

Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

tárgy: indítvány alkotmányellenesség
utólagos megállapítására

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott Dr. Szabó Máté (Eötvös Károly Közpolitika Intézet képviselőjében, 1131 Budapest, Ulászló u. 43.), Dr. Alexa Noémi ügyvezető igazgató (Transparency International Magyarország képviselőjében, 1076 Budapest, Garay utca 29-31.), Dr. Dénes Balázs elnök (Társaság a Szabadságjogokért képviselőjében, 1184 Budapest Víg u. 28.) az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (továbbiakban: Abtv.) 1. § b) és e) pont; 21. § (2) bekezdés és 37. § alapján

INDÍTVÁNYOZZUK,

hogy az Alkotmánybíróság

- I. állapítsa meg, hogy az Országgyűlés alkotmányos mulasztást idézett elő azzal összefüggésben, hogy a minősített adatok védelméről szóló **2009. évi CLV. törvény** (továbbiakban: Mvtv.) szabályai között

- a minősítés feltételeinek elnagyolt meghatározásával nem határozta meg a minősítéssel történő nyilvánosságkorlátozás tartalmi garanciáit, és
- nem biztosítja törvényi szinten a minősítéssel történő nyilvánosságkorlátozás feletti tartalmi bírósági kontroll lehetőségét, és kötelezze a megalkotni elmulasztott rendelkezések pótlására, valamint

- II. állapítsa meg

az Mvtv. 5. § (1) bekezdés f) pontja;

11. § (3) bekezdésének „a perben csak olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték” mondata;

a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény

(továbbiakban: Nbtv.) 3. számú mellékletében szereplő „fontos és bizalmas munkakör betöltésére jelölt, illetve ilyen munkakört betöltők biztonsági ellenőrzéséhez „C” típusú ellenőrzés” kérdőívének;

a 68. § (4) bekezdés a) pont és c) pontjának „a Bizottság és a Honvédelmi Bizottság tagja” tagmondatának;

a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.)

26. § (5) bekezdésének „a perben csak olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték” mondatának, valamint

a **büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény** (továbbiakban: Btk.) 224. § „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 van helye” mondatának;

alkotmányellenességét, és semmisítse meg azokat.

Az indítvánnyal támadott jogszabályhelyek – álláspontunk szerint – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe, 7. § (1) bekezdésébe, 8. § (2) bekezdésébe, 54. § (1) bekezdésébe, 57. § (1) és (5) bekezdéseibe, 59. § (1) bekezdésébe, 61. § (1) bekezdésébe ütköznek, illetve ezekkel összefüggésben merül fel alkotmányos mulasztás.

Indokaink az alábbiak:

1. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásával szembeni garanciák elégtelensége

Az Mvtv. 3. § 1. a) pontja és 5. §-a határozza meg az adatok minősítésének törvényi feltételeit, ezek a rendelkezések alkotják az Mvtv. fogalmi rendszerének magját. Az adatok minősítésével az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt, a közérdekű adatok megismerésének, illetőleg terjesztésének jogát korlátozzák konkrét esetben, és a minősítés szabályai az alapjog korlátozásának normatív kereteit határozzák meg. Álláspontunk szerint a korlátozás szabályai hiányosak, így nem felelnek meg az alapjog-korlátozással szemben az Alkotmány által támasztott követelményeknek.

Az Mvtv. 5. §-ának (2) bekezdése szerint az adat minősítéssel akkor védhető, ha az a törvényben felsorolt minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozik, nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen számára való hozzáférés vagy a jogosult számára hozzáférhetetlenné tétel károsítaná a minősítéssel védhető közérdeket, és ezért a nyilvánosságát, illetve megismerhetőségét korlátozni szükséges. A minősítés tartalmi kritériumainak tehát központi eleme a minősítéssel védhető közérdek, a nyilvánosságkorlátozás csak ezekre hivatkozással történhet meg.

Az Mvtv. tehát – a korábban hatályos szabályoktól eltérően – nem állapít meg államtitokköröket. Ez önmagában nem okozna alkotmányellenességet, ám az elfogadott törvény az így kiiktatott garancia helyébe nem állít a minősítő lehetőségeit korlátozó más törvényi biztosítékot. Ez pedig álláspontunk szerint a közérdekű adatok megismeréséhez való jognak aránytalan, alkotmányellenes korlátozásához vezet. Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában elvi élel rögzítette, hogy „a közérdekű adatok megismerésének alapjoga közvetlenül és lényegesen sérül, a minden törvény garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással”.

Nem szerepel a törvényben olyan korlát, amely alapján tilos lenne a minősítés a nyilvánosságra hozatal megakadályozása vagy késleltetése, jogszabálysértés vagy adminisztrációs hiba, illetve a hatékonyság hiányának leplezése, a verseny

elkerülése, vagy valamely személy vagy szervezet jó hírnevének védelme érdekében; nincs a törvényben olyan korlát, amely megtiltaná az olyan adat minősítését, amely hozzáférhetővé tételéhez, nyilvánosságához nyilvánvalóan nagyobb közérdek fűződik, mint a minősítéshez fűződő közérdekhez. Nincs továbbá lehetőség a minősítés indokoltsága tartalmi felülvizsgálatának kezdeményezésére a polgárok által. Ezek a korlátok a törvényjavaslat eredeti szövegében szerepeltek, a titokkörüi jegyzék elmaradása miatt szükséges újabb (a titokkörüi jegyzéket helyettesítő) garanciákat jelentettek. A törvényalkotás folyamatában azonban e fontos biztosítékok kimaradtak a normaszövegből, így a minősítés végül alkotmányossági szempontból szükséges tartalmi korlátok nélküli lehetőséggé vált.

Az Mvtv. által megkövetelt egyetlen érdemi tartalmi korlát az, hogy a minősítéssel védhető közérdeket kell igazolnia a minősítőnek. Az államtitokkörök megszűnése és a megszűnéssel szükségessé váló más jogállami garanciák nélkülözése gyakorlati jogalkalmazási problémákat is szül, mivel a minősítő egyedül az Mvtv. 5. § (1) bekezdésében felsorolt igen elvont jogi fogalmakra támaszkodhat. Tekintettel arra, hogy a minősítéssel történő alapjog-korlátozás maga is bizalmasan történik, a korlátozáskor nem ismerhető meg senki számára és ezért ellenőrizhetetlen, elengedhetetlen, hogy már maga a titkosítási eljárás szabályai kellő garanciát nyújtsanak az alapvető jogok, így elsősorban az információszabadság érvényesülésére. Ez pedig megkívánja, hogy a jogalkotó megfelelő hangsúlyt helyezzen a precíz, részletes, követhető, az állampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A minősítés álláspontunk szerint beláthatatlan lehetőségeket ad a minősítésre jogosultaknak, az Mvtv. rendelkezéseiből nem állapítható meg a jogkorlátozó beavatkozást indokoló esetek köre, illetve azok a körülmények, esetek, amelyek igazolják a beavatkozást.

Az egyes adatok titkossá, bizalmassá vagy korlátozott terjesztésűvé minősítése a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog korlátozásának legdrasztikusabb formáját jelenti. A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog korlátozásának alapvető szabályait a személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (továbbiakban: Avtv.) tartalmazza. Az Avtv. 19. § (3) bekezdése szerint „az adatok megismerése korlátozható, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv minősítette, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza.” Látható, hogy az Mvtv.-re történő utalás mellett, az Mvtv. 5. § (1) bekezdésében felsorolt védett közérdekkel átfedésben lévő indokok alapján lehet információkat elzárni a nyilvánosság elől, azonban ez csak az adatfajták törvényben történő meghatározásával lehetséges. Álláspontunk szerint a közérdekű adatok megismerésének aránytalan korlátozását jelenti, továbbá az információszabadság dogmatikájával összeegyeztethetetlen, hogy a kevésbé súlyos jogkorlátozást jelentő Avtv. 19. § (3) bekezdésének harmadik fordulatan alapuló alapjog-korlátozás megköveteli az adatfajták tényleges meghatározását, addig a legsúlyosabb korlátozást jelentő minősítésnél ilyen jellegű garancia nem található.

Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában kimondta, hogy az információszabadság „az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az »anyajog«, a véleménynyilvánítás szabadságjoga”. A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint pedig „a vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesítésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely »intézmény« közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. a köznyugalom)”. Ebből következően például amennyiben a Magyar Köztársaság szuverenitása a védhető közérdek, amely a minősítést indokolja, úgy a fogalom elvontsága miatt minősítőnek olyan rendkívül tág tere nyílik az információszabadság korlátozására, amely az információszabadság alapvető jogának lényeges tartalmát korlátozza, azaz az Alkotmány 8. § (2) bekezdését sérti. Ennek elkerülésére a jogalkotó semmilyen garanciát nem épített be az államtitokkörök helyére.

Úgy véljük, hogy az imént kifejtettek szerint a parttalan minősítési lehetőség és az azt ellensúlyozó garanciák hiánya az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított információszabadság alkotmányellenes korlátozását jelenti.

2. A védhető közérdekek meghatározása

A védhető közérdekek meghatározása – mint a minősítés egyetlen tartalmi korlátja – a törvényben szintén alkotmányellenesen történik, mivel felsorolásuk igencsak elnagyolt, különösen az 5. § (1) bekezdés f) pontjában említett, az állami szerv „illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása”, amely szinte korlátlan titkosításra ad felhatalmazást, ezzel kiüresíti a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot. Nem felel meg a normavilágosság követelményeinek sem, így sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén alapuló jogbiztonság követelményét. Mindezekért indítványozzuk e rendelkezés megsemmisítését.

Ugyancsak e rendelkezés alkotmányellenességét támasztja alá az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EEJE) szövege is. Az egyezményt az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvvel együtt az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki. Az EEJE, 10. cikkének 1. pontja szerint „mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna.” A 2. pont a következő korlátozást engedi meg „e kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”

Az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt

nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” Álláspontunk szerint az Mvtv. 5. § (1) bekezdés f) pontjában megfogalmazott a Magyar Köztársaság „állami szerve illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása” nincsen összhangban az EEJE 10. cikkének 2. pontjában megengedett korlátozásokkal, azok közül egyiknek sem feleltethető meg [34/1994. (VI. 24.) AB határozat IV.6. pont].

3. A minősítés feletti tartalmi bírói kontroll hiánya

A törvény csak nagyon korlátozott körben teszi lehetővé, ezáltal valójában nem biztosítja a titkosítás feletti bírói kontrollt.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban a nyilvánosságkorlátozással mint alapjog-korlátozással szembeni követelményként hangsúlyozta, hogy „az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára. [...] A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása [...] akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított.”

E körben lehetőség volna az Avtv. 21. §-ában biztosított bírói út igénybevételére abban az esetben, ha a közérdekű adat igénylését azért utasította el az adatkezelő, mert azt az Mvtv. alapján minősítették. Itt azonban vizsgálat tárgyává kell tenni az Avtv. 21. §-ával kapcsolatos bírói gyakorlatot is. A bírósági gyakorlat ugyanis nincsen összhangban az Alkotmánybíróság által lefektetett elvekkel, a bíróságok az Avtv. 21. §-a alapján a minősítés tartalmi kontrollját nem végzik el, az Avtv. 21. §-a alapján indított perekben csak a nyilvánosságkorlátozás formai kritériumait vizsgálják. Az Avtv. 21. §-a szerinti bírói út így nem szolgálhat a minősítés tartalmi bírói kontrolljaként.

Az Avtv 21. §-ával és az állam- illetve szolgálati titokkal kapcsolatos bírói gyakorlat illusztrálásaként hivatkozunk a Fővárosi Bíróságnak a Fővárosi Ítéltábla által a 2.Pf.21.937/2009/4. számú ítéletében helybenhagyott, 62.P.22.085/2009/11. számú ítéletére, amelyben a bíróság megelégedett a minősítés tényének igazolásával: „a biztosítási és intézkedési terv kiadásával kapcsolatban az alperes a 9/A/1. alatt csatolt irattal igazolta, hogy az adatot titkos ügykezelési számon a ... kezeli, a minősítés érvényességi ideje ...-a.”, ennél fogva az adat nem nyilvános, a keresetet e körben a bíróság az Avtv. alapján elutasította.

A Fővárosi Bíróság 19.P.20.876/2008./14. számú ítéletének indokolásában kifejezetten el is utasítja a minősítés tartalmi felülvizsgálatát. Az ítéletben a bíróság kiemelte, hogy „akár egyetlen dokumentum is nagy számosságú adatot tartalmaz és miközben az Alkotmánybíróság határozata arra utal, hogy a bíróságnak a kért adatok vonatkozásában minden esetben érdemi vizsgálatot kell lefolytatnia, eközben a bíróság éppen az államtitokká minősítés okán magát a dokumentumok tartalmát egyáltalán nem ismerheti meg. Így viszont rendkívül sajátos az, hogy a bíróság érdemben foglaljon állást az egyes adatok minősítésének jogszerűségéről, miközben

magát az iratot tartalmában nem ismerheti meg.”¹ Az idézett ítélet meghozatalakor a minősített adatok védelmének tárgykörét az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény szabályozta, azonban ez a törvény sem tartalmazott érdemi szabályokat a bírósági felülvizsgálatra vonatkozóan. Ennek következtében az Avtv. 21. §-a szerint megnyíló bírói út nem biztosította és ma sem biztosítja a minősítés tartalmi felülvizsgálatát, csupán a törvényben rögzített formális szempontok felülvizsgálatára terjed ki, így „a nyilvánosság indokolatlan korlátozásának tilalmát érvényesítő, a korlátozást kizárólag a kényszerítően indokolt esetre szűkítő, azaz a nyilvánosságkorlátozás tartalmi feltételeit meghatározó garanciák hiányában a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása ellen nincs érdemi jogorvoslat, az csak formálisan érvényesül.” [12/2004. (IV. 7.) AB határozat.]

Az Mvtv. és az Avtv. rendelkezéseivel kapcsolatos bírói gyakorlat tehát a maga komplexitásában idéz elő alkotmányellenes helyzetet. A tartalmi bírói kontroll hiánya miatti alkotmányos mulasztás megállapításakor arra kérjük az Alkotmánybíróságot, hogy az Avtv. 21. §-ával kapcsolatos bírói gyakorlatot tényként fogadja el, és ennek tudatában állapítsa meg a szabályok komplexitásában megmutatkozó alkotmányellenes helyzetet. Bár ennek kezdeményezésére az Abtv. számunkra nem ad lehetőséget, az Alkotmánybíróság számára nyitva áll az az út is, hogy az ezzel kapcsolatos indítványunk elutasítása mellett határozata rendelkező részében – a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat óta kialakított gyakorlata szerint – alkotmányos követelményként állapítja meg, hogy a bíróságok az Avtv. 21. §-a alapján indított perekben a minősítés tartalmi felülvizsgálatát is kötelesek elvégezni.

A minősítés feletti bírói kontroll és az Avtv. 21. §-a alapján indított perekkel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a minősítés megszüntetése és az adatok kiadása két különböző aktus, ennél fogva ha a bíróság az Avtv. alapján azt állapítja meg, hogy jogellenesen nem adták ki az adatot, csak annak kiadását rendelheti el, de ez a döntése a minősítést magát nem érinti, azt csak a minősítő változtathatja meg. A jogalkotónak tisztáznia kell, hogy a bíróság számára szükséges-e a minősítés megszüntetésének jogát biztosítani, vagy elegendő-e az, ha a bíróság felszólítja erre a minősítőt. Az előbbi megoldás választása hatalommegosztási problémákat vethet fel, utóbbi viszont többek között azt is eredményezheti, hogy a bíróság ítélet alapján a minősített adat kezelője a felperes számára megismerhetővé teszi a minősített adatot, de a minősítését nem szünteti meg, így az adat igénylője nem használhatja az adatot, senkinek nem mutathatja meg, mert azzal bűncselekményt követne el. E problémára is figyelemmel szükséges lenne a bírói kontroll szabályozása a jogalkotó által, így az alkotmányos mulasztás megállapítása; a fent említett alkotmányos követelmény ezt feltehetően nem oldaná meg.

Az Országgyűlés által most elfogadott törvény egyetlen esetben nyitja meg az utat a minősítés tartalmi bírói felülvizsgálata előtt: ha az Avtv. alapján az adatvédelmi biztosnak a minősítés megszüntetésére vagy megváltoztatására vonatkozó felszólítását támadja meg a minősítő. Ez a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alanyi jog érvényesülésének bírói úton való kikényszeríthetőségét az adatvédelmi biztos és a minősítő döntésétől teszi függővé, ami álláspontunk szerint nem pótolja az Alkotmánybíróság fent idézett határozatában részletezett tartalmi bírói felülvizsgálatot, mint a minősítéssel szembeni, Alkotmányból fakadó követelményt. A

¹ Az ítélet elérhető: http://tasz.hu/files/tasz/imce/MEH___t___let_els___fok.pdf

bírói út kizárása érinti továbbá a bírósághoz forduláshoz való, az Alkotmány 57. §-ában biztosított jogot is. A minősített adatok jelentős része közérdekű adat, amelyeket valamely közérdek védelmében zárnak el a nyilvánosságtól, a minősítés tehát a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog korlátozását jelenti. A közérdekű adathoz való hozzáférés alanyi jogának ezen egyedi korlátozása ellen azonban a törvény – a fentiek szerint – egyáltalán nem biztosítja a jog alanya számára a bírósághoz fordulás jogát. „A bírósághoz való jog egyik eleme a bírósághoz fordulás joga, abban az értelemben, hogy az érdekelt elérhesse, ügyét bíróság tárgyalja anélkül, hogy jogi vagy gyakorlati jellegű, visszaélésszerű akadályok ebben megakadályoznák” [914/B/2006 AB határozat]. Amennyiben az adatigénylő minősített közérdekű adatok kiadásának megtagadása esetén jogorvoslatot csak úgy szerezhet, hogy kizárólag az adatvédelmi biztos döntésén múlik, hogy indul-e peres eljárás, úgy nem érvényesül a bírósághoz fordulás joga. Az adatvédelmi biztos diszkrecionális döntése – hasonlóan a törvényességi óváshoz [9/1992. (I. 30.) AB határozat] – jogi akadályt emel az alapjogában korlátozott fél jogérvényesítése előtt. Az adatvédelmi biztos 14 éves gyakorlata azt is mutatja, hogy az ilyen eljárásoknak valamilyen gyakorlati akadálya is van, mivel egyetlen per sem indult mindeddig az Avtv. 26. § (5) bekezdése alapján. Az Európai Emberi Jogi Bíróság az Európai Emberi Jogi Egyezmény 6. cikk 1. bekezdését értelmezve szintén rögzítette, hogy ugyan a bírósághoz fordulás joga nem abszolút, ám e jogot nem lehet annyira leszűkíteni, hogy a jog lényeges tartalmának korlátozását jelentse. Szintén nincs összhangban 6. cikk 1. bekezdésével, ha a korlátozásnak nincs legitim célja vagy az elérni kívánt cél és az alkalmazott eszközök nem arányosak [Case of Janosevic v. Sweden (Application no. 34619/97)].

Az Mvtv. 11. §-a szerinti megismerési engedély megtagadása miatti bírósághoz fordulás lehetősége nem az információszabadság megvalósulását szolgálja, e szakasz az érintettnek a minősített személyes adataihoz való, az Alkotmány 59. §-ából levezethető hozzáférési jogát biztosítja csupán.

4. A kontroll-szervek függetlensége

A hatalmi ágak megosztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve – mondta ki az Alkotmánybíróság 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában. A bíróságok számos ponton jelentik a nemzetbiztonsági szolgálatok jogállami kontrollját [pl. Nbtv. 58. §, Mvtv. 11. § (3) bekezdése], ahogyan a törvényhozó hatalomnak is vannak ellenőrzési feladatai a nemzetbiztonsági szolgálatok felett: „az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését Nemzetbiztonsági Bizottsága (továbbiakban: Bizottság) közreműködésével látja el”. [Nbtv. 14. § (1) bekezdés]

„Az Alkotmánybíróság állandó és következetes gyakorlata szerint az Alkotmány 50. § (3) bekezdése alapján a minden külső befolyástól független bírói ítékezés feltétel nélküli követelmény és lényegében abszolút alkotmányos védelem alatt áll. Alkotmányos indokok megléte esetén, a bírói szervezetet érintő külső hatalmi jogkör érvényesülése is csak a független ítékezés sérelme nélkül engedhető meg, illetve fogadható el alkotmányosnak”. [17/1994. (III. 29.) AB határozat] Az Mvtv. 11. § (3) bekezdése szerint „a perben csak olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték”. Az Avtv. 26. § (5) bekezdése szerint is „a perben csak

olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték”. Az Nbtv. 68. § (4) bekezdés a) pontja alapján az Nbtv. „szerinti titkos információgyűjtést engedélyező bíró, valamint a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott peres eljárásban eljáró bíró” tekintetében kijelölése, megbízása előtt, valamint e megbízása, munkaköre betöltése alatt legalább öt évenként nemzetbiztonsági ellenőrzést kell kezdeményezni. Az Nbtv. 68. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzést a nemzetbiztonsági szolgálatok végzik, amelyet az Nbtv. 69. § (10) bekezdése szerint a Fővárosi Bíróság elnöke kezdeményez.

Úgy véljük az a megoldás, hogy a végrehajtó hatalom alá tartozó nemzetbiztonsági szolgálatok végzik a bírák nemzetbiztonsági ellenőrzését sérti a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből vezethető le. Továbbá sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését is, amely azt biztosítja, hogy bármely vádat, vagy valamely perben bárki jogait és kötelességeit független és pártatlan bíróság bírálja el. Az Mvtv. 11. § (3) bekezdésén és az Avtv. 26. § (5) bekezdésén alapuló perekben ugyanis könnyen megeshet, hogy az a nemzetbiztonsági szolgálat kezeli az ügyben eljáró bírónak az Nbtv. 3. számú mellékletében szereplő „fontos és bizalmas munkakör betöltésére jelölt, illetve ilyen munkakört betöltők biztonsági ellenőrzéséhez „C” típusú ellenőrzés” alapján összegyűjtött információkat, amelyek az adott eljárásban éppen peres fél. Az Nbtv. 58. §-ában részletezett bírói kontroll szintén illuzórikus abban az esetben, ha az engedélyt kérő nemzetbiztonsági szolgálat rendelkezésére állnak a bíró nemzetbiztonsági ellenőrzéséből származó érzékeny – adott esetben különleges – adatok.

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését ellátó országgyűlési képviselőket az Nbtv. 68. § (4) bekezdés c) pontja szerint „kijelölésük, megbízásuk előtt, valamint e megbízásuk, munkakörük betöltése alatt legalább öt évenként [nemzetbiztonsági] ellenőrzést kell kezdeményezni” és az Nbtv. 69. § (2) bekezdése szerint az Országgyűlés elnöke kezdeményezi az ellenőrzést, amelyet az Nbtv. 68. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok végeznek el. Az országgyűlési képviselők esetében a fentiekben, a bírói függetlenség kapcsán kifejtett probléma azonos módon jelenik meg, ellenőrzési funkciójukat hatékonyan nem tudják ellátni, úgy hogy maguk a nemzetbiztonsági szolgálatoknak ki vannak szolgáltatva (részletesebben ezt a viszonyt alább fejtjük ki).

A bírák és az országgyűlési képviselők végrehajtó hatalom általi nemzetbiztonsági ellenőrzése miatt bizonytalanná válik, hogy ki ellenőriz kit, és azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok felett senki nem gyakorol hatékony kontrollt, mivel senki nincs abban a helyzetben, hogy ezt az alkotmányos feladatát függetlenül és befolyástól mentesen gyakorolhassa.

5. Nemzetbiztonsági ellenőrzés

Az előző pontban kifejtettek alapján látható, hogy a minősítés feletti hatékony demokratikus kontrollt lehetetlenné teszik az idézett törvényi rendelkezések. Az Nbtv. azonban nem csupán az országgyűlési képviselők és az Mvtv. hatálya alá tartozó eljárásokban ítélező bírák vonatkozásában tartalmaz – álláspontunk szerint –

alkotmányellenes szabályokat, hanem minden olyan személyre nézve, aki az Nbtv. 3. számú mellékletben meghatározott, „C” típusú kérdőívet tölti ki.

Más európai országok Nbtv.-nek megfelelő szabályozása olyan nemzetbiztonsági ellenőrzést ír elő, amely azt vizsgálja, hogy az illető megbízhatóságához, józan értékítéletéhez fér-e érdemi kétség, azaz milyen kockázatokkal jár, ha minősített adatokhoz biztosítanak hozzáférést számára.²

A „C” típusú kérdőív lényegesen túlmegy az európai standardokon, azon, hogy pusztán az ellenőrzött személy büntetett előéletét, kapcsolatait, megbízhatóságát vizsgálja, a kérdőív nem egy kérdése olyan információk közlésére irányul, amelyek zsarolhatóvá teszik az ellenőrzés alá vontat. Így például az „41. Alkalmilag vagy rendszeresen fogyasztott-e, forgalmazott-e, előállított-e kábítószer vagy kábító, bódító hatású drogokat, gyógyszereket, mikor, milyen mértékben, milyen fajtát” és a „42. Van-e házasságon vagy élettársi közösségen kívüli partnerkapcsolata (homoszexuális is)” kérdések esetében nehezen alátámasztható, hogy az azokra adott válaszokkal a fontos és bizalmas munkakörökben csökkenteni lehetne a nemzetbiztonsági kockázatokat. Az ilyen típusú kérdések kifejezetten arra irányulnak, hogy az illető zsarolható-e és ha igen mivel, ezt támasztja alá a kérdőív utolsó kérdése is „44. A fentiekén kívül ismert-e Ön előtt olyan körülmény (kockázati tényező), melynek jelzését a biztonsági ellenőrzés szempontjából szükségesnek tartja (pl. kompromittálásra, zsarolásra alapot adó információk)”.

Azáltal, hogy a kérdésekre az ellenőrzés alá vont személy választ ad, zsarolhatóvá, befolyásolhatóvá válik nem csupán azok által, akik eddig is birtokában voltak ezeknek az információknak, hanem az azokat kezelő nemzetbiztonsági szolgálat által is. Az ilyen helyzet rendkívül kiszolgáltatottá teszi az ellenőrzés alá vont személyt, mivel ha valós adatokat ad meg, úgy újabb személyek jutnak olyan adatok birtokába, amelyek esetleg zsarolhatóvá teszik, ha pedig hamis adatokat ad meg bűncselekményt követ el. Álláspontunk szerint a „C” típusú kérdőívben foglalt kérdésekre adott válaszok kezelése – más jogállami szabályozások példájából is láthatóan – nem szükséges egy demokratikus társadalomban, veszélyes a hatalommegosztás elvének érvényesülésére nézve és szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított emberi méltósághoz való jogot, valamint az 59. § (1) bekezdésében biztosított a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogot.

6. Koherenciázavar

Az Mvtv. 13. § (5) bekezdése szerint „a bírót – ha törvény másként nem rendelkezik – nemzetbiztonsági ellenőrzés, személyi biztonsági tanúsítvány, valamint titoktartási nyilatkozat és felhasználói engedély nélkül megilleti az ügyelosztási rend szerint

² Lásd pl. a finn háttérellenőrzésekről szóló törvény 8. szakasza (Act on Background Checks (177/2002), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2002/en20020177.pdf>), a holland biztonsági vizsgálat törvény 7. szakasza (Act of 10 October 1996, providing for rules pertaining to the conducting of security investigations (Security Investigations Act) http://www.minbzk.nl/contents/pages/7371/about_positions_involving_confidentiality_and_security_investigations.pdf), a lengyel minősített információk védelméről szóló 35. szakasza (The Classified Information Protection Act of 22 January 1999, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1254/file/92abd02072999b6e26ee4748741c.pdf>), a német biztonsági ellenőrzési törvény 13. szakaszát (Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes, http://bundesrecht.juris.de/s_g/BJNR086700994.html), a norvég nemzetbiztonsági törvény 21. cikkét, (Act of 20 March 1998 No. 10 relating to Protective Security Services (the Security Act) <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19980320-010-eng.doc>).

kiosztott ügyek elbírálásához szükséges rendelkezési jogosultságok gyakorlása”. Ez a rendelkezés teljesen ellentmond az Mvtv. 11. § (3) bekezdésében található „a perben csak olyan bíró járhat el, akinek a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti legmagasabb szintű nemzetbiztonsági ellenőrzését elvégezték” rendelkezésnek, valamint Avtv. 26. § (5) bekezdése utolsó mondatának.

Mivel e három §-t semmilyen jogértelmezéssel összhangba hozni nem lehet, így az ilyen ügyekben lehetetlen bírót kijelölni és a törvényi szabályokat is betartani. Ez sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén alapuló normavilágosság követelményét, továbbá az 57. § (1) és (5) bekezdéseiben foglalt jogokat.

7. Büntető törvénykönyv 224.§

Az Mvtv. 24. § (6) bekezdése kiegészítette a Büntető Törvénykönyvet a 224. §-ba foglalt értelmező rendelkezéssel, amely szerint *„a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, bizalmas minősítésű adattal, valamint korlátozott terjesztésű minősített adattal visszaélés miatt büntetőeljárásnak csak a minősített adat védelméről szóló törvényben az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye”*. A hatályos büntetőjogban ez a megoldás kizárólagos feljelentési jogosultság néven ismert, amely Btk.-ban a hamis vád, illetve a hamis tanúzás törvényi tényállásaiban található még meg: az alapügy (amelyben a hamis vádat megfogalmazták, illetve hamis tanúvallomást tettek) befejezéséig kizárólag az alapügyben eljáró hatóság feljelentése alapján indulhat büntetőeljárás hamis vád, illetve hamis tanúzás miatt. Ennek a jogintézménynek a jogpolitikai indoka egyrészt az, hogy akik ellen bűncselekmény, szabálysértés, vagy fegyelmi vétség miatt indult eljárás, hamis vád és hamis tanúzás címen tett feljelentésükkel ne félemlíthessék meg az ellenük feljelentés tevő személyt, illetve ezen a címen ne késleltethessék az eljárást; másrészt így biztosított, hogy mind a hamis vád mind a hamis tanúzás esetében az elkövető az alapügy befejezéséig feltárhatja a vád, illetve az általa szolgáltatott bizonyítási eszköz hamis voltát, amely a büntetés korlátlan enyhítését, esetleg a büntetés kiszabás mellőzését vonhatja maga után. Az alapügy lezárása után bárkinek a feljelentése alapot szolgáltathat az eljárás lefolytatásához.

A minősített adattal való visszaélés tényállása által védett jogi tárgy a Magyar Köztársaság minden olyan érdeke, amelynek megóvása céljából valamely adat minősítése lehetséges. A Btk. általunk kifogásolt módosítása – amelyet a törvény részletes indokolása nem magyaráz – mögött feltételezésünk szerint az az elgondolás húzódhat meg, hogy a mindenkori titokgazda képes mérlegelni, hogy az adattal való visszaélés következtében sérül-e a Magyar Köztársaság védett érdeke vagy sem. A hatalommegosztás elve a jogállam alappillére, ennek az alkotmányos büntetőjogi vetülete, hogy a bűnüldöző szervek jogosultak és kötelesek a büntető jogszabályokba ütköző magatartások elkövetőinek felelősségre vonását kezdeményezni. Ez alól csak szűk körben ismertek kivételek, ide tartozik a kizárólagos feljelentési jogosultság is. Azonban arra a fentiekben rámutattunk, hogy ez egy rendkívül szűk körben és csak átmenetileg alkalmazható büntethetőséget kizáró másodlagos akadály. A hamis vád, illetve hamis tanúzás nem kizárólag büntetőügyekben eljáró hatóság előtt követhető el, és a kizárólagos feljelentési jogosultság már az alapügyben eljáró igazságszolgáltatási szervet illeti, így nem sérül a hatalommegosztás elve. A kizárólagos feljelentési jogosultság azért kell, hogy kivételes jogintézmény maradjon, mert ellentétes a jogbiztonság elvével, amely

megköveteli, hogy „a jog szabályai egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek.” [11/1992. (III.5) AB. határozat] A jogállami büntetőjog feltétele, hogy mindenkinek lehetősége legyen arra, hogy előre láthassa, hogy mely magatartások tiltottak és büntetéssel fenyegetettek. Ez azonban csak akkor teljesül, ha a törvényhozó dönti el ezt előzetesen, és nem a jellemezően végrehajtó hatalmi ághoz tartozó minősítésre jogosult. A titokgazda kizárólagos feljelentési jogosultsága a büntetőjogi következmények alkalmazását kiszámíthatatlanná teszi és önkényes, esetleges politikai célokat, érdekeket érvényre juttató gyakorlatra ad lehetőséget.

A jogállamiság egyik „alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által meghatározott működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” [56/1991. (XI.8.) AB határozat]. A minősített adattal való visszaélés esetén biztosított kizárólagos feljelentési jogosultság esetében a jogalkotó semmilyen korlátozást nem állít a minősítésre és feljelentésre jogosult személy elé: nincsen meghatározva, hogy milyen szempontok alapján lehet dönteni a büntetőeljárás kezdeményezéséről; szemben a hamis vád és hamis tanúzás tényállásaival, időbeli, más eljárástól függő korlátozás sem található. Az alkotmányos büntetőjog követelményei szerint a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. [30/1992. (I. 26.) AB határozat] A Btk. 224. §-ban biztosított kizárólagos feljelentési jogosultság következtében nem lehet tudni, hogy a jogi tárgy milyen fokú, milyen jellegű sérelme eredményezi büntető eljárás és büntető szankció alkalmazását. Álláspontunk szerint ellentétes a hatalommegosztás elvével, mert az adatok minősítésre felhatalmazott végrehajtó hatalom gyakorlóinak számára biztosítja büntető-igazságszolgáltatás megakadályozását, ráadásul – szemben a hamis vád és hamis tanúzás tényállásaival – nem átmeneti jelleggel. Olyan fokú hatalomkoncentrációt jelent ez a felhatalmazás, amely ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamisággal. Természetesen elképzelhetőnek tartjuk, hogy a minősített adattal úgy élnek vissza, hogy annak büntetőjogi üldözése nem indokolt. Példaként lehet említeni, ha állami működés diszfunkcionalitását leplezi a minősítés, ilyenkor nyilvánvalóan nagyobb érdek fűződik a minősítéssel védett adat nyilvánosságra hozatalához. Ennek megítélése azonban a büntető-igazságszolgáltatás feladata kell, hogy legyen.

Dr. Szabó Máté sk.
Eötvös Károly Intézet

Dr. Alexa Noémi sk.
Transparency International
Magyarország

Dr. Dénes Balázs
Társaság a
Szabadságjogokért

A kiadmány hiteléért felel:

Dr. Dénes Balázs
Társaság a Szabadságjogokért
elnök