

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/3285-13/2015
Érkezett:	2017 MÁJ 25.
Példány:	1
Melléklet:	2
Kezelőiroda:	51



BELÜGYMINISZTERIUM
NEMZETI BIZTONSÁGI FELÜGYELET

1. sz. pld.

Alkotmánybíróság
alkotmánybíró

Budapest

Tárgy: állásfoglalás
Hiv. szám: II/3285-12/2015.
Iktatószám: BM/9839-2/2017.

Tisztelt [REDACTED]

Tájékoztatom, hogy a fenti hivatkozási számon megküldött – a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 266. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alaptörvény-ellenességével összefüggő – átiratát és az Alkotmánybíróság II/3285-11/2015. számú végzését tanulmányoztam.

Az átiratában, illetve a végzésben kifejtettek szerint országgyűlési képviselők indítványa alapján a Btk. 266. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés alaptörvény-ellenességének vizsgálata arra figyelemmel vált szükségessé, hogy a hivatkozott jogszabályi rendelkezés – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség követelményével, továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének jogállamiság klauzulájával ellentétesen – lehetőséget ad a minősítő számára annak eldöntésére, hogy ki ellen teszi meg a feljelentést visszaélés minősített adattal bűncselekmény miatt, illetve amennyiben a minősítő maga követi el a bűncselekményt, a büntetőeljárás megindítására kizárólag az elkövető feljelentése alapján kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság végzésében feltett kérdésekkel összefüggésben megfogalmazott álláspontomról az alábbiak szerint tájékoztatom.

- *Figyelemmel a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) 20. § (2) bekezdés h), j) és k) pontjaira, mely esetekben, milyen módokon jut, illetve juthat a Felügyelet tudomására olyan magatartás, amely felveti a büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezésének a lehetőségét?*

A Mavtv. **20. § (2) bekezdés h) pontja** alapján a Felügyelet hatósági ellenőrzést éves ellenőrzési terv alapján végez, a Mavtv. hatályba lépése óta *526 alkalommal* került sor a minősített adat biztonságával kapcsolatos hatósági ellenőrzésre, amelyek során 2010. április 1. napjától *egyetlen esetben sem* észlelt a Felügyelet olyan magatartást, amely felvetette a büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezésének a lehetőségét.

A Mavtv. **20. § (2) bekezdés j) pontjának** 2010. április 1. napjától és 2016. december 31. napjáig hatályos rendelkezése értelmében *a Felügyelet kivizsgálja a minősített adatok védelmét érintő bejelentéseket*. Ezen jogszabályi hely alapján a Felügyelethez az érintett időszakban az alábbi esetekben érkezett bejelentés:

1. Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának (a továbbiakban: Bizottság) elnöke [REDACTED] 2010. szeptember 15-ei számának első és harmadik oldalán megjelent, [REDACTED] kapcsolatban tett bejelentést, amely szerint a cikk nemzeti minősített adatokat tartalmaz.
2. Fogvatartott személy tett bejelentést az ügyében keletkezett minősített adatoknak a rendőrség által történő elvesztéséről.
3. Fogvatartott személy tett bejelentést arról, hogy a bíróságtól a bírósági tárgyalással kapcsolatosan megkapott iratmásolatok között minősített adatok is voltak.
4. Ügyvéd tett bejelentést minősített adatot tartalmazó adathordozó szabálytalan kezelésével kapcsolatban.
5. Állampolgár tett bejelentést minősített adat biztonságának megsértéséről.

A hivatkozott pont 2017. január 1. napjától hatályos rendelkezése szerint a *Felügyelet* kizárólag a minősített adatok védelmét érintő, a 19. § (1) bekezdésében meghatározott események kivizsgálására köteles, amely alapján azonban az idei évben nem érkezett a Felügyelethez megkeresés.

A Mavtv. 20. § (2) bekezdés k) pontjában meghatározott esetekben a Felügyelet az eljárását azon minősített adatot kezelő szerv vezetőjének tájékoztatása alapján végzi, amely szerv vonatkozásában megvalósult valamely, a Mavtv. 19. § (2) bekezdésében meghatározott esemény vagy körülmény. Ezen jogszabályhely alapján a Felügyelethez 2010. április 1. napját követően 209 esetben érkezett tájékoztatás minősített adatok elvesztéséről, illetéktelen személy tudomására jutásáról, vagy minősített adat biztonságának megsértéséről, amelyből 52 esetben tett feljelentést a minősítő. Ezzel összefüggésben indokoltnak tartom azonban annak jelzését, hogy a Felügyelet nyomozó hatósági jogkörrel nem rendelkezik, az eljárásai során feladat- és hatásköre kizárólag a jogszabálysértésre okot adó körülmények vizsgálatára terjedhet ki.

- *Milyen gyakorisággal végez a Felügyelet a Mavtv. 20. § (2) bekezdés h), j) és k) pontjai szerinti hatósági felügyeletet, ellenőrzést, illetőleg kivizsgálásokat, és milyen szervekkel, hatóságokkal közli azok eredményeit?*

A Felügyelet az előző kérdésre adott válaszokban részletezett gyakorisággal végzett hatósági ellenőrzést, illetve kivizsgálást, amelyek eredményét az ellenőrzött szerv vezetőjével vagy biztonsági vezetőjével, illetve a bejelentő személlyel közölte.

Az előzőekben foglaltakon túlmenően indokoltnak tartom jelezni, hogy a Mavtv. 21. § (2) bekezdése értelmében a minősített adat védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter – egyebek mellett – a Felügyelet beszámolója alapján a Mavtv. 19. § (2) bekezdés j) és k) pontjában foglalt esetekről szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja az Országgyűlés nemzetbiztonsági, valamint honvédelmi és rendészeti ügyekkel foglalkozó bizottságát is.

- *Van-e egyéb mód vagy lehetőség arra, hogy a Felügyelet tudomására jusson olyan magatartás, amely felveti a minősített adatok védelmére vonatkozó büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezésének a lehetőségét (pl.: van-e lehetőség közérdekű bejelentésre)?*

A Mavtv. szerint nincs egyéb mód.

- *Amennyiben a Felügyelet a minősített adattal összefüggésben visszaélést tapasztal, megteszi-e az igazságszolgáltatási szerveknél a vélelmezett elkövető ellen a büntető feljelentést, vagyis kezdeményezi-e az érintett büntetőjogi felelősségre vonását? Az elmúlt évek tapasztalatai alapján erre volt-e precedens és ha igen, hány alkalommal?*

A Felügyelet nem tesz büntető feljelentést arra figyelemmel, hogy a Btk. 266. § (2) bekezdése alapján azt kizárólag az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy teheti meg minősített adattal történő visszaélés esetében. Ugyanakkor a Felügyelet minden esetben vizsgálja azt, hogy a Mavtv. 19. § (2) bekezdése alapján a minősített adatot kezelő szerv vezetője értesítette-e a minősítőt, a további szükséges intézkedések megtétele érdekében.

- *A büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezésekor, amennyiben tehát a Felügyelet a Btk. 266. § (2) bekezdése alkalmazásával jár el, saját gyakorlatában hogyan alkalmazza a törvényhelynek „az adott adatfajta minősítésére jogosult” kitételét, azt megszorító jellegű rendelkezésnek tekinti-e?*

A Felügyelet nem kezdeményez büntetőjogi felelősségre vonást.

Az Alkotmánybíróság végzésében feltett kérdésekre adott válaszokon túlmenően a Btk. 266. § (2) bekezdése alkalmazásával, illetve az alkalmazás gyakorlati tapasztalataival összefüggő álláspontom az alábbiakban összegezhető.

Megítélésem szerint a Btk. 266. §-ában foglalt, a minősítésre jogosult szerv vagy személy feljelentésének, mint a büntetőeljárás megindítása feltételének az előírása azt a célt szolgálja, hogy **a minősítésre jogosult lehetősége és egyben feladata legyen annak eldöntése, hogy az adott minősített adattal kapcsolatos bűncselekmény esetén kívánja-e a büntetőjogi felelősség megállapítását vagy sem.** Ez a rendelkezés azt a jogalkotói szándékot kívánja érvényre juttatni, hogy a minősítésre jogosultnak legyen lehetősége annak mérlegelésére, hogy adott esetben mi szolgálja a Mavtv. 5. § (1) bekezdésében meghatározott, minősítéssel védhető közérdek megóvását. Elképzelhetőek ugyanis olyan esetek, amikor egyértelműen kisebb kárt okoz az, ha az állam nem érvényesíti a büntetőjogi felelősségre vonást és más módon gondoskodik a védhető közérdekek védelméről. Ezt az is alátámasztja, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 2010. április 1-je után, tehát a Mavtv. hatálybalépését követően nem rendelte büntetni az *államtitoksértés feljelentésének elmulasztását*, amelyet ez előtt az időpont előtt a régi Btk. 223. §-a tartalmazott. Tehát a jogalkotó kifejezetten megváltoztatta azt a korábbi szabályozást, amely legalábbis az államtitoksértés esetén mindenki kötelezettségévé tette a feljelentés megtételét.

A Btk. hivatkozott rendelkezése alapján az *adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy* feljelentése alapján van helye büntetőeljárásnak. A Mavtv. rendelkezései alapján az *adott adatfajta minősítésére jogosult szerv* fogalom a Mavtv. 4. § (1) bekezdésében meghatározott, feladat- és hatáskörben minősítésre jogosult minősítők által képviselt szervezet jelenti. Az *adott adatfajta minősítésére jogosult személy* kapcsán azonban kiemelést érdemel, hogy különbséget kell tenni a Mavtv.-ből fakadóan minősítésre jogosult, illetve az általuk átruházott minősítői jogkörrel rendelkező személyek között. Amennyiben ugyanis a Mavtv. 4. § (2) és (3) bekezdései alapján **minősítésre jogosult által átruházott jogkörben eljáró minősítő** követi el a visszaélés minősített adattal bűncselekményt és büntető feljelentést nem tesz, akkor – álláspontom szerint – a minősítői jogkört delegáló személy feljelentése alapján kezdeményezhető a büntetőeljárás. A **Mavtv.-ből fakadóan minősítői jogkörrel rendelkező személyek** között azonban – adott esetben – előfordulhat, hogy akár közjogi méltóságok,

állami vezetők is érintettek lehetnek a büntetőeljárás megindításában. Ezen esetekben a büntető feljelentés elmaradásakor problémát jelenthet, hogy nincs olyan, az előzőekben említett szerv vagy személy, amely vagy aki a büntető feljelentés megtételére jogosult lenne.

Amennyiben a Felügyelet, mint a minősített adatok védelméért felelős hatósági jogkörrel rendelkező szervezet az előzőekben ismertetett személyi kört érintően tudomást szerez olyan magatartásról, amely felveti a büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezésének a szükségességét, a Felügyelet részéről büntetőeljárás kezdeményezése a Mavtv. 20. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésre tekintettel aggályos. A Mavtv. hivatkozott rendelkezése értelmében ugyanis **a Felügyelet a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter irányítása alatt álló, kormányrendeletben kijelölt szervezet keretében működő, önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szervezet.** Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 15/2014. (IX. 5.) BM utasítás 2. függeléke 2.4.0.4. alcímének 1. pontja sem, amely szerint a Felügyelet a belügyminiszter irányítása alatt álló, **a rendészeti államtitkár alárendeltségében működő, főosztály jogállású hivatali egység.** Ezen jogszabályi környezetben tehát azért állhat elő aggályos helyzet, mert adott esetben a főosztályi jogállású Felügyeletnek vagy a főosztályvezetői jogállású elnöknek ad absurdum a köztársasági elnök, a belügyminiszter, illetve más, a Mavtv.-ben meghatározott más közjogi méltóság vagy állami vezető ellen kellene büntető feljelentést kezdeményeznie.

Az Alkotmánybíróság által felvázolt problémakörre – az előzőekben összefoglalt körülményekre figyelemmel – megoldást álláspontom szerint az jelentene, ha azon esetekben, amikor a minősítő a saját adatára vonatkozóan követi el a bűncselekményt és nem tesz feljelentést és ezért a Felügyelet részéről felmerül a büntetőjogi felelősségre vonás kezdeményezésének szükségessége, a Felügyelet tájékoztatása alapján a **legfőbb ügyész** feladat- és hatáskörébe kerülne a büntető feljelentés megtételének lehetősége a vélelmezett elkövető ellen. Magyarország Alaptörvényének értelmében **a legfőbb ügyész független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint köztisztviselő az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője,** aki feladatának ellátása során csak az Alaptörvényre, a törvényekre és más jogszabályokra kell, hogy tekintettel legyen és sem más szervnek, sem egyetlen közjogi méltóságnak nincs alárendelve. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény pedig kifejezetten rögzíti, hogy a legfőbb ügyész sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására.

Megítélésem szerint ezen tényekre figyelemmel a jelzett vitás helyzet megnyugtató módon történő rendezéséhez a büntetőeljárás megindításának alapját képező, a legfőbb ügyész feladat- és hatáskörébe delegált feljelentés megtételének lehetősége járulna hozzá.

Budapest, 2017. május 23

Tisztelettel:




Tapa Barnabás
 elnök

Készült: 2 pld/2 lap
 Kapják: 1. sz. pld. Címzett
 2. sz. pld. NBF Irattár