



Ítélet



A [redacted] Ítélet [redacted] dr. Győző Gábor ügyvéd) által képviselt Magyar Helsinki Bizottság (1074 Budapest, Dohány utca 20. II/9.) felperesnek a [redacted] kamarai jogtanácsos által képviselt Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (1054 Budapest, Steindl Imre utca 8.) alperes ellen közérdekű adat kiadása iránt indított perében a Fővárosi Törvényszék 2019. december 13. napján kelt [redacted] számú ítélete ellen az alperes részéről 25. és 27. sorszám alatt előterjesztett fellebbezés folytán – tárgyaláson kívül – meghozta a következő

í t é l e t:

A Fővárosi Ítélet az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 80.000 (nyolcvanezer) forint + áfa másodfokú perköltséget.

Az eljárás illetékmentes.

Az ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek.

I n d o k o l á s

[1] Az elsőfokú bíróság ítéletével kötelezte az alperest, hogy 15 napon belül a helsinki@helsinki.hu e-mail címre történő megküldéssel adja ki a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának alábbi szakutasításait a felperes részére:

- 2/2018. (I. 4.) OP szakutasítás a fogvatartottak ellátásának és elhelyezésének szabályairól,
- 12/2018. (III. 5.) OP szakutasítás a büntetés-végrehajtási szervezet Főnix rendszer archiválási rendjéről,
- 26/2018. (V. 15.) OP szakutasítás a fogvatartottak bv. intézeten kívül történő előállításáról,
- 29/2018. (VI. 30.) OP szakutasítást a zárt láncú és általános fogvatartotti csomagküldés, valamint a kiétkezés egységes végrehajtásáról,
- 20/2017. (II. 6.) OP szakutasítás a munkáltatás, munkaügyi hatósági ellenőrzésének eljárási rendjéről szóló módszertani útmutatóról,
- 24/2017. (II. 14.) OP szakutasítást sajátos kezelési igényű fogvatartottak számára kialakított és az egyéb speciális részlegeken elhelyezett elítéltekkel kapcsolatos integrációs

feladatok végrehajtásáról,

- 27/2017. (II. 15.) OP szakutasítás a fogvatartottak öngyilkossági cselekményeinek megelőzésével kapcsolatos feladatokról,
- 66/2017. OP szakutasítás a TeleCom hálózatos, nem nyilvános mobil távközlési szolgáltatás fogvatartottak részére történő működtetésével kapcsolatos feladatokról,
- 2/2016. (I. 6.) OP szakutasítás a fogvatartottak letétkezelésének és egyéb pénzügyi rendelkezések végrehajtásának eljárási szabályairól,
- 40/2016. (IX. 16.) OP szakutasítás a Büntetés-végrehajtás Központi Kórház (Tököl) egészségügyi ellátásainak igénybeviteléről, a beutalás rendjéről,
- 11/2015. (I. 23.) OP szakutasítás az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet járóbeteg-szakellátásának igénybeviteléről, a beutalás rendjéről,
- 66/2015. (VIII. 18.) OP szakutasítás a Befogadási és Fogvatartási Bizottság részletes feladatairól, tagjairól és eljárás rendjéről, valamint a fogvatartottak munkáltatásához kapcsolódó egyes szabályokról.

Kötelezte az alperest, hogy 15 nap alatt fizessen meg a felperesnek 279.400 forint perköltséget.

- [2] Határozatának indokolásában hivatkozott az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésére és a 39. cikk (2) bekezdésére, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), 3. § 5. és 6. pontjára, a 26. § (1) és (3) bekezdésére, a 27. § (1), (2), (5), valamint (6) bekezdésére, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsokháza Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2016. (IV. 15.) BVOP utasítás 1. számú mellékletének d) pontjára.
- [3] Rögzítette, hogy a peres felek között nem volt vitatott, miszerint a keresettel kiadni kért adatok közérdekű adatok, melyek az alperes birtokában vannak. Kiemelte, hogy mindezek alapján a felperes által kért adatok kiadása csak az Infotv. 27. §-ában foglalt valamely feltétel fennállása esetén tagadható meg. A felperes módosított keresete szerinti szakutasítások egyike sem tartozott az Infotv. 27. § (1) bekezdése szerinti minősített adatok közé. Az alperes által csatolt NAIH tájékoztatás kapcsán kifejtette, hogy az adatkiadási kötelezettség szempontjából az Infotv. rendelkezéseinek van jelentősége, nem pedig annak, hogy a kiadni kért adat vonatkozásában általános közzétételi kötelezettsége van-e az alperesnek.
- [4] Az alperes döntés megalapozására szolgáló adatra történő hivatkozása körében kifejtette, hogy a szakutasítások nem tekinthetők az Infotv. szerinti döntéselőkészítő jellegű adatoknak, habár nyilvánvalóan a rendelkezésükre alapítottnan egyedi, egyes fogvatartottakat érintő döntések meghozatalára kerülhet sor. A BVOP utasítás szerint a szakutasítások általános, egyes rendszeresen ismétlődő tevékenységek végrehajtásának szabályait tartalmazzák, amely általános szabályokra, azok elveire alapítottnan hozzák meg az egyes bv szervezetek vezetői a helyi sajátosságoknak megfelelő további belső szabályozóikat, körleveleiket.
- [5] A felperesi keresettel érintett szakutasításokat zárt adatkezelés mellett áttanulmányozta, amely alapján rögzítette, hogy azokban nincs olyan – néhány technika-műszaki kivételtől eltekintve – minden egyes bv szervezetre, illetve fogvatartottra vonatkozó konkrét szabály, amely alapján akár a fogvatartott, akár a bv szervezetben szolgálatot teljesítő személy beazonosítható lenne.
- [6] Ezt meghaladóan egyes szakutasítások bizonyos rendelkezései vonatkozásában rögzítette, hogy azok nyilvánosságra kerülése biztonsági kockázatot nem jelent, a részletinformációk

evidensek, a fogvatartott szempontjából kevésbé lényegesek.

- [7] A Pp. 83. § (1) bekezdése alapján rendelkezett a perköltség viseléséről.
- [8] Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben az alperes terjesztett elő fellebbezést, melyben az elsőfokú ítélet megváltoztatását és a kereset elutasítását kérte. A másodfokú bíróságtól gyakorolni kért felülbírálati jogkört a Pp. 369. § (3) bekezdés a), c) és d) pontjában jelölte meg.
- [9] Elsődlegesen arra hivatkozott, hogy az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyta az Infotv. rendelkezésein túlmutató azon tényt, hogy fegyveres rendvédelmi szerv lévén az igazságszolgáltatás rendszerét szolgálja ki, ebből adódóan a kiadni kért adatok esetleges közzététele sérülékennyé teszi a rendszer működését, törvényes feladatainak szakszerű ellátását.
- [10] Másodlagosan arra hivatkozott, hogy a szakutasítások a döntéselőkészítési mechanizmus részeként kijelölt szabályozási mozgástéren belüli irányokat határozzák meg, amelyeket az egyes intézetparancsnokok a saját intézetükre vonatkozóan, helyi sajátosságok szerint alkalmaznak. Ezen adatoknak a megismerése veszélyhelyzetek kialakulásához vezethetne.
- [11] Kiemelte, hogy a szakutasítások nem közjogi szervezet szabályozó eszközök, így közzétételükre nincs jogszabályi kötelezettsége. A per tárgyát képező belső normák nem tartoznak az Alaptörvényben szabályozott közérdekből nyilvános adatok körébe.
- [12] A 11/2015. (I. 23.) OP szakutasítás, valamint a 40/2016. (IX. 19.) OP szakutasítás vonatkozásában előadta, hogy a szakutasítások alapján a szolgálati beosztásokban dolgozó BV intézeti munkatársak név szerint könnyen azonosíthatóvá válnak.
- [13] A felperes fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyását és az alperes perköltségben marasztalását kérte.
- [14] Elsődlegesen rögzítette, hogy az alperes működésének speciális szempontjait, védendő érdekeit csak annyiban lehet és kell figyelembe venni, amennyire az Alaptörvény és az Infotv. lehetővé teszi, így az ezen túlmutató szempontokat az elsőfokú bíróságnak nem kellett figyelembe vennie. A szakutasítások nem minősülnek döntéselőkészítő adatnak az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdése alkalmazásában, ezért a megismerési érdek és a megőrzéshez fűződő közérdek súlyának mérlegelésére nincs lehetőség. A közérdekű adatok megismerhetősége csak az Infotv. 27. § (1) és (2) bekezdése alapján korlátozható, ilyen okokra pedig az alperes a perben nem hivatkozott, így az elsőfokú ítélet jogszerűségének felülvizsgálata eddig tarthat. Az elsőfokú bíróság is rögzítette, hogy csak általánosságban, nem pedig ténylegesen, a határozata alátámasztásaként tért ki a szakutasítások jellegére az indokolásában. Megjegyezte, hogy az elsőfokú bíróság az ítéletében részletesen kifejtette, hogy az egyes szakutasításokban foglaltak miért nem érintik az alperes külső befolyástól mentes működését, miért nem jelentenek biztonsági kockázatot.
- [15] Az alperes fellebbezése nem megalapozott.
- [16] A Fővárosi Ítéletábra a Pp. 380. §-ában megjelölt, az elsőfokú ítélet kötelező hatályon kívül helyezésére okot adó körülményt nem észlelt, ilyen körülményre egyébként a fellebbező

alperes sem hivatkozott. A másodfokú bíróság ezért a Pp. 383. § (1) bekezdésének megfelelően az ügy érdemében határozott és az elsőfokú bíróság ítéletét a Pp. 383. § (2) bekezdése alapján az alábbiak folytán helyben hagyta.

- [17] Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében meghatározott alapvető jog, a közérdekű adatok megismeréshez való jog érvényesülését az Infotv. kétféle módon biztosítja. Egyrészt az Infotv. 32. § szerint a közfeladatot ellátó szervek kötelesek proaktív módon az ott meghatározott adatokat közzétenni. Másrészt az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján bárki közérdekű adat megismerése iránt igényt nyújthat be. Ezen igény olyan adatokra is kiterjedhet, amelyek vonatkozásában az adatkezelőt egyébként a proaktív közzétételi kötelezettség nem terheli. Mindezek alapján jelen jogvita szempontjából nincsen annak jelentősége, hogy a közölni kért szakutasításokat egyébként az alperesnek megismerési igény hiányában is nyilvánosságra kellett-e hoznia vagy sem.
- [18] Helytálló a felperes azon érvelése, miszerint a megismerési igényének elbírálására az Alaptörvény és az Infotv. rendelkezései az irányadók, így a fellebbezésben hivatkozott, az „Info.tv. rendelkezésein túlmutató tény” kizárólag akkor bírna jelentőséggel, ha annak megfelelőjét az Infotv. is megismerési korlátként nevesítené. A Fővárosi Ítéletábra kiemeli azt is, hogy az adatigénylés célja nem vizsgálható, nincs jelentősége annak, hogy az igénylőt milyen célok vezérik az adatigénylése során.
- [19] A felperes a fentiekben hivatkozott egyedi adatmegismerési igényt nyújtott be, amelyet az Infotv. rendelkezései szerint kellett elbírálnia az alperesnek, majd az adatkiadás megtagadása folytán a bíróságnak is. A bíróságnak a megtagadás indokait, azok jogszerűségét kell vizsgálnia, az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait az adatkezelőnek, az alperesnek kell bizonyítania.
- [20] Helytállóan állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy az alperes a perben az Infotv. 27. § (1) és (2) bekezdésében szabályozott adat megismerését kizáró, korlátozó tényre nem hivatkozott.
- [21] Az alperes ténylegesen az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdéseire hivatkozott. Ezen jogszabályhelyek valóban korlátozzák az információszabadságát bizonyos adatok vonatkozásában, amennyiben azok döntés megalapozását szolgálják.
- [22] Az 1/2016. (IV. 15.) BVOP utasítás 7.d) pontja alapján az országos parancsnok jogszabály meghozatalát nem igénylő kérdésben utasítással, szakutasítással állapítja meg az egyes rendszeresen ismétlődő tevékenységek végrehajtásának szabályait. A 2/2013. (IX. 13.) BVOP utasítás 2019. szeptember hó 5. napjáig hatályban lévő 2.b) pontja biztosított lehetőséget az országos parancsnoknak normatív tartalommal nem rendelkező szakutasítás kiadására. A szintén 2019. szeptember hó 5. napjáig hatályos 7. pontja szerint a szakutasítás a szakirányítási feladatok olyan szabályozási eszköze, mely a bv. szervek mindennapi tevékenységének általános, technikai jellegű rendezést igénylő kérdéseire adható ki, amennyiben jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz a kérdéskört nem szabályozza, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadása nem kötelező. Az országos parancsnok és helyettesei által korábban kiadott intézkedés, egyéb szabályozó visszavonására – amennyiben utasítás kiadása nem indokol – szakutasítással kerül sor.
- [23] A szakutasításokat nem valamely konkrét alperesi döntés meghozatala során készítették,

azok nem úgynevezett munkadokumentumok, hanem a fenti fogalommeghatározás alapján azok általános rendelkezéseket tartalmaznak az alperes feladatainak ellátására vonatkozóan, így nem minősülnek az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerinti, döntést megalapozását szolgáló adatnak. A keresettel kiadni kért adatok ilyen fajta jogi jellegének a hiánya következtében az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerinti nyilvánosság korlátozás sem vizsgálendő.

- [24] A másodfokú bíróság megjegyzi, hogy amennyiben helytálló lenne az alperes hivatkozása, az úgynevezett adatelv érvényesülése okán a megismerni kért teljes dokumentum közlése jogszerűen nem tagadható meg, csupán az abban szereplő egyes adatok nyilvánossága korlátozható.
- [25] Mivel a kiadni kért szakutasítások a fentiek folytán nem minősülnek döntés megalapozását szolgáló adatnak, ezért szükségtelen volt az elsőfokú bíróság által megjelölt szakutasítások egyes előírásainak további vizsgálata.
- [26] Az alperes az elsőfokú eljárás során azonban a 29/2018. (VI. 30.) OP, a 11/2015. (I. 23.) OP, valamint a 40/2016. (IX. 16.) OP szakutasítások vonatkozásában nem csupán az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdéseiben meghatározott nyilvánosság korlátozási okra hivatkozott, így azok vizsgálata szükséges volt, melyet a [REDACTED] Ítéletábra elvégezett. A vizsgálata során áttekintette az alperes által zárt adatkezelés mellett csatolt három kérdéses szakutasítást.
- [27] A másodfokú bíróság ismételten rámutat, hogy amennyiben helytálló is lenne az alperes hivatkozása a megismerés korlátozása körében, az adatelv szem előtt tartása mellett nincs lehetőség a kiadni kért teljes dokumentum közlését megtagadni, hanem csak abban szereplő egyes adatok zárhatók el a nyilvánosság elől.
- [28] Az alperes a 29/2018. (VI. 30.) OP szakutasítás vonatkozásában előadta, hogy az abban foglaltak egy része üzleti titkot képez, amely hivatkozása ténylegesen az Infotv. 27. § (3) bekezdésében meghatározott nyilvánosság korlátozási okra vonatkozik. A másodfokú bíróság hangsúlyozza e körben, hogy amennyiben az alperes az üzleti titok esetleges sérelmére hivatkozik, akkor részletesen szükséges előadnia, hogy konkrétan mely adat nyilvánosságra kerülése és milyen okból sérti aránytalanul valakinek az üzleti tevékenységét. Az alperes ezen kellően részletes nyilatkozat megtételét elmulasztotta. Mindemellett a másodfokú bíróság áttanulmányozta az érintett szakutasítást és azt állapította meg, hogy annak rendelkezései között nem található olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatala bárkinek is az üzleti tevékenysége végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna. A kiétekezési boltok havi bérleti díja (V. 28.) vonatkozásában sem egy egyértelműen meghatározott összeg került rögzítésre, hanem a bérleti díj maximális mértékének kívánalma, amiktől azonban az eltérés lehetséges. Ezen szabályozási mód folytán, még az annak mértékét meghatározó elem (nettó árbevétel) ismerete alapján sem lehet egyértelmű ismerethez jutni a tényleges bérleti díj összegére vonatkozóan.
- [29] A 11/2015. (I. 23.) OP, valamint a 40/2016. (IX. 16.) OP szakutasítások vonatkozásában az alperes ténylegesen arra hivatkozott, hogy azok személyes adatokat is tartalmaznak. A másodfokú bíróság a szakutasítások áttanulmányozása során azt állapította meg, hogy az azokban szereplő adatok, információk alapján egyetlen természetes személy sem azonosítható be, így az alperes ezen szakutasításokat a teljes adattartalmukkal közölni köteles.

- [30] Az alperes fellebbezése nem vezetett eredményre, ezért a másodfokú bíróság a Pp. 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte másodfokú perköltség megfizetésére, melynek mértékét a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a 4/A. §-a alapján állapította meg.
- [31] Az eljárás az Itv. 57. § (1) bekezdés o) pontja alapján illetékmentes.

[REDACTED] 2020. április 16.

[REDACTED]
a tanács elnöke

[REDACTED]
s.k.

előadó bíró

[REDACTED]
bíró