
PÁLYÁZAT

GYURCSÓ JUDIT

**A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés
(újra)szabályozásához¹**

Dolgozatommal fel kívánom hívni a figyelmet azon álláspontomra, amely szerint megérett az idő a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés szabályozásának újragondolására. Az ennek alátámasztása érdekében bemutatásra kerülő hiányosságok és ellentmondások elsősorban a gyakorlatban felmerülő nehézségekre helyezik a hangsúlyt. Nem kívántam részletesen foglalkozni a jogterület alkotmányjogi megközelítésével, amellyel számos munka foglalkozott², már és a jogintézmény szükségességével sem, amelyet az Alkotmánybíróság is elismert a 2/2007. (I. 24.) AB határozatában. Az AB-határozat szerint *„a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés büntetőjogi eszközként való igénybevételét a demokratikus jogállamban megalapozza az a körülmény, hogy egyes, a társadalom rendjét súlyosan sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények elleni eredményes fellépéshez a hagyományos eszközök nem bizonyulnak elegendőnek. A társadalom védelme érdekében olyan módszerekre, eszközökre van szükség, amelyek behozhatják a bűnüldöző szerveknek a bűnözéssel szemben esetlegesen fennálló lépéshátrányát. A vizsgált alapjogoknak a titkos eljárásban alkalmazható módszerek által okozott korlátozása tehát alkotmányosan nem szükségtelen eszköz. A jogállamiság és az alapjogok védelme azonban megköveteli azt is, hogy ezen eszközök felhasználásának rendjét a jog részletesen és differenciáltan szabályozza. Minthogy a titkos eszközök és módszerek igénybevétele súlyos beavatkozást jelent az egyén életébe, alkalmazásuknak csupán kivételesen, átmeneti, végső megoldásként lehet helye.”*³ Az AB-határozat az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára alapozva így folytatódik: a *„titkos információgyűjtés szükségképpen kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, elengedhetetlenül fontos, hogy az alkalmazást lehető-*

¹ A tanulmány a Belügyminisztérium és a Belügyi Szemle által kiírt pályázatra beküldött anyag szerkesztett, rövidített változata.

² E kérdéskörrel számos mű foglalkozik: Nyíri Sándor: A titkos adatszerzés. BM Duna Palota és Kiadó 2000; Nyíri Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. BM Duna Palota és Kiadó, 1998; Halmai Gábor (szerk): A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíráskodás kilenc éve, Indok, 2000; Balogh Zsolt: Alapjogi tesztek az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Belügyi Szemle, 2005/6., Sári János – Somody Bernadett: Alapjogok, alkotmánytan II., Osiris Kiadó, Budapest, 2008

³ Az Alkotmánybíróság határozatai 2007. I. kötet, 65., 100. o.

PÁLYÁZAT

vé tévő eljárási rend kellő garanciát nyújtson az egyén jogainak védelmére. [...] Bizonyos tekintetben pedig annak megítélésére, hogy ezek a garanciák ki-elégítik-e a törvényben meghatározottság, a jobbiztonság, az előreláthatóság, a kiszámíthatóság elvéből fakadó elvárásokat, s hogy megfelelnek-e a szükségesség és arányosság kívánalmainak, a nyílt eljárásokra vonatkozó szabályozás követelményeinél szigorúbb mérce érvényesül. Ennek az az indoka, hogy ezen eszközöknek az alkalmazása rendkívüli hatalmat biztosít az alkalmazók – adott esetben az állam büntető hatalmát gyakorló szervek – számára és fokozottan kiszolgáltatottá teszi az érintetteket.”

Az Alkotmánybíróság tehát megadta azokat a szempontokat, amelyek szerint elfogadhatónak tartja a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés eszközeinek és módszereinek alkalmazását. A magam részéről azt gondolom, e követelményrendszerre figyelemmel is van még javítanivaló a hazai szabályozáson.

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hatályos szabályozásának alapjai

A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés szabályozása hazánkban igen szerteágazó. A fő szabályokat az egyes jogosult szervek úgynevezett ágazati törvényei rögzítik:

- az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény⁴, a vonatkozó rendelkezéseket 2001-ben iktatták a törvénybe;
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.);
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAVtv.), amely 2011. január 1-jével felváltotta a vám- és pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvényt (a továbbiakban: Vámtv.),
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.), amely a titkos adatszerzés rendelkezéseit tartalmazza.

A szabályozás jelenlegi rendszeréből – tudniillik több jogszabály tartalmazza a jogintézményre vonatkozó rendelkezéseket, amelyek eltérő időben és körülmények között születtek – adódóan jelentkező problémákat többféle szempont

⁴ A későbbiekben a dolgozat nem említi külön ezt a törvényt, mivel az részletes szabályozást nem tartalmaz, a 9/A § (1) bekezdésében a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtésre az Rtv. VII. fejezetében meghatározott szabályokat rendeli alkalmazni.

PÁLYÁZAT

szerint csoportosíthatjuk. Egyrészt jelentkeznek olyan ellentmondások, amelyek abból erednek, hogy a jogszabályok eltérő módon szabályozzák ugyanazt a területet, esetkört. Másrészt vannak olyan – olykor fontos garanciális elemeket megfogalmazó – rendelkezések, amelyek egyik-másik jogszabályból kimaradtak, és nyilvánvalóan vannak olyan kérdések is, amelyek egyáltalán nem szabályozottak.

Példák a szabályozás hiányosságaira és ellentmondásaira.

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés fogalma, illetve annak hiánya

Jogosnak mondható elvárásaink ellenére a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés vonatkozásában fogalommeghatározást egyetlen – az előzőekben hivatkozott – ágazati törvényben sem találunk. Ilyen definíciót meglepő módon az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényben (a továbbiakban: Eht.) találhatunk, amely szerint:

Titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés: az elektronikus hírközlő hálózaton és elektronikus hírközlő eszközökkel az elektronikus hírközlési tevékenység során, illetve azzal összefüggésben keletkezett, továbbított információk, adatok kiválasztása, kicsatolása, technikai eszközzel történő rögzítése és megismerése az arra külön törvényben felhatalmazott szervek által.⁵ Az Eht. fogalommeghatározása érthető e törvény vonatkozásában, de semmiképp sem tekinthetjük kielégítőnek a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés egészét érintően.

A vonatkozó szabályozások legalább arra biztosítanak alapot, hogy ezt a két jogintézményt – titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés – elhatároljuk egymástól. Mindezt röviden így foglalhatjuk össze: titkos információgyűjtés alkalmazására a nyomozás elrendelése előtt, míg titkos adatszerzés alkalmazására a nyomozás elrendelése után a vádemelésig kerülhet sor.

Az alkalmazás feltételei

Vizsgáljuk meg, hogy az egyes törvények alapján milyen feltételek megléte esetén válik lehetővé a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés eszkö-

⁵ Eht. 188. § 105. pont

PÁLYÁZAT

zeinek és módszereinek alkalmazása. Ilyen rendelkezéseket két törvényben találhatunk.

- Az Nbtv. 53. § (2) bekezdése alapján titkos információgyűjtés alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg.
- A Be. 202. § (6) bekezdése alapján titkos adatszerzésnek a 201. §-ban és az (1)–(5) bekezdésben meghatározott esetekben⁶ is csak akkor van helye, ha megalapozottan feltehető, hogy más módon a bizonyíték beszerzése kilátástalan, vagy aránytalanul nagy nehézséggel járna, és a titkos adatszerzéssel a bizonyíték beszerzése valószínűsíthető.

A többi – az előző címben hivatkozott – törvény hasonló korlátozó rendelkezést tehát nem tartalmaz. Azt hiszem, senki sem vitatja a titkos információgyűjtő eszközök és módszerek alkalmazásának erősen jogkorlátozó jellegét. E tény alapján – jogosan – felmerül a kérdés: biztos nincs szükségünk elvi garanciára, olyan elvi garanciára, amely alapjául szolgálhat annak, hogy ezen eszközök és módszerek ne legyenek alkalmazhatók rutinszerűen, olyan körülmények között, amikor ez valójában csak kényelmesebb megoldás a jogosult szerv számára. Tudjuk, hogy a jogállamokban milyen fontos szerephez jutottak az alapelvek, jogelvek, amelyek akár önmagukban hivatkozási alapot jelenthetnek számos területen, adott esetben például konkrét jogvita eldöntése során is. Véleményem szerint élni kellene ezzel az eszközzel.

Érintett személyi kör

Szintén fontos garanciális szabálynak tartom, tartanám, hogy a törvények meghatározzák azt a személyi kört, amellyel szemben titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés alkalmazható. Ennek az elvárásomnak jelenleg kizárólag a Be. tesz eleget az alábbi rendelkezéssel:

- *Titkos adatszerzést elsősorban a gyanúsítottal, illetve azzal a személlyel szemben lehet alkalmazni, aki a bűncselekmény elkövetésével a nyomozás addigi adatai alapján gyanúsítható.*⁷
- *Titkos adatszerzés mással szemben akkor alkalmazható, ha az (1) bekezdésben megjelölt személlyel való bűnös kapcsolattartásra adat merült fel, vagy*

⁶ A hivatkozott rendelkezések az érintett személyi körre és bizonyos helyszínekre vonatkozó korlátozókat tartalmaznak.

⁷ Be. 202. § (1) bekezdés

PÁLYÁZAT

*ilyen kapcsolat megalapozottan feltehető. A titkos adatszerzésnek nem akadálya, ha az kívülálló személyt elkerülhetetlenül érint.*⁸

A rendelkezésekből látható, hogy titkos adatszerzést „elsősorban a gyanúsítottal szemben lehet alkalmazni. A bekezdés második fordulata biztosít lehetőséget arra, hogy mindazon személyek is az intézkedés alanyai lehessenek, akik esetében az alapos gyanú közlésére még nem került sor, ellenben a korábban mással szemben elrendelt adatszerzés során begyűjtött adatok alapján az illető gyanúsítható a bűncselekmény elkövetésével.”⁹ A (2) bekezdés tovább bővíti a személyi kört, amikor megteremti annak a lehetőségét, hogy azzal szemben is sor kerülhessen a titkos adatszerzés folytatására, akivel kapcsolatban adat merült fel arra, hogy az eredeti célszeméllyel bűnös kapcsolatot tart fenn, vagy létesíteni fog. Az, hogy egy büntetőeljárásban ki tekinthető gyanúsítottnak, illetve ki gyanúsítható a bűncselekmény elkövetésével, elég pontosan meghatározható. Erre vonatkozóan a joggyakorlatban széles körű tapasztalat áll rendelkezésre, amelyet a jogtudomány által kidolgozott elvek szerint alakítottak ki. A (2) bekezdésben szereplő „bűnös kapcsolattartás” fogalma kapcsán ilyen egyértelműségről már korántsem beszélhetünk. Az AB-határozat kiemeli, hogy a „bűnös kapcsolattartás nem büntetőjogi kategória. A Btk. ugyanis pontosan meghatározza a jogilag értékelhető bűnkapcsolatokat; ilyen a társtettes, a felbújtó és bűnsegéd, szélesebb kategorizálás szerint pedig ebbe a körbe tartozik az önálló különös részi tényállásban szereplő bűnpártoló és az orgazda. Minthogy a Be. nem ezeket a terminus technikusokat alkalmazza, a »bűnös kapcsolattartás« fogalmát nyilvánvalóan ezen kívül eső kategóriának tekinti, amely ugyanakkor határozott jogi tartalommal nincs kitöltve, s ezáltal rendkívül tág értelmezést tesz lehetővé.” Mindenképpen szükségesnek tartom az Alkotmánybíróság álláspontjának megfontolását egy esetleges jogalkotási folyamat keretében.

A titkos információgyűjtés alkalmazásának céljai között találhatunk olyan rendelkezéseket – körözött személy felkutatása, elkövető kilétének megállapítása¹⁰ –, amelyeket értelmezhetnék a személyi körre vonatkozó rendelkezéseknek, de véleményem szerint ez az elképzelés nem helytálló. Ezek a rendelkezések ugyanis a titkos információgyűjtés elrendelésének alapját határozzák meg, és nem pedig az azzal érintett személyi kört.

⁸ Be. 202. § (2) bekezdés

⁹ Kommentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez. Complex Jogtár Plusz

¹⁰ Rtv. 63. § (1) bekezdés; NAVtv. 51. § (1) bekezdés.

PÁLYÁZAT

Akár személyi körre vonatkozó rendelkezésként is értelmezhetők lehetnének a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő eszközök és módszerek alkalmazása esetén az előterjesztés kötelező tartalmi elemeire vonatkozó előírások¹¹, bár megítélésem szerint ezek a rendelkezések sem ezt a célt szolgálják. Részben eléró tartalma miatt szükségesnek tartom mégis az Nbtv. 57. § (2) bekezdés a) pontjának kiemelését, amely a külső engedély megszerzéséhez szükséges kérelem kötelező tartalmi elemei között előírja, hogy az előterjesztésnek tartalmaznia kell „*az érintett vagy érintettek nevét vagy körét¹², illetőleg az azonosításra alkalmas – rendelkezésre álló – adatokat*”. Az adatvédelmi biztos a 1813/T/2008-4. számú, a nemzetbiztonsági szolgálatok külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtéséről szóló adatvédelmi biztosi ajánlásában (a továbbiakban: AVB-ajánlás) az alábbiakra hívja fel a figyelmet: „*A törvény az érintett vagy érintettek nevének megadásán kívül megengedi az érintettek körének megjelölését, nevek megadása nélkül is. Ez a szabály a célhoz kötött adatkezelés követelményét sértve is alkalmazható, például egy gyár dolgozóira, vagy egy település lakóira utalva. Ezt elkerülendő a törvényt úgy kell módosítani, hogy csak meghatározott személyazonosságú érintettre vagy érintettekre vonatkozhasson a titkos információgyűjtés. Amennyiben nyomós nemzetbiztonsági indok szól amellet, hogy az adatalanyokat csoportjellemzők megadásával is meg lehessen határozni, úgy ezt a törvényt csak kivételesen engedheti meg, és ilyen esetre az indokolási kötelezettség előírása is szükséges.*”

E hiányosság megszüntetése, illetve a megfelelő szabályozás kidolgozása szintén a jogalkotókra vár.

Időbeli korlát, a hosszabbítás lehetősége és a „végtelen” alkalmazás esete

E cím alatt arra keresem a választ, hogy milyen hosszú ideig alkalmazhatók a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés eszközei és módszerei.

A külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtő eszközök és módszerek alkalmazása esetén egyáltalán nem találunk határidőre vonatkozó rendelkezéseket a vonatkozó törvényekben. Nyilvánvalónak tűnik tehát, hogy ezen esetekben a törvényalkotó az időkorlát előírását nem tartotta szükségesnek, igaz ugyan, hogy ez bizonyos eszközök és módszerek vonatkozá-

¹¹ Az alkalmazással érintett neve, azonosításra alkalmas, rendelkezésre álló adatok: Rtv. 70.§ (2) bekezdés a) pont, NAVtv. 64. § (2) bekezdés a) pont

¹² Az Rtv. 70. § (2) bekezdés a) pontja és a NAVtv. 64. § (2) bekezdés a) pontja ilyen kitéltet nem tartalmaz.

PÁLYÁZAT

sában nehezen is lehetne értelmezhető, adott esetben kivitelezhető, például fedett nyomozó igénybevétele esetén. Ugyanakkor nem minden eszköz és módszer alkalmazása esetén áll fenn ez a helyzet. A magyarázat e „hiányosságra” vélelmezhetően az lehetett, hogy ezen eszközök és módszerek alkalmazása esetén a „jogsértés” alacsonyabb szintje valósul meg.

A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő és titkos adatszerző tevékenység esetén az alkalmazást a törvények egységesen legfeljebb kilencvennapos határidőre teszik lehetővé. A kilencvennapos határidő lejárta után azonban lehetőség van a hosszabbításra, amelynek keretében az alkalmazást a bíró kérelemre kilencven nappal ismételt meghosszabbíthatja.¹³ Ehhez képest a Be. 203. § (5) bekezdése némileg eltérő szabályozást tartalmaz, amikor úgy rendelkezik, hogy a titkos adatszerzés legfeljebb kilencven nappal engedélyezhető, és ez ismételt indítványra „*egy alkalommal*” legfeljebb kilencven nappal meghosszabbítható. Jól látható tehát, hogy titkos adatszerzés esetén hosszabbításra egyetlen alkalommal kerülhet sor, így összesen 180 napig folyhat az ellenőrzés. Összegezve tehát: a titkos információgyűjtés külső engedélyhez kötött eszközei és módszerei – szemben a titkos adatszerzéssel –, akár évekig is alkalmazhatók lehetnek. Ezt a megállapítást akkor is helytállóan tartom, ha maguk a vonatkozó törvények előírják, hogy a titkos információgyűjtést haladéktalanul meg kell szüntetni, ha további alkalmazástól eredmény nem várható.¹⁴ Arról, hogy melyik szabály hogyan érvényesül a gyakorlatban, kizárólag a jogalkalmazók tudnának nyilatkozni, feltételezhető azonban, hogy ez jogosult szervenként eltérő.

Még egy gondolatot szeretnék itt megemlíteni, ami kapcsolódhat a határidő kérdésének problematikájához. A határidő lejárta után semmi sem tiltja az ismételt kezdeményezést ugyanabban az ügyben, ugyanazon érintett személlyel szemben. Az előterjesztés benyújtása során ugyanis – figyelemmel a kötelező tartalmi elemekre¹⁵ – nincs előírás arra vonatkozóan, hogy nyilatkozni kellene a korábban folytatott titkos információgyűjtésről és annak eredményességéről vagy eredménytelenségéről.

A határidőknél az egyik legfontosabb kérdés a kezdőnap meghatározása, meghatározhatósága. Feltételezhető, hogy a jogosult szervek az előterjesztést úgy nyújtják be az engedélyezőnek, hogy az engedélyezési eljárás lefolytatásához előírt határidő betartható legyen. Mégis bizonyos – könnyen elképzel-

¹³ Rtv. 71. § (3) bekezdés; Vámtv. 32. § (5) bekezdés; NAVtv. 64. § (5) bekezdés; Nbtv. 58. § (4) bekezdés.

¹⁴ Rtv. 73. § (1) bekezdés c); NAVtv. 65. § (3) bekezdés c); Nbtv. 60. § (1) bekezdés b); Be. 204. § (3) bekezdés e).

¹⁵ Rtv. 70. § (2) bekezdés; NAVtv. 64. § (2) bekezdés; Nbtv. 57. § (2) bekezdés; Be. 203. § (2) bekezdés.

PÁLYÁZAT

hető – körülmények között megeshet, hogy az engedély megadására, már csak az előterjesztésben megjelölt „kezdési” határidőn túl kerül sor. Logikus tehát a kérdés, hogy ebben az esetben mi számít kezdő időpontnak: a kérelemben megjelölt, de már eltelt időpont, amely esetben nyilvánvaló, hogy akkor és ott nem kezdődött meg a titkos információgyűjtő eszköz, módszer alkalmazása, vagy az engedély kiadásának időpontja. Erre vonatkozó rendelkezést – a Be.-n¹⁶ kívül – egyetlen törvény sem fogalmaz meg. Garanciális szempontból kifejezetten fontosnak tartom ennek a kérdésnek törvényi szintű szabályozását, és nem támogatom a jogalkalmazók által kialakított „szokásjog”-ra való hagyatkozást.

Hírközlési adatszolgáltatás

A titkos információgyűjtésre jogosult szervek jogosultak adatkéréssel megkeresni más szervezeteket, gazdálkodó szervezetet, így egyebek között jogosultak az elektronikus hírközlési szolgáltatóktól is adatszolgáltatást kérni. A hírközlési adatszolgáltatás vonatkozásában itt csak az Rtv.-t és annak vonatkozó rendelkezéseit kívánom elemezni, különös tekintettel egy 2011. január 1-jén hatályba lépő módosításra.

A jelenleg hatályos Rtv. a következőképp rendelkezik:

Rtv. 68. § (1) A rendőrség titkos információgyűjtésre felhatalmazott nyomozó szervének vezetője az ügyész jóváhagyásával a kétévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő, szándékos bűncselekmény felderítése érdekében az ügyvel összefüggő adatok szolgáltatását igényelheti az adóhatóságtól; a szolgáltatást nyújtó postai szolgáltatótól, elektronikus hírközlési szolgáltatótól; [...] Az adatszolgáltatás ingyenes és nem tagadható meg. Az így kapott információ csak a megjelölt célra használható fel.

A rendőri szervek tehát e jogszabályhelyre hivatkozással – a feltételek együttes teljesülése esetén – jogosultak adatszolgáltatást kérni az elektronikus hírközlési szolgáltatóktól. Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló, 2010. december 6-án elfogadott és a 2010. CXLVII. törvénnyel kihirdetett módosítás (a továbbiakban: rendszetítörvény-módosítás) azonban kiegészített az Rtv. 64. §-át, amely a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit sorolja fel:

¹⁶ Be. 203. § (5) bekezdése: [...] Ha a bíróság az indítványnak helyt ad, és az engedélyezés idején a titkos adatszerzés indítvány szerinti kezdő időpontja már elmúlt, az alkalmazás kezdő időpontja az engedélyezés napja.

PÁLYÁZAT

Rtv. 64. § (1): a rendőrség a 63. § (1) bekezdésében meghatározott bűnüldözési feladatok teljesítése érdekében

h) hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információt gyűjthet.

Az iménti rendelkezéssel a rendészettörvény-módosítás az eddig egyértelmű szabályozást teszi határozottan zavarossá. Véleményem szerint ugyanis mindkét jogszabályhely – legalábbis részben – ugyanazon eszköz alkalmazására ad felhatalmazást, nevezetesen arra, hogy a rendőrség hírközlési adatszolgáltatási megkereséssel éljen az elektronikus hírközlési szolgáltatók irányába. Ezt a véleményemet az a tény is erősíti, hogy az Nbtv. – amely az Rtv. 68. § (1) bekezdéséhez hasonló „adatkérésre” vonatkozó külön rendelkezést nem tartalmaz – az előző bekezdésben idézettekkel azonos tartalmú rendelkezéssel hatalmazza fel a nemzetbiztonsági szolgálatokat a hírközlési adatkérésre.¹⁷

Visszatérve az Rtv. rendelkezéseire, láthatjuk, hogy ez a két jogszabályhely igen eltérő lehetőségeket teremt a rendőrség számára. Az elsőként idézett rendelkezés alapján kizárólag az ügyész jóváhagyásával, a kétévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő, szándékos bűncselekmény felderítése érdekében lehet az elektronikus hírközlési szolgáltatókhoz fordulni, míg a másodikként idézett rendelkezés alapján ezen korlátozások egyáltalán nem érvényesülnek. Ezt olyan szintű ellentmondásnak tartom, amelyet haladéktalanul meg kell szüntetni.

Hasonló álláspontot fejtett ki a Társaság a Szabadságjogokért szervezet a *Társaság a Szabadságjogokért álláspontja az „Egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról”* szóló törvénytervezethez című állásfoglalásában. E szerint *„a hatályos Rtv. 68. § (1) bekezdése értelmében a nyomozó szerv vezetője az ügyész jóváhagyásával a kétévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő, szándékos bűncselekmény felderítése érdekében elektronikus hírközlési szolgáltatóktól adatokat igényelhet. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (továbbiakban: Eht.) az ún. »forgalmi adatok« tárolását teszi a szolgáltatók kötelezettségévé. Ezek olyan személyes adatok, amelyek mutatják, hogy a hírközlési eszközt használó személy mely más személyekkel és milyen gyakran érintkezik; kit hív a telefonról; kinek küld elektronikus levelet, szöveges telefonüzenetet, milyen honlapokat látogat. A forgalmi adatok körébe tartoznak a mobiltelefon földrajzi helyzetét jelző adatok is. A rendőrség így személyes adatok igen tág körét ismeri meg, és*

¹⁷ Nbtv. 54. § (1) bekezdés: A titkos információgyűjtés keretében a nemzetbiztonsági szolgálatok [...] j) hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információkat gyűjthetnek.

PÁLYÁZAT

ez alapján képes az adatalany profilozására. Ez a lehetőség a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapjog súlyos korlátozásának minősül. Az Rtv. 68. § (1) bekezdése ezért korlátozásokat szab, és csak meghatározott súlyú bűncselekmények esetében tesz lehetővé a jogkorlátozást, ezzel tesz eleget az alapjog-korlátozással szemben támasztott szükségességi és arányossági követelményeknek. A Tervezet által bevezetni kívánt »egyéb adattároló« rendszerekből történő információgyűjtésben a TASZ olvasatában beletartozik az Eht. alapján tárolt forgalmi adatok megismerésére való felhatalmazás. A Tervezet nem rendezi az Rtv. 63. § (1) és 68. § (1) viszonyát, de a tervezet általános indoklásából arra lehet következtetni, hogy a jelenleg hatályos és az alkotmányosan kielégítő megoldáson változtat, amelynek következtében csekélyebb súlyú, társadalomra kevésbé veszélyes bűncselekmények esetében is lehetőség nyílik a személyes adatok megismerésére...¹⁸

Figyelemmel a két hivatkozott jogszabályhely ellentmondásosságára, úgy gondoltam, a kiegészítés szükségességének megértéséhez és annak értelmezéséhez segítségemre lehet a rendészettörvény-módosítás indoklása, bár a magam részéről korántsem tartom elégséges megoldásnak, ha egy jogszabály ellentmondásosságát az indoklás tudja csak feloldani. Az indoklás a következő magyarázatot fűzte a módosításhoz: „A törvényjavaslat kiterjeszti a titkos információgyűjtés lehetőségét az adattároló eszközökből történő információgyűjtésre. Ez a hálózaton tárolt adatokhoz való hozzáférés érdekében szükséges.”¹⁹ Elolvasván az indoklást arra a következtetésre jutottam, hogy az semmilyen módon nem segíti a jogalkalmazót az eligazodásban, még akkor sem, ha ismételten ahhoz a gyakorlathoz folyamodom, hogy a szakági jogszabály értelmező rendelkezését hívom segítségül. Jelen esetben azt, hogy mi tekinthető elektronikus hírközlő hálózatnak, az Eht. 188. § 19. pontja²⁰ határozza meg. Ha a jogalkotó ezzel a módosítással az elektronikus hírközlő hálózaton tárolt adatokhoz való hozzáférést kívánta biztosítani a rendőrség számára, megítélésem szerint, nem megfelelően fogalmazta meg a kiegészítést.

¹⁸ A Társaság a Szabadságjogokért álláspontja az „Egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról” szóló törvénytervezethez. III/a. pont, 4. o. www.tasz.hu/adatvedelem

¹⁹ www.mkogy.hu/iromanyok/uj_torvenyek_es_torvenymodositasok_orzaggyulési_határozatok

²⁰ Eht. 188. § 19. Elektronikus hírközlő hálózat: átviteli rendszerek és – ahol ez értelmezhető – a hálózatban jelek irányítására szolgáló berendezések, továbbá más erőforrások, melyek jelek továbbítását teszik lehetővé meghatározott végpontok között vezetéken, rádiós, optikai vagy egyéb elektromágneses úton, beleértve a műholdas hálózatokat, a helyhez kötött és a mobil földfelszíni hálózatokat, az energiaellátó kábelrendszereket, olyan mértékben, amennyiben azt a jelek továbbítására használják, a műsorszórással használt hálózatokat és a kábeltelevíziós hálózatokat, tekintet nélkül a továbbított információ fajtájára.

PÁLYÁZAT

Így fenntartom a korábban leírt véleményemet: szükséges a mielőbbi korrigálás.

Újabb hírközlési adat-szolgáltatás

Az Eht. 159/A §-a – 2008. március 15-i hatállyal – bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatmegőrzési kötelezettséget írt elő az elektronikus hírközlési szolgáltatók számára. A jogszabály-módosítás rendelkezéseinek bevezetésére a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 2006/24/EK irányelvének (a továbbiakban: irányelv) implementálása keretében került sor. Az irányelvet már az előkészítés fázisában és az óta is sok támadás, kritika érte, éri. Németországban és Romániában az alkotmánybíróság az irányelv alapján elfogadott nemzeti szabályozást alkotmányellenesnek találta. A magyarországi szabályozás ellen még 2008-ban a TASZ nyújtott be beadványt az Alkotmánybírósághoz, de arról egyelőre nem született döntés. A titkos információgyűjtés kérdését, és így a TASZ beadványát sem kívánom alkotmányjogi szempontból elemezni, de mindenképpen szükségesnek tartanám, hogy az Alkotmánybíróság mihamarabb érdemben foglalkozzon a beadvánnyal. A meghozott döntés ugyanis tiszta helyzetet teremtene, ami nagymértékben segítené vagy végérvényesen megszüntetné az ily módon beszerzett bizonyítékok büntetőeljárásban történő felhasználhatóságát.

A problémakör, amellyel foglalkozni kívánok, tehát nem az adatmegőrzésre előírt adatkörök helyessége, szükségessége vagy alkotmányossága, hanem annak áttekintése, sikerült-e az implementációt teljes körűen végrehajtani.

Az irányelv rendelkezései a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóinak vagy a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatóinak egyes általuk előállított vagy feldolgozott adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettségeit határozza meg. Az adatmegőrzési kötelezettséggel érintett szolgáltatások a helyhez kötött hálózatos telefonálás és mobiltelefonálás, valamint az internet-hozzáférés, internetes elektronikus levél és internetes telefonálás szolgáltatás. Ha a jelzett szolgáltatásokat Magyarországon a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnál nyilvántartásba vett elektronikus hírközlési szolgáltatók nyújtják, az adatmegőrzési kötelezettség – az Eht. 159/A §-a alapján kétségtelenül – terheli őket. Elképzelhető azonban, hogy internet-hozzáférés, internetes elektronikus levél és internetes telefonálás

PÁLYÁZAT

szolgáltatást nem elektronikus hírközlési szolgáltató tesz hozzáférhetővé a felhasználók számára. Ilyen eset az, amikor az egyébként az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény hatálya alá tartozó úgynevezett tartalomszolgáltatók nyújtják ezeket a szolgáltatás(oka)t. A tartalomszolgáltatók nem szükségképpen elektronikus hírközlési szolgáltatók, így nem köti őket az Eht. hivatkozott rendelkezése, és a rájuk irányadó, hivatkozott jogszabály sem ír elő számukra ilyen jellegű kötelezettséget, vagyis ezekben az esetekben adatmegőrzésre nem kerül sor. Amennyiben abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a szolgáltatás nyújtása a releváns ismérv, és nem az, hogy milyen szerv vagy szervezet nyújtja azt, kijelenthető, hogy az implementálás nem sikerült teljes körűen. Az irányelveknek mint EU-s jogszabályoknak az a rendeltetésük, hogy az egymástól eltérő tagállami szabályozásokat harmonizálják, ez jelen esetben – figyelemmel a fentiekre – Magyarország vonatkozásában nem valósult meg.

Ismét hírközlési adat-szolgáltatás

Az Eht. 159/A § (3) bekezdése alapján az elektronikus hírközlési szolgáltató – adattípustól függően – az előfizetői szerződés megszűnése, illetve a keletkezés utáni egy évig, a sikertelen hívások esetén a keletkezés után fél évig köteles megőrizni az előfizetői és forgalmi adatokat. A jogosult szervek tehát ezen időtartam alatt kérhetik és kaphatják meg a hírközlési szolgáltatás előfizetőjének, illetve felhasználójának előfizetői és forgalmi adatait. Ha egy elektronikus hírközlési szolgáltató a kötelező adatkörön túl, az Eht. 157. § (2) bekezdésében felsorolt adatokat számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése céljából kezeli, a 157. § (10) bekezdés alapján „– az adatkérésre külön törvény szerint jogosult nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának biztosítása céljából – kérelemre köteles átadni vagy hozzáférhetővé tenni a (2) bekezdés alapján az elektronikus hírközlési szolgáltatónál rendelkezésre álló adatokat”.

Ez utóbbi – az Eht. 157. § (2) bekezdésében szereplő – adatokat az elektronikus hírközlési szolgáltató a keletkezésétől, az előfizetői szerződésből az adattal összefüggésben eredő igények 143. § (2) bekezdése szerinti elévüléséig kezelheti. A 143. § (2) bekezdés alapján az előfizetői szerződésekből eredő igények egy év alatt évülnek el, amit az (1) bekezdés szerinti esetekben a késedelem, illetve a hibás teljesítés bekövetkezésétől kell számítani. Látható

PÁLYÁZAT

tehát, hogy fő szabályként az iménti rendelkezés sem ír elő egy évnél hosszabb adattárolási lehetőséget.

Ismerve tehát az adatmegőrzésre előírt – fő szabályként egyéves – időtartamot, felmerül a kérdés, miként lehetséges, hogy mégis rendelkezésre állnak az ennél régebbi hírközlési forgalmazási/kísérő adatok. A kérdés megválaszolásához a bizonylatok megőrzésére vonatkozó szabályozás ismerete szükséges, amely a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 169. § (2) bekezdése alapján a következőképpen alakul: a könyvviteli elszámolást közvetlenül és közvetetten alátámasztó számviteli bizonylatot (ideértve a főkönyvi számlákat, az analitikus, illetve részletező nyilvántartásokat is), legalább *nyolc évig* kell olvasható formában, a könyvelési feljegyzések hivatkozása alapján visszakereshető módon megőrizni.

A bizonylatok megőrzési kötelezettsége és az azzal szükségképpen együtt járó személyes adat tárolása vonatkozásában született meg a következő állásfoglalás még 2002-ben. Időközben mindössze annyi változás történt, hogy az akkor hatályos hírközlési törvény helyébe az Eht. lépett, ez azonban nem érinti a felvetett kérdés lényegét. Lássuk tehát az állásfoglalást: „35/2002. Számviteli kérdés: Vállalkozásunk távközlési szolgáltatásokat kínál. Számítástechnikai rendszerünk automatikusan angolul úgynevezett Charging Data Recordokat (CDR) készít, amikor ügyfeleink igénybe veszik szolgáltatásainkat. A CDR-ek a szolgáltatás igénybevételével összefüggő adatokat tartalmaznak (az ügyfél neve, egyéb azonosító adatai, a szolgáltatás időtartama stb.). A szolgáltatási (számlázási) időszak végén a CDR-ek felhasználásával állítjuk ki a számlákat ügyfeleink számára. Kérdésünk, hogy a számviteli törvényben előírt bizonylat-megőrzési kötelezettség kiterjed-e a CDR-ekre is, különös tekintettel arra, hogy azok olyan személyes adatokat is tartalmaz(hat)nak, amelyek tekintetében a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény és a hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény – fő szabályként – rövidebb ideig történő megőrzést tesz lehetővé, mint a számviteli törvényben a bizonylatok megőrzési kötelezettsége vonatkozásában meghatározott időszak.

[...] a vállalkozás szolgáltatásnyújtásáról az ügyfelek részére kiállított számla (egyszerűsített számla) számviteli bizonylatnak minősül, ebből adódóan a számla (az egyszerűsített számla) csak akkor tekinthető szabályszerűnek, ha az a jogszabályban előírt adatokat a valóságnak megfelelően, hiánytalanul tartalmazza. A számlán (az egyszerűsített számlán) szereplő adatok valódiságáról és hiánytalanságáról a vállalkozónak kell gondoskodnia, visszakereshető, utólagosan ellenőrizhető módon. [...] Ennek megfelelően a számviteli tör-

PÁLYÁZAT

vény 169. §-ának (2) bekezdése szerint a könyvviteli elszámolást közvetlenül és közvetetten alátámasztó számviteli bizonylatok mellett, azokkal együtt – többek között – a bizonylatokat alátámasztó analitikus, illetve részletező nyilvántartásokat is legalább 8 évig kell olvasható formában, a könyvelési feljegyzések hivatkozása alapján visszakereshető módon megőrizni.

A fenti előírásokból adódóan abban az esetben, ha a vállalkozás a szolgáltatásnyújtásáról közvetlenül és kizárólag csak a Charging Data Recordok (a CDR-ek), mint analitikus, részletező adatok alapján állítja ki a számláit (egyszerűsített számláit), akkor a számlákkal (az egyszerűsített számlákkal) együtt az azokat alátámasztó CDR-eket is meg kell őriznie a számviteli törvényben meghatározott ideig. [...] Természetesen a számviteli törvény korábbiakban részletezett előírásainak úgy is eleget tehet a vállalkozás, hogy a szolgáltatásnyújtásának dokumentálására, a kiállított számlák (egyszerűsített számlák) alátámasztására – a CDR-ek alapján – elkülönített (analitikus, részletező) nyilvántartást hoz létre és vezet a megfelelő számviteli adattartalommal. Ilyen esetben a számviteli törvény 169. §-a (2) bekezdésének előírásai a kiállított számlák (egyszerűsített számlák) vonatkozásában az elkülönített nyilvántartás megőrzésével is teljesíthetők, az elkülönített nyilvántartás mellett a CDR-ek megőrzése – a számviteli törvény előírásai miatt – nem kötelező.”

Láthatjuk tehát, hogy elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevétele során keletkezett adataink, de legalábbis azok egy része – az Eht.-ban előírt, az előbbiek ismeretében rövidnek tekinthető határidő ellenére – igen hosszú ideig rendelkezésre állnak, állhatnak az elektronikus hírközlési szolgáltatóknál. Ezek után fel kell tennünk azt a kérdést is: hozzájuthatnak-e a bűnüldöző szervek ezekhez az eltárolt adatokhoz? A válasz igen. Lássuk, hogyan! A szükséges felhatalmazást a Be. rendelkezései között találjuk meg. A Be. 71. § (1) bekezdése alapján a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság állami és helyi önkormányzati szervet, hatóságot, közttestületet, gazdálkodó szervezetet, alapítványt, közalapítványt és társadalmi szervezetet kereshet meg tájékoztatás adása, adatok közlése, átadása, illetőleg iratok rendelkezésre bocsátása céljából[...] A megkeresett szerv köteles az adatszolgáltatást [...] teljesíteni. A Be. 178/A § (1) bekezdése a nyomozó hatóság egyéb adatszerező tevékenysége cím alatt további – a mi szempontunkból releváns – rendelkezéseket is tartalmaz. E szerint a nyomozás elrendelése után az ügyész, illetőleg az ügyész jóváhagyásával a nyomozó hatóság a megkeresésre vonatkozó szabályok szerint – ha ez az ügy jellege miatt szükséges – a gyanúsított-ról (feljelentettről, illetőleg az elkövetéssel gyanúsítható személyről) a tény-

PÁLYÁZAT

állás felderítése érdekében adatok szolgáltatását igényelheti az egészségügyi és a hozzá kapcsolódó adatot kezelő szervtől és egyéb üzleti titoknak minősülő adatot kezelő szervtől. A nyomozó hatóság az adóhatóságtól, a hírközlési szolgáltatást nyújtó szervezettől, a banktitoknak, értékpapírtitoknak, pénztár-titoknak minősülő adatot kezelő szervtől, a közúti közlekedési nyilvántartásból, valamint az ingatlan-nyilvántartásból az ügyész jóváhagyása nélkül is igényelheti adatok szolgáltatását. Az adatszolgáltatás nem tagadható meg.

A hivatkozott jogszabályok elolvasása és értelmezése után látható, hogy az adatmegőrzési kötelezettség és az adatokhoz történő hozzáférési lehetőség sokkal szélesebb körben biztosított, mint ahogy az elsöre – és a jogvédő szervezetek által már így is túl széles körűnek ítélt módon – látszik. A személyes adatok védelme okán mindenképpen szükségesnek tartom az ellentmondás mielőbbi feloldását, megfelelő rendezését.

Külső engedély: bírói vagy miniszteri engedélyezés

Az Nbtv. a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő eszközök és módszerek alkalmazása esetén kétféle engedélyezési formát ismer. Az engedélyező a kérelem alapjául szolgáló jogszabályhely alapján [Nbtv. 58. § (1)–(2) bekezdései²¹] lehet a Fővárosi Bíróság elnöke által az e feladatra kijelölt bíró vagy az igazságügyért felelős miniszter. A különbségtétel alapja az Nbtv. 3. §-ából következően pedig az, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az Nbtv.-ben meghatározott feladatok ellátásával a nemzetbiztonság érdekeinek érvényesítését, az ország szuverenitásának fenntartását, alkotmányos rendjének védelmét szolgálják. Ezt a tényt elismerve, az adatvédelmi biztos az AVB-ajánlásában mégis kiemelte, hogy „*a miniszteri és a bírói engedélyezési jogkörök elhatárolásának előfeltétele, hogy az Nbtv. világosan válassza el egymástól a nemzetbiztonsági feladatokat. Több adatvédelmi biztosi vizsgálat tapasztalatai arra utalnak, hogy ez a feltétel nem teljesül. Egy általam vizsgált ügyben az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat egy központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervnél államtitoksértés kísérletével összefüggésben végzett titkos információgyűjtést. Ennek során objektumvédelmi feladat ellátásához kértek engedélyt titkos információgyűjtésre. E tényállás alapján azonban államtitoksértéssel kapcsolatos in-*

²¹ Nbtv. 58. § (1) Az 5. § b), d), h)–j), valamint a 7. § b), d), i)–k) pontjaiban meghatározott nemzetbiztonsági feladatok ellátása során az 56. §-ban felsorolt titkos információgyűjtést a Fővárosi Bíróság elnöke által e feladatra kijelölt bíró engedélyezi. (2) Az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó nemzetbiztonsági feladatok ellátása során az 56. §-ban felsorolt titkos információgyűjtést engedélyezi.

PÁLYÁZAT

formációgyűjtéshez (Nbtv. 5. § j) pont) is kérhettek volna külső engedélyt. Az engedélyt kérő szerv jogértelmezése döntötte el, hogy a tényállási egységből az államtitoksértést, vagy a kormányzati tevékenység szempontjából fontos szerv biztonságának megsértését ragadja ki. E döntéssel egyszersmind azt is meghatározta, hogy miniszteri vagy bírói engedélyt kér a titkos információgyűjtéshez. Az objektumvédelmi célú titkos információgyűjtésre az igazságügyi és rendészeti miniszter adhat engedélyt, míg az államtitoksértéssel kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok kapcsán a bíró.²²

Az iménti példát alapul véve szükségesnek látszik a hatályos szabályozás újragondolása, de legalábbis annak pontosítása. Ennek egyik lehetséges módja, ha a jelenleginél pontosabb feladatmeghatározásra törekszünk a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában, vagy egy olyan szempontrendszer rögzítésére kerül sor, amely segítséget nyújt a jogalkalmazóknak az egyes feladatok alá tartozó besorolásokhoz, és amely egyúttal kijelöli a vitás kérdésben döntésre jogosult személyt is. Elképzelhető azonban egy harmadik megoldás is, amelynek keretében minden esetben bírói engedély beszerzésére lenne szükség. Ezt az elképzelést támogatja az adatvédelmi biztos is: „... a miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatok szempontjából kívülálló ugyan, azonban a Kormány tagjaként a nemzetbiztonsági tájékoztató tevékenység elsődleges megrendelői és címzettjei közé tartozik, így munkája során közvetlenül érdekelt a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységében [...] A külső engedélyezési jogkör független bírói fórumhoz telepítése garanciális szempontból kétségkívül kedvezőbb megoldás, mint az igazságügyi és rendészeti miniszternél történő feladatellátás. A bíróság ugyanis nem a végrehajtó hatalom része, hanem önálló hatalmi ág. Úgy vélem, az alapjogi védelem szempontjai szerint, egyúttal a titkosság és a nemzetbiztonsági műveleti hatékonyság igényét is elismerve, a jogfejlődés útja hosszabb távon a külső, független kontroll erősítése felé kell, hogy vezessen.”²³ Talán érdemes lenne a felvetést megfontolni.

Magánlakás, lakás vagy telephely?

A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő és titkos adatszerző eszközök és módszerek az alkotmányban garantált alapjogokat – magánlakás

²² Az adatvédelmi biztos 1813/T/2008-4. számú ajánlása II. 2.1. pont, 4. o. <http://abiweb.obh.hu/abi/>
²³ Uo. II. 2.5. pont, 7. o.

PÁLYÁZAT

sérthetlensége, magántitok védelme – olyan mértékben sértik, hogy a törvényalkotó azok alkalmazásához – garanciális szempontból – feltétlenül szükségesnek tartotta külső ellenőrzés, kontroll beépítését. További garanciális elem például, hogy alkalmazásukra csak a törvényben felsorolt, a társadalomra fokozott veszélyt jelentő bűncselekmények esetében kerülhet sor. Ezek után vajon hogyan lehetséges, hogy nem sikerült egységes és viszonylag pontos terminológiát adni a feladat-végrehajtáshoz? Nézzük a vonatkozó törvényi rendelkezéseket!

- Rtv. 69. § (1) *A rendőrség bírói engedéllyel a 63. § (1) bekezdésében meghatározott bűnüldözési célból a súlyos bűncselekmények esetében a nyomozás elrendeléséig*
 - a) *magánlakást titokban átkutathat, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti;*
 - b) *magánlakásban a történeteket technikai eszköz segítségével megfigyelheti és rögzítheti;*
- Be. 200. § (1) *Az ügyész és a nyomozó hatóság bírói engedély alapján az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése érdekében a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig az érintett tudta nélkül*
 - a) *a magánlakásban történeteket technikai eszközzel megfigyelheti és rögzítheti;*
- Nbtv. 56. § *A nemzetbiztonsági szolgálatok külső engedély alapján*
 - a) *lakást titokban átkutathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik;*
 - b) *a lakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelhetik és rögzíthetik;*
- NAVtv. 63. § (1) *A felhatalmazott szervek bírói engedéllyel az 51. § (1) bekezdésében meghatározott bűnüldözési célból a súlyos bűncselekmények esetében*
 - a) *lakást és telephelyet titokban átkutathatnak (titkos kutatás), az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik,*
 - b) *lakásban és telephelyen történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelhetik és rögzíthetik*²⁴.

Érdemes áttekinteni, hogy az egyes törvények hogyan határozzák meg az általuk használt fogalmakat. Hívjuk tehát segítségül az értelmező rendelkezéseket.

²⁴ Azonos rendelkezést tartalmazott a Vámtv. 31. § (1) bekezdés a) és b) pontja is.

PÁLYÁZAT

- Rtv. 97. § (1) E törvény alkalmazásában
 - c) magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület;
- Rtv. 69. § (7): Az (1) bekezdés a)–b) pontjának alkalmazása során magánlakásnak minősül – a 97. § (1) bekezdés c) pontján túl – a nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyen kívül minden más helyiség vagy terület is.
- Be 200. § (5) Magánlakásnak minősül a lakás, a lakás céljára használt egyéb helyiség, tárgy, a lakáshoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, az ezekhez tartozó bekerített hely, továbbá a nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyen kívül minden más helyiség vagy terület.
- a NAVtv. és az azt megelőző Vámtv. nem tartalmaz, tartalmazott értelmező rendelkezést sem a lakásra, sem a telephelyre vonatkozóan.
- Nbtv. 74. § E törvény alkalmazásában
 - d) lakás: nyilvános vagy közönség számára nyitva álló helyen kívül minden egyéb helyiség vagy terület.

Láthatjuk tehát, hogy sem egységes fogalomkészletet, sem egységes fogalom-meghatározást nem sikerült alkotni. Az egyes meghatározásoknál kétségtelesen érzékelhető az adott szakmai terület prioritásainak érvényesítése – lásd például a NAVtv.-ben a telephely külön nevesítését –, előidézve ezzel azt, hogy ne jogértelmezési kérdés legyen egyes „területek” besorolása, mindazonáltal nem biztos, hogy ez az egyetlen lehetséges járható út a megfelelő megoldás eléréséhez. Újabb érdekesség, hogy a nevesítés ellenére a NAVtv. által használt telephely-fogalmat a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvényben találjuk meg.²⁵

Gondot jelenthet az eltérő „fogalomkészlet” a feladat-végrehajtással megbízható, bizonyos esetekben kötelezően megbízandó Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnak (a továbbiakban: NBSZ) is, mivel megrendelő szerвенként eltérő szempontok szerint kell vizsgálnia a megkereséseket.

²⁵ Ctv. 7. § (2) A cég telephelye a tevékenység gyakorlásának a cég társasági szerződésében, alapító okiratában, alapszabályában (a továbbiakban együtt: létesítő okiratában) foglalt olyan *tartós, önállósult üzleti (üzemi) letelepedéssel járó helye*, amely a cég székhelyétől eltérő helyen található, a cég fióktelepe pedig olyan telephely, amely más településen – magyar cég külföldön lévő fióktelepe esetén más országban – van, mint a cég székhelye. Ez a szabály irányadó a külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe, illetve a külföldiek közvetlen kereskedelmi képvisellete esetében is. (4) Cég székhelye, telephelye és fióktelepe olyan ingatlan lehet, amely a cég tulajdonát képezi, vagy amelynek használatára a cég jogosult.

PÁLYÁZAT

Egy esetleges jogalkotási folyamat során a fogalmak közti végső választáshoz segítséget nyújthat az 1949. évi XX. törvénnyel kiadott Magyar Köztársaság alkotmányának 59. § (1) bekezdése, amely szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a *magánlakás* sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

A fogalom meghatározás kérdésén túl érdekes felvetés lehet, hogy kinek a magánlakása vonható ellenőrzés alá. Ezzel a felvetéssel kapcsolatosan iránymutató az AB-határozat: *„a magánlakás sérthetetlenségéhez való jog az emberi méltósághoz való jog meghatározott szempontú konkretizálása. Ennek a térbeli szférának a védelme éppen azért nem relativizálható, mert az alapjogi védelem – az emberi méltósághoz való jogból következően – nem önmagában a helyszínt, hanem az embert védi.”* Az állásfoglalás alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az érintett személlyel kapcsolatba hozható – tulajdonjog, bérleti jogviszony vagy akár csak használat alapján – bármely és valamennyi magánlakás ellenőrzés alá vonható.

A helyiségmegfigyeléshez szükséges technikai eszközök be- és kiszerezése

Az e pontban megvitadni tervezett kérdés a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő és titkos adatszerző eszközök közül – az előző pontban már idézett rendelkezések alapján – az az eset, amikor úgynevezett „helyiségmegfigyelésre” kerül sor.

Nyilvánvaló, hogy ahhoz, hogy egy helyiségben (lakás, magánlakás, telephely) a történeteket technikai eszközzel megfigyeljük és rögzítsük, magát a technikai eszközt a megfelelő helyen el kell helyezni. Ez a megfelelő hely adott esetben lehet a helyiségen belül is. Ilyen esetben lehet releváns az a kérdés, hogy az engedélyben szereplő határidő és az eszköz elhelyezésének és kiszerezésének időpontja hogyan viszonyul egymáshoz. Ha azt az álláspontot képviseljük, hogy az engedélyben megadott határidő a tényleges ellenőrzésre engedélyezett időtartam, akkor a technikai eszközt a határidő kezdete előtt kell beszerezni és a határidő lejártá után kell kiszerezni. Ebben az esetben azonban a jogosult szervnek az engedélyben szereplő határidőn kívül kell – legalább két alkalommal – az érintett helyiségbe bejutnia és ott feladatot végeznie, megsértve ezzel a magánlakás sérthetetlenségét biztosító alapjogot. Ha ezt az álláspontot képviseljük, felmerül a kérdés: az engedélyben szereplő határidőhöz képest hány nappal, órával előbb, illetve később kerülhet sor

PÁLYÁZAT

(kell, hogy sor kerüljön) ezekre a „járulékos” cselekményekre? Továbbá engedéllyel vagy engedély nélkül juthat-e be a magánlakásba a jogosult szerv? Kiterjed-e az engedély az ellenőrzésre engedélyezett időtartam előtti és utáni szükségszerű feladat-végrehajtásokra?

Képviselhetjük azt az álláspontot is, hogy az ellenőrzés technikai feltételeit az engedélyben szereplő határidő alatt kell megteremteni, vagyis az engedélyben megadott határidő előtt és annak lejáratát után a lakásba nem lehet bemenni. Ezzel az állásponttal szemben ellenérvként hozhatjuk fel, hogy ebben az esetben az engedélyben szereplő határidő nem használható ki teljes mértékben, ami akár a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés eredményességét is veszélyeztetheti.

Felmerül a kérdés, hogy a vázoltakon túl nem lenne-e szükség annak a nevesítésére, hogy a jogosult szervek feladat-végrehajtás céljából magánlakásba behatolhatnak.

A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény – amely a rendszerváltás után első ízben szabályozta a jogterületet – ezt a kérdést még úgy oldotta meg, hogy a magánlakásba történő titkos behatolást önmagában engedélyhez kötötte:

3. § Különleges eszközök közül a technikai úton történő adatgyűjtésnek, a postai küldemény ellenőrzésének és a magánlakásba történő titkos behatolásnak az alkalmazását az 1. § (1) bekezdésében meghatározott érdek súlyos veszélyeztetése esetében az igazságügy-miniszter engedélyezi.

Tekintettel arra, hogy itt egy engedélyköteles titkos információgyűjtő és titkos adatszerző eszköz alkalmazásáról van szó, mindenképpen szükségesnek tartom a felvetett kérdés jogszabályi rendezését.

Kommunikációtartalom-ellenőrzés

Valamennyi eszközalkalmazás közül talán mindig is a klasszikusan csak „telefonlehallgatásnak” titulált titkos információgyűjtő, illetve titkos adatszerző eszköz alkalmazása volt a legérzékenyebb terület. A technika fejlődése itt is változásokat hozott. A kérdés, tudták-e követni a jogszabályok ezt a változást, és ha igen, hogyan. Lássuk, milyen rendelkezéseket tartalmaznak a vonatkozó jogszabályok!

A rendészettörvény-módosítás 2011. január 1-jei hatálybalépését megelőzően különösen rossz volt a helyzet.

PÁLYÁZAT

- Az Rtv. olyan fogalmakat használt, mint „a telefonvezetéken vagy azt helyettesítő távközlési rendszerek útján továbbított közlés”, vagy az „interneten vagy más számítástechnikai úton történő levelezés (e-mail) során keletkezett adatok és információk”.
- A Vámtv. „közcelú telefonvezetéken vagy azt helyettesítő hírközlési szolgáltatás” útján továbbított közlés tartalmáról és az „interneten vagy más számítástechnikai úton történő levelezés (e-mail)” során keletkezett adatokról és információkról rendelkezett²⁶.
- A Be. 200. § (1) bekezdése „telefonvezetéken vagy más hírközlési rendszer” útján továbbított közlésről, valamint a „számítástechnikai rendszer útján továbbított és tárolt” adatokról szólt.
- Az Nbtv. 56. §-a szintén „közcelú telefonvezetéken vagy azt helyettesítő távközlési szolgáltatás” útján továbbított közleményt említett.

Ahogy azt már több esetben láttuk, itt is az a helyzet volt megfigyelhető, hogy ugyanazt a titkos információgyűjtő és titkos adatszerző tevékenységet az egyes törvények eltérő fogalomkészlettel írták le. Szintén találhatunk hasonlóságot abból a szempontból is, hogy a fogalmakat a törvények nem határozták meg. A szakági jogszabályként már hivatkozott Eht. sem tudott már segítséget nyújtani a jogalkalmazók számára, mivel elfogadásának idején már egész már fogalomkészlet került átvezetésre benne.

A jogalkalmazók tehát arra kényszerültek, hogy mind a telefonlehallgatás, mind a számítástechnikai rendszeren továbbított közlés ellenőrzés esetén jogértelmezéssel tárgyítsák a jogszabályi rendelkezéseket.

A számítástechnikai rendszeren továbbított közlés ellenőrzés esetén bonnyolította a helyzetet, hogy a Be.-n kívül a törvények csak a továbbított tartalom megismerésére biztosítottak lehetőséget, tehát a számítástechnikai rendszeren tárolt adatokhoz való hozzáférésre kizárólag titkos adatszerzés keretében kerülhetett sor.

Az iménti anomáliákra az adatvédelmi biztos ajánlása is figyelmeztetett: „A külső engedélyt igénylő tevékenységek listája az Nbtv. hatálybalépése óta változatlan. A törvény megszületése óta azonban lényeges változást hozott az, hogy az informatikai eszközök az otthonok megszokott tartozékaivá váltak, és az emberek közötti kapcsolattartásban egyre nagyobb szerepet kapnak különféle internetes szolgáltatások. A magánélethez egyre inkább hozzátartozik a személyes adatok otthoni számítógépen vagy hálózati szervereken történő tárolása, az

²⁶ A NAVtv. 63. § (1) bekezdés d) és e) pontja megegyezik a Vámtv. idézett rendelkezésével.

PÁLYÁZAT

elektronikus levelezés, az azonnali üzenetküldő szolgáltatások, az internetes telefonálás, vagy a virtuális világok magáncélú kommunikációs felhasználása. A magánszféra ezen területeinek állami megfigyelése, például az úgynevezett online házkutatás heves vitákat vált ki az európai országokban; a német alkotmánybíróság 2008-ban az online házkutatások alkotmányossági vizsgálata kapcsán új, az információtechnológiai rendszerek bizalmasságához és integritásához fűződő alkotmányos jogot vezetett le az általános személyiségi jogból. Az informatikai és hírközlési rendszerek megfigyelésével történő titkos információgyűjtés egyértelmű törvényi felhatalmazást és a titkos házkutatáshoz, illetve a postai küldemények átvizsgálásához hasonló garanciális szabályokat kíván. Az Nbtv. azonban nem felel meg e kívánalomnak. Az Nbtv. 56. § d) pontja a közcélú telefonvezetéken vagy az azt helyettesítő távközlési szolgáltatás útján továbbított közleményt nevezi meg a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés tárgyaként, mára azonban a jogszabályi megnevezések változása és a technika fejlődése miatt kérdésessé vált, hogy mit kell ez alatt érteni. Az Nbtv.-ben nem található erre vonatkozó értelmező rendelkezés. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) rendelkezései alapján sem állapítható meg egyértelműen, hogy mit kell »telefonvezeték helyettesítő távközlési szolgáltatás« alatt érteni. Az Eht. nem határozza meg, hogy melyek a közcélú telefonvezeték vagy telefonhálózatot helyettesítő hírközlési szolgáltatások. Így kérdéses például az, hogy e körbe sorolandó-e a szélessávú internet szolgáltatás telefonszolgáltatás nélkül. A fogalmi tisztázatlanságot jelzi, hogy a titkos információgyűjtésről rendelkező más törvények külön nevesítik a »számítástechnikai rendszer útján továbbított és tárolt adatokat megismerésé« [Be. 200. § (1) bekezdés c) pont] vagy »az interneten vagy más számítástechnikai úton történő levelezés (e-mail) során keletkezett adatok és információk megismerését és felhasználását« [Rtv. 69. § (1) bekezdés d) pont].”

Talán az iménti ajánlást is figyelembe vették a 2011. január 1-jétől hatályos rendészetitörvény-módosítás szövegezésénél, amely alapján mind az Nbtv., mind az Rtv. rendelkezései megváltoztak, és ebben az esetben a módosításokat azonos tartalommal fogadták el, amely feltétlenül üdvözlendő:

- Nbtv. 56. § A nemzetbiztonsági szolgálatok külső engedély alapján
- d) elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerhetik, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik,
 - e) a számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított vagy azon tárolt adatokat megismerhetik, és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik, továbbá felhasználhatják.²⁷

²⁷ Az Rtv. 69. § (1) bekezdés d) és e) pontjai azonos tartalmúak.

PÁLYÁZAT

Sajnos ennek a hírnek már nem örülhetünk a szintén 2011. január 1-jén hatályba lépő NAVtv. rendelkezései esetén, itt ugyanis nem sikerült a harmonizáció, mert a jogszabály a korábban hatályos Vámtv. rendelkezéseit vette át.

Megvizsgálva a módosított törvényszöveget a jogalkotó igyekezett minden ellenőrzési lehetőséget lefedni, és ennek során a fogalmakat az Eht. fogalomkészletéhez igazítani, egy ponton még meg is haladva azt. A módosítás „kommunikációtartalom”-ellenőrzésről rendelkezik, noha az Eht. a „kommunikáció” fogalmát a bűnüldözési, nemzetbiztonsági és honvédelmi célú adatmegőrzési kötelezettség cím alatt, a 159/A § (6) bekezdésében határozza csak meg, e jogszabályhely azonban a kommunikáció folyamán keletkező előfizetői és forgalmazási/kísérőadatokra fogalmaz meg rendelkezéseket, és nem a kommunikáció tartalmára vonatkozóan.

A titkos információgyűjtés célja szempontjából nem szükséges adatok kezelése

Mind a titkos információgyűjtés, mind a titkos adatszerzés során keletkeznek olyan adatok, amelyek később szükségtelennek bizonyulnak. Ilyen adatok lehetnek például kommunikáció-ellenőrzés esetén az adott hívószámon, de nem a célszemély által folytatott telefonbeszélgetések, de akár a célszemély által folytatott olyan telefonbeszélgetések is, amelyeket nem képezik a külső engedély alapját.

Az Nbtv. vonatkozásában az adatvédelmi biztos ajánlásában felhívta a figyelmet, hogy *„az Nbtv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely specifikusan a titkos információgyűjtéssel kapcsolatban írná elő a szükségtelen adatok törlését. Az Nbtv. 50. § (2) bekezdés e) pontja ugyan általános érvénnyel előírja az adat törlését, ha annak kezelése nyilvánvalóan szükségtelen, azonban ez a rendelkezés többféle értelmezésre ad lehetőséget. A »nyilvánvalóan szükséges« nem olyan objektív mérce, amely a titkos információgyűjtés során megszerzett, szükségtelen adatok törlési feltételeként garanciális szempontból elfogadható lenne. A készletező adatgyűjtés kizárása világos, objektív adattörlési szabályt kíván meg.*

A titkos információgyűjtés egyik sajátossága, hogy a tevékenység végzése során rendszerint olyan személyes adatokat is rögzítenek, amelyek az információgyűjtés célja szempontjából szükségtelenek. Gyakran a célszeméllyel kapcsolatba kerülők (családtagok, szomszédok, ismerősök vagy éppen ismeretlen járókelők) adatait is rögzíteni kell, annak ellenére, hogy ők nem tartoz-

PÁLYÁZAT

nak az adott ügyben megfigyelték közé. A szükségtelenül rögzített személyes adatok tárolása ellentétes a célhoz kötött adatkezelés követelményével (Avtv. 5. §), ezért ezeket az adatokat – ha ez technikailag lehetséges – törölni kell. [Például az Rtv. 73. § (3) bekezdése szerint »A különleges eszközzel végzett megfigyelés befejezését követő 8 napon belül meg kell semmisíteni a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információt vagy az ügyben nem érintett személy adatait«.]

Az adatkezelés titkos volta miatt az érintett nem szerezhethet tudomást arról, hogy a titkos információgyűjtés során rögzített adatait szükségtelenül tárolják, és nincs módja az esetleges késztelező adatgyűjtés elleni jogorvoslatra, ezért a szabályozási hiányosság veszélyezteti azoknak a természetes személyeknek az információs önrendelkezési jogát, akiknek az adatait a titkos információgyűjtés során rögzítették.”

A magam részéről támogatom az ajánlásban foglaltakat, azzal a kiegészítéssel, hogy az NBSZ szolgáltató jellegére tekintettel speciális rendelkezéseket szükséges megfogalmazni arra az esetre, ha ez a szervezet megrendelésre végez titkos információgyűjtést vagy titkos adatszerezést, ebben az esetben ugyanis, megítélésem szerint, az adattörlési kötelezettség a feladatvégrehajtást megrendelő szervezet terhelé.

Az NBSZ-szel vagy az NBSZ nélkül?

A kérdésfelvetés a titkos információgyűjtés és titkos adatszerezés végrehajtását, kivitelezését érinti. A felhatalmazást adó törvények alapján valamennyi jogosult szerv – önállóan, saját hatáskörben – alkalmazhatja a számára biztosított eszközöket és módszereket. Hogyan alakul a gyakorlat valójában?

A fentiekől részben eltérő rendelkezést törvényi szinten kizárólag a NAVtv. tartalmaz, amikor is a 63. § (5) bekezdésében kimondja, hogy a NAV felhatalmazott szervei a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtő eszközök alkalmazását a Nemzetbiztonsági Szakszolgálattól rendelik meg.²⁸

Szintén találunk korlátozó rendelkezést – alacsonyabb jogszabályi szinten – az elektronikus hírközlési feladatokat ellátó szervezetek és a titkos információgyűjtésre, illetve titkos adatszerezésre felhatalmazott szervezetek együttműködésének rendjéről szóló 180/2004. (V. 26.) kormányrendeletben (a továbbiakban: kormányrendelet). A 6. § (1) alapján *amennyiben az elektronikus*

²⁸ Korábban ugyanígy rendelkezett a Vámtv. 31. § (5) bekezdése is.

PÁLYÁZAT

hírközlő hálózaton folytatott kommunikáció tartalma és a kísérőadatok megismeréséhez igazságügyért felelős miniszteri vagy bírói engedély szükséges, a titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezetek igényeinek kielégítését – külön törvényben meghatározott feltételek mellett – az NBSZ látja el.

Nem tartalmaz ilyen szigorú rendelkezést a kormányrendelet 5. § (1) bekezdése, amely szerint *a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés során a titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezetek az NBSZ-en keresztül vagy közvetlenül az elektronikus hírközlési szolgáltatótól kérelmezik az Eht. 156. §-ának (9) bekezdésében, 157. §-ának (10) bekezdésében, illetve 159/A §-ának (1)–(2) bekezdésében meghatározott adatok szolgáltatását.*

Látható tehát, hogy az NBSZ igen fontos feladatokat és hatásköröket kap a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés végrehajtásában. Ezt a szolgáltatói szerepkört érhetjük tetten az Nbtv. 8. § (1) bekezdés a) pontjában, ahol is meghatározzák a szervezet feladatkörét:

8. § (1) A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat

a) a jogszabályok keretei között a titkos információgyűjtés, illetve a titkos adatszerzés eszközeivel és módszereivel – írásbeli megkeresésre – szolgáltatást végez a titkos információgyűjtésre, illetve a titkos adatszerzésre feljogosított szervek titkos információgyűjtő, valamint titkos adatszerző tevékenységéhez.

Szükségesnek tartanám annak felülvizsgálatát, hogy mely titkos információgyűjtő és titkos adatszerző eszköz és módszer alkalmazása esetén lenne mód arra, hogy az NBSZ kizárólagos végrehajtó szervként jelenjen meg. Ezzel a módszerrel megelőznénk a párhuzamos kapacitások kiépítésének szükségességét, egy helyre koncentrálódhatna a technikai eszközpark és a megfelelő képzettséggel és tapasztalatokkal felvértezett személyi állomány. Természetesen ez a koncentráció nem minden eszköz és módszer esetében szükséges vagy lehetséges, a felülvizsgálat célja pont az lenne, hogy kiderítse, milyen esetben kerülhetne erre mégis sor.

Zárógondolatok

Mint ahogy arra már a bevezetőben is utaltam, szükségesnek tartom a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés szerteágazó és így szükségképpen el-
lentmondásos, olykor hiányos szabályainak felülvizsgálatát és egy egységes szabályozás elfogadását.

PÁLYÁZAT

Ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés jogintézménye elfogadható egy demokratikus jogállamban is. Az elfogadás feltétele egy olyan körütekintő és kellően részletes szabályozás, amely kizárja annak lehetőségét, hogy alkalmazásukkal visszaéljenek. A szabályozásnak ki kell térnie – egyebek között – a jogintézmény céljának meghatározására, az eljáró hatóságok kijelölésére, azok hatáskörének előírására, az egyes eszközök, igénybevételének feltételei rögzítésére, az engedélyezés és a végrehajtás menetének szabályozására, az érintettek jogainak és kötelezettségeinek pontosítására, az adatkezelés és ellenőrzés rendjére. Mindezt a munkát nem kell előlről kezdenünk. A hatályos szabályozás jó alapot nyújt a továbblépéshez. A vonatkozó szabályozások alapján az eltelt években széles körű tapasztalat halmozódott fel az egyes jogosult szerveknél, ezek felhasználásával kidolgozható lenne egy új szövegtervezet, és annak elfogadásával kialakítható lenne az említett követelményeknek jobban megfelelő környezet.