

SOLTI ISTVÁN

Fából vaskarika?

A Szabó–Vissy-ügy hatása

a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésre

2014. május 13-án az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet két munkatársa (*Szabó Máté* és *Vissy Beatrix*) az Emberi jogok európai egyezményének (egyezmény) 34. cikke alapján keresetet nyújtott be az Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) az egyezmény 8. cikkének sérelmére hivatkozva. Az előterjesztők arra hivatkoztak, hogy a Terrorelhárítási Központ (TEK) a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 7/E § (3) bekezdése szerinti megfigyelésének akár indokolatlanul és a magánélet aránytalan sérelmével is alanyai lehetnek, különösen bírói kontroll hiányában.¹

A sérelmezett jogszabályi hely értelmében a TEK az igazságügyért felelős miniszter engedélyével az Nbtv. rendelkezései szerint titkos információgyűjtést végezhet

- Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítéséhez, aminek keretében megelőzi, felderíti és elhárítja azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak; illetve
- a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok mentéséhez, hazatérésének elősegítéséhez, aminek keretében megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a szükséges külföldre vonatkozó és külföldi eredetű információkat.

Az idézett jogszabályhelyre hivatkozással a kérelmezők formailag a TEK-re vonatkozó igazságügy-miniszteri engedélyezési eljárás ellen nyújtottak be panaszt. Azonban az ügyben született ítélet és az EJEB korábbi döntéseinek ismeretében fontos hangsúlyozni, hogy a bíróság által górcső alá vettek központi kérdése nem szigorúan a TEK eljárására vonatkozó rendelkezések voltak. Az EJEB ugyanis közvetlenül a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) rendelkezéseit vizsgálta, vagyis a teljes

¹ Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy (37138/14. sz. kérelem). 2016. január 12-i ítélet, 3. pont.

nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazási eljárásairól és azok miniszteri engedélyhez kötöttségéről hozott határozatot.²

Szintén fontos megjegyezni, hogy a hatályos hazai rendszer vizsgálatával az EJEB nem csupán arra – a magyar sajtó által felkapott – kérdésre keresett választ, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezése megfelel-e az egyezményben foglalt és az EJEB korábbi ítéleteiben kibontott követelményeknek. Vizsgálatának tárgya a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés magyar rendszerének jóval több elemére terjed ki. Az eljárása befejezésekor jogerős ítéletben arra a következtetésre jutott, hogy: *„Mivel az intézkedések köre gyakorlatilag bárkire kiterjedhet, mivel az intézkedések elrendelése teljes egészében a végrehajtó hatalom hatáskörében történik, mégpedig a szigorú szükségesség elvének mérlegelése nélkül, mivel a legújabb technológiák révén a Kormány akár az intézkedés eredeti hatályán kívül eső személyekről is könnyedén és tömegesen szerezhet adatokat, és mivel nemhogy bírósági, de semmilyen egyéb hatékony jogorvoslati lehetőség nem biztosított, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy megsértették az Egyezmény 8. cikkét.”*³

Az idézett szöveg a hazai nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés több komponensét elhibáztottnak tartja. E szerint a rendszerszintű szabályozás egyes jogintézményeinél a törvényesség (azon belül is az előreláthatóság), a szükségesség és az ellenőrizhetőség alapelveknek való megfelelés lehet problémás. Természetesen a megállapítások megalapozottságát lehet vitatni, viszont megváltoztatni nem. Az ítélet jogerős és így végrehajtható.⁴ Tekintettel arra, hogy Magyarország egyelőre nem módosította a kifogásolt rendelkezéseket, a tanulmányban megvizsgálom először azokat a rendszertani komponenseket, amelyeket az EJEB hibásnak mondott ki, majd sorra veszem azokat a rendelkezéseket, amelyek átalakításával az egyezményesítés orvosolható lehetne. A legvégén pedig azt is megvizsgálom, hogy a 2018. július 1-jén hatályba lépő, jelenleg elfogadott rendszertani átalakítások mennyiben érintik az inkriminált részeket.

² Az Rtv.-ben felsorolt esetekben a TEK az Nbtv. szabályai szerint végzi a titkos információgyűjtést, ami valamennyi nemzetbiztonsági ügyben releváns.

³ Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy... i. m. 89. pont

⁴ Az EJEB az ügyben 2016. január 12-én hozta meg az ítéletet, amelynek Nagykamara elé vitelét kérte a magyar állam. A Nagykamara a magyar állam kérelmét 2016. június 7-én elutasította, az ítélet végleges.

Az előreláthatóság problematikája⁵

A kérelmezők beadványukban vitatták, hogy a bepanaszolt magyar jogszabályok kellően pontosak és részletesek lennének ahhoz, hogy megfeleljenek az előreláthatóság kívánalmainak. E kérdésben az EJEB részben fogadta el a kérelmezők véleményét. Egyrésztől ugyanis úgy vélte, hogy a terrorcselekmények veszélye és a mentési műveletek szükségessége világos fogalmak. Hangsúlyozta, hogy az előreláthatóság okán az államok nem kötelesek a titkos megfigyelés megindításához szükséges döntést kiváltó valamennyi helyzetet jogszabályban részletesen felsorolni.

Másrésztől viszont azt is hangsúlyozta, hogy a nemzetbiztonság területén, az önkényes beavatkozás kizárásához a törvényeknek világosan rögzíteniük kell a hatóságok mérlegelési jogköreinek hatályát és gyakorlásának módjait. Megítélése szerint az Rtv. 7/E § (3) bekezdés alapján Magyarországon bárki megfigyelhető, mert az alkalmazásra hívott Nbtv. nem írja le a megfigyelhető személyek körét, átfedés van a személyi kör meghatározása és a jogalapot adó helyzetekre vonatkozó feltételek között.

Abban igazat adhatunk az ítéletben foglaltaknak, hogy a magyar rendszer a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésbe vonható személyek körét jogszabályi szinten nem részletezi. Megelégszik azzal, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos felderítésben érintett személyekkel szemben, pusztán az érintettség okán, az egyedi ügyben, a titkos információgyűjtő eszköz alkalmazása iránti engedélykérelemben kell név szerint megadni, vagy felismerhetően körülírni. Az ítélet szerint viszont problémás az „érintett” kifejezés. Az EJEB szerint e kifejezésbe „bárki beletartozhat, így az állampolgárok tömeges és korlátlan megfigyeléséhez vezető út kikövezéseként is értelmezhető”⁶. Érvelésében abból indult ki, hogy „a hatóságokat semmi sem kötelezi arra, hogy bizonyítsák az »érintett« személy vagy személyek közötti tényleges vagy feltételezett kapcsolatot és a terrorcselekmény megelőzését – különösen nem úgy, hogy az lehetővé tenné az engedélyező számára szigorú szükségesség elvének elemzését a célok és az eszközök vonatkozásában”⁷. Nem fogadta el a magyar kormány érvelését,

⁵ Az előreláthatóság az EJEB gyakorlatában azt jelenti, hogy nemzeti jognak kellően világosnak kell lennie ahhoz, hogy az állampolgárok részére megfelelően jelezze, hogy milyen körülmények között és feltételek mellett jogosultak az állami hatóságok velük szemben titkos információgyűjtést folytatni. Viszont nem jelenti azt, hogy az egyén előre értesül a hatóságok megfigyeléséről, hogy így ehhez igazíthassa a viselkedését. Lásd Case of Roman Zakharov v. Russia (Application no. 47143/06) Judgment of 4 december 2015, 229. pont.

⁶ Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy... i. m. 67. pont
⁷ Uo.

miszerint az Nbtv. megfelelően leszűkíti az ellenőrzés alá vonhatók körét, az érintetteket az azonosításukhoz szükséges adatok megjelölésével kell feltüntetni az engedélykérelemben. Így kontrolláltan, előre behatárolt személlyel vagy személyi körrel szemben lehet titkos információgyűjtést folytatni, tehát az ellenőrzés az eljárás során jól körülhatárolt személyekre korlátozódik.

Az is kijelenthető, hogy az EJEB megállapítása nem meglepő. E kérdésre valamennyi korábbi releváns ítéletében azonos választ adott.⁸ A téma hazai kutatói⁹ és az Alkotmánybíróság (Ab) több határozatában¹⁰ is utalt a hazai szabályozás ilyen jellegű hiányosságára. Ennek ismeretében a jogalkotó valamiért mind ez idáig nem követte az elvi útmutatásokat és nem tartotta szükségesnek új rendelkezések megalkotását. Pedig, mint ahogy a kormány maga is hivatkozott rá az EJEB előtti eljárásban, az engedélyezési szakasz gyakorlatában a jogszabályban meghatározottaknál szigorúbb követelmények érvényesülnek, amely gyakorlatot akár az általános részben is ki lehetne emelni. Éppen ezért megítélésem szerint a jogszabályok megfelelő módosítása semmilyen presztízsveszteséggel, vagy káros szakmai következménnyel nem járna. Már csak azért sem, mert a kialakult gyakorlat átültetéséről lenne szó. Ennek következtében mind a szabályozás, mind az egyedi eljárások szintjén viszonylag egyszerűen orvosolható problémáról beszélhetünk. Egy lehetséges megoldásként célszerűnek tartom az Nbtv. 53. § szakaszának kiegészítését azzal, hogy: a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik teljesítése érdekében a titkos információgyűjtés erőit, eszközeit és módszereit csak azokkal szemben alkalmazhatják, akiknek az adott nemzetbiztonsági ügy kapcsán információik lehetnek, vagy akik nemzetbiztonsági ügyben közvetlenül érintettek. Hasonlóan azoknak az információgyűjtéseknek a jogalapja is megteremthető, ahol nincs az ügygel kapcsolatba hozott, beazonosítható személy. Ekkor információgyűjtés azokkal szemben lenne alkalmazható, akik a nemzetbiztonsági ügyben indokoltan felmerülő helyiséggel kapcsolatba hozhatók, az elektronikus hírközlési szolgáltatást igénybe veszik, illetve számítástechnikai eszközt használnak. Továbbá, ha az engedély kötelező tartalmi elemei közé bekerül, hogy az érintettséget igazoló dokumentumokat és adatokat az engedélykérelemnek tartalmaznia kell, akkor a magyar rendszertan az előreláthatóság valamennyi követelményének eleget tehetne.

⁸ Néhány kiragadott jelentősebb példa: az 1978-as Klass-ügy, az 1984-es Malone-ügy és a 2000-ben véget érő Rotaru-ügy.

⁹ Bejczy Alexa: Titkos információgyűjtés vs. jogállam. PhD-értekezés. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2011; Gyurcsó Judit: A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés (újra)szabályozásához. *Belügyi Szemle*, 2011/7–8., 126–151. o.; Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok: kommentár a gyakorlat számára. HVG-ORAC, Budapest, 2000 10 31/2001. (VII. 11.) AB határozat; 2/2007. (I. 24.) AB határozat

A szigorú szükségesség problematikája

Az EJEK a hatályos magyar szabályozásnak a szükségesség alapelvére vonatkozó rendelkezéseit sem tartotta megfelelőnek. Az Nbtv. 57. § (2) bekezdés b) pontja kimondja ugyan, hogy az előterjesztésnek tartalmaznia kell a titkos információgyűjtés szükségességének indoklását, de az EJEK arra az álláspontra helyezkedett, miszerint: „A vonatkozó rendelkezéseket együtt olvasva azonban a Bíróság nincs meggyőzve arról, hogy a nemzetbiztonsági feladatok megvalósítása során elérni kívánt célok és felhasznált eszközök megfelelő elemzése lehetséges vagy garantált. Ami azt illeti, pusztán az a kötelezettség, hogy a hatóságoknak meg kell indokolniuk a kérelmükben a titkos megfigyelés szükségességét, nem minősül a szigorú értelemben vett szükségesség elemzésének. Nincs olyan jogi garancia, amely arra kötelezné a TEK-et, hogy szolgáltatson alátámasztó anyagokat vagy még inkább kielégítő tényszerű alapot a titkos információgyűjtés engedélyezésére irányuló kérelméhez, amelyek alapján már meg lehetne vizsgálni a javasolt intézkedés szükségességét, ráadásul a célszemélyre vonatkozó egyéni gyanú alapján.”¹¹ Az EJEK szerint tehát a magyar szabályozás nem biztosítja a beavatkozás szigorú szükségességnek megfelelő mérlegelését. Vagyis a jelenlegi megoldás, a kérelem indokolási kötelezettségének előírása ehhez nem elegendő. Megfelelő az lenne, ha jogszabályba foglaltan történnék meg annak megfogalmazása, hogy a kérelmező köteles tényekkel és dokumentumokkal alátámasztani az érintettel szembeni gyanút.

Az EJEK következetesen képviseli, hogy a titkos információgyűjtés sajátos jellege és az állampolgárok magánszférájának megsértésére alkalmas modern megfigyelési technológiák miatt, a szükségesség követelményét két szempontból is szigorúan szükségesként kell értelmezni. Mindezt a Szabó–Vissy-ítéletben is megfogalmazta: „Csak akkor lehet összhangban az Egyezményvel, ha az – általános megfontolásként – szigorúan szükséges a demokratikus intézmények védelméhez, valamint – konkrét megfontolásként – szigorúan szükséges kulcsfontosságú információk megszerzéséhez egy adott műveletben.”¹² Konzekvens álláspontja szerint ugyanis a követelményeknek nem megfelelő szabályozás lehetőséget teremt a hatóságok visszaélésére.

A kormány védekezése szerint annak ellenére, hogy a jogszabály csak indoklási kötelezettséget ír elő, a kialakított joggyakorlat rendezte a kérdést. A gyakorlatban ugyanis az indoklásnak része az igényt alátámasztó dokumentumok és adatok csatolása. A miniszternek lehetősége van a releváns iratanyagba betekin-

¹¹ Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy... i. m. 71. pont

¹² Uo. 73. pont

teni. Viszont az EJE e kérdésben sem tartotta elegendőnek a magyar kormány érvelését. Az ítélet szerint ragaszkodik ahhoz, hogy a kérdés rendezése ne csupán a joggyakorlat, hanem a jogszabályok szintjén történjen meg.

E tényező vonatkozásában az a tanulság vonható le, hogy nem elegendő rendszertani szinten a szükségesség követelményének megfelelő eljárásokat folytatni, az egyes eljárási szabályokat jogszabályba szükségeltetik foglalni. Ehhez mindössze annyi kell, hogy a jogalkotó az Nbtv. 57. § (2) bekezdésében az engedélykérelem kötelező elemeit kiegészíti az igényt alátámasztó dokumentumokkal, valamint az 53. § módosításával az engedélyező számára előírja a szigorú szükségesség két tényezőjének vizsgálatát. Mindez a kormány érvelésének tekintetében sem jelenthetne különösebb eljárási problémát, mindössze a kialakult joggyakorlat jogszabályba foglalását.

Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kívánom, hogy feltétlenül fontos lenne általánosan és nem kizárólag a külső engedélyhez kötött eszközök alkalmazásakor érvényesíteni a szigorú szükségesség követelményeit. Ugyanis az EJE által vizsgált polémia nem csupán a miniszteri, hanem a nem engedélyköteles eszközök – különösen az adatkérés, a konspirált környezettanulmány, a konspirált figyelés, a nyilvános helyen, vagy kültéren folytatott beszélgetések lehallgatása – esetében is felvethető. Jelen esetben ez a terület nem volt tárgya a bírósági eljárásnak. Azonban ha csak a külső engedélyezés szabályainak módosítása történik meg, akkor a belső engedélyezési rendben alkalmazott eszközök esetében az EJE által kifogásolt polémia továbbra is fennmarad. Mindez pedig szükségtelen támadási felületet teremt a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés kapcsán.

A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés engedélyezésének problematikája

Az EJE ítélete a rendszertan legsúlyosabb hibáját az ellenőrzési mechanizmusok hiányában látja.¹³ Mindez abból következik, hogy gyakorlatában a titkos eszközök alkalmazhatóságánál különös hangsúlyt helyez a jogalapot szavatoló normák minőségére és az önkényesség megakadályozását szolgáló eljárási garanciákra. Lényeges szempont az is, hogy a titkos eljárások mind-

¹³ Esetjogában az EJE egyértelművé teszi, hogy a titkos információgyűjtéssel szemben támasztott követelmények érvényesülését mind az engedélyezés időszakában, mind a végrehajtás alatt, mind a végrehajtás után egyaránt szavatolni kell. E tekintetben nem tesz különbséget a nemzetbiztonsági, a rendészeti és a bűnüldözési célból végzett titkos információgyűjtések között.

három szakaszát (az engedélyezést, a műveletek végrehajtását, a végrehajtást követő utólagos kontrollt) önállóan vizsgálja. További alaptétele, hogy a garanciális követelményeket illetően nem tesz különbséget a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági célból alkalmazott titkos megfigyelések között.

Az engedélyezés típusai közül a bírósági engedélyezést preferálja. Véleménye szerint azonban egy kiterjedt utólagos bírói ellenőrzés ellensúlyozhatja a nem bírói előzetes engedélyezés hiányosságait. Azonban a médiára irányuló titkos megfigyelés esetén csak az előzetes bírói engedélyezést tartja elfogadhatónak. Nem bírói engedélyezést kizárólag három esetben ismer el:

1. Ha az engedélyező kellően független a végrehajtó hatalomtól.
2. Ha bíróság az engedélyező tevékenységét utólag ellenőrzi.
3. Ha független szerv az engedélyező tevékenységét utólag ellenőrzi.

Az engedélyezés kérdésében a magyar rendszer és az EJEB véleménye között lényegi különbség van, de – megítélésem szerint – nincs kibékíthetetlen ellentét. A magyar rendszer abból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés kizárólag az Nbtv. 74. § a) pontjában meghatározott nemzetbiztonsági érdek védelmében folytatható. Ez alapján a bűnüldözési célú titkos információgyűjtéstől élesen elhatárolható, hiszen a bűncselekmény, mint viszonyítási alap, hiányzik.

Ahogy az Ab a 2/2007. számú határozatában rámutatott, a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés esetén az érintettek alapjogainak sérelme és a bűnüldözési érdek között, a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtéskor a büntetőeljárás következményekkel nem feltétlenül együtt járó nemzetbiztonsági érdek és az alapjogi sérelem között kell mérlegelni. Ezt megelőzően a 31/2001. számú határozatában azt is megállapította, hogy a nemzetbiztonsági érdek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapérték. A szuverenitás érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása a szuverenitást, illetve az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az alkotmányból fakadó kötelezettsége. A magyar álláspont szerint a nemzetbiztonsági érdek értékelésének kötelessége indokolja, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtéskor bíró helyett a végrehajtó hatalom politikai felelősséget viselő képviselője, esetünkben az igazságügyért felelős miniszter járjon el engedélyezőként.

Az igazságügyért felelős miniszteri engedélyezésre összefoglalóan a következő indok hozhatók fel:

- nemzetbiztonsági érdek mérlegelése esetében az igazságszolgáltatás szempontjai másodlagosak;
- a döntésben politikai szempontok is szerepet játszanak;
- politikai felelősség keletkezik;
- a bírók politikai felelőssége fogalmilag kizárt, az alaptörvény 26. § (1) bekezdése értelmében a bírók politikai tevékenységet nem folytathatnak;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséért egy interpellálható miniszternek, ezen keresztül a kormánynak kell politikai felelősséget viselnie;
- az igazságügyért felelős miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatoktól független;
- döntéskor mérlegeli a nemzetbiztonsági érdek és az alapjogi sérelem viszonyát;
- képes elvégezni a beavatkozás szigorú szükségességi tesztjét;
- az Nbtv. rendelkezésein túl a jogállamiság alaptörvényben lefektetett alapelveinek a figyelembevételével köteles a döntését meghozni.

Ezzel szemben, az EJEB érvelése szerint, a titkos eszközök alkalmazásának engedélyezését a nemzeti bírósági szervezet rendszeréhez kapcsolódóan lehet az egyezmény sérelme nélkül megtenni. A végrehajtó hatalmon belül kialakított engedélyezési mechanizmus nem felel meg az ellenőrzöttség alapelveinek. Az imént sorolt érvekkel szemben úgy ítéli meg, hogy „*ez a felügyelet – amely kimagaslóan politikai jellegű, bár a TEK-től és a Belügy-minisztériumtól formálisan független igazságügyi miniszter látja el – lényegénél fogva nem képes biztosítani, hogy a visszaélésnek kitett célok és eszközök szempontjából értékeljék a szigorú szükségesség követelményét. Különösen figyelemre méltó e tekintetben, hogy bár a biztonsági szolgálatok a miniszternek küldött előterjesztésben kötelesek ismertetni a titkos információgyűjtés szükségességét, ez az eljárás nem biztosítja a szigorú szükségesség követelményének vizsgálatát, különösen nem az érintett személyek és helyszínek körét illetően.*”¹⁴

A magyar álláspont reális értékeléséhez azt is hozzá lehet tenni, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés keretében – egyes esetekben – kvázi bűnüldözési célú titkos információgyűjtést folytatnak. Hiszen, ahogy *Finszter Géza* is bemutatja, a terrorcselekményekkel kapcsolatos titkos felderítések jellegüket tekintve közelebb állnak a bűnüldözési célú titkos felderítéshez, mint a nemzetbiztonságihoz.¹⁵ A bűn-

¹⁴ Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy... i. m. 75. pont

¹⁵ Finszter Géza: Bűnüldözés és jogállam. Ügyészségi Szemle, 2016/1.

üldözési célú titkos információgyűjtés esetében pedig nem állnak fenn olyan élesen a politikai felelősségre vonatkozó hivatkozások.

Véleményem szerint a hazai rendszertan igényelt orvoslása két módon történhet meg. Az első megoldás egy önálló, a TEK-re vonatkozó új engedélyezési rendszer kialakítása, hiszen az ítélet tárgya a TEK terrorcselekményekkel kapcsolatos titkos eljárása volt. A megoldás hátránya, hogy az ítélet valójában az Nbtv. engedélyezési rendszerét minősítette, ezért nemzetközi fórumok előtt továbbra is támadható maradna. A másik út az Nbtv. engedélyezési rendszerének felülvizsgálata. Eredményeként akár meg is maradhat az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési joga, ha ennek ellenőrzésére a végrehajtó hatalomtól független ellenőrzési mechanizmus felállítására kerül sor.

A javaslatom az, hogy állítsanak fel egy háromfős, a parlament által választott ellenőrző testületet, amelynek egy-egy tagjára az Országos Bírósági Hivatal, a legfőbb ügyész és a kormány tegyen javaslatot, és legyen a parlament nyilvános ülése előtti éves beszámolási kötelezettségük. Tagjai kizárólag a bírói kinevezés feltételeinek megfelelő személyek lehetnének, akiknek megbízatása legalább hét évre szólna.

Fontosnak tartok az engedélyezés problematikájába – hasonlóan a szükségességnél felvetettekhez – még egy szempontot beemelni, mégpedig a nem külső/bírói engedélyköteles eszközök esetét. Ezek között az eszközök között ugyanis szintén található olyanok, amelyek az alapjogokat jelentős mértékben sértik, de még az előzőkben tárgyaltaikhoz képest sincs semmilyen garanciális elem az elrendelési eljárásba építve.¹⁶ Megítélésem szerint ezek esetében is alkotmányos aggályok vethetők fel.

A végrehajtás ellenőrizhetősége és az utólagos kontroll problematikája

Az EJEH hasonlóan szigorú követelményeket fogalmaz meg a titkos információgyűjtés második szakaszának, a végrehajtásnak az ellenőrzésére. A végrehajtó hatalomtól és az engedélyező szervtől független felügyeleti mechanizmus kialakítását követeli meg. A felügyeleti szerv tevékenységének nyilvánosan ellenőrizhetőnek kell lennie, ennek hiányában alkalmatlannak véli az önkényes intézkedések elleni hatékony fellépésre.

¹⁶ Adatkérés, konspirált környezetanulmány, konspirált figyelés, beszélgetéslehallgatás.

Ha megnézzük a magyar nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés rendszerét, azt látjuk, hogy többszintű végrehajtást ellenőrző mechanizmust is tartalmaz:

1. A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatban bárki panaszt nyújthat be a felügyelő miniszterhez, aki köteles a panaszt kivizsgálni.¹⁷ Az eredményről és a megtett intézkedésekről harminc napon belül tájékoztatja a panaszost.
2. Az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését a nemzetbiztonsági bizottság közreműködésével látja el.¹⁸ A bizottság
 - a) tájékoztatást kérhet az igazságügyi miniszertől és a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszterektől, valamint a szolgálatok főigazgatóitól a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtésről és a kivételes engedélyezési eljárásokról;
 - b) kivizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszokat, a megállapításairól tájékoztatja az érintettet;
 - c) ha valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes vagy nem rendeltetésszerű tevékenységét feltételezi, vizsgálat lefolytatására felkérheti a minisztert, aki a vizsgálat eredményéről tájékoztatja a bizottságot;
 - d) ténymegállapító vizsgálatot folytathat le, amelynek során betekinthes a nemzetbiztonsági szolgálatok nyilvántartásában lévő, az adott ügyre vonatkozó iratokba, meghallgathatja a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársait;
 - e) ha bármely módon valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes vagy nem rendeltetésszerű működését észleli, felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedés megtételére, és kezdeményezheti a felelősség megvizsgálását, a miniszter a vizsgálat eredményéről tájékoztatja a bizottságot.¹⁹
3. Bárki adatkéréssel fordulhat a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz, hogy a személyes adatai kezeléséről tájékoztatást kérjen.²⁰ A szolgálat a tájékoztatást nemzetbiztonsági érdekekre hivatkozva megtagadhatja.²¹ Erre az esetre a bírói gyakorlat kimondta, hogy az adatot igénylő elutasított igényét bíróság előtt érvényesítheti.²²

17 Nbtv. 11. § (5) bek.

18 Nbtv. 14. § (1) bek.

19 Nbtv. 14. § (4) bek.

20 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 14. §.

21 Nbtv. 48. § (1) bek.

22 EBH 2008.1872 számú elvi döntés, Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 20.871/2008.

4. Az alapvető jogok biztosa bárki bejelentésére vizsgálhatja a rendvédelmi szervek tevékenységét. Évente jelentést készít az Országgyűlésnek a kivizsgált esetekről, és felkérheti az Országgyűlést adott ügy kivizsgálására.²³

Kijelenthető, hogy a hazai közbenső ellenőrzési mechanizmus több lehetőséget is kínál. Ennek ellenére az EJEB szerint a magyar ellenőrzési és jogorvoslati rendszer nem megfelelő. Értékelése szerint az ellenőrzési mechanizmus a jogorvoslat lehetőségét nem adja meg azon érintettek számára, akik a titkos megfigyelésről nem értesültek. Megítélése szerint a problémát a miniszterek kötelező éves jelentési kötelezettsége sem szünteti meg, mert ezek a jelentések a nyilvánosság számára hozzáférhetetlenek. Hasonlóan vélekedik a nemzetbiztonsági bizottság jogosultságairól, ugyanis *„kétségei maradtak afelől, hogy ez a vizsgálat jogorvoslatot szolgáltatna a titkos megfigyelés által okozott esetleges egyéni sérelmekre, illetve hatékonyan – tehát a működésre is kiterjedően – ellenőrizné a megfigyelést végző szervek napi működését, különösen, hogy a bizottság láthatóan nem fér hozzá a vonatkozó dokumentumok részleteihez. E testület felügyeleti köre tehát korlátozott.”*²⁴

Az Nbtv. 11. § (5) bekezdésében rögzített panasztételi eljárás gyengeségét az EJEB két tényezőben látja. Az első kifogás, hogy az érintett állampolgárok nem értesülnek a velük szemben alkalmazott titkos megfigyelésekről, így módjuk sincs panasszal élni. A második kifogás, hogy a panaszt a belügyminiszter vizsgálja ki, aki nem mondható kellően függetlennek.

Az utolsó érvet, az alapvető jogok biztosa által alkalmazható ellenőrzési jogosultságot az EJEB azzal semlegesítette, hogy a kormány nem tudta cáfolni a kérelmezők állítását²⁵, miszerint az alapvető jogok biztosa működése alatt egyszer sem vizsgált titkos megfigyeléssel kapcsolatos ügyet.

Mindezek eredményeképpen az utólagos kontrollt illetően az EJEB követelményként állapította meg, hogy az érintetteket utólag tájékoztatni szükséges a titkos információgyűjtés végrehajtásáról, ha a tájékoztatás a művelet célját már nem veszélyezteti. De a tájékoztatási kötelezettségre alternatív megoldást is kínál. Megfelelőnek látja a nemzeti rendszert, ha minden olyan személy, aki alappal feltételezheti, hogy titkos információgyűjtés alanya lehet, egy erre a célra felállított független testülethez fordulhat az aggályai kivizsgálása érdekében. Feltétel, hogy a független testület joghatósága nem

²³ A alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § f) pont.

²⁴ Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy... i. m. 82. pont

²⁵ A kérelmezők benyújtották az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által 2014. július 9-én adott nyilatkozatot, amely szerint soha nem indított vizsgálatot titkos megfigyeléssel kapcsolatban.

függhet az érintett személy értesítésétől (bárki panaszt tehet, aki közvetett érintettségét igazolni tudja) és az érintettnek nem kell bizonyítania valamely megfigyelésben való közvetlen érintettségét. Vagyis bárki, aki attól tarthat, hogy titkos eszközöket alkalmaznak vele szemben, egy speciális, a kormánytól független testülethez fordulhat az aggályai kivizsgálása érdekében.²⁶

A magyar rendszer ezzel teljesen ellentétes álláspontot képvisel. A szolgálatok szinte elképzelhetetlennek tartanak olyan helyzetet, amikor az értesítési követelménynek eleget lehetne tenni.²⁷ De egyelőre a független ellenőrző szerv felállítása is elmaradt, holott véleményem szerint a magyar rendszer esetében a végrehajtás ellenőrizhetőségére ez lehetne megfelelő megoldás. Az EJEK által kifogásolt ellenőrzési mechanizmusok megfelelő átalakítása a magyar rendszert nem borítaná fel. Valamelyest megemelné a szolgálatok adminisztrációs feladatait, de megfelelő eljárási rend kidolgozása esetén nem jár a szolgálatok tevékenységének ellehetetlenítésével. Konkrét megoldásként akár az angol (külön specializált bírói testület), akár a holland példát követve (az adatvédelmi ombudsman ellenőrzési jogainak kiszélesítésével) kialakítható olyan hatékony és az egyezményt nem sértő eljárási rend, amely a nemzetbiztonsági és rendvédelmi szolgálatok számára is elfogadható. Mind ezt pedig az érintettek közvetlen tájékoztatása nélkül.

Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy az EJEK az évtizedek alatt kialakított gyakorlatának megfelelően vizsgálta az elé kerülő magyar jogszabályokat és ítélete nem tartalmazott meglepetéseket. Viszont az is igazolható, hogy az igényelt változtatások nem jelentenek megoldhatatlan feladatot a magyar nemzetbiztonsági szféra számára, hiszen a joggyakorlat szinte valamennyi területen kialakította már a szükséges mechanizmusokat. Ahol pedig még a gyakorlat sem alakult ki, ott politikai konszenzussal és megfelelő jogalkotással a jogintézmények zökkenőmentesen felállíthatók lennének.

²⁶ Case of Kennedy v. the United Kingdom (Application no. 26839/05), Judgment of 18 May 2010.

²⁷ A tájékoztatási kötelezettség folyamatos ütközési pont a jogvédő és a szakmai szervezetek között. Az is kijelenthető, hogy a két szemlélet között az ellentét kibékíthetetlennek tűnik. Az EJEK ítéleteiben mondja ki a kötelező értesítés bevezetését, amit a szakmai képviselők folyamatosan vitatnak. Megítélésem szerint az alapvető probléma az, hogy az EJEK nem veszi figyelembe, hogy a szolgálatok titkos eljárásai egy-egy konkrét ügy befejezésével nem érnek véget, hanem csupán nyugvó állapotba kerülnek, és a későbbiekben bármikor újraindulhatnak. A felderítő szervek nem látják előre és nem is tudhatják előre, hogy az adott eljárásuk negatív eredményre ad útmutatást a jövőre.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bárándy Gergely – Enyedi Krisztián: Leplezett eszközök és titkos információgyűjtés, avagy az új büntetőeljárás törvény margójára. http://ujbtk.hu/dr-barandy-gergely-dr-enyedi-krisztian-leplezett-eszkozok-es-titkos-informaciogyujtes-avagy-az-uj-buntetoeljarasi-torveny-margojara/#_ftn45

Bejczy Alexa: Titkos információgyűjtés vs. jogállam. PhD-értekezés. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2011.

<https://doktori.hu/index.php?menuid=193&lang=HU&vid=8987>

Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok: kommentár a gyakorlat számára. HVG-ORAC, Budapest, 2000

Finszter Géza: Bűnüldözés és jogállam. *Ügyészségi Szemle*, 2016/1.

Gyuresó Judit: A titkos információgyűjtés és titkos adatszerezés (újra)szabályozásához. *Belügyi Szemle*, 2011/7–8.

JOGSZABÁLYOK

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

31/2001. (VII. 11.) AB határozat

2/2007. (I. 24.) AB határozat

EBH 2008.1872 számú elvi döntés, Legfelsőbb Bíróság Pfv. IV. 20.871/2008.

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

JOGESETEK

Case of Klass and Others v. Germany (Application no. 5029/71) Judgment of 6 September 1978. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57510>

Case of Malonne v. the United Kingdom (Application no. 8691/79) Judgment of 2 August 1984. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57533>

Case of Rotaru v. Romania (Application no. 28341/95), Judgment of 4 May 2000. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58586>

Case of Kennedy v. the United Kingdom (Application no. 26839/05), Judgment of 18 May 2010. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98473>

Case of Roman Zakharov v. Russia (Application no. 47143/06) Judgment of 4 december 2015. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159324>

Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy (37138/14. sz. kérelem) 2016. január 12-i ítélet. http://ekint.org/lib/documents/1480415991-Szabo_es_Vissy_itelet.pdf