



IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/32/4/2016.

[REDACTED]
alkotmánybíró

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tárgy: a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 266. § (2) bekezdésével kapcsolatos alkotmánybíróvási megkeresés

Tisztelt [REDACTED]

[REDACTED] állásfoglalást kért az országgyűlési képviselők egynegyedének azon indítványával kapcsolatban, amely a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.). 266. § (2) bekezdésének utólagos normakontrollját kezdeményezte. A megkereséssel kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatom.

I. Jogi háttér

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alaptörvény XV. cikke rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő, minden ember jogképes. Kimondja, hogy Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

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

3. A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény releváns rendelkezései:

4. § (1) Feladat- és hatáskörében minősítésre jogosult

a) a köztársasági elnök,

b) az Országgyűlés elnöke,

c) az országgyűlési bizottság elnöke,

d) az Alkotmánybíróság elnöke,

e) a Kúria elnöke,

f) a bíróság elnöke,

- g) az Országos Birósági Hivatal elnöke,
- h) a legfőbb ügyész,
- i) az ügyészség vezetője,
- j) az alapvető jogok biztosa,
- k) a Magyar Nemzeti Bank elnöke,
- l) a Kormány tagja,
- m) a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos,
- n) a Kormány ügyrendje szerint működő testület vezetője,
- o) az autonóm államigazgatási szerv vezetője, az önálló szabályozó szerv vezetője, a kormányhivatal vezetője,
- p) a rendvédelmi szerv központi szerve, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat vezetője,
- q) a rendőrségről szóló törvényben meghatározott
 - qa) az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv vezetője,
 - qb) belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv vezetője,
 - qc) terrorizmust elhárító szerv vezetője,
- r) az Országgyűlési Őrség parancsnoka,
- s) az idegenrendészeti hatóság vezetője, a menekültügyi hatóság vezetője,
- t) a Nemzeti Biztonsági Felügyelet vezetője,
- u) Magyarország külképviseletének vezetője, valamint a nemzetközi szerződésben meghatározott kötelezettségvállalás teljesítése érdekében más államhoz, nemzetközi szervezethez vagy regionális együttműködés központjába delegált önálló képviseleti hatáskörrel rendelkező személy, és
- v) törvény által minősítésre feljogosított személy.

(2) Az (1) bekezdés szerinti minősítők minősítői jogkörüket írásban

- a) Szigorúan titkos! minősítési szintű adat esetén a helyettesükre, valamint a Kormány tagja a közigazgatási államtitkár, az államtitkár és a helyettes államtitkár, valamint a Kormány tagja a közigazgatási államtitkár, az államtitkár és a helyettes államtitkár,
- b) Titkos!, Bizalmas! és Korlátozott terjesztésű! minősítési szintű adat vonatkozásában az irányításuk alatt álló, közhatalmi jogosítványokkal felruházott szervben vezetői megbízással rendelkezőkre, illetve vezetői beosztásba kinevezettekre átruházhatják.

(3) A honvédelemért felelős miniszter, a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter, a külpolitikáért felelős miniszter, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, valamint az (1) bekezdés p)-s) pontjában meghatározott vezető a honvédelmi, a nemzetbiztonsági, a külügyi és a nemzetközi kapcsolatokkal összefüggő, a minősített adat védelmének szakmai felügyeletével kapcsolatos, továbbá a bűnüldözési feladatok körében minősítési jogkörét belső szabályzatban az

alárendeltségébe tartozó, vezetői megbízással rendelkező, illetve vezetői beosztásba kinevezett más személyre és a minősített adat felülvizsgálatába bevont felülvizsgálati szakértőre írásban átruházhatja. A bűnüldözési feladatok körében ez a jogosítvány a legfőbb ügyészt és az ügyészség vezetőjét is megilleti.

20. § (1) A Nemzeti Biztonsági Felügyelet feladata a minősített adat védelmének hatósági felügyelete, a minősített adatok kezelésének hatósági engedélyezése és felügyelete, valamint a telephelyi iparbiztonsági hatósági feladatok ellátása. A Nemzeti Biztonsági Felügyelet a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter irányítása alatt álló, kormányrendeletben kijelölt szervezet keretében működő, önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szervezet.

(2) A Nemzeti Biztonsági Felügyelet

g) ellenőrzi a minősítők minősítési gyakorlatát, ennek eredményeként egyedi vagy általános ajánlást bocsáthat ki az egységes minősítési gyakorlat kialakítása érdekében, illetve kezdeményezheti a minősítés felülvizsgálatát,

h) ellátja a minősített adatot kezelő szervnél a minősített adat kezelésének hatósági felügyeletét, ellenőrzi a minősített adat védelmére vonatkozó jogszabályok, valamint a személyi, fizikai, adminisztratív és elektronikus biztonsági szabályok betartását,

i) az arra jogosult gazdálkodó szervezetek részére telephely biztonsági tanúsítványt ad ki, jogosult a telephely biztonsági tanúsítvány módosítására vagy a már kiadott tanúsítvány visszavonására,

j) kivizsgálja a minősített adatok védelmét érintő bejelentéseket,

k) a minősített adatot kezelő szervnél kivizsgálja a minősített adatok elvesztésével, illetéktelen személy tudomására jutásával, valamint a biztonság megsértésével kapcsolatos eseményeket,

II. Az indítvány

Az indítványozó képviselők álláspontja szerint a Btk. említett rendelkezése ellentétes az Alaptörvénnyel, mivel a minősített adattal visszaélés miatti büntetőeljárás megindítását a minősítésre jogosult szerv vagy személy feljelentéséhez köti. Álláspontjuk szerint ez sérti az Alaptörvény B) cikkében szereplő jogállamiság elvét, mert nem elfogadható, hogy a feljelentéshez kötött büntetőeljárás keretében, amennyiben az állam érdekeiről van szó, akkor az állam, mint titokgazda döntse el, hogy kezdeményez-e büntetőeljárást. Az indítványozók véleménye szerint a rendelkezés sérti az Alaptörvény XV. cikkében foglalt törvény előtti egyenlőséget is, mivel a titokgazda önkényes döntésétől függ, hogy válogasson az azonos cselekményt (minősített adattal visszaélést) elkövető személyek között. Ezzel kapcsolatban a következőkre szeretném felhívni a figyelmet.

III. Az indítványban foglaltak értékelése

1. Az Alkotmánybíróság törvény előtti egyenlőséggel kapcsolatos gyakorlata alapján a jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy *„a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie”* {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [243]}.

A Btk. 266. § (2) bekezdése szerinti korlátozás a minősített adat megőrzésének a védelmében került a törvénybe. A minősített adat tartalmát és jogosulatlan általi megismerésének káros hatásait leginkább az adott konkrét adat minősítője ismeri. Ő az, aki tisztában van azokkal a körülményekkel, amelyek szükségessé teszik, hogy egy adat védett legyen, ő tudja megítélni, hogy a nyilvánosságra hozatal mennyiben sérti vagy veszélyezteti Magyarország érdekeit. Indokolt ezért, hogy az adattal kapcsolatban a legszélesebb információkkal rendelkező minősítő legyen az, aki az ismeretei alapján esetről esetre eldönti, hogy a minősítéssel védett érdeket szolgálja-e a büntetőeljárás megindítása, vagy az nagyobb érdeksérelemmel járna, mint maga a bűncselekmény.

Ugyancsak alátámasztja a minősítő e mérlegelési jogosultságának létét az, hogy a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) felépítése, valamint a minősített adatok létrejöttével és kezelésével kapcsolatos szabályozás alapján a minősítésre jogosult személynek kiemelt szerepe van a minősített adat védelme vonatkozásában. A Mavtv. szerint a minősítő végzi a minősítés mellett a nemzeti minősített adat felülvizsgálatát, felülbírálatát, illetve a megismerési engedély kiadása is a hatáskörébe tartozik, azaz tulajdonképpen ő rendelkezik az adattal. Emiatt a gyakorlati szempontok alapján is megállapítható, hogy a Mavtv. 4. §-a szerinti minősítőket, és nem egy, az adattartalommal és védelem intenzitásának igényével tisztában nem lévő külső szervet célszerű a Btk. 266. § (2) bekezdés szerinti jogkörrel felruházni.

Az előbbieken túl fontos kiemelni, hogy ha a minősítő maga követi el a bűncselekményt oly módon, hogy a minősített adatot jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé teszi, vagy jogosult személy részére hozzáférhetetlenné teszi, akkor ő ugyan nem köteles saját magát emiatt feljelenteni (önfeljelentési kötelezettség hiánya), azonban a Be. 171. § (2) bekezdése alapján a szervezet más tagjai, vagy az egyéb hivatalos személyek kötelesek a hatáskörükben tudomásukra jutott bűncselekmény feljelentésére. Ilyen esetben az ügyet nyilvánvalóan a minősítő felettesének is ki kell vizsgálnia. A minősítő által elkövetett visszaélésszerű cselekmény ráadásul más büntetőjogi tényállást is megvalósíthat. Így például az eset valamennyi körülményének vizsgálata után az a következtetés is levonható, hogy a minősítő hivatalos személyként hivatali kötelességét jogtalan előny szerzése vagy jogtalan hátrány okozása céljából megszegte, hivatali hatáskörét túllépte, vagy hivatali helyzetével visszaélt. Ha tehát a feltételek fennállnak, hivatali visszaélés (Btk. 305. §) miatt a minősítővel szemben bárki feljelentést tehet. Emellett az Mavtv. 20. § (2) bekezdés g) pontja alapján a Nemzeti Biztonsági Felügyelet ellenőrzi a minősítők minősítési gyakorlatát, ennek eredményeként egyedi vagy általános ajánlást bocsáthat ki az egységes minősítési gyakorlat kialakítása érdekében, illetve kezdeményezheti a minősítés felülvizsgálatát, míg a Mavtv. 20. § (2) bekezdés j) pontja értelmében a Felügyelet hatáskörébe tartozik a minősített adatok védelmét érintő bejelentések felülvizsgálata is. Ezek alapján tehát a minősítő tevékenységének ellenőrzése biztosított.

Ki kell emelni, hogy ha bárki kezdeményezhetné minősített adattal visszaélés miatt a büntetőeljárást, nemcsak az történné, hogy valószínűleg nem lenne a kezdeményező az összes információ birtokában, és így az eljáró nyomozóhatóságok lényegében folyamatosan megszüntetnék az eljárásokat, hanem ez azt is eredményezné, hogy a nyomozás során a minősített adat tartalmát és annak megsértését a nyomozóhatóság vizsgálná. Viszont ez, amellet, hogy a minősített adatot szélesebb körben tenné megismerhetővé, amivel az államrezon sérülne, azt is eredményezné, hogy lényegében a nyomozóhatóság a minősítőt tudná csak megkeresni, mivel csak a minősítő tud adekvát választ adni arra a kérdésre, hogy a megsértés releváns-e. Ha a nyomozóhatóság a minősítő nélkül tudna dönteni erről, az lényegében azt jelentené, hogy átveszi a minősítési felelősséget. Ez viszont azt vonná maga után, hogy az a specialitás, ami a minősítési felelősségből következik a Mavtv. szerint, kikerülne ebből a körből.

Álláspontom szerint tehát a beadvánnyal érintett szabályozás – a fenti okokra is figyelemmel – megfelel a jogegyenlőség fenti értelmezése szerinti követelményeknek, így nem sérül az Alaptörvény XV. cikkében foglalt törvény előtti egyenlőség.

2. Megalapozatlannak tűnik továbbá az indítványozók azon megállapítása is, hogy miután a Mavtv. meghatározza a minősítésre jogosultakat, és ezek kizárólag személyek lehetnek, ezért hibás a Btk. 266. § (2) bekezdésében a „szerv ... feljelentésének” szükségességét előírni. E tekintetben felhívom a figyelmet a Mavtv. 4. § (1) bekezdés p) pontjára, amely minősítőként határozza meg a rendvédelmi szerv központi szervét, ezért szükséges és indokolt a Btk. vizsgált rendelkezésében is a „szerv” szövegrészt megjeleníteni.



3. A fentiek alapján véleményem szerint a Btk. hatályos szabályozása nem mutat ütközést az Alaptörvény rendelkezéseivel, kellően megalapozott és problémamentesen alkalmazható, ezért a kérdéses tényállás módosítását szükségtelennek tartom.

4. Hangsúlyozni kívánom továbbá a beadvánnyal kapcsolatban, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani {33/2015. (XII. 3.) AB határozat, Indokolás [19]}.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2016. április „13”

Üdvözlettel:

 
Dr. Trócsányi László
Miniszter

