

Pásztor Emese: „Magánélet és bizonytalanság” – A jogi kontrollmechanizmusok szerepe a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alapjogi kockázatainak mérséklésében

Hivatkozás/reference:

Pásztor Emese, „Magánélet és bizonytalanság – A jogi kontrollmechanizmusok szerepe a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alapjogi kockázatainak mérséklésében”, *Információs Társadalom*, XVII. évf. (2017) 1. szám, 24-44. old.
<http://dx.doi.org/10.22503/infstars.XVII.2017.1.2>

A terrorizmus Európa mind több országában olyan fenyegetés, amely a lakosságtól már a mindennapokban is kényszerű alkalmazkodást követel. A demokratikus intézmények védelme érdekében az államok különleges megfigyelési eszközöket vehetnek be, melyeknek a technikai lehetőségek egyre kevésbé szabnak korlátokat. A veszély forrása bárhol lehet, ezért kézenfekvő az állami logika, mely az ártatlanság véelmét és a konkrét bűncselekményekhez kapcsolódó gyanút félretéve inkább minden polgárra kockázati tényezőként tekint, utat nyitva ezzel a tömeges megfigyelésnek. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés működését miként lehet hatékony külső jogi kontroll alá rendelni. A strasbourgi bíróság esetejoga által kirajzolt minimum a bírói hatalmi ág végső jogorvoslati szerepének biztosítása felé mutat. A tanulmány célja annak elemzése, hogy intézményi, hatásköri, illetve eljárási szempontból hogyan rajzolható fel az a rendszer, mely amellett, hogy megfelel a strasbourgi mércének és a magyar alkotmányos hagyománynak, valóban alkalmas is a titkos megfigyelések hatékony külső jogi kontrolljának megvalósítására.

Kulcsszavak: magánélet, titkos információgyűjtés, megfigyelés, bírói függetlenség, külső kontroll

‘Privacy and insecurity’ – The role of legal control mechanisms in reducing the risks to fundamental rights posed by national security-related secret intelligence gathering

More and more countries in Europe are being faced with the threat of terrorism, which is forcing people to make adjustments in their everyday lives. To protect democratic institutions, states are permitted to use extraordinary measures for surveillance, barely bound by technical restrictions. The source of danger might be anywhere, so it seems a logical approach by the state to put aside the presumption of innocence and reasonable suspicion related to concrete crimes, and consider every citizen as a potential risk-factor, paving the way to mass surveillance. The aim of the study is to find out how national security-related secret intelligence gathering could be subjected to effective external legal control. The case law of the European Court of Human Rights emphasizes the importance of the final judicial control, but the details are still unclear. The study examines the ideal system of external legal control considering the institutional and procedural aspects, as well as the question of powers, a system which fully complies with the test used by the European Court of Human Rights and the constitutional traditions of Hungary, while being able to provide effective external legal control for secret surveillance.
Keywords: privacy, secret intelligence gathering, surveillance, judicial independence, external control

Információs Társadalom

Biztonság és magánélet

Szekely Iván – Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel
Biztonság és magánélet: az alku-modell megkérdőjelezése és meghaladása II. rész – Jogi és döntésmeghatározási megközelítések

Kiss Attila – Krasznay Csaba
A felhasználói viselkedésvizelés kibernetikai előnyei és adatvédelmi kihívásai

2017. XVII. évfolyam 1. szám

A folyóiratban közzétett művek a *Creative Commons Nevezd meg! - Ne add el! - Így add tovább! 4.0 Nemzetközi Licenc* feltételeinek megfelelően használhatók.

Magánélet és bizonytalanság – A jogi kontrollmechanizmusok szerepe a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alapjogi kockázatainak mérséklésében

Bevezető

Jelen írásnak nem célja kétségbe vonni a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének fontosságát, továbbá nem célja azon háborogni sem, hogy e szervek napi rutinja kifejezetten a transzparencia hiányára épül. A nemzetbiztonsági apparátus jogállamban értünk dolgozik, a külvilág számára nehezen átlátható működési elvek mentén – ha nem így volna, értelme sem volna. Nem nehéz ugyanakkor belátni, hogy a titkosság a visszaélések fokozott lehetőségét hordozza magában. A feladat adott: ezt a fokozott kockázatot megfelelő jogi kontrollmechanizmusok beiktatásával úgy kell a minimumra szorítani, hogy közben a nemzetbiztonsági védőhálót ne fedjük fel azok előtt, akik ellen okkal lett kifejlesztve.

A következő néhány oldalon amellet fogok érvelni, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés esetében a magánszférához való jog tényleges érvényesülésének minimuma, hogy megfigyelést miniszteri engedély helyett *csak előzetes rendesbírói döntésben adott felhatalmazás alapján* lehessen végezni. Ezen túlmenően kísérletet teszek egy olyan ideális rendszer felrajzolására, amely a terrorizmus elhárítására hivatott szervek működésének ellehetetlenítése nélkül az eljárás valamennyi szakaszában lehetőséget ad az egyén alapjogainak hatékony védelmére.¹ Az írás tehát két szempontot egyszerre dolgoz fel: a magánszférához való jog és ezzel összefüggésben egyúttal a hatékony jogorvoslathoz való jog támasztotta követelményeknek megfelelő megoldás feltárására irányul.

A titkos információgyűjtés intézményének visszásságai nem ma merülnek fel először, azonban az Emberi Jogok Európai Bíróságának egy közelmúltbeli ítélete² kényszerítő indokkal szolgál a terület teljes újraszabályozásához. Az ítélet kimondta, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés magyar jogi háttere az Emberi Jogok Európai Egyezményét³ sérti, arra azonban nem adhatott választ, hogy ezt a sérelmet milyen tartalmú új szabályozással lehet kiküszöbölni.

Annyi bizonyos, hogy a hatékony külső jogi kontroll megvalósításának nem egy módja van, mindez a megfigyelés folyamatának több pontján, különböző természetű és ennek megfelelően különböző hatáskörökkel felruházott alapjogvédelmi szervek bevonásával is elképzelhető. A választás lehetőségeinek az európai alapjogvédelmi sztenderd és a magyar alkotmányos hagyomány szab határt – már csak az a kérdés, hogy ez a gyakorlatban mit jelent.

¹ Köszönöm Somody Bernadette, Székely Iván, valamint a névtelen bíráló értékes megjegyzéseit, melyekkel hozzájárultak a tanulmány elkészültéhez.

² *Szabó and Vissy v. Hungary*, judgment of 12 January 2016, no. 37138/14.

³ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.

Szabó és Vissy kontra Magyarország – Az ügy körülményei és a döntés

Két magyar állampolgár, Szabó Máté és Vissy Beatrix 2014 májusában az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés hazai szabályozása miatt. Az indítványozók akkortájt a közhatalom mindenkori gyakorlóival szemben kritikus Eötvös Károly Intézet munkatársai voltak;⁴ gondolhatnánk, hogy a kifogásolt szabályozás személyükben érintette őket. A könnyednek éppen nem nevezhető témát közelebb hozhatja az olvasóhoz, hogy a Bíróság⁵ a kérelem befogadásakor nem tulajdonított kifejezett jelentőséget annak, hogy a kérelmezők a Kormány bírálata miatt fokozottan ki lehetek téve a megfigyelésnek. Mivel a titkos megfigyelés lehetséges érintettjeinek köre teljesen nyitott, a szabályozás hiányosságai azok pusztán léte miatt valamennyiünk alapjogaira kockázatot jelentenek.

Az indítvány alapjául az szolgált, hogy a beadvány benyújtói szerint a Terrorelhárítási Központ számára e körben biztosított különleges jogosítványok és ezek engedélyezése az Egyezménynek a magánéletet védő 8. cikkébe ütközik. Bár kérelmüket a Bíróság megalapozottnak találta, a jelen idő továbbra is indokolt, mivel a szabályozás a kézirat lezárásának napjáig nem változott.⁶

A szövvényes jogszabályi háttérrel összefoglalva, a rendőrségi törvény⁷ a terrorizmus elleni hatékony fellépés érdekében olyan, a titkos információgyűjtés során gyakorolható, különleges jogosítványokkal ruházta fel a Terrorelhárítási Központot (TEK)⁸, mely azt eredményezi, hogy a TEK az érintett személy hozzájárulása nélkül annak otthonában lényegében mindent megtehet, ami a titkos megfigyelés körében elképzelhető. Ennek keretében a TEK házkutatást végezhet, felvételeket készíthet, felbonthatja a megfigyelt személy postai küldeményeit, elektronikus úton továbbított kommunikációját megismerheti és rögzítheti.

A titkos információgyűjtési tevékenység két különböző indok alapján végezhető: valamilyen *konkrét bűncselekmény felderítéséhez kapcsolódva, vagy pedig konkrét bűncselekmény gyanúja nélkül, nemzetbiztonsági megfontolásból*. Mindennek azért van jelentősége, mert engedélyezése attól függ, hogy e két ok közül melyik merül fel. Amennyiben ugyanis egy

⁴ A szerző jelenleg is az Eötvös Károly Intézet munkatársa.

⁵ A továbbiakban lásd még: EJEB.

⁶ Az EJEB hatásköre a jogsértés megtörténtének megállapításán túl arra terjed ki, hogy ha szükségesnek látja, „igazságos elégtételt” nyújtson a kérelmezőknek. Arra, hogy a hazai hatóságok (például a bíróság vagy az Alkotmánybíróság) határozatait, vagy a hazai jogszabályokat megváltoztassa, illetve megsemmisítse, vagy törvénymódosításra kötelezze a nemzeti parlamenteket, nincs lehetősége. Attól függetlenül, hogy az EJEB ítéletei nem írják elő törvények kötelező megváltoztatását, ha az Egyezmény tiszteletben tartása csak törvénymódosítás által érhető el, akkor az elmarasztalt államnak ezzel az eszközzel kell elérnie az Egyezménynek való megfelelést. Az első fokú ítéletet a konkrét ügyben az EJEB 2016. január 12-én hirdette ki, amellyel szemben a magyar állam fellebbezett, ezért csak később, 2016. június 6-án vált véglegessé. A kézirat lezárására 2017. január 15-én került sor.

⁷ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 7/E. §.

⁸ A TEK 2010-ben jött létre azzal a céllal, hogy országos illetékességgel lássa el a terrorelhárítási feladatokat, valamint a terrorizmus elleni küzdelem koordinációját, elemzését, értékelését. Feladata leginkább a terrorcselekmény és az ahhoz kapcsolódó bűncselekmények felderítésére, megelőzésére és megszakítására terjed ki.

adott bűncselekmény felderítéséről van szó, a titkos információgyűjtés elrendelése bírósági engedélyhez kötött⁹, ha viszont nemzetbiztonsági céllal történik, akkor az engedélyezés az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozik.¹⁰

A rendőrségi törvény az előbbi körben taxatív felsorolja, hogy pontosan mely bűncselekmények felderítése során vethető be a titkos információgyűjtés eszköztára, a lehetséges nemzetbiztonsági célok azonosításakor azonban már jóval nehezebb helyzetben van, aki a törvény szövege alapján tájékozódna. Az igazságügyért felelős miniszter a gyanútól elszakadva, terrorcselekmények elkövetésére irányuló törekvések megelőzése, felderítése és elhárítása, illetve külföldi fegyveres konfliktus vagy terrorcselekmény esetén magyar állampolgárok mentése érdekében engedélyezhet titkos információgyűjtést, mely ebben az esetben már nem a rendőrségi, hanem a nemzetbiztonsági törvény¹¹ rendelkezései szerint zajlik. A jogszabály eljárási garanciaként rögzíti, hogy a titkos információgyűjtés csak akkor alkalmazható, ha a szükséges információ máshogy nem szerezhető be, ezen kívül azonban hiába kutatunk konkrét támpontok után az elrendelés lehetőségeit illetően. Az intézkedés legfeljebb 90 napig tarthat, amely időszak a miniszter döntése alapján további 90 nappal meghosszabbítható, ráadásul ezt a döntést anélkül kell meghoznia, hogy jogosult lenne megismerni a folyamatban lévő információgyűjtés eredményét. A folyamat lezárultával a megszerzett lényegtelen információk sorsa is bizonytalan. A miniszter által engedélyezett titkos információgyűjtések külső ellenőrzését az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága és az alapvető jogok biztosa látja el – a kérelmezők által beszerzett adatok szerint azonban soha egyik szerv sem élt erre irányuló jogosítványával.

A kérelmezők beadványukban azt állították, hogy ilyen körülmények között a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés keretében akár indokolatlan és a magánéletet aránytalanul sértő intézkedéseknek is alanyai lehetnek, különösen, ha mindez bírósági kontroll nélkül történik.¹²

Az ügy alapos vizsgálata után a Bíróság nem látta igazoltnak, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtést szabályozó magyar jogszabály megfelelően pontos, hatékony és átfogó jogi garanciákat biztosítana a megfigyelő intézkedések elrendelésével, végrehajtásával és a vonatkozó jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban, ezért megállapította az Egyezmény 8. cikkének megsértését.¹³ Ennek pusztán kívül számunkra inkább az a lényeges, hogy a Bíróság az ítélet indokolásában tett utalásai alapján meglehetősen jól rekonstruálható, mit tekint a titkos információgyűjtés alapjogvédelmi biztosítékai jelenlegi minimumának.

A konkrét esetben a Bíróság dolgát „megkönnyítette”, hogy Magyarországon gyakorlatilag semmilyen hatékonyként értékelhető kontrollmechanizmus nem működik a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés felett. Ilyen körülmények között a Bíróság nem szembesült annak nehézségeivel, hogy vajon a létező rendszer megfelel-e a strasbourgi

⁹ Rtv. 7/E. § (2) bek.

¹⁰ 7/E. § (3) bek.

¹¹ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény.

¹² Álláspontjuk szerint továbbá az Egyezmény 8. cikke mellett a szabályozás az Egyezmény által biztosított tisztességes tárgyaláshoz és hatékony jogorvoslatihoz való jogokat is sérti (6. és 13. cikk).

¹³ A Bíróság megállapította továbbá, hogy az Egyezmény 8. cikkével együtt olvasott 13. cikkét is megsértették, ugyanakkor nem látta szükségesnek a panaszt a 6. cikk alapján is megvizsgálni.

minimumnak – mivel a felügyelet rendszere nincs kiépítve, az ítélet megállapításai sem a jelenlegi rendszer kritikáját jelentik, sokkal inkább értelmezhetőek útmutatóként a jövőbeni szabályozáshoz.

Az európai sztenderd

Ha európai alapjogvédelmi sztenderdekről beszélünk, figyelmünket elsősorban az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára érdemes összpontosítanunk. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az annak kikényszerítésére hivatott alapjogvédelmi intézményrendszer gondoskodik – más alapjogok mellett – a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog érvényesüléséről valamennyi részes államban. A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés kérdése kétségkívül ebbe a körbe tartozik; a Bíróság álláspontja szerint nem vitás, hogy a jogszabály pusztá léte az állam beavatkozását jelenti a kérelmezők magánszférájába. Önmagában azonban nem mindenfajta beavatkozás jelenti egyúttal az Egyezmény megsértését is. Az egyezményesértés megítéléséhez maga az Egyezmény ad útmutatást¹⁴, amikor kimondja, hogy a hatóság csak olyan, törvényben meghatározott esetekben avatkozhat be a magánélethez fűződő jog gyakorlásába, amikor az egy demokratikus társadalomban például a nemzetbiztonság, a közbiztonság védelme, illetve zavargás vagy bűncselekmény megelőzése érdekében szükséges. A jogkorlátozás céljait tehát az Egyezmény kimerítően felsorolja, ezek között szerepel is a nemzetbiztonság, ezért a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés esetében a célok legitimitása felől nem lehet kétség. A vizsgálat következő lépése annak eldöntése, hogy a magánszféra ilyen jellegű korlátozása szükséges-e egy demokratikus társadalomban. Ez a szükségesség a Bíróság gyakorlatában fokozott, a demokratikus intézmények védelme érdekében felfogott szükségességet jelent, annak elismerése mellett, hogy az állami hatóságoknak van bizonyos mértékű mérlegelési joguk annak megítélésében, hogy milyen eszközöket választanak a nemzetbiztonság védelmére (margin of appreciation). A teszt utolsó eleme az arányosság értékelése, mellyel a Bíróság csak akkor foglalkozik, ha a korlátozás valamennyi korábbi, egymásra épülő lépcsőfok próbáját kiállta.

A fenti elemekből áll össze az a teszt, melynek alapján az EJEB megítéli, hogy egy adott alapjogkorlátozó intézkedés az Emberi Jogok Európai Egyezményébe ütközik-e. A visszaélések megelőzésére egy összetett garanciarendszer hivatott, a Bíróság pedig a jogi kontrollmechanizmusokra ennek egyik elemeként tekint. A kontrollmechanizmusok célja annak biztosítása, hogy az állam csak olyan esetekben avatkozzon be a polgárok magánszférájába, amelyek egy demokratikus társadalomban a szigorú szükségesség feltételének megfelelnek.¹⁵

¹⁴ 8. cikk 2. bekezdés.

¹⁵ A jogi kontrollmechanizmusok hatékony működése mellett jelentősége van még az intézkedés jogszabályi háttérének (az intézkedés jellege, köre, időtartama, jogalapja), melyekkel kapcsolatban a Bíróság szintén megfogalmazott minimális garanciákat. Ilyen például, hogy törvényben kell szabályozni a beavatkozást elrendelő végzés alapjául szolgáló bűncselekmények jellegét, az érintett személyek kategóriáinak meghatározását, a lehallgatás időtartamára vonatkozó korlátokat, a megszerzett adatok sorsára vonatkozó eljárás szabályait, valamint az adatok törlésére vagy megsemmisítésére vonatkozó rendelkezéseket. Mivel ez a mostani elemzés a jogi kontrollmechanizmusokra koncentrálna, a döntés az ezekkel kapcsolatos megállapításaira nem tér ki.

Általánosságban elmondható, hogy a Bíróság a titkos információgyűjtést egy folyamatként látja, és ennek megfelelően megkülönbözteti az előzetes engedélyezést és a folyamat közben, illetve annak végétével gyakorolt felügyeletet. Az egyes fázisok egy idővonalon állomásokként szemléltethetők, fontos azonban hangsúlyozni, hogy a Bíróság nem egymástól elszigetelten vizsgálja az egyes állomások garanciális jelentőségét. A jogállamiság fogalmából kiindulva az érvek a *hatékony* központi követelménye köré rendeződnek, a Bíróság szerint ugyanis jogállamban az egyén jogaiba a végrehajtó hatalom csak hatékony kontroll mellett avatkozhat be, a bevont intézményeknek és a számukra biztosított hatásköröknek ennek megfelelően *összességükben* kell a hatékony jogvédelmet garantálniuk.

a) Előzetes engedélyezés

Amennyiben a titkos információgyűjtés folyamatában beszélhetünk szokásos ügymenetről, e szerint az első lépés a megfigyelés elrendelésének engedélyezése. A rendelkezésre álló esetjog alapján a Bíróság a részes államokat abba az irányba tereli, hogy az engedélyt *lehetőleg bíróság* adja ki, ezt azonban nem mondja ki kényszerítő követelményként.¹⁶ Ezt a józan észre ható terelgetést érhetjük tetten, amikor a magyar példa kapcsán a Bíróság kifejti, hogy a rendesbíróság lenne alkalmas arra, hogy egy bevett értelmezési gyakorlatot kialakítva szűkítse a TEK mérlegelési lehetőségeit az érintettek körének meghatározásában.¹⁷

A hatékonyság kulcsa a függetlenség: vagy független testületnek kell engedélyeznie a megfigyelést, vagy az engedélyező testület tevékenységét kell a bíróságnak vagy – a függetlenség fokában ehhez hasonló – testületnek ellenőriznie.¹⁸ Ehhez képest minden egyéb megoldás kivételként fogadható el, melyek indokoltságát alaposan meg kell vizsgálni.¹⁹ A fentiek erejéből sokat elvesz, hogy az előzetes engedélyezést a Bíróság nem tekinti abszolút követelménynek arra hivatkozva, hogy ahol kiterjedt utólagos felügyelet működik, ott ez ellensúlyozhatja a rendszer hiányosságait.²⁰ Ezzel kapcsolatban fontos rámutatni a Bíróság álláspontjának vitathatóságára. Az előzetes engedélyezés a jogsértés megelőzésére hivatott, így funkcióját tekintve tér el az utólagos felügyelet intézményétől. Amennyiben az előzetes engedélyezés hiánya miatt megtörténik az alapjogsértés, az utólagos felügyelet már csak a jogsértés megtörténtét tárhatja fel, az alapjog alanya szempontjából aligha ellensúlyozva ezzel a magánszféra megsértését.

A „normál” ügymenethez képest is kivételesek azok a vészhelyzetek, ahol technikailag kivitelezhetetlen, vagy rendkívül célszerűtlen és időpazarló lenne egy független szerv engedélyéhez kötni az információgyűjtés megkezdését. A kivételes engedélyezés igényének jogossága az európai sztenderd szerint sem vitatott, nem kizárt, hogy a fentiek-

¹⁶ Speciális esetekben volt rá példa, hogy a Bíróság feltétlenül előzetes bírósági engedélyeztetést követelt meg, például a médiára irányuló titkos megfigyelések esetén (*Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. the Netherlands*, judgment of 22 November 2012, no. 39315/06, *Kopp v. Switzerland*, judgment of 25 March 1998, no. 13/1997/797/1000).

¹⁷ *Szabó and Vissy v. Hungary*, 73., valamint *Roman Zakharov v. Russia*, judgment of 4 December 2015, no. 47143/06, 249.

¹⁸ *Dumitru Popescu v. Romania*, judgment of 26 April 2007, no. 71525/01, 70-73.

¹⁹ *Klass and Others v. Germany*, judgment of 6 September 1978, no. 5029/71, 42, 55.

²⁰ *Kennedy v. The United Kingdom*, judgment 18 May 2010, no. 26839/05, 167.

ben részletezett engedélyezés nélkül is megkezdődhessen a megfigyelés. Az érintett időtartam világos jogi szabályozásán túl ennek garanciális eleme, hogy az ilyen sürgősségi intézkedést mindig utólagos felülvizsgálathoz kell kötni.

b) Felügyelet

Arra nézve, hogy az engedélyezés után, de még a megfigyelés tartama alatt milyen kritériumai vannak a hatékony külső kontrollnak, kevesebb utalást találunk az esetjogban. Általános követelmény, hogy a rendesbíróságokat – mint azt a szervtípust, amely a függetlenség, a pártatlanság és a megfelelő eljárás legjobb garanciáját nyújtja²¹ – valamilyen módon be kell vonni a felügyeletbe. Hiába a titkos megfigyelések jellege miatt indokolt elvi jelentőség²², itt is vannak kivételek: adódott arra is példa, hogy a Bíróság elfogadhatónak talált egy olyan egyesített felügyeleti modellt, amelyben nem volt bírósági kontroll, de „az ellenőrzés első körét bírói hivatal betöltésére képesítéssel rendelkező tisztviselő végezte”.²³ Érdekes megfigyelni, hogy a Bíróság annak ellenére is megelégszik a képesítés meglétével, hogy a képesítés önmagában nem jelenti a bírói hivatal tényleges betöltésével járó független státusz meglétét is. Ebből kiindulva úgy tűnik, hogy a Bíróság az alapjogvédelmi minimum szempontjából *fontosabbnak tartja a szakértelmet* a döntéshozó személyi és szervezeti függetlenségénél.

Általánosságban annyi mégis elmondható, hogy ha valahol, legalább az eljárás utolsó fórumaként elvárásaként jelenik meg a bíróság bevonása. Ez az utólagos felülvizsgálati elem az előzetes engedélyezés beiktatásától függően kötelező. Ha a megfigyelést előzetesen nem bírósági szerv engedélyezte, akkor szükséges, hogy a bírósági kontroll legalább utólag biztosítva legyen. A bírósági felülvizsgálattal kapcsolatban utalunk a nyilvánosság követelményére, amely egyértelműen kizárja a nem publikus bizottsági jelentések útján megvalósuló felülvizsgálatot az elfogadható ellenőrzési mechanizmusok sorából.²⁴

Külön kérdés, hogy az eljárás végén a bíróság hivatalból ellenőrzi-e a folyamat jogszerűségét, vagy emellett – akár ehelyett – az érintett kérelmére nyílik meg a jogorvoslat lehetősége. A Bíróság ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy ha a titkos információgyűjtéssel érintett állampolgárok nem értesülnek titkos megfigyelésükről, erősen megkérdőjelezhető a jogorvoslati lehetőség fenntartásának értelme.²⁵ Erre való tekintettel a Bíróság gyakorlata

²¹ *Szabó and Vissy v. Hungary*, 77.

²² *Klass and Others v. Germany*, 55, 56.

²³ *Klass and Others v. Germany*, 56.

²⁴ *Roman Zakharov v. Russia*, 283.

²⁵ E körben az európai védelmi szint elméleti síkon meglehetősen egyértelmű. A Bíróság osztja a Velencei Bizottság megállapítását, miszerint a jogorvoslat hatékonysága azon múlik, hogy az egyén értesült-e a feltételezett túlkapásról, és tudja-e ezt hitelt érdemlően bizonyítani a Bíróság előtt (a Velencei Bizottság 71. plenáris ülésén a biztonsági szolgálatok demokratikus felügyeletének tárgyában elfogadott CDL-AD(2007)016-e számú jelentés 243. pontja). [http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD\(2007\)016.aspx](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD(2007)016.aspx)

Mindemellett ugyanakkor a „margin of appreciation” teszt gyakorlati alkalmazásakor ez az elméleti tisztaság veszíthet egyértelműségéből. A tájékoztatás elmaradását az államok adott esetben kimentethetik arra való hivatkozással, hogy a tájékoztatással a nemzetbiztonsági szolgálatok általános működésére és munkamódszerére nézve szivárognának ki értékes információk (*Klass and Others v. Germany* 58.).

még egy kötelező elemet rögzít: feltétlenül értesíteni kell utólag az érintettet a vele szemben alkalmazott intézkedésről, amint az értesítés a nemzetbiztonsági cél veszélyeztetése nélkül kiküldhető.²⁶

Azon túl, hogy a Bíróság szemüvegén át a felügyelet ideális esetben szintén a bíróságok kezében van, néhány szervtípust az esetjog egyértelműen kizár a felügyeleti hatáskör letéteményeseként elfogadható intézmények sorából. Ilyen például a miniszter vagy a végrehajtó hatalom bármely politikai felelősséget viselő tagja. Az ilyen szervek eljárása politikai karakterük miatt a Bíróság szerint is a visszaélések fokozott kockázatát hordozza magában, ráadásul ezek lényegüknél fogva alkalmatlanok a szigorú szükségesség követelményének értékelésére. Nem ilyen tiszta a helyzet az ombudsman-típusú intézmények megítélésében. Az alapvető jogok biztosával kapcsolatban elvi szinten a Bíróság egyedül azt nem látta kétségtelenül igazoltnak, hogy a biztos szükségképpen bírói tisztség betöltésére alkalmas személy – az ombudsmani-jellegű szervek (hatályos jogunkban az alapvető jogok biztos, korábban például az állampolgári jogok biztos) függetlenségére nézve nem tett megállapítást. Az EJEB döntéséből kirajzolódó elvárásokat az 1. ábra és az 1. táblázat összegzi.



1. ábra:
Idővonal, a titkos megfigyelés folyamatának strasbourgi követelményei

	kivételes engedélyezés	előzetes engedélyezés	a végrehajtás felügyelete	utólagos értesítés a megfigyelésről	utólagos felügyelet
Kötelező vagy fakultatív elem?	kötelező felülvizsgálat mellett elfogadható	akkor kötelező, ha a kontroll hatékonysága utólagos felügyelettel nem biztosítható	nem kötelező	a nemzetbiztonsági cél veszélyeztetésétől függően kötelező	akkor kötelező, ha az előzetes engedélyezést nem bírói szerv végezte
Milyen szerv végezheti?	a titkos megfigyelés végrehajtásáért felelős szerv	független szerv, lehetőleg bíróság, az engedélyezést bíró ellenőrizze	ha van, akkor független szerv	a titkos megfigyelés végrehajtásáért felelős szerv	lehetőleg bíró, de az eljárás valamely pontján mindenképp legyen bevonva a bíróság

1. táblázat: A titkos megfigyelés folyamatának strasbourgi követelményei

²⁶Weber and Saravia v. Germany, judgment of 29 June 2006, no. 54934/00, 135., Roman Zakharov v. Russia, 287.

A hazai alkotmányos háttér

A magyar alkotmányos hagyományt vizsgálva talán a legfontosabb forrás az EJEB döntése által is idézett 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, mely a rendőrségi törvény témánk szempontjából releváns szakaszával foglalkozik.

Az Alkotmánybíróság a nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés szabályait 2013 előtt nem vizsgálta. Az ekkor megszületett határozat megítélése szempontjából azonban jelentőséggel bír, hogy a testület már korábban, 2007-ben, még az Alaptörvény hatályba lépése előtt rögzítette azokat a szempontokat²⁷, amelyek alapján eldönthető, hogy mikor fogadhatóak el egy demokratikus jogállamban a titkos információgyűjtés eszközei és módszerei. Ezen eszközök és módszerek szükségességét a testület azzal támasztotta alá, hogy bizonyos, a társadalom rendjét súlyosan sértő bűncselekmények ellen hagyományos eszközökkel nem lehet hatékonyan fellépni, a titkos megfigyelés pedig alkalmas lehet arra, hogy a társadalom védelme érdekében „behozza a bűnüldöző szerveknek a bűnözéssel szemben esetlegesen fennálló lépéshátrányát”.²⁸ Noha az idézett részlet kifejezetten a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre vonatkozik, az Alkotmánybíróság ugyanebből a tételből indult ki a nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés alkotmányosságának megítélésekor.²⁹ Ennél egy fokkal világosabb, hogy miért ragaszkodott azokhoz a szintén 2007-ben lefektetett alapelvekhez, melyek szerint a jogállamiság és az alapjogok védelme a titkos információgyűjtés felhasználási rendjének részletes és differenciált szabályozását követeli, a magánszférába történő beavatkozás súlyossága miatt pedig kivételesen, átmenetileg és végső megoldásként képzelhető el az eszköz alkalmazása.

32/2013. (XI. 22.) számú határozatában az Alkotmánybíróság elutasította a rendőrségi törvény azon rendelkezésével szemben benyújtott beadványt, amely a terrorelhárításért felelős szervezet titkos információgyűjtésre hatalmazta fel. Ez a beadvány felépítésében eltért a Bírósághoz benyújtott indítványtól, lényegében arra irányult, hogy a terrorizmust elhárító szerv által folytatható nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés ne a nemzetbiztonsági törvény, hanem a szélesebb garanciákat biztosító rendőrségi törvény, vagy arra legalábbis jobban emlékeztető rendelkezések szerint folyjon, biztosítva ezzel például a folyamat bírósági engedélyhez kötöttségét. Anélkül, hogy részletesen ismertetném azt a szükségességi-arányossági követelményrendszert, amelyen belül az Alkotmánybíróság következtetéseit levonta, a külső jogi kontrollmechanizmusokra vonatkozó sztenderd azonosítása szempontjából legfontosabb megállapításokat veszem sorra.

Az indokolásban az Alkotmánybíróság már elszakad attól az elméleti kiindulóponttól, hogy a nem bűnüldözési célú titkos megfigyelések szükségességét a bűnüldözési célú megfigyelés szükségességéhez mérje, sőt, megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági feladatok *össze sem hasonlíthatók* a bűnüldözési célból folytatott, bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtéssel. Ezt azzal indokolja, hogy „a nemzetbiztonsági feladatok sokkal szélesebb spektrumot fognak át, mint a bűnüldözési feladatok, a valóságot elsősorban nem az

²⁷ 2/2007. (I. 24.) AB határozat

²⁸ 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 65, 100.

²⁹ Mivel az Alaptörvény a jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdése és a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdése tartalmilag megegyezik, az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően is fenntartotta e körben tett megállapításait.

események büntetőjogi relevanciájának szemszögéből vizsgálják és nem is feltétlenül járnak büntetőeljárású következményekkel.” A határozat különösebb magyarázat nélkül magától értetődőnek veszi, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok mérlegelése *politikai döntést igényel*, ezért az ilyen kockázatok kezelése, és egyáltalán, a megfigyelés engedélyezése a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozik.³⁰ Ebben a megközelítésben az igazságügyért felelős miniszter személyének alkalmassága nem kérdőjeleződik meg. A testület azt az egyedüli kritériumot támasztja vele szemben, hogy az engedélyezéskor mérlegeljen a nemzetbiztonsági érdek és az alapjogsérelem között. A mérlegelés sarokpontjainak vizsgálatakor az Alkotmánybíróság párhuzamot von a bűnfelderítési célú titkos információgyűjtéssel, megállapítva, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelés esetében az a garancia, amely a titkos megfigyelést csak minden egyéb eszköz hatástalanságakor teszi alkalmazhatóvá, ugyanazt a célt szolgálja, mint a bűnfelderítési információgyűjtés esetében az alkalmazás alapjául szolgáló bűncselekmények törvényi rögzítése.

Az alapjogkorlátozás alkotmányosságának másik garanciáját az Alkotmánybíróság a külső ellenőrzésben látja, ezzel kapcsolatban részletesen elemzi is az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának és az alapvető jogok biztosának a hatásköreit. A szabályok részletes ismertetését követően meg is állapítja azt a kétségtelen tény, hogy a nemzetbiztonsági törvény elvileg lehetővé teszi az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési eljárásának a végrehajtó hatalomtól független szervek általi ellenőrzését, arra nézve azonban semmilyen megállapítást nem tesz, hogy az az ellenőrzés mennyiben tekinthető hatékonyak. A szabályozást elnézve ez pedig nem volna haszontalan. Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága a titkos információgyűjtés elrendelése és végrehajtása felett egyaránt ellenőrzést gyakorol, információit a nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter (a belügyminiszter, az egyes szakosodott szervezetek esetében pedig a Miniszterelnökséget vezető miniszter, valamint a honvédelemért felelős miniszter) és az elrendelést engedélyező miniszter (az igazságügyminiszter) tájékoztatásaiból, állampolgári panaszokból, valamint a szolgálatok munkatársainak bejelentéseiből szerzi. Erősen elgondolkodtató, hogy mennyiben várhatja a bizottság saját magukra nézve terhelő információk szolgáltatását a titkos megfigyelés folyamatában hatáskörökkel rendelkező szervektől, illetve milyen állampolgári bejelentésekre számít, ha a titkos megfigyeléssel érintett személyt a döntéshozó nem tájékoztathatja a megfigyelés elrendeléséről.³¹ A hatályos szabályozás szerint tehát a titkos információgyűjtést engedélyező miniszter eljárásáról, illetve a titkos információgyűjtés tényéről az érintettet nem tájékoztathatja, olyan szabály pedig nem létezik, mely előírná, hogy a szolgálatok az érintettet proaktív módon tájékoztatni lennének kötelesek. Ennek fényében a nemzetbiztonsági törvény által bevezetett panaszmechanizmus hatékonysága is megkérdőjelezhető³², és hasonló a helyzet a határozat

³⁰ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 924, 105.

³¹ Nbtv. 58. § (6) bek.

³² Az Nbtv. 11. § (5) bekezdése felhatalmazza a minisztert a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatos panaszok kivizsgálására. Ezzel összefüggésben érdemes felhívni a figyelmet arra is, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 14. § a) pontja alapján az érintett kérelmezheti az adatkezelőnél (így a szolgálatoknál is) tájékoztatását személyes adatai kezeléséről. E két valóban létező jogérvé-

által szintén részletesen ismertett, de a gyakorlatban ezen a területen soha sem alkalmazott ombudsmani kontrollal is.³³ Kevésbé valószínű, hogy bárki eljárásokat indítana alapjogai védelmében, ha hozzá semmiféle jel nem jut el, melyből alapjogainak sérelmére következtethetne.

Árulkodó az a kiszólás, melyben az Alkotmánybíróság kezeit szétvártva állapítja meg, hogy a titkos megfigyelés *sajátos jellege* kizárja a jogorvoslatot.³⁴ Ez a megállapítás ebben a formában nem helytálló, mivel a titkos megfigyelés jellege önmagában egyáltalán nem zárja ki, hogy a megfigyelés elrendelésének jogossága és a megfigyelés végrehajtásának jogszerűsége utólag kivizsgálható legyen. A titkos megfigyelés jellegével szemben a jogorvoslat hiányában kizárólag annak van szerepe, hogy a megfigyelt személy még utólag sem értesül a megfigyelés megtörténtéről. Ezt a megállapítást a testület arra használja, hogy ezzel az engedélyezés kötelező miniszteri indokolása mellett érveljen. Az indokolási kötelezettséget a testület alkotmányos követelményként is megfogalmazza, ami a határozat egyértelmű erénye.³⁵ Ugyanakkor azzal, hogy az utólagos értesítés hiányát az Alkotmánybíróság kész ténynek veszi, és nem kéri számon a jogalkotón, a rendszer lényegi hibájáról tudomást sem vesz, és úgy tesz, mintha az alapvetően megváltoztathatatlan lenne. Ennek indokai nem világosak. A nemzetbiztonsági érdek megköveteli, hogy a megfigyelt személy az információgyűjtés kezdetén és annak tartalma alatt ne értesüljön az intézkedésről, ne-hogy viselkedését ahhoz igazítsa. Ez az érdek ugyanakkor a titkos információgyűjtés lezárultával elenyészik: ha a titkos információgyűjtés nem igazolta vissza, hogy a megfigyelt személy nemzetbiztonsági kockázatot jelent, nem indokolható, hogy utólag miért ne értesülhetne a történetekről.

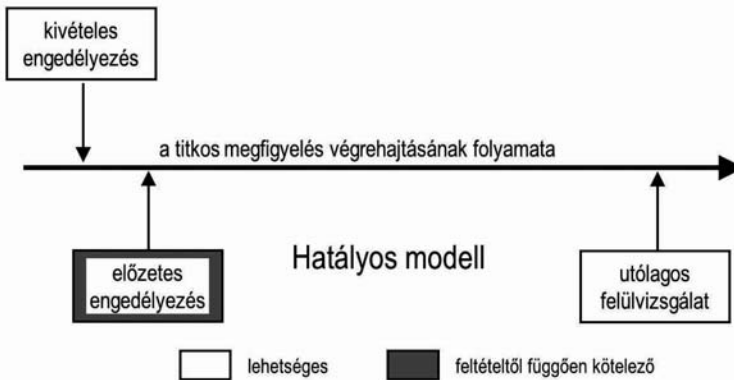
Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságán és az alapvető jogok biztosán keresztül a felügyelet formális értelemben biztosított, ez azonban patyomkin-felügyelet, mely a gyakorlatban sosem lépett működésbe, és a szabályozás jellegéből fakadóan erre nem is lenne alkalmas. Az európai mérce bemutatásakor használt idővonalon szemléltetve a hatályos szabályozás a következőképpen fest (2. ábra):

nyesítési lehetőség hatékonyságát ugyanakkor egyértelműen alássa az a fentiekben is említett szempont, hogy az érintettnek nincs oka gyanakodnia megfigyelés lefolytatására, ráadásul az Nbtv. 48. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatokról az érintett kérelmére történő tájékoztatást a nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója diszkrecionális jogkörben megtagadhatja – mindehhez elegendő a nemzetbiztonság érdekében vagy mások jogaira hivatkoznia.

³³ Az ellenőrzés jogalapját az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (1) bekezdés f) pontja szolgáltatja.

³⁴ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2013, 924, 132.

³⁵ Az Nbtv. 58. § (3) bekezdésében kifejezetten nem szerepel, hogy az engedélyezőnek határozatában indokolnia kellene az engedély megadását. Az Alkotmánybíróság a részletes indokolás kötelezettségét mondta ki alkotmányos követelményként, a törvény ezzel összhangban álló módosítására azonban továbbra sem került sor.



2. ábra: Idővonal, a titkos megfigyelés folyamatának hatályos hazai modellje

	kivételes engedélyezés ³⁶	előzetes engedélyezés	utólagos értesítés a megfigyelésről	utólagos felülvizsgálat
Létezik vagy nem létezik hatékonyan tekinthető formában? ³⁷	☒	☒	–	–
Milyen szerv végzi?	a titkos megfigyelés végrehajtásáért felelős szerv	az igazságügyért felelős miniszter	–	–

2. táblázat: A titkos megfigyelés folyamatának hatályos hazai modellje

A fentieket látva az Emberi Jogok Európai Bírósága helyettünk is levonta a következtetést: a hazai szabályozás alapjogvédelmi szintje elmarad az európai sztenderdtől. Egy tisztán elméleti kiindulópontból világosan látható, mekkora az a lehető legalacsonyabb küszöb, melyet egy képzeletbeli országnak elegendő átlépnie a strasbourgi mérce teljesítéséhez. Az előzetes engedélyezés intézményét legalábbis valamilyen bírói tisztség betöltésére alkalmas személyből vagy személyekből álló, a végrehajtó hatalomtól független szerv kezébe kell helyezni, emellett pedig gondoskodni szükséges a megfigyelt személyek utólagos, a nemzetbiztonsági célt nem veszélyeztető időpontban való értesítéséről. A *hatékony* követelményének kielégítéséhez mindez mégis kevés. Ha a felállított intézményrendszer az adott ország alkotmányos közegében működésképtelen, hiába felel meg minden elméleti kívánalomnak, nem lesz alkalmas a hatékony jogorvoslat biztosítására – ebből a szempontból jelentősége van a hazai alkotmányos hagyomány adta lehetőségeknek.

³⁶ Az Nbtv. 59. § (1) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói a titkos információgyűjtés folytatását legfeljebb az engedélyező döntéséig engedélyezhetik, ha a titkos információgyűjtés külső engedélyeztetése olyan késsedelemmel járna, amely az adott ügyben nyilvánvalóan sértené a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működéséhez fűződő érdeket.

³⁷ A táblázat a főszövegben kifejtettek alapján kizárólag azokat a jogérvényesítési lehetőségeket összegzi, melyek a hatályos szabályozás alapján hatékony formában érvényesülnek. A létező, de a gyakorlatban nem érvényesülő jogérvényesítési lehetőségeket a fent hivatkozott indokok alapján nem értékelem ilyenként.

Az alapjogvédelmi intézményrendszer kínálati oldala – lehetőségek és modellek

A következőkben az alapjogvédelmi intézményrendszer hazai „kínálati oldalát” elemzem, a hozzájuk tapadó alkotmányos hagyomány szempontjából értékelve a kontrollba bevonható intézmények alkalmasságát. A paletta áttekintésekor egy sor olyan alkotmánybíróági határozatból és egyéb forrásból meríthetünk, melyek a titkos információgyűjtés feletti külső kontroll folyamatába potenciálisan bevonható szervek alkotmányos státuszát tárgyalják – ezek közül a közelmúltban zajló folyamatokat előtérbe helyezve válogatok. A vizsgálódás középpontjában intézmények állnak, mivel a külső kontroll objektivitása és hatékonysága leginkább az abba bevont szervek függetlenségének fokától, az ott összpontosuló speciális szakértelemtől, és az adott szerv számára biztosított hatásköröktől függ, melyeket a szerv típusa bizonyos fokig szükségképpen meghatároz. A számvetés nem tér ki a civil kontroll szerepére. Ennek oka, hogy az alapjogok védelme alapvetően az állam kötelezettsége, melyet a civil szféra hatékonyan segíthet, de a terhet magát az EJEB értelmezésében sem veheti le az állam válláról.

Bírói típusú alapjogvédelem

Láthattuk, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint is a független bíróság az első számú választás a rendelkezésre álló lehetőségek közül – ez az ideális megoldás, melyhez képest minden más elképzelés kivétel, melynek alkalmazását indokolni kell. Ennek oka – ahogyan azt fentebb idéztem –, hogy az EJEB megfogalmazásában a bíróság az a szervtípus, mely „a függetlenség, a pártatlanság és a megfelelő eljárás legjobb garanciáját nyújtja”. Az EJEB azonban szükségképpen az általa ismert tapasztalatokból indult ki, ezért ahhoz, hogy a bírósági kontrollt hatékony eszköznek minősítsük, nem kerülhet meg a bírói hatalmi ág jelenlegi hazai állapotának értékelése. Ennek során elsősorban azt vizsgálom, hogy a bíróságok függetlenségének alkotmányos garanciái valóban lehetővé teszik-e azt, hogy a bíróságok hazai viszonyok között is a fair eljárás legmagasabb szintű biztosítékait garantálják.

Az aktuális folyamatok értelmezéséhez érdemes egy pillantást vetnünk a bírák kényszernyugdíjazásáról szóló alkotmánybíróági határozat³⁸ fontosabb megállapításaira. Ebben a döntésében a testület már az Alaptörvény rendelkezései alapján járta körül a bírói függetlenség főbb kérdéseit. A döntést azért lehet a bírói függetlenség próbakövének tekinteni, mert a 62. életévüket betöltött, jellemzően ekkor már magasabb beosztásban ítélező bírók a korábbi szabályozás szerint 70. életévük betöltéséig háborítatlanul folytathatták tevékenységüket, az alkotmánybíróági határozat tárgyát képező szabályozás viszont a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor kötelező felmentésüket írta elő. Túl a bírák elmozdításának az életpálya szempontjából nyilvánvaló személyes következményein, a törvénymódosítás az igazságszolgáltatási hatalmi ág függetlenségét egészében érintette, mivel intézményi szinten „fejezte le” a bírósági szervezetrendszert.

A probléma súlyosságára az Alkotmánybíróóság is reagált, hatályba lépésének napjára visszaható hatállyal semmisítette meg a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény érintett szakaszait.³⁹

³⁸ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

³⁹ Túlzás volna ugyanakkor állítani, hogy a határozatot teljes egyetértés övezte: a határozat meghozatalakor hivatalban lévő tizenöt bíróból hét bíró csatolt különvéleményt, kifejezve egyet nem értését.

Arra támaszkodva, hogy az Alaptörvény a történeti alkotmány vívmányaira az alkotmányértelmezés egyik forrásaként hivatkozik, az Alkotmánybíróság egészen 1869-ig nyúlt vissza a bírói függetlenség hagyományainak összegzésében.⁴⁰ Ezzel az Alaptörvény bírói függetlenségét rögzítő rendelkezését⁴¹ történeti kontextusba helyezte, kimondva, hogy a bírói függetlenség és az abból eredő elmozdíthatatlanság elve nemcsak tételes alaptörvényi szabály, hanem a történeti alkotmány egyik vívmánya, ezáltal pedig olyan értelmezési alapelv, amelyet az Alaptörvény más szabályai lehetséges tartalmának feltárásakor is alkalmazni kell.⁴²

A bírói függetlenség garanciája két pilléren nyugszik: a szervezeti és a státuszbeli biztosítékokon. Személyi értelemben a bírói függetlenség azt jelenti, hogy a törvényeknek való alávetettségen túl vele szemben *minden más függés kizárt* (Kukorelli 2007: 530). Ezt a teljes függetlenséget bontják ki azok a részletszabályok, melyek értelmében a bíró nem utasítható, illetve tisztsége „egy életre szól”, legalábbis csak sarkalatos törvényben meghatározott okokból és eljárás eredményeként mozdítható el belőle.⁴³ Ezek a személyi garanciák a befolyásmentes ítélezéshez szükséges szabadságot hivatottak biztosítani, döntési autonómiát garantálva a bírónak, kizárva annak lehetőségét, hogy ítélete miatt szolgálati retorzió érje. A személyi dimenziót nem lehet elválasztani ugyanakkor a szervezettitől, mivel a bírák elmozdíthatatlansága ugyanúgy jelenti a bírói jogállás, mint a független, pártatlan bírósághoz való jog garanciáját.⁴⁴ A szervezeti függetlenséget a bíró szemszöge helyett sokkal inkább a polgárok pozíciójából lehet megragadni: a független bíróság nem a bíró, hanem a bíróság előtt folytatott eljárások alanyai számára garancia.⁴⁵ Adott esetben mindebből az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy az Alaptörvény rendelkezései a korhatárcsökkentés módjában és határidejében kötik a törvényalkotót⁴⁶, a bírák számára kedvezőtlen korhatárváltozásnak csak fokozatosan, megfelelő átmeneti idő alatt lehet helye⁴⁷ úgy, hogy az a bíró elmozdíthatatlanságának elvét – ezáltal pedig a bíró személyi és a bíróság szervezeti függetlenségének elvét általában – ne sértse.

⁴⁰ Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. A határozat erre hivatkozva két, a polgári átalakulás szempontjából jelentős törvényre hivatkozik: a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869: IV. törvénycikkre, és a bírák nyugdíjazását is tárgyaló 1871: IX. törvénycikkre.

⁴¹ Az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdése szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani.

⁴² 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 80.

⁴³ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 83.

⁴⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 84.

⁴⁵ Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

⁴⁶ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 84.

⁴⁷ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, ABH 2012, 99, 106.

A határozatból és az abban összegzett és fenntartott korábbi alkotmánybíróági gyakorlatból⁴⁸ valóban a függetlenség erős modellje rajzolódik ki⁴⁹, az EJEB elvárása tehát a hazai viszonyok fényében sem tűnik alaptalannak.

Nem bírói típusú alapjogvédelmi szervek

Akár a bíróságokra, akár nem bírói szervekre bízunk a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelések külső jogi kontrollját, ha a külső kontrolltól alapjogi szempontú mérlegelést várunk – márpedig az EJEB ítélete szerint ezt kell tőle várnunk –, akkor kizárólag alapjogvédelmi karakterű intézményekben gondolkodhatunk. Ebből az összesítésből éppen ezért marad ki az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága, amely már ennek a követelménynek az előszobájában elbukik: nemhogy alapjogvédelmi, de egyáltalában jogi kontroll megvalósítására sem lehet alkalmas egy olyan intézmény, amelynek eljárásában a politikai elemeknek van túlsúlya. Ehhez hasonlóan reménytelen várakozás jogi kontroll számon kérni az igazságügyért felelős miniszteren, akit ezért szintén nem értékelek számba vehető szereplőként.

A nem bírói típusú alapjogvédelmi szervek valamilyen szempontból nem rendelkeznek a bíróságokat megillető jogállási és hatásköri jellemzők teljességével. Ez jelentheti a függetlenség korlátozottságát ugyanúgy, mint azt, hogy az adott szerv nem feltétlenül hozhat kötelező döntést (ehelyett például csak ajánlást tehet), illetve döntése bíróság előtt megtámadható, tehát nem végleges (Somody 2010: 5). E szervek eljárásainak azonban nem csak hátrányai vannak: gyorsaságuk és rugalmasságuk az alapjogvédelmi intézményrendszer értékes, a rendesbíróságok tevékenységét jól kiegészítő elemeivé teheti őket. A létező intézményrendszert szemlélve az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) alkalmasságát érdemes vizsgálatnak alávetni.

a) Alapvető jogok biztosa

Az ombudsman-típusú alapjogvédelem a rendszerváltás óta része a hazai intézményrendszernek. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a szakosított biztosok által alkotott rendszer kezdeti formájához képest mára teljesen átalakult, 2012 óta az alapvető jogok biztosa tölti be az általános hatáskörű ombudsman szerepét. Az egykori szakosított biztosok

⁴⁸ 54/2001. (XI. 29.) AB határozat, 13/2002. (III. 20.) AB határozat, 1/2008. (I. 11.) AB határozat, 21/2010. (II. 25.) AB határozat.

⁴⁹ Ebben a koherens rendszerben, az ügy fokozott politikai érzékenysége miatt egyfajta átmeneti megingásként lehet értékelni a 2006 őszi tömegosztatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvény (az úgynevezett semmisségi törvény) alkotmányosságát kimondó 24/2013. (X. 4.) AB határozatot. Az ügy alapjául szolgáló törvény 2011-ben, évekkel a 2006-os események után azt mondta ki, hogy a tömegosztatásokhoz kapcsolódóan a törvényben meghatározott bűncselekmények elkövetését megállapító ítéletek semmisnek tekintendők, amennyiben az elítélés vagy a megállapítás alapját kizárólag rendőri jelentés, illetve rendőri tanúvallomás képezte. A határozatot a bírói függetlenségre jelentett kockázatok szempontjából részletesen elemezte Majtényi, Somody és Vissy (2013).

közül ketten igen korlátozott jogosítványokkal az általános biztos helyetteseivé váltak⁵⁰, az adatvédelmi biztos intézménye pedig megszűnt, hasonló szerepet a NAIH volna hivatalos betölteni.⁵¹

Az alapvető jogok biztosa független parlamenti méltóság, jogállását az Alaptörvény szabályozza.⁵² Az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja, tevékenységéről évente be kell számolnia. Csak a törvényeknek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható. Hatásköre általános jellegű, valamennyi alapjogi visszáság ügyében vizsgálódhat szinte valamennyi hatóságnál, lehetősége van egyebek mellett a rendvédelmi szerveknél, így a Terrorelhárítási Központnál tapasztalható visszáságok kivizsgálására is.⁵³ Általában egyedi kérelmek alapján, kivételesen azonban hivatalból is eljárhat. Vizsgálati jogosítványait a törvény meglehetősen széles körben állapítja meg. Intézkedései ajánlás-jellegűek, a kötelező erőt nélkülözik – az intézmény jellege miatt tekintélyét a nyilvánosság ereje alapozza meg.

A hozzá hasonló nemzeti intézmények függetlenségének megítélésében kulcsszerepe van a Párizsi Elveknek⁵⁴, melyek számos garanciális követelményt támasztanak például a jelölési és megválasztási folyamattal, a szükséges szavazati többséggel, a biztosítandó mentelmi joggal és a költségvetési függetlenséggel kapcsolatban. 2016-ban az alapvető jogok biztosa az elveknek való megfelelés szempontjából a legmagasabb, „A” jelű minősítést kapta a 2014 októberét megelőző egyéves időszakra.⁵⁵

Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy a jogszabályi háttér alkalmas az alapvető jogok biztosa független státuszának biztosítására. A képet némileg árnyalja, hogy míg a Párizsi Elvek szerint például a nemzeti intézmények civil szervezetekkel való kapcsolattartása esszenciális kritérium a hatékony működéshez (Sziklay 2011: 87), az alapvető jogok biztosát 2014 szeptemberében meglehetősen megalázó körülmények között rendelte maga elé a parlament igazságügyi bizottsága, mivel a Magyar Nemzet megírta, hogy a biztos hivatala egyeztetett a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) nevű civil szervezettel a túlcsera-programról szóló jelentésük közzététele előtt.⁵⁶ Az ügyben végül kifejezetten azért

⁵⁰ Plasztikus látéletet ad erről a 3002/2012. (VI. 21.) AB végzés. Önálló hivatala betöltésének utolsó napjaiban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a néhány nappal később hatályba lépett, és őt hatáskörétől megfosztó, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény egyes rendelkezései megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság a beadvánnyal érdemben nem foglalkozott, a beadvány visszautasításának oka az volt, hogy a jövő nemzedékek biztosa az új jogszabály hatályba lépésével elveszítette önálló indítványozási jogát, felettese, az alapvető jogok biztosa pedig nem osztotta alkotmányossági aggályait.

⁵¹ Ezzel a kvázi jogutódlással a következő pontban foglalkozom.

⁵² Alaptörvény 30. cikk.

⁵³ Ajbvt. 18. § (1) bekezdés f) pont.

⁵⁴ Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

⁵⁵ Global Alliance of National Human Rights Institutions: Chart of the Status of National Institutions, Accreditation status as of 5 August 2016.

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf

⁵⁶ „Ombudsmani meghallgatás: fegyelmet kapott az egyik ügyintéző”, Mandiner, 2014. szeptember 30. http://jog.mandiner.hu/cikk/20140930_ombudsmani_meghallgatás_fegyelmet_kapott_az_egyik_ugyintezo

vonták felelősségre az ombudsmani hivatal egyik munkatársát, mert egy érintett civil szervezettel levelezést folytatott a jelentés közzétételéről. Az egyeztetés tényét a parlament igazságügyi bizottsága egyfajta *vád*ként fogalmazta meg az alapvető jogok biztosával szemben, aki először *tagadta* a történeteket, majd *elismerte*, hogy kommunikáltak a TASZ-szal, azzal, hogy a jelentés közzétételének idejéről nem egyeztettek. A meghallgatás során fel sem merült, hogy a Párizsi Elvek értelmében a történetek a hivatal normális működésének kereteibe tartoznának, és az eset csak annyit jelez, hogy az ombudsman ellátja feladatait. A konkrét esetben az alapvető jogok biztosát a Párizsi Elvek betartása miatt számoltatták el az Országgyűlés, megvalósítva ezzel az elvek megsértését.

Majtényi László megfogalmazásában az ombudsman intézménye lehet egyfajta „szépségtapaszt”, a demokráciapítés legjobb szándéka mellett egyúttal a demokrácia hiányát is leplező szerepben (Majtényi 2014: 1) – ennek megítélése egészen biztosan nem önmagában a szabályozási háttér minőségének függvénye. Mégis elmondható, hogy bár az alapvető jogok biztosának függetlensége is összetett kérdés, a jogszabályi háttér a független státuszt megfelelően biztosítja, ezért a biztost nem volna meggyőző a függetlenség hiánya miatt kizárni az alkalmas intézmények közül.

Az alapvető jogok biztosával szemben felvethetőek ugyanakkor hatásköri érvek: hogyan akadályozna meg az ombudsman bármilyen alapjogsérelmet a titkos információgyűjtés folyamatában, ha nem rendelkezik az ehhez szükséges eszköztárral?⁵⁷ Az, hogy az alapvető jogok biztosa akár az engedélyezés, akár a felügyelet körében valódi funkciókat lásson el, hatósági karakter nélkül elképzelhetetlen. Példaként említhető, hogy korábban az adatvédelmi biztosnak voltak bizonyos hatósági jogosítványai – határozatban rendelkezett el a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását vagy törlését, megtilthatta a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, illetve felfüggeszthette az adatok külföldre továbbítását. A határozattal szemben bírósági felülvizsgálatnak volt helye. Hasonló volt a helyzet a ritkán alkalmazott titokfelügyeleti eljárásban, melynek során, ha az adatvédelmi biztos a minősített adat minősítésének megszüntetésére vagy módosítására szólította fel a titokgazdát, amennyiben a titokgazda nem fordult bírósághoz, a minősítés meghatározott határidő eltelével a biztos felszólításában foglaltaknak megfelelően módosult (Jóri 2010: 24).

Az alapvető jogok biztosának hatásköre csak a jogszabályi környezet függvénye, bevonása egy nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésre vonatkozó speciális, kifejezetten erre a célra létrehozott, hatósági típusú eljárásban elfogadható megoldás. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy szerepe nem lehet kizárólagos: határozatainak bírósági felülvizsgálatát minden esetben biztosítani kell.

b) Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

A két másik szakosított biztossal ellentétben az adatvédelmi biztos nem vált az alapvető jogok biztosának harmadik helyettesévé. A hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnt, helyette pedig megkezdte működését a

⁵⁷ Hasonló fontosságú kérdés az alapvető jogok biztosa vizsgálati jogköreinek korlátozottsága a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő vizsgálata során (Ajbtv. 22. § (2) bekezdés és Ajbtv. 23. §).

NAIH, melynek létrehozatalára az Alaptörvény adott felhatalmazást. A mértékkel kapcsolatban olvasható nem hivatalos magyarázatok a függetlenség szempontjából sem kifejezetten megnyugtatóak.⁵⁸

A kimondott indokolás szerint a jogalkotó az adatvédelmi biztos intézménye megszüntetését kifejezetten egy hatósági jogkörökkel rendelkező intézmény felállításának szükségességével támasztotta alá. Az elvek szintjén valóban sikerült az új intézményt az Európai Unió által megkívánt független adatvédelmi ellenőrző hatóság koncepciójával összehangolni, a NAIH első ránézésre úgy tűnik, hogy megfelel egy független szervvel szemben támasztható követelményeknek (Szabó és Hidvégi 2014, 72.). A NAIH autonóm államigazgatási szerv, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyástól mentesen látja el, költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Mint az autonóm államigazgatási szervekre általában, a NAIH-ra is igaz ugyanakkor, hogy függetlensége relatív, a végrehajtó hatalomtól paradox módon pont az államigazgatás részeként kellene elkülönülnie.

A függetlenségedeficit tetten érhető eleme, hogy míg az adatvédelmi biztost a köztársasági elnök javaslatára a képviselők kétharmada választotta, a NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Tehát egyszerűen fogalmazva, a hatóság elnöke az lesz, akit erre a pozícióra a miniszterelnök alkalmasnak talál. Mindez elsősorban nem államszervezeti értelemben kérdőjelezi meg a NAIH függetlenségét, hanem kifejezetten az ellenőrzött szervezetektől való függetlenség iránt támaszt kétségeket (Szabó és Hidvégi 2014: 72). Ezt az általuk megfogalmazott gyanút Szabó és Hidvégi alá is támasztotta, amikor a NAIH adatvédelmi hatósági eljárásait értékelve megállapították, hogy a NAIH az állammal szemben a magán-adatkezelőkhöz képest mind a lefolytatott eljárások számát, mind a jogsértések megállapítását, mind pedig a kiszabott bírságok nagyságát tekintve jelentősen nagyobb megértést tanúsít. A vizsgálat az önkormányzatokat érintő hatósági eljárások áttekintése során politikai elfogultságot is megállapított (Szabó és Hidvégi 2014: 73-74).⁵⁹

Ennek alapján megalapozottan állítható, hogy a NAIH a függetlenség hiánya miatt nem alkalmas arra, hogy a titkos információgyűjtés feletti kontroll részese legyen.

⁵⁸ „Az adatvédelmi biztos esetében ez az út azért nem volt járható, mert az Európai Unió szigorú irányelve a tagországok adatvédelemre létrehozott szervének teljes függetlenségét ('complete independence') írja elő, melyet az EU Bírósága egy 2010 márciusában Németországot elmarasztaló ítéletében meg is erősített. Az adatvédelmi biztost ezért nem lehetett se helyettesítésként degradálni, sem pedig egyszerűen felszámolni. Ki kellett találni egy új szervet – a kormányfő javaslata alapján 9 évre kinevezett – vezetővel az élén, mégpedig egy újszerűnek tűnő másik adatvédelmi törvénybe ágyazva.” (Kerekes 2012: 80)

A szándéktól függetlenül érdemes megjegyezni, hogy a luxemburgi bíróság az adatvédelmi biztos pozíciójának megszüntetésével kapcsolatban az Európai Bizottság által megindított kötelezettségszegési eljárásban kimondta, hogy Magyarország megsértette az uniós jogot, mivel a személyes adatok védelméért felelős hatóságok függetlensége megköveteli, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák a megbízatások időtartamait.

⁵⁹ A vizsgálat a 2012-től 2014. első hét hónapjának végéig terjedő időszakot fedte le.

Következtetések

Áttekintve az eldöntendő kérdéseket, a tanulmányban arra kerestem a választ, hogy melyik az a szerv, amely a függetlenség foka, illetve a rendelkezésére álló hatáskörök és a szakértelem szempontjából a legalkalmasabb a titkos információgyűjtés feletti kontroll ellátására, és az információgyűjtés folyamatának melyek azok a pontjai, melyeken a kontrollt végző szerv számára a magánszféra védelmében beavatkozási lehetőséget szükséges biztosítani.

A függetlenség és a szakértelem szempontjai között rangsorolva a Bíróság mérlegelésével ellentétben a függetlenséget helyezem előtérbe, mert azt semmi sem zárja ki, hogy egy megfelelő hatáskörökkel felruházott, a végrehajtó hatalomtól megfelelően elkülönült szerv idővel megszerezze a hatékony külső kontroll biztosításához szükséges ismereteket – ez az út a másik irányba viszont nem járható. Ebből a kiindulási pozícióból a végrehajtó hatalom részeseként politikai szempontokat érvényesítő minisztert zárom ki először az alkalmas szervek sorából. A miniszternek sem az engedélyezés, sem a folyamat bármely későbbi eleme során nem juttatható szerep. A Bíróság döntése alapján egyértelműen kizárható továbbá bármilyen olyan szerv, melynek működése a nyilvánosság elől rejtve zajlik. Ez a következtetés szintén összeegyeztethető a függetlenség követelményével: mivel a nyilvánosság a függetlenség első számú biztosítója, a külső kontrollt nem bízhatjuk sem az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságára, sem más hasonló formációra. Az általa végzett feladatok jellegét tekintve logikus választás volna a NAIH, ez a szerv azonban a függetlenség előkérdésén szintén elbukik. A titkos információgyűjtés az alapjogokra kiemelt kockázatot jelent, a végrehajtó hatalom féken tartását aligha várhatjuk egy olyan szervtől, melynek vezetőjét a végrehajtó hatalmi ág vezetője ülteti székébe. Az elemzés a létező intézményrendszerre koncentrált, de természetesen a külső kontroll megvalósítása elképzelhető bármilyen új, kifejezetten erre a célra létrehozott független szerv bevonásával is. Ennek lehetőségeiről csak találgathatunk, az azonban nagy biztonsággal állítható, hogy az ellenőrzött szervektől való függetlenséget a NAIH-nál magasabb szinten kell biztosítani.

A függetlenség szempontjából a vizsgált szervek közül az alapvető jogok biztosa kiállja a próbát. A hatáskörének soft-jellegével kapcsolatos érvek szintén kezelhetők, elképzelhető volna, hogy a titkos információgyűjtés kontrolljának újraszabályozásakor a jogalkotó olyan hatáskörökkel vértessze fel a biztost, mely a vizsgálódáson túl alkalmassá tenné őt az észlelt alapjogsértések azonnali megszakítására is. A Bíróság az ombudsmanon a bírói hivatás betöltésére való alkalmasságot kérte számon, az esetjog rugalmasságát látva azonban úgy tűnik, hogy ezt a követelményt is át lehetne hidalni, ha a biztosnak a kontroll ellátására nem csak jogszabályi lehetősége volna, hanem azt valóban el is látná.

Az alapjogvédelmi intézmények közül egyedül a rendesbíróság az, melynek függetlenségét összességében a közelmúlt eseményei sem kezdték ki számottevő mértékben, hatáskörei pedig egyúttal a terület jelentős újraszabályozása nélkül is alkalmassá teszik a feladat ellátására. A bíróságokba vetett bizalom szempontjából fontos hangsúlyozni, hogy a garanciák teljességét a rendesbírósági intézményrendszer tekintetében is csak akkor feltételezzük, ha a titkos információgyűjtés feletti kontroll a bírósági intézményrendszer szerves részévé válik, nem pedig egy elszigetelt, a végrehajtó hatalom által könnyebben megkönyvékezhető különbíróság keretein belül szerveződik.

A Kormány a bíróságokat az EJEB előtt folyó eljárásban a szükséges speciális szakértelmet nélkülöző, a feladat ellátására alkalmatlan szervekként írta le, mindezt a meg-

vizsgálható adatok jellegével, a kockázatértékelésben rejlő szubjektivitással, a nemzetbiztonság politikai természetével, valamint a Kormánynak biztosított széles mérlegelési jogkörrel alátámasztva. Ebben a felsorolásban a Kormány, szándékával ellentétben, éppen annak adta kimerítő számba vételét, hogy miért volna égető szükség a bíróságok bevonására. Az alapjogok védelme kifejezetten a mérlegelés szubjektivitásának korlátozását, valamint a politikai megfontolások és a Kormány mozgásterének jogi eszközökkel való féken tartását követeli, függetlenül attól, hogy a végrehajtó hatalom maga igényli-e saját hatásköreinek korlátozását. Fontos kiegészítő szempont, hogy a Kormány szerint nem lehet olyan pozitív jogot létrehozni a szóban forgó területen, amely a bírósági döntéseknek jogalapot szolgáltató egzakt kritériumokat határoz meg. Ezt az álláspontot az Emberi Jogok Európai Bírósága nem osztotta, az ítélet szerint nem csak a kontroll rendszerén, hanem a szabályozás színvonalán is változtatni kell az egyezményesértés kiküszöböléséhez. Mindenesetre az egészen biztos, hogy ha a Kormánynak nincsenek érvei a bíróságok meggyőzésére az információgyűjtés engedélyezésének szükségességéről és a folyamat jogszerűségéről, ennek okát nem a bírói kar felkészületlenségében kell keresni. A szakértelem hiánya kapcsán továbbá érdemes rögzíteni, hogy a bíróság az igazságügyi szakértői hálózatra támaszkodva problémamentesen boldogul a jogon kívül eső, különleges szakértelmet igénylő ügyekben is.

A beavatkozások ütemezése elsősorban a terrorelhárításért felelős szerv munkájának zavartalansága miatt fontos. Ebből a szempontból a bűncselekmények gyanúja miatt elrendelt titkos információgyűjtésnél működő kivételes engedélyezés lehetőségének fenntartása mellett foglalkozni állást, azzal, hogy ezt a sürgősségi intézkedést rövid és szigorúan meghatározott időtartamon belüli bírósági felügyeletnek kell alávetni. Ha a kivételes engedélyezés esete nem áll fenn, a bíróság előzetes engedélyező szerepétől nem lehet eltekinteni, hiszen ha a jogsértés megtörtént, azt semmiféle utólagos felülvizsgálat nem fordíthatja vissza. Az érintett utólagos, nemzetbiztonsági kockázatot nem jelentő időpontban történő értesítése szintén nem mellőzhető, másként a jogorvoslatához fűződő alapjog teljesen kiüresedik. Ha a folyamat két végpontján megfelelő garanciák biztosítják a magánszféra védelmét, a folyamat közben a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelések zavartalansága a prioritás, ehhez azonban szükséges további garancia, hogy az ellenőrzéssel lefedett időtartam ne legyen túl hosszú, a hosszabbítást pedig szintén bíróság engedélyezze, méghozzá az ezt alátámasztó indokok ismeretében.



3. ábra: Idővonal, a titkos megfigyelés folyamatának egy lehetséges modellje

	kivételes engedélyezés	előzetes engedélyezés	utólagos értesítés a megfigyelésről	utólagos felügyelet
Létezen vagy ne létezen?	☒	☒	☒	☒
Milyen szerv végezze?	a titkos megfigyelés végrehajtásáért felelős szerv	bíróság	a titkos megfigyelés végrehajtásáért felelős szerv	bíróság

3. táblázat: A titkos megfigyelés folyamatának egy lehetséges modellje

Zárszó és jövőkép

Magánélet és bizonytalanság – a cím arra utal, hogy az öntudatlanul elfogadott tradeoff jegyében könnyedén hozunk áldozatokat magánszféránkból, az áldozat nagysága azonban ugyanúgy bizonytalan, mint az ettől remélt biztonság bekövetkezése (Székely, Somody és Szabó 2017a, 2017b).⁶⁰ A terrorizmus fenyegetéseitől megrendült biztonság helyreállítása nemzetbiztonsági szakkérdés, a magánszférára leselkedő kockázatok mérséklése azonban ettől eltérően elsősorban jogi kérdés, melyet nem a biztonságunkra jelentett fenyegetések elhárítására hivatott szervek igényeinek megfelelően kell megválaszolni.

A titkos információgyűjtés az elrendelés okára való tekintet nélkül igen mély beavatkozást jelent az egyén magánszférájába. Az alapjogkorlátozás alkotmányos tesztje alapján a magánszférához való jog lényeges tartalmát a korlátozás nem érintheti. De ugyan mi marad a lényeges tartalomból, ha valakinek minden on- és offline közlését megismerik, Google keresései alapján gondolatai jó részét kifürkészik és a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai élőben figyelik, ahogy gyerekeinek mesét olvas, lecsót készít, vagy zuhanyzáshoz készülődve levetkőzik? Ilyen súlyos kockázat esetén különösen fontos kételkednünk minden, a szükségességi-arányossági logikán rést ütő, és az alapjogkorlátozást homályos politikai indokokkal alátámasztani igyekvő érv helyességében.

A technológia fejlődésével magánéletünk kiszolgáltatottsága inkább fokozódik, mint csökken. Az Emberi Jogok Európai Bírósága arra figyelmeztetett, hogy a technológiai fejlődés egyre égetőbbé teszi a magánélethez való jog Egyezmény szerinti védelmét; ideális esetben a megfigyelési módszerek fejlődésével együtt fejlődőnének az alapjogokat védő garanciák.⁶¹ A Belügyminisztériumban jelenleg is folyamatban van az új törvényjavaslat szövegezése, a tét pedig igen magas. Nyilvános vita híján egyelőre csak bizakodhatunk, hogy a minisztérium olyan szabályozási megoldásban gondolkodik, amely a választott intézményeket tekintve alkalmas az alapjogvédelem szempontjainak hatékony érvényesítésére. Az elemzés a mérlegelendő szempontok tisztázásához kívánt hozzájárulni.

⁶⁰ A privacy-security tradeoff tarthatatlanságának jól feldolgozott nemzetközi szakirodalma van, e körben említhető például Pavone és Degli Esposti (2010), illetve Moore (2011) ezzel foglalkozó tanulmánya.

⁶¹ *Copland v. The United Kingdom*, judgment of 3 July 2007, no. 62617/00, 41.

Irodalom

- Jóri András, „Az adatvédelemért és az információszabadságért felelős biztos intézményéről”, *Fundamentum*, XIV. évf. (2010) 2. szám, 20-29. old. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/10-2-02.pdf>
- Kerekes Zsuzsa, „Lejtőn az információszabadság”, *Fundamentum*, XVI. évf. (2012) 2. szám, 74-89. old. <http://www.fundamentum.hu/onkormanyzatisag/cikk/lejton-az-informacioszabadsag>
- Kukorelli István (szerk.), *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- Majtényi László, „A független ombudsmanintézményeket helyre kell állítani, az alapvető jogok biztosától pedig továbbra is elvárható a jogállami jogvédelem”, *MTA Law Working Papers*, 2014/47. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_47_Majtényi.pdf
- Majtényi László, Somody Bernadette és Vissy Beatrix, „Jobbhorog a bírói függetlenségre”, *Élet és Irodalom*, LVII. évf. (2013) 43. szám. <http://www.ekint.org/fuggetlen-igazsagszolgalattas/2013-10-25/majtényi-laszlo-somody-bernadette-vissy-beatrix-jobbhorog-a-biroi-fuggetlenségre>
- Moore, Adam D., „Privacy, security, and government surveillance: Wikileaks and the new accountability”, *Public Affairs Quarterly*, Vol. 25. (2011) No. 2., pp. 141-156 <https://www.law.upenn.edu/institutes/cerl/conferences/ethicsofsecrecy/papers/reading/Moore.pdf>
- Pavone, Vincenzo and Sara Degli Esposti, „Public assessment of new surveillance-oriented security technologies: Beyond the trade-off between privacy and security”, originally published online 26 August 2010 <http://dx.doi.org/10.1177/0963662510376886>
- Szabó Máté Dániel és Hidvégi Fanny, „Két ítélet és végrehajtásuk. Az Európai Bíróságnak az adatvédelmi biztosról és az adatmegőrzésről szóló ítéletei és azok utóélete Magyarországon”, *Fundamentum*, XVIII. évf. (2014) 4. szám, 69-82. old. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/14-4-06.pdf>
- Somody Bernadette, „Alapjogvédelem a bírászkodáson túl – Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon”, *Fundamentum*, XIV. évf. (2010) 2. szám, 5. old. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/10-2-01.pdf>
- Székely Iván, Somody Bernadette és Szabó Máté Dánie, „Biztonság és magánélet: az alku-modell megkérdőjelezése és meghaladása I. rész: Társadalomelméleti és szociológiai megközelítések”, *Replika*, 103. szám (2017a)
- Székely Iván, Somody Bernadette és Szabó Máté Dánie, „Biztonság és magánélet: az alku-modell megkérdőjelezése és meghaladása II. rész: Jogi és döntéstámogatási megközelítések”, *Információs Társadalom*, XVII évf. 1. szám (2017b), 7-23. old. <http://dx.doi.org/10.22503/infars.XVII.2017.1.1>
- Sziklay Júlia, „Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa”, *Nemzet és Biztonság*, IV. évf. (2011) 10. szám, 86-90. old. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/sziklay_julia-az_ombudsman_nemzeti_emberi_jogi_intezmenyi_nhri_statusa.pdf

Pásztor Emese 2011-ben végzett az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Jelenleg az Eötvös Károly Intézet kutatója, emellett pedig az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának és az egyetem Master in European Human Rights képzésének hallgatója. Korábban tanácsadóként dolgozott a közigazgatásban, rendészeti jogi területen. Alkotmányjogi PhD tanulmányait 2014-ben kezdte, kutatási területe a magánszféra védelme és a magánszférát érintő állami beavatkozások terjedelme, különös tekintettel a család magánszférájára. 2016-ban jogi szakvizsgát tett, magyarul, angolul és spanyolul beszél.