



Ügyszám: NAIH/2016/2241/3N.

Gulyás Tibor részére
elnök

Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája

gulyas.tibor@hook.hu

Tisztelt Elnök Úr!

A Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának (a továbbiakban: HÖÖK) képviseletében konzultációs beadvánnyal fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben azzal kapcsolatban kért állásfoglalást, hogy a HÖÖK Választmányának jegyzőkönyvei megismerhetőek-e közérdekű adatigénylés keretében.

Egy állampolgár – 2016. március 4-én – közérdekű adatigényléssel fordult a HÖÖK-hoz, amelyben a Választmány jegyzőkönyvei másolatának rendelkezésre bocsátását kérte az 1996-2013 közötti időszak tekintetében. Beadványában kifejtette, hogy – álláspontja szerint – az adatigénylő által megismerni kívánt dokumentumok tartalma nem minősül közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak, mivel „a HÖÖK nem lát el állami, illetve önkormányzati feladatot, illetve jogszabályban rögzített közfeladatot sem”. Azt ugyanakkor elismerte, hogy a HÖÖK köteles a nyilvánosság felé elszámolni a szervezet által kezelt és felhasznált közpénzekkel. Kifejtette azonban, hogy a Választmány a közpénzek felhasználására vonatkozó döntéseket nem hoz, így a testület jegyzőkönyvei minősülnek nyilvánosnak.

Beadványával kapcsolatban a Hatóság állásfoglalása a következő:

1. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése ismeri el. E jogot az Alkotmánybíróság kezdetől fogva információszabadságként fogta fel, amelyet a testület az Alaptörvény hatályba lépése utáni határozataiban is megerősített. A 2/2014. (I. 21.) AB határozatban ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy az információszabadság alapján a közérdekű adatok nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti.¹

1.1. Az információszabadságnak mint alapjognak a demokratikus jogállam működése szempontjából számos rendeltetése van. Alkotmányos funkciói közé tartozik a közhatalom-gyakorlás nyilvánosságának, szélesebb értelemben véve a közügyek átláthatóságának biztosítása, előfeltétele más alapjogok, így a véleménynyilvánítás szabadsága és közösségi döntéshozatalban való részvétel gyakorlásának, illetve a hatékony állami működés egyik biztosítékának is tekinthető.

Egyrészt *„Jehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”*.² A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat. *„A nyílt, áttetsző és ellenőrzhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A*

¹ 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25].

² 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.,

nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének álláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra”.³

Az információszabadságnak másrészt lényeges szerepe van a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülésének biztosításában, valamint – azon keresztül – az állam demokratikus működésének kialakítását illetően. Ezt ismerte el az Alkotmánybíróság akkor, amikor megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége „gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának”.⁴ A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és nyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat.

Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban mindemellett rámutatott, hogy az információszabadság a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett végeredményben a Nemzeti hitvallás azon pontja érvényre juttatását is szolgálja, mely szerint „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”. „Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az álláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése”.⁵

Végezetül a Hatóság emellett megjegyzi, hogy információszabadság követelménye kiemelt szerepet tölt be korrupció megelőzésében, visszaszorításában és üldözésében. Az ebbe a körbe tartozó bűncselekmények elkövetéséért való felelősségre vonáshoz elengedhetetlenül szükséges a transzparencia követelményének érvényesülése. A nyilvánosság elrettentő hatása továbbá hatékonyan képes megelőzni az esetleges visszaéléseket.

1.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás álláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. E rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja az álláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. „Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó”.⁶ Az álláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

Az adatnyilvánossággal összefüggésben azonban az Alkotmánybíróság nem elégedett meg pusztán az Alaptörvény szövegének szigorú értelmezésével. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis a testület megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen

³ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192., 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31].

⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.

⁵ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [33].

⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [32].

tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol".⁷

2. A közfeladatot ellátó szervek átláthatósága több pilléren nyugszik. Az egyik legfontosabb ezek közül az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) III. fejezetében szabályozott egyedi adatigénylés.

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”.

A nyilvános adatok másik csoportjába a közérdekből nyilvános adatok tartoznak. Az Infotv. 3. § 6. pontja ebbe a körbe sorolja a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek. Az Infotv. például maga is elrendeli, hogy „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”, nyilvánosak [Infotv. 26. § (2) bekezdés].

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése írja elő közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének általános kötelezettségét. Eszerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az Infotv. 28. § (1) bekezdése értelmében „közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.” A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget [Infotv. 29. § (1) bekezdés].

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 felhívja szíves figyelmét arra, hogy a magyar jogrendszerben az egyes dokumentumok vonatkozásában azonban nem az iratelv, hanem az adatelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy egy dokumentum egésze nem minősülhet döntést előkészítőnek, 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].

⁷ 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban, Indokolás [19].

Az Infotv. 30. § (2) bekezdése kimondja, hogy az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. „Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is.”

Az információszabadság mint alapjog nem abszolút jellegű. Ez azt jelenti, hogy korlátozásnak vethető alá, illetve bizonyos esetekben akár ki is zárható a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége. A nyilvánosság korlátozásának eseteit az Infotv. 27. és 30. §-a tartalmazza. Az információszabadság törvényes korlátai a következők:

- nem közérdekből nyilvános személyes adatok;
- minősített adatok [Infotv. 27. § (1) bekezdés];
- bizonyos, törvényben meghatározott érdekek védelme miatt meg nem ismerhető adatok [Infotv. 27. § (2) bekezdés];
- üzleti titok [Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdés];
- védett ismeret [Ptk. 2:47. §];
- az Európai Unió jelentős pénzügy- vagy gazdaságpolitikai érdekének védelme miatt, uniós jogi aktus alapján meg nem ismerhető adatok;
- döntés megalapozását szolgáló adatok [Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdés];
- a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatigénylés [Infotv. 30. § (7) bekezdés].

A közfeladatot ellátó szervezetnek azonban igen jelentős kötelezettségei vannak az adatigénylés megtagadása esetén is. Az Infotv. 30. § (3) bekezdése előírja, hogy „[a]z igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt”.

3. A Hatóság a beadványával kapcsolatban azt vizsgálja meg, hogy a hatályos jogszabályok értelmében a HÖÖK közfeladatot ellátó szervezetnek minősül-e.

3.1. A Hatóság a kérdés vizsgálata során figyelemmel van arra, hogy az Infotv. nem tartalmaz felsorolást arra vonatkozóan, hogy mi minősül az állami vagy helyi önkormányzati, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatnak. Ezt a tényt csak adott, egyedi ügy kapcsán, az eset körülményeinek figyelembe vételével lehet megállapítani. A közfeladat fogalma mindenesetre tágan értendő, így abba a tevékenységek széles köre beleértendő.

Az Alkotmánybíróság a 6/2016. (III. 11.) AB határozatban ezzel összefüggésben kifejtette, hogy az Infotv. 26. § (1) egy alapvető, az információszabadság érvényesülését biztosító, speciális előírást rögzít. E rendelkezés általánosan kötelezővé teszi azt, hogy az általa kezelt közérdekű adatokhoz minden közfeladatot ellátó szerv biztosítson hozzáférést. „A kötelezettség szempontjából csak az számít, hogy az adott szerv közérdekű adatot kezel, s önmagában ennél fogva terheli – a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülése érdekében – az adatigény teljesítésére vonatkozó kötelezettség. Ez az általános érvényű kötelezettség nem korlátozható a címzettek körének szűkítésével, hogy az ne eredményezné egyúttal a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozását”.⁸

⁸ 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [31].

A Hatóság mindenekelőtt felidézi, hogy a korábbi gyakorlata szerint a felsőoktatási intézményekben, azok részeként működő hallgatói önkormányzatok közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek. Ennek kapcsán a Hatóság a vonatkozó állásfoglalásában megállapította, hogy – a korábban hatályos, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény rendelkezéseire tekintettel megállapította, hogy „a felsőoktatási törvény a hallgatói önkormányzat számára olyan feladatok elvégzését is előírja, amely az Infotv. alapján közfeladat, ezért az önkormányzat közfeladatot ellátó szervnek, tisztségviselői pedig közfeladatot ellátó személynek tekinthetők”.⁹

3.2. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 60. §-a értelmében a felsőoktatási intézményekben a hallgatói érdekek képviselőjére – a felsőoktatási intézmény részeként – hallgatói önkormányzat működik. A hallgatói önkormányzat feladatait és hatáskörét az Nftv. 61. §-a határozza meg. Eszerint:

- egyetértési jogot gyakorol a szervezeti és működési szabályzat elfogadásakor és módosításakor;
- közreműködik az oktatók oktatói tevékenységének hallgatói véleményezésében, továbbá egyetértési jogot gyakorol az ifjúságpolitikai és hallgatói célokra biztosított pénzeszközök felhasználásakor;
- véleményt nyilváníthat, javaslattal élhet a felsőoktatási intézmény működésével és a hallgatókkal kapcsolatos valamennyi kérdésben.

Az Nftv. 62. § (1) bekezdése szerint a HÖÖK látja el a hallgatók országos képviselőjét. A HÖÖK a hallgatói önkormányzatok képviselőiből álló testület által elfogadott alapszabállyal rendelkező jogi személy, székhelye Budapest, képviselőjére az elnök jogosult. A szervezet jogosult Magyarország címerének használatára [Nftv. 62. § (2) bekezdés]. Az Nftv. 62. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a HÖÖK-ot az oktatási hivatal veszi nyilvántartásba. A szervezet felett az ügyészség gyakorol törvényességi ellenőrzést. A HÖÖK beszámolási és könyvvezetési kötelezettségére az egyéb szervezetekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

3.3. Az Alaptörvény és az Infotv. fent idézett rendelkezéseire, valamint az Alkotmánybíróság és a Hatóság gyakorlatára tekintettel megállapítható, hogy a HÖÖK – az országos hallgatói érdekképviseleti szerepe révén – olyan jelentős, a felsőoktatási intézményrendszer demokratikus működésével együtt járó feladatokat lát el, amelyek közvetlenül és elválaszthatatlanul kapcsolódnak a felsőoktatás mint állami közfeladat elvégzéséhez. E jelleget tovább erősíti az a tény, hogy a tagszervezetei sui generis közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek. Ezek aktív részvétele a szervezet működésében tovább erősíti annak közfeladat ellátó jellegét.

A fentiekre figyelemmel a Hatóság ezért megállapítja, hogy a HÖÖK a vonatkozó jogszabályok értelmében közfeladatot ellátó szervnek minősül, amely így köteles eleget tenni az Infotv.-ből eredő kötelezettségeinek. Ebből következően a HÖÖK tevékenységgel összefüggésben álló információk, így például a HÖÖK Választmányának jegyzőkönyveinek tartalma közérdekű adatoknak minősül.

Budapest, 2016. április 20.

Üdvözlettel:



⁹ NAIH-4483-4/2012/V. számú állásfoglalás.

