

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 7/2018. (VII. 5.) AB HATÁROZATA

a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdésében, a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy kizárólagos feljelentési joga megállapításával nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását és az állami büntetőigény érvényesítését.

Ezért az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december hó 31. napjáig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Ötven országgyűlési képviselő (levelezési cím: Képviselői Irodaház, 1054 Budapest, Széchenyi rkp. 19.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján indítványozta a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 266. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozók – hiánypótlási felhívást követően kiegészített – indítványukban arra mutattak rá, hogy a támadott rendelkezés egyes esetekben lehetlenné teszi a büntetőeljárás lefolytatását minősített adattal visszaélés miatt. A Btk. 266. § (2) bekezdése alapján ugyanis büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye. A szabály alkalmazása azonban azt eredményezi, hogy olyan esetekben, amikor az adott bűncselekményt a minősítő követi el – például azáltal, hogy a minősített adatot jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé vagy jogosult személy számára hozzáférhetlenné teszi [lásd a Btk. 265. § (1) bekezdés b) pontját], – a büntetőeljárás megindítására kizárólag az elkövető feljelentése alapján kerül sor. Az indítványozók úgy vélik, hogy ezekben az esetekben Magyarország tartalmilag lemond a titokvédelemben megvalósuló, és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 5. § (1) bekezdésében konkretizált közérdek védelméről.

- [3] Az indítványozók nézete szerint a támadott szabály ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség követelményével, mivel lehetőséget ad a minősítőnek arra, hogy szabad belátása szerint döntsön arról, ki ellen teszi meg a feljelentést visszaélés minősített adattal bűncselekmény miatt. A minősítő döntésével kapcsolatos aggályaik abból fakadnak, hogy a feljelentés mérlegeléséhez a jogalkotó nem írt elő normatív szempontokat, így a döntés önkényes jellege nem kizárható. Ezáltal a „felelősségre vonás tisztán emberi és nem jogi tényezőkön múlik” (indítvány-kiegészítés 2. oldal), aminek következtében nem érvényesül a törvény előtti egyenlőség. Ez oda vezet, hogy egyes esetekben a bűncselekmény feltáratlan marad, ami a „közérdekkel is ellentétes” (indítvány-kiegészítés 2. oldal).
- [4] A Btk. 266. § (2) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének jogállamiság-klauzulájával is ellentétes az indítványozók szerint. A minősített adattal visszaélés miatt indult büntetőeljárásokban ugyanis az állam érdekeinek védelme áll a középpontban. Az indítványozók szerint nem egyeztethető össze a jogállamiságból fakadó követelményekkel az a megoldás, hogy az állam (a titokgazda) maga döntse el, hogy adott esetben kezdeményez-e eljárást ezen érdekek védelmében. Ezen eljárásokban ugyanis „jelentős közérdekről van szó, hiszen a minősítésre is közérdekből indokolt esetben kerülhet sor szigorúan szabályozott módon” (indítvány-kiegészítés 2. oldal), így nem fogadható el, hogy szubjektív mérlegelésen alapuljon a büntetőeljárás megindítása.
- [5] Végül alkotmányos érvekre való hivatkozás nélkül rámutattak az indítványozók arra is, hogy a Mavtv. pontosan meghatározza a minősítésre jogosultakat, akik kizárólag személyek lehetnek, így „hibás a vizsgált jogszabályi rendelkezésben” a „szerv” feljelentési lehetőségének a rögzítése (indítvány-kiegészítés 2. oldal).
- [6] 2. Az Alkotmánybíróság eljárása során – szakmai álláspontjának kifejtése céljából – megkereste az igazságügyért felelős minisztert, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyelet elnökét.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő.”

- [8] 2. A Btk. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„266. § (2) Minősített adattal visszaélés miatt büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye.”

III.

- [9] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozók rendelkeznek-e indítványozói jogosultsággal utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján az Alkotmánybíróság „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.” Az Alkotmánybíróság ezért mindenképp megállapította, hogy a kezdeményezés – ötven országgyűlési képviselőtől – az Alaptörvény idézett rendelkezésének megfelelően, jogosultaktól érkezett.
- [10] Az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja és az Abtv. 24. § (1) bekezdése alapozza meg.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésébe foglalt határozott kérelem követelményeinek is. A kérelem megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, és amely az indítványozók indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont]. Tartalmazza továbbá az indítvány az eljárás megindításának indokait, megjelöli az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [a Btk. 266. § (2) bekezdés] és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, a XV. cikk (1) bekezdése]. Kellően indokolt a tekintetben is, hogy a kifogásolt szabály miért ellentétes az Alaptörvény

megjelölt rendelkezéseivel. Végül az indítvány kifejezett kérelmet rögzít arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályhely alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt.

IV.

- [12] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [13] 1. Az indítványozók a Btk. 266. § (2) bekezdését érintő kifogásaikat részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, részben pedig az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapították. Álláspontjuk szerint a támadott rendelkezés egyes esetekben kétségesse, sőt akár lehetetlenné teszi a büntetőeljárás lefolytatását minősített adattal visszaélés miatt. Ennek oka, hogy a Btk. 266. § (2) bekezdésében szabályozott feljelentési jogosultság értelmében, olyan esetben, amikor a minősített adattal visszaélést a minősítő – vagyis a Mavtv. 4. §-a értelmében az adott adatfajta minősítésére jogosult személy – követi el, a büntetőeljárás megindításának kizárólag ezen személy, vagyis az elkövető feljelentése alapján van helye.
- [14] A Btk. támadott 266. § (2) bekezdése a minősített adattal visszaélés tényállásához tartozó szabály. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során mindenekelőtt áttekintette a támadott rendelkezés és a kapcsolódó tényállás jogalkalmazási és tényállás-történeti szempontból lényeges vonásait.
- [15] 2. A Mavtv. alapján minősített adatok büntetőjogi védelmét a Btk. 265–266. §-ai biztosítják. A visszaélés minősített adattal büntetőjogi tényállást a Btk. 265. §-a rögzíti. A felelősségre vonás alapjául szolgáló tényállás rendelkezéseit a Btk. 266. §-a két szabállyal egészíti ki. Az (1) bekezdés – meghatározott időre – kiterjeszti a büntetőjogi védelmet a minősítés alatt álló adatokra is. A jelen indítvánnyal támadott (2) bekezdés pedig előírja, hogy a Btk. 265. §-ában rögzített tényállás miatt büntetőeljárás megindításának – elévülési időn belül – mindenkor kizárólag a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye. A minősítő olyan, a feladat- és hatáskörében minősítésre jogosult személy, aki szerepel a Mavtv. 4. § (1) bekezdésében foglalt felsorolásban, valamint aki a Mavtv. 4. § (2)–(3) bekezdései alapján átruházott hatáskörben járhat el.
- [16] A bűncselekmény által védett jogi tárgy a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott szigorúan titkos, titkos, bizalmas, illetve korlátozott terjesztésű minősítésű nemzeti vagy külföldi minősített adatok köre. Valamely adat minősítése – egyéb feltételek teljesülése esetén – akkor rendelhető el, ha a minősítéssel védhető közérdek a Mavtv. 5. § (1) bekezdésben meghatározott körbe tartozik. Ilyen minősítéssel védhető közérdek Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervezettel szembeni külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása. Az Alkotmánybíróság a 29/2014. (IX. 30.) AB határozatban megállapította, hogy a Mavtv. 5. § (2) bekezdése alapján valamely adat az alábbi három feltétel fennállása esetén védhető minősítéssel. „Az első feltétel, hogy a keletkezett adat [...] [a] minősítéssel védhető közérdekek [Mavtv. 5. § (1) bekezdés] körébe tartozzon. [...] A második feltétel, hogy az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetővé tételével károsítsa a minősítéssel védhető közérdeket. Végül, hogy az adat nyilvánosságának, megismerhetőségének korlátozása szükséges legyen. E három feltétel teljesülése esetén is az adat minősítéssel csak a legszükségesebb ideig védhető [Mavtv. 5. § (3) bekezdés]” {Indokolás [20]}.
- [17] A minősítéssel védhető érdekek körébe való tartozás önmagában tehát nem indok a minősítésre. Az ugyanis a kárközpontú minősítési rendszer alapul vételével történik. Ennek lényege, hogy minél nagyobb kárt okoz a minősített adat illetéktelen kezekbe kerülése, illetéktelen által történő megváltoztatása, annál magasabb szintű személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági követelményeknek kell érvényesülniük a védelem során.
- [18] A törvény továbbá abból indul ki, hogy a minősítésnek objektív alapja van: azért lesz az adat minősített, mert az adathoz való illetéktelen hozzáférés az állam valamely védhető érdekét ténylegesen károsítja és a kezdeményező, illetve a minősítő ezt a tényt állapítja meg. A minősítés tehát valamely nevesített közérdek védelmét szolgálja. A minősített adatok biztonságának a garantálása ezért szintén közérdek.
- [19] A minősített adat és az adat minősítéséhez fűződő közérdek védelmét szolgálja általánosságban a Btk. 265. §-ában rögzített büntetőjogi tényállás, míg konkrét esetben az állami büntetőigény érvényesítése, vagyis

a büntetőeljárás megindítása. A Btk. támadott 266. § (2) bekezdésében rögzített szabály ezen védelem érvényesítésének a feltételét rögzíti.

- [20] 3. A szabályozás történetiségét vizsgálva megállapítható, hogy a Btk. támadott rendelkezését némiképp eltérő szöveggel a Mavtv. 24. § (6) bekezdése építette be 2010. április 1-jei hatállyal az akkor hatályos törvénykönyv, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 224. §-ába értelmező rendelkezésként. A régi Btk. ezt megelőzően nem tartalmazott olyan szabályt, amely – az akkor hatályos minősítési kategóriáknak megfelelően – az államtitok és a szolgálati titok megsértése esetére a feljelentésre jogosultak körét korlátozta volna. Ezzel szemben önálló tényállásként nevesítette az államtitoksértés feljelentésének az elmulasztását.
- [21] A Mavtv. azon túl, hogy teljesen átalakította a minősített adatok védelmének a rendszerét, a régi Btk. 224. §-ának a beiktatásával megváltoztatta a kapcsolódó büntetőjogi védelmet is. Az új értelmező rendelkezés alapján szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, bizalmas minősítésű adattal, valamint korlátozott terjesztésű minősítésű adattal visszaélés miatt büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján volt helye. A Mavtv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás és a parlamenti vitában elhangzottak nem határozták meg az indokát a kizárólagos feljelentési jog bevezetésének.
- [22] A Btk.-ban a jogalkotó megtartotta a régi Btk.-ban alkalmazott szabályozási koncepciót. A támadott jogszabályi rendelkezés a korábbi szabályozás analógiájára előírja, hogy „[m]inősített adattal visszaélés miatt büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye.” A Btk. törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás nem ad magyarázatot a kizárólagos feljelentési jog deklarálására, csupán utal arra, hogy a hatályos szabályozás fenntartja a korábbi szabályozási megoldást.

V.

- [23] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság-klauzulából fakadó követelményekkel összefüggésben az alábbiak szerint vizsgálta meg a támadott szabályozást.
- [24] Az indítványban támadott törvényi rendelkezések vizsgálatánál az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.), valamint a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatában a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően rögzített szempontok figyelembe vételével járt el. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény jogbiztonságra vonatkozó B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele alapján arra jutott, hogy a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai alkalmazhatóságának a konkrét ügyben nincs akadálya [hasonlóan lásd: 31/2015. (XI. 18.) AB határozat].
- [25] 1. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen hangsúlyozza, hogy demokratikus jogállamban a büntető hatalom az állam közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek a felelősségre vonására. A jogellenes cselekmények mind ez egyén, mind a társadalom és a jogrend szintjén alkalmasak sérelem okozására. Ez utóbbi körbe tartozó, vagyis a társadalom és a jogrend hátrányára megvalósult sérelmek felismerése vezetett az állam büntető hatalmának, az állami büntetőigénynek az elismeréséhez. A büntetőhatalom gyakorlása egyrészt a büntető jogszabályok megalkotásában, másrészt ezen szabályok alkalmazásában, vagyis a bűncselekmények üldözésében és az elkövetők felelősségre vonásában nyilvánul meg. A büntető jogszabályok így nem csupán az állami büntetőhatalom gyakorlásának a termékei, hanem – egyúttal – a hatalomgyakorlás alapját is biztosítják és a kereteit is meghatározzák.
- [26] Az Alkotmánybíróság továbbá a jogállamiság – és azon belül a jogbiztonság – követelményeinek a teljesülését különös gondossággal vizsgálja az állami erőszak legális alkalmazásának a területén, vagyis a büntetőhatalom gyakorlásával összefüggésben.
- [27] A jogállamiságból és a jogbiztonságból az Alkotmánybíróság értelmezése szerint számos olyan követelmény fakad, amelyek a normában kifejeződő büntetőpolitikai döntés alkotmányos korlátait jelentik. Ezek köréből az Alkotmánybíróság az indítványozók érvei alapján az állami büntetőhatalom gyakorlásával összefüggésben az alábbiakat emelte ki.

- [28] Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a büntető hatalom gyakorlása, a büntetőjogi felelősségre vonás az állam alkotmányos kötelezettsége [715/D/1994. AB határozat, ABH 1997, 584, 588.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999. 75, 83.]. „A bűnüldözés kizárólagos joga egyben a büntető igény érvényesítéséről való gondoskodás kötelezettségét jelenti.” [40/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 288, 289.] „A bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik és a büntetés joga kizárólag az államot mint közhatalmat illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumából [ezért] a büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége következik. Ez az alkotmányos kötelezettség indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szervek hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez.” [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 517–518.] Az Alkotmánybíróság a kifejtettekkel összhangban hangsúlyozza: a büntetőhatalom gyakorlásának, a büntetőigény érvényesítésének intézmény-, és eszközrendszere közvetlenül alkotmányos jelentőségű. Ezen szempontokat közvetítő döntésében az Alkotmánybíróság kiemelte továbbá, hogy „a büntetőigény késedelem nélküli érvényesítése az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége, a jogállamiság normatív tartalmából és a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogból levezetett alkotmányos követelmény” (42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 518.).
- [29] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát a jogállamiság egyik kritériuma, hogy a büntető hatalom gyakorlása alkotmányosan korlátozott közhatalmi jogosítvány és egyben alkotmányos kötelezettség is az állam oldalán. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettsége a büntetőigény késedelem nélküli érvényesítése {legutóbb megerősítette a 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [43]}. Ha tehát a jogalkotó valamely magatartást büntetendőnek nyilvánít, köteles gondoskodni arról, hogy a felelősségre vonásra azzal összefüggésben ténylegesen sor kerüljön.
- [30] Az állami büntetőigény érvényesítésének a szükségessége és a kötelezettsége tehát az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból levezethető követelményekből fakad.
- [31] A támadott rendelkezés jellemzőinek vizsgálata során az Alkotmánybíróság fentebb megállapította, hogy az a minősített adattal visszaélés tényálláshoz tartozó szabály, amely a büntetőjogi felelősség érvényesítéséhez szükséges feltételt rögzít. Ilyen értelemben pedig az érintett tényállással kapcsolatosan meghatározza az állami büntetőigény érvényesítéséből fakadó állami kötelezettség teljesítését, valamint a felelősségre vonás folyamatában a büntető igazságszolgáltatási szervek részvételét. Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban a jogbiztonságból levezethető azon követelménnyel összefüggésben vizsgálta meg a támadott szabályt, amely a minősített adatok védelme körében az állami büntetőigény érvényesítését érintően az állam és a képviselőjében eljáró szervek oldalán fennáll.
- [32] 2. A bűncselekmény elkövetésekor az államnak büntetőigénye keletkezik az elkövető megbüntetésére. Az állami büntetőigény érvényesítésére irányuló közhatalmi tevékenységet az állam a büntető igazságszolgáltatás szervezetrendszerén keresztül gyakorolja. E szervezetrendszerben – az Alaptörvény 25. cikke értelmében – a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet végeznek, míg – az Alaptörvény 29. cikke értelmében – a közbiztonsági jogkört az ügyészség gyakorolja. Az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy „a legfőbb ügyész és az ügyészség [...] az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője”. Az ügyészség Alkotmányban rögzített közhatalmi jogkörét, ezen jogkör gyakorlásának a feltételeit pedig az állam köteles garantálni. Ilyen módon teljesíti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó, az állami büntetőigény késedelem nélküli érvényesítését megkívánó kötelezettségét.
- [33] Az állami büntetőigény érvényesítésének a feltételeit az igazságszolgáltatás szervei az egyes esetekben a büntetőeljárás keretei között vizsgálják. A fentiek értelmében az állam nem csupán jogosult, de köteles is gondoskodni arról, hogy a büntetőigény érvényesítése érdekében a büntetőeljárás meginduljon, illetve az eljárást a hatóságok lefolytassák.
- [34] Ezt a kötelezettséget jeleníti meg „a hivatalból való eljárás törvényben rögzített büntetőeljárás alapelve, amely szerint a büntetőügyekben eljáró hatóságok a törvényben megállapított feltételek fennállása esetén kötelesek a büntetőeljárást lefolytatni.” [40/1993. (VI. 30.) AB határozat ABH 1993, 288, 289–290.] Mindazon esetekben tehát, amikor az állami büntető igazságszolgáltatás szervei a büntetőeljárás megindítása iránt hivatalból intézkednek, megteszik a szükséges lépéseket az állami büntetőigény érvényesítése iránt. Azokban az esetekben ugyanakkor, amelyekben a hivatalból való eljárás elve nem érvényesül, az állami büntetőigény – és az azzal összefüggő állami alkotmányos kötelezettség – teljesülése nem feltétlen.
- [35] A hivatalból való eljárás főszabálya alól a kivételeket a büntető anyagi jogi szabályozás rögzíti. Ilyen, a hivatalból való eljárás elve alól kivételt jelentő szabály az indítványozók által támadott, a minősítő kizárólagos feljelentési jogát rögzítő jogszabályi rendelkezés is.

- [36] Hasonlóan a minősített adattal visszaélés bűncselekményhez, nem indul továbbá eljárás feljelentés hiányában a hamis vád és hamis tanúzás tényállásokhoz kapcsolódóan sem. Ezen felül nincs helye hivatalból való eljárásnak a magánindítvány hiánya esetén akkor, ha a Btk. értelmében a bűncselekmény elkövetője csak magánindítványra büntethető.
- [37] 2.1. A Btk. 32. §-a nevesíti a büntetőjogi felelősségre vonás akadályaként a feljelentés hiányát. A rendelkezés értelmében a jogalkotó a Btk.-ban határozza meg azokat az eseteket, amelyekben a bűncselekmény elkövetője csak az arra jogosult által tett feljelentésre büntethető.
- [38] A Btk. 32. §-ához fűzött indokolás szerint „[a] törvény ezzel egyértelművé teszi azt, hogy a hivatalból való eljárás elvétől kizárólag a büntető törvényben rögzített esetekben lehet eltérni.” Utal az indokolás arra is, hogy „a hatályos Btk. csak a Különös Részben, az igazságszolgáltatás elleni egyes bűncselekmények, a hamis vád és a hamis tanúzás vonatkozásában szabályozza a kizárólagos feljelentési jogot.” Az indokolás szövege szerint továbbá egyedül a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek (a továbbiakban: Be.) a feljelentés elutasítására és a nyomozás megszüntetésére vonatkozó rendelkezései alapján állapítható meg kizárólagos feljelentési jog esetén a feljelentés hiányának a jogkövetkezménye: az, hogy ilyen esetekben a feljelentés hiánya megakadályozza a felelősségre vonást.
- [39] Az indokolás szövegétől némiképp eltérően a Btk. Különös Része három olyan esetet nevesít, amelyekben a bűncselekmény elkövetője csak az arra jogosult által tett feljelentésre büntethető: a hamis vád, illetve a hamis tanúzás tényállás mellett a visszaélés minősített adattal tényállás rögzít kizárólagos feljelentési jogosultságot [lásd a Btk. 270. § (1) bekezdését és 274. §-át]. Ez utóbbi tényálláshoz tartozó szabálynak, a Btk. 266. § (2) bekezdésének az alkotmányosság vizsgálata a jelen alkotmánybíróági eljárás tárgya.
- [40] 2.2. A kapcsolódó jogszabályi környezetet áttekintve megállapította az Alkotmánybíróság, hogy a kizárólagos feljelentési jog meghatározása illeszkedik a Btk. szabályozási rendszerébe. A jogalkotó más esetekben is eltér a hivatalból való eljárás alapelvétől. A feljelentés és a magánindítvány jogintézményeivel az állami büntetőigény érvényesítését adott esetekben, tartósan vagy átmenetileg az eljárási jogosultsággal rendelkező büntető-eljárási hatóságoktól eltérő szervekre és személyekre telepíti.
- [41] Így az, hogy a jogalkotó az igazságszolgáltatási szervezetrendszeről független személyekből és szervből álló alanyi kört ruházott fel a minősített adattal visszaélés miatt a feljelentési jog gyakorlásával, önmagában nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon követelménnyel, hogy a büntető hatalom gyakorlása az állam alkotmányos kötelezettsége.
- [42] 3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a Btk. 266. §-ában választott konkrét szabályozási megoldás, vagyis az, hogy a feljelentési jog gyakorlására kizárólag a Mavtv. szerinti minősítő jogosult, megféle-e az indítványozók által felhívott és a jogállamiságból fakadó követelményeknek.
- [43] 3.1. Az Alkotmánybíróság ebben a megközelítésben különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy a Btk. 265. §-ában meghatározott bűncselekmény szabályozásán keresztül az állam kiemelt állami és társadalmi érdekeket véd. Minősítéssel ugyanis kizárólag meghatározott közérdek védhető. (Ezek a Mavtv. értelmében: Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervezettel szemben külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.) A minősítéssel védhető érdekek körébe való tartozáson túl a minősítéssel védeni rendelt adat esetében az a további feltétel is teljesül, hogy nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítja a minősítéssel védhető közérdeket. A minősítés elrendelése esetén továbbá az adat nyilvánosságának, megismerhetőségének a korlátozása szükségesnek is bizonyult. Mindezek következtében a konkrét adat azért lesz minősített, mert az ahhoz való illetéktelen hozzáférés az állam valamely védhető érdekét ténylegesen károsítja és a kezdeményező, illetve a minősítő ezt a tény megállapította.
- [44] A minősítés tehát valamely nevesített közérdek sérelmének a tényleges veszélye esetére kínál védelmet. A minősített adatok büntetőjogi védelmének a garantálása ezért szintén közérdek. Ezen érdekek védelmében különösen indokolt, hogy a bűncselekmény jogi tárgyát sértő magatartások miatt keletkezett állami büntetőigény érvényesítésére sor kerüljön. Ebben az esetben teljesül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó

azon kötelezettség, amely az állami büntetőigény érvényesítésében nyilvánul meg. Úgy ítélte meg ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy a minősített adatok büntetőjogi védelme körében az állam nem képes teljesíteni ezen kötelezettségét. Hiába rendelte ugyanis büntetni a jogalkotó a minősített adatok védelmét sértő jogellenes magatartásokat, a Btk. 266. § (2) bekezdésében rögzített, a jelen alkotmánybírósági eljárásban vizsgált rendelkezés következtében a felelősségre vonás a tényállás egyes eseteiben eleve kizárt. Az Alkotmánybíróság ezt a következtetést az alábbi gondolatmenet eredményeként vonta le.

- [45] 3.2. Az állam büntetőigényének az érvényesítése a minősített adat védelmére szolgáló tényállás kapcsán kizárólag a Mavtv. szerinti minősítő döntésének a függvénye annak következtében, hogy az e körbe tartozó szervet és személyeket a jogalkotó kizárólagos feljelentési jogosultsággal ruházta fel.
- [46] A feljelentés jogintézményéhez kapcsolódó, a feljelentési jog gyakorlását érintő szabály, hogy a Be. 171. § (2) bekezdése a hatóság tagja és a hivatalos személy, továbbá, ha külön törvény előírja, a köztisztviselő köteleességévé teszi a feljelentést a hatáskörében tudomására jutott bűncselekmény miatt.
- [47] Ez a feljelentési kötelezettség a minősített adat védelmének egyes eseteiben a hivatalból való eljárás szintjéhez közelíti a büntetőjogi védelmet. A Mavtv. szerinti minősítők egy része ugyanis a Be. utalt rendelkezése értelmében vett hatóságnak vagy hivatalos személynek minősül, így feljelentési kötelezettségüket a törvény megállapítja. Annak elmulasztása esetén azonban az érintetteknek büntetőjogi szankcióra nem, hanem munkajogi jogkövetkezményre kell számítaniuk. A Be. feljelentési kötelezettségre irányadó szabálya így önmagában nem garanciája a feljelentési jog gyakorlásának, az abból fakadó büntetőjogi védelem érvényesülésének.
- [48] A védelem szintjét, az ahhoz kapcsolódó állami kötelezettségek teljesítését ezen felül egy másik büntetőeljárás alapelv, az önvádra kötelezés tilalma rontja le. Ennek a tényállás azon megvalósulási eseteiben van jelentősége, amikor a minősítő személyes érdeke kerül szembe a minősített adat védelméhez fűződő és a feljelentéssel védeni rendelt közérdekkel. Akkor tehát, ha a minősítő személyes érdeke azt kívánja meg, hogy az elkövető felelősségre vonására a minősített adat védelmének a sérelme miatt ne kerüljön sor.
- [49] Az önvádra kötelezés tilalma értelmében senki sem kötelezhető arra, hogy önmagát terhelő vallomást tegyen és önmaga ellen bizonyítékot szolgáltatson. Az önvádra kötelezés tilalmának az egységes szakirodalmi álláspont értelmében természetesen része az önfeljelentés kötelezettségének a tilalma még azon ritka esetekben is, amikor az anyagi jog szabályai feljelentési kötelezettséget írnak elő. Az önvádra kötelezés tilalma és az abból fakadó önfeljelentés kötelezettségének a tilalma a konkrét tényállás vonatkozásában is alkalmazandó. A tilalom alkalmazása következtében pedig a minősítő mentesül a feljelentési kötelezettség alól azokban az esetekben, amikor a feljelentés a személyét érintené.
- [50] Az állami büntetőigény érvényesítését az utalt esetekben a szabályozás belső ellentmondása zárja ki. A kizárólagos feljelentési jog általános esetben a minősítő számára mérlegelési és döntési jogkört biztosít a minősített adat védelmét szolgáló tényállás alkalmazására, a büntetőeljárás kezdeményezésére. A kizárólagos feljelentési jogosultság és az önvádra kötelezés tilalma együttes alkalmazása esetén ugyanakkor a minősítő ténylegesen nincs döntési helyzetben a feljelentés előterjesztését érintően. A mérlegelési tevékenység teljesítése – és annak eredményeként a feljelentés előterjesztése – alól felmentést ad számára az önvádra kötelezés tilalma alapelvi rendelkezés.
- [51] A szabályozásban mutatkozó belső ellentmondással összefüggésben az Alkotmánybíróság ehelyütt csupán utal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből fakadóan a normák tartalmával szemben fennálló követelményekre. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ugyanis megállapítható a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető. [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46.] A jogbiztonság sérelmét jelentheti továbbá az is, ha a normaszöveg ugyan érthető, de végrehajthatatlan [10/2001. (II. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 147].
- [52] A Btk. 266. § (2) bekezdésével összefüggésben feltárt belső ellentmondás az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében tehát a normatartalommal összefüggő aggályokat is felvet. Jelen indítvány keretei között azonban az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség vizsgálata keretében arra szorítkozott, hogy a büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumból fakadó és az állami büntetőigény érvényesítését szolgáló állami alkotmányos kötelezettség teljesítését érintően foglaljon állást. Annak következtében ugyanis, hogy a jogalkotó a minősített adat védelmét sértő magatartásokat büntetendőnek nyilvánította, kötelessége gondoskodni arról – és olyan szabályozást kialakítani, amely garantálja –, hogy a felelősségre vonásra ténylegesen sor kerüljön. Ezen állami kötelezettség elmulasztása – ahogyan azt az Alkotmánybíróság fentebb részletesen kifejtette – a jogbiztonság sérelméhez vezet.

- [53] Az Alkotmánybíróság szerint a tényállás alkalmazása azon eseteiben, amelyekben a minősítő mentesül a feljelentési jog gyakorlásával összefüggő mérlegelési tevékenysége alól, nincs mód a minősített adat sérelme miatt a büntetőjogi felelősségre vonásra. A feljelentő feljelentési joga ugyanis kizárólagos, így más feljelentése alapján vagy hivatalból nem indítható büntetőeljárás. Az állami büntetőigény érvényesítésében ennek következtében jelentkező hiányosságot pedig egyéb garanciális rendelkezések sem segítenek kiküszöbölni. Nem tartalmaz ugyanis a kapcsolódó jogszabályi környezet olyan előírást, amely indokolt – kivételes – esetekben teret nyitna az állami igazságszolgáltatási szervek beavatkozása előtt a büntetőeljárás megindítása, az állami büntetőigény érvényesítése érdekében. Nincs tehát törvényes lehetőség arra, hogy ezen esetekben az állam büntetőigényét bármely módon érvényesíteni tudja.
- [54] Megfelelő garanciális rendelkezések hiányában pedig úgy ítélte meg az Alkotmánybíróság, hogy a kifogásolt rendelkezésben alkalmazott kizárólagos feljelentési jog az állami közhatalmi tevékenység olyan korlátozását valósítja meg, amely a jogbiztonságból fakadó és az állami büntetőigény érvényesítését szolgáló alkotmányos kötelezettség teljesítését a minősített adat védelmét szolgáló tényállás egyes eseteiben lehetetlenné teszi.
- [55] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a minősítő kizárólagos feljelentési jogának a rögzítése a Btk. 266. § (2) bekezdésében az állami büntetőigény érvényesítésével összefüggő alkotmányos kötelezettség olyan korlátozását valósítja meg, amely nem áll összhangban a jogállamiságból fakadó követelményekkel, vagyis az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [56] Megállapította ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy nem tartalmaz olyan garanciális elemet, amely az állami büntetőigény érvényesítésével összefüggő alkotmányos kötelezettség teljesítését szolgálná, és a szabályozást a jogállamiságból fakadó követelményekkel összhangba hozná.
- [57] Az Abtv. 46. § (1) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy ha a hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. A törvényhely (2) bekezdésének c) pontja alapján a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.
- [58] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen eljárásban vizsgált büntető anyagi jogi rendelkezés esetében lehetőség van arra, hogy az Abtv. 46. §-ában biztosított jogköre alapján, a hatályos jog kíméletével járjon el. Az Alkotmánybíróság észlelte ugyanis, hogy a szabályozás alaptörvény-ellenessége abból fakad, hogy a jogalkotó nem kellő körültekintéssel határozta meg a feljelentésre jogosult személyek körét. Nem gondoskodott arról, hogy olyan esetekben, amikor a minősítő feljelentési jogának a gyakorlását az önvádra kötelezés tilalma akadályozza, helyette a feljelentést más, arra alkalmas szerv vagy személy megtehesse. Ezért úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvénnyel való összhang helyreállítása nem a vitatott rendelkezés megsemmisítését, sokkal inkább a hatályos szöveg pontosítását, kiegészítését teszi szükségessé. Ilyen módon biztosíthatóvá válik, hogy a tényállás kellő garanciális elemmel, maradéktalanul szolgálja a minősített adatok védelmét.
- [59] Ezzel összefüggésben utal rá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése értelmében az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője a legfőbb ügyész és az ügyészség. A bekezdés 2. mondata szerint továbbá: „[a]z ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.” Az alkotmányozó hatalom ezáltal egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy az ügyészség alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alapjogok védelmét biztosító érvényesítése.
- [60] Az alkotmányozó hatalom érdekében, hogy az ügyészség ezen alapvető feladatának – amely az állami büntetőhatalom érvényesítésének kiemelkedő garanciája – eleget tudjon tenni, egyértelművé tette azt is, hogy az Alaptörvény az ügyészséget az egyik klasszikus hatalmi ágának sem alárendelt, önálló alkotmányos intézményként, a büntetőhatalom központi szereplőjeként határozza meg.
- [61] Az Alaptörvényben foglaltak az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát jelenítik meg. Az Alkotmánybíróság ugyanis több határozatban rámutatott, hogy „[a]z ügyészség mint egyik klasszikus hatalmi ágának sem alárendelt, önálló alkotmányos intézmény, a büntető hatalom központi szereplője. Alapvető feladata és joga az állam büntetőigényének tárgyilagos, pártatlan, az alkotmányos alapjogok védelmét biztosító érvényesítése a bíróság előtt.” [42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 524.; ld. még: 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 33; 3/2004. (II. 17.) AB határozat, ABH 2004, 48, 58.] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy egyet-

- len közhatalmi funkcióval rendelkező állami szervezet sem veheti át az ügyészség Alkotmányban rögzített közhatalmi jogkörét. (42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 523.)
- [62] A kifejtett szempontok alapján állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy „[a]z állam büntetőjogi igényének érvényesítésében az Alkotmány, a szervezeti törvények és a Be. a közvádloi jogkört az ügyészségre bízta, amelynek működéséért és működőképességéért az állam felel. Az ügyészség és más hatalmi ágak szervezetei [...] között a büntető igény léte, érvényesíthetősége tekintetében fennálló nézeteltérésnek, eltérő megítélésnek a kockázatát az államnak kell viselnie.” [Erről részletesen lásd: 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 305–306., 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 525.]
- [63] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azért, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdésében, a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy kizárólagos feljelentési joga megállapításával nem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményeknek megfelelően szabályozta a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását és az állami büntetőigény érvényesítését.
- [64] Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2018. december hó 31. napjáig tegyen eleget.
- [65] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a Btk 266. § (2) bekezdése között. Ezért az Alkotmánybíróság a törvényhely alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése vonatkozásában elutasította.
- [66] 5. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapította a szabályozás alaptörvény-ellenességét és annak orvoslására az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint jogkövetkezményt alkalmazott, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére vonatkozó indítványozói érvek megalapozottságának a vizsgálatát nem végezte el.

VI.

- [67] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2018. június 26.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3285/2015.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 106. számában.

