

Az állam jogos titkai?

NAGY KLÁRA

*PhD hallgató, Széchenyi István Egyetem,
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Tanszék*

*„Eltitkolni: a királyok tudománya.”
(RICHELIEU)*

1. Bevezető gondolatok

Az új titoktörvény elfogadása számos jogszabály módosulását vonta maga után, így többek között a Büntető Törvénykönyv államtitoksértésre és szolgálati titoksértésre vonatkozó szabályai 2010. április 1-jével hatályukat veszítették. Az ilyen cselekmények büntethetősége azonban nem szűnik meg, csak a szabályozás módosul. *Visszaélés minősített adattal* cím alatt kerülnek szabályozásra a *Visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal*, a *Visszaélés bizalmas minősítésű adattal* és a *Visszaélés korlátozott terjesztésű minősítésű adattal* elnevezésű bűncselekmények. A titoktörvény alkotmányosságának megítélésével számos jogvédő szervezet foglalkozott, de a Btk.-t érintő módosítások jelentőségéről kevés szó esett, jöllehet az államtitoksértésre és a szolgálati titoksértésre vonatkozó büntetőjogi rendelkezések alkotmányos megítélése is kétséges volt.

A jelenleg hatályos szabályok a korábbihoz képest részben előrelépést, részben visszalépést hoztak.¹ A korábbi szabályokkal is érdemes azonban foglalkozni, hiszen a büntetendő cselekményekre az elkövetéskori, és nem az elbíráláskori büntető törvényt kell alkalmazni, kivéve ha az elbíráláskori törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el. A minősített adattal visszaélés esetében pedig előfordul, hogy a cselekmény enyhébb szankcionálás alá esik, mint a korábbi államtitoksértés, illetve szolgálati titoksértés, azaz a hatályos szabályoknak lehet 2010. április 1-jét megelőzően elkövetett cselekmények esetében is relevanciája. Céлом a korábbi és a jelenleg hatályos büntetőjogi szabályokat görcső alá venni, és hogy előremutató javaslatokat tegyek a minősített adatokra elkövetett cselekmények megítélésére.

2. A minősített adat fogalma

2.1. A bűncselekmények elkövetési tárgya

A minősített adat fogalmának vizsgálatakor a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos alapjogból kell kiindulni. Az nem kétséges, hogy az államnak lehetnek jogos titkai, jöllehet ennek explicit alkotmányos alapját

¹ Így a visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal büntett alapesete három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, míg az államtitoksértés alapesete egytől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. [Btk. 221. § (1) bek. és 2010. 04. 01.-t megelőzően hatályban volt 221. § (1) bek.] A teljességhez azonban az is hozzátartozik, hogy bizonyos cselekmények viszont szigorúbb elbírálás alá esnek, így például a minősített adat felhasználására jogosult személy általi gondatlan elkövetés. [Btk. 222/A. § (3) bek.]

nem találjuk meg az alaptörvényben, de törvényi szinten meghatározta a jogalkotó a titokká minősítés indokait és a minősítési eljárás menetét.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) szerint valamely adatot törvény felhatalmazása alapján az arra jogosult szerv minősített adattá nyilváníthat. A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog korlátjaként jelenik meg továbbá azon minősített adat kategóriája, amely nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján nyeri el ezt a minőséget, illetve törvény „honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési, bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, végül bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel is korlátozhatja” az adatok megismerhetőségét.²

Az állam titkai az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ttv.) szerint két csoportra voltak oszthatók. Az új titoktörvény azonban már nem használja az államtitok és a szolgálati titok fogalmát,³ hanem ezeket egységesen kezeli. Az elsődleges felosztás azon alapul, hogy a minősített adat nemzeti vagy külföldi jellegű-e.⁴ A visszaélés minősített adattal esetében azonban az elkövetési tárgy még egy momentummal kiegészül, merthogy a nemzeti és a külföldi minősített adaton túl minősített adatnak kell tekinteni azt az adatot is, amelynek minősítését kezdeményezték – a kezdeményezéstől számított 30 napig, feltéve, hogy az elkövetéskor a minősítési eljárás még nem fejeződött be, és erről az elkövető tudomással bír.⁵ A nemzeti minősített adaton belül a közérdeksérelem súlyosságától függően négy kategóriát ismer a törvény: a „Szigorúan titkos!”, a „Titkos!”, a „Bizalmas!” és a „Korlátozott terjesztésű!” minősítést.⁶ Az adat ilyesfajta differenciálása megfelelő, hiszen a sérelem, illetve a veszélyeztetés fokához igazodik a bűncselekményi minőség és a büntetés, míg korábban a bíró a törvényben meghatározott büntetési tételek keretei között tudta értékelni azt, hogy az államtitok

² A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 19. § (3) bek.

³ Államtitoknak minősült az az adat, amely a titoktörvény 1. számú mellékletében meghatározott államtitokkörüly jegyzékbeli adatfajta körébe tartozott, és „a minősítési eljárás alapján a minősítő megállapította, hogy az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele közvetlenül sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit.” [Ttv. 3. § (1) bek.]

Szolgalati titoknak pedig az az adat minősült, amely a szolgálati titokkörbe besorolható volt, és „amelynek az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése és felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé tétele, továbbá az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele sérti vagy veszélyezteti az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti.” [Ttv. 4. § (1) bek.]

⁴ A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 3. § 1. pon.

⁵ Btk. 223. § (2) bek.

⁶ A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 5. § (4) bek.

A korábbi titoktörvény is ismert egy négyes kategorizálást azzal, hogy államtitok esetén a minősítési jelölés csak „Szigorúan titkos!” lehetett, míg szolgálati titok esetében a „Titkos!”, a „Bizalmas!” és a „Korlátozott terjesztésű!” jelölést lehetett alkalmazni. [Ttv. 9. § (1) bek.]

illetve a szolgálati titok mennyire sértette, vagy veszélyeztetette a védett jogi érdeket.

Az új törvény nem operál az adatok titokkörü jegyzékbe⁷ történő besorolásával, hanem a minősítéssel védhető közérdek fogalmát⁸ vezeti be. A minősített adattal szemben a tartalmi követelmény az, hogy a védhető közérdekek körébe tartozó adat „érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti”. A minősítéssel védhető közérdek körébe eső érdekek alapján azt lehet megállapítani, hogy tartalmi szempontból a korábbi államtitok és szolgálati titok fogalma a minősített adat fogalma alá esik. Az adatok megkülönböztetése azonban nem tartalmi szempontból történik, azaz a felosztás nem a védett érdekek (honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési stb. érdek, illetve a szolgálati titokra jellemző az állami szerv illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működéséhez fűződő érdek) mentén zajlik. A differenciálás az érdeksérelem tartalmától függetlenül (mit sért?) a sérelem fokához (mennyire sérti?) igazodik. A büntetőjogi szankcionálás is ezt a felosztást követi.

A minősített adattal szemben támasztott tartalmi követelmények ismertetése mellett jelezném, hogy a formai kritériumnak is teljesülnie kell ahhoz, hogy az információ e minőségét elnyerje, azaz a minősítési jelölésnek szerepelnie kell az adott információt tartalmazó eszközön, ami lehet akár irat, akár más eszköz is.⁹ Ezen alaki követelménynek ugyanakkora jelentősége van, mint a tartalmi kritériumnak. Erre egy ismert ügyet, a bős–nagyvarosi vízlépcsőrendszer ügyét hoznám fel példaként. A Népszava című napilap 1998. március

⁷ A korábbi titoktörvényt számos támadás érte a titokkörü jegyzék miatt, merthogy ez lehetővé tette az indokolatlan titkosítást. Jóllehet az államtitokkörü jegyzék esetében a tárgyköröket a törvény taxatív határozta meg, de számos titokkör feltüntetése nem volt indokolt, vagy kiterjesztően volt értelmezhető.

A titoktörvény alkotmányos megítélése más szempontból is vitatott volt, ugyanis példának kedvéért az államtitokká minősítés időtartama 90 év is lehetett [Ttv. 3. § (2) bek.], jóllehet az információszabadság érvényesülése szempontjából különös jelentősége van a titokká minősítés idejének. Fontos, hogy a titokká minősítés csak addig tartson – az EBESZ véleménye szerint legfeljebb 15 évig –, amíg valamely érdek védelme ezt szükségessé teszi, hacsak azt nem valamely kényszerítő érdek indokolja. [L. *Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey.* http://www.osce.org/documents/rfm/2007/05/24250_en.pdf (2009. 10. 03.)]

⁸ A minősítéssel védhető közérdek fogalmának elemei lényegében megfeleltethetők az államtitok és a szolgálati titok fogalmában meghatározott tartalmi követelményeknek, így a minősítés történhet a Magyar Köztársaság honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési tevékenysége, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő érdekei, valamint igazságszolgáltatási tevékenység védelme érdekében. [Ttv. 3. § (1) bek.] Az ilyen tartalmú adatokat lehetett államtitokká minősíteni, míg szolgálati titokká pedig az az információ volt nyilvánítható, amely „állami szerv vagy közfeladatot ellátó szerv működésének rendjét veszélyezteti, akadályozza a feladat- és hatáskörének illetéktelen befolyástól mentes gyakorlását, és ezáltal közvetve a Magyar Köztársaság törvényben meghatározott érdekeit hátrányosan érinti.” [Ttv. 4. § (1) bek.] A jelenlegi törvény ezeken túl még a szuverenitás, a területi integritás és az alkotmányos rend védelmét emeli ki. [2009. évi CLV. törvény 5. § (1) bek.]

⁹ A minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 3. § 1. pont, 5. § (1) és (4) bek.

11-én közölte a bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszer megvalósításával kapcsolatos keretmegállapodást. Ezt a dokumentumot a magyar és a szlovák kormánydelegációk dolgozták ki a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletének végrehajtása érdekében. A keretmegállapodás nyilvánosságra kerülését követően a Miniszterelnöki Hivatal ismeretlen tettes ellen feljelentést tett. Az újság főszerkesztője pedig az adatvédelmi biztoshoz fordult, és annak megállapítását kérte, hogy az érintett iratok (akkor még) államtitokká minősítése jogszerű volt-e.

A biztos eljárása során megállapította, hogy a titoktörvény az információszabadság korlátozhatóságához négy egyenrangú feltételt kíván meg:

- „a Ttv.-ben felhatalmazott személy legyen az államtitok minősítője;
- a minősítésre váró adat a Ttv. mellékletében felsorolt adatfajták valamelyikébe tartozzon;¹⁰
- a minősítő kétséget kizáróan megállapítsa, hogy az adatnak az érvényességi idő lejártá előtti nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése vagy felhasználása, illetéktelen személy tudomására hozása sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai, külügyi vagy nemzetközi kapcsolataival összefüggő, valamint igazságszolgáltatási érdekeit;¹¹
- a minősítő a Ttv. szerinti eljárásban a törvénynek megfelelő módon minősítse az adatot.”

Az adatvédelmi biztos ajánlása megállapította, amennyiben a törvényes minősítési eljárás bármely követelményét megsértik, az adat nem minősül államtitoknak. Ebben az ügyben pedig csak utólag csatoltak hozzá egy – a minősítési jelölést tartalmazó – fedőlapot, de magán a tervezeten a minősítési jelölés nem szerepelt, azaz formai kritérium hiánya miatt az adat nem volt államtitoknak tekinthető. A Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára ezért megszüntette a keretmegállapodás tervezetének államtitokká minősítését.¹²

Arra viszont nem találunk büntetőjogi szankciót, ha a jogosult személy a szándékos túltitkosítással a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog sérelmét idézi elő.¹³ Így említhetem Kenedi János történész ügyét. Kenedi János hét, az 1960-as években született belügyminiszter-helyettesi irat rendelkezésére bocsátását kérte az illetékes szervektől. Ezen dokumentumok 1996-ban elveszítették államtitok minőségüket. Kenedi 1998-ban kérte ezen iratok kiadását, de a Belügyminisztérium – a megkeresését követően – 1998. október 9-én ismét szigorúan titkossá minősítette azokat.

¹⁰ Az új titoktörvény már nem tartalmaz titokkörü jegyzéket, tehát ennek a feltételnek nem kell már teljesülnie.

¹¹ Vö. 8. lábjegyzet.

¹² A bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszer ügyében nyilvánosságra hozott keretmegállapodás-tervezet államtitokká minősítésének jogszerűségével kapcsolatos adatvédelmi biztosi vizsgálat eredményeit összegző 250/K/1998 ajánlás. Halmai Gábor–Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003. 620–621. o.

¹³ *Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey.* p. 8–9. http://www.osce.org/documents/rfm/2007/05/24250_en.pdf (2009. 10. 03.)

Kenedi János ezután pert indított a magyar bíróságok előtt. A bíróság ítéletében megállapította, hogy az újraminősítés törvénytelen volt. Az iratokat ennek ellenére nem adták ki, de a betekintést lehetővé tették volna titoktartási nyilatkozat tételével.¹⁴

Végül Kenedi a Strasbourgi Emberi Jogi Bírósághoz fordult. Az EJEB 2009. május 26-án meghozta döntését.¹⁵ A Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság megállapította, hogy a Magyar Köztársaság megsértette az Európai Emberi Jogi Egyezményt, ezért az állam köteles Kenedinek 6000 eurót megfizetni. Ezt az összeget az állam kifizeti Kenedi János történésznek, de az iratokat továbbra sem kapja kézhez.¹⁶

¹⁴ Kenedi kérését 1998. november 10-i dátummal utasították el. A bírósági eljárás megindítását az Avtv.-re alapozta, amely kimondja, hogy ha valakinek közérdekű adataira vonatkozó igényét nem teljesítik, a bírósági út nyitva áll. Az első fokon eljáró Fővárosi Bíróság kimondta, hogy a minősítés idejének lejártával az adat államtitok jellege ipso iure megszűnt. A Legfelsőbb Bíróság is elutasította az alperes fellebbezését, mondván, hogy a törvényben meghatározott idő elteltével, jogellenesen került sor az újbóli minősítésre.

¹⁵ Kenedi János az Egyezmény több cikkének megsértésére is hivatkozott. Az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének, azaz a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének tárgyában állást foglalt a Bíróság. Az EJEB megállapította, hogy a magyar bíróság nem tett eleget annak, hogy az ügyet ésszerű időn belül intézze el, merthogy a háromfokú eljárást és a végrehajtási eljárást is a „tárgyalás” integráns részének kell tekinteni. [CASE OF HORNSBY v. GREECE (*Application no. 19/03/1997*)] Az ésszerű időt természetesen az ügy körülményeire tekintettel kell megítélni, így figyelemmel kell lenni az ügy bonyolultságára, a felperes és egyéb hatóságok magatartására, és arra, hogy mi volt az ügy tárgya [CASE OF FRYDLENDER v. FRANCE (*Application no. 30979/96*)]. A jelen ügy 10 és fél évig tartott.

A Bíróság továbbá megállapította a véleménynyilvánítás szabadságához való jog sérelmét, mert kijelentette, hogy az eredeti dokumentumokhoz való hozzáférés történelmi kutatómunka során a véleménynyilvánítás szabadságának lényegi elemét érinti. [CASE OF TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY (*Application no. 37374/05*)] Ezen alapjog gyakorlása is csak a jogszabályoknak megfelelően történhet. A jogszerűség követelménye azt is jelenti, hogy a jogi szabályozás előrelátható legyen, és ne adjon alapot önkényes jogalkalmazásra. [CASE OF REKVÉNYI v. HUNGARY (*Application no. 25390/94*)]

Kenedi Jánosnak az Egyezmény 10. cikkében megfogalmazott hatékony jogorvoslathoz való jogát is megsértették. Eszerint „bármely, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogszerű orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.” Ebből a cikkből az államnak az a kötelezettsége is származik, hogy biztosítsa a hatáskörrel rendelkező hatóság számára a jogorvoslat kikényszerítését. [CASE OF HORNSBY v. GREECE (*Application no. 19/03/1997*)]

A Bíróság Kenedi Jánosnak 6000 euró nem vagyoni kártérítést ítelt meg.

¹⁶ Kenedi János az Egyezmény több cikkének megsértésére is hivatkozott. Az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésének, azaz a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének tárgyában állást foglalt a Bíróság. Az EJEB megállapította, hogy a magyar bíróság nem tett eleget annak, hogy az ügyet ésszerű időn belül tárgyalja meg, merthogy a háromfokú eljárást és a végrehajtási eljárást is a „tárgyalás” integráns részének tekinti. [CASE OF HORNSBY v. GREECE (*Application no. 19/03/1997*)] Az ésszerű időt természetesen az ügy körülményeire tekintettel kell megítélni, így figyelemmel kell lenni az ügy bonyolultságára, a felperes és egyéb hatóságok magatartására, és arra, hogy mi volt az ügy tárgya. [CASE OF FRYDLENDER v. FRANCE (*Application no. 30979/96*)] A jelen ügy 10 és fél évig tartott.

A Bíróság továbbá megállapította a véleménynyilvánítás szabadságához való jog sérelmét, mert kijelentette, hogy az eredeti dokumentumokhoz való hozzáférés történelmi kutatómunka során a véleménynyilvánítás szabadságának lényegi elemét érinti. [CASE OF TÁRSASÁG A SZABADSÁGJOGOKÉRT v. HUNGARY (*Application no. 37374/05*)] Ezen alapjog gyakorlása is csak a jogszabályoknak megfelelően történhet. A jogszerűség követelménye azt is jelenti, hogy a jogi szabályozás előre látható legyen, és ne legyen önkényes. [CASE OF REKVÉNYI v. HUNGARY (*Application no. 25390/94*)]

2.2. A minősített adat fogalmának alkotmányossági vizsgálata

Az új szabályok bevezetésnek egyik indoka a NATO és az Európai Unió szabályaihoz való alkalmazkodás volt. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk néhány európai állam büntető törvénykönyvbeli rendelkezéseit azt tapasztaljuk, hogy továbbra is él még az államtitoksértés, valamint a szolgálati titoksértésen kívül számos más az állam saját titkaival kapcsolatos titoksértéssel elkövethető cselekmény büntetendő, így példának kedvéért a német büntető törvénykönyv kormánytitok megsértése elnevezésű bűncselekményt is ismer. [§ 355.] Ez már csak azért is érdekes, mert az új titoktörvény megalkotásának egyik indoka a NATO és az Európai Unió szabályaihoz való alkalmazkodás volt. Jóllehet például a német és az osztrák büntető törvénykönyv saját titokfogalmat alkot.¹⁷ Az említett harmonizáció azonban a minősített adatok magasabb fokú személyi, fizikai és adminisztratív védelmének feltételeit teremtette meg. [2009. évi CLV. törvény 10–15. §, 17–19. §.] Úgyszintén az iparbiztonság területén bevezetett változások a minősített adatok megfelelő védelmét szolgálják. [2009. évi CLV. törvény 16. §.]

Az új titoktörvény elfogadásának másik indoka az volt, hogy az államtitokkörü jegyzék, illetve a szolgálati titokkörü jegyzék alapot szolgáltatott az indokolatlan titkosításra. A jelenlegi szabályok ezt nem tartalmazzák, helyette jelenleg a védhető közérdek fogalma okoz jogbizonytalanságot, különösen az utolsó fordulata. Miszerint „állami szerv illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása” érdekében is lehet információt minősített adattá nyilvánítani. [2009. évi CLV. törvény 5. § (1) bek. f) pont.] Az, hogy a jogbiztonság elemének tekinthető normavilágosság nem teljesül, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság követelményébe ütközik. Hiszen ez a fordulat hasonlóan széles titkosításra ad lehetőséget, mint a korábbi szabályozás, ez pedig kiüresíti az információszabadságot. Ezt látszik alátámasztani az Emberi Jogok Európai Egyezményének (1950) 10. cikk 2. pontjában deklarált véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására vonatkozó rendelkezése. Eszerint tartalmi szempontból a véleménynyilvánítás szabadsága, mint a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog anyajoga, akkor korlátozható, ha azt „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 pártatlanságá-

Kenedi Jánosnak az Egyezmény 10. cikkében megfogalmazott hatékony jogorvoslathoz való jogát is megsértették. Eszerint „bárkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.” Ebből a cikkből az államnak az a kötelezettsége is származik, hogy biztosítsa a hatáskörrel rendelkező hatóság számára a jogorvoslat kikényszerítését. [CASE OF HORNSBY v. GREECE (*Application no. 19/03/1997*).]

A Bíróság Kenedi Jánosnak 6000 euró nem vagyoni kártérítést ítelt meg. [CASE OF KENEDI v. HUNGARY (*Application no. 31 475/05*).]

¹⁷ Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland § 93.

Adolf Schönke–Horst Scröder: *Strafgesetzbuch Kommentar*. Beck'sche, München, 1997. 977–979. o.

Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB) StF: BGBl. Nr. 60/1974 § 255.

nak fenntartása” indokolja. Az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében deklarált kötelezettség alapján, miszerint „a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”, az EJEE és a belső jogszabályok között nem lehetne ellentmondás. A védhető közérdek fentebb említett fordulata pedig nem esik egyik tartalmi korlát alá sem.

A közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozásával szemben megfelelő szintű garanciát kell biztosítani, hiszen a „titokká” nyilvánítás az információszabadság legsúlyosabb korlátozását jelenti. Az információszabadság nem korlátozhatatlan, de mint a véleménynyilvánítás egyik feltétele, kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Legalább akkora alkotmányos védelmet élvez, mint az anyajog. A védhető közérdek fogalmának törvényi meghatározása azonban számos jogvédő szervezet szerint nem nyújt elegendő garanciát, ezért szükséges lenne további garanciális korlátok rögzítése. Így például kedvéért a titkosítás alól bizonyos kivételeket meghatározhatna a törvény, úgymint amely megtiltaná az adat minősített adattá nyilvánítását, ha az ténylegesen jó hírnév védelme vagy a verseny elkerülése érdekében történik. Szintén nem ad lehetőséget a jogszabály arra, hogy a nyilvánossághoz és a titkosításhoz fűződő közérdek súlyosságát a jogalkalmazó mérlegelje. Az Alkotmánybíróság azonban leszögezte, hogy „minden törvény garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazás” közvetlenül és lényegesen sérti a közérdekű adatok megismerésének alapját. [34/1994. (VI. 24.) AB határozat.]¹⁸

Ezen túl pedig a büntetőjogi rendelkezések korlátját képezik az Alkotmánybíróság által lefektetett alkotmányos büntetőjoggal szemben támasztott követelmények, így többek között a büntetőjog ultima ratio jellege. Büntetőjogi jogkövetkezmény csak akkor alkalmazható, ha más jogági felelősségi normák nem elegendőek, a büntetőjog a jogrendszer szankciós zárköve. [30/1992. (V. 26.) AB határozat.]

3. Az elkövetői kör megítélése

A visszaélés minősített adattal bűncselekmények tárgyalása során nemcsak az elkövetési tárgy minősége vet fel problémát, hanem az elkövetők személye is. A Btk. minősített adatokkal visszaélésre vonatkozó rendelkezései nemcsak a titoktartásra köteles személyre vonatkoznak, hanem mindenkire kiterjednek, aki a minősített adatot jogosulatlanul megszerzi, vagy felhasználja, úgyszintén az is, aki az adatot jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé vagy jogosult személy számára hozzáférhetetlenné teszi. Jóllehet az áprilisi módosítással előrelépés történt, hiszen a cselekmény az elkövető személyétől függetlenül differenciáltan büntetendő, míg a korábbi szabályozás szerint az államtitok jogszerű birtokosai és „civiliek” is egyaránt ugyanazon büntetési tétel alá estek. A jelenlegi szabályok szerint, ha minősített adat felhasználására jogosult személy követi el a bűncselekményt, az a minősített eset keretei között nyer értékelést, míg például az újságírókat az alapesetért vonják felelősségre.¹⁹ Más országokban azonban ez a bűncselekmény hivatalnoki bűncselek-

¹⁸ http://www.ekint.org/ekint_files/File/levelezes/ab_minositett_adat.pdf (2010. 12. 3.) 2–5. o.

¹⁹ Btk. 221. § (4) bek., 222. § (3) bek., 222/A. § (3) bek.

ménynek számít, azaz azok követhetik el, akik a titok minősítésére, illetve őrzésére kötelesek.²⁰ Ez a magyar jogrendszerben sem lenne idegen megoldás, hiszen a Csemegi-kódex is hasonló megoldást tartalmazott.²¹ A TASZ véleménye szerint a civilek által történő minősített adattal visszaélés esetén csak azt a szándékos elkövetést kellene büntetni, amelyet más bűncselekménnyel összefüggésben követnek el.²² A magyar szabályozás az áprilisi módosítással tehát egy átmeneti megoldást választott, amelyet a francia Code Penal is képvisel.²³

Összességében az állapítható meg, hogy megközelítőleg az EBESZ-államok felében léteznek olyan szabályok, amely alapján államtitoksértéssel csak azon személy vádolható, akinek hivatalánál fogva kötelessége a titok őrzése vagy erre felhatalmazást kapott.²⁴

²⁰ Az EBESZ által 2007-ben végzett „A média információhoz való hozzáférése” című vizsgálatban szereplő 56 ország közül 29-ben a büntető törvénykönyvek titoksértésre vonatkozó rendelkezései nem korlátozódnak azokra a személyekre, akiknek kötelessége a titok védelme, hanem azok mindenkire egyaránt kiterjednek. Ezekben az országokban a bíróságok nem menthetik fel a civileket arra hivatkozással sem, hogy esetleg a titok nyilvánosságra kerülése nyilvánvalóan a közérdeket szolgálta. Az újságírók az elítélést csak akkor kerülhetik el, ha a titok nem volt megfelelően minősítve.

Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey. http://www.osce.org/documents/rfm/2007/05/24250_en.pdf (2009. 10. 03.).

²¹ Csemegi kódex.

A titok tiltott felfedezése.

328. § Azon közhivatalnok, ügyvéd, orvos, sebész, gyógyszerész, szülésznő, a ki valamely család vagy személy jó hírnevét veszélyeztető, és hivatalánál, állásánál vagy foglalkozásánál fogva megtudott, vagy reá bízott titkot, alapos ok nélkül másnak felfedez: vétséget követ el, s a sértett fél indítványára, három hónapig terjedhető fogházzal, és ezer forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő. Ezen intézkedés kiterjed a fenn megjelölt személyek segédeire is.

329. § Nem tartozik az előbbi szakasz rendelkezése alá azon eset: ha a megjelölt személyek, a tudomásukra jutott vagy reájuk bízott titokról, a hatóságot kötelességükhöz képest értesítik, vagy ez által megkérdőztetvén, vagy mint tanúk kihallgattatván, azt a hatóság előtt felfedezik

²² Földes Ádám–Hütl Tivadar: *A minősített adat védelméről szóló T/6147. törvényjavaslatról.* In: TASZ Álláspont, 2008/29. sz. 5. o. http://tasz.hu/files/tasz/imce/TASZ-29color_0.pdf (2010. 03. 09.).

²³ Differenciált rendelkezést tartalmaz az államtitoksértés elkövetőinek vonatkozásában. A törvény szigorúbban rendeli büntetni azt a személyt, aki pozíciójánál, foglalkozásánál, állandó vagy ideiglenes megbízásánál fogva honvédelmi titoknak minősülő bizalmas információt tart magánál. Míg ezen személyeket 7 évig terjedő szabadságvesztéssel és 100 000 euró pénzbüntetéssel bünteti, addig a civileket – mindenki mást, aki az előző kategóriákba nem sorolható be –, „csak” 5 évig terjedő szabadságvesztéssel és 75 000 euró pénzbüntetéssel sújtja.

A titokbirtokos akkor követi el a honvédelmi titok megsértése elnevezésű bűncselekményt, ha ilyen honvédelmi titok körébe tartozó információt, eljárást, cikket, dokumentumot vagy számítógépes adatot vagy fájlt megsemmisít, megsért, ellop, vagy lemásol, úgyszintén akkor is, ha nyilvánosságra hozza vagy jogosulatlan személy tudomására hozza. Büntetendő a titokbirtokos, ha megengedi, hogy más, az ilyen honvédelmi titok körébe tartozó információt, eljárást, cikket, dokumentumot vagy számítógépes adatot vagy fájlt megsemmisít, megsért, ellopja vagy lemásolja, nyilvánosságra hozza.

Civilként pedig az büntetendő, aki honvédelmi titkot megszerez, bármilyen módon megsemmisít, eltüntet vagy lemásol, nyilvánosságra hoz vagy jogosulatlan személy tudomására hoz. [Code Penal § 413 (10)-(11).]

²⁴ *Legal Protections and Barriers on the Right to Information, State Secrets and Protection of Sources in OSCE Participating States.* 20. o. <http://www.privacyinternational.org/foi/OSCE-access-analysis.pdf> (2009. 10. 19.).

Johann P. Fritz, a Nemzetközi Sajtóintézet igazgatója – Csík Renáta ügye kapcsán – azt mondta, hogy a civilek által is elkövethető államtitoksértés hatalommal való visszaélésnek minősül. Egy ilyen idejét múlt és elavult jogszabályi rendelkezés nem működhet egy olyan államban, amely a sajtószabadság és az információ szabad áramlása mellett elkötelezett.²⁵ Az áprilisi törvény-módosítás tehát ebben a tekintetben előrelépést jelent, de nem biztos, hogy a valamennyi típusú minősített adat vonatkozásában indokolt a civilek általi elkövetést büntetni.

4. A gondatlan elkövetés problematikája – a közérdek vizsgálata

A Btk. szabályozásának áprilisi módosítása a gondatlan elkövetés tekintetében is pozitívan értékelhető, ugyanis míg korábban bárkinek a felelősége megállapítható volt a gondatlan államtitoksértésért, a hatályos szabályok alapján csak a minősített adat felhasználására jogosult személy büntetendő a gondatlan elkövetésért, hasonlóan a francia szabályokhoz. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy míg korábban a szolgálati titoksértésnek nem volt gondatlan alakzata, a jogalkotó a visszaélés korlátozott terjesztésű minősítésű adat esetében is büntetni rendeli a gondatlan elkövetést, igaz, csak a titoktartásra kötelezett személy esetében. A minősített adat felhasználására törvény rendelkezése alapján jogosult személyek esetében indokolt lehet a szándékos és a gondatlan elkövetés szankcionálása is, hiszen kellő gondossággal kell eljárniuk munkájuk során.²⁶

További vitatéma a titkosított információ nyilvánosságra hozatala esetén az adat közérdekűségének vizsgálata. Akkor is szükséges a büntetőjoggal való fenyegetés, ha a nyilvánosságra hozatallal nem sérül a védendő érdek, amely miatt az adatot titkosították? Így példának kedvéért a korrupció elleni harc egyik hatásos ellenszere a nyilvánosság. Indokolt lenne, ha a szabályozás tekintettel lenne a nyilvánossághoz fűződő közérdek és a titkossághoz fűződő közérdek erősségének a mérlegelési lehetőségére. Ha e mérlegelés során a minősített adat védelméhez fűződő érdek bizonyul gyengébbnek, úgy ezt büntetési lehetőséget megszüntető oknak kellene tekinteni. Ez a konstrukció az indokolatlan titkosításokkal szemben egy kontrollfunkciót is biztosítana, hiszen előfordul, hogy az adott információ csak a formai követelmény alapján tekinthető minősített adatnak. A titoksértés vádja alóli felmentés alól azonban elképzelhető néhány kivétel, például ha különleges nemzetbiztonsági okból történt a titkosítás, vagy ha a titkosított információval összefüggésben más bűncselekményt is elkövettek. Minden jogszabály és minden döntés esetén az információhoz való szabad hozzáférést az elsődlegesség igényével vegye figyelembe a jogalkotó és a jogalkalmazó. Kérdés továbbá azonban az is, hogy a jelenlegi bírósági rendszer felkészült-e ilyen feladatra.²⁷

²⁵ *IPI Dismayed by Journalist's Prosecution Under Outdated Hungarian Security Law*. <http://www.freemedia.at/archives/singleview/ipi-dismayed-by-journalist-s-prosecution-under-outdated-hungarian-security-law/2024becce/> (2009. 10. 20.).

²⁶ Müller Ágnes: *Konferencia a titoktörvényről*. <http://www.vedegylet.hu/doc/titoktvtaszkonfme-mo.doc> (2009. 10. 01.).

Majtényi László: *Az információs szabadságok. Adatvédelem és közérdekű adatok nyilvánossága*. Complex, Budapest, 2006. 389. o.

²⁷ Földes-Hütl: i. m. 5–6. o.

A titoksértés széles körű alanyi körre való kiterjesztése nyilvánvalóan azzal indokolható, hogy ha egy titok napvilágra kerül, akkor az nem reparálható. A közérdekvizsgálat viszont éppen azt a célt szolgálja, hogy ha a titok nyilvánosságra kerüléséhez fűződő érdek erősebb, mint a titokban maradáshoz fűződő érdek, akkor az elkövető nem vonható felelősségre a bűncselekmény elkövetéséért, míg ha a bíróság mérlegelési jogkörében azt állapítja meg, hogy a titkossághoz fűződő közérdek az erősebb, azaz olyan adat került nyilvánosságra stb., amely védendő, a bíróság megállapítja a felelősséget. Így nem fordulhat az elő, hogy – büntetlenül – olyan információk kerülnének nyilvánosságra, amelyeknek nem kellene és ez visszafordíthatatlan károkat okozna. Ennek az ellenkezője viszont előfordulhat a közérdek vizsgálata nélkül, mégpedig „amikor azért keletkezik nem reparálható kár, mert nem hoznak nyilvánosságra olyan közérdekű adatokat, amelyek titokban maradása nagy kárt okoz (pl. Csernobil).”²⁸

Jóllehet a magyar szabályok a bíróságok számára *expressis verbis* nem biztosítják a közérdekvizsgálatot, a bíróságok a büntetőeljárásban a nyilvánosságra kerüléshez fűződő érdeket és az adat titokban maradásához fűződő érdekét mérlegelhetik. Amennyiben a bíróság arra az elhatározásra jut, hogy az adat nyilvánosságra kerülésével kisebb hátrány következett be, mintha az titokban maradt volna, akkor a bíróság bűncselekmény hiányában a vádlottat felmenti. Hiszen ebben az esetben társadalomra veszélyesség hiánya miatt nem beszélhetünk bűncselekményről, annak ellenére, hogy a különös részi tényállási elemeket a terhelt kimerítette.

5. Kizárólagos feljelentési jogosultság

A Btk. 224. §-ban foglalt értelmező rendelkezés szerint a minősített adattal visszaélést csak akkor rendeli büntetni, ha az adott adatfajta minősítésére jogosult személy vagy szerv feljelentést tesz. A kizárólagos feljelentési jogosultság intézménye a Büntető Törvénykönyvben további két helyen kerül szóba. A hamis vád, illetve a hamis tanúzás tényállása tartalmaz hasonló jogintézményt, miszerint amíg az alapügy – a hamis vád esetében ez az az eljárás, amely a hamis vád folytán megindult, hamis tanúzás esetén pedig az, amelyikben azt elkövették – be nem fejeződik, csak az alapügyben eljáró hatóság feljelentése alapján indítható hamis vád, illetve hamis tanúzás miatt eljárás. Ezen szabályozás mögött az a jogpolitikai indok húzódik, hogy az alapügyben bűncselekménnyel, szabálysértéssel, fegyelmi vétséggel vádolt személy azzal, hogy hamis vád miatt feljelentést tesz, ne félemlíthesse meg a vele szemben feljelentést tevő személyt. Úgyszintén a hamis tanúzás esetében is, amely azonban nemcsak a fentiekben meghatározott eljárás keretében követhető el, hanem az alapügy lehet polgári ügy, választott bírósági vagy más hatósági eljárás is. Ha a törvény lehetőséget adna az alapügy befejezése előtt a hamis vád, illetve a hamis tanúzás miatti büntetőeljárás megindítására és lefolytatására, az az alapügy indokolatlan elhúzódásához vezetne, illetőleg a hamisan vádló és a hamis tanúzást elkövető személy büntetésének korlátlan enyhítésére – különös méltánylást érdemlő esetben a büntetés mellőzésére – nem

²⁸ MÜLLER: i. m.

nyílna lehetőség, amelyet viszont a jelenleg hatályos szabályok biztosítanak az elkövető számára, feltéve, hogy az elkövető a vád, illetve az általa szolgáltatott bizonyítási eszköz hamis voltát az alapügy jogerős befejezése előtt az eljáró hatóságnak feltárja.²⁹ Az alapügy lezárását követően viszont a hamis vád, illetve a hamis tanúzás miatt bárki tehet feljelentést, tehát ez csak egy átmeneti akadály.

A minősített adattal visszaélés büntethetőségénél viszont nem ez a helyzet, hiszen a büntetőjogi felelősségre vonás mindenkor a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítésre jogosult személy vagy szerv mérlegelésétől függ. Ennek a jogpolitikai magyarázata az lehet, hogy a minősítésre jogosult személy meg tudja ítélni, hogy a minősített adat nyilvánosságra hozatala mennyiben sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság érdekeit. A különbség a hamis vád, illetve a hamis tanúzás esetében említett jogintézménytől nemcsak az, hogy ez az akadály nem átmeneti jellegű, szemben az imént említett jogintézményekkel, ahol az alapügy befejezését követően bárki akadály nélkül tehet feljelentést, hanem az is, hogy a hamis vád, illetve a hamis tanúzás esetén az eljáró hatóság (bírság, szabálysértési hatóság stb.) mint igazságszolgáltató szerv dönt az eljárás megindításáról vagy a feljelentés mellőzéséről. A minősített adattal visszaélés bűncselekmény esetén azonban a minősítésre jogosult személy más hatalmi ághoz tartozó személy is lehet. Azzal, hogy egy más személy szabad mérlegelésétől függ, hogy egy bíróság az adott ügyben eljárhat-e, sérti a hatalommegosztás elvét, és így a jogállamiságot. Ez alól csak szűk körű kivételek lehetnek, de jelen esetben nincs olyan alkotmányos alapjog, amely lehetővé tenné a végrehajtó hatalom részéről az igazságszolgáltatás megakadályozását. Azzal, hogy a titokbirtokos nem tesz feljelentést, lényegében hallgatólagosan „felmenti” a titoksértőt.

A jogállamiság további követelménye, hogy „a jog szabályai egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előreláthatóak legyenek.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat.] Azzal, hogy a jogszabály a titokgazdának kizárólagos feljelentési jogosultságot enged, kiszámíthatatlanná és önkényessé teszi a büntetőjogi jogkövetkezmények alkalmazását. A minősítő a politikai érdekektől függően engedi, illetve nem engedi kiszivárogni a minősített adatokat. A szabályozás ezen szakasz beillesztésével politikai céloknak és érdekeknek engedhet teret. Természetesen ezzel nem tagadjuk, hogy bizonyos esetekben szükséges lehet, hogy a titok minősége felülvizsgálatra kerüljön, de ez nem a bírói út megakadályozásával, hanem az igazságszolgáltatás útján kellene, hogy történjen, hiszen az adatok nyilvánosságra hozatalához nagyobb érdek is fűződhet, mint a büntetőjogi felelősségre vonáshoz. A közérdekvizsgálat biztosításával az igazságszolgáltató hatalom alapjogsérelem nélkül eleget tehetne annak a funkciónak, amelyet most a kizárólagos feljelentési jogot gyakorló személy gyakorol.³⁰

A másik jogintézmény, amelyet a Btk. ezen egyedi megoldásával párhuzamba állíthatunk, az a magánindítvány jogintézménye, amely azonban a magánszemélyek számára biztosított, és a sérelmükre elkövetett kisebb súlyú

²⁹ Btk. 224. §, 236. §, 238. § (2) bek. c) pont, 239–240. §, 241. § (2) bek.

³⁰ Alexa Noémi–Dénes Balázs–Szabó Máté Dániel: *Levél a köztársasági elnöknek a minősített adat védelméről szóló törvényről*. <http://www.ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=301> (2010. 03. 08.).

bűncselekmények megbüntetésére vonatkozik. A jogalkotó ebben az esetben a sértettre bízta, hogy kívánja-e az elkövető megbüntetését, vagy sem. A kizárólagos feljelentési jogosultság az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények között kerül szabályozásra, azaz az államapparátus zavartalan működését védi, míg a magánindítvány a magán-szféráét.

Megállapíthatjuk, hogy ez a fajta jogintézmény a hatályos Btk.-ban eddig nem volt ismert, és nehezen illeszthető be az eljárási feltételek rendszerébe.³¹

6. Záró gondolatok

Az államtitoksértés és a szolgálati titoksértés a büntetőjognak egy méltánytalanul elhanyagolt területe, úgyszintén igaz ez a visszaélés minősített adattal elnevezésű bűncselekményekre is. Ugyanakkor az oknyomozó újságírókkal szemben a büntetőjogi szankcionálás, illetve annak lehetősége komoly fenyegető erővel bír, tehát nem szükségtelen ezzel a területtel foglalkozni.

Arra talán sikerült rámutatnom, hogy a büntetőjogi szabályok változásai azonban a korábbi rendelkezésekhez képest mindenképpen előrelépést jelentenek, de a többi európai példát szemlélve a szabályozásnak még van hová fejlődnie. A teljességhez azonban az is hozzátartozik, hogy Démoklész kardja most is ott lebeg azon újságírók feje felett, akik – a példa kedvéért – valamely bűncselekmény leleplezéséhez minősített információkat használnak fel. Mindenképpen szükségesnek tartanám a közérdek vizsgálatának biztosítását a bíróságok számára, a visszaéléseknek így kevesebb teret engedve és egyúttal az információs szabadság szélesebb körű érvényesülését biztosítva. Garancia-ként pedig ott lenne az igazságszolgáltató hatalom függetlensége.

³¹ A TASZ véleményezte a titoktörvény módosító javaslatait. <http://tasz.hu/informacioszabadsag/tasz-velemeneyzte-titoktorveny-modosito-javaslatait> (2010. 03. 09.).