

DRÁGÁN KEVESET

A MAGÁNSZFÉRA KORLÁTOZÁSA ÉS A SIKERES BÜNÜLDÖZÉS

„A szabadság a polgári önértékből és az intézményi feltételekből épül fel. Az állam számos intézményét történeti-kulturális háttére, hatékonyság-felfogása, sőt talán a hatalom természete maga is, ellenérdekűvé teszi a szabadságjogok érvényesülésével szemben. A közigazgatás személyi állománya és jórészt mentalitása is a régi. Rá kell tehát kényszeríteni arra, hogy sem az adóztatás, sem a rendőri hatékonyság érdekét nem a szabadságjogok ellenében lehet megvalósítani. Civilizációs botrány lenne az, ha a megüvekedett szabadságot lehetne felelőssé tenni például az állami korrupcióért is, holott azszal szemben éppen az információszabadság érvényesítésével lehet a mostaninál hatékonyabban fellépni”¹.

A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló kormány-előterjesztés elkészítésében (a továbbiakban: előterjesztés) öt minisztérium működött közre, felelőse a belügyminiszter. A szervezett bűnözés elleni jogalkotási feladatokat a kormány 1998. július 9-én határozta meg, ezeket részletesen az 1097/1998. (VII. 24.) Korm. határozat tartalmazza.

A kormány 1998. október 1-jén tartott ülésén fogadta el a kormányzóvivő által nagy *horderejűnek és korszerűnek*² nevezett törvénycsomagot. Az előterjesztés a szervezett bűnözés elleni fellépés érdekében azt tűzte célul, hogy a felderítő és bűnüldöző hatóságok törvényi felhatalmazással könnyebben, gyorsabban jussanak minél több „bűnügyileg releváns” adathoz az egyes adatkezelő szervezetektől. Az előterjesztők a hatályos rendelkezésekre hivatkozva elképzeléseik igazolásaként megnyugtatóan hangsúlyozzák, hogy a személyes adatok védelmét biztosító alkotmányos alapjogot bűnmegelőzési, bűnüldözési célból törvény alapján lehet korlátozni, a bűnüldöző hatóságok kezelhetnek személyes és ezen belül különleges adatokat.

Az előterjesztés számos rendelkezése megfelel az adatvédelem alkotmányos követelményének, amennyiben az információs önrendelkezési alapjogot az elkerülhetetlen és arányos mértéken túl nem korlátozza. A tervezetnek azonban több pontja van, amely elentétes a személyes adatok kezelésének garanciális szabályaival. E garanciális szabályok részben az Alkotmánybíróság határozataiból, részben az adatvédelmi törvény rendelkezéseiből vezethetők le. A 15/1991. (IV. 13.) AB határozat (amely még az Avtv. elfogadása előtt született) lényeges követelményeket fogalmazott meg arról, hogy az adatfeldolgozó rendszerek összekapcsolásakor milyen feltételeknek kell

teljesülniük, és mit jelent a célhoz kötöttség elve. Az adatvédelmet érintő legutóbbi, 24/1998. (VI. 29.) AB határozatban is leszögezte a testület, hogy: „*Bármilyen jogszabály, amely személyes adat továbbításáról, az adatból új információ előállításáról, vagy akármilyen más módon történő felhasználásáról rendelkezik, csak akkor felel meg az alkotmány 59. §-ának, ha pontos garanciákat tartalmaz azokra az esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás, adattovábbítás az érintett beleegyezése, esetleg tudta nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját*”.

Tekintettel arra, hogy az előterjesztés adatvédelmi szempontból kifogásolható rendelkezéseinek többsége az érintettek (adatalanyok) jogai érvényesülésének veszélyeztetésével kapcsolatos, célszerű röviden összefoglalni az Avtv. vonatkozó rendelkezéseit. Az Avtv. 11–16. §-ai szerint az érintett tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről, arról, hogy kik és milyen célból kapták meg adatait, betekinthes az adatvédelmi nyilvántartásba, tájékoztatást kérhet az adattovábbítást tartalmazó nyilvántartásról. Az érintett jogait törvény az állam külső és belső biztonsága, így a honvédelem, a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy bűnüldözés érdekében, továbbá állami vagy helyi önkormányzati pénzügyi érdekből, vagy mások jogainak védelme érdekében korlátozhatja.

Az Avtv. 8. § (1) bekezdése szerint az adatok csak akkor továbbíthatók, továbbá a különböző adatkezelések csak akkor kapcsolhatók össze, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy külön törvény azt megengedi, akkor, ha az adatkezelés feltételei minden egyes személyes adatra nézve teljesülnek. Az adatkezelés célhoz kötöttségének követelménye szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél

elérésére alkalmas. Az ilyen adatot is csak a cél megvalósulásához szükséges mértékig és ideig lehet kezelni.

Az előterjesztésben szereplő törvénymódosítások jelentős része a *szervezett bűnözéssel* kapcsolatban kíván a nyomozóhatóságok számára új adatgyűjtési lehetőségeket biztosítani. A „szervezett bűnözés” azonban a magyar jogban definiálatlan, az adatigénylő nyomozó hatóságok által eltérően értelmezhető fogalom, ezért az adatvédelem célhoz kötöttsége elve érvényesítéséért indokolt lenne értelmező rendelkezésként tételesen felsorolni az e fogalomhoz tartozó bűncselekményeket. Az előterjesztők nem feledkeztek meg viszont arról, hogy az értelmező rendelkezések között meghatározzanak maffiaszempontról nyilván kiemelt jelentőségű jogfogalmakat, úgymint: üzlet; foglalkoztatott; prostituált; szexuális szolgáltatás; szexuális szolgáltatásra felajánkozás; szexuális szolgáltatás zaklató jellegű felajánlása; illetve szexuális felajánkozás eltűrése. A szervezett bűnözés elleni egységes és összehangolt rendőri fellépéshez e fogalmak és üldözendő cselekmények definiálása bizonyára elengedhetetlen. Sajnálatos azonban, hogy a jogalkotó a törvénytervezet lényegét jelentő és alapvetően üldözni rendelt „szervezett bűnözés” meghatározásától eltekintett.

Az előterjesztésben több helyen előfordul, s az indokolás összefoglalóan utal is arra a jogalkotói szándékra, miszerint „*A nyomozás és a feljelentés kiegészítése során a nyomozó hatóságok – összhangban a büntetőeljárásról szóló törvénnyel – ügyészi jóváhagyás nélkül jogosultak bármilyen adatbázisból adatszolgáltatást kérni, így a jogosultság kiterjed a külön törvényekben nevesített adatkezelési rendszerekből való adatigénylésre is*”. A feljelentés kiegészítése érdekében való korlátlan adatigénylési jog biztosítása adatvédelmi szempontból kifogásolható, mivel személyes adatok felhasználására úgy kerülhetne sor, hogy arról – büntetőeljárás elmaradása esetén – az érintett soha nem szerez tudomást. Tekintettel arra, hogy a feljelentés-kiegészítés alig részletezett, megfelelő garanciákkal nem körülbástyázott eljárási cselekmény – amely az új Be.-ben már nem is szerepel – indokolatlan, hogy a törvényekben külön nevesített titkok megismerésére korlátlan lehetőséget kapjanak a nyomozó hatóságok.

Az Rtv. jelenleg hatályos, a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettséget tartalmazó rendelkezését (68. §) az előterjesztés az eddigi szerveken túl (pénzügyintézet, biztosítóintézet, adóhatóság, szolgáltatást nyújtó távközlési szervezet) kiter-

jesztené a devizahatóságra, az egészségügyi adatkezelő szervekre, bank-, értékpapír-, pénztár-, és egyéb üzleti titkot kezelő szervekre. A szervezett bűnözés elleni küzdelem érdekében e kiterjesztés a törvényi feltételek megléte esetén adatvédelmi szempontból elfogadható lehet. Ugyanakkor az adatvédelem számos elvét sérti és különösen aggályos az előterjesztésnek az a tétele, amely e §-t módosítani rendeli azzal is, hogy „*Ha az ügy kábítószer-kereskedelemmel, terrorizmussal, illegális fegyverkereskedelemmel, pénzmosással vagy szervezett bűnözéssel van összefüggésben, az adatigényléshez az ügyész jóváhagyása nem kell, és azt haladéktalanul teljesíteni kell.*” (előterjesztés 36. §).

Ez a szabályozás lehetővé tenné, hogy a nyomozó hatóság személyes és különleges adatokat kezeljen, évekig tároljon, felhasználjon úgy, hogy e magánszférát is mélyen érintő adatkezelésekről az érintettek a büntetőeljárás elmaradása esetén nem tudhatnának, és megszűnne az adatkezelés jogszerűségének ügyészi kontrollja.

A nyomozó hatóságok – külön törvényekben védett – magántitkokra, személyes, illetve különleges adatokra irányuló új adat-hozzáférési igényei az adatvédelem követelményei szerint csak úgy elégíthetők ki, ha a védett adatokat kezelő szervezethez titkos információgyűjtés keretében csak ügyészi jóváhagyással, míg folyamatban lévő büntetőeljárás keretében, írásban – akár ügyész hozzájárulása nélkül – fordul az eljáró szervezet. Csak így biztosítható, hogy az információs önrendelkezési jog további korlátozása ne maradjon ellenőrzés nélkül. Az ügyészi jóváhagyás (amely halaszthatatlan esetekben utólagos is lehet), illetve büntetőeljárás során a nyomozás ügyészi felügyelete elősegítené a személyes adatok kezelésének jogszerűségét. Az ügyészi jóváhagyás nem jelenti a jogszerű adatgyűjtés akadályát, de azzal, hogy az ügyész részt vállal a döntési felelősségből, nem csupán segíti a nyomozó hatóság tevékenységét, de egyúttal növeli is a nyomozó hatóság iránti közbizalmat.

Az előterjesztők – bár hivatkoznak rá –, munkájuk során helyenként nem vették figyelembe az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1987. szeptember 17-én elfogadott, „*a személyes adatok felhasználásának szabályozásáról a rendőri ágazatban*” című R(87) 15. sz. ajánlását, annak is a 2.1. pontját, mely előírja, hogy: „*személyes adatok felvételét rendőri célokra azokra az adatokra kell korlátozni, amelyek tényleges veszély elhárításához vagy meghatározott bűncselekmény megelőzéséhez szükségesek*”.

Mivel az előterjesztés a szervezett bűnözés és az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépésről

szól, engedtessek meg néhány általános észrevétel a szervezett bűnözés térhódításával kapcsolatban.

A magyarországi rendszerváltással jelentkező szervezett bűnözés – a nemzetközivel ellentétben – nem tekinthető valamely szerves folyamat eredményének. Mind a hollywoodi sztereotípiákkal jellemzett 30-as évek Chicagójának klasszikus vagy „hőskorszaka”, mind a második világháborút követő nemzetköziesedés, fokozatos térhódítás a gazdaságban mint fejlődési fokok nálunk kimaradtak. A legújabb nemzetközi folyamatok hátterében álló társadalmi jelenségek, mint a piacok megnyitása, a gondoskodó állam hanyatlása, a privatizáció, a nemzetközi pénzügyek és kereskedelem szabályozásának csökkentése szolgálnak a magyarországi szervezett bűnözés társadalmi hátterül is. A nemzetközi példákból tudjuk³, hogy a bűnszervezetek mára együttműködnek a legális gazdasági társaságokkal, a legkülönbözőbb törvényes tevékenységekben befektetőkké váltak, s ez nemcsak a pénzmosás leplezését teszi lehetővé, de a bűnözői tevékenységen kívül is biztos profitszerzést, tőkefelhalmozást eredményez. A maffia jelentős befektetéseket hajtott végre a banki világban is, amely ellenőrzi a különféle ügynöki szervezeteket és a jelentősebb ügyvédi irodákat is. A bűnszervezetek kapcsolatban állnak a legnagyobb kereskedelmi bankokkal, amelyek részt vállalnak a pénzmosásban, egy világszerte ismert amerikai bank ilyen felelősségét már bírói ítélet is megállapította⁴. Magyarországon egyelőre nem hallani ilyen vizsgálatokról, de külföldi szerzők szerint ez a jelenség a volt szovjet blokk országaiban – így nálunk is – létezik. Az információs szabadságjogok iránt érdeklődők számára tanulságos lenne megismerni, hogy milyen (feltehetően szövevényes) okok miatt nem számol be a hazai sajtó egyes privatizált, vagy újonnan alapított külföldi kézben lévő magyarországi bankok – nyugat-európai bíróságok ítéleteiben hivatkozott pénzmosási műveletheiről. Nálunk azért szerencsére nem annyira aggasztó a helyzet, mint Oroszországban, ahol 1994 és 1996 között 63 újságírórt ölt meg a maffia, köztük az állami televízió elnökét is⁵.

Visszatérve az e kitérő alapjául szolgáló gondolatához – vagyis hogy a rendőrség gyakran rossz nyomot követ a túlzott mértékű adatigénnyel –, megállapítható, hogy a szervezett bűnözés elleni állami küzdelem várhatóan nem attól lesz eredményes, ha az átlagpolgár személyes adatai védelméhez fűződő alkotmányos jogát a hatályos szabályozáshoz képest na-

gyobb mértékben, indokolatlanul korlátozzák. A szervezett bűnözés mai formáit valószínűleg nem fogják gyökeresen befolyásolni, korlátozni a különféle indítatású politikai deklarációk és az ezeket követni szándékolt hirtelen jogalkotói kampányok. Az, hogy e bűncselekmények elkövetőit sikeresebben lellessék fel, az elmondottak alapján nem áll összefüggésben az átlagpolgár magánszférájának nagyobb fokú korlátozásával. Ágyúval lövünk verébre akkor is, amikor a gimnazisták házibuliján marihuánás cigarettától rosszul lett két diáklányhoz osztálytársaik által kihívott mentősök első intézkedésükként még a központból értesítik a rendőrséget, a rendőrség pedig büntetőeljárást indít a diáklányok ellen⁶.

A latin-amerikai „drogdemokráciák” példáját, logikáját alapul véve megismerhetők a szervezett bűnözés elleni küzdelmet – még nemzetközi szinten is – hátráltató akadályok: A drogdollárokat – együttműködve a bűnszervezetekkel – a bankok fehéritik, majd forgatják, ugyanezek a bankok segítik ugyanakkor a kormányokat a külföldi adósságok törlesztésében. A hitelező pénzügyi szervezeteket egyáltalán nem érdekli a *piszkos és tiszta pénzek* közötti különbség⁷, ha az adós törleszt. Az ENSZ jelentése szerint ilyen körülmények között „a törvények betartatása felett örökös nemzetközi szervek megerősítése csak ideig-óráig való intézkedés. A folyamattal együttjáró gazdasági és szociális fejlődés hiányában a szervezett bűnözés, globális és strukturális viszonylatban állandósulni fog⁸”.

A „szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról” szóló törvényjavaslat a polgárok információs önrendelkezési jogának további korlátozásával remélhetőleg hozzájárul ahhoz, hogy a szervezett bűnözéshez tartozónak tekinthető bűncselekmények felderítésében, visszaszorításában eredményeket érjenek el a nyomozó szervezetek. A személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog további korlátozását enyhítendő – és elkerülendő több tíz- és akár százezer állampolgár személyes adatainak indokolatlan nyilvántartásba vételét és kezelését –, szükséges a rendőrségi törvény jelenlegi szabályozását is áttekinteni. Felül kell vizsgálni, hogy indokolt-e az igazoltatott személyek adatait két évig kezelni. Módosítani kell az Rtv. 84. § j) pontját is, amely szerint a rendőrség bűnüldözési feladatainak ellátása érdekében kezelheti, illetve az adatkezelésre feljogosított más szervek nyilvántartá-

A SZEMÉLYES ADATOK VÉDEL-
MÉHEZ FÜZŐDŐ ALKOTMÁ-
NYOS ALAPJOG TOVÁBBI KOR-
LÁTOZÁSÁT ENYHÍTENDŐ – ÉS
ELKERÜLENDŐ TÖBB TÍZ- ÉS
AKÁR SZÁZEZER ÁLLAMPOL-
GÁR SZEMÉLYES ADATAINAK
INDOKOLATLAN NYILVÁN-
TARTÁSBA VÉTELÉT ÉS KEZELÉ-
SÉT –, SZÜKSÉGES A RENDŐRSÉ-
GI TÖRVÉNY JELENLEGI SZABÁ-
LYOZÁSÁT IS ÁTTEKINTENI.

sából a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított személyek és *kapcsolataik* adatait, kriminalisztikai szempontból fontos jellemzőit 20 évig, vagy a nemzetközi kötelezettségvállalásban meghatározott ideig átveheti súlyos bűncselekmény esetén. (Vagy ha a bűncselekmény a nemzetközi bűnözéssel kapcsolatba hozható; nemi erkölcs elleni erőszakkal valósul meg; gyermekkorú ellen irányul; sorozatban vagy szervezett elkövetéssel valósul meg; kábítószerrel vagy kábítószernek minősülő anyaggal kapcsolatos; pénz- vagy értékpapír-hamisítással kapcsolatos; fegyveres elkövetéssel valósul meg; vagy a közbiztonságot súlyosan megzavarja). A bűnüldözési munkával összefüggésben adatvédelmi szempontból kezelhetetlen a „kapcsolat” fogalma. Ezzel és a gyanúsítottá minősítéssel összefüggésben az adatvédelmi biztos – eddigi, mindenki által megismerhető parlamenti beszámolóiban – hangsúlyozta: többször szembe került azzal a problémával, mely szerint a rendőrség adatkezelése attól függően tekinthető jogszerűnek, hogy az érintett személy bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható-e, az adatkezelést ezekben az esetekben ugyanis az alapos gyanú törvényesíti. Az ombudsman szerint kétséges, hogy a halvány okozati összefüggés lehetősége gyanúnak minősíthető-e. Amíg ugyanis az „alapos gyanú” jól értelmezhető, aszerint, hogy az a bizonyosságot el nem érő valószínűség, addig a „gyanút” az erős valószínűség szintjét el nem érő valószínűségnek vagy lehetőségnek kell tekinteni. „Bárkiről” azonban nem lehet adatot szolgáltatni anélkül, hogy a gyanú valamely reális szinten nem merül fel vele szemben. A biztos szerint: „*Ha ezt nem követeljük meg, menlevelet adunk a totális adatgyűjtés számára, ez pedig veszélyeztetné a polgári szabadságot*”⁹. Az adatvédelmi biztos egy korábbi ügyben a Magyar Pszichiátriai Társaság elnökének megkeresésére is állást foglalt már annak jogszerűségéről, hogy egy bűnügy nyomozása során a rendőrség az egyik vidéki kórház pszichiátriai osztályától azt kérte, bocsássák rendelkezésükre az „ideggyógyászati kezelés alá vontak” listáját¹⁰. Az érintettek információs önrendelkezési jogát sérti azonban, ha alig körvonalazódó gyanú esetén a pszichiátriai kezelés alatt álló betegek széles körét mint lehetséges gyanúsítottakat vonják be a vizsgálatba. A rendőrség az ilyen széles körű információ kérésével nemcsak alkotmányos alapjogot sért, de rendszerint rossz nyomot követ.

A rendőrség a Funk Sándor főorvos elleni nyomozás során a beteglisták lefoglalásának jogszerűségét azzal próbálta indokolni – és ezt komolyan is gondolta –, hogy a betegeket a főorvos „kapcsolatának” tekintette, ezzel terjesztette ki jogsértően rájuk is az adatgyűjtést.

Az adatvédelmi biztos az 1995–1996. évekről szóló parlamenti beszámolójában szólt arról a problémáról, hogy „*súlyos gondolkodási hibát jelez, ha úgy véljük: a bűnözés növekedése miatt alkat kellene kötnünk a polgári szabadság korlátozására*”¹¹. A szabadságjogok korlátozásához azt kell bizonyítani, hogy az állam a bűnözés elleni fellépése során már az összes rendelkezésre álló lehetőséget kimerítette, és az az igen magas ár, amit a jogok korlátozása jelent, arányban áll a remélt haszonnal. Komolyan kell vennünk az információs szabadságjogokat, mert ezzel az állam „*rákényszerül arra, amire egyébként kevés hajlandóságot mutat, hogy végre önmagát racionalizálja, és ne a társadalmat kívánja mindig megfegyelmezni*”¹².

JEGYZETEK

1. Az *adatvédelmi biztos beszámolója* 1995–1996, 24. o.
2. A kormány 1998. október 1-jei ülését követő sajtótájékoztató, lásd: <http://www.meh.hu/ules/1998/10/981001st.htm>
3. Michel Chossudovsky: *Comment les mafias gangrenent l'économie mondiale*. Le Monde Diplomatique, 1996 december, 24–25. o.
4. Russel Mokhiber: *Amex's dirty money*. Multinational Monitor, Washington, 1994 december. Idézi: Michel Chossudovsky.
5. Jean Ziegler: *Les Seigneurs du crime. Les Nouvelles mafias contre la démocratie*. Le Monde Diplomatique, 1998. március. 31. o.
6. Ügyszám: 522/A/1997.
7. M. Chossudovsky: i.m. 25. o.
8. *World Summit for Social Development*, United Nations, Denmark, 1995.
9. A Budapesti Rendőr-főkapitányság munkatársai által 1997 októberében a Fővárosi Nyírő Gyula Kórházban tartott házkutatások során a személyes adatokat tartalmazó dokumentumok lefoglalásának jogszerűségét vizsgáló adatvédelmi biztosi ajánlás, 1997. december 9.
10. 45/A/1996. sz. ügy.
11. 32. o.
12. 33. o.