



Ügyszám: NAIH/2017/1621/12/V.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a Semmelweis Egyetem információszabadsággal összefüggő jogsértése tárgyában

Állampolgári bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a Semmelweis Egyetem (a továbbiakban: SOTE) nem teljesítette a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül elküldött alábbi adatigényléseket:

- http://kimittud.atlatszo.hu/request/hallgatoi_onkormanyzat_ellenorze
- http://kimittud.atlatszo.hu/request/va_re_77532_3ksjif2016_kozerdeku

Az adatigénylések a SOTE Hallgatói Önkormányzatával kapcsolatos ellenőrzési dokumentumok, így különösen az ellenőrzési jelentések megismerésére irányultak.

A SOTE az adatigénylés teljesítését az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (5) bekezdésére hivatkozva tagadta meg a dokumentumok egészére vonatkozóan. Válaszában a SOTE nem indokolta, hogy az egyes adatok miért minősülnek döntés megalapozásául szolgáló adatoknak. Arról sem tájékoztatta az adatigénylőt, hogy pontosan mi és mely szerv külső befolyásolástól mentes működését veszélyeztetné, valamint, hogy mi az a folyamatban lévő döntés, amelynek eredményességét veszélyeztetné a Hallgatói Önkormányzat ellenőrzésével kapcsolatos jelentés, és egyéb dokumentumok megismerhetővé tétele.

Az ügyben a Hatóság az Infotv. 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján **vizsgálatot indított**, és 2017. május 11-én az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján **felszólította** a Semmelweis Egyetemet, hogy 15 napon belül az Infotv. 28-30. §-aiban meghatározott rend szerint küldje meg a bejelentőnek a kért adatokat a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül.

A SOTE 2017. június 15-én kelt válaszában egyet nem értését fejezte ki a Hatóság felszólításában foglaltakkal. Álláspontja alátámasztásául hivatkozott az Infotv. 27. § (5) bekezdésére, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 70. § (1) bekezdésére és 7. § (2) bekezdésére, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 44. § (3) bekezdésére. Ez utóbbi értelmében a költségvetési szerv vezetője – a belső ellenőrzési vezető véleményének kikérésével – dönthet úgy, hogy a lezárt ellenőrzési jelentést vagy annak kivonatát nyilvánosságra vagy harmadik fél tudomására hozza az adatvédelemre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével.

A SOTE álláspontja szerint tehát a fenti *„jogszabályi rendelkezések egybevetéséből az következik, hogy a belső ellenőrzési jelentés közfeladatot ellátó szerv hatáskörébe tartozó döntés megalapozását szolgálja, ezért arra alkalmazhatóak az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdéseiben foglalt rendelkezések, amelyek alapján a belső ellenőrzési jelentések nem nyilvánosak.”*

A Hatóság, a felszólításban foglaltakat fenntartva, 2017. július 26-án az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján ismételten felszólította a SOTE-t, hogy az Infotv. 28-30. §-aiban meghatározott rend szerint küldje meg a bejelentőnek a kért adatokat.

A SOTE a felszólításban foglaltakkal kapcsolatban 2017. szeptember 1-jén kelt válaszában egyet nem értéséről tájékoztatta a Hatóságot, és ismételten előadta a fentiekben vázolt álláspontját.

Tekintettel arra, hogy a SOTE a felszólításokban foglaltakat nem teljesítette, a Hatóság az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján további intézkedésként, az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján **jelentést tesz közzé** a honlapján az alábbi megállapításokkal:

Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében *„közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.”* Ugyanezen szakasz 6. pontja szerint *„közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.”*

A felsőoktatási intézmények sajátos jogállásúak, a közttestület és a közintézet egyes jegyeit egyaránt magukon viselik, hiszen egyszerre kutatási és oktatási tevékenységet is végeznek. Ez utóbbi tekintetében a felsőoktatási intézmények a művelődéshez való jog érvényesülését (Alaptörvény XI. cikk), a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, és a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát is megvalósítják (Alaptörvény X. cikk). Az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„a felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”*

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 2. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„a felsőoktatási intézmény az e törvényben meghatározottak szerint - az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására - létesített szervezet.”*

A fentiek alapján tehát – némely magán felsőoktatási intézmény kivételével – a felsőoktatási intézmények jogszabályban meghatározott közfeladatot látnak el, ezért a kezelésükben lévő és tevékenységükre vonatkozó vagy közfeladatuknak ellátásával összefüggésben keletkezett dokumentumok közérdekű adatok, az azokban esetleg előforduló személyes adatoktól eltekintve.

Az Nftv. 60. § (1) bekezdése alapján a felsőoktatási intézményekben a hallgatói érdekek képviselőjére – a felsőoktatási intézmény részeként – hallgatói önkormányzat működik. A hallgatói önkormányzat – hallgatói érdekképviselői szerepe mellett – jelentős, az oktatási intézmény demokratikus működésével együttjáró olyan feladatokat is végez, melyek a

felsőoktatás mint állami közfeladat elvégzését, beteljesítését szolgálják [Nftv. 61. § (1) bekezdés b) és c) pontjai, (2) bekezdés első fordulat, (3) bekezdés]. Ezek a feladatok közvetlenül kapcsolódnak az oktatási tevékenységhez, és az ezen tevékenységgel összefüggésben álló adatok közérdekű adatnak minősülnek [lásd a Hatóság NAIH/4483/2012/V. számú ügyében hozott Fővárosi Törvényszék 22.P.21.318/2013/10. számú ítélete].

A fentiek alapján tehát a hallgatói önkormányzat ellenőrzésével összefüggő dokumentumok közérdekű adatok, amelyet bárki megismerhet. A megismerhetőség korlátozására az Infotv. 27. §-a szerinti esetekben van kizárólag lehetőség.

Ezzel kapcsolatban a Hatóság hangsúlyozza, hogy az Infotv. 2. § (1) bekezdése értelmében az Infotv. hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy az Infotv.-ben előírt általános érvényű szabályozástól eltérő szabályokat törvény csak az Infotv. felhatalmazása alapján írhat elő. Az Infotv. 27. § (2) bekezdése alapján a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajta meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi érdekből;
- b) nemzetbiztonsági érdekből;
- c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
- e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
- g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
- h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel

korlátozhatja.

Következésképpen egy kormányhatározat rendelkezése nem tekinthető úgy, mint a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot korlátozó rendelkezés, mivel az Infotv. alapján a nyilvánosságot csak az abban felsorolt érdekekből törvény korlátozhatja. Fontos kiemelni emellett, hogy a válaszban hivatkozott kormányrendelet értelmezése egyébként sem eredményezhet az Alaptörvénnyel és az Infotv.-nyel ellentétes értelmezést, azt azokkal összhangban kell alkalmazni.

A SOTE megtagadási indokként az Infotv. 27. § (5) bekezdésére hivatkozott. Az Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy „a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését - az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével - az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény - az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül - a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja, vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

Egy adat döntéselőkészítő jellegével kapcsolatban a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat megállapította, hogy a „*döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága [...] szigorú követelmények fényében korlátozható. Abból, hogy az igényelt adat döntés megalapozását szolgálja, önmagában még nem következik kényszerítően a közérdekű adat nyilvánosságtól történő elzárása.*”

A Hatóság eddig kialakult gyakorlata, valamint az Alkotmánybíróság 12/2004. (IV. 7.) AB határozata alapján, - amelyet a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat is megismételt,- *„amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt a korábban tárgyalt, továbbá a jelen határozat rendelkező részének 2. pontjába foglalt alkotmányos követelmények érvényesülése érdekében megfelelően indokolni köteles. Ennek az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.*”

A közfeladatok illetéktelen befolyástól mentes ellátását szolgálja az, hogy a döntés megalapozását szolgáló adatok, illetve az azokat tartalmazó dokumentumok legfeljebb tíz évig elzárhatók a nyilvánosság elől. Erre azonban csak akkor van lehetőség, amennyiben a nyilvánosság kizárása nem vezet a döntési folyamat átláthatatlanná tételéhez, illetőleg ha erősebb közérdek fűződik az adatok titokban tartásához, mint azok nyilvánosságra hozatalához. Az Infotv. alapján döntést megalapozó adatként indokoltan zárhatók el a nyilvánosságtól azok az információk, amelyek ténylegesen a döntési folyamat részét képezik, és nyilvánosságra hozataluk veszélyeztetné a végrehajtás sikerét, vagy például egyes piaci szereplőket indokolatlan előnyökhöz juttatna. A védelem a döntés meghozatala után is megilleti azokat az adatokat, amelyeknek a megismerése veszélyeztetné az érintett szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását.

A döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény a döntés meghozatalát követően akkor is elutasítható, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását is szolgálja. Amennyiben tehát a kérdéses információ olyan adatösszesség része, amelynek egyes elemei tekintetében már döntés született, de más elemei még további döntés tárgyai lesznek, ez utóbbi adatok tekintetében az első döntés meghozatala után nem érvényesül a nyilvánosság. Annak eldöntése, hogy melyik adat kapcsolódhat adott esetben egy további döntéshez, nem teljesen egyértelmű. Egy információ gyakorlatilag számtalan további tevékenység vagy döntés alapjául szolgálhat, az információszabadság korlátozásának ilyen tág értelmezése azonban alaptörvény-ellenes lenne.

A közfeladatot ellátó szervezeteknek mérlegelniük kell, hogy – a döntés meghozatalát követően – az egyes adatok tekintetében fennáll-e olyan közérdek, amely a nyilvánosság korlátozását indokolná. Amennyiben nem, például az adott döntés megszületett, további intézkedések már nem szükségesek, a döntés megalapozását szolgáló adatok megismerhetőségét biztosítani kell. Hasonló mérlegelésre van szükség a további döntések meghozatalához szükséges információk tekintetében: ebben a tekintetben azt kell megvizsgálni, hogy van-e olyan döntés, amelynek részrehajlásmentes meghozatalát a korábban keletkezett döntés megalapozását szolgáló adatok veszélyeztethetnék. Ilyen indokok hiányában az információszabadság korlátozására nem kerülhet sor.

A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságának korlátozása körében az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában elvi érveléssel mondta ki, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni, *„egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételnek kell tekinteni”*.

A pusztán adminisztratív jellegű megfontolások nem eredményezhetik az információszabadság korlátozását, az AB kimondta, hogy *„[a] közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben.”* [12/2004. (IV. 7.) AB határozat] Az Infotv. 29. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. A Hatóság ezzel kapcsolatban ismételtelen felhívja a SOTE figyelmét arra, hogy a magyar jogrendszerben az egyes dokumentumok vonatkozásában azonban nem az iratelv, hanem az adateelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy egy dokumentum egésze nem minősülhet nem nyilvánosnak, hanem kizárólag az abban szereplő adatok. Ez magából az Alaptörvényből és az Infotv. fogalomhasználatából is egyértelműen következik. Következésképpen, amennyiben a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni [Infotv. 30. § (1) bekezdés].

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez. A fentiek alapján tehát a dokumentum egésze – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak.

A 12/2004. (IV. 7.) AB határozat is kimondta, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása csak akkor alkotmányos, ha az nem csupán formális szempontokon nyugszik, hanem a korlátozással szemben tartalmi követelmények is érvényesülnek, s a korlátozás addig marad fenn, amíg azt a tartalmi követelmények indokolják. Tartalmi követelmény, hogy az információszabadság korlátozásának kényszerítő oka legyen, és a korlátozás mértéke az elérendő céllal arányban álljon. A szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes.

Ez azt jelenti, hogy közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében *„nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez”*¹. A közfeladatot ellátó szerv továbbá köteles tartalmi elemzésnek alávetni a közérdekű adatigénylés tárgyát képező dokumentumot. Ennek célja annak megállapítása, hogy az olyan közérdekű adatokat foglal-e magában, amelyekre valamely nyilvánosságkorlátozási indok konkrétan kiterjed, és amelyeknek így feltétlenül szükséges a nyilvánosságtól való elzárása. A nyilvánosságkorlátozás indokoltságát tehát csak a kért dokumentumban található adatok kapcsán, azok vizsgálatával, nem pedig a dokumentum egészét illetően lehet megállapítani. Az ettől eltérő jogértelmezés a közérdekű

¹ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, indokolás [37]

adatok megismeréséhez való jog indokolatlan tág körű, és ezáltal szükségtelen korlátozását engedi meg.²

Az Infotv. 30. § (5) bekezdése alapján a főszabály a közérdekű adatok nyilvánossága. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülése érdekében nem tekinthető az Alaptörvénnyel összhangban állónak az olyan korlátozás, amely egy adatot vagy egy egész dokumentumot végérvényesen elvon a nyilvánosság elől, illetve amely egy dokumentumot annak tartalmától függetlenül, teljes egészében nyilvánosságkorlátozás alá helyez. A dokumentum egésze tehát – a tartalmától függetlenül – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak.

Ezen adatelvet tükrözi az Infotv. 30. § (1) bekezdése is, amelynek értelmében az adatigényléssel érintett adatokat tartalmazó dokumentumok másolatának elkészítésekor a meg nem ismerhető adatokat felismerhetetlenné kell tenni. Az adatelv értelmében tehát nem dokumentum, irat megismerhetőségéről kell dönten, hanem az adatigényléssel érintett irat által tartalmazott adatokról.

A döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága a fentiekből is következő szigorú követelmények fényében korlátozható. Abból, hogy az igényelt adat döntés megalapozását szolgálja, önmagában még nem következik kényszerítően a közérdekű adat nyilvánosságtól történő elzárása.

Amennyiben a közfeladatot ellátó szerv a nyilvánosságot az adatok döntés-előkészítő minőségére hivatkozással korlátozza, az elutasítást megfelelően indokolni köteles. Ennek az indokolásnak egyrészt ki kell terjednie arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat, másrészt arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az megghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.

A fentiekre tekintettel a Hatóság álláspontja szerint a SOTE nem járt el jogszerűen, amikor nem jelölte meg, hogy mi indokolja az adatigényléssel érintett dokumentum, és annak részeinek megismerésének korlátozását, továbbá figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti alapjog alkotmányos korlátozhatóságának az Alkotmánybíróság által is számtalanszor hangsúlyozott elvét, valamint az Infotv. 30. § (2) bekezdésében is kötelezően követendő szabályt: az adatelvet.

Bízom benne, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz az ügyben az információszabadsághoz fűződő joggal összefüggő jogsérelem orvoslására és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2017. október „31”


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár

² 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [38].