



Ügyszám: NAIH/2016/3728/2/J
Ügyintéző: dr. Bíró János
dr. Eszteri Dániel
dr. Majsza Dóra

Hiv. szám: XX-BJFHÁT/7/107/2016.

Dr. Molnár Zoltán
közigazgatási államtitkár

Igazságügyi Minisztérium

bunteto@im.gov.hu

Tisztelt Közigazgatási Államtitkár Úr!

Az új büntetőeljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) véleményezésre megküldött tervezetével kapcsolatban a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) részéről az alábbi észrevételeket és javaslatokat teszem:

I. Adatvédelmi észrevételek

- A Törvény VX. fejezete a büntetőeljárásban kezelt adatok védelmének körében rendelkezik az adatok zárt kezeléséről. A tervezett szabályok a büntetőeljárással összefüggésben állapítják meg az adatok zárt kezelésének feltételeit és annak tartalmát. Azonban e jogintézmény nem kizárólag a büntetőeljáráson belül értelmezhető, hiszen az más eljárásjogokban is ismert, például a közigazgatási hatósági eljárásban. Álláspontom szerint az eljárási kódexeknek egymásra tekintettel, összhangban kellene szabályozniuk az adatok zárt kezelését. Ez olyankor lényeges, ha az egyik törvény szerint zártan kezelt adat egy másik eljárási joganyag hatálya alá kerül. Pl. a nyomozóhatóság a közigazgatási eljárásban zárt kezeléssel védett adatot adatszolgáltatás útján megszerez és a Be. szerint kezeli azt. Ebben az esetben a Be. hatálya alá kerülvén az adat zárt kezelése megszűnik és esetleges, hogy a büntetőeljárásban is elrendelik-e. Ezáltal sérelmet szenvedhet az a jogszerű érdek, amelyre tekintettel a közigazgatási hatósági eljárásban zártan kezelik az adatot. Ezért javasoljuk a Tervezet olyan kiegészítését, amely az átvett zárt kezelésű adat esetében főszabályként fenntartja az adat e minőségét. Ez megoldható pl. oly módon, ha az új Be. előírja azt, hogy a más törvény alapján zártan kezelt adat esetében az ügyészség elrendeli az adat zárt kezelését a büntetőeljárás folyamán, ha az nem ellentétes a bűnüldözési érdekekkel.

- A 96. § (7) bekezdése szerint a *„zárt adatkezelés nem akadályozza annak, hogy a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság, ha az a büntetőeljárás feladatainak teljesítéséhez elengedhetetlen, a zártan kezelt egyes személyes adatokat a büntető eljárási feladattal*

közvetlenül érintett ügyiraton feltüntesse és a zárt adatkezeléssel érintett személy hozzájárulása nélkül továbbítsa.” Ezzel kapcsolatban javaslom, hogy a fenti bekezdés szövege utaljon arra, hogy a zártan kezelt adatokat csak az azok megismerésére egyébként jogosult szerv, vagy személy részére továbbíthatja az eljáró szerv.

A fentiekén túl megjegyzem, hogy Törvény tervezetének XV. fejezetéhez (és benne a 95-96. §-hoz) fűzött részletes indokolás nincs összhangban a normaszöveggel. A XV. fejezethez fűzött indokolás (ld.: a tervezet 355. oldalát) a zártcélú távközlő hálózat alkalmazásának jogi garanciáiról szól, holott a véleményezésre megküldött normaszövegben nem ez, hanem a büntetőeljárás során kezelt adatok (általános) védelme szerepel. Tekintettel erre a Törvény indokolásának a személyes adatok kezelésével kapcsolatos (általános) részét a Hatóság nem tudta megismerni.

- A Törvény 95. §-a rendelkezik a büntetőeljárás során kezelt személyes adatok általános védelméről. A (2) bekezdés alapján *„a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság kizárólag e törvény rendelkezései szerint teheti lehetővé a büntetőeljárás során kezelt személyes adat és védett adat megismerését.”* A szöveg kiegészítését javaslom úgy, hogy az közvetlenül ne csak a büntető eljárási törvényre (a szövegben: „e törvény”), hanem az adatvédelmi törvényre is utaljon, mivel a az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, a továbbiakban: Infotv.) 2. § (1) és (2) bekezdései szerint annak hatálya a Magyarország területén folytatott minden olyan adatkezelésre és adatfeldolgozásra kiterjed, amely természetes személy adataira, valamint közérdekű adatra vagy közérdekből nyilvános adatra vonatkozik. Az Infotv. a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését szolgáló alapvető szabályokat tartalmazza, amelyek az Alaptörvény végrehajtására rendeltettek (l. az Infotv. preambulumát), ezért az Infotv.-ben foglaltak alkalmazását más törvény nem zárhatja ki.

- A büntetőeljárásban kezelt adatok védelmének szabályai között, az Infotv.-vel összhangban javaslom szabályozni a Hatóságunk, mint független külső adatvédelmi ellenőrző szerv büntetőeljárással kapcsolatos adatmegismerési jogosultságát, hiszen a Hatóság eljárása a személyes adatok védelméhez való jog érvényesülésének egyik garanciája. A 98. § (1) bekezdése a törvényben meghatározott feladata ellátásához szükséges mértékben és időtartamban lehetővé teszi egyebek mellett a közigazgatási hatóság számára az eljárás iratainak megismerését, azonban hangsúlyozom, hogy Hatóságunk adatmegismerésre vonatkozó szabályozási igénye nem a közigazgatási hatóság jogállásából következik, hanem az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében meghatározott rendeltetéséből. Ebből következően olyan, az Infotv.-ben meghatározott, információs alapjogvédelemmel kapcsolatos feladatai ellátáshoz is szükséges biztosítani számára az adatok megismerését, mely feladatai nem közigazgatási hatósági feladat- és hatáskörébe tartoznak. Javaslom tehát, hogy az új Be. külön nevesítse Hatóságunkat az adatok és az iratok megismerésére jogosultak között.

- A Tervezet XXVI. fejezete szól az elektronikus kapcsolattartásról. A tervezett joganyag tartalmi párhuzamosságokat és átfedéseket mutat az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvénnyel, melynek hatálya a büntetőeljárás során

elektronikus ügyintézést biztosító szervekre is vonatkoztatható. Nem világos, hogy milyen rendezőelv testesül meg a tervezett szabályozásban: a XXVI. fejezet a 2015. évi CCXXII. törvény mellett, vagy helyett fogja az elektronikus kapcsolattartást szabályozni a büntetőeljárásban? Utóbbi esetben a 2015. évi CCXXII. törvény alkalmazhatóságáról vagy annak kizárásáról kellene rendelkezni.

- Mind a jogbiztonság, mind az információs alapjogvédelem szempontjából fontos, hogy a törvény világos és egyértelmű módon fogalmazza meg a büntetőeljárás szabályait. Ezzel összefüggésben figyelemre méltó, hogy a véleményezendő törvénytervezet olyan szakkifejezéseket kíván bevezetni az adatkezeléssel és a (jelenleg elfogadott megnevezés szerinti) „titkos adatszerzéssel” összefüggésben, amelyek mind a hatályos Be. fogalomrendszerétől, mind a tárgyra vonatkozó szektorális (bűnüldözési és nemzetbiztonsági) joganyag terminusaitól eltérnek. Általában nem kifogásolandó az, ha egy új törvény új jogfogalmakat vezet be, hiszen ezáltal fogalmi szinten is egyszerűen megkülönböztethetővé válik a korábbi, hatályon kívül helyezett joganyagtól. E megállapítás a Tervezetre is irányadó, azonban jelezni kívánom, hogy a „leplezett eszközök” gyűjtőfogalom bevezetése nem szerencsés, mert jogértelmezési és végső soron esetleg jogalkalmazási zavarokhoz vezethet. A fő kifogás az, hogy „leplezett” jelzőt valamennyi titkos eszközre be kívánja vezetni, annak ellenére, hogy a „leplezett” általánosan elfogadott szaknyelvi értelmezési tartománya csak azokra a speciális eszközökre és módszerekre vonatkozik, amelyek esetében az adott tevékenység maga nem titkos, hanem csak a tevékenység bűnüldözési (illetve nemzetbiztonsági) célja, jellege. (Ha például egy jármű átvizsgálását úgy hajtják végre, hogy a nyomozóhatóság tagja az eljárás hivatalos jellegét és valódi célját leplezve potenciális vevőnek adja ki magát és „elkéri a járművet egy próbakörre”, az leplezett tevékenység. Ha azonban a jármű átvizsgálását az üzemeltető tudta nélkül, a távollétében hajtják végre, az a jelenleg elfogadott terminológia szerint nem leplezett, hanem titkos információgyűjtés.) Amennyiben az új Be. mindkét esetet leplezett eszközalkalmazásként határozza meg, úgy ugyanahhoz a fogalomhoz kétféle, egymástól eltérő jelentés fog tartozni, ezért a „leplezett eszköz” fogalom szakszerű használatához azt is minden esetben egyértelművé kell majd tenni, hogy a kijelentés az új Be. hatálybalépése előtti vagy utáni tényállásra vonatkozik, illetve az új Be. alkalmazásával kapcsolatos, vagy a változatlanul hatályban maradó szektorális törvényekével, mint pl. az Nbtv.. Esetleges jogalkalmazási zavarok azokon a jogalkalmazási területeken fordulhatnak elő, ahol a változatlanul maradt és az új joganyag összefügg egymással, például az Rtv. szerinti titkos információgyűjtés eredményének felhasználásakor vagy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat igénybevételeivel kapcsolatban. Ezért úgy vélem, szerencsésebb lenne, ha az új Be. nem a „leplezett eszközök” fogalmat használná, hanem valamilyen más megnevezést, pl. „speciális eszközök”, „rejtett eszközök”.

- A 210. § (3) bekezdése a bírói és ügyészi engedélyhez nem kötött eszközök közé sorolja a csapda alkalmazását. A tervezett szabályozás nem differenciál a csapdatelepítés lehetséges helyszínei között. Ezzel kapcsolatban jelezem, hogy ha a csapdát lakásnak minősülő helyen szükséges telepíteni – ami nem zárható ki –, úgy az éppoly erősen korlátozza a személyes adatok védelméhez, valamint a magánlakás sérthetetlenségéhez fűződő jogot, mint a titkos kutatás, ezért bírói engedélyhez szükséges kötni, amelyről az új Be.-ben kifejezetten rendelkezni szükséges, ugyanis álláspontom szerint a más célból – például titkos kutatással vagy információs rendszer

titkos megfigyeléssel összefüggésben – adott bírói engedély törvényesen nem használható arra, hogy a nyomozóhatóság a lakásba való belépésre vonatkozó jogcímet egyéb leplezett eszköz alkalmazására, például csapdatelepítésre is felhasználja.

- A Törvény XXXV. fejezetében a bírói és ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszközök alkalmazásáról szóló 210. § (5) bekezdés a) pontja szerint „*a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható [...] lakást, egyéb helyiséget, bekerített helyet, [...] titokban megfigyelhet, a történekről információt gyűjthet, valamint az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti*” (ún. rejtett figyelés). A rendelkezéssel kapcsolatban megjegyzem, hogy a lakás, egyéb helyiség, illetve bekerített hely megfigyelése bírói engedély hiányában nyilvánvalóan nem irányulhat a megfigyelni kívánt helyiség belső terében történe megfigyelésére, illetve az abban történe rögzítésére, mivel ez ebben az esetben már a Törvény XXXVII. fejezet 225. § (3) bekezdésének alkalmazása lenne. Arra azonban, hogy a bírói engedély nélküli megfigyelés csak adott lakás, helyiség, illetve bekerített hely külső megfigyelésére irányulhat a törvényszöveg nem utal egyértelműen. Javasolom, hogy ennek tisztázása végett a Törvény 210. §-ában ez egyértelműen legyen kihangsúlyozva és megfogalmazva.

- Egyetértek azzal, hogy 210. § (7) bekezdése a leplezett eszközök között szabályozza a bűnüldözési célú dezinformációt. Ugyanakkor a 210. § (8) bekezdését javasolom azzal kiegészíteni, hogy a valótlan vagy megtévesztő információ közlésére az esetben sem kerülhet sor, ha alaposan feltehető, hogy dezinformáció el fog jutni a széles nyilvánossághoz és alkalmas a közvélemény befolyásolására. Ugyanis ez esetben már olyan, a demokratikus jogállamiságot hátrányosan érintő hatásokkal lehet számolni, amelyeknek nagyobb a kára, mint az állam bűnüldözési érdekének érvényesítéséből várható előny.

- A 214. § a hatályos Be.-hez hasonlóan szabályozza a büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezését. Az (1) bekezdés bűnüldözési és nemzetbiztonsági célból ad erre lehetőséget, feltéve, hogy az információk megszerzéséhez fűződő érdek jelentősebb, mint az, ami az elkövető büntetőjogi felelősségére vonásához fűződik. Az érdekmérlegelés mikéntje nincs szabályozva a Tervezetben. Ha az érdekmérlegelés azonos minőségek összemérését – az elkövető által szolgáltatandó információk bűnüldözési értékét, illetve az elkövető büntetőjogi felelősségre vonásához fűződő bűnüldözési érdeket – teszi szükségessé, úgy az különösebb magyarázatot és szabályozást nem is igényel, hiszen a nyomozóhatóság, illetve az engedélyezési jogkörben eljáró ügyészség a rendelkezésére álló információk és a bűnüldözési szakértelme segítségével nyilvánvalóan képes megalapozott döntést hozni. Más a helyzet olyankor, amikor az elkövető felelősségre vonásához fűződő bűnüldözési érdeket az általa szolgáltatandó információk megszerzéséhez fűződő nemzetbiztonsági érdekekkel kell összemérni. Ebben az esetben eltérő minőségekről van szó és nincs olyan közös mértékegység vagy átváltási arány, amely alkalmazásával a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági érdek közvetlenül összehasonlítható lenne. Továbbá a Tervezet olyan állami szervek – a nyomozóhatóság és az ügyészség – feladatkörébe utalja a döntéshozatalt, amelyek törvényben meghatározott feladatai nincsenek közvetlen összefüggésben a nemzetbiztonsági tevékenységgel, ezért tőlük nem is várható el, hogy a nemzetbiztonsági érdekekkel összefüggésben szakszerű döntést hozzanak. Ezért a 214. § szerinti

megállapodás nemzetbiztonsági érdekből történő létrehozásának új Be.-ben történő szabályozását elvileg nem ellenzem, de véleményem szerint a Tervezetben rögzített eljárási szabályok nem garantálják a megalapozott döntéshozatalt. Ez adott esetben a bűnüldözési vagy a nemzetbiztonsági érdek sérelmével járhat.

- A 220. § (2) bekezdése felhatalmazást ad a fedett nyomozó személyének védelme, illetve nyomonkövetésének biztosítása érdekében végzett információgyűjtés eredményének a büntetőeljárásban való felhasználására a rendészeti célú titkos információgyűjtés felhasználására vonatkozó szabályok szerint. Jelzem, hogy ezzel a szabályozás egy kiskaput nyit meg: ha valamely bűnügyben a bíróság közvetlenül nem engedélyezte a fedett eszköz alkalmazását, akkor fedett nyomozó bevezetése esetén marad még egy lehetőség: a fedett nyomozó személyének védelme érdekében megkérni a bírói engedélyt (ezt a bíróság vélhetően nem utasítja el), majd a fedett nyomozó környezetében elvégezni azt az eszközalkalmazást, amit a bíróság eredetileg nem engedélyezett.

- A 222. § (2) bekezdés d) pontja szerint az ügyészi engedélyre vonatkozó indítványnak tartalmaznia kell az alkalmazni kívánt leplezett eszköz megnevezését, illetve az alkalmazás engedélyezéséhez szükséges adatokat. Javasolom ezt bírói engedélyhez kötött leplezett eszközökre vonatkozó részhez hasonlóan pontosítani, hiszen az egyes eszközök esetében másfajta személyes és egyéb adatok (pl. személy, helyszín, időtartam, számlaszám, stb.) megjelölése szükséges és ezt az Infotv. 5. § (3) bekezdésére tekintettel a Törvényben szükséges szabályozni (v.ö.: a 229. § (2) bekezdés f) pontjával).

- A 228. § (2) bekezdése szerint a bíróság engedélye meghatározza, hogy az érintett személlyel szemben mely bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazható. Ezzel kapcsolatban jelzem, hogy a leplezett eszközök törvényi szabályozásának rendszere elméletben elválasztja egymástól az egyes leplezett eszközöket, de a Hatóságunk eljárásai során szerzett tapasztalatok szerint a gyakorlatban olyan tárgyi átfedések mutatkoznak, amelyekkel kapcsolatban nem alakult ki egységes jogértelmezés és ez sértheti a személyes adatok védelméhez fűződő jog érvényesülését. Például a Tervezet – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – külön nevesíti az információs rendszer titkos megfigyelését és a küldemény titkos megismerését. Ám a gyakorlatban előfordulhat az, hogy a postaforgalomból kiemelt küldemény számítástechnikai rendszert tartalmaz. Ha a bírói engedély a küldemény titkos megismerésére vonatkozik, akkor ez alapján átkutatható-e a küldeményben lévő információs rendszer? Álláspontom szerint kifejezetten erre is vonatkozó engedély hiányában nem, ám a szakirodalomban olvasható ezzel ellentétes vélemény is, ezért az egyes leplezett eszközök alkalmazása során előforduló tárgyi átfedések kérdésében egyértelmű törvényi szabályozást tartok szükségesnek.

- A 230. § (3) bekezdését, mely a leplezett eszköz alkalmazására vonatkozó bírói engedély tartalmát határozza meg, javasolom kiegészíteni az engedély indokolásával. Ez azért szükséges, mert a bírói engedély olyan közhatalmi döntés, amely a személyes adatok védelméhez, a magánélet tiszteletben tartásához és a magánlakás sérthetlenségéhez fűződő jogok erős

korlátozását teszi lehetővé, ezért – függetlenül attól, hogy az indítványozó, illetve az érintett (cél)személy élhet-e jogorvoslattal a döntéssel szemben – alapvető követelmény, hogy a bíróság döntésének indokai rögzítve legyenek. Ennek hiányában utólag nem igazolható és ellenőrizhető, hogy a bíróság helyesen döntött-e a jogkorlátozás szükségességéről és arányosságáról, illetve észlelte-e az előterjesztésben esetleg előforduló hiányosságot, ellentmondást, téves jogértelmezést vagy más, hasonló hibát. Az indokolási kötelezettség bevezetését az alkalmazás meghosszabbítása és kiterjesztése esetén is szükségesnek tartom ugyanezen okból.

- A 235. § (1) bekezdése rendelkezik az engedély visszavonásáról és a leplezett eszköz alkalmazásának a megtiltásáról. Az ebben foglaltakkal egyetértek, ám javaslom a szabályozást kiegészíteni annak meghatározásával, hogy a bíróság ez esetben hivatalból jár-e el, és ha igen, milyen esetben jár el az (1) bekezdésben foglaltak szerint.

- A 238. § (1) bekezdés a) és b) pontjai szerint a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv vezetője vagy az ügyészség a leplezett eszközök vagy egyes eszközök alkalmazását megszünteti, ha

"a) nyilvánvaló, hogy további alkalmazásától nem várható eredmény,

b) nyilvánvaló, hogy az engedélyben meghatározott keretek között a leplezett eszköz alkalmazása nem végezhető tovább, ideértve azt is, ha az engedély kiterjesztésének lenne helye, azonban az ehhez szükséges adatok nem állnak rendelkezésre,"

Javaslom az idézett pontokból elhagyni a nyilvánvalóságra való utalást, hiszen az az eszközalkalmazás megkezdésére vonatkozó döntésben sem kap szerepet. Véleményem szerint a célhoz kötött adatkezelés Infotv.-ben meghatározott követelményéből az következik, hogy az eszközalkalmazást minden olyan esetben meg kell szüntetni, amikor annak további szükségessége nem igazolható, függetlenül attól, hogy az nyilvánvaló-e vagy sem.

- Egyetértek azzal, hogy az érintett kapjon tájékoztatást a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazásáról az előkészítő eljárás befejezését követően, ha nyomozás nem indult, vagy a nyomozás befejezését követően, ha gyanúsított kihallgatására vagy vele szemben vádemelésre nem került sor. Azonban kétséges, hogy az információs önrendelkezési jog érvényesülése szempontjából elegendő-e, ha a törvény kizárólag az eszközalkalmazás tényére vonatkozó tájékoztatást teszi lehetővé, minden egyéb közlést kategorikusan megtiltva (v.ö. a (244. § (2) bekezdésével). Álláspontom szerint a kötelező tájékoztatásnak ki kellene terjednie még legalább az eszközalkalmazás kezdő- és befejezési időpontjára is.

- A 255. § (3) bekezdése szerint a rejtjelezett vagy más módon megismerhetetlenné tett adatot az adatszolgáltatás keretében megkeresett szervezet köteles az átadás vagy a közlés előtt eredeti állapotába visszaállítani, illetve az igénylő szerv számára az adat tartalmát megismerhetővé tenni. E ponton a tervezet olyan kérdést érint, amely világszerte vitákat vált ki. Abból célszerű kiindulni, hogy az adatok rejtjelezésére vagy egyéb kódolására rendszerint azért kerül sor, mert olyan adatokról van szó, amelyek bizalmosságának megőrzése valamilyen okból különösképp fontos az

adat tulajdonosa vagy birtokosa számára. Az adat megismerésének technikai korlátozása mögött számos ok állhat. Ha olyan adatról van szó, amely esetében jogszabály írja elő az állami szerv számára az adatok rejtjelezését vagy a megismerés egyéb technikai korlátozását (mint például a minősített adat elektronikus továbbítása esetén, vagy egyes úgynevezett PNR utasadatok tárolásakor), akkor a 255. § (3) bekezdésében foglaltak alkalmazása adatvédelmi szempontból nem kifogásolandó. Ugyanakkor más megítélés alá esnek az elektronikus kereskedelmi szolgáltatók, amelyek az informatikai eszközök és szolgáltatások fejlődésének előrehaladásával mind több adatot kezelnek a magánszemélyek különféle tevékenységeivel, magántermészetű kommunikációjával, illetve a magánéletük és a személyes kapcsolattartásuk legintimebb, leginkább védendő területeivel kapcsolatban. Bűnüldözési célból az ilyen adatok is felfedhetők a nyomozóhatóság számára, azonban ez gondos és elfogulatlan döntést igényel, ezért az elektronikus kereskedelmi szolgáltatók esetében indokolt lenne bírói engedélyhez kötni a rejtjelezett vagy más módon megismerhetetlenné tett adat adatszolgáltatás előtti visszaállítására való kötelezést.

- A 255. § (3) bekezdésében szabályozott tájékoztatási korlátozás nincs összhangban az Infotv. 71. § (1) bekezdésével. Az adattovábbítások jogszerűségének független adatvédelmi ellenőrzése érdekében javaslom a kifogásolt részt azzal kiegészíteni, hogy a tájékoztatási korlátozás nem vehető figyelembe a NAIH adatkezelés jogszerűségének ellenőrzésére irányuló eljárása során.

- A feltételes adatszolgáltatás kérésére vonatkozó szabályokat (257. §) a személyes adatok védelme szempontjából nem kifogásolom, ugyanakkor a 257. § (5) bekezdés f) pontja kapcsán jelzem, hogy célszerű lenne a törvényben pontosabban körülírni azokat a lehetséges a feltételeket, amelynek bekövetkezése esetén az adatszolgáltatást teljesíteni kell, ugyanis az állami szervek rendszerint elektronikus informatikai rendszerben, többé-kevésbé automatizált módon végzik az adatkezelést, jellemzően nagy mennyiségű adatot feldolgozva. Ilyen körülmények között nem várható el az, hogy az adatkezelő szerv folyamatosan emberi munkaerővel figyelje, hogy bekövetkeztek-e az adatszolgáltatás feltételei, tehát automatikus figyelőrendszerrel kell integrálni az adatkezelésébe, hogy megfeleljen a feltételes adatszolgáltatásra vonatkozó előírásoknak. A figyelőrendszer létrehozása időt vesz igénybe és pénzbe kerül, továbbá az adatkezelőnek az informatikai fejlesztés megkezdése előtt tudnia kell, hogy milyen események, adatváltozások figyelésére kell felkészülnie, ezért lényeges, hogy a jogszabály előzetesen eligazítást adjon e tekintetben.

- A Törvény 260. § (1) bekezdés a) és b) pontjai rendelkeznek arról, hogy „a büntetőeljárás során az ügyészség, a nyomozás során a nyomozó hatóság, illetve az előkészítő eljárás során a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv a törvényben meghatározottak szerint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásából adattovábbítást kérhet, valamint a törvényben meghatározottak szerint az arcképelemzési nyilvántartás vezetéséért és az arcképelemző rendszer működtetéséért felelős szerv arcképelemző tevékenységét veheti igénybe.” A továbbiakban a törvénytörvény ezen része nem szól az adatvédelmi garanciákról, ezért javaslom azok beépítését a Törvény ezen szakaszába, ugyanolyan módon, mint ahogy arra például a Törvény 255. § (5) bekezdésében az adatszolgáltatás kérésénél került sor. Ezek szerint

„ha az adatszolgáltatás eredményeként olyan személyes adat jut az igénylő szerv tudomására, amely az adatszolgáltatás céljával nem függ össze, az adatot haladéktalanul törölni kell.“ A Hatóság véleménye szerint ennek a garanciának a biometrikus adatok nyilvántartásából és az arcképelemzési nyilvántartásból származó személyes adatok tekintetében is fent kell állnia.

II. Az információs szabadsággal összefüggő észrevételek

- A Törvény XVIII. fejezete rendelkezik a nyilvánosság tájékoztatásának általános szabályairól a büntetőeljárás során. Ezzel összefüggésben a Törvény 103. §-ának (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy *„aki (a nyilvánosság tájékoztatása céljából) a bíróságtól, ügyészségtől vagy nyomozó hatóságtól tájékoztatást kér – ideértve a kép-, hang- vagy audiovizuális felvétel készítésére vonatkozó engedélyt is –, indítványában köteles közölni a természetes személyazonosító adatait és azt, hogy a nyilvánosságot hogyan – különösen mely médiatartalom-szolgáltató vagy egyéb, az információs társadalommal összefüggő szolgáltatás útján – tájékoztatja.“* A Hatóság álláspontja szerint a Törvény tervezetének szövegében jelenleg nem egyértelmű, hogy a személyes adatok közzétételének kötelezettsége a médiatartalom-szolgáltató vagy információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtó szervezeteken és nevükben eljáró alkalmazottaikon túl a csupán érdeklődő más személyekre is kiterjed-e. Amennyiben a személyes adatok közzétételének kötelezettsége csak médiatartalom-szolgáltató vagy információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtó szervezetek képviselőire terjed ki, úgy azt a törvényben egyértelműen jelölni kell és nem elég, a törvény által használt „aki” megjelölés. Amennyiben a tájékoztatás kérés jog nemcsak a sajtó képviselőire terjed ki, úgy ezt szintén világosan jelölni szükséges a Törvényben.

A Tervezet alapján tehát jelenleg nem világos, hogy a nyilvánosság tájékoztatásába a Bejelentkezési tartomány tartja-e azon tájékoztatási formát, amikor az állampolgárok a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjogát kívánja gyakorolni. Amennyiben az információs szabadság korlátozására is ki kívánja terjeszteni a jogalkotó ezen szakaszokat, úgy javasoljuk, hogy az Infotv. 27 § (2) bekezdés b) pontja szerint a pontos adatköröket is határozza meg. Amennyiben ezen fejezet nem csak a sajtónak adandó tájékoztatásra terjed ki, úgy az adatigénylő személyes adatainak kezelésére, eltérést nem engedő szabály határoz meg az Infotv. 29. § (1b) bekezdése, mely szerint: *„az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni, ha az igénylő nem adja meg nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható.“*

Abban az esetben, ha a fenti személyes adat továbbítási kötelezettség a médiatartalom-szolgáltató vagy információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtó szervezetek képviselőire (pl. riporterek, újságírók) terjed ki, figyelemmel kell lenni az Infotv. 4. § (2) bekezdésében meghatározott célhoz kötött adatkezelés elvére, amely szerint *„csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. [...]“*. Ezen felül szintén alkalmazandó az Infotv. 29. § (1b) bekezdése. A Törvény indokolásában nem került bővebben kifejtésre, hogy a fenti adattovábbítási kötelezettségnek mi az

indoka, azonban a Hatóság álláspontja alapján – figyelemmel az Infotv. fent idézett rendelkezésére – elegendő a tájékoztatást kérő személy részéről nevének, beosztásának (pl. újságíró, szerkesztő stb.), illetve annak megjelölése, hogy mely médiatartalom-szolgáltató vagy információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtó szervezet képviselőjeként jár el. Ezen adatok alapján is meg lehet arról egyértelműen győződni, hogy a nyilvánosság tájékoztatására jogosult személytől érkezett-e a megkeresés és nem szükséges további személyazonosító adatok megadásának kötelezettségét előírni. Javasolom, hogy a törvény ezt egyértelműen jelölje meg, továbbá utalás szintjén azt is, hogy mi minősül médiatartalom-szolgáltató vagy információs társadalommal összefüggő szolgáltatást nyújtó szervezetnek a törvény értelmében.

A Hatóság álláspontja szerint nem egyeztethető össze az Infotv. 4. § (2) bekezdésében foglaltakkal, hogy akár a sajtó képviselőitől, akár más személyektől a nevükön, illetve általuk képviselt médium megnevezésén túl a tájékoztatás adására jogosult szerv (bíróóság, ügyészség vagy nyomozó hatóság) további személyi azonosító adatok megadását kérje az indítványuk előterjesztése kapcsán. Adott büntetőeljárással kapcsolatos pontos és indokolt nyilvánosság részére szóló tájékoztatás megadása az ügyben eljáró bíróság, ügyészség és nyomozó hatóság feladata és felelőssége, illetve az is, hogy a tájékoztatás esetleges megtagadását a Törvény vonatkozó rendelkezései alapján (105. § a nyilvánosság tájékoztatásának korlátairól) kellően megindokolja. Az ügyben eljáró bíróság, ügyészség vagy nyomozó hatóság által már nyilvánosságra hozott információk később szabadon terjeszthetők.

- A Törvény XVIII. fejezetének 104. §-a a nyilvánosság tájékoztatása a bírósági tárgyalásról címet viseli, amellyel kapcsolatban a Hatóság fel kívánja arra is hívni a figyelmet, hogy a tárgyalt ügy speciális jellegzetességeire figyelemmel – az eljárásban és a tárgyaláson részt vevők információs önrendelkezési jogát alapul véve – a tárgyalást vezető bírónak egyértelmű iránymutatást kell adni a sajtó képviselői számára a felvételek készítésének lehetőségéről, annak felhasználhatóságáról, nyilvánosságra hozhatóságáról. Emellett a bírónak fel kell hívnia a sajtó képviselőinek figyelmét a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 4. § (3) bekezdéséből fakadó kötelezettségek megtartására is.

A Hatóság álláspontja szerint a tárgyalást vezető bírónak olyan tartalmú jognyilatkozat megtételét célszerű kérnie az érintettől, amellyel az érintett egyértelmű hozzájárulását adja mind a sajtó, mind pedig a bíróság számára ahhoz, hogy bármilyen médiatartalomban vagy közleményben az érintett teljes nevét feltüntessék. Ennek hiányában kétséges ugyanis az, hogy az érintett hozzájárult-e ahhoz, hogy a bíróság is nyilvánosságra hozza a sajtóközleményében a teljes nevét. Az ilyen esetekre nézve az Infotv. 6. § (8) bekezdése a következőképpen rendelkezik: *„kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg.”*

A Törvény 106. § alapján az ún. „egyéb tájékoztatás” kizárólag annak adható, akinek az eljárás lefolytatásához vagy annak eredményéhez jogi érdeke fűződik. Ezen rendelkezéssel a tervezet egyértelműen a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjogot korlátozza, kifejezetten azon esetekben, amikor közfeladatot ellátó szerv tevékenységével, közfeladatot ellátó személy közfeladatával, az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti, a közpénzekkel való gazdálkodás nyilvánosságával összefüggő büntetőeljárásról van szó. Az információs szabadság korlátozására a büntetőeljárás okot adhat, azonban a korlátozásnak az Infotv. 27. § (2) bekezdése

alapján az adatkörök pontos meghatározásával kell történnie. A 106. § szerinti korlátozás továbbá az eljárás lezárását követően is korlátozza az adatok megismerését, amely kifejezetten a közpénzekkel való gazdálkodás, a közhatalom gyakorlása bíróság általi ellenőrzésének nyilvánosságát akadályozná meg.

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (2) bekezdése ismeri el. Ezen alapjognak a demokratikus jogállam működése szempontjából számos rendeltetése van. Egyrészt *„lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”*.¹ A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

Az információszabadság érvényesülése másrészt gyakran előkérdése és kiindulópontja véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának. A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. *„A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája”*.²

Az információszabadság követelménye végezetül kiemelt szerepet tölt be korrupció megelőzésében, visszaszorításában és üldözésében. Az ebbe a körbe tartozó bűncselekmények elkövetéséért való felelősségre vonáshoz elengedhetetlenül szükséges a transzparencia követelményének érvényesülése. A nyilvánosság elrettentő hatása továbbá hatékonyan képes megelőzni az esetleges visszaéléseket.

Az Alaptörvény a 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.

A Törvény 106. §-a továbbá „ügyiratok” megismeréséről ír, amely ellentétes a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog korlátozásának alkotmányos mércéjével, az adatelvvel. Az adatelv azt jelenti, hogy a magyar jogrendszerben nem az egyes dokumentumok egésze tekintetében érvényesülnek az információszabadság – esetleges – korlátozásai, hanem csupán az adott dokumentumban foglalt bizonyos adatok vonatkozásában. Az adatelv alapján továbbá az egyetemes postai szolgáltató által kötött szerződések egészét közérdekből nyilvános adatként kell minősíteni. Ez magából az Alaptörvényből és az Infotv. fogalomhasználatából is egyértelműen következik.

- A Törvény LXX. fejezete rendelkezik a tárgyalás nyilvánosságáról. Ezzel kapcsolatban a nyilvánosságot korlátozó rendelkezésekben fontosnak tartanám annak hangsúlyozását, hogy

¹ 32/1992. (V. 29.) AB határozat.

² 34/1994. (VI. 24.) AB határozat.

amennyiben *közfeladatot ellátó szerv* az érintett (pl. sértett) valamely eljárás során, úgy a nyilvánosság korlátozása rendkívül szűk körűen értelmezhető. Hasonló rendelkezést javaslok megalkotni a közfeladatot ellátó személyek közfeladatával összefüggő eljárásainak nyilvánosságával összefüggésben is. Amennyiben közfeladat ellátásával összefüggésben indított büntetőeljárás van folyamatban (így például hivatali visszaélés, vesztegetés), akkor a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzése, a közhatalom demokratikus működése érdekében – a szükségesség-arányosság tesztjének megtartása mellett – korlátozható a közfeladatot ellátó személyek információs önrendelkezési joga.

A pre-tárgyalási nyilvánosság:

A tárgyalás nyilvánossága alkotmányos elvének érvényesüléséhez az önmagában kevés, hogy a tárgyalóterem ajtaját nem zárják be, és a teremből a tárgyalás idejére nem küldik ki a hallgatóságot. A nyilvánosságnak elengedhetetlen feltétele az, hogy tudható legyen, mikor, hol és milyen tárgyalást tartanak. A nyilvánosság képviselői enélkül nem vesznek részt a nyilvános tárgyaláson, hiszen nem is tudnak arról. A nyilvánosság ennek hiányában csupán egy fenyegetést jelent azzal, hogy bármelyik tárgyaláson megjelenhet valaki a nyilvánosság részéről. A tárgyalási jegyzék nyilvánossága azonban a természetes személy érintettek adatainak nyilvánosságra hozatalával jár, így szükségképpen az információs önrendelkezési jog korlátozását eredményezi. A magyar alkotmányjog szerint az alapjogot legalább törvényi szintű jogszabályokban kell szabályozni. Egy állásfoglalásában a Hatóság felhívta arra a figyelmet, hogy a bírósági ügyviteli szabályairól rendelkező miniszteri rendeletben nem lehetne személyes adatkezelést elrendelni.

A sajtó a közvélemény pontos tájékoztatása érdekében azt a megoldást alkalmazta számos alkalommal, hogy vágóképként a kifüggesztett tárgyalási jegyzéket vették fel, és adták le a tudósítás során. Ezzel gyakorlatilag az épületen belüli adminisztratív nyilvánosságot kiterjesztették, bárki számára megismerhetővé tették az eljárások érintetteinek adatait.

A személyes adatok védelmét az a megoldás szolgálná megfelelően, ha a tárgyalási jegyzék jelenlegi formájában működne tovább, azonban az adminisztratív nyilvánosságot megtartva, a felvétel készítésének tiltását, illetve a nem közfeladatot ellátó természetes személyek előzetes hozzájárulásához kötését mondaná ki egy új törvény.

Budapest, 2016. június „ 22 „

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár