakosságárányú szavazatok értékelését a szavazatszámoló gép a háttérben, titkosítva végzi el, és csak annyi jelenik meg, hogy „a szükséges többséggel elfogadva”, vagy „a szükséges többség hiányában elutasítva”.⁷⁶ A kérdés, hogy ezek az adatok a rendszerben visszakövethetők-e, azaz a titkosság valóban biztosítva van-e.

⁶⁸ NAIH/2019/6273/3.

⁶⁹ PÉTERFALVI 2022: 15.

⁷⁰ NAIH-7194-2/2022.

⁷¹ Mötv. 52. § (3) bekezdés.

⁷² NAIH-5501-2/2022.

⁷³ NAGY-HOFFMAN 2014: 210.

⁷⁴ A téma kapcsán lásd bővebben KURUNCZI-VARGA 2017: 233–251.

⁷⁵ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [103]–[104], [130].

⁷⁶ 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. rendelet 31. § (3) bekezdés.

Még izgalmasabb volt a szavazólapon történő titkos szavazás. Ebben az esetben ugyanis a polgármester-képviselők a szavazólap mellé még kis lapokat is kaptak, amelyek a 20 000, 10 000, 5000, 2000, 1000, 500, 200, 100, 50, 10, 5, 2, valamint az 1 lakossági lélekszámot tüntették fel. A kis lapok együtt adják ki az adott kerületi önkormányzatnak megfelelő lélekszámot.⁷⁷ Itt az a kérdés vetődik fel, hogy a képviselők elvileg meg tudták osztani a szavazataikat, hiszen a titkosság fenntartása mellett aligha biztosítható, hogy minden egyes „lakossághártyán” valóban ugyanazt a szavazatot helyezték el.

A jegyzőkönyvek nyilvánossága

Habár az Mötv. a nyilvánosságot a jegyzőkönyvekkel kapcsolatosan rögzíti, ezt mégsem lehet leegyszerűsítően magának az iratnak a nyilvánosságaként kezelni. Ahogyan azt a NAIH is hangsúlyozza, az Alaptörvény és az Infotv. fogalomrendszerében az adatelv érvényesül, nem pedig az iratelv, azaz az alapjog tárgya az adat. Egy adott dokumentum sokféle adatot tartalmazhat, emiatt az iratban szereplő közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában, nem a dokumentum tekintetében érvényesül az adatok megismerhetősége.⁷⁸ A testületi ülés jegyzőkönyve nem tekinthető kizárólag közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumnak (például amennyiben a testület egyedi hatósági ügyekben is döntött).⁷⁹

A nyilvános ülés jegyzőkönyveiben szereplő információk vagy közérdekű vagy pedig közérdekből nyilvános adatok. Ha valaki ilyen ülésen hivatalból vesz részt, akkor az közéleti szereplésnek minősül, ahogyan az is, ha esetleg valamelyik kívülálló személy (például meghívott, hallgatóság) az ülésen felszólal.⁸⁰ A NAIH szerint a zárt képviselő-testületi üléseken született döntések is közérdekű adatok, azonban azok adattartalma csak korlátozottan ismerhető meg, ha személyes adatokat tartalmaz.⁸¹ Magának a zárt ülésnek a teljes jegyzőkönyve tehát nem nyilvános adat,⁸² de maga a döntés lehet az. A korábbi gyakorlat kimunkálta, hogy alkotmányellenes az a szabályozás, amely a zárt ülés előterjesztéseit és jegyzőkönyvét tartalmuktól függetlenül hozzáférhetetlenné teszi a polgárok számára, hiszen szükségtelenül és aránytalan mértékben korlátozza a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot. Ehelyett a nyilvánosság körének meghatározásánál a dokumentumok tartalmából kell kiindulni.⁸³ Erre tekintettel a képviselő-testületi működés átláthatóságának biztosítása érdekében a zárt ülés anonimizált határozatait is nyilvánosságra kell hozni, azokat bárki számára hozzáférhetővé kell tenni.⁸⁴ Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes az iratmegismeréshez való jog gyakorlásának időbeli korlátozása is.⁸⁵

⁷⁷ 53/2014. (XII. 12.) Főv. Kgy. rendelet 31. § (5)–(9) bekezdés.

⁷⁸ NAIH/2019/6273/3.

⁷⁹ BH1996. 581.

⁸⁰ NAGY–HOFFMAN 2014: 198.

⁸¹ NAIH/2019/6273/3.

⁸² Kúria Pfv. 21.181/2015/7.

⁸³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

⁸⁴ NAIH/2019/6273/3.

⁸⁵ 19/1995. (III. 28.) AB határozat.

A nyilvánosságra hozatal módjára vonatkozóan nincs kifejezett törvényi előírás, így megfelelő módon való közzétételnek kell tekinteni, ha az önkormányzat a honlapon a képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveit nyilvánosságra hozza.⁸⁶

Az aktanyilvánosság ugyan nem vonatkozik a közbenső munkaanyagokra, azonban a NAIH álláspontja szerint a döntés-előkészítő adatok nyilvánosságának korlátozása nem irányulhat a döntés-előkészítés átláthatatlanná tételére. Ezzel szemben éppen az a célja, hogy a közfeladatot ellátó szerv belső döntés-előkészítő tevékenységét illetéktelen befolyástól mentesen láthassa el. Emiatt a jegyző engedélye nélkül az ilyen adatot a képviselő jogszerűen nem továbbíthatja harmadik személy részére.⁸⁷

ZÁRÓGONDOLATOK

A tanulmány elején megfogalmazott tétel szerint az adatvédelemmel és információszabadsággal kapcsolatos feladatok évtizedek óta jelen vannak az önkormányzatok életében. Az eltelt idő és az egyre részletesebb szabályozás miatt könnyen azt lehetne gondolni, hogy a helyi önkormányzati működés nyilvánossága megoldott problémakör.

Kétségtelen, hogy az adatvédelemmel és az információszabadsággal foglalkozó, egyre bővülő joganyag (gondolva itt elsősorban a GDPR, az Infotv. és az Mötv. szabályaira), továbbá az alkotmánybírói, bírósági és hatósági jogesetek jelentős száma segít a vonatkozó területen jelen lévő problémakörök detektálásában és elméleti szintű lehatárolásában. Mindeközben viszont nem szabad megfeledkezni arról, hogy Magyarországon csaknem 3200 helyen működik helyi önkormányzat, ami 3200 különálló szabályozást jelent. Ennyi helyen igyekeznek a helyi jogalkotás keretei között a törvényi szabályokat kitölteni a helyi autonómia jegyében részlet-szabályokkal, amelyek ráadásul az adott település működési sajátosságainak is megfelelnek. Ez azonban egyrészt 3200 hibázási lehetőséget is jelent, másrészt pedig számos esetben az is felvetődik, hogy nem is minden helyen feltétlenül érdekeltek az önkormányzatok a nyilvánosság legszéleskörűbb biztosításában. Mindezekon felül azt is ki kell emelni, hogy a gyakorlati problémák nem csak egyediek lehetnek, de egyúttal az idő (és főleg a technika) változásai újabb és újabb kihívások elé állítják a helyi önkormányzatokat. A 21. század harmadik évtizedében a nyilvánosság már egészen mást jelent, mint húsz-harminc évvel ezelőtt, miközben az alkotmányjogi keretek alig változtak, a törvényi keretek pedig nem feltétlenül a nyilvános testületi működés logikája mentén építkeznek.

Tagadhatatlan, hogy a helyi önkormányzatoknak (ahogy minden más adatkezelőnek is) természetadatvédelmi kihívással kell szembenéznük. Habár jelen tanulmány ezekről részleteiben nem foglalkozott, de azt azért mindenképpen ki kell emelni, hogy óriási nyomásnak vannak kitéve az önkormányzatok (is), ami számos esetben olyan „túlbiztosításhoz” vezet, amely akár már a nyilvánosságot sértheti. Márpedig nyilvánvaló, hogy az adatvédelem nagyobb sikeressége

⁸⁶ Kúria Pfv. 21.181/2015/7.

⁸⁷ NAIH-2945-2/2022.

nem biztosítható a demokratikus nyilvánosság kárára, még akkor sem, ha ez a mindennapi működésben sokszor kézenfekvőnek tűnhet.

A kétségtelenül összetett problémáról az adatvédelmi félelmeket lefejtve azonban az látható, hogy a nyilvánosság elméleti kérdései nagyon is állandók, ezek kereteit igyekezett jelen tanulmány alaposan feltárni. Ezekre figyelemmel a helyi önkormányzatok képesek lehetnek saját működésüket a demokratikus elvárásoknak megfelelően szabályozni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ÁRVA Zsuzsanna (2024): A helyi önkormányzatok létrejötte. In BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzati közigazgatás*. Debrecen: DE ÁJK, 76–116.
- BALÁZS István (2018): Helyi önkormányzáshoz való jog. In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest: HVG-ORAC, 385–391.
- CSEFKÓ Ferenc (1997): *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- CSÉPAINÉ SZÉLL Pálma (1997): A helyi önkormányzás közvetlen módja. In FOGARASI József (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest: HVG-ORAC, 43–60.
- CSÖRGITS Lajos (2014): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Budapest: NKE.
- EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest: Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó.
- FÁBIÁN Adrián (2013): *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Budapest: CompLex.
- FÁBIÁN Adrián (2016): A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 35–40.
- FOGARASI József – IVANCSICS Imre – KISS László (1994): *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Második átdolgozott kiadás. Budapest: Unió.
- FÜRCHT Pál (1997): A települési önkormányzatok testületei, működésük. In FOGARASI József (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv*. Budapest: HVG-ORAC, 83–105.
- GAJDUSCHEK György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 16(2), 61–73.
- HAJAS Barnabás (2005): Meddig terjed a népképviselői szervek üléseinek nyilvánossága? *Collega*, 9(2), 36–39.
- KISS Barnabás (2016): A helyi önkormányzati rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest: HVG-ORAC, 427–457.
- KISS Mónika Dorota (2010): Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép-európai modelljei. *Magyar Jog*, 57(10), 630–640.
- KORENCI Melinda (2022): Mindennapi kihívások – Az adatvédelem és az információszabadság biztosítása az önkormányzati működésben. *Comitatus*, 32(1), 25–28.
- KURUNCZI, Gábor – TÉGLÁSI, András (2022): Solutions and Challenges for Online Meetings of Electoral Bodies. *Krytyka Prawa*, 14(3), 38–49. Online: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.539>

- KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám (2017): Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban. *Iustum Aequum Salutare*, 13(2), 233–251.
- NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2014): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Második, hatályosított kiadás.* Budapest: HVG-ORAC.
- NAGY Zsolt (2017): Önkormányzatokra irányuló jogszociológiai vizsgálatok Magyarországon. *Jogelméleti Szemle*, 18(4), 74–102. Online: <https://doi.org/10.59558/jesz.2017.4.74>
- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére.* Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 379–395.
- PÉTERFALVI Attila (2022): Az adatvédelem és az információszabadság aktuális kérdései. *Comitatus*, 32(1), 5–19.
- PRZEWORSKI, Adam (2010): *Democracy and the Limits of Self-Government.* New York: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511778490>
- PÜTTNER, Günter (1980): Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 13(9), 227–230.
- PÜTTNER, Günter (1982): Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung. In PÜTTNER, Günter (szerk.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2 Kommunalverfassung. Zweite, völlig neu bearbeitete Auflage.* Berlin–Heidelberg: Springer, 3–10. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-662-11965-5_1
- ROTH, Roland (1994): Lokale Demokratie »von unten«. In ROTH, Roland – WOLLMANN, Hellmut (szerk.): *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden.* Wiesbaden: Springer, 228–244. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-322-93826-8_15
- TRÓCSÁNYI László (2012): Alaptanok. In SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba.* Budapest: HVG-ORAC, 19–75.
- VARGA Ádám (2021): *A helyi önkormányzáshoz való jog alapvető kérdései.* Budapest: Pázmány Press.

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 32/1992. (V. 29.) AB határozat
- 19/1995. (III. 28.) AB határozat
- 17/1997. (II. 28.) AB határozat
- 57/2000. (XII. 19.) AB határozat
- 26/2014. (VII. 23.) AB határozat
- 53/2014. (XII. 12.) Föv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen

adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről
(általános adatvédelmi rendelet)

BH1996. 581.

Kúria Köf. 5045/2012/5. számú határozata

Kúria Köf. 5040/2013/4. számú határozata

Kúria Köf. 5020/2016/3. számú határozata

Kúria Pfv. 21.181/2015/7. számú ítélete

NAIH/2020/4014/6. számú határozat

NAIH/2019/7890/2. számú állásfoglalás

NAIH-2945-2/2022. számú állásfoglalás

NAIH-5501-2/2022. számú állásfoglalás

NAIH-7194-2/2022. számú állásfoglalás

NAIH/2019/6273/3. számú tájékoztató

Dr. Varga Ádám a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyetemi docense és az Alkotmánybíróság főtanácsadója. Fő kutatási témája a helyi önkormányzathoz való jog, PhD-fokozatát is ebben a tárgykörben szerezte 2020-ban. Az önkormányzati témák mellett számos alkotmányjogi és közigazgatási jogi területen végez kutatásokat, ezek közül is kiemelkedik az ügyészség alkotmányjogi helyzete és a közigazgatás szankciórendszere.