

A Fővárosi Ítéltábla a dr. T. Tóth Balázs ügyvéd (címe.) által képviselt dr. felperes neve (felperes címe.) felperesnek - a Balsai Ügyvédi Iroda (címe., ügyintéző ügyvéd: dr. ifj. Balsai István) által képviselt Miniszterelnökség (1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 1-3.) alperes ellen közérdekű adat kiadása miatt indított perében a Fővárosi Törvényszék 2018. június 20. napján kelt 23.P.24.480/2017/13. számú ítélete ellen a felperes részéről 14. sorszám alatt előterjesztett fellebbezés folytán meghozta a következő

ítéletet:

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatja és kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül küldje meg a felperes részére elektronikus úton a ... e-mail címre a Várgondnokság Közhasznú Nonprofit Kft. és a Budavári Ingatlanfejlesztő és Üzemeltető Nonprofit Kft. átvilágítása alapján készült jelentéseket.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 120.000 (százhúszezer) forint együttes első- és másodfokú perköltséget.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

Indokolás

Az elsőfokú bíróság által megállapított tényállás szerint a Várgondnokság Kft. és a Budavári Kft. a Magyar Állam által alapított egyszemélyes társaságok, az állam tulajdonosi jogait mindkét társaság vonatkozásában az alperes gyakorolja.

A fenti két gazdasági társaság működésének átvilágítása érdekében megbízott egy gazdasági társaságot a jogi és gazdasági szempontú felméréssel és akcióterv elkészítésével. Ennek eredményeként születtek a Budavári Kft. és a Várgondnokság Kft. jogi és gazdasági szempontú helyzetfelmérését és akciótervet tartalmazó dokumentációk, a perben kiadni kért iratok, amiket az alperes 2017. június 29-i keltű felhívásával a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) rendelkezésére bocsátott.

A felhívás értelmében az alperes megbízta a KEHI-t, hogy folytasson tanácsadó tevékenységet a Budavári Kft. és a Várgondnokság Kft. működése és gazdálkodása vonatkozásában. A tanácsadó tevékenységnek a gazdasági társaságok által szerződések szabályszerűségének értékelésére, a gazdasági társaságok által igénybe vett támogatások felhasználásának ellenőrzésére, a gazdasági társaságok működése szabályozottságának és hatékonyságának értékelésére kellett kiterjednie. Az alperes kérte a KEHI-t, hogy a tanácsadó tevékenységről elkészített írásos véleményt a tanácsadó tevékenység lezárását követően soron kívül küldje meg az alperes részére.

A felperes keresetében arra kérte kötelezni az alperest, hogy küldje meg részére elektronikus úton a Várgondnokság Közhasznú Nonprofit Kft. és a Budavári Ingatlanfejlesztő- és Üzemeltető Nonprofit Kft. átvilágítása alapján készült jelentést, amit az alperes a KEHI rendelkezésére bocsátott.

A felperes előadta, hogy az alperes tájékoztatása szerint a szerződések alapján készült jelentések a KEHI-nek szóló megbízás teljesítése céljából továbbításra kerültek a KEHI részére. Az alperes megalapozatlanul hivatkozik arra, hogy a teljes dokumentum, mint döntéselőkészítő irat kiadása megtagadható.

Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Azzal védekezett, hogy a KEHI a szóban forgó megbízás alapján végzett tanácsadói tevékenységét még nem fejezte be, írásos véleményt nem terjesztett elő az alperest vezető miniszter részére. A kért adatok a KEHI jövőbeni írásos véleményének, valamint az arra támaszkodó tulajdonosi joggyakorlói döntések jövőbeni megalapozását szolgálják. Hivatkozott arra, hogy a kiadni kért adatok megismerése a KEHI és az alperes feladat és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen a fenti írásbeli véleményt készítő személyek álláspontjának, a véleményük szabad kifejtését is veszélyeztetné. Érvelése szerint sem a KEHI, sem pedig a tulajdonosi jog gyakorlói eljárás nem nyilvános.

Hivatkozott az 5/2014. (II. 14.) AB határozat iránymutatására, álláspontja szerint ezen határozat értelmében kell a bíróságnak a jogvitát elbírálni. Kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglaltak szerint az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik. A perbeli iratokban foglaltak nagyrészt az adatot keletkeztetők szakmai álláspontjának, véleményének tekinthetők. Nyilvánosságra hozatal esetén az adatot keletkeztetőnek az álláspontja teljes körűen ismertté válna, holott alappal számolhatott azzal, hogy a közreműködésének eredménye nem válik ismertté. A jövőbeli szabad szakmai véleménynyilvánítás nehezülne el azzal, ha a KEHI írásbeli véleményének elkészítését megelőzően nyilvánosságra kerülnének a perbeli adatok.

Ha a kiadni kért adatokat keletkeztető vagy a KEHI a véleménye miatt támadhatóvá válik, ez befolyásolhatja a közreműködési hajlandóságát, illetve a véleménye befolyásmentességét is, hiszen a kormány tevékenysége, természeténél fogva a közéleti viták állandó tárgya. A külső befolyástól mentes vélemények hiánya alkalmas lehet az adatokat keletkeztetők és a KEHI tevékenységének veszélyeztetésére is, ugyanis a KEHI és a kormány döntéseinek egységességét kérdőjeleznék meg, ha a belső munkaanyagokban szereplő, esetleges egymással ellentétes szakmai vélemények folyamatosan és kivétel nélkül nyilvánosságot kapnának.

Álláspontja szerint a folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgáló adatok esetében nagyobb súllyal kell figyelembe venni a nyilvánosságtól való elzárás mellett szóló közérdeket, mint azokban az esetekben, amikben a döntést már meghozták.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Kötelezte a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 38.100 forint perköltséget, 36.000 forint eljárási illetékről megállapította, hogy azt az állam viseli.

Az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában idézte az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.) 3. § 5.) pontját, 26. § (1) bekezdését, 27. § (5) bekezdését, 31. § (1), (29) bekezdéseit.

Mivel az alperes nem vitatta, hogy közfeladatot ellátó szerv és a kiadni kért adatok közérdekű adatok, abból indult ki, hogy az alperesnek kellett bizonyítania az Info tv. 31. § (2) bekezdésére figyelemmel, miszerint a perbeli adatok döntés meghozatalára irányuló eljárás során keletkeztek és a döntés megalapozását szolgálják.

Ennek a kérdésnek a megítélésénél jelentőséget tulajdonított annak, hogy a felperes sem vitatta azt, miszerint a Várgondnokság Kft. és a Budavári Kft. olyan egyszemélyes gazdasági társaságok,

amelyeknél a tulajdonosi jogokat az alperes gyakorolja. Az alperes ezen minőségéből és abból következően, hogy mindkét társaság esetében közpénzek felhasználása történik, a két társaság tevékenysége átvizsgálásának eredményeként alperesi részről mindenképp döntés hozatalára van szükség. Amennyiben az derül ki ugyanis az átvizsgálás eredményeként, hogy a működés az előírásoknak megfelel, akkor az alperes részéről a döntés arra irányul, hogy a kedvező állapotot fenntartsa. Ha pedig a társaságok nem elég hatékonyan tevékenykednek, vagy a közpénzeket nem megfelelően használják fel, a hibákat, hiányosságokat ki kell küszöbölni, azaz az eredményes működés elérését elősegítő döntéseket kell hozni. Mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a perbeli adatok az Info tv. 27. § (5) bekezdés első mondata szerinti közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített adatok, amik az alperes által meghozandó döntés megalapozását szolgálják, és keletkezésüktől számítottan 10 évig nem nyilvánosak. Megállapította, hogy az átvilágításról készült perbeli adatok, jelentések megszületése óta alig több mint egy év telt el, ezért az Info tv. 27. § (5) bekezdése alapján fő szabály szerint ilyen adatok kiadására nem kötelezhető a közfeladatot ellátó szerv.

A felperes által hivatkozott Alkotmánybírósági határozatok kapcsán rámutatott, hogy a perbeli ügytől eltérően az Alkotmánybírósági határozat alapjául az Info tv. 27. § (6) bekezdése szerinti tényállás tartozott, amely a döntés meghozatalát követő időszakra rendelkezik arról, hogy az adatok mely feltételek mellett nem ismerhetők meg. Ezzel szemben a jelen perbeli esetben egyik fél sem állította, hogy az alperesi részről döntés született volna, sőt a felperes azt is vitatta, hogy akár a jövőben döntést fog hozni az alperes.

Mindezek alapján az Info tv. 27. § (6) bekezdése és az arra alapított Alkotmánybírósági határozatok bírósági gyakorlat részét képező eseti döntések az elsőfokú bíróság indokolása szerint nem voltak a jelen ügyben alkalmazhatóak.

Szintén nem voltak alkalmazhatóak azok az Alkotmánybírósági határozatok és eseti döntések, amelyek a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 2012. január 31-ét megelőzően hatályos adatvédelmi törvény hatálya alatt születtek. Megállapította, hogy a jelenleg hatályos Info tv. 27. § (5) bekezdése nem tartalmaz olyan jellegű rendelkezést, mint amit a korábbi adatvédelmi törvény. Az Info tv. 27. § (5) bekezdése értelmében a közérdekű adat megismeréséhez való jogot és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyát kellett mérlegelni.

Ebből a szempontból irányadónak tekintette, hogy az Alkotmánybíróság döntés megalapozását szolgáló adatok körében kimondta, hogy a belső használatra szánt munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, a szervezeten belül váltott levelek, általában a döntés-előkészítés körében alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltatja a köztisztviselőket feladataik teljesítésében, rendszerint mentesek a nyilvánosság alól. Garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyjon [34/1994. (VI. 24.) AB határozat].

A perbeli adatok tekintetében is alkalmazhatónak találta a fenti szempontokat. Figyelembe vette, hogy az alperesi eljárás nem nyilvános, másrészt a cégekről készített felmérések, részletes, pontos cselekvési tervet is tartalmazó tanulmányok, amik tartalmának értékelése során fontos, hogy külső befolyástól mentesen, a nyilvánosság nyomása nélkül legyenek minél előbb meghozhatóak a szükséges döntések. Megítélése szerint vizsgálandó volt az is, hogy van-e bármekkora része a perbeli adatoknak, amiknek a kiadására az alperes kötelezhető. Mivel a két vizsgált kft.-ről készített helyzetfelmérések, teljes egészében ezen gazdasági társaságok működésének gazdasági szempontú átvilágításáról szólnak, úgy ítélte meg, hogy a bennük szereplő adatok és megállapítások is egységesen kezelendők, ezért a nyilvánosság a perbeli adatok egészét érintően korlátozandó. A keresetet ennél fogva teljes egészében elutasította.

Az ítélet ellen a felperes terjesztett elő fellebbezést. Kérte az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatását, és az alperes keresetnek megfelelő marasztalását. Másodlagosan kérte az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróságnak a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasítását.

Fellebbezését egyrészt arra alapította, hogy az elsőfokú bíróság döntésével szemben az Info tv. 27. § (5) bekezdése nem alkalmazható. Kiemelte, hogy az alperes az adat kiadását megtagadó levelében arra hivatkozott, hogy az Info tv. 27. § (6) bekezdése alapján a kért dokumentum jövőbeli döntés meghozatalát szolgálja. Előadása szerint, mivel a tulajdonosi jogokat a alperes neven működő társasági portfólióért felelős helyettes államtitkár gyakorolja, és mivel a KEHI tanácsadói tevékenysége még nem zárult le, a jelentések olyan adatokat tartalmazhatnak, amelyek a KEHI megállapításának függvényében tulajdonosi jogok gyakorlójának további jövőbeli döntéseit alapozhatják meg. Ebből következően sem az alperes, sem a felperes nem tett olyan állítást, hogy az Info tv. 27. § (5) bekezdése szerinti alperes feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás lenne folyamatban. Hivatkozott arra is, hogy a felperes egy olyan iratot kért kiadni, amelyet nem az alperes készített, hanem egy gazdasági társaság, ezért a per tárgyát képező dokumentum nyilvánvalóan nem közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó eljárás során készítették, vagy rögzítették.

Ettől függetlenül is megállapítható, hogy az az eljárás, amelynek keretében megszületett a kiadni kért jelentés, már lezárult. Ha valóban elfogadható lenne az alperesi védekezés, minden adatgazda hivatkozhatna olyan jövőbeni meg nem határozható döntésre, ami miatt az Info tv. jövőbeni döntésre vonatkozó korlátozási lehetősége automatikus nyilvánosság-korlátozási szabállyá válna. Ezt az Alkotmánybíróság jogértelmezése nem engedi meg.

Fellebbezésében hivatkozott arra is, hogy az elsőfokú bíróság az alkotmánybírósági gyakorlattal kapcsolatosan is tévesen foglalt állást. A hivatkozott határozatok ténybeli alapja nem az volt, hogy az adott ügyben a közfeladatot ellátó szerv már hozott döntést. Az Info tv. 27. § (5) bekezdése sem alkalmazható a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében automatikus nyilvánosság korlátozásaként, korlátozó szabályként.

Kiemelte az idézett AB határozatból, hogy a döntésmegalapozó adatra hivatkozás esetén az adatkezelőnek indokolnia kell, milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kívánt közérdekű adat. Arra is ki kell térnie, 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 dokumentum egésze a tartalmától függetlenül nem minősíthető döntést megalapozó adatnak, tényleges tartalmi vizsgálatra van szükség. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadása az arra való formális hivatkozással, hogy az igényelt közérdekű adatok döntés megalapozását szolgáló adatok, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjog indokolatlan korlátozásának minősül.

Hivatkozott arra, hogy az Info tv. 27. § (5) bekezdése sem automatikus nyilvánosságkorlátozó szabály. Az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdekek súlyának mérlegelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezés az alapjogi mérlegelést tesz szükségessé. Kiemelten hivatkozott a 45/2014. (II. 14.) AB határozat rendelkező részére, amely kizárja, hogy az adatkezelő diszkrecionális döntési jogkörébe tartozzon az adatszolgáltatás megtagadása.

Az alapjogi mérlegelés körében arra utalt, hogy az alperesi megtagadás indokolása hipotetikus veszélyről beszél. Úgy fogalmazott, hogy a jelentések tartalmazhatnak olyan adatokat, amelyek egy jogilag nem szabályozott eljárásban, ezért akár évek múlva is megszülethet, nem ismert KEHI vélemény alapján megalapozhatják az esetleges későbbi tulajdonosi döntést. Ennél fogva sem konkrét adatot, sem konkrét folyamatban lévő eljárást nem jelöl meg az alperes.

Nem vizsgálható ezért, hogy milyen döntés meghozatalát, milyen eljárás lefolytatását szolgálják és

valójában érdemi kapcsolatban állnak-e a közérdekű adatot kezelő szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntéssel a kért adatok. A hipotetikus esetben fennálló absztrakt veszélyre hivatkozás nem tesz eleget a szükségesség-arányosság tesztjének egy olyan alapjog korlátozásával kapcsolatban, amely a szólásszabadsággal azonos védelmet élvez az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint.

Az az alperesi hivatkozás nem foghat helyt, mely szerint a jelentés alapján esetlegesen kialakuló nyilvános szakmai vita, kritika lenne az az illegitim befolyás, amitől védeni kell egy demokráciában a köztisztviselőket. Éppen fordítva van ez: a közhatalmi döntések legitimitását biztosítja az, ha a nyilvánosság megismerheti azok indokát, amelyek között a konkrét esetben egy vizsgálati jelentés is elfekszik.

Végül utalt arra, hogy a közbenső államigazgatási iratok nyilvánosságkorlátozása szűk körben legitim, de jelen perben nem erről van szó: egy kész vizsgálati jelentést kér kiadni a felperes, amelyet nem közhatalmi/közfeladatot ellátó szerve készített, ezért abban köztisztviselői álláspont fogalmilag nem is jelenhet meg. Döntéshozatali eljárás pedig nincs is folyamatban.

Az alperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását indítványozta. Hangsúlyozta, hogy az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdését együttesen kell alkalmazni a döntést megalapozó adatra vonatkozó szabályok értelmezésénél és alkalmazásánál. Az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján helytálló döntést hozott, amikor arra következtetett, hogy a kiadás megtagadása jogszerű volt.

A kért adatok közfeladatot ellátó szerv feladat és hatáskörébe tartoztak, az alperes jogszabályi rendelkezések folytán gyakorolja a tulajdonosi jogokat a két érintett társaság felett és ebből következően rendelték el 2017-ben a két társaság átvilágítását. A felperes sem tette vitássá, hogy az átvilágítás kiterjedt jogi és gazdasági szempontú helyzetfelmérésre, valamint akcióterv készítésére. A kért adatok ezen átvilágítási folyamat egyik fázisának eredményeként készültek el.

Az elsőfokú bíróság helyesen jutott arra a következtetésre, hogy az átvilágítás nem öncélú folyamat és mindenképp igényli döntés meghozatalát. Ezért a kért adatok döntést megalapozó adatok, és a döntés meghozatalára még nem került sor, mivel az alperes a KEHI vizsgálatát is kérte és a KEHI a tanácsadói tevékenységét még nem fejezte be, írásos véleményt nem terjesztett elő. A KEHI véleményét követően lesz az alperes abban a helyzetben, hogy a helyzet felmérésére tekintettel döntsön az akciótervről. Az 5/2014. (II. 14.) AB határozatra figyelemmel egyrészt a KEHI, másrészt az alperes feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, a véleményt keletkeztető álláspontjának szabad kifejtését veszélyeztetné az adatok megismerése.

Pusztán az, hogy e munkaanyagok elkészítésére formálisan két társaság ügyvezetése adott megbízást, nem vonja ki ezeket a teljes átvilágítási munkafolyamat egészéből.

Utalt arra is, hogy a KEHI és az alperes eljárásai nem nyilvánosak, és a dokumentumok, annak készítői sem a nyilvánosságnak szánták azokat, az okiratokban foglaltak nagyobb részt az adatot keletkeztető szakmai álláspontjának tekinthetők.

A KEHI perben adott válasza alapján annak munkáját, befolyásmentes tanácsadói véleményalkotását is jelentősen nehezítené, hogyha azt annak tudatában kellene teljesíteni, hogy a tanácsadói véleményét megalapozó adatok a széles nyilvánossághoz eljutnának. Amennyiben akár a kiadni kért adatokat keletkeztetők, akár a KEHI a véleménye miatt támadhatóvá válik, ez befolyásolhatja a közreműködési hajlandóságát, véleménye befolyás-mentességét, hiszen a Kormány tevékenysége természeténél fogva közeli viták tárgya. Másrészt a külső befolyásmentes vélemények hiánya alkalmas az adatokat keletkeztető és a KEHI tevékenységének veszélyeztetésére, a KEHI és a Kormány döntésének egységességét kérdőjelezné meg, ha a belső munkaanyagban szereplő, esetleges egymással ellentétes szakmai vélemények folyamatosan és kivétel nélkül nyilvánosságot kapnának. Figyelembe kell venni végül, hogy az aktanyilvánosság az Alkotmánybíróság értelmezésében a közbülső anyagokra nem, csak a végeredményre vonatkozik, a belső használatra szánt munkaanyagok, javaslatok, emlékeztetők a döntés-előkészítés körében

alkotott iratok, amelyek nyilvánosságra hozatala jelentősen hátráltatja a köztisztviselőket feladataik ellátásában.

A fellebbezés alapos.

Az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg, a másodfokú bíróság azonban a tényállásból levont következtetéseivel, az általa alkalmazott jogszabályok körével és értelmezésével csak részben értett egyet, ennél fogva az elsőfokú bíróság döntését sem osztotta.

Az elsőfokú bíróság helyesen indult ki abból, hogy a kért adatok közérdekű adatok, és az alperesnek kellett bizonyítania az Info tv. 31. § (2) bekezdésére figyelemmel, hogy a kért adatok kiadását megtagadhatja az Info tv. 27. §-a alapján. A felperes által hivatkozottakkal szemben nincs ügydöntő jelentősége annak, hogy az alperes az általa előadottakat az Info tv. 27. § (5) bekezdés szerinti döntést megalapozó adat, vagy pedig a (6) bekezdése szerinti újabb döntést megalapozó adat szerinti adatmegtagadási okként értékelte. Egyrészt az alperes által megjelölt adatmegtagadási indokot az előadott tényekre figyelemmel annak tartalma alapján kell elbírálni. Ennek értelmében pedig az alperes a tulajdonosi ellenőrzéssel kapcsolatos eljárásra alapozta az adatmegtagadási okot, továbbá a KEHI eljárására, és arra, hogy ezek az eljárások nem fejeződtek be. Nem pedig arra, hogy az alperes hozott egy feladatkörébe tartozó döntést, majd egy ettől elkülönülő újabb eljárásban még egy döntést kell hoznia. Másrészt az Info tv. 27. § (6) bekezdése szerinti újabb döntést megalapozó adatra hivatkozás nem abszolút információszabadság korlátozási ok. Az Info tv. 27. § (6) bekezdés szerinti újabb döntést megalapozó adat esetén a megtagadási ok alkalmazhatóságának feltételeit az Info tv. 27. § (5) bekezdés tölti meg tartalommal. Az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdése alapján, ezért az újabb döntésre hivatkozás, mint megtagadási indok annak vizsgálatát igényli, hogy az alperes által megjelölt, a közfeladatot ellátó szerv hatás- és feladatkörébe tartozó újabb eljárás, az ezzel érintett közérdekű adat, illetve az újabb döntés milyen viszonyban áll egymással. Az okból nem volt alapja az elsőfokú döntés megváltoztatásának, hogy az elsőfokú bíróság téves jogszabályi rendelkezést alkalmazott.

Az elsőfokú bíróság ugyanakkor megalapozatlanul vetette el az Info tv. 27. § (5) bekezdés alkotmányos tartalmának értékelésekor a felperes által, a fellebbezésében is túlnyomórészt helyesen felhívott alkotmánybírósági gyakorlatot és AB határozatokat.

A másodfokú bíróság kiemeli, hogy a 21/2013. (VII.19.) AB határozat rendelkező része a döntés utáni helyzetre utalás, vagy a korábbi adatvédelmi jogszabályokra utalás nélkül írja elő, kifejezetten alkotmányos követelményként, hogy a közérdekű adat kiadása iránti ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát is vizsgálnia kell (tartalmi vizsgálat). Vizsgálnia kell továbbá azt is, hogy az adatkezelő szerv nem korlátozta-e indokolatlanul a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arra hivatkozva, hogy az igényelt adatokat az igénylő által meg nem ismert adatokkal együtt kezelik, miközben az utóbbiak felismerhetetlenné tételének nem lett volna akadálya (adatelv). A másodfokú bíróság megjegyzi, hogy az AB határozattal megsemmisített bírói döntés tényállásaként egy KEHI jelentés szolgált, amely kapcsán a közfeladatot ellátó szerv szintén folyamatban lévő döntéshozatali eljárására hivatkozott.

A 6/2016. (III. 11.) AB határozat ehhez hasonlóan, szintén egy folyamatban lévő döntéshozattal érintettként hivatkozott eljárásban született KEHI jelentés kapcsán azt emelte ki, hogy az a jogértelmezés, amely a KEHI jelentést tartalmára tekintet nélkül egészében véve döntés megalapozó adatnak minősíti, és ily módon a jelentés megismerését generálisan megakadályozza, a közérdekű adatok megismeréséhez való jog indokolatlan tág körű és ezáltal szükségtelen korlátozását engedi

meg {6/2016. (III. 11.) AB határozat [38]}. Megerősítette továbbá az Info tv. értelmezése tekintetében azt a követelményt, miszerint amennyiben a közérdekű feladatot ellátó szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, döntését indokolnia kell és indokolásának 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 mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát. Meghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását vagy ellehetetlenítené az illetéktelen befolyástól mentes, hatékony köztisztviselői munkát [36].

Nem értett egyet a másodfokú bíróság ezért az elsőfokú bíróságnak azzal a döntésével, amellyel - az adatelvet és a fenti alkotmánybírósági határozatokat figyelmen kívül hagyva - a kért tanácsadói jelentéseket pusztán a gazdasági összefüggésre hivatkozással egységesen bírálta el, és a jelentéseket a maguk egészében döntést megalapozó adatnak minősítette. Nem osztotta azt az álláspontot sem, mely szerint a kért jelentések valamely konkrét eljárásban születendő döntést megalapozó adatoknak tekinthetők, amelyek a köztisztviselői munkát érintenék.

Nem vitatható, hogy egy jelentés is tartalmazhat döntést megalapozó adatokat és lehetnek olyan részletei is, amelynek nyilvánosságra kerülése valamilyen negatív hatással járhat az illetéktelen befolyástól mentes köztisztviselői munkára. Abból kellett azonban kiindulni, hogy az információszabadság kiemelt alapjog, az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A 21/2013. (VII. 19.) AB határozat kiemeli, hogy egy demokratikus társadalomban a nyilvánosság a főszabály, a korlátozást kivételnek kell tekinteni [39]. A döntést megalapozó adatra hivatkozás mérlegelést igénylő adatmegtagadási ok, ezért az Info tv. 31. § (5) bekezdésére figyelemmel szűken kell értelmezni, és mérlegelni kell a közérdekű adatok nyilvánosságához és a nyilvánosság korlátozásához fűződő közérdek súlyát. A döntést megalapozó adatra, mint adatmegtagadási okra ennél fogva nem lehet általános összefüggésekkel hivatkozni és az csak kivételesen, konkrét, kellően megalapozott, indokolt és bizonyított esetben szolgálhat megtagadási okként.

Szem előtt kell tartani a vizsgálat során, hogy a közfeladatot ellátó szervek, miként a gazdasági társaságok, és tulajdonosaik folyamatosan hoznak működésük során döntéseket, ellenőrzések is folyamatosan zajlanak a közigazgatásban, illetve az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. Az elsőfokú bíróság következtetésével szemben nem lehet valamennyi tulajdonosi ellenőrzési folyamatra, annak eredményére akként hivatkozni, hogy azok időbeli korlát nélkül, az Info tv. 27. § (5) bekezdése szerinti döntést megalapozó eljárások, vagy feltehetően újabb döntést alapoznak meg. Ez az értelmezés az Info tv. 31. § (5) bekezdésével nem összeegyeztethető, és a nyilvánosság parttalan és tág korlátozását engedné meg.

Az alperesnek ezért olyan körülményeket kellett előadnia, és bizonyítania, amely szerint volt egy konkrét, valamilyen keretekkel rendelkező, meghatározható döntés meghozatalára irányuló eljárás, amelyben a döntésre a jelentésekből valamely konkrét adatok természetük, tartalmuk folytán kihathatnak. Azt is bizonyítaniuk kellett, hogy ezek az adatok természetük, tartalmuk folytán milyen módon érintenék kedvezőtlenül a konkrét esetben a közfeladatot ellátó szerv tevékenységét, illetéktelen, befolyástól mentes feladatellátását. Ezt követően kerülhetett volna az elsőfokú bíróság abba a helyzetbe, hogy az alkotmányossági követelményeknek és az Info tv. 31. § (5) bekezdésének megfelelően a kellően alátámasztott hátrányok miatt a nyilvánosság korlátozásához fűződő érdek és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő közérdek összemérésével, a szükséges alapjogi mérlegelést elvégezhesse.

Az alperes a saját ellenőrzési eljárására és a KEHI eljárására hivatkozott, mint döntést megalapozó, feladat és hatáskörbe tartozó eljárásra, valamint a jelentésekre, mint döntést megalapozó adatokra. Ebben a körben az alábbi, elsőfokú bíróság tényállásában is szereplő tényeknek, illetve körülményeknek volt jelentőségük.

A felek nem vitatták, hogy a jelentésekkel érintett társaságok közfeladatot láttak el. Nem volt vitatott az sem, és a másodfokú bíróság is elfogadta, hogy adott körülmények között a közpénzeket felhasználó, közfeladatot ellátó gazdasági társaságok jogszerűségének, gazdaságos működésének tulajdonosi ellenőrzése közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó eljárás lehet. Az azonban már nem volt megállapítható, hogy az alperes tulajdonosi eljárása mikor, milyen okból indult, milyen céllal, ezáltal milyen meghatározható döntésre irányult, milyen döntés meghozatala érdekében volt arra szükség. Az alperes nem tárta fel, hogy milyen tárgyban kívánt döntést hozni, ezáltal arra sem lehetett következtetést levonni, hogy a jelentések ebben a döntéshozatali folyamatban milyen szerepet játszottak.

A másodfokú bíróság jelentőséget tulajdonított annak is, hogy 2017. június 29-én, az elkészült jelentéseket követően az alperes a KEHI-t a hivatkozott 355/2011. Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerinti tanácsadó tevékenységgel bízta meg. A megbízásban azonban a 10. § (1) bekezdése szerinti beszámolási formaként csak annyi szerepel, hogy írásbeli véleményt kér a megbízó, határidő pedig egyáltalán nincs, a megbízottnak a véleményt a „tanácsadó tevékenység lezárását követően” kell soron kívül megküldenie. A KEHI írásbeli véleménye pedig nem vitásan közel másfél év elteltével sem készült el. A határozatlan idő a feltehetően vizsgálati, majd döntéshozatali céllal rendelkező tulajdonosi ellenőrzési eljárással kevéssé összeegyeztethető.

A megbízás fenti tartalmára, az eltelt jelentős időtartamra és a döntéshozatal határozatlan kereteire tekintettel nem állapítható meg és igazolható, hogy a jelentések az alperes folyamatban lévő döntéshozatalának részei, illetve azok nyilvánosságra kerülése az alperest milyen döntéshozatalában, hogyan érintené. A jelentések - az elsőfokú bíróság következtetésével szemben - ennél fogva csak a közfeladatot ellátó gazdasági társaságok szakmai tevékenységének értékelésére, illetve gazdálkodására vonatkozó, Info tv. 3. § 5. pont szerinti példálózó felsorolásban szereplő közérdekű adatokat tartalmazó ellenőrzési dokumentumoknak minősültek, nem pedig alperesi döntést megalapozó adatoknak.

Az a feltevés, hogy egy jövőben, bizonytalan időpontban elkészülő KEHI vélemény tartalmazhat az alperesi döntést befolyásoló adatot, többszörösen feltételes, és absztrakt összefüggés, ami a megtagadási ok Info tv. 31. § (5) bekezdése szerinti szűk értelmezésére figyelemmel nem szolgálhat nyilvánosság korlátozási indokként.

A KEHI tanácsadás ezen túlmenően a megbízás alapján nem a jelentéseket értékeli, hanem az érintett közfeladatot ellátó gazdálkodó szervezetek gazdálkodását, működését. Az a körülmény, hogy a KEHI a gazdálkodó szervezetek vizsgálata körében a perbeli jelentéseket is felhasználhatja, önmagában nem teremt olyan összefüggést, hogy a jelentések a KEHI eljárását (tanácsadását) tekintve az Info tv. 27. § (5) bekezdése szerinti eljárásban keletkezett, vagy rögzített, a KEHI döntését megalapozó adatokat tartalmaznának.

Mivel az alperes nem bizonyította, hogy a kért jelentések adatai az alperes, vagy más közfeladatot ellátó szerv vonatkozásában valamely konkrét alperesi döntést megalapozó eljárásra, vagy további alperesi döntést megalapozó eljárásra irányultak, illetve a nyilvánosságra hozataluk ezeket az eljárásokat érintenék, alaptalanul hivatkozott az Info tv. 27. § (5) bekezdés szerinti nyilvánosság

korlátozási okra. Az adatmegismerési igényt ennél fogva az alperesnek az Info tv. 26. § (1) bekezdése és az Info tv. 29. § (1) bekezdése alapján teljesítenie kellett.

A másodfokú bíróság csupán megjegyzi, hogy az elsőfokú bíróság elutasító ítéletének indokolása kellő megalapozottság nélkül mellőzte a fenti AB határozatokban kidolgozott adatelvet és a tartalmi vizsgálatot. A 6/2016. (III. 11.) AB határozatban foglalt fentebb idézett alkotmányos követelmény ellenére hiányzott azonban az alperesi nyilvánosságkorlátozás indokolásából is, hogy a jelentésekben szereplő adatok mely része, miként alapozhat meg egy majdan meghozandó alperesi, vagy KEHI döntést és a konkrét adatok jellege, vagy tartalma folytán miként lehetnek az illetéktelen külső befolyástól mentes köztisztviselői munkát veszélyeztető következményei.

Az alperes fellebbezési ellenkérelmében nagyobb részt a konkrét, perbeli adatfajtáktól, és azok lehetséges következményeitől független általános összefüggésekre hivatkozott. Ezen felül a csatolt KEHI tanácsadási megbízás, és az eltelt idő alapján nem igazolt, hogy a tanácsadói jelentésekben foglalt akciótervek megvalósításának indokoltsága tárgya lenne a tanácsadásnak. A jelentések eredménye, a tulajdonosi döntéshozatal és a KEHI tanácsadás eredményének egységessége sem nyilvánosság korlátozást megalapozó közérdek. A jelentésekben szereplő adatok keletkeztetője a jelentést készítő tanácsadó cég, nem pedig az alperes vagy a KEHI, az eljárások nyilvánosságának hiányából a közérdekű adatok nyilvánosságkorlátozására jogszabályi alap hiányában nem lehet következtetést levonni. A perbeli adatok tekintetében a nyilvánosságkorlátozás megalapozottságának hiányából nem következik minden KEHI eljárás nyilvánossága. Nem fűződik ahhoz sem önmagában közérdek, hogy a KEHI tanácsadás eredménye, vagy egy közfeladatot ellátó szerv gazdálkodását, átvilágítását követően születő tulajdonosi döntések ne legyenek a nyilvánosság előtt vitathatóak. A közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának, annak jogszerűségének átláthatósága az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel kiemelt közérdek.

Mindezek alapján az alperes nem bizonyította az Info tv. 27. § (5) bekezdése szerinti adatmegtagadási indokot, nem volt alapja ezért a kereset elutasításának. A másodfokú bíróság ezért az elsőfokú bíróság ítéletét a Pp. 253. § (2) bekezdése alapján megváltoztatta, és az Info tv. 31. § (7) bekezdése alapján a keresetnek helyt adva a rendelkező részben foglaltak szerint kötelezte az alperest a kért adatok közlésére.

A felperes fellebbezése teljes egészében eredményre vezetett, ezért az alperes a megváltozott pernyertesség-pervesztesség arányra figyelemmel a Pp. 253. § (2) bekezdés és a Pp. 78. § (1) bekezdés, valamint a Pp. 239. § folytán alkalmazandó Pp. 78. § (1) bekezdése alapján a felperes első- és a másodfokú perköltségeinek megfizetésére volt köteles. A másodfokú bíróság a felperesnek fizetendő első- és másodfokú perköltség összegét a 32/2003 (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pontja alapján a felperes megbízási szerződését figyelembe véve, ugyanakkor a (2) bekezdés alapján a pertárgyértékre figyelemmel mérsékelten, áfa nélkül 120.000 forintban állapította meg.

A fellebbezési eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 57. § (1) bekezdés o) pontja alapján illetékmentes volt.

Budapest, 2018. november 16.

dr. Kisbán Tamás s.k.
a tanács elnöke

dr. Istenes Attila s.k.
előadó bíró

dr. Kovaliczky Ágota s.k.
bíró