



A Transparency International Magyarország állásfoglalása az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló törvénytervezetről

Észrevételeink megfogalmazása során elsősorban a korrupció elleni fellépéshez közvetlenül kapcsolódó területekre koncentrálnunk, de számos ponton felhívjuk a figyelmet a jogállami normákkal össze nem férő további rendelkezésekre. Mindemellett jelezzük a jogszabály-szerkesztési hibákon alapuló ellentmondásokat.

Általános észrevételek

A Transparency International a megbízhatósági vizsgálatok folytatását hatékony korrupcióellenes eszköznek tartja, de csak abban az esetben, ha azok működtetése nem ütközik a demokratikus intézményrendszer alapszabályaiba. A jogállami keretek figyelmen kívül hagyása a korrupció elleni küzdelemben növeli az antikorrupciós eszközökkel való visszaélések lehetőségét, ami növeli a korrupciós kockázatokat.

Jelen jogszabály-tervezet több helyen tartalmaz olyan alkotmányellenes megoldásokat, melyek gyakran a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásait is sértik különös tekintettel a 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt.

Tekintettel arra, hogy a munkája során az RSZVSZ alapvető jogokat súlyosan korlátozhat, valamint arra, hogy működése jelenleg rendeleti szinten szabályozott, javasoljuk az RSZVSZ működésének törvényi szintű szabályozását. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) néhány feladat-meghatározó és felhatalmazó rendelkezésén túl jelenleg a 49/1995. (V. 4.) Korm. rendelet és a 2/2000. (BK 3.) BM utasítás szabályozza a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának (RSZVSZ) feladatait, intézményi kereteit és működésének részleteit. Az RSZVSZ a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz hasonló jogokkal és eszközökkel rendelkezik felderítési munkájához, melynek során alapvető jogokat súlyosan korlátozhat. Ennek ellenére, valamint az Alkotmány 40/A.§ (4) bekezdésével ellentétesen az RSZVSZ működésére vonatkozó szabályokat továbbra sem törvényi szinten szabályozzák.

A tervezetben szereplő megbízhatósági vizsgálat bevezetése aggályos abból a szempontból, hogy a vizsgálatok felett nincs hatékony kontroll, valamint, hogy a megbízhatóság kritériumai nem világosan definiáltak. A kifogástalan életvitel kritériumait meghatározó és annak ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések alkotmányellenes megoldást tartalmaznak.

A tervezet ennek következtében tág teret hagy az új eszközzel való visszaéléseknek, ami azon túl, hogy alkotmányossági aggályokat vet fel és ellentmond a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek növeli, és nem csökkenti a korrupciós kockázatokat.

Korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos részletes észrevételek

A Ktv. 37.§ (4) bekezdésében előírt jogszabályi szabályozási szint helyett a törvényi lenne megfelelő, mivel az érintettek jogviszonyával kapcsolatos lényeges elemről van szó, melyet alapjogokat korlátozó módon ellenőriznek.

8.§

Az Rtv. 5.§ (1) bekezdés g) pontja eddig a miniszter döntései végrehajtására adhatott az országos rendőrfőkapitány számára egyedi utasítást. A tervezetben szereplő új normaszöveg szerint már nem szükséges az országos rendőrfőkapitány számára adott egyedi utasításhoz, hogy azt egy miniszteri döntés előzze meg. Nem tudjuk, hogy egy jogszabály-szerkesztési figyelmetlenségről vagy pedig a belügyminiszter és a rendőrség viszonyának a változásáról van szó és ez utóbbi esetben az új szöveget a (2) bekezdéssel „A miniszter az irányítási jogkörében adott utasítással a Rendőrség hatáskörébe tartozó ügyet nem vonhat el, hatáskörének gyakorlását nem akadályozhatja” együtt hogyan kell értelmezni. Az egyedi utasítások kapcsán *szükséges lenne tisztázni, hogy a miniszteri utasítási és felügyeleti és az ügyész felügyeleti és rendelkezési jogai milyen viszonyban állnak egymással.*

10.§

Jogbizonytalanságot eredményez az Rtv. tervezet 7/A.§ (3) bekezdésében, hogy „a védett állomány megbízhatósági vizsgálattal érintett tagját a megbízhatósági vizsgálat megindításáról és befejezéséről nem kell tájékoztatni”. Ez a megfogalmazás azt jelenti, hogy „nem kell”, de lehet tájékoztatni, ám nem határozza meg, hogy a vizsgálatot folytató szerv mikor tájékoztat és mikor nem, ami jogbizonytalanságot eredményez.

A 7/A.§ (4) bekezdéséből nem derül ki, hogy az egész védett állományra, egy szervnél a törvény hatálya alá tartozó összes személyre vagy pedig egyes személyekre kell érteni, hogy évente legfeljebb három alkalommal lehet ellenőrzést lefolytatni. Ez a pontatlanság sérti a jogbiztonságot.

A 7/A.§ (7) bekezdésében előírt 30 napos határidejű megsemmisítés érthetetlen annak fényében, hogy a 7/B.§ szerint az ügyész a feljelentést határozattal akkor utasítja el, „ha bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv a 7/A. § (5) bekezdés szerint eljáró tagja által elkövetett bűncselekmény bűnüldözési érdeket szolgál, és az jelentősen meghaladja az állam büntető igényének érvényesítéséhez fűződő érdeket”. Ennek vizsgálatához feltétlenül szükségesek a pontos információk arról, hogy miben állt a megbízhatósági vizsgálat, az pedig nem derül ki a tervezetből, hogy miért gondolja a jogalkotó, hogy 30 napon túl ne tenne akárki szabálysértés, vagy 5 évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő, személy elleni erőszakot nem tartalmazó bűncselekmény miatt feljelentést.

26.§

Az RSZVVSZ (és jogutód szervezete) működésének rendeleti szintű szabályozás garanciális szempontok miatt nem kielégítő, tekintettel arra, hogy a munkája során az RSZVVSZ alapvető jogokat súlyosan korlátozhat.

39.§

Az Rtv. új 7.§-a a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv három kizárólagos hatásköre egyikeként határozza meg, hogy „ellátja a hivatásos állományba jelentkezőnél, valamint a hivatásos állomány tagjánál a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényben meghatározott kifogástalan életvitele ellenőrzését”. A Hszt. tervezet szerinti 37/B.§ (2) bekezdése határozza meg, hogy mi számít kifogástalan életvitelnek. A b) pont szerint *„megfelel a hivatásos állományba tartozókkal szembeni társadalmi elvárásoknak, azaz az érintett jogkövető magatartást tanúsít, családi és lakókörnyezeti kapcsolatai, valamint anyagi, jövedelmi viszonyai rendezettek. Vizsgálni kell a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatát, valamint a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátását veszélyeztető más körülmény fennállását”*. E meghatározás számos olyan megfogalmazást tartalmaz, amely álláspontunk szerint nem felel meg a normavilágosság követelményének, ezáltal sérti a jogbiztonságot és ellentétes az alkotmány 2.§ (1) bekezdésével. Bizonytalan, hogy mit kell bárkivel szembeni „társadalmi elvárásokon” érteni, ki határozza meg, milyen módszerrel és milyen formában a társadalom elvárásait? Kriminológiai és jogszociológiai kutatások számos esetben azt mutatják, hogy bizonyos magatartásokat a közvélemény nem tekint bűncselekménynek vagy törvénysértésnek, holott a törvény azt kifejezetten tilalmazza vagy éppen büntetőjogilag szankcionálja, más esetekben elfogadhatatlannak tart a közvélemény olyan magatartásokat, amelyek semmilyen jogi normába nem ütköznek. Szintén bizonytalan, hogy a *„társadalmi elvárásoknak”* szövegrész után példálózó jellegű felsorolás következik, vagy a társadalmi elvárások egy öt elemből álló zárt halmazt jelentenek. A *„családi és lakókörnyezeti kapcsolatok”* rendezettsége teljesen kezelhetetlen kategória. Például, ha a Hszt. hatálya alá tartozó személy haragban van a szomszédjával vagy a szomszédja vele az már rendezetlennek számít? Ha elvált vagy válófélben van az rendezetlen kapcsolat? Ha bejegyzett élettársi kapcsolatban él az rendezett vagy rendezetlen és az hogyan viszonyul a társadalmi elvárásokhoz? A kezdő rendőr járőr százezer forintot el nem érő nettó fizetése az rendezett jövedelmi viszonynak tekinthető-e?

A kifogástalan életvitel meghatározásának felsorolt bizonytalanságain túl az ellenőrzésre is olyan szabályokat tartalmaz, amely sérti az alkotmány 59.§ (1) bekezdését. Az ellenőrzésre vonatkozó szabályok nagyon hasonlítanak a „bűnmegelőzési ellenőrzés” 47/2003. (X. 27.) AB határozattal megsemmisített szabályaira. Jelen tervezetben szereplő ellenőrzésre is áll az Alkotmánybíróság megállapítása *„a bűnmegelőzési ellenőrzés kapcsán sem az intézkedéssel érintett, sem pedig a vele kapcsolatban álló és áttételesen az intézkedés hatálya alá kerülő személyek (a továbbiakban harmadik személyek) jogai és kötelezettségei nem kerültek részletesen meghatározásra. A bűnmegelőzési ellenőrzés alá vont személyek esetében nincsenek kijelölve azok az igazodási pontok, magatartási szabályok, amelyek ellenőrizhetővé teszik az intézkedés végrehajtása során mind az ő viselkedésüket, mind pedig azt, hogy hatóság beavatkozása indokolt és szükséges volt-e, továbbá nem járt-e aránytalan jogkorlátozással. Az ellenőrzés "hatálya alá kerülő" harmadik személyek tekintetében az Rtv. pedig érintettségük formai alapjait sem teremti meg. Hiányzik ugyanis az a felhatalmazó rendelkezés, amely a bűnmegelőzési ellenőrzés hatálya alatt álló személlyel történő kapcsolatukra tekintettel esetleg megalapozhatná az intézkedés során történő érinthetőségüket. Ennek folytán értelemszerűen a harmadik személyek jogai és kötelezettségei is megismerhetetlenek. Ez a jogbizonytalanság pedig már önmagában is alkotmányellenes”*.

A Hszt. 37/C.§ (1) bekezdésének első mondata *lex imperfecta*, mivel sem azt nem jelöli meg, hogy mikor, sem azt, hogy ki adja a tájékoztatást, ahogyan jogkövetkezményt sem fűz a

tájékoztatás elmaradásához. A (3) bekezdés pedig az (1) bekezdés harmadik mondatát megismétli feleslegesen.

Adatvédelemmel kapcsolatos részletes észrevételek

10.§

Véleményünk szerint az Rtv. új 7.§ (5) bekezdése nem felel meg az személyes adatok védelméhez való alkotmányos jog alapvető követelményeinek. Az alkotmány 59.§-ában foglalt jogot a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) fejt ki. Az Avtv. 5.§ (1) bekezdése rögzíti, hogy „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak”. „A belső bűnmegelőzési és büntetőeljárás feladatokat ellátó szerv hivatásos állományú tagja belső bűnmegelőzési és büntetőeljárás feladatainak ellátása, a megbízhatósági vizsgálat és a kifogástalan életvitel ellenőrzése során” megfogalmazás tevékenységeket ír le, de semmilyen törvényes célt nem jelöl meg, személyes adatok konkrét cél nélküli kezelése pedig alkotmányellenes. További adatvédelmi probléma, hogy olyan személyek érzékeny, esetenként különleges adataiba engedne a törvénytervezet betekintést, akikkel szemben nem áll fenn bűncselekmény elkövetésének gyanúja, nem állnak büntetőeljárás hatálya alatt, nem veszélyeztetik az ország szuverenitását vagy alkotmányos rendjét. A tervezett jogkorlátozás aránytalan az elérni kívánt célt tekintve.

17.§

Az Rtv. 64.§ (1) bekezdés új h) pontja álláspontunk szerint alkotmányellenes. Az Rtv. a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eseteit a 69.§-ban sorolja fel. Az új h) pont, amely bírói engedély nélkül tenné lehetővé, hogy „hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközükből információt gyűjthet” a rendőrség a hatályos 69.§ (1) bekezdés c) és d) pontjait fedi. Ezekben az esetekben bírói engedély kívánalma nem pusztán alkotmányos követelmény, hanem a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalásain, mint az Európai Emberjogi Egyezmény, is alapul. A hírközlési és a levéltitok védelmének a h) pont szerinti lerontása teljesen ellentétes a jogállammal.

30.§

Úgy véljük, hogy az Nbtv. 43.§ (1) bekezdésének sem a hatályos sem a módosított szövege nem felel meg a célhoz kötöttség követelményének, mely alapvető alkotmányos garanciát az Alkotmánybíróság a Be. 206.§ (3) bekezdését megsemmisítő 2/2007. (I. 24.) AB határozatban részletesen elemzett. Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenességet okozott, hogy „az utólagos felhasználást ugyanis mind személyi mind tárgyi értelemben maga a törvény oldotta el a bírói engedély kereteitől. A vizsgált törvényhely az engedélyezett titkos információgyűjtés alanyának azonosságára körében semmiféle egyezést nem kívánt meg, a tárgyi értelemben vett azonosságnak pedig csak az — alkotmányosan egyébként is kifogásolható — általános engedélyezési feltételek szintjén kellett fennállnia. Ez még a „bűncselekmény-azonosságára” sem terjedt ki, az időbeli korlátozásra vonatkozóan pedig semmilyen szabály nem érvényesült. Más szóval az így nyert információk a bűncselekmény elévülési idején belül — harmadik személyekkel szemben — korlátozás nélkül felhasználhatók voltak”. Véleményünk szerint jelen esetben ugyanez okoz alkotmányellenességet és rendkívül meglepő, hogy a törvénytervezet általános indokolásában nem szerepel a szakirodalom által is széles körben tárgyalt alkotmánybírósági határozat.

37.§

A Hszt 37.§ (1) bekezdés d) pontja nehezen értelmezhető az Avtv. 3.§ (1) bekezdésével összevetve. A Hszt 37.§ (1) bekezdésben hiába szerepel az „önkéntes jelentkezés” kifejezés az Avtv. 3.§ (1) bekezdés a) pont szerinti hozzájárulásról nincsen szó, hiszen az Avtv. 2.§ 6. pontjában meghatározott „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok - teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő - kezeléséhez” definíciónak semmiképpen sem felel meg az, hogy „tudomásul veszi, hogy szolgálati viszonya fennállása alatt szolgálata törvényes ellátását tudta és beleegyezése nélkül – törvényben meghatározott módon – ellenőrizhetik (a továbbiakban: megbízhatósági vizsgálat)”. Úgy viszont szintén nem értelmezhetjük a Hszt-nek ezt a szabályát, hogy kötelező adatkezelésről lenne szó, hiszen egy önkéntesen vállalt jogviszony kapcsán folytatott adatkezelést szabályoz, azt pedig teljesen értelmetlen egy törvény szövegben szerepeltetni egy kötelezőnek szánt törvényi rendelkezés esetén, hogy valaki külön tudomásul veszi, hogy a törvény vonatkozik rá.

62.§

A Kknyt. 27/A.§ (1) bekezdésének a szabályai nem felelnek meg az Avtv. célhoz kötöttségi követelményének, miszerint „személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak”, a közrend és a közbiztonság fenntartását, bűnmegelőzést megfogalmazásokat *meghatározott cél*nak nem lehet tekinteni, a szabálysértési eljárás és az enyhébb büncselekmények miatt eljárás esetében pedig a jogkorlátozás aránytalan. Ugyanezek a megállapítások érvényesek a **66.§**-ban szabályozott Sztk. 12.§ (7) bekezdésére.

64.§

A Kknyt. 32/A.§ (2) bekezdése szintén nem felel meg Avtv. célhoz kötöttségi követelményének. Személyes adatok kötelező kezelése esetén is alapvető feltétel, hogy azt csak „meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie e célnak”. E törvényhely bármilyen más célból történő felhasználást is lehetővé tesz az adatkezelő tagállam engedélyével, ez álláspontunk szerint sérti az alkotmány 59.§ (1) bekezdését. A § (3) bekezdésében szereplő „a keresést végző tagállam az eljárás eredményeként kapott adatokat kizárólag a keresési eljárás során meghatározott célra használhatja fel” *lex imperfecta*, mivel e szabály megsértéséhez semmilyen jogkövetkezmény nem kapcsolódik és annak betartásának ellenőrzéséről sem rendelkezik a törvény.

Egyéb megjegyzések

7.§

A § utolsó bekezdésében a „terrorizmust ellátó” szerv elírás.

10.§

Az Rtv. 7.§ (3) bekezdésének új szövegében az szerepel, hogy „ha a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv feladatai során büncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, feljelentést tesz a nyomozás teljesítésére külön jogszabály alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozóhatóságnál vagy az ügyésznél és átadja az általa összegyűjtött bizonyítékokat”. A tervezet 6.§-ában szereplő új Rtv. 4.§ (2) bekezdése szerint a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv is a rendőrség része, a

büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 36. § (1) bekezdése alapján „az általános nyomozó hatóság a rendőrség”. Azaz e rendelkezés szerint az rendkívül furcsa helyzet áll elő, hogy adott esetben a rendőrség egyik szerve a rendőrség másik szervénél tesz feljelentést, ám ennek során mindvégig egy szervezeten belül marad az ügy.

Az Rtv. 7.§ (1) bekezdése az Rtv. 1.§ (2) bekezdés n) pontjára utal. A tervezet 5.§-a azonban az Rtv. 1.§ (1) és (2) bekezdését újakra cseréli és az új (2) bekezdésnek nincsen n) pontja, így ez a § végrehajthatatlan.

A jogbiztonságot közelről érintő probléma jelenik meg a 7/C.§ (1) bekezdés c) pontjában: a terrorcselekményekkel kapcsolatos megelőzési és felderítési feladatokat a nemzetbiztonsági szolgálatok látják el a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) alapján, ezért ez a rendelkezés hatásköri összeütközést okoz. A (3) bekezdésben szereplő, a szerv számára önmagánál teendő feljelentési kötelezettségének homályos értelmére a 7.§ (3) bekezdése kapcsán is utaltunk már.

A 7/D.§ mondatszerkesztési probléma miatt rendkívül nehezen érthető.

12.§

Az Rtv. 46/D.§ (5) bekezdésében szereplő a „Magyar Köztársaság területén eljáró tagja intézkedési jogosultságára a magyar jog az irányadó” megfogalmazás jogbizonytalanságot szül, mivel valamely ország joga egy személyre nézve, különösen közhatalmi jogosítványok gyakorlásánál vagy kötelező vagy sem, de „irányadó”-nak semmiképpen sem nevezhető.

28.§

Az Nbtv 8.§ új (6) bekezdése szerint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat „kizárólag a Magyar Köztársaság területén tevékenykedhet.” Álláspontunk szerint ez a rendelkezés végrehajthatatlan, mivel már egy egyszerűbb internetes adatgyűjtő tevékenység során óhatatlanul külföldi szervereken működő, de magyarországi feladatai ellátáshoz szükséges forrásokat is használnia kell a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnak.

Budapest, 2010. szeptember 24.