

A strasbourgi beadványban előadott érvek - kivonat a beadványból -

Tények

Az, hogy a magyar terrorelhárító szerv az egyének jogait hatékonyan védelmező, adekvát garanciák nélkül, pusztán miniszteri engedély alapján jogosult a magánszférába behatoló titkos megfigyelést folytatni, sérti a Kérelmező magánszemélyeknek mint e titkos megfigyelési tevékenység potenciális áldozatainak az Európai Emberi Jogi Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6., 8. és 13. cikkében biztosított emberi jogait. E jogsérelmek tényalapját (1) a terrorelhárító szerv titkos megfigyelési tevékenységének alapjául szolgáló szabályozás megalkotása, valamint (2) a Kérelmezőknek a szabályozás alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszát elutasító alkotmánybírószági döntés képezi. Kérelmezők ezeket ismertetik a tényleírásban.

(1) A terrorelhárító szerv titkos információgyűjtésére vonatkozó szabályozás

Az Országgyűlés az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvényben a terrorizmus elleni küzdelmet a Rendőrség feladataként határozta meg, egyúttal 2011. január 1-jei hatállyal a Rendőrség szervezetrendszerén belül önálló terrorizmust elhárító szervet hozott létre. A terrorelhárító szerv feladatait a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rend. értelmében a Terrorelhárítási Központ látja el. A terrorelhárító szervre vonatkozó szabályokat a törvényhozó a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (a továbbiakban: Rtv.) fektetette le; a szervezet hatásköreinek katalógusát e törvény 7/E. §-a tartalmazza.

E szabályok 2011-ben átfogó módosításon estek át; ma hatályos tartalmukat a 2011. évi CCVII. törvénnyel bevezetett változtatások érvénybe lépésével, 2012. január 5-én nyerték el. Az Egyezmény alkalmazása szempontjából direkt relevanciával a szabályozásnak az a része bír, amely a terrorelhárító szerv feladatai ellátásához kapcsolódó titkos megfigyelés szabályait rendezi.

A terrorelhárító szerv titkos információgyűjtésének jogalapját és tartalmát az Rtv. 7/E. § (2)-(3) bekezdése rögzíti. E szabályok széleskörű beavatkozást engednek a megfigyelték magánszférájába. A terrorelhárító szerv jogosult magánlakást titokban átkutatni, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíteni, a lakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelni és rögzíteni, postai küldeményt, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbontani, ellenőrizni és annak tartalmát technikai eszközzel rögzíteni, elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerni, az észlelteket technikai eszközzel rögzíteni, valamint a számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerni és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíteni és felhasználni [Rtv. 69. § (1) bekezdés; Nbtv. 56. § (1) bekezdés].

A titkos információgyűjtés előbbiekben felsorolt eszközeinek és módszereinek alkalmazására a terrorelhárító szerv számos feladatával összefüggésben nyert felhatalmazást. Attól függően azonban, hogy a titkos megfigyelés a terrorelhárító szerv mely feladatköréhez kapcsolódik, a szabályozás differenciál a polgárok magánszféráját védő garanciák tekintetében. Az Rtv. ugyanis különböző engedélyezési rendszert kapcsol a terrorelhárító szerv konkrét bűncselekmények elkövetéséhez kapcsolódó, bűnüldözési célú rejtett megfigyelési tevékenységéhez [Rtv. 7/E. § (2) bekezdés] és az ennél sokkal általánosabb jellegű információgyűjtést lehetővé tevő, nemzetbiztonsági célú megfigyeléséhez [Rtv. 7/E. § (3) bekezdés]. Az engedélyezési rendszer közötti különbségek mindenekelőtt az engedélyezés mércéjét adó törvényi tényállásokban és az engedélyezők jogállásában érhetőek tetten.

Az Rtv. 7/E. § (2) bekezdése alapján a terrorelhárító szerv az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés aa)-ac) alpontjaiban és c) pontjában meghatározott feladatköreihez, nevezetesen a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti terrorcselekmény, légi jármű hatalomba kerítése, illetve emberrablás, valamint az e bűncselekményekkel összefüggő más bűntények megelőzéséhez, felderítéséhez, megszakításhoz, e bűncselekmények elkövetőinek elfogásához, továbbá a kiemelten védett vezetők személyének védelméhez igénybe vett titkos megfigyeléshez a szabályozás a bűnüldözési célú titkos információszerezésre vonatkozó, az Rtv. VII. fejezetében rögzített szabályokat rendeli alkalmazni. A magánélet e szabályok szerint történő titkos megfigyelését a törvény az alapjogok érvényesülését szolgáló szigorú garanciákhoz köti, mindenekelőtt azzal, hogy a titkos megfigyelés elrendelését előzetesen (kivételesen utólagosan - vö. Rtv. 72. §) beszerzett bírói engedélyhez köti, és az engedélyezés lehetőségét csak a törvényben meghatározott súlyos bűncselekmények felderítésével, valamint körözött személy felkutatásával összefüggésben nyitja meg.

Másképpen alakul az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésén alapuló titkos információgyűjtés, amely a terrorelhárító szerv nemzetbiztonsági célt szolgáló feladataihoz kapcsolódóan ad felhatalmazást a rejtett megfigyelésre. Az Rtv. jelenleg két ilyen feladatkört jelöl meg: (i) a terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések megelőzését, felderítését és elhárítását célzó, Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit szolgáló tevékenységet [Rtv. 7/E. § (1) bekezdés ad) alpont], továbbá a (ii) háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók folytán külföldön bajba jutott magyar állampolgárok kimentésével összefüggő információgyűjtési tevékenységet [Rtv. 7/E. § (1) bekezdés e) pont]. Az e feladatokhoz kapcsolódó titkos megfigyelés elrendelését nem bíró, hanem az igazságügyminiszter engedélyezi; a titkos megfigyelés pedig nem a rendőrségi, hanem a nemzetbiztonsági törvény előírásai (Nbtv. 53-60. § és 38-52. §) szerint történik. E szabályok nem tartalmazzak további megkötést a titkos megfigyelés engedélyezésének jogalapját illetően, így a titkos megfigyelés e típusa az információk megszerzésére okot adó körülmények jóval szélesebb spektrumát fogja át, mint a bűnüldözési célú. Míg ugyanis a bűnfelderítési célú megfigyelés tekintetében az engedélyezés jogilag szorosan kötött, hiszen arra csak a törvényben meghatározott súlyos bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetén nyílik lehetőség, addig a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés megalapozásához nincs hasonlóan egzakt tételes joganyag. Az

Nbtv. 53. § (2) bekezdése előírja ugyanakkor, hogy titkos információgyűjtés alkalmazására csak abban az esetben kerülhet sor, ha a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetőek meg.

További különbség a nemzetbiztonsági és a rendőrségi törvény szabályai szerinti engedélyezés között, hogy míg a bűnfelderítési célú titkos megfigyelés esetén a bíró az általa engedélyezett titkos információgyűjtés során szerzett és rögzített adatokat bármikor jogosult megismerni [Rtv. 74. §], addig az engedélyező miniszternek nincs ilyen joga. Ennek következtében a miniszter - a bíróval ellentétben - anélkül dönt az alapesetben legfeljebb 90 napig tartó megfigyelés további 90 nappal történő meghosszabbításáról, hogy tisztában lenne az információgyűjtés eredményességével.

A már megszerzett adatok felhasználását illetően is azonosítható egy lényeges különbség a kétfajta megfigyelés között: míg a bíró által engedélyezett bűnüldözési célú titkos megfigyelés esetén az Rtv. alapján a megfigyelés befejezését követő 8 napon belül meg kell semmisíteni a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információt vagy az ügyben nem érintett személy adatait [Rtv. 73. § (3) bek.], addig a nemzetbiztonsági törvény ilyen kötelezettséget nem tartalmaz.

(2) Kérelmezők alkotmányjogi panaszát elutasító alkotmánybírói döntés

A fent részletezett szabályozással szemben a Kérelmezők az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján 2012. június 15-én alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő. Ebben indítványozták az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése azon szövegrésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, amely miniszteri engedély alapján, az Nbtv. szabályainak alkalmazásával teszi lehetővé titkos megfigyelésüket. Alkotmányjogi panaszukban Magyarország Alaptörvényének VI. cikkében biztosított, a magán- és családi élet, az otthon és a kapcsolattartás tisztelgésben tartásához, valamint a személyes adatok védelméhez való joguk sérelmére hivatkoztak. A kifogásolt szabályozás alaptörvény-ellenességét Kérelmezők azzal indokolták, hogy az úgy nyújt lehetőséget a terrorizmust elhárító szerv számára a titkos információgyűjtésre, hogy közben adós marad az alapjogok érvényesülését biztosító garanciákkal. Alkotmányjogi panaszukban a Kérelmezők kitértek arra, hogy a terrorizmust elhárító szerv jogköréhez hasonlóan alapjogsértőnek tartják a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok miniszteri engedélyen alapuló rejtett felderítési tevékenységét is, hiszen az éppúgy mellőzi az alapjogok figyelembe vételének hatékony jogvédelmi biztosítékait, de az Nbtv.-t közvetlenül nem támadhatták meg, mivel az Abtv. 26. § (2) bekezdésén alapuló alkotmányjogi panasz csak azokkal a jogszabályokkal szemben terjeszthető elő, amelyek a panasz benyújtását megelőző 180 nappal nem régebben léptek hatályba, amely feltétel az Nbtv. esetében nem állt fenn. Az Nbtv. releváns szabályait ugyanakkor az Alkotmánybíróság - a szoros tartalmi összefüggés miatt - hivatalból vizsgálat alá vette.

Kérelmezők alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság érdemi elbírálásra befogadta, az ügyben született érdemi döntést a testület 2013. november 18-án kelt 32/2013. (XI. 22.) AB határozata tartalmazza. Határozatának rendelkező részében a testület kötelező hatályú alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a miniszter a titkos információgyűjtés engedélyezéséről hozott határozatát a külső kontroll hatékonysága érdekében köteles indokolni, az indítványt azonban az alábbi érvek alapján megalapozatlannak tartotta.

Az Alkotmánybíróság a panaszosok érvelésével egyetértve, az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatát is szem előtt tartva leszögezte, hogy a titkos információgyűjtési eszközök és módszerek alkalmazásának engedélyezésével az alapjogokat súlyosan sértő beavatkozást hagy jóvá, amit csakis törvényben szabályozott, világos engedélyezési eljárási rend és külső kontrollmechanizmusok ellensúlyozhatnak [92]. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor vitatta a panaszosoknak azt az érvelését, hogy a titkos megfigyeléssel okozott alapjog-korlátozással szemben, vezérelje azt bármely legitim cél, csak a bírói kontroll jelenthet hatékony jogvédelmet. Míg a bűnüldözési feladatokat kiszolgáló titkos információgyűjtés szükségképpen feltételezi a bírói ellenőrzést, ugyanez a testület szerint nem mondható el a nemzetbiztonsági megfontolások alapján folytatott titkos megfigyelésről. A bűnüldözési célt szolgáló információgyűjtés az Alkotmánybíróság szerint azért nem nélkülözheti a bírói engedélyezést, mert annak funkciója végső soron az igazságszolgáltatás segítése, a büntetőjogi felelősségre vonást megalapozó adatok beszerzése, amely nem képzelhető el igazságszolgáltatás kontrollja nélkül [103]. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági feladatok ellátása érdekében végzett, általános jellegű titkos információgyűjtés engedélyezése azért tartozik az igazságügyért felelős miniszter hatáskörébe, mert a nemzetbiztonsági kockázatok kivédése politikai döntéseket igényel, s mint ilyen a végrehajtói hatalom és nem az igazságszolgáltatás felelősségi körébe tartozik [104-105].

Az Alkotmánybíróság szerint az engedélyezési rendszer jogilag szabályozott eljárási rendje már önmagában is tartalmaz arra vonatkozó jogi garanciát, hogy az engedélyező miniszternek az érintett alapjogok és az azok korlátozását igénylő nemzetbiztonsági érdek fontossága közötti mérlegelése ne vezessen a magánszférához való jog szükségtelen vagy aránytalan mértékű korlátozásához. E garanciát az Alkotmánybíróság abban látja, hogy az Nbtv. 53. § (2) bekezdése rögzíti a titkos megfigyelés ultima ratio jellegét, vagyis azt, hogy titkos megfigyelés engedélyezésére csak akkor kerülhet sor, ha a szükséges adatok más módon, hagyományos nyomozati eszközökkel nem szerezhetők be [106].

Az AB nem osztotta a panaszosoknak azt a nézetét, hogy a miniszteri engedélyre alapított titkos megfigyelést a szabályozás nem vonja hatékony külső kontroll alá [114-122]. Az alapvető jogok védelmének garanciáját jelentő külső kontrollt a miniszteri engedélyezés esetében az Alkotmánybíróság két, az Országgyűléshez kötődő jogállású intézmény működésében, nevezetesen az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának (a továbbiakban: Bizottság) és az Alapvető Jogok Biztosának (a továbbiakban: Ombudsman) vizsgálati és intézkedési jogosítványaiiban látja.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Bizottság széleskörű ellenőrzési jogosítványai biztosítják azt, hogy a végrehajtó hatalom nemzetbiztonsági vonatkozású döntései, beleértve ebbe a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorelhárító szerv titkos információgyűjtési tevékenységét is, ne maradjon megfelelő ellensúly nélkül. A hatékony ellenőrzés összetevőjeként veszi számba a testület

- azt, hogy a belügyminiszter rendszeresen, de legalább évente kétszer köteles tájékoztatni a Bizottságot a nemzetbiztonsági szolgálatok (adott esetben a terrorizmust elhárító szerv) általános tevékenységéről [Nbtv. 14. § (2) bek.];
- azt, hogy a Bizottság konkrét nemzetbiztonsági ügyekkel összefüggésben is jogosult a minisztertől felvilágosítást kérni [Nbtv. 14. § (4) bek. a) pont];
- azt, hogy az igazságügyminiszter a Bizottság kérésére köteles az általa engedélyezett titkos információgyűjtés jellemzőiről, valamint az ügýtípusokról tájékoztatást adni [Nbtv. 14. § (4) bek. b) pont].

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az esetleges szabálytalanságokról a Bizottság nemcsak a miniszter beszámolója és saját tájékozódása során, de a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai által tett bejelentés és állampolgári panasz alapján is tudomást szerezhet. A munkatársi bejelentések alapján kötelezően elrendelt vizsgálatokról a miniszter köteles tájékoztatást adni a Bizottságnak [Nbtv. 27. § (4) bekezdés]. A belügyminiszter emellett köteles 30 napon belül kivizsgálni a nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorizmust elhárító szerv tevékenységével kapcsolatos állampolgári panaszokat is, ha pedig a panaszos a vizsgálatok eredményét nem fogadja el, az ügyet a Bizottság maga is kivizsgálhatja (feltéve, hogy az a bizottsági tagok legalább egyharmadának szavazata szerint indokolt) [Nbtv. 14. § (4) bekezdés c) pont]. Mindemellett a Bizottság bármikor kérheti a minisztert vizsgálatok lefolytatására, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok (adott esetben a terrorizmust elhárító szerv) jogellenes vagy nem rendeltetésszerű működését feltételezi [Nbtv. 14. § (4) bekezdés d) pont], illetve jogszabályellenes működés észlelése esetén saját maga is folytathat ténymegállapító vizsgálatot. A ténymegállapító vizsgálat során a Bizottság betekinthez a vizsgált ügyre vonatkozó, nyilvántartásba vett iratokba és meghallgathatja a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársait [Nbtv. 14. § (4) bekezdés e) pont], majd a megállapítások alapján a Bizottság felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedések megtételére, kezdeményezi a felelősség megvizsgálását [Nbtv. 14. § (4) bekezdés f) pont]. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy e széleskörű bizottsági vizsgálódás során csupán egyetlen korlát érvényesül: a Bizottság a parlamenti ellenőrzés során nem juthat olyan információk birtokába, amelyek a konkrét ügyben a módszer, illetve forrás (közreműködő személye) védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetne [Nbtv. 16. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a terrorelhárító szerv titkos megfigyelési tevékenységét a Bizottság mellett az Ombudsman is ellenőrizheti, hiszen az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szervek – így a terrorizmust elhárító szerv – az általa vizsgálható hatóságok körébe tartozik. Az Ajbt. 23. § (2) bekezdése szabályozza, hogy a biztos a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő vizsgálata során milyen iratokat nem ismerhet meg. Ezek között a terrorelhárító szerv nemzetbiztonsági feladatok ellátása érdekében előterjesztett titkos

információgyűjtés iránti kérelme és az igazságügy-miniszteri engedély nem szerepelnek. Az ombudsmani vizsgálat – a parlamenti ellenőrzéshez hasonlóan – egyetlen korlátot tartalmaz: a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására jogosult szervek e tevékenységével kapcsolatos vizsgálatáról készült jelentés nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből a terrorelhárító szerv adott ügyben folytatott titkos információgyűjtő tevékenységére lehetne következtetni [Ajbt. 28. § (3) bekezdés]. Az Ombudsman az általa vizsgált ügyeket az Ajbt. 38. §-ában foglalt feltételek esetében éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és – jogszabályt érintő kezdeményezés kivételével – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy a Bizottság és az Ombudsman általi külső kontroll hatékonyságát relativizálja az, hogy a törvény a miniszter számára nem írja elő, hogy a titkos megfigyelést engedélyező döntését köteles indokolni. Indokolás hiányában pedig a külső ellenőrzés során nincs lehetőség az egyedi ügyben hozott döntés szempontjainak utólagos megismerésére, amely kizárja a döntés érdemi felülvizsgálatának lehetőségét - különösen annak fényében, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelés engedélyezésére vonatkozóan, ennek sajátosságai miatt, a törvény nem ad a bűnfelderítéshez kapcsolódó engedélyezéshez hasonlítható egzakt szempontrendszert. Ezért döntött az Alkotmánybíróság amellett, hogy alkotmányos követelményként előírja a miniszter számára a titkos megfigyelést elrendelő döntés indokolásának kötelezettségét [129-134.].

Összefoglalva elmondható, hogy a magyar Alkotmánybíróság döntése értelmében a terrorelhárító szerv titkos megfigyelésére vonatkozó szabályozás legitim korlátozásnak veti alá Kérelmezőknek az Alaptörvényében biztosított alapvető jogait; szükségesen és arányosan korlátozza a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogokat. Miután az Alaptörvényből levezethető alkotmányos követelmények nem különböznek, nem is különbözhetnek azoktól az elvárásoktól, amelyeket az Egyezmény minimumsztenderdként megkövetel, e döntésből az is következik, hogy az Alkotmánybíróság szerint a szabályozás nem sérti a panaszosok Egyezményben rögzített emberi jogait. Kérelmezők az ezzel ellentétes jogi álláspontjukat az F. pontban fejtik ki.

Egyezményértések és jogi érvelés

Kérelmezők az alábbiakat adják elő:

1. Kérelmezők szerint az, hogy a terrorizmust elhárító szerv bírói kontroll nélkül, pusztán miniszteri engedély alapján titokban megfigyelheti őket, az Egyezmény 8. cikkében biztosított magánélethez való joguk sérelmét okozza.
2. Kérelmezők szerint ugyanez a megfigyelhetőségük sérti az Egyezmény 6. cikkében rögzített bírósághoz fordulás jogát és a 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogukat.
3. Mivel a titkos jellege miatt Kérelmezők nem szerezhettek tudomást a megfigyelésükről, potenciális megfigyelésük alapján az Egyezmény 34. cikkét érintő bírósági joggyakorlat szerint érintettnek tekinthetők.

Kérelmezők érvei részletesen:

Ad 1. Az Egyezmény 8. cikkében rögzített jog sérelme

Az Európai Emberi Jogi Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) számos ítéletében értelmezte már az Egyezmény 8. cikkét olyan kérelmek alapján, amelyek a részes államok magánszférába behatoló titkosszolgálati eszközeinek alkalmazását kifogásolták. E gazdag esetjog kirajzolja a magánélet tiszteletben tartásához való jog legitim korlátozásának kritériumrendszerét. E mércék fényében Kérelmezők úgy vélik, hogy a magyar terrorelhárító szerv nemzetbiztonsági célokat szolgáló titkos megfigyeléséhez kapcsolódó engedélyezés szabályozásban kialakított eljárási rendje nem tekinthető olyan hatékony jogvédelmi garanciákkal övezett beavatkozásnak, amely összhangban állna az Egyezménnyel.

Az Egyezmény 8. cikk 2. bekezdése értelmében az államoknak joguk van törvényeikben meghatározott esetekben a magánélet tiszteletben tartásához való jog érvényesítésébe beavatkozni, amennyiben az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges. A magánélet tiszteletben tartásához való jog tehát nem korlátozhatatlan, az Egyezmény elismeri a nemzetbiztonság érdekeket szolgáló korlátok felállításának a lehetőségét is, és ezzel azt, hogy az államok akár a magánszférához való jog korlátozásának árán is megvédhetik szuverenitásukat és alkotmányos rendjüket. Ezzel összefüggésben a Bíróság a *Klass and others v Germany* (1978) ügyben külön megjegyezte, hogy a terrorizmus kifinomult formáinak jelenlétére figyelemmel el kell ismernie az államoknak azt a hatalmát, hogy e fenyegetéssel szemben akár titkos megfigyelésre felhatalmazást adó jogalkotással is védekezzenek. A magánszférához való jog azonban a legitim célok által vezérelt korlátozásokkal szemben sem védtelen, amit az Egyezmény és az azt számonkérő Bíróság azzal garantál, hogy az ilyen korlátozásoknak csak kivételes körülmények között, annyiban nyit teret, amennyiben az a demokratikus intézmények védelméhez elengedhetetlenül szükséges.

Kétségtelen, hogy a nemzetközi terrorfenyegetéssel Magyarországnak is szembe kell néznie, azzal a megjegyzéssel, hogy Magyarország soha nem tartozott a nemzetközi terrorfenyegetés kiemelt célpontjai közé. Semmi nem indokolja ezért, hogy Magyarország erre hivatkozva a világpolitikában befolyásos és ezért terrorfenyegetésnek fokozottan kitett nyugat-európai nagy- és középhatalmak alapjogvédelmi szabványainál súlyosabb szabadságkorlátozásokat alkalmazzon polgáraival szemben.

A releváns esetjog alapján általánosságban elmondható, hogy a titkos megfigyelés a Bíróság felfogásában a magánélet tiszteletben tartásához való jog legdrasztikusabb korlátozása. Éppen ezért a Bíróság különös gonddal vizsgálja az arra jogalapot teremtő szabályozásokat, melynek során a korlátozásra okot adó legitim célokat megszorítóan értelmezi, a korlátozással szemben támasztott további követelményeket (törvényesség, szükségesség) pedig szigorú mércével méri. A Bíróság a titkos megfigyelés feltételeit, körülményeit kifogásoló kérelmeket - azon túlmenően, hogy a

megfigyelés törvény alapján történik-e - abból a szempontból vizsgálja, hogy léteznek-e a törvényi szabályozásban olyan ellensúlyok, amelyek alkalmasak a titkos megfigyelés önkényes alkalmazásának kiküszöbölésére és ezzel az egyének jogainak adekvát védelmére.

Kérelmezők meglátása szerint a titkosszolgálati eszközök alkalmazhatóságát rendező magyarországi szabályozás szerteágazósága, továbbá a nemzetbiztonsági célú megfigyelésre okot adó esetkörök nyitott törvényi tényállása miatt eleve megkérdőjelezhető a kifogásolt titkos megfigyelés előreláthatósága és kiszámíthatósága, s így a *Malone v the United Kingdom* (1984) ügyben részletesen kidolgozott törvényesség követelménye, amelyet a Bíróság a későbbi gyakorlatában is következetesen érvényesített. Az egyik idevágó ügyben a Bíróság kimondta, hogy az alkalmazásról szóló döntés meghozatala körében a hatóságok nem kaphatnak túl széles mérlegelési jogot [*Valenzuela Conteras v Spain* (1997)]. Ennél is nyilvánvalóbb jogsérelmet okoz az, hogy a jelenlegi szabályozás nem teremt olyan intézményes garanciákat, amelyek minimalizálnák a titkos megfigyelési eszközök és módszerek önkényes alkalmazásának lehetőségét.

A jelenlegi szabályozás legfőképpen azért nem nyújt hatékony jogvédelmet a Kérelmezők jogainak védelmére, mert a titkos megfigyelés leglényegesebb momentuma, az engedélyezés felett nincs olyan, a végrehajtó hatalomtól független, külső kontroll, amely megfelelő módon ellentételezhetné azokat a súlyos kockázatokat, amelyek a megfigyelő rejtőzködésével megvalósuló információgyűjtésben rejlenek.

Miként azt a Bíróság a már hivatkozott *Klass and others v Germany* (1978) ügyben leszögezte, az alapvető és legfontosabb ellensúly a bírói kontroll. A bíró a közjogi függetlenség maximumát biztosító jogállása, pártatlansága, szakértelme, valamint döntéseinek kötelező ereje folytán az önkényes hatalomgyakorlással szembeni jogvédelem olyan összetéveszthetetlen hatékonyságú garanciáját adja, amelyhez egyetlen más állami szerv sem mérhető. Az a funkció ezért, amit a titkosszolgálati megfigyelés külső ellenőrzése betölteni hivatott a bírói közreműködés útján valósulhat meg a legteljesebben. A megfigyelés külső ellenőrzésének funkciója, hogy a konkrét megfigyelés megengedhetőségének kérdésében ne csupán végrehajtó hatalom titkos információszerzés mellett szóló érvei döntsenek, hanem a mérlegelésbe bekerüljenek a magánszféra tiszteletben tartásához kapcsolódó érdekek is, és így szülessen döntés a megfigyelés indokoltságáról. Csakis így biztosítható, hogy a magánszféra titkos kifürkészésével okozott jogsérelem a lehető legszükségesebb esetekre és mértékre korlátozódjon. Ez feltételezi, hogy olyan személy legyen a külső engedélyező, aki a szóban forgó két, egymásnak feszülő érdek mérlegelésére jogállásánál fogva alkalmas. A független, ilyen ügyekre specializálódó bírónál senki sem felel meg jobban ennek a kritériumnak.

Kérelmezők egyáltalán nem osztják a magyar Alkotmánybíróságnak azt a nézetét, hogy a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési célokból folytatott titkos megfigyelés különbözőségei megosztott engedélyezési rendszert feltételeznek a végrehajtó és az igazságszolgáltatási hatalom között. A fent ismertetett határozatban foglaltak szerint a nemzetbiztonsági kockázatok kivédése a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó politikai döntéseket igényel; ebből pedig okszerűen következik az Alkotmánybíróság szerint, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés során az igazságügyért felelős miniszter járjon el engedélyezőként. Ezzel szemben Kérelmezők úgy vélik, hogy az engedélyezés során nem politikai, hanem emberi jogi kérdésben kell döntenet,

és pedig arról, hogy a nemzetbiztonsági érdekek és kockázatok (amelyek persze politikailag determináltak) a konkrét esetben kellő mértékben indokolják-e a magánélet tiszteletben tartásához való jog korlátozását. A jogszerű megfigyelés szakpolitikai szempontjai mindig olyan jogi alapokon kell hogy nyugodjanak, amelyek alkalmasak bírói felülvizsgálatra. Az állított nemzetbiztonsági érdek és az egyéni alapjogok ütközésének jogállami feloldása nem politikai értékelést igényel, hanem a jogkorlátozás igazolhatóságának vizsgálatát. Ennek a vizsgálatnak az intézményi garanciája - jogállását, eljárását tekintve - a bíróság. Mi több, az Alkotmánybíróság döntésével ellentétben Kérelmezők úgy vélik, hogy éppen az olyan célból végzett titkos megfigyelések engedélyezése maradhat a legkevésbé független bírói kontroll nélkül, amelyek esetében az alapjog korlátozását nem politikai hatalmi megfontolások (is) vezérlik. Még az olyan jogi érveken túlmutató, akár szociológiai, akár praktikus szempontok is, mint a bizalom a jogállamban, vagy a gyors és szakszerű döntés követelménye is éppen a bírói kontroll alkalmazása mellett szólnak. A bírói döntés legalábbis semmivel sem kevésbé hatékony, mint a titkos információszerezés miniszteri engedélyezése. A nemzetbiztonsági ellenőrzésen átesett bírónak az engedélyezés fő tevékenysége, arra szakmailag külön felkészült, míg a miniszternek ez mellékes feladata, a döntést megalapozó szakmai felkészültsége pedig legalábbis kétséges.

Kérelmezők tisztában vannak vele, hogy a Bíróság nem tekinti abszolút követelménynek azt, hogy a titkos megfigyelési eszközök alkalmazását bíróság ellenőrizze, a végrehajtó hatalom döntését más független intézményekkel is ellensúlyozhatják az államok, feltéve, hogy ezek olyan hatalommal vannak felruházva, hogy képesek a politikai hatalomhoz kötődő döntéshozót folyamatos és hatékony kontroll alatt tartani [*Klass and others v Germany* (1978); *Leander v Sweden* (1987)]. Az Alkotmánybíróság döntésével ellentétben azonban a Kérelmezők megítélése szerint a miniszteri engedélyezési rendszer ma nem foglal magában olyan kontrollmechanizmust, amely e kritériumoknak megfelelne. Magától értetődő, hogy a Kormány alárendeltségében, annak érdekeit kiszolgáló miniszter nem minősül sem külső, sem hatékony kontrollnak. Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága és az Ombudsman ellenőrzése pedig bár külső, de nem hatékony.

A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti parlamenti ellenőrzés a folyamatos és hatékony ellenőrzési funkciót hatáskörei alapján nem tudja betölteni, tekintettel arra, hogy az nem a titkos információgyűjtés engedélyezésének részeként, hanem általánosságban érvényesül, kivételes eset az, ha a Bizottság konkrét ügyek vonatkozásában vizsgálódik vagy intézkedik. Miként azt az Alkotmánybíróság elnöke a Kérelmezők alkotmányjogi panaszát elutasító határozathoz fűzött különvéleményében kifejti: “A Bizottság jogköréből és eljárási rendjéből épp az egyéni jogok védelmére vonatkozó garanciális elem hiányzik: nincs olyan szabály, amely legalább elvileg biztosítaná, hogy valamennyi engedélyezési eljárás a Bizottság elé kerül. A jelenlegi szabályozás tehát még annak elfogadása mellett sem felelne meg az Alaptörvényből fakadó – és a strasbourgi bíróság joggyakorlatában is számon kért – követelményeknek, hogy az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elvileg betölthetné a külső kontroll szerepét. Önmagában a Nemzetbiztonsági Bizottságot azonban még más szabályozás mellett sem lehetne megfelelő intézményi megoldásnak tekinteni: az alapjogok hatékony jogállami védelme a bíróságok feladata.” [Paczolay Péter különvéleménye a 32/2013. (XI. 22.) AB határozathoz].

Nem teszi alkalmassá a jogrendszer az Ombudsmant sem arra, hogy az igazságügyminiszter engedélyezése fölött garanciát nyújtó hatékony kontroll legyen.

Az Ombudsman ugyan - a Bizottsággal ellentétben - az egyéni jogok védelmére szakosodott intézmény, működését azonban számos olyan sajátosság jellemzi, amely miatt nem válhat a külső kontroll letéteményesévé. Mindenekelőtt, bár széles vizsgálódási jogosítványokkal bír, melyekkel hivatalból indított eljárások során is élhet, tipikusan állampolgári panaszok alapján folytat eljárást. Figyelemmel arra, hogy normális esetben az állampolgárok nem szereznek tudomást rejtett megfigyelésükről, rendkívül csekély esélye van arra, hogy az Ombudsman individuális panaszok alapján az eljárást indítson. (Ez egyébként elmondható a Bizottságról is, amelyhez szintén fordulhatnak az állampolgárok panaszukkal.) Az Ombudsman tehát - a Bizottsághoz hasonlóan - ugyancsak esetlegesen válhat az engedélyezési eljárás résztvevőjévé. Jellegadó sajátossága ennek az intézménynek az is, hogy eljárása eredményeként nem hoz jogilag kikényszeríthető határozatot. Mint az Országgyűlés ellenőrző szerve, alapvetően a parlamenti nyilvánosság erejével biztosíthatja legerősebb eszköze, az ajánlás megfogadását. Ám a nyilvánosság terjedelme a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására jogosult szervek e tevékenységével kapcsolatos vizsgálatok eredményeit illetően szükségképpen korlátozott, hiszen a készült jelentés nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből a terrorrelhárító szerv adott ügyben folytatott titkos információgyűjtő tevékenységére lehetne következtetni [Ajbt. 28. § (3) bekezdés]. Ez ugyancsak relativizálja a jogvédelem hatékonyságát.

Ad 2. Az Egyezmény 6. és a 13. cikkében rögzített jogok sérelme

Mivel a bírói jogvédelem nem beépített összetevője az engedélyezési rendszernek, a kérelmezők végérvényesen elesnek attól a lehetőségtől, hogy a korlátozással érintett alapjog a titkos megfigyeléssel szemben bírói jogvédelmet élvezzen, hiszen a megfigyelés titkos jellege miatt később sem adódik alkalma bírói jogorvoslattal élni a magánszférát súlyosan sértő beavatkozással szemben. Ennek következtében sérül a Kérelmezőknek az Egyezmény 6. cikkében rögzített bírósághoz fordulás joga, egyúttal megkérdőjeleződik az Egyezményben biztosított jogosultságok jogi értelemben vett kikényszeríthetősége.

A Bíróság már több döntésében is rámutatott, hogy a titkos megfigyelés szükségképpen korlátozza az Egyezmény 13. §-ában rögzített, az Egyezményben deklarált jogok nemzeti hatóság előtti érvényesíthetőségével összefüggő hatékony jogorvoslathoz való jogot. Magyarország azonban nem csak korlátozza, de meg is sérti ezt a jogot, mivel a jelenlegi engedélyezési rendszerben még elvileg sem biztosított, hogy minden engedélyezési eljáráshoz külső kontrollmechanizmus kapcsolódhasson (ti. mind a Bizottság, mind az Ombudsman csak esetlegesen lép fel az egyének jogainak védelmében, akkor, ha jogellenességet észlel). Kérelmezők ezért e joguk sérelmének megállapítását is kérik a Bíróságtól.

Ad 3. A kérelem 34. cikk szerinti befogadhatósága

Az Egyezmény 34. cikke a kérelem befogadhatóságához megköveteli, hogy a Kérelmezők az általuk állított jogsérelem áldozatai legyenek. Az áldozati státuszhoz a Bíróság gyakorlata szerint alapvetően nem elegendő a törvény pusztá léte által okozott jogsérelem valószínűsítése, a panasz feltétele a törvénynek a panaszos hátrányára történő alkalmazása. A Bíróság szerint azonban abban az esetben, ha a panaszos az eszköz titkos jellege miatt nem szerez tudomást a jogsértésről, az Egyezmény hatékony érvényesülésének elve megköveteli az egyén védelmét. A Bíróság megállapította, hogy „bármelyik panaszos jogosan állíthatja, hogy az Egyezményben biztosított jogában sérelmet szenvedett annak ellenére, hogy egyikük

sincs abban a helyzetben, hogy kijelenthesse, őt ténylegesen megfigyelték. [Klass and others v Germany (1978)] A Bíróság legutóbb a Hadzhiev v Bulgaria ügyben ismerte el, hogy a magánszemély kifogásolhatja, hogy ő a titkos eszközök vagy az azokat megengedő jogalkotás pusztán léte által okozott jogsérelem áldozata anélkül, hogy bizonyítania kellene az intézkedés vele szemben történő alkalmazását.” [Hadzhiev v Bulgaria (2012)] Bár a fentiek értelmében a rejtett megfigyelés sajátosságaiból adódóan minden olyan személy, aki a szabályozás alapján titkos eszközökkel potenciálisan megfigyelhető, egyúttal áldozat is az Egyezmény szemében, Kérelmezőket a szokásosnál is közvetlenebbül érinti a megfigyelés lehetősége. Mindketten egy, a mindenkori kormányzat tevékenységét civil eszközökkel ellenőrző (watchdog) szervezet, az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet és a Társaság a Szabadságjogokért szervezet munkatársai vagyunk. E szervezetek számos alkalommal szólaltak fel és fogalmaztak meg éles kritikát a kormányzat alkotmányosságot leépítő intézkedéseivel szemben. [Lásd például Az elveszejtett alkotmány című kötetet (Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2011), <http://www.alaptorveny.eu>.]