



Ügyszám: NAIH-4867-4/2012/J
Ügyintéző: dr. Bíró János

dr. Kocsis Máté úr részére
országgyűlési képviselő

Magyarország Országgyűlése

Budapest

Tisztelt Országgyűlési Képviselő Úr!

A nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak megállapításáról szóló, 2012. július 11-én benyújtott, T/7961. számú törvényjavaslat (a továbbiakban törvényjavaslat) számos, a személyes adatok védelméhez való jogot érintő szabályt tartalmaz, ezért a törvényjavaslat adatkezelésre vonatkozó részeit hivatalból eljárva megvizsgáltam. Ennek során a nemzetbiztonsági ellenőrzés eljárási szabályait összevettem nyolc, részben eltérő jogi hagyományokkal rendelkező demokratikus európai jogállam (Ausztria, Svájc, Cseh Köztársaság, Németország, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Egyesült Királyság) nemzetbiztonsági átvilágításra vonatkozó törvényi előírásaival.

Kérem, engedje meg, hogy észrevételeimről és javaslataimról az alábbiakban tájékoztassam.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 19. §-a értelmében az érintett Infotv.-ben meghatározott jogai nemzetbiztonsági érdekből törvényben meghatározottak szerint korlátozhatók. A nemzetbiztonsági ellenőrzés tehát legitim adatkezelési cél, melynek szükségessége nem vonható kétségbe. A törvényhozó dönthet úgy, hogy a hatékonyság érdekében szigorítja a nemzetbiztonsági ellenőrzés szabályait, kötelező adatkezelésről szóló törvénynek azonban összhangban kell lennie a személyes adatok kezelésének Infotv.-ben meghatározott elveivel, valamint az alapjogi korlátozás Alkotmánybíróság által kimunkált szabályozási feltételrendszerével.

A törvényjavaslatot érintő konkrét észrevételeim a következők:

A folyamatos ellenőrzés koncepciója

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) hatályos szabályaihoz képest jelentős változás, hogy a törvényjavaslat a rendszeresen (legfeljebb öt évenként) ismételt nemzetbiztonsági ellenőrzés helyett a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony fennállása alatt folyamatosan fennálló nemzetbiztonsági ellenőrzést kíván bevezetni (1. § (5) bekezdés és 1. § (6) bekezdés [az Nbtv. 68. § (4) bekezdés]). Az Nbtv. módosuló 72. § (3) bekezdése értelmében a folyamatos ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat az érintett által kitöltött biztonsági kérdőívben feltüntetett adat és ezen adatokat alátámasztó nyilvántartásban, adatkezelési rendszerben, adatállományban kezelt adatok ellenőrzésén túl az Nbtv. rendelkezései szerint titkos információgyűjtést folytathat. A titkos információgyűjtés külső engedélyhez kötött eszközei és módszerei egyazon személy vonatkozásában naptári évenként legfeljebb két ízben, alkalmanként legfeljebb 30 napig alkalmazható.

Az ismertetett szabályok közös vonása, hogy lehetővé teszik az ellenőrzést végző számára, hogy olyan adatokat gyűjtsön, amelyek feltárják a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy magánszférájának legbensőbb, leginkább védett területeit, korlátozva a magánlakás és a magántitok sérthetlenségét is. A személyes adatok védelméhez való, az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti jog érvényesülése ezért a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal (Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés) összefüggésben vizsgálendő.

Az ellenőrzési eszközök közül a titkos információgyűjtés külső engedélyhez kötött eszközei és módszerei (például titkos házkutatás, a lakásban történtek titkos megfigyelése és rögzítése technikai eszközzel, titkos küldeményellenőrzés stb.) veszélyeztetik leginkább a magánélethez való jogot. Azonban a lakás nem a magánélet kizárólagos színtere, ezért a titkos információgyűjtés külső engedélyt nem igénylő eszközei és módszerei (például rejtett megfigyelés közterületen) is korlátozzák a magánélethez való jogot. A nemzetbiztonsági szolgálat által végzett titkos információgyűjtés minden eszközének és módszerének az a rendeltetése, hogy lehetővé tegye az egyén magánszférájának állami ellenőrzését oly módon, hogy az érintettnek lehetősége se legyen magánszférájának védelmére, hiszen az információgyűjtés irányairól, mélységéről, konkrét céljáról, részleteiről annak titkos volta miatt még akkor sem szerezhet tudomást, ha egyébként a nemzetbiztonsági ellenőrzés tényéről, lehetőségéről tud.

Az ellenőrzés során a házastársra, bejegyzett élettársra, élettársra és közös

háztartásban élő nagykorú hozzátartozóra vonatkozó adatok is gyűjthetők, amint az a törvényjavaslat részét képező biztonsági kérdőív végén található biztonsági nyilatkozatból kiderül. A törvényjavaslat indoklása nem tér ki arra, hogy hány személyt fognak nemzetbiztonsági ellenőrzésnek alávetni, ám feltehető, hogy az érintettek száma mindösszesen elérheti a tízezres nagyságrendet. Ilyen számú érintett folyamatos, totális ellenőrzéséhez nyilvánvalóan nem állnak rendelkezésre a szükséges állami erőforrások, ezért vélelmezhető, hogy az ellenőrzés folyamatos voltának deklarálása arra kíván lehetőséget biztosítani, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek közül bárkit, bármikor ellenőrizhessen a nemzetbiztonsági szolgálat. Mivel az ellenőrzött személy nem tudhatja, hogy ténylegesen mikor, milyen okból kerül rá a sor, ezért az érintettek számára a bizonytalanság, a folyamatos ellenőrzöttség tudata lesz a meghatározó, mint a magatartás alakításának állandó beszámítási pontja.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony teljes fennállásának időtartama alatt folytatott ellenőrzés lényegét tekintve eltér a hatályos törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzéstől, mert nem időszakként ismétlődő, célhoz kötött ellenőrzés, hanem hosszú ideig konkrét ok és cél nélkül végezhető szűrő-kutató tevékenység.

A hatályos Nbtv.-ben rögzített eljárási garanciák tervezett lebontása szélsőségesen egyenlőtlen információs viszonyt alakít ki az állam és a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont állampolgára között. A törvényjavaslat megteremti a szabályozási kereteket az ellenőrzött személyek és családjuk életének, személyes kapcsolatainak, akár intim életének megfigyelésére, nyilvántartásba vételére úgy, hogy az érintettek ezzel kapcsolatban jogérvényesítési, jogorvoslati lehetőségei gyakorlatilag nincsenek. Ennek az egyenlőtlen információs viszonyt a személyes dimenziójában a nemzetbiztonsági szempontból kifogástalan magatartású, családi életű és kapcsolatrendszerű érintettekben is a kiszolgáltatottság tudata alakul ki, hiszen őket családtagjaikkal együtt bármikor ellenőrizheti és róluk bármit megtudhat.

A törvényjavaslat fentiekben vázolt, várható hatásai túlmennek a magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának mértékén, hiszen olyanok vonatkozásában is lehetővé teszi a legdrasztikusabb, a jogviszony időtartama alatt folyamatosan fennálló megfigyelést és a készletező adatgyűjtést, akikkel szemben semmilyen terhelő információ nem merült fel.

A külső engedélyhez kötött információgyűjtésre adott törvényi felhatalmazás ellentétes lenne a hatályos Nbtv.-ben érvényesülő, a célhoz kötött személyes

adatkezelés követelményét a nemzetbiztonsági célú adatkezelésre konkretizáló szabályozási elvvel, amely szerint a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre csak indokolt esetben kerülhet sor, ha az szükséges (Nbtv. 57. § (2) bekezdés b) pont). A célhoz kötött személyes adatkezelés sérelme nem orvosolható azzal, hogy a törvényjavaslat a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés általános 90 napos maximális időtartama helyett évente kétszer harminc napot állapít meg.

A jogösszehasonlítás során megvizsgált európai demokratikus jogállamok egyikében sem megengedett a folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzés. A konkrét gyanúok nélkül hosszú ideig, akár évekig tartó szűrő-kutató jellegű titkosszolgálati ellenőrzés nem egyeztethető össze magánélet tiszteletben tartásához és a személyes adatok védelméhez való joggal, ezért meggyőződésem szerint a törvényjavaslat koncepciójának ezen elemét felül kell vizsgálni és vagy teljesen el kell vetni, vagy törvényi garanciákkal alkotmányos mederbe kell terelni az ellenőrzés során végezhető adatgyűjtést. Adatvédelmi minimumfeltételként a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés csak akkor fogadható el, ha nemzetbiztonsági kockázati tényezőre utaló konkrét gyanúok áll fenn és a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés az adatkezelés céljának eléréséhez feltétlenül szükséges, ugyanakkor az érintett személyiségi jogait kevésbé korlátozó eszköz igénybevételére nincs mód.

A biztonsági feltételek meghatározása

A törvényjavaslat 1. § (7) bekezdése a kifogástalan életvitel ellenőrzésének mintájára (a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény [Hszt.] 37/B. §) objektív és szubjektív követelményekre utalva határozza meg az érintettel szemben megkövetelt biztonsági feltételeket. A szigorú objektív feltételek - például a bűnelkövetéssel összefüggők - világosan vannak megfogalmazva, ezért a szabályozás átlátható. Nem mondható el ugyanez az Nbtv. 68. § (1) bekezdés a) pontja szerint szabályozandó szubjektív követelményekről, amelyek csak általánosságban utalnak a jogviszony törvényes, illetéktelen befolyástól mentes ellátására való alkalmasságra. A homályos, általános normaszöveg nem határoz meg világos követelményrendszert az ellenőrzés alá eső személlyel szemben, ezért az érintett nem lehet biztos abban, hogy milyen elvárásoknak kell megfelelnie. A törvény által bizonytalanságban tartott érintett ezért a lehetséges negatív következményektől (például a beosztás, esetleg szolgálati viszony megszűnése) tartva, azokat elkerülendő várhatóan túlzottan konformista, szervilis magatartást fog tanúsítani, azaz például lemond alapvető jogai gyakorlásáról, mint a politikai

véleménynyilvánítás, vallásgyakorlás, társadalmi szervezetben szakszervezetben való részvétel stb.

A biztonsági feltételek ilyenén meghatározása azért sem szerencsés, mert minél általánosabb az adatgyűjtés céljának meghatározása, annál több lehetőséget ad parttalan, meghatározott cél nélküli adatgyűjtésre és akár visszaélésre is. Például a mérce célzott alkalmazásával mód nyílik arra, hogy adott személyről terhelő információkat gyűjtve olyan körülményeket is a biztonsági feltételek megsértéseként tüntessenek fel, amelyre vonatkozóan más esetében nem folytattak információgyűjtést vagy nem tekintették a biztonsági feltételek megsértésének. Számos olyan kisebb szabálysértés képzelhető el (például kisebb fegyelmi vétség), amely csorbíthatja a jogviszony törvényes ellátását, ezért a tervezett meghatározás szerint nemzetbiztonsági alkalmatlansággal kellene járnia. Ha az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat dönti el, hogy ténylegesen kinél tekint egy kisebb kihágást a biztonsági feltételek megsértésének és kinél nem, akkor ez önkényes, szelektív jogalkalmazáshoz vezethet. Ezen túl azt a kérdést is fel lehet vetni, hogy vajon összeegyeztethető-e a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos rendeltetésével, hogy az ellenőrzések során olyan törvénysértések után is kutakodjanak, amelyek nemzetbiztonsági szempontból irrelevánsak.

Problematikus továbbá az is, hogy a szubjektív biztonsági követelmények tervezett meghatározása nagy átfedésben van a kifogástalan életvitel ellenőrzés Hszt.-ben meghatározott szubjektív feltételeivel, azaz a nemzetbiztonsági ellenőrzés nagy mértékben a kifogástalan életvitel ellenőrzésére fog irányulni. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek tetemes hányada a kifogástalan életvitel ellenőrzés hatálya alá is tartozik, ezért esetükben két szervezet párhuzamosan, szinte azonos célra fog információkat gyűjteni róluk. A párhuzamos adatgyűjtés nem felel meg a célhoz kötött személyes adatgyűjtés követelményének.

A vázolt észrevételek alapján szükséges lenne a biztonsági feltételekre vonatkozó szabályozás pontosítása és a kifogástalan életvitel ellenőrzéstől való elhatárolás érdekében az ellenőrzés nemzetbiztonsági céljának egyértelművé tétele. Az adatgyűjtés lehetséges céljait meghatározó konkrét biztonsági feltételeket jogszabályban kellene meghatározni. Elképzelhető olyan szabályozási megoldás is, amely szerint a törvényi keretszabályt végrehajtási rendelet tölti meg részletes tartalommal. Az ellenőrzés parttalaná válását elkerülendő az Nbtv. 68. § (1) bekezdés a) pontját ki kellene egészíteni azzal, hogy az ott leírt magatartás akkor sérti a biztonsági feltételeket, ha az nemzetbiztonsági érdeket sért.

Az ellenőrzés differenciálása

A hatályos Nbtv. három szintű ellenőrzést ír elő, melyek a kérdőív adattartalmát, az ellenőrzés eszközeit, valamint az eljárás határidejét tekintve eltérnek egymástól. Az ellenőrzés szintje a gyakorlatban elsősorban az érintett által megismerhető minősített adat legmagasabb minősítési szintjével van összefüggésben, azaz a minősített adat védelméhez fűződő érdekhez igazodik. A törvényjavaslat ehelyett egy szintű ellenőrzést kíván bevezetni, amely a jelenlegi legszigorúbb „C” típusú ellenőrzéshez hasonló, sőt, a folyamatos ellenőrzés szabályainak alkalmazása esetén annál sokkal szigorúbb. Bár véleményem szerint az ellenőrzés tervezett egyszintűvé tétele a törvényalkotó alkotmányos mozgásterén belül marad, meg kell jegyezni, hogy a módosítás a személyes adatok védelme szempontjából visszalépés, mert az alacsonyabb minősítési szintű adatot megismerőket is a legszigorúbb ellenőrzésnek rendeli alá. A szabályozás változása épp ellentétes irányú, mint egyébként a minősített adatok védelme esetében: a Mavtv. kár alapú, a korábbinál több szintű minősítési rendszert vezetett be, amelyhez differenciált védelmi követelmények járulnak. A minősített adatok védelmével összefüggő nemzetbiztonsági ellenőrzés ezzel szemben a jelenlegi többszintűtől eltérően a jövőben egyszintű lesz. Megemlítem, hogy a megvizsgált európai országok mindegyikében több szintű és általában a kockázatokhoz igazodó a nemzetbiztonsági ellenőrzés.

Az ellenőrzés kezdeményezésére jogosult adatmegismerési joga

A törvényjavaslat szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezése során a kérdőív megfelelő kitöltéséért, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésének szabályszerűségéért a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult felel (Nbtv. 71. § (3) bekezdés). A kezdeményezésre jogosult felelőssé tétele indirekten magába foglalja a kérdőív helyes kitöltésének ellenőrzésére, azaz a kérdőív tartalmának megismerésére vonatkozó felhatalmazást is, hiszen a kezdeményezésre jogosult csak azért lehet felelős, amiről tudomása van. A kérdőívben igen érzékeny adatok is szerepelnek, amelyeket az érintetten kívül lehetőleg csak annak kellene megismernie, akinek elkerülhetetlenül szükséges, azaz az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatnak. Javasolom ezért megfontolni, hogy a törvény a kérdőív helyes kitöltéséért ne a kezdeményezésre jogosultat, hanem a kérdőív kitöltésére kötelezettet tegye felelőssé. Ilyen módon teret nyerhet az a gyakorlat, hogy a kitöltésre kötelezett lezárt borítékban adja át a kitöltött kérdőívet az ellenőrzés kezdeményezésre jogosultnak, akinek így nem kell megismernie az érintett legszemélyesebb magánéletére vonatkozó adatokat.

Az NVSZ szerepe

A törvényjavaslat az Nbtv. 70. § (3) bekezdésében előírja az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat számára, hogy értesítse a rendőrségről szóló törvényben meghatározott belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szervet, ha a nemzetbiztonsági ellenőrzést ellátó nemzetbiztonsági szolgálat a hozzájárulását megtagadta vagy visszavonta, azonban a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyel a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyt létrehozták vagy fenntartották, mert ezt a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony létesítésére jogosult személyt irányító vagy felügyelő személy vagy szerv jóváhagyta.

Nem világos, hogy mi célt szolgál az adattovábbítás, hiszen a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv számára a rendőrségről szóló törvény a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggésben nem állapít meg feladat- és hatáskört. A törvényjavaslat indokolása a megbízhatósági vizsgálat elvégzését jelöli meg az adattovábbítás céljaként, azonban a nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezettek nem mindegyike tartozik a megbízhatósági vizsgálat hatálya alá. Indokolt lenne a törvényjavaslatból a kifogásolt részt elhagyni, vagy a szöveget megfelelően pontosítani.

A jogorvoslat

A hatályos Nbtv.- 72. § (3) bekezdése szerint az érintett személy a biztonsági szakvéleményben szereplő, általa valótlannak tartott megállapításokkal kapcsolatosan panasszal élhet a miniszternél, illetve ezt követően a Bizottságnál. A törvényjavaslat az Nbtv. 72/C. § (1) bekezdésében egy fokú jogorvoslati eljárást vezet be, amely értelmezésem szerint speciális az Nbtv. általános, a 11. § (5) bekezdése és 14. § (1) bekezdés c) pontja szerinti jogorvoslati rendhez képest. Panasz esetén a miniszter fogja eldönteni azt, hogy adott személy esetében fennállnak-e biztonsági feltételek. Az egy fokú jogorvoslati rend tehát megszünteti a nemzetbiztonsági ellenőrzések külső kontrollját. Ez több szempontból sem elfogadható. Egyrészt a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá esők között a Kormánytól független állami szervek képviselői is vannak, például az autonóm államigazgatási szerv vezetője, az önálló szabályozó szerv vezetője, az Országgyűlés főigazgatója, a Köztársasági Elnöki Hivatalt vezető főigazgató; esetükben felvethető, hogy megfelel-e a független, külső jogorvoslat kizárása a hatalommegosztás Alaptörvényben rögzített elvének. Másrészt, a biztonsági szakvélemény az érintettre vonatkozó adatokat, következtetéseket tartalmaz, ezért annak tartalma az érintett személyes adatai védelméhez való jogát érinti. Az Infotv. 14. § b) pontja

alapján az érintettnek joga van arra, hogy adatai helyesbítését kérje. Alapvető jogról lévén szó, álláspontom szerint a jogvitában a végső szót nem a Kormány tagjának kellene kimondania, hanem a független bíróságnak.

Tisztelt Országgyűlési Képviselő Úr, kérem a fenti észrevételek és javaslatok megfontolását. Igény szerint munkatársaimmal együtt készek vagyunk adatvédelmi szakmai háttérrel biztosítani a törvényjavaslatról folytatandó konzultációhoz és a szabályozási tartalmat jobbító módosító indítványok előkészítéséhez.

Budapest, 2012. augusztus .

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila
elnök