



**Az EKINT álláspontja
a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés független felülvizsgálatáról szóló
törvénytervezetről**

Augusztus 18-án [tette közzé](#) a Kormány honlapján a nemzetbiztonsági szolgálatokról és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényeknek a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos módosításáról szóló tervezetét (a továbbiakban: Tervezet). A Tervezet a strasbourgi bíróság *Szabó és Vissy kontra Magyarország* ügyben hozott döntésére reagál, amelyben a Bíróság elmarasztalta Magyarországot a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyeléssel kapcsolatos törvényi garanciák hiánya miatt. A kormányzat a strasbourgi bíróság elmarasztaló ítélete után több mint egy évig késlekedett azzal, hogy bemutassa az új szabályozás tervezetét, majd mindössze egy hetet(!) ad a Tervezet véleményezésére. Ezt azzal tetézi, hogy a titkos információgyűjtés kontrollját szigorító szabályok hatályba lépésére megint csak közel egy évet kellene várnunk. A polgárok titkos megfigyeléséhez 2018 júniusáig, azaz a következő országgyűlési választások utáni időnkig továbbra is elég lenne a miniszteri engedély.

A Tervezetről az Eötvös Károly Intézet (EKINT) az alábbiakban fejti ki álláspontját.

1. Az EKINT azt kéri, hogy a kormányzat biztosítsa a kiemelkedő társadalmi jelentőségű szabályozás érdemi társadalmi és szakmai megvitatásának lehetőségét, erre adjon elegendő időt, kérje ki szakértők és civil szervezetek véleményét, azokra pedig nyilvánosan és érdemben reagáljon. A törvény elfogadása után viszont ne késlekedjen a jogállami garanciák életbe léptetésével.

Amint azt a Tervezet indokolása is világossá teszi, a törvénymódosítás oka az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a *Szabó és Vissy kontra Magyarország* ügyben született ítélete. A strasbourgi bíróság e döntésében az Eötvös Károly Intézet két akkori munkatársának beadványa nyomán megállapította: a miniszteri engedély alapján végzett titkos megfigyelés az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog sérelmét okozza. A miniszter engedélye alapján folytatott titkos megfigyelés felett ugyanis nincs sem előzetes, sem utólagos bírósági kontroll, a jórészt formális ombudsmani és a parlamenti ellenőrzés a polgárok jogainak érvényesítéséhez elégtelen.

Az EJEB ítélete több mint egy éve, 2016 júniusában emelkedett jogerőre. Ekkortól a Kormánynak már semmilyen kétsége nem lehetett afelől, hogy a titkos információgyűjtés engedélyezésének és ellenőrzésének szabályait meg kell változtatni ahhoz, hogy azok legalább az európai emberi jogi minimum-követelményeket kielégítsék. Az EKINT többször felhívta erre a döntéshozók figyelmét, emellett hónapokkal ezelőtt [kértük](#) a belügyminisztert arra is, hogy az új szabályozás kialakítása során szervezzen érdemi szakmai és társadalmi vitát. A társadalmi egyeztetést törvény is kötelezővé teszi, méghozzá úgy, hogy azt is előírja: a tervezet érdemi



megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez elegendő időt kell biztosítani.¹ Hangsúlyoztuk, hogy ebben az ügyben annak társadalmi jelentősége miatt több hétig tartó egyeztetés lenne indokolt, a társadalmi nyilvánosság, szakértők és civil szervezetek bevonásával. Ez már csak azért is indokolt, mert éppen egy civil szervezet, az Eötvös Károly Intézet kellett ahhoz, hogy fény derüljön a titkos megfigyelésről szóló szabályozás hibáira. Az EKINT a kormányzat által elmulasztott társadalmi vitához azzal is igyekezett hozzájárulni, hogy 2017 márciusában kormányzati és független szakértők részvételével műhelybeszélgetést szervezett a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alkotmányos kontrolljáról.

A szabályozási kényszer tehát már 2016 júniusa óta tagadhatatlanul fennáll, de azóta a Belügyminisztérium a formálódó szabályozásról társadalmi és szakmai párbeszédet nem folytatott. A Tervezetet 2017. augusztus 18-án tették közzé a kormányzati portálon augusztus 25-i véleményezési határidővel. Míg a nyilvánosság elől elzárt előkészítési folyamat során a minisztérium igencsak ráérősen dolgozott, addig a társadalmi vitában, úgy tűnik, már sietősebb a dolga, hiszen a Tervezet megvitatására mindössze egy hetet szánnak. Még hozzá olyan időszakban, amikor a nyárra tekintettel az ügy várhatóan kisebb társadalmi és szakmai figyelmet kap.

A sietős társadalmi vita után viszont a titkos megfigyelés engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló szigorúbb szabályok bevezetése megint csak nem tűnik sürgősnek a kormányzat számára. A Tervezet szerint az új rendelkezéseket a 2018. június 29-ét követően előterjesztett titkos információgyűjtés engedélyezése iránti kérelmekre, valamint e kérelmek alapján folytatott titkos információgyűjtés esetén kell alkalmazni (Tervezet 14. §). Így tehát még közel egy évig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (NAIH) sem kellene bevonni a titkos megfigyelés engedélyezésébe, ahhoz továbbra is elegendő lenne az igazságügyi miniszter döntése. A Tervezet nem adja indokát annak, hogy miért lenne szükség ilyen hosszú felkészülési időre ahhoz, hogy a NAIH ezt a munkát elkezdhesse.

2. A titkos információgyűjtés alkotmányossága szempontjából kulcsfontosságú, hogy mely szerv kezében összpontosulnak a megfigyelés kontrolljával kapcsolatos hatáskörök. Míg a strasbourgi bíróság elsődlegesen a bírósági engedélyezést és ellenőrzést javasolja, a Tervezet e feladatok ellátására a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot jelöli ki, ráadásul anélkül, hogy bármilyen indokát adná annak, miért választja a bírósággal szemben a hatóságot.

Az EKINT azt kéri, hogy a kormányzat a strasbourgi bíróság által javasolt bírósági kontrollt vezesse be, ha pedig nem ezt teszi, akkor fejtse ki a nyilvánosság előtt, hogy szerinte milyen érvek szólnak a strasbourgi bíróság által követendőnek tartott szabályozási modelltől való eltérés mellett.

¹ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 10. § (1) bek.



Az Emberi Jogok Európai Bíróságának megközelítésével egyetértve, a titkos információgyűjtés folyamatként értelmezhető, melynek minden fázisában – a megfigyelés engedélyezésekor, a végrehajtás alatt, és azt követően is – jelentős tétje van annak, hogy a végrehajtó hatalom alapjogokat korlátozó tevékenységét független szerv jogi természetű mérlegeléssel ellensúlyozza. A Bíróság átfogó szemlélettel vizsgálja, az állampolgári jogvédelem *hatékonyságának* követelményét középpontba állítva, hogy a titkos információgyűjtés felügyeletébe bevont intézmények *összességükben* garantáljanak hatékony jogvédelmet.

A hatályos magyar szabályozás szerint a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtést bizonyos esetekben az igazságügyi miniszter engedélyezi. Az elrendelés és végrehajtás felett az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága gyakorolhat ellenőrzést, az alapvető jogok biztosa pedig szintén vizsgálódhat a végrehajtó szervek tevékenységére kiterjedő hatáskörrel. A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére nézve panasz nyújtható be, melyet a titkos információgyűjtést végrehajtó szerv irányításáért felelős miniszter kivizsgálhat. Azon túl, hogy a nyilvánosság számára hozzáférhető források szerint e garanciák a gyakorlatban alkalmatlannak bizonyultak, a strasbourgi bíróság megállapította, hogy Magyarország nem biztosít hatékony jogorvoslati lehetőséget a megfigyelt személyek számára.

A strasbourgi bíróság gyakorlata a bírói hatalmi ág független státusza és az erős bírósági hatáskörök miatt általánosságban abba az irányba mutat, hogy a titkos megfigyelésre vonatkozó engedélyt lehetőleg a bíróságnak kell kiadnia, illetve azt felülvizsgálnia. Ennek a követelménynek a szigorát a Bíróság annyiban oldja csupán, hogy a megfigyelés más, az engedélyezésnél későbbi fázisaiban biztosított bírói kontroll kiegyenlítheti azt a hiányosságot, ha az engedélyt nem bírói szerv adja ki.² Ez a követelmény összhangban áll azzal az alkotmányos elvárással, hogy minden alapjogot korlátozó közhatalmi aktussal szemben biztosítani kell a bírósági felülvizsgálat lehetőségét. Ami az engedélyezést illeti, a jogvédelem hatékonyságának kulcsa a függetlenség: vagy független szervnek kell engedélyeznie a megfigyelést, vagy az engedélyező tevékenységét kell a bíróságnak vagy a függetlenség fokában ehhez hasonló szervnek ellenőriznie.³ A bírósági engedélyezéshez képest azonban minden egyéb megoldás csak kivételként fogadható el, melyek indokoltságát alaposan meg kell vizsgálni,⁴ ugyanakkor a Szabó és Vissy ügyben az EJEB kifejezetten a magyar helyzetre tekintettel fejtette ki, hogy a bíróság lenne alkalmas az elrendelés kontrolljának megvalósítására.⁵

Annak ellenére, hogy a bírói hatalmi ág függetlenségének magas foka, a bírósági hatáskörök hatékonysága és a bírói karnak a – titkos információgyűjtés engedélyezésének egyes formáinál korábban már megszilárdult – szakértelme mellett a strasbourgi álláspont is a bíróság

² *Kennedy v. The United Kingdom*, judgment 18 May 2010, no. 26839/05, 167.

³ *Dumitru Popescu v. Romania*, judgment of 26 April 2007, no. 71525/01, 70-73.

⁴ *Klass and Others v. Germany*, judgment of 6 September 1978, no. 5029/71, 56.

⁵ *Szabó and Vissy v. Hungary*, 73., valamint *Roman Zakharov v. Russia*, judgment of 4 December 2015, no. 47143/06, 249.



bevonását támogatja, a Tervezet a külső kontroll megvalósításának valamennyi fázisában kizárólag a NAIH-ot juttatja szerephez, a bíróság az engedélyezési folyamat egyetlen állomásában sem jelenik meg. Ez a szabályozási elképzelés az EJEK következetes álláspontja szerint alapos indokolásra szorulna, ha a bíróság teljes kihagyása a titkos megfigyelés kontrollmechanizmusából egyébként elfogadható lenne. A Tervezet azonban kísérletet sem tesz annak alátámasztása, miért választja a legjobb alapjogi garanciát nyújtó bíróság helyett a szükségképpen gyengébb alapjogi biztosítékot jelentő hatóságot.

Mindez különösen aggályos arra figyelemmel, hogy a NAIH bizonyosan nem tekinthető a bírósághoz hasonló fokú függetlenséget élvező szervnek. A Nemzeti Együttműködés Rendszerében sorra szűntek meg, illetve korlátozódtak intézményi autonómiák. Autonóm államigazgatási szervként a NAIH függetlensége akár az adatvédelem korábbi ombudsmani jogállásához képest is szükségképpen relatív. A függetlenségdeficitet jól mutatja, hogy a NAIH elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, vagyis lényegében a kormányfő választja ki, akinek a jelöltjét az államfő csak speciálisan indokolt esetekben utasíthatja el. Mindez kifejezetten az ellenőrzött szervezetektől való függetlenség iránt támaszt kétségeket. A bírák, a közigazgatási vezetőkkel ellentétben, máig nem szocializálódtak arra, hogy politikusok kegyeit keressék.

3. A Tervezet értelmében a NAIH főszabály szerint a titkos információgyűjtést engedélyező miniszteri döntés *utólagos* felülvizsgálatára lesz jogosult. A strasbourgi követelmények szerint azonban a független szerv *előzetes* engedélye nélkül csak kivételes esetekben, sürgős szükség esetén kezdődhet meg a megfigyelés.

Az EKINT mindezek alapján azt kéri, hogy a független szervet, álláspontunk szerint a bíróságot a titkos megfigyelés engedélyezése során ne *utólagos jóváhagyó*, hanem *előzetes engedélyező szerepkörrel* ruházzák fel.

A NAIH előzetes egyetértését a titkos információgyűjtéshez csak a Tervezetben meghatározott speciális személyi kör (médiában dolgozók, mentelmi joggal rendelkezők, egyházi személyek) érintettsége esetén követelik meg [Tervezet 5. § (1) bek.], egyébként a NAIH utólag vizsgálhatja felül az igazságügyi miniszter engedélyező döntését, és határozhat a megfigyelés megszüntetéséről, valamint az adatok törléséről (Tervezet 6. §).

Ezzel szemben a strasbourgi bíróság sztenderdje éppen ellenkező logikát diktál: elsődlegesen a bíróság (vagy más független szerv) előzetes engedélyezési jogkörét várja el; az utólagos felülvizsgálat csak kivételes esetekben, sajátos feltételek mellett fogadható el. A főszabály tehát az előzetes engedélyezés, az utólagos jóváhagyás megfelelése már egyéb körülményektől függ. Ennek oka nyilvánvalóan az, hogy az utólagos jóváhagyás az alapjogok érvényesülésére jóval súlyosabb kockázatot jelent annál, mint ha az engedélyt eredendően a bíróság adja ki. A nagyobb alapjogi kockázatot vállalását pedig alkotmányosan csak az teheti elfogadottá, ha fennállnak olyan speciális körülmények, amelyek a súlyosabb



alapjogkorlátozást is indokoltta teszik. Az EJEB ilyen kivételes esetként – napjaink terrorveszélyének tudatában – az olyan vészhelyzeteket említi, ahol a sürgős döntés szükségessége miatt nem várható meg az előzetes bírói engedély, de ezekben az esetekben sem lehet eltekinteni legalább az utólagos bírósági felülvizsgálattól (80-81. pont).

A Tervezet az EJEB követelményrendszerével szemben úgy teszi főszabállyá az utólagos felülvizsgálatot, hogy

- a) nem követeli meg olyan körülmény fennállását, amely az engedély (egyetértés) előzetes beszerzését akadályozná vagy nehezítené. Ilyen ok általánosan nem is állhat fenn, ezek szükségképpen csak kivételes esetek lehetnek.
- b) időben indokolatlanul elnyújtja a miniszter és a NAIH közötti kommunikációt, így különösen érthetetlen, hogy a miniszter miért kap 48 órát arra, hogy a titkos megfigyelést engedélyező határozatát megküldje a NAIH-nak.

A Tervezet értelmében az előzetes engedélyezés csak három privilegizált személyi kör, köztük az újságírók érintettsége esetén biztosított. Kétségtelen, hogy az EJEB említett döntése is kiemeli, hogy a médiára irányuló titkos megfigyelések esetében előzetes engedélyeztetésre van szükség, mivel az utólagos felülvizsgálat nem képes helyreállítani az újságírói forrásokba vetett bizalmat (77. pont). Ebből azonban semmiképpen nem következik az, hogy a privilegizált személyi körön kívüli érintettek esetében minden egyéb körülménytől függetlenül pusztán az utólagos felülvizsgálat kielégítő garancia lenne.

4. A hatékony utólagos jogorvoslat megteremtését célzó, a NAIH-hoz telepített megfigyelési panasz a Tervezetben rögzített formájában nem felel meg a strasbourgi bíróság által rögzített követelményeknek, és nem alkalmas a neki szánt alapjogvédelmi rendeltetés betöltésére.

A 2. pontban már kifejtettük a bírósági kontroll fontosságát, emellett azt is kérjük, hogy a kormányzat tegyen lépéseket a megfigyelt személyeknek a nemzetbiztonsági célt már nem veszélyeztető, utólagos értesítése érdekében, biztosítsa a jogorvoslati eljárások transzparenciáját, és gondolja át a megfigyelési panasz kivizsgálására vonatkozó határidők alkalmazhatóságát.

A Tervezet szerint a megfigyelési panaszt az nyújthatja be, aki tudomást szerez a vele szemben folytatott titkos információgyűjtésről. A Tervezet a hatályos, az EJEB által kifogásolt szabályozással megegyező módon, továbbra sem rendelkezik arról, hogy az érintetteket a megfigyelés lezárultát követően utólag, akkor, amikor az már semmilyen nemzetbiztonsági kockázatot nem hordoz magában, tájékoztatni kellene a megfigyelésről, noha ezt a Bíróság elvárja.⁶ Ahogyan azt a strasbourgi bíróság is kifejtette: ha a titkos információgyűjtéssel érintett állampolgárok nem értesülnek a megfigyelésükről, erősen megkérdőjelezhető a jogorvoslati lehetőség értelme, ez az álláspont pedig a Velencei Bizottság megállapításaival is

⁶ Weber and Saravia v. Germany, judgment of 29 June 2006, no. 54934/00, 135., Roman Zakharov v. Russia, 287.



összhangban áll.⁷ A Tervezet szerint a megfigyelési panaszban ismertetni kell a titkos információgyűjtő tevékenység tényét alátámasztó körülményeket. Mivel a megfigyelt személy utólag sem tudja meg, hogy vele szemben titkos információgyűjtést folytattak, ez olyan elvárás, amelynek kiszolgáltatott helyzetéből fakadóan kizárt, hogy megfeleljen.

Bár a strasbourgi bíróság a nyilvános felügyelet mint demokratikus garancia fontosságára több döntésében is felhívta a figyelmet,⁸ ez a szempont a Tervezetben célkitűzés szintjén sem jelenik meg, egyáltalán nem biztosított a megfigyelési panasz kivizsgálására irányuló eljárások transzparenciája. A kérdés visszavezet az utólagos jogorvoslatot ellátó szerv kijelölésének problémájához, mivel a hatósági működés átláthatóságának szintje, a bíróság eljárásával összevetve a szervek természeténél fogva alacsonyabb. A szabályozás ugyan kitér a NAIH megfigyelési panaszjárásokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségére (Tervezet 1. §), de ezzel továbbra sem megoldott, hogy a nyilvánosságnak érdemi rálátása legyen a titkos információgyűjtés törvényességére és a NAIH panaszmechanizmusának hatékonyságára. A széleskörű nyilvánosságon túl a megfigyelési panasz kivizsgálásának eredménye még az érintett személy számára sem nyújt kellő garanciát, hiszen a NAIH – tekintet nélkül arra, hogy fennáll-e még a nemzetbiztonsági kockázat – semmilyen körülmények között nem tájékoztatja a megfigyelt személyt a vele szemben törvényes módon lefolytatott és lezárt titkos információgyűjtésről.

Az eljárásra vonatkozó határidők a Tervezet szövegében és az indokolásban egymásnak ellentmondóak: maga a Tervezet 18. §-a szerint a NAIH a megfigyelési panaszt 180 napon belül vizsgálja ki, amely határidő egy alkalommal 90 nappal meghosszabbítható, de az indokolás a határidőt alapesetben 90 naposként jelöli meg. Figyelembe véve, hogy a titkos információgyűjtés – amennyiben a határidő meghosszabbítására nem kerül sor – 90 napig tart, bármelyik határidővel számolva is rendkívül életszerűtlen, hogy a NAIH-nak a lefolytatott vizsgálat alapján lehetősége lenne a törvénytelen titkos információgyűjtés megszüntetésére, hiszen addigra a vizsgálat már magától is véget ér.

5. A Tervezet az előreláthatóság követelményének teljesítése érdekében kísérletet tesz a titkos információgyűjtés alá vonható személyi kört, az alkalmazás feltételeit, valamint a szükségességi-arányossági mérlegelés kereteit rögzítő szabályok megalkotására.

Az EKINT álláspontja szerint az elvi jellegű előírások csak a bíróság kezében jelenthetnek valódi alapjogi garanciát.

⁷ 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/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)016.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)016.aspx)

⁸ *Roman Zakharov v. Russia*, judgment of 4 December 2015, no. 47143/06, 283.
Kennedy v. The United Kingdom, judgment 18 May 2010, no. 26839/05, 166.



Ahogy arra a strasbourgi bíróság rámutatott, a hatályos magyar szabályozás azt eredményezi, hogy az érintettek személyi köre teljesen nyitott, és abba gyakorlatilag bárki beletartozhat. Mindez beláthatatlan kockázatot jelent a magánszférajogok érvényesülésére.

A szabályozási tárgy sajátossága adott esetben eredményezheti azt, hogy kevésbé konkrét, a körülményekhez rugalmasan igazítható rendelkezésekre van szükség, ezekben az esetekben azonban a jogalkalmazó felelőssége fokozott. A Tervezet a korábbi szabályozást pontosítva tartalmazza, hogy a titkos információgyűjtés csak akkor alkalmazható, ha a megszerzeni kívánt információ a nemzetbiztonsági szolgálat feladatának teljesítéséhez elengedhetetlenül szükséges és más módon nem szerezhető meg, ezen kívül pedig körül is írja, hogy kik lehetnek a megfigyelés célpontjai. Ezek szerint a megfigyelést például olyan személlyel szemben lehet alkalmazni, akivel kapcsolatosan adat merült fel arra nézve, hogy nemzetbiztonsági érdeket sértő tevékenységet folytat vagy tervez folytatni, vagy azzal szemben is, aki ilyen személlyel kapcsolatban áll (Tervezet 3. §). Ezek az elvi szabályok a független bíróság kezében alkalmasak lehetnek arra, hogy a strasbourgi bíróság által feltárt visszás helyzetet orvosolják, ugyanakkor, ha a módosítás értelmezését nem a kellő függetlenséggel felruházott, alapjogi mérlegelésre alkalmas szerv végzi, az nem több látszatgaranciánál.

