

**A Nemzetbiztonsági szolgálatok civil kontrolljának elemzése a
hazai és nemzetközi gyakorlat tükrében**

jelige: „ellenőrzés”

Tudományos Diákköri dolgozat

**Budapest
2011.**

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS	5
2. ALAPVETÉS	5
2.1. Intézményesülés jogi szabályozás nélkül	5
2.2. Intézményesülési folyamat a rendszerváltásig Magyarországon	6
2.3. A jogalkotás közvetlen előzményi	8
2.4. A jelenlegi magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszer	9
3. A TITKOSSZOLGÁLATI TEVÉKENYSÉG KAPCSÁN ÜTKÖZŐ ÉRTÉKEK	10
4. A CIVIL KONTROLL ÁLTALÁNOS MODELLJE	12
4.1. Az objektív és szubjektív kontroll elválasztása	12
4.1.1. Az objektív kontroll	13
4.1.2. Az objektív és a szubjektív kontroll egyidejű érvényesülésének gondolata	14
4.1.3. A szubjektív kontroll fő típusai	15
4.2. A belső és a külső kontroll viszonya	16
5. PARLAMENTI KONTROLL	21
5.1. A parlamenti kontroll kialakulása	21
5.2. A parlamenti kontroll kialakulása Magyarországon	23
5.3. Legitim tevékenység jogállami keretek között	24
5.4. A lépcsőzetes nyilvánosság elve	25
5.5. Általános kontroll	28
5.6. Bizottsági ellenőrzés	29
5.6.1. Bizottság, mint alkotmányos garancia	30
5.6.2. Tipikus bizottság	31
5.6.3. Atipikus bizottság	34
6. A BÍRÓSÁGI ÉS EGYÉB SZERVI KONTROLL	36
6.1. Bíróságok szerepe a common law és a kontinentális jog államaiban	36
6.2. Egyéb szervi kontroll	38
7. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS KÖVETKEZTETÉSEK	42
8. FELHASZNÁLT IRODALOM	44
8.1. Kézikönyvek, monográfiák, szakcikk	44
8.2. Magyar jogszabályok	50

8.3. Külföldi jogszabályok	51
8.4. Alkotmánybírósági határozatok, egyéb források	51
9. MELLÉKLETEK	52

Mottó:

"Feltárni – megőrizni – gondolkodni – továbblépni."

**(Timothy Garton Ash:
Az igazsághoz vezető négy út)**

1. Bevezetés

A hazai jogalkotás csak az 1989-90-es társadalmi és politikai rendszerváltást követően kapott arra lehetőséget, hogy a közigazgatás védelmi ágazatának garanciális rendszerét kidolgozza, és ezzel gátat szabjon a korábbi diktatórikus állami berendezkedés restaurációjának. Ehhez szükséges volt a korábbi évtizedekben olyan jogszabályok és intézmények létrehozása, amelyek megfelelő alapot biztosítanak egy olyan „nemzet-specifikus” kontrollrendszer számára, amelynek feladata, hogy a hagyományos rendészeti és honvédelmi igazgatási területek mellett kiterjedjen a múlt rendszer stabilitását biztosító állambiztonsági szervezetből épülő nemzetbiztonsági szolgálatokra.

A különböző tudományterületek által civil kontrollnak nevezett struktúraszervező elv célja az állam fegyveres szervei feletti ellenőrzés olyan módon megvalósítása, hogy ezek a szervek ne veszítsenek a hatékonyságukból, de ne is jelentsenek fenyegetést a demokratikus társadalmi értékekre. Ennek az egyensúlynak a megteremtése érdekében az államok különböző garanciarendszereket építenek ki párhozamosan a saját védelmi igazgatásukkal. Így ez nem egyszerűen egy közigazgatás különböző szereplőiből létrejövő struktúra, hanem egy speciális társadalmi „elvárás rendszer” az államhatalommal szemben.

A civil kontroll változatosságának alapja, hogy a társadalmi ellenőrzés eszközei rendkívül sokfélék, és nem mind jogi jellegűek. A jogtudomány mellett komoly szerepet kap a politológia és a szociológia is. Ezeknek az önálló tudományoknak mára elkülönült területei foglalkoznak a társadalmi ellenőrzés problémájával. Ilyen a jogtudományon belül a védelmi igazgatás, a politológián belül a biztonságpolitika, a szociológián belül az úgynevezett katonaszociológia. Hatékony kontrollrendszer csak utóbbiak együttműködésével valósítható meg.

A dolgozat célja annak igazolása, hogy szükség van a fegyveres szervek – köztük kiemelten a titkosszolgálatok – társadalmi ellenőrzésének rendszerére. Ennek érdekében betekintést enged a civil kontroll fogalmi meghatározásának problémájába, a mögötte húzódó elméleti kérdésekbe és a jelenlegi gyakorlatba a hazai és külföldi példákon keresztül.

2. Alapvetés

2.1. Intézményesülés jogi szabályozás nélkül

A civil kontroll kialakulását megelőzően már léteztek titkos információgyűjtéssel foglalkozó állami szervezetek. Kialakulásuk valószínűleg egyidős a hagyományos értelemben vett rendészeti tevékenységet ellátó szerveződésekkel, ami a korai társadalmi formákkal egyidejűleg létrejövő első elkülönült igazgatási terület. Azonban az intézményesülés az általunk vizsgált területen, a tevékenység

titkos jellege és a közreműködő személyek lényegesen kisebb száma miatt később következett be. Ez nem jelenti azt, hogy az emberiség több évezredes fejlődéstörténete során az információ szerzése és értékelése de facto háttérbe szorult volna, hiszen ősidők óta foglalkoztat bennünket a körülöttünk lévő szűkebb és tágabb környezet.¹

Az intézményesülést hátráltatta, hogy a titkosszolgálati tevékenységet a középkor végéig a katonai műveletek és az állam diplomáciai tevékenység részének tekintették. Az első szakosított szervezetek a közigazgatás többi szervezetétől elkülönülten a XVIII. században jöttek létre. XIV. Lajos uralkodása alatt alakult meg a Franciaországban a Királyi Titkosrendőrség és annak speciális szerve a „Cabinet Noire”, ami a diplomáciai levelek titkos ellenőrzését végezte.² Az első mai értelemben vett hírszerző szolgálatot Napóleon szervezte meg 1809-ben. Bignon bárót bízta meg azzal, hogy Kelet-Európában szervezzen ügynöki hálózatot és gyűjtsön információt a cári Oroszországról.³

Fél évszázaddal később már a legtöbb európai ország rendelkezett valamilyen állami szervvel, ami idegen hatalmak titkos információinak megszerzésével foglalkozott. Nagy Britanniában már 1872-ben létrejött a hadügyminisztérium irányítása alá tartozó MID (Military Intelligence Department),⁴ amit az 1905-ös haderőreform keretében két részre osztottak. Így jött létre – máig változatlan módon a kormányzati struktúrába ágyazódva – az MI-5 az elhárítás és az MI-6 a hírszerzés szerveként.⁵ Tekintettel hatáskörük különös jellegére elválasztották őket a katonai igazgatástól, és a hírszerzést a külügy, az elhárítást a belügyminiszter irányítása alá helyezték. Azonban az első titkosszolgálati tevékenységet szabályozó törvényre 1984-ig kellett várni.⁶

2.2. Intézményesülési folyamat a rendszerváltásig Magyarországon

A Magyar Királyság az Osztrák Magyar Monarchia részeként önálló titkosszolgálati tevékenységet nem folytathatott a külügy és hadügy közös üggyé válása miatt.⁷ Ezt megelőzően már 1840-ben létrejött a bécsi császári vezérkar alárendeltségében működő Evidenzhaltungs Abteilung,⁸ amit a

¹HAJMA, Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Budapest: ZMNE egyetemi jegyzet 2001. 9.

²HAJMA(2001) i.m.21.

³PILCH, Jenő (a): A hírszerzés és kémkedés története 1. Budapest: Kassák, 1998. 282.

⁴Ld. Az angol „Intelligence Service” in PILCH, Jenő (b): A hírszerzés és kémkedés története 2. Budapest: Kassák, 1998. 116-136.

⁵HAJMA, Lajos: A hírszerzés múltja, jelene, és jövője. Hadtudomány, 1993/4. 46.

⁶HAJMA(2001) i.m.134.

⁷FEHÉR, József: Honvédelmi igazgatás, alkotmányosság, NATO-csatlakozás. in JAKAB, András – TAKÁCS, Péter: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 I. Budapest: Gondolat, 2007. 390.; MEZEY, Barna: Magyar alkotmánytörténet. Budapest: Osiris, 2003. 264-265.

⁸PILCH(1998a) i.m.321.

Kiegészítést követően újrászervezték Evidenzbüro néven. A szervezet 1870-re már minden európai államban működtetett attasé hivatalokat.⁹

A Trianoni békediktátum szigorú korlátozásokat vezetett be. Többek között tiltotta, hogy Magyarország vezérkart szervezzen, aminek a korábbiakban a hírszerzés megszervezése volt feladata.¹⁰ Így a Honvédelmi Minisztérium keretében jött létre a Felderítő Főosztály Sztójay Döme, későbbi miniszterelnök vezetésével. 1927-ben a békeszerződés fenti tilalmának hatályon kívül helyezésével lehetővé vált a honvéd vezérkar felállítása, aminek eredményeként 1932-ben létrejött vezérkari alárendeltségben a VKF-2 osztály, mint a katonai hírszerzés szerve és ennek irányítása alatt a Defenzív (kémelhárító) alosztály. Utóbbi szorosan együttműködött a rendőrség és csendőrség politikai nyomozóival.¹¹

1945 márciusában a szovjet hadsereg segítségével a megkezdődött a Debrecenben megalakított ideiglenes kormány részeként az új Honvédelmi Minisztérium és annak hírszerzéssel foglalkozó Katonapolitikai Osztályának megszervezése.¹² Az országban lezajló szovjetizálás eredményeként az erőszakszervezetek rendkívül megerősödtek és vonatkozásukban kialakították a közvetlen pártirányítás rendszerét.¹³ A szovjet befolyási övezetbe került országokban általános tendenciaként volt megfigyelhető, hogy a belügyminisztériumok által folytatott rendészeti igazgatási tevékenységet a többi közigazgatási hatáskör elvonásával párhuzamosan erősítették meg.¹⁴

1950 elején a Belügyminisztériumból kivált az akkori Államvédelmi Osztály és Államvédelmi Hatóságként (továbbiakban ÁVH) önálló, minisztériumi rangú szervként működött 1956-os megszüntetéséig. A szovjet mintán alapuló jellegzetesség, hogy a katonai elhárító tevékenységet a Honvédelmi Minisztériumtól elvonták. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az Elhárító Főcsoportot az Államvédelmi Hatóságba olvasztották be.¹⁵ A hatalom katonai úton történő átvételének megakadályozására szükség volt egy olyan szervezetre, ami kapcsolatban van az akkori néphadsereggel és annak irányítását ellátó Honvédelmi Minisztériummal, azonban másik minisztérium irányítása alatt állt.¹⁶

1956-os forradalom lezárultát követően a felosztatott ÁVH¹⁷ restaurációja nem történt meg. Az 1956. évi 35. törvényerejű rendelet rendelkezései az állam belső és külső biztonsága elleni cselekmények esetében a nyomozást a rendőrség hatáskörébe utalta.¹⁸ A rendszerben a demokratikus

⁹Hajma(2001) i.m.30.

¹⁰Hajma(1993) i.m.41.

¹¹Hajma(2001) i.m.101.

¹²Hajma(2001) i.m.156.

¹³Szabó, Ferenc: Magyar politikatörténet. Budapest: ZMNE Politikaelméleti Tanszék, 2001. 172.

¹⁴Horváth, Attila: A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában. RésEJ, 2011/3. 3.

¹⁵Hajma(1993) i.m.48.

¹⁶Losonczy, László: Kézikönyv – azoknak, akiket figyeltek, figyelnek, figyelni fognak. Budapest: Pall West Kiadó, 1990. 83.

¹⁷Ld. Berki, Mihály: Az államvédelmi hatóság. Budapest: 1994.; Kiss, Sándor (a): Vázlat az ÁVH-ról (1956-ig). Hítel, 1989/4. 17-19.; Kiss, Sándor (b): Vázlat az ÁVH-ról (1956-ig és utána). Hítel, 1989/8. 9-12.

¹⁸Kiszely, Gábor: ÁVH, Egy terrorszervezet története. Budapest: Korona, 2000. 354.

centralizmus eszméjét követve nemcsak a politikai, de a szakmai vezetők hatáskörében is már megjelentek ellenőrzési mechanizmusok.¹⁹ Az új állambiztonsági szervezet számára még mindig a párt határozta meg az ellenségképet.²⁰ Mindazonáltal nem szabad elfelejtenünk, hogy a Hidegháború éveiben „a magyar szerep stabilan alárendelődött a szovjet érdekeknek,”²¹ ami szintén befolyásolta az állambiztonság működését.

2.3. A jogalkotás közvetlen előzményi

A titkosszolgálati tevékenység kontrolljának kérdése az 1970-es években jelent meg a nyugat-európai közgondolkodásban. Ebben az időszakban jöttek létre azok az ellenőrzéssel és irányítással kapcsolatos mechanizmusok, amelyek máig meghatározzák a kontrollrendszer intézményi képét.²² A titkosszolgálatok ellenőrzése iránti igény szorosan kapcsolódik ahhoz a globális politikai helyzethez, amelyet Hidegháborúnak nevezünk. A korszak jellemzője, az ún. elrettentésre építő hadviselés, amelynek szellemében a szemben álló felek a katonai potenciáljuk maximalizálása mellett kerülték a nyílt összeütközést. Az egymással szembeni versenyhelyzet következtében jelentősen növekedett a titkosszolgálatok alkalmazása.²³ Ebben a feszített helyzetben elkövetett hibák vezettek azokhoz a botrányokhoz, melyek létrehozták a titkosszolgálati tevékenység kontrolljának követelményét.²⁴ Az 1970-es években sorra készültek a nemzeti hírszerzésekkel foglalkozó bizottsági jelentések, amelyek nagyrészt a jogi szabályozás és a szervrendszeren kívüli felügyelet hiányára, valamint a végrehajtó hatalom irányító hatáskörének elégtelenségére hívták fel a figyelmet.²⁵ Ez a történelmi folyamat vezetett ahhoz a paradox megállapításhoz,²⁶ amely szerint „másoktól való félelmünkben az önvédelem erőszakos intézményeit hozzuk létre, majd félni kezdünk a védelmünkre szolgáló intézményektől.”²⁷

¹⁹TABAJDI, Gábor – UNGVÁRY, Krisztián: Elhallgatott múlt – A pártállam és a belügy Budapest: Corvina, 1956-os Intézet, 2008 19.

²⁰Vö. KISS, Barnabás (a): Van-e ideológiamentes közérdek? in SZAMEL, Katalin: Közérdek és közigazgatás. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 54-62.

²¹DÁVID, Ferenc: Szmolka-ügy, avagy magyar kémtevékenység az Egyesült Államokban. Budapest. KBH TT 2011/1. 207.

²²DEZSŐ, Lajos – HAJAS, Gábor: A NATO országok nemzetbiztonsági struktúrái. Budapest: HVGORAC, 2000. 296.

²³HAJMA(1993) i.m..50.

²⁴Vö. The Role of Intelligence in the Cold War. in DULLES, Allen: The Craft of Intelligence. Guilford: The Lyons Press, 2006. 219-234.

²⁵Hírszerző Együttműködés UKUSA országok között. II. Budapest: ZMNE, 1987. 256.; NZ-SIS főfelügyelőjének 1976-os jelentéséből: „a szolgálat és a kormány közötti együttműködés gyenge, a felelősség a működésért nincs megállapítva egyértelműen, a szolgálaton kívüli ellenőrzés teljesen hiányzik...”

²⁶KOLLIARAKIS, Georgios: Die neue Ambivalenz in der Sicherheitspolitik: Sicherheitskultur als tiefer Kontext. S+F, 2011/2. 76.

²⁷SZABÓ, János: Modern civil kontroll – elméletek, konfliktusok, modellek. SVKI–Védelmi Tanulmányok, 1998/25. 8.

2.4. A jelenlegi magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszer²⁸

A rendszerváltozás folyamatában 1990-ben került sor a fent bemutatott struktúra átalakítására. Az 1990. évi X. törvény részletesen szabályozta a titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazását. 26/1990. (II. 14) MT rendelet pedig a jogállami követelményeknek megfelelően megszüntette a III-as főcsoportfőnökséget, és egy decentralizált szervezetrendszer több minisztérium között megosztó irányításáról rendelkezett.²⁹ Ezt a modellt véglegesítette a hatálybalépése óta többször változott 1995. évi CXXV törvény a Nemzetbiztonsági Szolgálatokról. A fenti MT rendelet alkalmazta először a „nemzetbiztonsági szolgálatok” kifejezést (továbbiakban Szolgálatok),³⁰ amit átvett az ágazati törvény is. A törvény 1§ (1)-ben sorolja fel a jelenlegi szolgálatokat. Ezek az Információs Hivatal, mint a polgári (politikai) hírszerzés szerve (IH), az Alkotmányvédelmi Hivatal, mint a polgári elhárítás szerve (AH), a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ), mint technikai támogató szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNSZ), ami integráltan látja el 2012. 01. 01. óta a katonai relevanciájú hírszerzési és elhárítási feladatokat.³¹

A 2010. évi országgyűlési választásokat követően jelentős változások következtek be az addigi struktúrában. 2010. május 29-től 2012. 01. 01-ig hatályban marad az Nb tv 10 § (1) bekezdése. A kormányalakításkor megszüntették a három polgári titkosszolgálat irányítását ellátó tárca nélküli miniszteri posztot, így a működési irányuknak megfelelően a Szolgálatokat az egyes szakminiszterek irányítása alá helyezték. Az új modell létrehozása érdekében hatályon kívül kellett helyezni az NB tv 10 § (2)-t, mivel a rendelkezés kizárta annak a lehetőségét, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításával a rendészetért felelős minisztert (értsd belügyminisztert) bízzák meg.³² A jelenleg hatályos jogszabály értelmében az Információs Hivatalt a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot – mivel 2012. 01. 01-vel a korábbi Katonai Felderítő Hivatalt és Katonai Biztonsági Hivatalt összevonják³³ – honvédelemért felelős miniszter irányítja.³⁴

Az új struktúrában a minősített adatkezelést és iparbiztonsági ellenőrzést felügyelő és koordináló Nemzeti Biztonsági Felügyelet a közigazgatási és igazságügyi miniszter felügyelete alá

²⁸A német szervezetrendszeréről ld. GRÖPL, Christoph: Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung: Legitimation, Organisation und Abgrenzungsfragen. Berlin: Duncker&Humbolt, 1993.; ROSE-STAHN, Monika: Recht der Nachrichtendienste. Brühl: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. 2006.

²⁹HAJMA(1993) i.m.53.

³⁰Továbbiakban a nem magyar szolgálatokra „Titkosszolgálatok” megnevezés szerepel. Összefoglaló értelemben használjuk a „szolgálatok” elnevezést.

³¹Ld. RÓZSÁS, Eszter: Rendvédelmi igazgatás. in RÓZSÁS, Eszter – FÁBIÁN, László: Közigazgatási jog, különös rész. Pécs: 2010. 41.; BALLA, Zoltán: Rendvédelmi igazgatás. in FICZERE, Lajos – FORGÁCS, Imre: Közigazgatási jog, különös rész. Budapest: 2006. 419-224.

³²A rendelkezés célja feltehetően az volt, hogy ne jöhessen a korábbi állambiztonsági rendszerhez hasonló szervezet létre a BM keretei között.

³³1995. évi CXXV. törvény (továbbiakban Nbi tv.) a nemzetbiztonsági szolgálatokról 10§ (1)

³⁴Rendelkezés háttérzabálya a 2010. évi XLII. törvény 2 § (1) m, pont

helyezték.³⁵ Annak ellenére, hogy ezzel a szervezetalakítási megoldással sikerült feloldani a korábbi tárca nélküli miniszter által képviselt túlzott hatalmi koncentrációt, és lehetőség nyílt szolgálatok és a legfontosabb információigénylők közötti szorosabb kapcsolatra, az így létrejött struktúra újabb szervezetalakításai kérdéseket vet fel.³⁶ A Miniszterelnöki Hivatal Miniszterelnökséggé szervezésével megszűnt a korábbi Nemzetbiztonsági Iroda, ami a polgári szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter munkaszerveként ellátta a szolgálatok tevékenységének szakmai koordinációját. A szolgálatok számának csökkentése ellenére a magyar szervezetrendszer még mindig decentralizált képet mutat a rendszerváltáskor megfogalmazott szervezetalakítási elképzeléseket tükrözve, hiszen négy szolgálatot három miniszter irányít. Bár a Kormány a koordináció erősítése érdekében újraszabályozta a Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját³⁷ és létrehozta annak támogatására a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot,³⁸ utóbbiak összetétele és feladatrendszere miatt kérdéses, hogy el tudja-e látni azt a szintű tárcaközi koordinációt, ami Nagy-Britanniára, vagy a Német Szövetségi Köztársaságra jellemző.³⁹

3. A titkosszolgálati tevékenység kapcsán ütköző értékek

A társadalomban jelenlevő félelem a titkosszolgálatok esetében ezek feladatkörével és módszereivel hozható összefüggésbe.⁴⁰ Az eredményes működés feltétele, hogy a saját és más állam polgárainak magánszférájába betekintést nyerjenek. Ezzel összefüggésben szükségképpen megsértenek olyan alkotmányos,⁴¹ vagy törvény által védett jogokat, mint a személyes adatok védelme és az információs önrendelkezési jog.⁴² Így a társadalomban megjelenő kettős igény (védelem a külső fenyegetéssel és a saját erőszakszervezeteivel szemben) feszültséget generál.⁴³ Az állam feladata, hogy létrehozzon egy egyensúlyi állapotot, amelynek a megteremtése során különböző értékek ütköznek. Ezek a titkosság és az átlátható működés, valamint a hatékonyság és az elszámoltathatóság ellentétpárjai.

Az 1970-es években még a titkosság volt a jogi szabályozás fő vezérlő elve.⁴⁴ Ezzel szoros kapcsolatban állt a hatékonyság. Egy titkosszolgálat alapvetően akkor működik megfelelően, ha az

³⁵2010. évi XLII. tv. 2§ (1) ma) pont, mc) pont

³⁶HETESY, Zsolt: Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra. BM Szemle, 2011/1. 36.

³⁷2010. évi XLIII. tv.

³⁸1308/2011. (IX. 06.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Kabinetről

³⁹HETESY i.m.51.

⁴⁰Vö. GILL, Peter: Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State. New York: Frank Cass, 1994. 79-83.

⁴¹Vö. KISS, Barnabás (b): Az alapjogok korlátozása és a közérdek. in SZAMEL, Katalin: Közérdek és közigazgatás. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 169-182.

⁴²TÓTH, Cs. Mihály: A nemzetbiztonsági szakmai tevékenység és személyiségi jogok. KBH Szemle 2009/2. 20.

⁴³SZABÓ i.m.19.

⁴⁴DEZSŐ – HAJAS i.m.296.

állampolgár a hétköznapi életben nem találkozik a tevékenységével. Fontos szem előtt tartani, hogy „a nyugati világ fejlett részein tevékenykedő legnagyobb hagyományokkal rendelkező biztonsági szolgálatok működését sem övezi feltétlen tisztelet és társadalmi konszenzus függetlenül attól, hogy annak létét és szükségességét az alapelvek szintjén a társadalom valamennyi tagja elismeri. Mivel az állampolgárok demokratikus alapjogainak átmeneti korlátozásával érdekeket sért(het) a szolgálatok tevékenysége, a titkosszolgálatokat fenntartó társadalomnak szüksége van a valós ellenőrzés lehetőségére, intézményrendszerére.”⁴⁵

Ennek az ellenőrzésnek a megvalósítása előfeltételezi, hogy a vizsgált szervezet működése és struktúrája megfelel az átláthatóság követelményének. Ez azt jelenti, hogy a szervezet kialakítása és tevékenysége megfelelően dokumentálva van, és ezek a dokumentumok hozzáférhetőek az ellenőrzésre hatáskörrel rendelkezők számára. Ha ez a követelmény nem valósul meg, akkor a titkosszolgálatok tevékenységével összefüggésben kialakulhat az angolszász szakirodalomban „plausible denial”-ként említett jelenség.⁴⁶ A megalapozott tagadás elve a gyakorlatban azt jelenti, hogy a szervezeten belüli döntéseket és utasításokat csak a kivitelezés előtti közvetlen szinteken foglalják írásba. A felső szintű utasítások csak szóban hangzanak el, így utólag már nem bizonyítható független vizsgálattal sem, hogy kitől származik az utasítás. A megalapozott tagadás technikája különösen a végrehajtó hatalom szervei és a titkosszolgálatok közreműködésével elkövetett esetleges visszaélések felderítését nehezítheti meg, mivel nincs tárgyi bizonyíték, amely a kormány valamely tagja és a jogszabály alapján nem igazolható célból végrehajtott feladat közt az összefüggést feltárná.⁴⁷ A megalapozott tagadás elvének egyre szélesebb körű alkalmazására hívta fel a figyelmet az izraeli sajtó egy 1984-es eset kapcsán (Shabak-ügy). A vizsgálat eredményeként készült jelentésben az eljáró bizottság valószínűsítette egyfelől, hogy a két férfi halála nem gondatlanságból következett be, valamint közvetett bizonyítékok álltak rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy a szolgálat valamely vezetője utasítást adott a meggyilkolásukra. Annak érdekében, hogy az ügy ne adjon okot újabb terrorcselekmények elkövetésére, a vizsgálatot lezárták.⁴⁸

További követelmény az eredményes ellenőrzéshez, hogy a vizsgált szervezet feladatrendszerét megfogalmazó illetékességi és hatásköri szabályok világosak és hozzáférhetőek legyenek. Amennyiben ezek a követelmények teljesülnek, akkor az átláthatóság elvén keresztül sikerül érvényre juttatni a felelősségre vonást.

⁴⁵KUTI, Ferenc: A nemzetbiztonsági (katonai biztonsági) szolgálatok polgári ellenőrzésének néhány kérdése. SVKI – Védelmi tanulmányok, 2003/50. 8.

⁴⁶A jelenség másik elterjedt elnevezése: willfull ignorance, in: SHULSKY, Abraham: Marina Caparini Challenges of control and oversight of intelligence service in a liberal democracy. DCAF, 2002. 9.

⁴⁷pl. Wolter Gate ügy in: MAGYARICS, Tamás: Az Amerikai Egyesült Államok Története. Budapest: Kossuth, 2008. 153.

⁴⁸SIMON, Péter: Izrael in: HÉJJA, István: Külföldi Hírszerző és Biztonsági Szolgáltatók. Budapest: ZMNE Egyetemi tankönyv, 2007. szerk. 161.

Ennek azonban gátat szabhat a titkosszolgálatok speciális hozzáállása, amit egyes szakírók „ethical flexibility”-nek neveznek.⁴⁹ Az etikus rugalmasság kifejezés arra utal, hogy a titkosszolgálati tevékenységgel összefüggésben a szolgálatok tagjai szükségképpen kerülhetnek olyan helyzetbe, ami megköveteli tőlük a feladatuk eredményes elvégzése érdekében, hogy jogellenes cselekményeket kövessenek el.⁵⁰ Amíg a szolgálatok tevékenységének kereteit a közvélemény számára is hozzáférhető ágazati jogszabály nem határozta meg pontosan, az eljáró személyek hivatkozhattak arra, hogy ezeknek a cselekmények a végrehajtása egy felsőbb érdek (tipikusan állam érdeke, nemzetbiztonság stb) védelmét szolgálta. Ilyen indokra hivatkozás és a jogi szabályozás hiányossága vezetett el a Német Szövetségi Köztársaság eddigi leghosszabb büntető peréhez. Az un. Schmucker-ügy 1974-ben kezdődött, miután Ulrich Schmuckert holtan találták Berliner Grünwald-ban. A nyomozás során megállapították, hogy az áldozat a berlini Landesbehörde für Verfassungsschutz (LfV) beszerezett ügynöke volt és a RAF (Rote Armee Fraktion) terrorszervezet kapcsán szolgáltatott információkat.⁵¹ A bíróság 1991-ben megszüntette az eljárást, mivel a tettes kiléte nem volt megállapítható. Az ügy elhúzódásához nagyban hozzájárult, hogy az LfV minden lehetséges módon hátráltatta a nyomozó hatóságok és a bíróság munkáját.⁵² Annak a megállapítása, hogy ilyen ügyekben minősített információk igazságszolgáltatási szervek részére történő átadása a nemzetbiztonsági érdekeket ténylegesen veszélyeztet-e, szintén az szolgálatok kompetenciájába tartozik. Így a cselekmény jogosságát vitatók számára nem marad más, mint elfogadni, hogy ez a tevékenység természete.

A demokratikus államnak a titkosszolgálati tevékenységével összefüggésben a legnagyobb kihívása, hogy miképpen tudja összeegyeztetni a hatékonyságot és a széles körben biztosított társadalmi ellenőrzést.⁵³

4. A civil kontroll általános modellje

4.1. Az objektív és szubjektív kontroll elválasztása

A civil kontroll vizsgálatával az 1970-es évektől a jogtudomány mellett a szociológia speciális területe, a katonaszociológia foglalkozott. A tudományterület művelői kezdetben még csak a hadsereg feletti kontroll kialakításával foglalkoztak, a titkosszolgálatok vonatkozásában nem folytattak kutatásokat. Ennek oka, hogy a bipoláris szövetségi rendszerben a nemzeti haderők fejlesztése az állampolgárok figyelmét a hadseregre irányította. Ezzel a növekvő hadigépezzettel szemben alakult ki

⁴⁹JOFFE, Alexander: Dismantling Intelligence Agencies. Crime, Law and Social Change, 1999/4. 325.

⁵⁰HAJLMA(1993) i.m.52.

⁵¹SCHENK, Dieter: Braune Wurzeln. Der lange Weg des BKA zur eigenen Geschichte. B&P/CILIP, 2009/1. 18.; WEYERS, Undine: Früchte vom verbotenen Baum. Geheimdienstliche Steuerung von Gerichtsverfahren B&P/CILIP, 2009/2. 41.

⁵²DIEDERICH, Otto: Geheimdienstliche Sumpflüthen. B&P/CILIP, 2009/2. 23.

⁵³Ld. melléklet 52. táblázat a vizsgált országokról.

először a társadalomban egy speciális elvárás-rendszer, ami a működés ellenőrzését kívánta megvalósítani.⁵⁴ A szociológiai kutatások szerepe azért meghatározó a civil kontroll kapcsán, mert a vizsgálata tárgyává a nem jogi eszközökkel megvalósítható kontrollt tette.

4.1.1. Az objektív kontroll

A nem jogi szabályozásra építő civil kontroll elméletének kidolgozója Samuel P. Huntington. Véleménye szerint a társadalmi ellenőrzés alapja a fegyverkezési verseny hatására megvalósuló képességfejlesztés, ami elvezet a védelmi ágazatban tevékenykedő szervek professzionalizációjához.⁵⁵ Huntington már az 1960-as években felismerte, hogy a civil kontroll hiánya a társadalomban akkor is feszültségeket szül, ha a vizsgált ország viszonylatában a hatalmi legitimáció léte nem kérdéses. Ezt a feszültséget két egymással szemben irányuló erő hozza létre. Ezek szerinte a „funkcionális” és a „társadalmi” kényszer.⁵⁶ A funkcionális kényszer a külső és a belső veszélyforrásokat jelenti. Ezek az állami akarattól független változókként foghatók fel. Ezzel szemben a társadalmi kényszer egyfelől az államban uralkodó politikai ideológia, másfelől a kormányzat és a törvényhozás által létrehozott intézményrendszer.

„Huntington szerint a legfőbb ok, amely a civil kontrollt indokolja, nem más, mint a társadalomnak az a szükséglete, hogy párhuzamosan maximalizálható legyen a katonai alárendeltség és a harcképesség.”⁵⁷ A probléma megoldását az általa objektív civil kontrollként leírt rendszerben látta. Ez röviden úgy foglалható össze, hogy a szervrendszeren kívüli külső ellenőrző szerveket kiváltja a kontrollfolyamatból azáltal, hogy a végletekig fokozza a fegyveres szervek professzionalizmusát és patriotizmusát.

Ehhez meg kell teremteni egy olyan cselekvési teret, amiben a fegyveres szervek vezetői autonóm döntéshozatali jogkörrel rendelkeznek.⁵⁸ Ebben a depolitizált térben megerősödik a professzionalizmus és azzal együtt a kontroll. A döntéshozatali jogkörnek az az előnye, hogy kijelöl egy olyan határmezsgyét, amit sem a fegyveres szervek vezetői sem a politikusok nem léphetnek át. Így amellet, hogy alapvető kérdésekben „politikailag sterillé teszi” ezeket a szerveket, párhuzamosan növeli a védelmi értéküket, mivel jelentősebb lesz az önbefolyásoló képességük. Ez a megoldás ma egyetlen államban sem létezik tisztán, mivel a „megvalósítást gátolja egyes civil csoportok azon törekvése, hogy a civil ellenőrzést szubjektív értelemben fogják fel.”⁵⁹

⁵⁴BURU, Éva: A „civi kontroll” szerepe a NATO-államokban és Magyarországon. Budapest: A TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Egyesület, 2003. 11.

⁵⁵HUNTINGTON, Samuel. P.: The Soldier and the State. New York: Harvard University Press, 1957. 23.

⁵⁶SZABÓ i.m.19.

⁵⁷SZABÓ i.m.21.

⁵⁸Uo.

⁵⁹BURU i.m.11.

4.1.2. Az objektív és a szubjektív kontroll egyidejű érvényesülésének gondolata

Huntingtont követő teoretikusok kénytelenek voltak az a problémával szembenézni, hogy számukra nehezen volt magyarázható az a három elemből álló fogalmi rendszer, amelynek részei Huntington szerint folyamatosan az akció-reakció viszonyában állnak egymással. Ezek az elemek a politikai ideológia, a védelmi szektor fejlettsége és a külső fenyegetések.⁶⁰

Közülük Morris Janowitz elfogadta a kontroll objektív megközelítését, de a korábbi professzionalista felfogást másként értelmezte. Szerinte a hangsúlyt nem arra kell helyezni, hogy a fegyveres szervek a politikai hatalomtól elkülönített döntéshozatali jogkörrel rendelkezzenek, hanem a civilizációra.⁶¹ Janowitz véleménye szerint ezeknek „az intézményeknek rendfenntartó erővé kell válniuk, azaz folyamatosan készülniük kell az akcióra az erő minimális felhasználásának a kötelezettségével, és inkább funkcionális, nemzetközi kapcsolatokat kell keresniük...”⁶²

Janowitz a korábbiakhoz képest átfogalmazza a civil kontroll tartalmi elemeit. Szerinte az ellenőrzésnek három eszköze van. Ezek a költségvetés elfogadása (ami jogi, mivel a folyamat jog által szabályozott), az illetékességi és hatásköri szabályok megalkotása (ami szintén jogi, mivel jogszabály tartalmazza) és a kormányzat irányába gyakorolt tanácsadói tevékenység.⁶³

Janowitz elméletét alapul véve Larson arra a megállapításra jutott, hogy ezeket az eszközöket ötvözve alakíthatjuk ki a hatékony társadalmi ellenőrzés rendszerét, melyben a fegyveres szervek tagjai „a jog, a tradíció és a professzionizmus alapján fogadják el a civil kontrollt, illetve amiatt, mert integrálva vannak a civil értékek és intézmények rendszerébe.”⁶⁴

Véleményünk szerint a Huntington által ideál-típusként kidolgozott objektív modell csak egy kiegészítő alternatívaként fogható fel a szubjektív modell mellett. Ennek okai: 1. előfeltételezi egy „katonai Establishment” létét a társadalmon belül.⁶⁵ 2. önálló döntéshozatali jogkör kapcsán nem foglal állást, hogy ennek a hatáskörgyakorlásnak hol húzódnának meg a határai. Utóbbi szükséges lenne, mivel a védelmi ágazat bármely szervének túlzottan széles körű felhatalmazása könnyen elvezethet az adott állam politikai rendszerének destabilizációjához. 3. meg kell állapítanunk, hogy a fegyveres szervek irányításában jelentős szerepet játszó társadalmi csoport nem hajlandó feladni a felügyelet terén kivívott szerepét, mivel ez még az érett demokráciákban is egyfajta pozícióvesztést

⁶⁰SZABÓ i.m.24-25.

⁶¹JANOWITZ, Morris: *The Professional Soldier, A Social and Political Portrait*. New York: The Free Press, 1971. 27.

⁶²JANOWITZ, Morris: *The Military in the Political Development of New Nations*. New York: University of Chicago Press, 1964. 12.

⁶³JANOWITZ(1971) i.m.15.

⁶⁴LARSON, Arthur D.: *Military Professionalism and Civil Control*. *Journal of Political and Military Sociology*, 1974/2. 63.

⁶⁵KOLKO, Gabriel: *Hatalom és Külpolitika – Az amerikai külpolitika gyökerei*. Budapest: Kossuth, 1972. 8.,52.

jelentene.⁶⁶ Másfelől az objektív alapon épülő rendszer az alapproblémát (a társadalmi feszültséget) hagyja figyelmen kívül.

Leegyszerűsítve az elméletet, azt a megállapítást teszi, hogy a társadalmi ellenőrzés megvalósulása egyenlő egy professzionális védelmi struktúra kiépítésével. A professzionalizáció valóban segítheti a kontrollfolyamatok működését, de nem ad választ azoknak a szkeptikusoknak, akik ezen folyamat előtt sem hittek a kontroll megvalósíthatóságában, így a társadalmi feszültség továbbra is megmarad. Már a görög demokrácia időszakában sem lett volna kielégítő válasz arra a Platon által feltett kérdésre – ki őrzi az őrzőket? – a saját lelkiismeretük és a hivatástudatuk.

4.1.3. A szubjektív kontroll fő típusai

A szubjektív civil kontroll a társadalmi ellenőrzés történelmi hagyománnyal rendelkező formája. Ennek az alapja, hogy valamely privilegizált helyzetű társadalmi csoport gyakorolhasson ellenőrzési hatáskört az állam legfontosabb fegyveres szervei felett.⁶⁷ Ezt a szerepet nem kizárólagosan, hanem az irányításra jogosult személlyel (uralkodóval, vagy kormányzattal) párhuzamosan végezhetette. A szubjektív modell megjelenése az újkori történelemben a hatalmi ágak elválasztásának elvével áll összefüggésben. Ahogy Madison írta „A föderalista” című értekezésében: „Az olyan kormányzati rendszer kialakításában, melyben emberek igazgatnak más embereket, a nagy nehézség a következő: először képessé kell tenni a kormányzatot arra, hogy irányítsa és ellenőrizze a kormányzottakat, másodszor rá kell kényszeríteni, hogy ellenőrizze saját magát.”⁶⁸ Utóbbi megteremtése immanens feltétele az állam demokratikus formában történő működésének. Utóbbi biztosítása érdekében dolgozták ki az alapító atyák az Egyesült Államok alkotmányában a fékek és egyensúlyok rendszerét,⁶⁹ ami lehetővé tette, hogy a központi kormányzat kellő felhatalmazást kapjon a nemzet biztonságát fenyegető veszélyek elhárítására, viszont biztosította intézményes eszközök bevezetésével, hogy az alaptörvényben szereplő állampolgári jogok ne szenvedjenek csorbát.⁷⁰

A szubjektív modell vizsgálata kapcsán a kiinduló pont Huntingtonnak az a megállapítása, amely szerint ebben az esetben a vizsgálat tárgyát a kontroll jogi (vagyis jog által biztosított) eszközei képezik.⁷¹ Ezek az eszközök alkotják a közigazgatás kontrollját,⁷² ami felöleli „mindazokat az

⁶⁶BURU i.m.11.

⁶⁷BURU i.m.9.

⁶⁸SPALDING, Matthew: Az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat és Alkotmány Alapelvei. Budapest: Common Sense Society & Századvég, 2011. 76.

⁶⁹„Checks and Balances”: vö. GÖNCZI, Katalin: Amerikai alkotmány és jogtörténet. in HORVÁTH, Pál: Egyetemes Jogtörténet I. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997. 299.

⁷⁰TRASK, David F.: A fegyveres erők polgári irányítása az Egyesült Államokban, A haderő polgári vezérlése. SVKI Védelmi Tanulmányok, 1995. 17.

⁷¹HUNTINGTON i.m.34.

⁷²KASZA, P. Ferenc: A közigazgatási jog alapfogalmai. Szeged: Universitas Szeged, 2011. 48.

eljárásokat, amelyek során egy közigazgatási szerv tevékenységét (eljárását, döntését, hatékonyságát, célszerűségét, gazdaságosságát stb.) egy közigazgatási, vagy más szerv megvizsgálja, értékeli, és az esetek egy részében befolyásolja.”⁷³ Ebben a modellben megvalósuló kontroll mechanizmusokat csoportosíthatjuk a kontrollfolyamatban résztvevők viszonya alapján és a kontrollt végzők cselekvési lehetőségei alapján. Az utóbbi esetben megkülönböztetjük a politikai kontrollt és a jogalkalmazói kontrollt. A politikai kontroll „magába foglalja mindazokat az eljárásokat, amelyek során, a kormányzás szereplői (elsősorban az Országgyűlés, a Kormány és a helyi önkormányzatok, de részben a miniszterek és a központi hivatalok vezetői is) meghozzák a közigazgatás működésének fő irányait, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket. Magában foglalja továbbá – lényegében a kormányzás szereplőivel azonos – ellenőrzésre jogosultak ez irányú tevékenységét.”⁷⁴ Döntéshozatali hatásköre miatt a kontrollt végző szerv alkalmas a kontroll alá vont szerv jövőbeli működésének befolyásolására olyan eszközökkel, mint a „jogalkotás, a szervezetalakítás, ellenőrzés, döntéskezdemenyezés, személyi döntés.”⁷⁵

Ezzel szemben a jogalkalmazói kontroll szereplői „nélkülözik a kormányzás során élvezett alapvető döntési felhatalmazást, tevékenységük a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság,⁷⁶ biztonság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjed ki.”⁷⁷ Így a jogalkalmazói kontrollt azonosíthatjuk az ellenőrzéssel, mint sajátos szervezetrendszeri tevékenységgel.⁷⁸ „Az ellenőrzés során a tevékenységre irányadó jogszabályok, más előírások és ésszerűségek gyakorlati alkalmazását lehet vizsgálni.”⁷⁹

4.2. A belső és a külső kontroll viszonya

Mind a politikai, mind a jogalkalmazói kontroll kapcsán felmerül a kérdés, hogy „a hatalmi apparátus másik hatalmi apparátussal történő ellenőrzése mennyiben lehet civil...”⁸⁰ Erre ad választ a kontroll mechanizmusban közreműködő szervek viszonya alapján történő csoportosítás. Így megkülönböztethetünk belső és külső kontrollfolyamatokat. Ennek a különbségtételnek az alapkérdése, hogy a kontroll alatt álló és a kontrollt végző egy szervezen belül helyezkedik-e el, illetve

⁷³PATYI, András – VARGA, Zs. András: Általános Közigazgatási Jog. Budapest: Mandamus Publishing, 2008. 40.

⁷⁴Uo.

⁷⁵PATYI – VARGA i.m.43.

⁷⁶PATYI, András: Közigazgatás – Alkotmány– Bíráskodás. Győr: Universitas-Győr, 2011. 82.

⁷⁷PATYI – VARGA i.m.40.

⁷⁸PATYI – VARGA i.m.170.

⁷⁹TAMÁS, András: A közigazgatási jog elmélete. Budapest: Szt. István Társulat, 2010. 391.

⁸⁰KUTI i.m.20.

két önálló szerv ilyen jellegű viszonyában része-e mind a kettő a közigazgatás adott szervrendszerének? Amennyiben igen, akkor a közigazgatás belső kontrollját látjuk.⁸¹

Fontos azonban megemlíteni, hogy a titkosszolgálatok vonatkozásában a belső kontroll generálisan csak a szerven belüli ellenőrzéshez kapcsolódó hatásköröket jelenti.⁸² Ez a vezetés részjogosítványaként jelenik meg.⁸³ Ennek oka, hogy természetesen lehetséges a közigazgatásban (a védelmi ágazaton belül) olyan megoldás, mely alapján egy szervrendszerbe tartozó szerv ellenőrzi egy másik tevékenységét. Ez nem feltétlenül követeli meg a hierarchikus viszony meglétét sem, de a két szervnek közös irányítás alatt kell állnia. A magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszer 2010. évi átalakulásával megvalósult ez a horizontális ellenőrzési mechanizmus. 293/2010. Kormányrendelet által létrehozott Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSz) – jogelődje a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat –, mint a Belügyminisztérium irányítása alatt álló „belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv”⁸⁴ jogosult elvégezni a Rendőrség és a Nemzeti Adó és Vámhivatal mellett az Alkotmányvédelmi Hivatal állományába tartozó személyek vonatkozásában a jogszabály 6-13 §§-ban meghatározott vizsgálatokat. Annak megítélése, hogy az NVSz titkosszolgálat-e, a hatályos jogi szabályozáson túl a rendészettudomány dogmatikája alapján dönthető el.

Ennek oka, hogy a magyar jog generálisan a „nemzetbiztonsági szolgálat” és nem a „titkosszolgálat” kifejezést használja. Nemzetbiztonsági szolgálatnak csak azokat a szerveket tekinthetjük, melyeket az ágazati törvény 1 §-a felsorol. Ezek között az NVSz nem szerepel, így nem tekinthető de iure nemzetbiztonsági szolgálatnak. Azonban a kormányrendelet 6 § alapján megállapítható, hogy nyomozati jogkörrel sem rendelkezik, mivel: „A felderítő tevékenységét csak a nyomozás elrendeléséhez szükséges gyanú megállapításáig, vagy kizárásáig folytatja.”⁸⁵ Így bűnügyi felderítést végez. Ez a rendészet három alapfunkciója⁸⁶ közül a felderítés, mint rendészeti információszerzés körébe tartozó tevékenység, mely során a rendészeti szerv a titkos információgyűjtés eszközeit használja valamely büntető anyagi jogban meghatározott tényállás megvalósulásának megállapításához.⁸⁷ A két ágazat (vagyis a rendészeti és a nemzetbiztonsági) legfontosabb differencia specifikája a rendészeti tevékenység tényálláshoz kötöttsége. Szamel Lajos szerint „a rendészet joga tehát mindazoknak a jogi normáknak a foglalat, amelyek meghatározzák a rendészeti intézkedést követő, lehetővé tevő vagy megengedő tényállásokat, és előírják a hatósági beavatkozás formáját.”⁸⁸ Vagyis a konkrét NVSz-példától az absztrakció magasabb fokára lépve

⁸¹PATYI – VARGA i.m.168.

⁸²TÖPFER, Eric: Polizei – Macht – Karten. B&P/CILIP, 2008/2. 66.

⁸³PATYI – VARGA i.m.170.

⁸⁴293/2010. (XII. 22) Korm. rendelet, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, kifogástalan életvitel ellenőrzés és megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról

⁸⁵293/2010. (XII. 22) Korm. rendelet, 6§ (1)

⁸⁶Három rendészeti alapfunkció: jelenlét, legitim fizikai erőszak monopóliuma és a felderítés, részletesebben in: FINSZTER, Géza: A rendészet elmélete. Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti, 2003. 31-42.

⁸⁷FINSZTER i.m.37.

⁸⁸FINSZTER i.m.25.

megállapítható, hogy a rendészeti tevékenység jogállami követelményeknek megfelelően szigorúan joghoz, ezen túlmenően a büntető anyagi jogi tényállásokhoz kötött. (Mivel utóbbi jelöli ki számára, melyek azok az élethelyzetek, melyekben jogosult és egyidejűleg köteles is eljárni.) Ezzel szemben a titkosszolgálati (és így a magyar nemzetbiztonsági) tevékenységnek jellemzője profánul fogalmazva a „játszma lehetősége”. Ezt a jogalkotó azáltal biztosítja, hogy a szolgálatok hatáskörét nem tényállásszerűen, hanem generálklauzula jelleggel határozza meg.⁸⁹

A szabályozás jellegéből adódó eltérés a vizsgált tevékenységek célrendszerei közötti különbséggel áll összefüggésben. A speciális hatáskörű rendészeti szervek elsődleges célja közvetetten az állam büntető monopóliumának érvényre juttatása, ami közvetlen formában a pönalizált cselekmények elkövetőinek elfogásában és a felelősség megállapításához szükséges bizonyítékok rögzítésében nyilvánul meg.⁹⁰ Ez a norma-kikényszerítésre irányuló tevékenység gyakran ütközik a klasszikus nemzetbiztonsági munka alternatív elhárítási módozataival. Utóbbiak alkalmazásakor a titkosszolgálat előtérbe helyezi a biztonságpolitikai érdekeket az állam büntető igényének rovására és megkísérli a kialakult szituációt úgy befolyásolni, hogy az állam a lehető legnagyobb „nemzetbiztonság hasznát” realizálhassa. Ezt elérheti azzal, hogy az ellenséges ügynököt vallomástételre kényszeríti, ami alapján feltárható az általa okozott kár, valamint megismerhetőek az által kihasznált biztonsági rések. További lehetőség, hogy az ügynök „visszafordítható”, aminek segítségével az ellenséges szolgálat dezinformálhatóvá válik.⁹¹ Az előbbieken leírtak negatív következménye lehet a nem megfelelően kidolgozott szabályozás (és koordináció) miatti hatásköri összeütközés.

Erre utal Marchetti és Marks a UKUSA-kommentárjában, amikor leírja, hogy „az USA belső biztonságával kapcsolatos elsődleges felelősség az FBI-t illeti, de elkerülhetetlen, hogy a CIA és az FBI között összeütközések vannak. (...) Elméletileg az CIA együttműködik az FBI-al az elhárítás területén, ráhagyva minden tevékenységet, amit az USA területén kell végrehajtani. A valóságban a CIA hajlik arra, hogy maga kezelje – honi területen is – azokat az ügyeket, melyek ellenséges hírszerzéssel kapcsolatosak.”⁹²

A külső kontroll esetében ezt a minőséget az garantálja, hogy a kontrollt végző kívül helyezkedik el a közigazgatási szervezetrendszeren. Ahhoz, hogy meghatározzuk, mi tartozik a közigazgatás valamely ágazatába, meg kell tudnunk határozni azokat az állami feladatokat, amik nem képzik a közigazgatás tárgyát. Az előző kérdés negatív megközelítése alapján kijelenthető, hogy – a klasszikus államhatalmi triász elméletéből kiindulva – közigazgatásnak tekintjük azt az állami tevékenységet, amely kívül esik a törvényhozáson (de a fentiek szerint csak a törvényhozáson, nem

⁸⁹Ld. Nbi tv. 3-8 §§

⁹⁰A célrendszer speciális szerkezete miatt nevezi Finszter a nyomozást, mint rendészeti alapfunkciót az „igazságszolgáltatás előkészítésének”. in: FINSZTER i.m.33.

⁹¹in UKUSA 140.

⁹²in UKUSA 139.

általában a jogalkotáson!), az igazságszolgáltatáson (azzal a korrekcióval, hogy az igazságszolgáltatásnak vannak feladatai a közigazgatás törvényességének biztosításában) és a végrehajtó hatalom kormányzati tevékenységén is.”⁹³

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a külső kontroll szervei a kormány (és a kormányservek), a törvényhozás és az igazságszolgáltatás egyes szervei. Ezek mellett szerepet kaphatnak a titkosszolgálatok tevékenységének kontrolljában speciálisan erre a célra létrehozott (nem közigazgatási) szervek,⁹⁴ valamint a média és társadalmi szervezetek (NGO).⁹⁵

A külső kontroll egyes szerveit megkülönböztethetjük egymástól az alapján, hogy milyen a viszonyuk a titkosszolgálati szervrendszerrel. Ez alapján a külső kontroll kategóriáján belül két főcsoportot tudunk megkülönböztetni. Ezek a relatív külső kontroll szervek és az abszolút külső kontroll szervek. Az első csoportba tartozik a kormány és annak egyes szervei. A relatív jelzöt az indokolja, mint megállapítottuk, a kormány nem része a közigazgatás egyes ágazatainak, de ezek felett irányító jogkörrel rendelkezik. Ennek keretében a titkosszolgálatok közvetlen irányítását az egyes minisztériumai (prezidenciaális államokban esetlegesen maga az elnök) által közvetlenül végzi.⁹⁶ A miniszter az irányító jogkörében eljárva jogosult a titkosszolgálatok tevékenységének befolyásolására.⁹⁷ Így megállapítható, hogy a szolgálatok és a végrehajtó hatalom közti irányítási viszony hierarchikus jogviszony. Ez a jogviszony a végrehajtó hatalomnak lehetőséget ad arra, hogy „az irányított szerv lényeges viszonyaira meghatározó befolyást gyakoroljon”.⁹⁸ Kettejük viszonyát jól érzékelteti az a megközelítés, mely szerint „a közigazgatás: a politikai eljárás integráns része, hiszen a kormányzás a gyakorlati politika, s annak a végrehatója a közigazgatás.”⁹⁹ Így a titkosszolgálatoknak, mint a közigazgatás védelmi ágazata szereplőinek alapvető feladata a végrehajtó hatalom által meghatározott információs igények teljesítése. Emiatt, a meghatározó befolyás miatt nem lehet a végrehajtó hatalom egyes szervei által végzett kontrolltevékenységet abszolút jellegű külső kontrollnak tekinteni.

Az abszolút külső kontroll kategóriájába tartozó szervek közös jellemzője, hogy nem rendelkeznek irányító jogkörrel a titkosszolgálatok felett. Ezek tevékenysége felügyeletként, vagy ellenőrzésként fogható fel. Az abszolút külső kontroll rendszerében két (al-) csoportot lehet elhatárolni. Ezek az önálló kontroll szervek és a nem önálló kontroll szervek. A megkülönböztetés alapja, hogy az önálló kontroll szervek rendelkeznek a jogszabályban deklarált hatáskörrel a kontroll tevékenység ellátására. Ide sorolhatjuk a törvényhozást és az általa ilyen specifikus célra létrehozott

⁹³PATYI – VARGA i.m.32.

⁹⁴Ilyen feladatot lát el az osztrák titkosszolgálatokat ellenőrző Rechtsschutzbeauftragte, in: Militärbefugnisgesetz (MBG) BGBl. I Nr. 86/2000, 57§

⁹⁵BORN, Hans: A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete, Kézikönyv Parlamenti Képviselőknek. Genf: DCAF, 2003. 44.

⁹⁶Nbi tv. 10§ (1)

⁹⁷Nbi tv. 11§ (1)-(2)

⁹⁸PATYI – VARGA i.m.171.

⁹⁹TAMÁS i.m.284.

szerveket, a bírósági rendszer kontrollfunkciót ellátó elemeit, valamint az egyéb kontroll szerveket.¹⁰⁰ Ezzel szemben a nem önálló kontroll szervezeteknek nincs jogszabályi felhatalmazása konkrét ellenőrző tevékenység folytatására. Ezt a kontroll jellegű tevékenységet a társadalomban betöltött szerepük biztosítja. Ide sorolható a média, az NGO-k és a parlamenten kívüli pártok.¹⁰¹ Általánosságban két eszközük van az általuk észlelt jogsértések feltárására, ezek a nyilvánosság és az eljárás kezdeményezés.

Azonban számolnunk kell olyan területek kialakulásával, amelyekre a titkosszolgálati tevékenység jellemzői miatt a külső kontrollrendszer egyik intézményének sincs ellenőrzési hatásköre. Ezeknek a területeknek a létrejötte több tényezőre vezethető vissza, melyek közül nem mindegyik „szükségképpen”, így hatása megfelelő kontroll kialakításával csökkenthető. Ilyen területek lehetnek: hírszerző tevékenység megítélése,¹⁰² forrás és módszer védelmének elve,¹⁰³ különböző államok szolgálatai közötti nemzetközi együttműködés,¹⁰⁴ nem célhoz kötött információgyűjtés,¹⁰⁵ kényszerítő körülményekből adódó széleskörű törvényi felhatalmazás¹⁰⁶ valamint a magánszféra bevonása a nemzetbiztonsági tevékenységbe.¹⁰⁷

¹⁰⁰Német alkotmányjog tudomány csak az ellenzéki többséggel, vagy paritásos formában működő parlamenti bizottságokat, valamint a bírósági rendszer elemeit tekinti generálisan a végrehajtó hatalomtól „független” kontrollszervnek. in: BULL, H. Peter: Sind Nachrichtendienste unkontrollierbar? DÖV, 2008/18. 751-759.

¹⁰¹BORN(2003) i.m.44.

¹⁰²Ld. Genagyij Szpacsev térképgyűjtő ügye. in SZABÓ, E. Antal: Új stílus az FSzB kémügyeiben: együtt kell működni, KBH Szemle 2010/2. 196-198.; LIKTOR, Lajos: A német hírszerzés – áttekintő és ismeretterjesztő háttéranyag. Budapest: 2005.; ÁDÁNY, Tamás Vince – BARTHA, Orsolya – TÖRŐ, Csaba: A fegyveres összeütközések joga. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2009. 175.

¹⁰³Ld. Klass és társai vs. Német Szövetségi Köztársaság-ügy (1971-1978), in BERGEN, Vincent: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata. Budapest: HVG-ORAC, 1999. 442-445.; The Leander case, European Court of Human Rights No 10/1985/96/144.

¹⁰⁴Ld. Abu Omar –ügy in: SZABÓ, E. Antal: A CIA új taktikája a terrorizmus elleni harcban. KBH Szemle, 2006/3. 152.; Maher Arar –ügy in: ALDRICH, Richard: Global Intelligence Cooperation versus Accountability: New Facets to an old Problem in Intelligence and National Security. London: Taylor & Francis Group, 2009. 39-42.; WÖRLEIN, Jan: Unkontrollierbare Anziehungskraft. BuP/CILIP, 2008/2. 53.; GERGICS, Gábor: Az orosz dominanciájú integrációk fejlődése, NésB, 2009/10. 21-22.; SZABÓ, E. Antal: Állambiztonság határok nélkül. KBH Szemle, 2009/3. 212.; SZABÓ, E. Antal: Mire kell emberünknek Kanada? KBH Szemle, 2007/1. 200.

¹⁰⁵Ld. PÜTTER, Norbert: Die Dienste der Bundesrepublik. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2009/2. 3-20.; HOLZBERGER, Mark: Überwachen statt schnarchen. BuP/CILIP, 2008/2. 62-65.; KANT, Martina – BUSCH, Heiner: Der Staat surft mit. BuP/CILIP, 2011/1. 41.

¹⁰⁶Ld. Landau Jogi Bizottság jelentése (Nafsu-ügy). in. SIMON i.m.161.; Mahouh-ügy in KIS-BENEDEK, József: Különleges művelet végrehajtása Dubajban, 2010 januárjában. KFH-Szemle, 2010/1. 161.; RACKOW, Peter: Rechtliche Rahmenbedingungen und Problemfelder Europäischer Terrorismus-Bekämpfung. DP, 2011/1. 1-32.

¹⁰⁷Ld. Randy Cunningham képviselő ügye. in SZABÓ, E. Antal: Az USA hírszerzését bérbe adták üzletembereknek. KBH Szemle, 2008/1. 190.; PÜTTER, Norbert: TSC, FACI und TCS: Privatisierte Sicherheit im globalen Kontext. B&P/CILIP, 2010/3. 53-61.; VOLKER, Erick: Verlängertes Gewaltmonopol? B&P/CILIP, 2008/3. 62.; NEUBERT, Randolf: Netzwerke der Information. Wirtschaft und Staat als „Sicherheitspartner”. B&P/CILIP, 2010/2. 48.

5. Parlamenti kontroll

5.1. A parlamenti kontroll kialakulása

A parlamenti ellenőrzés rendszere a külső kontroll legtöbb garanciális elemet hordozó formája. Fontosságát az a különleges tulajdonsága adja, hogy, bár a törvényhozás – az ellenőrző tevékenységet leszámítva – független az ellenőrzése alá vont szervek működésétől, mégis képes megfelelő hatékonyságú vizsgálatok lefolytatására.

A kontinentális jog államai elsődlegesen a törvényhozói ellenőrzésre építenek, ezzel szemben a „common law” országai jogi tradíciójukból következően a bírósági kontrollt tekintik a szolgálatok feletti ellenőrzés legfontosabb eszközének.¹⁰⁸ Az első törvényhozói vizsgáló bizottságokat a common law jogcsaládhoz tartozó országokban hozták létre. Ilyenek voltak az eseti bizottságokként működő Church-bizottság (1975-76) az Egyesült Államokban, a McDonald-bizottság (1977-81) Kanadában vagy a Hope-bizottság Ausztráliában (1976-77, 1984-85).¹⁰⁹ Valamennyi bizottság feladata, a titkosszolgálatokkal kapcsolatos botrány kivizsgálása volt, amelyek felállításában komoly szerepet játszott a média. Ezek a gyakorlati esetek jól példázzák azt, hogy a nem önálló kontroll kategóriája – bár eszköztelennek látszik – figyelem felhívó szerepe mellett egyfajta „szűrő” szerepét is betölti.

Míg a „commonwealth” jelentősebb államai már az 1980-as évek végére rendelkeztek valamilyen parlamenti vagy parlamenten kívüli szervvel, amely a Titkosszolgálat tevékenységét ellenőrizte, addig az Egyesült Királyság ilyen szervezetet nem hozott létre. Ennek oka a Westminsteri típusú parlamentarizmusra vezethető vissza, mivel itt a törvényhozó testület munkáját jelentősen meghatározta a párt lojalitás.¹¹⁰ Robertson véleménye szerint az a jelenség összefüggésben van azzal a tradicionális brit attitűddel, miszerint a Titkosszolgálat működése csak abban az esetben lehetséges, ha erről a tevékenységről kevesen tudnak¹¹¹ (abszolút titkosság elve).¹¹² Az Egyesült Királyságban a parlament az abszolút titkosság megóvása érdekében csak a költségvetés elfogadásának aktusával rendelkezett.¹¹³ Az egyetlen írott jogforrás sokáig az 1952-es „Maxwell Fyfe-Direction”, ami csak a polgári elhárítás tekintetében tisztázza a szolgálat és az irányításra jogosult belügyminisztérium jogviszonyát.¹¹⁴

¹⁰⁸TRÓCSÁNYI, László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. in TÓTH, Judit – LEGÉNY, Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006.49.; BORN(2003) i.m.76.

¹⁰⁹GILL, Peter: Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after 11th. Genf: 2003. 1.

¹¹⁰CAPARINI, Marina: Challenges of controll and oversight of intelligence service in a liberal democracy. Genf: DCAF, 2002. 7.

¹¹¹Jelentősebb botrányok: Wilsom-affair, Profumo-affair, in: ROBERTSON, K. G: Accountable Intelligence – The British Experience. England: University of Reading, 1993.

¹¹²Uo.

¹¹³1997-óta jogosult a brit törvényhozás az éves költségvetéssel együtt a titkosszolgálatok elfogadására. A „Secret Service Vote” azonban nem tartalmazza részletes bontásban az összeg felhasználásának a módját, sőt szolgálatonként sem különítik el a költségeket. in: ROBERTSON i.m.15.

¹¹⁴LEIGH, Ian: Oversight of Security and Intelligence in the U.K. Oslo: DCAF, 2003. 1.

Az első titkosszolgálati törvény megalkotása 1989-ben az Emberi Jogok Európai Bírósága (ECHR) által az ún. Wright-ügyben hozott ítéletére vezethető vissza.¹¹⁵ Az ECHR kimondta, hogy az Emberi jogok Európai Konvenciójának 8 cikkében deklarált magánszféra védelméhez fűződő jog csak a demokratikus állam védelme, vagy más nemzetbiztonsági okból korlátozható. A korlátozással szemben feltétel, hogy annak törvényi rendelkezésen kell alapulnia. Ennek a követelménynek a brit titkosszolgálati rendszer egyértelműen nem felelt meg, mivel a három polgári titkosszolgálat közül, csak az MI-5 tevékenységét szabályozta és azt is csak belügyminisztériumi rendelettel. Ennek értelmében az ítélet alapján került elfogadásra a 1989. évi „Security Service Act”, ami máig szabályozza az MI-5 tevékenységét.¹¹⁶

Németországban a parlamenti ellenőrzés rendszerének kezdete 1956-ra nyúlik vissza. Ebben az évben alakult meg az ellenőrzési jogosítványok nélküli Parlamentarischen Vertrauensmännergrremium,¹¹⁷ amely 1978-ra már ténylegesen ellenőrzési jogosítványokkal rendelkező parlamenti kontrollkomisszióvá vált.¹¹⁸ Ennek következtében a nyolcvanas években fogalmazódott meg, hogy a Titkosszolgálatok munkája a törvényi ellenőrzésnek és szabályozásnak köszönhetően nagymértékben ellehetetlenül,¹¹⁹ ami természetesen a valóságban máig nem bizonyosodott be.¹²⁰

Nem minden államban kap szerepet a törvényhozás a Titkosszolgálatok általános ellenőrzése felett. Franciaországban a parlament Lehallgatásokat Ellenőrző Bizottsága csak a titkos információgyűjtéssel összefüggően folytathat vizsgálatot. Így a szolgálatok más jellegű tevékenysége nem áll a törvényhozói kontroll alatt.¹²¹ Ennek háttérében az V. köztársaság alkotmányos rendszere áll,¹²² ugyanis a féléprezidenciális kormányzati struktúrában a védelemi politika irányvonalának meghatározásáért és annak megvalósításáért a köztársasági elnök¹²³ a felelős.¹²⁴

A parlamenti ellenőrzés kapcsán látni kell, hogy az ellenőrzés alá vont szervek valamennyi államban speciális jogállásúak, ami jelentősen megnehezíti az eredményes vizsgálatok lefolytatását. További hátráltató tényező a titkosság követelménye, az ágazat szakterületi jellege és a többi állam felől ható kényszerítő körülmények.

¹¹⁵ROBERTSON i.m.137.

¹¹⁶Vö. ZWICKERT, Petra: Az MI5-ös titkosszolgálat kilép a színre. in Officina Világévkönyv '94/95. Dortmund: Officina Nova, 1994. 343.; LEIGH(2003) i.m.1.

¹¹⁷PÜTTER(2009) i.m.18.

¹¹⁸SMIDT, Wolbert: Kritik des Mehrpoligen parlamentarischen Kontrollsystems in Deutschland. in RÖTTGEN, Norbert – WOLFF Heinrich Amadeus: Parlamentarischen Kontrolle, Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Im Plenum, KAS, 2008. 48.; DIEDERICHS i.m.23.

¹¹⁹SCHWAGERL, Joachim: Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: C.F. Muller, 1985. 293.

¹²⁰WOLFF, H. Amadeus: Der nachrichtendienstliche Geheimschutz und die parlamentarische Kontrolle. JZ, 2010/4. 180.

¹²¹DEZSŐ – HAJAS i.m.305.

¹²²PATAKI, Zsolt: A francia honvédelem működési modellje és politikai kontrollja. SVKI Védelmi Tanulmányok, 1997/19. 13.

¹²³PATAKI i.m.13., 19.

¹²⁴Más véleményen van FAQIN. vö. FAQIN, Alain: Reform of the French Intelligence Services after the End of the Cold War. Genf: DCAF, 2002. 6.

5.2. A parlamenti kontroll kialakulása Magyarországon

Magyarországon a rendszerváltozás¹²⁵ előtt nem beszélhetünk parlamenti kontrollról és a mai formában kialakult – európai mintákat követő – ellenőrzési mechanizmusok is csak a 1995. évi CXXV törvénnyel alakultak ki.¹²⁶ A kerekasztal tárgyalások során csak érintőlegesen esett szó a Szolgálatok feletti parlamenti kontrollról. Amíg az Ellenzéki Kerekasztal a kormánynak alárendelt szolgálat (egy német mintára létrejövő alkotmányvédelmi hivatal) létrehozását kezdeményezte, amelyet a parlament mellett az Alkotmánybíróság is kontrollált volna,¹²⁷ addig MSZMP amellet foglalt állást, hogy az állambiztonsági munka a rendőrséghez tartozzon.¹²⁸

A kerekasztal-tárgyalások eredményeit rögzítő megállapodás aláírásának napján, 1989. szeptember 18-án született a Finszter Géza és Pajcsics József alezredek által készített dokumentum, amely a Javaslat a nemzet biztonságának védelmére és a biztonsági szolgálat szervezetére címet viselte. Ez a javaslat magában foglalta az emberi- és szabadságjogok érvényesülésének garanciális problémáit, valamint a Szolgálatok ellenőrizhetőségének megoldásával is foglalkozott.¹²⁹ Ugyanakkor a kerekasztal-tárgyalásokon nem folytatták le a vitát a szervezet jövőjéről, nem is történt intézményes változás és nem született döntés a parlamenti ellenőrzési eszközökről. „Különösen kényes időszak volt az állambiztonsági tevékenység szempontjából a viharos átalakulás néhány hónapja 1989 utolsó harmadában, a kerekasztal-megállapodások, az új alkotmányos viszonyok megteremtése,¹³⁰ a Magyar Köztársaság kikiáltása és a négyigenes népszavazási kampány időszakában.”- írja Ripp.¹³¹ Mielőtt azonban a Szolgálatok felett kialakították volna a megfelelő szabályozást, megélték pályafutásuk legnagyobb botrányát¹³² az ún. Duna-gate ügyet,¹³³ amely akár alkalmat adhatott volna az első parlamenti ellenőrző bizottság felállítására is. Azonban a több irányból is megkezdett vizsgálatok – Katonai Főügyészség, Belügyminisztérium, Országgyűlés, Alkotmánybíróság – után megszüntették a

¹²⁵ Ld. Az 1989-1990-es alkotmányos rendszerváltozás. in: SÁRI, János: Magyarország kormányzati rendszerei. in KUKORELLI, István: Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, Budapest: Osiris, 2007. 333.

¹²⁶ PALATIN, János: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat változásai a rendszerváltozástól napjainkig. in 15 éves a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. Budapest: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, 2011. 8.

¹²⁷ RIPP, Zoltán: Állambiztonsági reformtervek, a Dunagate és a politikai fordulat. in Kenedi János: A Szakértői Bizottság jelentése. Budapest: 2007–2008. 155.

¹²⁸ Ld. RÉVÉSZ, Béla: Dunagate III. A jogállam árnyékában. Beszélő Online, 2005/2.

¹²⁹ RIPP i.m.159.

¹³⁰ Ld. A legalitás és legitimitás kérdése a magyarországi átmenetben. in: SZIGETI, Peter: A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989-2006. Budapest: Akadémiai, 2008. 15-55.

¹³¹ RIPP i.m.158.

¹³² Ld. RÉVÉSZ, Béla: A „DUNA-GATE” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében. Szeged: Acta Universitatis Szegediensis, 2006.

¹³³ VÁRHALMI, Miklós: A magyar nemzetbiztonsági szolgálatokról másként és mindenkinek (1999-2002 és a jövő). Novissima, Budapest, 2002. 542.

Belügyminisztérium III/III-as (Belső Elhárítási) csoportfőnökségét, mert bebizonyosodott, hogy a szervezet által folytatott tevékenység nem áll összhangban az Alkotmánnyal.¹³⁴

5.3. Legitim tevékenység jogállami keretek között

Alapesetben a titkosszolgálatok a végrehajtó, és nem a törvényhozó hatalmat informálják tevékenységükről. Jogállami keretek között a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is, a megfelelő módon történő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok használata.

A törvényhozás, mint a képviselői elven keresztül közvetlenül a választók által legitimált népképviselői testület, politikai felelősséget visel a mindenkor regnáló kormányzati hatalommal szemben.¹³⁵ Így a parlamenti kontroll egyben politikai ellenőrzés is,¹³⁶ hiszen az ellenőrzés mércéje nemcsak a jogszerűség, a célszerűség, hanem a jogszabályokban lefektetett feladatkörök politikai értékelése is. Eltekintve a kisebb jelentőségű közvetett demokratikus eszközöktől, a parlamenti legitimáció egyben a legfontosabb demokratikus legitimációs vonal.¹³⁷ Ebben az értelemben a parlamenti ellenőrzés egy fontos kapocs a hatalommegosztás¹³⁸ és a demokrácia elve között.¹³⁹ Ami mára elsősorban nem valamiféle bizalmatlanság kifejezése a végrehajtó hatalommal szemben, hanem sokkal inkább egy általános, még a különleges esetekben sem indokolandó hatásköre a parlamentáris demokráciáknak.¹⁴⁰ Így a kérdés nem úgy vetődik fel, hogy miért kellene egyáltalán a szolgálatokat ellenőrizni, hanem úgy, hogy miért maradhatna egyáltalán tevékenységük az ellenőrzés alól kivont terület?

A kérdésre két okból is nemleges válasz adható. Egyrészt a szolgálatok működését az érintettek a titkosság követelményéből adódóan nem (minden esetben) érzékelik. Így az állampolgárok ezen objektív körülmény miatt nem tudnak, – a törvény (Magyar jogban Alkotmány) alapján – az őket megillető jogorvoslattal élni. Ez a ténybeli helyzet egyértelműen mutatja az utólagos bírói kontroll leggyengébb elemét, vagyis azt, hogy a bíróság generálisan csak az érintett kezdeményezésére járhat el a titkosszolgálati tevékenység utólagos ellenőrzése során. Ennek az eljárásnak az alapja lehet

¹³⁴Uo.

¹³⁵SZENTE, Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Budapest: Atlantisz, 2010. 50.; WOLFF(2010) i.m.174.

¹³⁶KISS, Barnabás: Alkotmányjogi alapismeretek. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány, 2009. 44.; WOLFF(2010) i.m.176.

¹³⁷Vö. BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation. in ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts, Band III, C.F. Müller, 2005. 31-54.

¹³⁸Ld. A hatalmi ágak megosztása. in: TÓTH, Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. in TÓTH, Judit –LEGÉNY, Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006. 118-121.; Hatalommegosztás elve. in: TRÓCSÁNYI, László: Alaptanok. in TRÓCSÁNYI, László – SCHANDA, Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest: PPKE-JÁK, 2010. 59-62.

¹³⁹ÁDÁM, Antal: Alkotmányjogi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest: Osiris, 1998. 144.

¹⁴⁰GUSY, Christoph: Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. ZRP, 2008. 2. szám. 36.; SÁRI, János: A hatalommegosztás és a társadalmi többségi elv. in KUKORELLI, István: Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, Budapest: Osiris, 2007. 47.

közigazgatási (nemzetbiztonsági szerv határozata) határozat elleni panasz – amit az Nbi-tv lehetővé is tesz a Pp. XX fejezete szerinti perben, vagy feljelentés amennyiben a titkosszolgálat tevékenysége a Btk-ba ütköző tényállást valósít meg (magyar jogban a jogosulatlan titkos információgyűjtés). Valamint a szolgálatokkal kapcsolatban érvényesül egy másik szempont is, amely szükségessé teszi a parlamenti ellenőrzés alkalmazását. Ismert, hogy a szolgálatokra vonatkozó törvények tartalmazhatnak a jogszabályok által nem definiált fogalmakat,¹⁴¹ amelyek a szolgálatoknak a működés során nagyfokú autonómiát adhatnak.¹⁴² Kétségtelen tehát, hogy minél határozatlanabban fogalmaz egy törvény, annál inkább nehezebb meghatározni, mire is terjed ki pontosan a törvényhozói akarat. Például egy bizonytalan generál klauzula kisebb mértékben legitimál, mint a taxatív felsorolt normák.¹⁴³ Így ezek a jogszabályok a gyakorlatban persze jóval nagyobb szabadságot adnak a végrehajtó hatalomnak. Éppen ezért lehet jelentősége a parlamenti kontrollnak,¹⁴⁴ ami képeze lehet a legitimációt kompenzáló hatás kiváltására is. Hiszen mindazok a jogi területek, amelyek konkrétan nincsenek meghatározva, azáltal lesznek legitimálva, hogy ellenőrzés alá kerülnek vagy elvben ellenőrizhetők.¹⁴⁵

A szolgálatok feletti ellenőrzést a gyakorlatban három olyan tényezőre lehet visszavezetni, amelyek valamennyi jogállamban érvényre jutnak:¹⁴⁶ 1. „A demokrácia a sarokköveként képes megelőzni az autokratikus hatalomgyakorlást”, mivel a végrehajtó hatalom a törvényhozó szervnek felelős. 2. „Nincs adózás képvisleti rendszer nélkül”, mert a védelmi ágazat jelentős költségvetési ráfordítást igényel. Fontos, hogy az állampolgárok érdekeinek védelme érdekében a parlament ellenőrizze a források felhasználását. 3. „A biztonsági és védelemi szektorra vonatkozó jogszabályok megalkotásával” világos és pontosan körülhatárolt jogi keretet teremt a szolgálatok működéséhez, és ezzel egyidejűleg korlátozza és támogatja a végrehajtó hatalom tevékenységét.

5.4. A lépcsőzetes nyilvánosság elve

A kezdetektől fogva parlamentarizmus egyik meghatározó tényezője a nyilvánosság elve, ami természetesen érvényes a mindenkori parlamenti bizottságok munkájára is. Azonban az általunk vizsgált terület éppen abban mutatja a legnagyobb eltérést, hogy – a szolgálatok működésének

¹⁴¹Tipikusan ilyen fogalmak találhatók a hatásköri szabályok között.

¹⁴²GUSY, Christoph: Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008/2. 38.

¹⁴³JAKAB, András: A magyar jogrendszer szerkezete. Budapest: Dialóg Campus, 2007. 41.; GUSY(2008a) i.m.38.

¹⁴⁴Ld. A parlamenti ellenőrzés. in: NAGY, Csongor – PAPP, Imre – SEPSI, Tibor: Parlamentek Európában. Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2003. 265-314.

¹⁴⁵GUSY, Christoph: Zu den Instrumenten parlamentarischer Kontrolle. JA, 2005. 610.

¹⁴⁶BORN(2003) i.m.26.; WOLFF(2010) i.m.177.

alapvető jellemzője – a titkosság miatt, a nyilvánosság elve csak korlátozva érvényesülhet.¹⁴⁷ A szolgálatok tevékenysége jelentős részben minősített adat.¹⁴⁸ Így annak megismerésére csak korlátozott személyi kör jogosult. Ezért kell megteremteni ezek megismerésére az ellenőrzésben résztvevő szervek felhatalmazását. A jogállamiság¹⁴⁹ és a hatalmi legitimáció szempontjából a kérdés úgy tehető fel, hogy a nyilvánosság korlátozása befolyásolja-e a parlamenti kontroll legitimációs erejét és a titkosság pedig miként hat az ellenőrzés színvonalára?¹⁵⁰

Kiindulópontként hangsúlyozni kell, hogy amíg a törvényalkotó alkotmányos módon többségi akarattal dönt a szolgálatok felállításáról és működéséről, az nem lehetséges, hogy éppen a parlament ellenőrző tevékenysége vezessen a szolgálatok működésének hátráltatásához vagy érdemben ellehetetlenítéséhez. Ugyanakkor, ahogy a parlamenti kontroll kialakulásánál is láttuk, a legtöbb esetben a szolgálatokat érintő valamely napvilágot látott információ alapján indul el a tényleges eljárás. Látható, hogy a parlamenti kontroll a legtöbb esetben a parlamenten kívül indul el. Ezenfelül éppen a nyilvánosság elvének köszönhetően parlamenti ellenőrzés „előszobájának” lehet tekinteni a tájékoztatáshoz való jogot, ami fontos jogosítványként a legtöbb esetben megelőzi a tényleges ellenőrzési eljárást. Ugyanakkor a tájékoztatáshoz való jog és a parlamenti ellenőrzés kapcsolatában négy sajátosságra mindenkor figyelemmel kell lenni: Először, hogy ez a kapcsolat a gyakorlatban a nyilvánosságtól függ, hiszen a legtöbb esetben a nyilvánosság szűrőként elválasztja egymástól a releváns, és az ellenőrzés szempontjából nem fontos eseteket. Továbbá önkényes, hiszen az ellenőrzésre jogosult személynek kell információt kérnie vagy megindítania az eljárást. Mindezek mellett, maga az eljárás lehet szelektív, mert még az arra illetékes parlamenti bizottság sem jogosult minden információ megszerzésére. Valamint csak egy konkrét ügy vagy feladat kivizsgálása történik és nem általános ellenőrzés.¹⁵¹

A parlamenti kontrollnak képesnek kell lennie politikai ellenőrzés megvalósítására, de nem lehet politikai döntéshozó szerepe. Ugyanakkor parlamenti ellenőrzésnek azért kell olyan hatékonynak lennie, hogy a parlamenti ellenzék számára biztosítsa a lehetőséget, a módosító javaslatok megfogalmazására a szolgálatokkal kapcsolatos területeken.¹⁵² Követendőnek tartjuk a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) ítéletét, amelyben kimondta, hogy alapvetően titkos információval mind a Szövetségi Kormány, mind a Szövetségi Gyűlés rendelkezhet.¹⁵³ Ugyanakkor a kormány mindaddig visszatarthatja az információt, amíg törvényhozás nem tesz meg minden tőle

¹⁴⁷BAIER, Maximilian: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform. Kovac, J., 2009. 49.; WOLFF(2010) i.m.176.

¹⁴⁸HAJMA(1993) i.m.49.

¹⁴⁹Ld. Szemléltető „Tízparancsolat” in: KOLLÁTH, György – LEGÉNY, Krisztián: Alkotmányos szabályozás, közjogi rendszerváltozás. in TÓTH, Judit –LEGÉNY, Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006. 84.

¹⁵⁰Vö. SCHMIDT, Jörg: Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle. Berlin: Duncker&Humblot, 2007.

¹⁵¹WOLFF(2010) i.m.174.

¹⁵²WOLFF(2010) i.m.176.

¹⁵³BVerfG, Beschluss vom 17.06.2009-2 Bve 3/07, 130. pont

telhető lépést – a kormány igényeinek megfelelően – a titkosság megfelelő szintű garantálásához.¹⁵⁴ Ezt a megoldást hívhatjuk lépcsőzetes nyilvánosság¹⁵⁵ elvének, ami vegyíti a titkosság és a nyilvánosság összeütközéséből eredő konfliktust. A lépcsőzetes nyilvánosság a parlamenti kontroll legitimációs erejét csökkenti ugyan, mivel fennállhat a nyilvánosság teljes kizárása is, ugyanakkor ez nem kell, hogy a parlamenti kontroll eredményességét érdemben befolyásolja.

A legfontosabb, esetről estre eldönteni, hogy a nyilvánosság elve vagy titok védelme kerüljön-e előtérbe. Hiszen a titkosság nem a szolgáltatók privilégiuma, hanem jogszerű tevékenységük feltétele, amit el is veszíthetnek.¹⁵⁶ Ennek eldöntésében segíthet az itt felsorolt 10 pont is: 1. Milyen mértékben kapcsolható a titkos információ az információ megszerzőjéhez? 2. Az információ alapján mennyire és milyen következtetéseket lehet levonni a szolgálatok felépítéséről, munkamódszereikről, és esetleg a konkrét műveletekről? 3. Mennyire jelentkezik a szolgálatok munkája a nyilvánosságban? 4. Mennyire csak jogi indoklást igényelnek a felmerülő tények? 5. Mennyire kezelték szakszerűen az információ titok jellegét a szolgálatok? 6. Hányan ismerik és hányan találkozhattak az információval a szolgálatok szervezetrendszerén belül? 7. Mennyire áll kapcsolatban a megszerzett információval más állam szövetséges szolgálata? 8. Mennyiben kötelezett információt felhasználó szolgálat a szövetséges szolgálattal szemben? 9. Mennyire érintettek a privát szolgálatok az információval kapcsolatban? 10. Mennyire kapcsolhatók alapjogi sérelmek az információhoz?

Megállapítható, hogy egy „transzporens titkosszolgálat” megteremtése az intézmény természetéből kifolyólag nem lehetséges, minthogy egy jogállamban ellenőrizetlenül működő szolgálatok sem létezhetnek. Mára a tudományos életben nem az a kérdés merül fel, hogy vajon lehet, hanem az, hogy hogyan lehet a szolgálatokat érintő ellenőrző mechanizmusokat egy megfelelő egyensúlyi állapotban¹⁵⁷ kialakítani.¹⁵⁸ Valamennyi tényezőt figyelembe véve egy állam parlamenti ellenőrzési mechanizmusai akkor hatékonyak, ha 1. ha a jogszabályok biztosítják az ellenőrzési funkciót és annak kereteit, 2. megfelelő források és szakértelem áll rendelkezésre az ellenőrző oldalán, 3. megvan a megfelelő politikai akarat az ellenőrzés lefolytatására.

¹⁵⁴WOLFF(2010) i.m.179.

¹⁵⁵Vö. „Das Prinzip der abgestufte Öffentlichkeit“ in: GUSY, Christoph: Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste im demokratischen Rechtsstaat – die Aufgabenverschiebung der Nachrichtendienste. in RÖTTGEN, Norbert – WOLFF Heinrich Amadeus: Parlamentarischen Kontrolle, Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Im Plenum, KAS, 2008. 22.

¹⁵⁶WOLFF(2010) i.m.177.

¹⁵⁷Az egyensúlyi állapotról tágabb értelemben in: SÁRI(2007a) i.m.48.

¹⁵⁸GUSY(2008a) i.m.38.; bővebben: BRENNER, Michael: Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat: Zwischen geheimdienstlicher Effizienz und rechtsstaatlicher Kontrolle. Baden-Baden: Nomos, 1990.

5.5. Általános kontroll

A parlamenti kontroll összetett jellegét az biztosítja, hogy a törvényhozó hatalom több módon és több szinten jelenik meg. A legmagasabb szint, amely az általános kontrollt jelenti, amikor az egész parlamenti testülete jogosult eljárni. Ebben az esetkörben két eszköz áll a törvényhozó testület rendelkezésére.¹⁵⁹ Első, hogy a törvények megalkotásával befolyásolhatja a szolgálatok tevékenységét, feladatrendszerét és az államszervezetben elfoglalt helyét. Így jogalkotó Magyarországon Nbi tv-be illesztette a Szolgálatok szervezetére és jogállására vonatkozó szabályokat. Valamint az Alkotmány¹⁶⁰ a törvény módosítását „a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához” köti¹⁶¹ Ezzel szemben az általunk vizsgált országok gyakorlata egy másik képet tár elénk. Legtöbbször az egyes Titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás szolgálatonként külön normákban kap helyet.¹⁶² Kivételként említhető a Cseh Köztársaság nemzetbiztonsági tárgyú törvényeinek rendszere. Itt a jogalkotó létrehozott egy keretszabályozást, amely valamennyi titkosszolgálatra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.¹⁶³ Az egyes szolgálatok tekintetében speciális, a szolgálat tevékenységének működéséhez igazodó törvényeket alkotott meg.¹⁶⁴

Az általános kontroll másik, szintén a plenáris ülésen gyakorolható, leggyengébb eszköze¹⁶⁵ az interpelláció és a kérdés (más néven: „speciális képviselői jogok”).¹⁶⁶ Ezeknek az eszközöknek a célja, hogy biztosítsa valamennyi képviselő számára az irányítási jogkör gyakorlójának feltett kérdésre a közvetlen választ, amelyet Magyarországon a Hárszabály¹⁶⁷ tartalmaz.¹⁶⁸ Wolff úgy véli, hogy alapvetően szükséges az egyes esetek konkrét megvizsgálása, annak érdekében, hogy mire is vonatkozik a feltett kérdés, meddig és mire terjed ki a titoktartási kötelezettsége és a válaszadási kötelezettsége a képviselőnek.¹⁶⁹ Nem minden esetben kerül a titokvédelem előtérbe. Amennyiben a kérdés a parlamenti tájékoztatáshoz való jogon belül marad, kötelező annak megválaszolása. Így pl. arra a kérdésre, hogy a szolgálatok rendelkeznek-e valamilyen megoldással a szervezeten belül fellépő esetleges munkahelyi mobbinggal szemben, vagy, hogy mennyi a szervezeten belüli öngyilkosságok száma, és ez mutat-e növekvő tendenciát, kötelező megválaszolni. További igazodási pont, hogy a képviselők kérdéshez való joga alkotmányosan magasabb értékű, mint a sajtóé. Ha sajtó hasonló tartalmú kérdésére a végrehajtó hatalom válaszolna, akkor köteles ennek a képviselő irányába is eleget tenni. Még markánsabban merül fel a tájékoztatáshoz való jog, abban az esetben, ha a parlamenti

¹⁵⁹Ld. Az információszerzés intézményes formái. in: SZENTE i.m.364-366.

¹⁶⁰Magyar Köztársaság Alkotmánya 40/A § (4)

¹⁶¹Nbi tv-t Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (6) bekezdése alapján sarkalatosnak minősíti.

¹⁶²Ld. Német Szövetségi Köztársaság: MAD G, BND-G, BVerSchG, továbbá Egyesült Királyság: 1989. Security Service Act (MI5), 1994. Intelligence Act (MI6, GCHQ)

¹⁶³No.153/1994 Act: Intelligence Services of the Czech Republic

¹⁶⁴Pl. No.154/1994 Act: Security Information Service (BIS) Act

¹⁶⁵KISS(2009) i.m.45.; WOLFF(2010) i.m.179.

¹⁶⁶SZENTE i.m.193.

¹⁶⁷46/1994. (IX. 30) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról

¹⁶⁸Hasonló a helyzet a Német Szövetségi Köztársaságban Vö. § 105 GO-BT mit Anlage 4 des Geschäftsordnung.

¹⁶⁹WOLFF(2010) i.m.179.

kérdés a szolgálatok és egyes képviselők viszonyát hivatott feltárni. Ebből a szempontból érdekes a BVerfG-nak az ítélete,¹⁷⁰ amiben a bírák arra következtetésre jutottak, hogy amennyiben a kérdés arra vonatkozik, hogy „vajon” megtörtént-e az érintett képviselő megfigyelése, a válasz megadása kötelező, de a megfigyelésben közreműködők nevének megadása nélkül.

5.6. Bizottsági ellenőrzés

A parlamenti kontroll második szintje a bizottsági ellenőrzés,¹⁷¹ amely szükségképpen képes a titkosságból és a nyilvánosságból eredő konfliktust csökkenteni és a gyakorlat alapján hatékonyabban működni, mint más ellenőrzési eszközök.¹⁷² A bizottsági kontroll rendszerének kialakítását minden államban befolyásolja törvényhozás szerkezete valamint az a jogpolitikai szándék, hogy a jogalkotó mekkora szerepet szán a bizottságnak. Az első tényező meghatározza, hogy mennyi és milyen összetételű bizottság jön létre, aminek a végrehajtó hatalomtól való függetlenség szempontjából van jelentősége. A második tényező a bizottság hatásköreinek meghatározása szempontjából bír jelentőséggel. Az államok törvényhozásának szerkezete szempontjából a kamarák száma az irányadó. Mivel Magyarországon¹⁷³ az Országgyűlés egy kamarával rendelkező testület, a bizottsági ellenőrzés két szervének – Nemzetbiztonsági Bizottság (NdB) és a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság (HRB) – tagjai ebből az egy kamarából kerülnek jelölésre.¹⁷⁴ Azokban az országokban, ahol két kamarás a törvényhozás több szervezeti megoldás létezik. Míg a Német Szövetségi Köztársaságban¹⁷⁵ csak Szövetségi Gyűlésnek van ellenőrző bizottsága,¹⁷⁶ addig az USA-ban a Szenátusnak és a képviselőháznak is külön bizottsága van.¹⁷⁷ Viszont az Egyesült Királyságban a Lordok Háza és a Képviselő Ház közös bizottsággal rendelkezik.

A szervezeti különbségeken túl az egyes országok bizottságainak feladatrendszere és hatáskörei jelentős eltéréseket mutatnak. Kutatásaink alapján a bizottságok feladatrendszerük alapján két csoportra oszthatóak. Egyrészt lehetnek általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkező tipikus

¹⁷⁰BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1.7.2009. (Kleinen Anfragen)

¹⁷¹Ld. Bizottsági rendszerek. in: SZENTE i.m.108-138.; Parlamenthez kapcsolódó szervek. in: TÓTH(2006) i.m.137-138.; ÁTS, Bence: Főbizottságok. in NAGY, Csongor – PAPP, Imre – SEPSI, Tibor: Parlamentek Európában. Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2003. 74-96.; KOÓS, Gábor – NAGY, Lajos: A szakbizottságok, eseti és vizsgálóbizottságok. in NAGY – PAPP – SEPSI: i.m.97-110.

¹⁷²SZENTE i.m.365.

¹⁷³Ld. melléklet 55. Magyarország.

¹⁷⁴KISS(2009) i.m.48-49.; Az Országgyűlés bizottsági rendszere bővebben: DEZSŐ, Márta – KUKORELLI, István: Az Országgyűlés. in KUKORELLI, István: Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, Budapest: Osiris, 2007. 368-369.; KILÉNYI, Géza: Az Országgyűlés. in: KILÉNYI, Géza – HAJAS, Barnabás: Fejezetek az alkotmányjog köréből- magyar államszervezet, Budapest: Szent István Társulat, 2008. 25-26.

¹⁷⁵Ld. melléklet 54. Német Szövetségi Köztársaság.

¹⁷⁶Ld. HANSALEK, Erik: Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste. Frankfurt am Main: Kölner Schriften zu Recht und Staat, 2006.

¹⁷⁷SMIDT i.m.48.

bizottságok, amelyek az ellenőrzés érdekében széles körű jogosítványokkal rendelkeznek, másrésztől létezhetnek atipikus bizottságok, amelyek csak valamely speciális tevékenységgel kapcsolatban rendelkeznek kizárólagos ellenőrzési jogosítványokkal. Így az ellenőrzésben résztvevő bizottságok száma sem lehet parttalan. Romániában a szocialista rendszer összeomlását követően a korábbi Securitate feldarabolásával egy erősen decentralizált titkosszolgálati rendszer jött létre. A szolgálatok feletti demokratikus kontroll megvalósítása érdekében négy állandó bizottságot hatalmaztak fel ellenőrzési jogosítványokkal. Ezek a saját működési területükkel összefüggésben mind a hét szolgálat vonatkozásában eljárhatnak.¹⁷⁸ További két állandó szakbizottság végzi el a két legnagyobb, közvetlen elnöki irányítás alatt álló szolgálat -SIE és SRI- ellenőrzését.¹⁷⁹ A bonyolult bizottsági struktúra legnagyobb hátránya, hogy a jogalkotó nem hozta létre köztük az együttműködés lehetőségét és a nagyszámú tag miatt nő az információk veszélyeztetettsége.¹⁸⁰

5.6.1. Bizottság, mint alkotmányos garancia

Németországban a nagykoalíciós kormányzás utolsó évében a titkosszolgálatok ellenőrzéséről szóló törvény lényeges módosításokon esett át¹⁸¹ (PKGrG).¹⁸² Ezzel párhuzamosan a törvény központi eleme – a parlamenti Kontrollgrémium¹⁸³ – egy alkotmánymódosítás¹⁸⁴ keretében a német alaptörvényben (GG)¹⁸⁵ kapott helyet,¹⁸⁶ mint alkotmányos garancia.¹⁸⁷ E megoldás eddig egyedülállónak minősíthető, és nem is található meg az általunk vizsgált országok alkotmányaiban.

Az alkotmánymódosítás egyértelmű célja, hogy a parlamenti ellenőrzés jogát biztosítsa a Német Szövetségi Köztársaság titkosszolgálati tevékenysége felett.¹⁸⁸ Az új alkotmányos norma kötelezettségként írja elő a parlamenti Kontrollgrémium létrehozását, ami a testület helyzetének megerősítését is jelenti a mindenkori Szövetségi Kormányval szemben.¹⁸⁹ Érdekes módon a testület a

¹⁷⁸MATEI, Florina: Romania's Intelligence Community. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. 2007/20. 636.

¹⁷⁹Uo.

¹⁸⁰MATEI i.m.637.

¹⁸¹Ld. BAIER, Maximilian: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform. Hamburg: Kovac J., 2009.

¹⁸²Kontrollgrémiumgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2346) PKGrG.

¹⁸³Lásd később! Részletes bemutatása a tipikus bizottságok között.

¹⁸⁴Az alkotmánymódosításról ld. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45d) BT-Drs. 16/12412

¹⁸⁵Ld. Németország in: TRÓCSÁNYI, László – BADÓ, Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest: Coplex, 2005. 721-780.

¹⁸⁶Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art 45d.

¹⁸⁷45d. szakasz

(1) A Szövetségi Gyűlés kinevezi a grémiumot Német Szövetségi Köztársaság titkosszolgálati tevékenységének ellenőrzése céljából.

(2) Minden további szövetségi törvény szabályoz.

¹⁸⁸BT-Drs. 16/12412, 5.

¹⁸⁹BT-Drs. 16/12412, 6.

grémium nevet kapta, annak ellenére, hogy mind a GG-ben,¹⁹⁰ mind a német alkotmányos tradícióban a hasonló szerveket bizottságnak hívják. A név megváltoztatása mögött az a jogpolitikai szándék húzódik meg, hogy a Szövetségi Gyűlés egy grémium kialakításában jóval több szabadságot élvez, mint egy bizottságnál.¹⁹¹ A bizottságnak a német jogszabályok szerint a megválasztott törvényhozást kell tükröznie és minden frakciónak joga van oda az általa kiválasztott képviselőket delegálni¹⁹². A grémium kialakítása ennél jóval egyszerűbb, mert a tagok megválasztása a plénum többségének szavazatával lehetséges és elvben parlamenten kívüli személyek is részt vehetnek az ülésen.¹⁹³

A jogalkotó az alkotmánymódosítás értelmében a Kontrollgrémium által gyakorolt parlamenti ellenőrzést kizárólag a Szolgálatok által folytatott tevékenységre szűkítette le.¹⁹⁴ Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a grémium kizorítja a többi parlamenti ellenőrzéssel foglalkozó testületet vagy eszközt.¹⁹⁵

A legújabb nemzetbiztonsági reformok eredményeként a klasszikus parlamenti bizottsági ellenőrzés háttérbe szorulni látszik. A 2002-es új holland nemzetbiztonsági törvény a szolgálatok napi (day to day) működésének ellenőrzésével a kanadai „SIRC”-hez hasonló 3 fős szakértői grémiumot hatalmazott fel¹⁹⁶. A törvényhozás alsóháza köteles megalakítani a Hírszerzési és Biztonsági Bizottságot. Utóbbi hatáskörei korlátozottak, mivel a szolgálatok költségvetésének – részletes bontás ismerete nélküli – elfogadására és a működésük fő irányjaiban végzett általános tevékenység megismerésére terjed ki. A bizottság működésére vonatkozó szabályokat nem a fent említett törvény, hanem az alsóház eljárási és működési szabályait deklaráló norma határozza meg.¹⁹⁷

5.6.2. Tipikus bizottság

A NdB hatáskörei alapján felállíthatjuk a tipikus bizottság általános ellenőrzési jogosítványait. 1. bizottsági meghallgatás, 2. iratbetekintéshez való jog, 3. ajánlás a főigazgató jelöltekről, 4. közreműködés a panasz kivizsgálásában, 5. költségvetési ellenőrzés. Természetesen a hatáskörök egyes részjogosítványai eltérhetnek egymástól, ami jelentősen befolyásolja az ellenőrzés eredményességét.

¹⁹⁰Ld. Art. 45., Art. 45a Abs. 1, Art. 45c Abs. 6 GG.

¹⁹¹CHRISTOPEIT, Vera – WOLFF, Amadeus Heinrich: Die Reformgesetze zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste. ZG, 2010. 83.

¹⁹²Ld. ZEH, Wolfgang: Gliederung und Organe des Bundestages. in ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts, Band III, C.F. Müller, 2005. 769-806.; GEIS, Max-Emanuel: Parlamentsausschüsse in ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts, Band III, C.F. Müller, 2005. 853-880.

¹⁹³Erre az összefüggésre egyébként maga jogalkotó világít rá az alkotmánymódosításban. Vö. BT-Drs. 16/12412, 6.

¹⁹⁴CHRISTOPEIT – WOLFF i.m.85.

¹⁹⁵STADLER, Max: BT-Plenarprotokoll 16/225, 2009. 24898. (D).

¹⁹⁶Ld. melléklet 53. Hollandia

¹⁹⁷BORN, Hans – LEUTHOLD: Arnold: Intelligence Legislation Model – The Netherlands-Intelligence and Security Service Act 2002. Geneva: DCAF, 2011. 8.

A legtöbb országban elválnak egymástól az általános tevékenységgel és az operatív tevékenységgel kapcsolatos jogosultságok köre. A brit Intelligence and Security Committee (ISC) ellenőrzési joga csak az általános tevékenységre terjed ki. Ugyanakkor máig vitatott, hogy a törvény rendelkezése felhatalmazza-e a bizottságot a konkrét ügyek megismerésére és az azzal kapcsolatos vizsgálat lefolytatására.¹⁹⁸ A vita alapját Lord Denning „Profumo-ügyben,” hozott ítélete képezi.¹⁹⁹ Az ítélet rendelkezéseit a bizottsági kontroll ellenzői úgy értelmezik, hogy a miniszterelnök és miniszterek eszköztelensége nem teszi lehetővé a konkrét ügyek ellenőrzését, ennek értelmében a szolgálatok tevékenysége depolitizált maradt. Az ISC hatásköreinek meghatározott ügyekre való kiterjesztése lehetővé tenné az esetleges politikai befolyásolást, de ennek elkerülése érdekében az ISC csak a titkosszolgálatokból származó jelentésekből tájékozódik.²⁰⁰

Szemben a brit gyakorlattal az Egyesült Államok kongresszusi bizottságai széles ellenőrzési jogosítványok keretében konkrét ügyben eljárhatnak és bárkit megidézhetnek a bizottsági meghallgatásra. Az 1947-es Nemzetbiztonsági törvény alapján az elnök köteles a titkosszolgálatok bármely tevékenységéről tájékoztatni a bizottságot.²⁰¹ A törvény kifejezetten rendelkezik a tájékoztatási kötelezettségről illegális tevékenységek és az azok megakadályozására tett lépésekről. Az információk napi áramlását a DNI személye biztosítja, aki a titkos akciókkal kapcsolatban is köteles eleget tenni az ellenőrző bizottság tagjai által kért tájékoztatásnak.²⁰²

A Nbi tv 14 § (2) szerint a miniszter a Szolgálatok „általános tevékenységéről” rendszeresen, de legalább félévente tájékoztatja az NdB-t. A miniszter rendes beszámolója tartalmazza a főigazgató jelentését. Természetesen lehetőség van a főigazgató vagy a Szolgálatok hivatalos állományú tagjainak személyes meghallgatására. A törvény 16§-ban lefektetett forrás és módszer védelmének elvével összhangban, a bizottság jogosult konkrét ügyben is a szükséges információk igénylésére. Ezenfelül a Szolgálatok irányításáért felelős miniszter jogosult törvényi felhatalmazás alapján a Szolgálatok tevékenységével összefüggő egyedi ügyekben elkövetett jogsértések kivizsgálására. A miniszteri vizsgálat az Alkotmány 64 §-ban meghatározott jog²⁰³ alapján indul.²⁰⁴ A vizsgálat szabályairól a törvény nem egy cím alatt rendelkezik, hanem azon rendelkezéseivel összefüggésben, amivel kapcsolatban a panasz előterjesztető. Az egyes eljárásokat a panasz benyújtására jogosult személy jogállása alapján lehet megkülönböztetni.²⁰⁵ Két esetben az NbB utólagos ellenőrzési funkciót kap az elsőfokú eljárást lezáró határozat felett. A „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy panaszának” és a „hivatásos szolgálati jogviszonnyal rendelkező személy panaszának

¹⁹⁸ LEIGH i.m.5.

¹⁹⁹ ROBERTSON i.m.18.

²⁰⁰ LEIGH i.m.13.

²⁰¹ No. 50 USCA § 413a.

²⁰² No. 50 USCA § 413b.

²⁰³ Magyar Köztársaság Alkotmánya 64§: A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.

²⁰⁴ Magyarország Alaptörvénye XXV. cikk: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.

²⁰⁵ Vö. Nbi tv 27§ (4), 37§, 38§, 68§

kivizsgálását követően. A két eljárás közt lényeges különbség, hogy amíg a törvény 27 § (4) bekezdésében szabályozott esetben a miniszter a vizsgálat eredményéről a bejelentőt és a bizottságot köteles tájékoztatni, addig a 72 § (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos panasz miniszteri vizsgálatát követően van csak lehetősége az ellenőrzés alá vont személynek, hogy panaszát és a vizsgálat eredményét az NbB-vel ismertesse. A törvényi különbség a jogsértés eltérő súlya miatt indokolt. Mivel a Szolgálat tagja által előterjesztett panasz alapja a Szolgálat jogsértő működése, a panasz előterjesztésekor a jogellenes tevékenység már folyamatban van, vagy már befejeződött. Ezzel ellentétben a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy panasza esetében az ellenőrzés által feltártak hibás, vagy hiányos volta az ellenőrzés végzőjének szakmai – nem jogi – felelősségének kérdéseit vetik fel.

Korábban már utaltunk rá, hogy a PKGrG lényeges módosításokon esett át, amelynek célja, a parlamenti ellenőrzés erősítése a Titkosszolgálatok legújabb kori kihívásaihoz való igazodás.²⁰⁶ A módosítás szükségességét jelezte, hogy tudományos szakemberek, a kormány koalícióhoz kapcsolódó politikusok, korábbi szolgálati vezetők és maga Kontrollgrémium tagjai is reform javaslatokat fogalmaztak meg.²⁰⁷ Talán az egyik legmarkánsabb újítás, hogy a kormány és a grémium között jogvita eldöntésére a Szövetségi Alkotmánybíróság jogosult, amely kimondottan jó megoldásnak értékelhető.²⁰⁸ Már a grémium szóból is következhet, az a tény, hogy a testületen belül a mindenkori parlamenti kisebbség jogosítványai jóval kisebbek, mint egy bizottság esetén, így a Kontrollgrémium arra biztos nem lesz megfelelő, hogy a Szövetségi Gyűlésben megjelenő véleményeket arányosan leképezze.²⁰⁹

A Kontrollgrémium tájékoztatása negyedéves periódusokban történik és a Szövetségi Kormány köteles a PKGrG 1§-ban említett Titkosszolgálatok tevékenységéről tájékoztatást adni.²¹⁰ A konkrét ügy miatti vizsgálatok esetén a testület az információt a Szövetségi Kormánytól igényelheti. Ezt egészíti ki az a további változás, hogy az Kontrollgrémium információs rendszere kétszintű lett, mert amennyiben a kormány kötelezettségének nem tesz eleget, lehetőség van önálló információs jogosítványok igénybevételére is.²¹¹ Ide kapcsolódó újabb jogosítványa a bíróságok és hatóságok által nyújtott hivatali segítség intézménye,²¹² a szakértő igénybevétele, vagy a mindenkori frakció munkatársának részvétele az ülésen.²¹³ Különösen ez utóbbi jogosultság tekinthető a titkosság

²⁰⁶BRISSA, Enrico: Militärischer Auslandsgeheimdienst der Bundeswehr? DÖV, 2011/10. 392.; WOLFF, Amadeus: Die Grenzverschiebung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung. DÖV, 2009/15. 598.

²⁰⁷CHRISTOPEIT – WOLFF i.m.78.

²⁰⁸BAIER i.m.111.

²⁰⁹CHRISTOPEIT – WOLFF i.m.92.

²¹⁰BLANCKE, Stephan: Auslandsaufklärung als Risikoperzeption Konkurrenzverhältnis Bundeswehr – BND? in KORTE, Guido: Aspekte der nachrichtendienstlichen Sicherheitskultur. Brühl: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, 2005. 38.

²¹¹PKGrG 5§ (1)-(3)

²¹²PKGrG 5§ (4)

²¹³Vö. NARR, Wolf-Dieter: Deformation durch Information. B&P/CILIP, 2006/2. 68.; BECK, Martin: Reform im Zeichen der Modernisierung. B&P/CILIP, 2008/2. 44.

szempontjából kétségesnek,²¹⁴ mivel olyanokkal bővül a titkos információk birtokosainak köre, akik még a törvényhozásnak sem a tagjai.²¹⁵

A Nbi tv.-től eltérően a PKGrG lehetővé teszi, hogy a Titkosszolgálatok tagjai a jogsértő működést közvetlenül a grémiumnak jelentsék. A bejelentőt a törvény kifejezetten mentesíti a szolgálati jogviszonyból eredő jelentéstételi kötelezettsége alól. Az állampolgárok titkos információgyűjtéssel kapcsolatban tudomásukra jutott jogsértéseket a Szövetségi Gyűlés hivatalánál jelenthetik be. A panaszt a hivatal azonnal megküldi kivizsgálás céljából a parlamenti Kontrollgrémiumnak. A testület az általuk lefolytatott vizsgálatok eredményeiről a törvényhozást tájékoztatja, amit a – választási ciklusokhoz igazodva – ciklus közepén és végén köteles megtenni. Mindazokban az esetekben, ahol a Szövetségi Kormány nem működik együtt a grémiummal, haladéktalanul jelezni kell a Szövetségi Tanács felé.²¹⁶

A brit és az argentin bizottságok esetében közös jellemzőként állapíthatjuk meg, hogy kettős jelentéstételi kötelezettségük van, hiszen az elvégzett vizsgálatról a törvényhozás mellett tájékoztatniuk kell a kormányt is. Ezt a kettős tájékoztatást az argentin törvény²¹⁷ kifejezetten előírja.²¹⁸ Ezzel szemben a brit ISA kötelező évi jelentése kapcsán nagyobb szerepet kap a miniszterelnök, akinek hozzájárulását kell kérni a jelentés parlamentnek történő megküldése előtt. A miniszterelnök jogosult a bizottsághoz címzett „leveleiben” meghatározni, azoknak az információknak a körét, amelyek biztonsági okokból védettnek számítanak és azok közzétételéhez nem járul hozzá.²¹⁹ Bármely esetben a miniszterelnök véleményét kell irányadónak tekinteni. Ilyen vitatott terület volt a költségvetés ismeretének módja. Ugyanis a bizottság követelte az egyes szolgálatok évi költségvetési keretének különálló alfejezet formájában történő ismertetését, mivel a korábbi gyakorlat ezt egy közös fejezet formájában tette elérhetővé.²²⁰

5.6.3. Atipikus bizottság

Atipikus bizottságok, melyek a hatáskörükbe tartozó titkosszolgálatok tevékenységét csak egyes, törvény által kiemelt szempontok alapján ellenőrzik.

A HRB besorolása a fent leírt két bizottsági típusba nem egyértelmű. Ennek oka, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok speciális jogállásával van összefüggésben (mivel nem állnak a vezérkar irányítása alatt, de a Magyar Honvédség alakulatai), aminek eredményeként a NbB és a HRB egyidejű

²¹⁴CHRISTOPEIT – WOLFF i.m.95.

²¹⁵PKGrG 11§

²¹⁶PKGrG 13§

²¹⁷Ld. Act 25.520 Intelligence Law of Argentina

²¹⁸ESTEVEZ E. E: Executive and Legislative oversight of the Intelligence System in Argentina. Oslo: DCAF, 2003. 22.

²¹⁹ISA 10 § (6)-(7)

²²⁰LEIGH i.m.13.

felügyelete alatt állnak. A HRB „az ország védelmi képességének szemszögéből, mint a honvédelmi miniszter irányítása alatt álló, védelmi feladatok speciális területét ellátó szerveket vizsgálja a katonai szolgálatokat.”²²¹ Ezzel a feladatkörével összefüggésben az Nbi tv 17 § (1) három hatáskört nevesít. A felsorolásból megállapítható, hogy a HRB a vizsgálatait honvédelmi-szakmai tárgykörökre folytathatja le. Nem rendelkezik olyan széles ellenőrzési felhatalmazással, mint az NbB, amely kizárólagos hatáskörében eljárva jogosult például a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos eljárások (különösen a panasz kivizsgálása tárgyában hozott határozatok miatti) lefolytatására. Ez alapján kijelenthetjük, hogy a szolgálatok ellenőrzése szempontjából az atipikus bizottság az, amely az ellenőrzési tevékenységét nem valamely nemzetbiztonsági feladatkörre, hanem honvédelmi szakmai szempontokra koncentrálna végzi.

A tipikus és az atipikus bizottságok közti feladatmegosztás jellemző példája a német PKGr és a G 10 Kommission által alkotott ellenőrző rendszer. A bizottságok felállításáról a német Grundgesetz (GG) rendelkezik. Az általános hatáskörű PKGr kapcsán írja elő, hogy a Bundestag köteles létrehozni olyan bizottságot, amely lehetővé teszi a titkosszolgálatok ellenőrzését.²²² A G 10 létrehozására a Bundestag-ot a GG 10§-a hatalmazza fel. A rendelkezés rögzíti az alaptörvényben a levéltitokhoz, postai és távközlési titokhoz fűződő alapvető jogokat. A 10 § (2) alapján ezek a jogok csak törvénnyel korlátozhatók. A korlátozást bíróság helyett törvényhozás által kinevezett szerv vizsgálja felül, így a G 10 kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a titkos információgyűjtés külső engedélyezésére mind a három szolgálat vonatkozásában Ennek szabályait az ún. G 10 Gesetz (G 10G) tartalmazza.²²³

A bizottság tagjait a Szövetségi Gyűlés választja, akik közül az elnökkel szemben követelmény, hogy bírói képesítéssel rendelkezzen.²²⁴ A jelölteket a szövetségi kormány a kinevezésük előtt meghallgatja. Az ülésezésének rendjét, amelynek minimum havi egy alkalmat kell, tartalmaznia, a kormány és a PKGr is előzetesen jóváhagyja.²²⁵ Feladata, hogy a GG 10 §-ban deklarált jogok megsértésével és korlátozásával történő titkos információgyűjtést engedélyezze. Emellett felügyeli, hogy a titkosszolgálatok a személyes adatokat a német adatvédelmi előírásoknak megfelelően kezelik-e. Ennek érdekében a szövetségi minisztériumok és a szolgálatok az egymásközi adatszolgáltatásról havonta tájékoztatják a bizottságot.²²⁶ Amennyiben a G 10 valamilyen szabálytalanságot állapít meg, nem maga jár el, hanem értesíti az adatvédelmi biztost.²²⁷

A jogkorlátozó adatgyűjtésre vonatkozó engedélyt nem a titkosszolgálatok, hanem az irányításra jogosult szövetségi minisztériumok kérelmezik. Tekintettel a bizottság ülésezésének rendjére, amennyiben a kérelemben szereplő intézkedés halaszthatatlan és a célzott információt más

²²¹IZSA, Jenő – SZILÁGYI, Zsolt: A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzésének elvi és gyakorlati kérdései. KBH-Szemle 2007/3. 20.

²²²GG 45 /D§

²²³Gesetz zur Beschränkung des Brief, Post und Fernmeldegeheimnisses (G 10G) BGBl 29.6.2001

²²⁴G 10G 15§ (1)

²²⁵G 10G 15§ (4)

²²⁶G 10G 15§ (6)

²²⁷G 10G 15§ (5)

forrásból nem lehet megszerezni, az adatgyűjtés megkezdhető az engedély hiányában is, a bizottság egyidejű értesítése mellett.²²⁸

6. A bírósági és egyéb szervi kontroll

6.1. Bíróságok szerepe a common law és a kontinentális jog államaiban

A bíróságok által végzett kontroll jelentősége, hogy a védelmi ágazattól nagyobb fokú függetlenséggel rendelkezik, mint a törvényhozás, vagy a végrehajtás szervei. Depolitizált jellege tette lehetővé, hogy mára a common law jogcsalád országaiban az elsődleges, a kontinentális jog országaiban a második legfontosabb²²⁹ kontrollintézmény.²³⁰ Egyes kelet-európai országokban a bírói kontroll – különösen az előzetes engedélyezési eljárások tekintetében – szélesebb körben történő alkalmazása ellen hat az igazságszolgáltatási rendszerben jelenlevő korrupció.²³¹

Előnye a parlamenti ellenőrzéssel szemben, hogy preemptív formában is alkalmazható, mivel a törvényhozás bizottságai generálisan csak utólagos kontroll funkciót látnak el (kivétel G10), addig a bírósági szervezet az utólagos vizsgálatok mellett az előzetes engedélyezési eljárások lefolytatására is képes.²³²

A magyar jogalkotó előzetes és utólagos kontroll hatáskört is telepített a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatban a Fővárosi Bíróságra. A titkos információgyűjtés külső engedélyező szerveként előzetes kontroll funkciót gyakorol. Ezt a hatáskört az Nbi tv megosztja a Fővárosi Bíróság és az igazságügyért felelős miniszter közt. A törvény részletesen meghatározza, melyek azok az esetei az információgyűjtésnek, amelyek bírói engedélyhez kötöttek, így a miniszteri engedélyezés az általános, a bírói a kivételes érvényű.²³³ A bíróság a kérelmet az előterjesztését követő 72 órán belül elbírálja. Határozatával szemben fellebbezésnek helye nincs.

Az engedély legfeljebb 90 napra jogosítja fel az illetékes szolgálatot a titkos információgyűjtésre. Ezt további 90 nappal ismételt kérelemre a bíróság meghosszabbíthatja. A bíró a döntés meghozatala előtt jogosult megismerni a titkos információgyűjtésből származó bizonyítékokat.²³⁴

Utólagos kontrollfunkcióként szintén a Fővárosi Bíróság kizárólagos hatáskörébe utalja az Nbi tv az intézkedés alá vont személy által előterjesztett panasz alapján hozott miniszteri határozat

²²⁸G 10G 15§ (6)

²²⁹HJMA(2001) i.m.34.

²³⁰Vö. LICHTENSTEIN, József: A bírói hatalom szabályozása a nyugat-európai alkotmányokban. in CSERBA, Lajos: Ünnepi tanulmányok Gáspárdy László Professzor 60. születésnapjára. Miskolci Egyetem ÁJK, 1997. 229-247.

²³¹MATEI i.m.639.

²³²FILIP, Fernand: The intelligence phenomenon in a new democratic milieu- Romania, Monterrey: Naval Postgraduate School, 2006. 9.

²³³Nbi tv 58§ (1)

²³⁴Nbi tv 58§ (4)-(5)

felülvizsgálatának jogát. Ez alapján bejelentésre jogosult, akit valamely nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományú tagja intézkedés alá vont, – ennek akadályoztatása esetén a hozzátartozója – és az intézkedés során megszegte a kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozó törvényi előírásokat.²³⁵ A panasz kivizsgálására a főigazgatónak 8 nap áll rendelkezésére. Döntésével szemben a panaszos 8 napon belül az irányításra jogosult miniszterhez fellebbezhet, aki a főigazgató döntése felett teljes revíziós jogkört gyakorol. Az Nbi tv tekintettel az Alkotmány 70/K § -ra lehetővé teszi a miniszteri döntés bírósági felülvizsgálatát. A felülvizsgálati eljárás lefolytatására a Polgári Perrendtartás XX. fejezetének szabályai szerint a Fővárosi Bíróság jogosult.²³⁶

A magyar szabályozástól eltérően a common law országokban a külső engedélyezést és a panaszok kivizsgálását speciálisan erre a célra felállított testületek végzik. A titkos információgyűjtés szabályait és feltételeit külön törvények rögzítik. Ilyen testület az Egyesült Királyságban az Investigatory Powers Tribunal. Tagjait a királynő nevezi ki a Parlament egyetértésével. Eljárási szabályait a Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA) tartalmazza. A testület feladata az állampolgárok panaszainak kivizsgálására korlátozódik, külső engedélyezőként nem jár el. Azok a személyek jogosultak a bírósághoz fordulni, akikkel szemben a Titkosszolgálatok megalapozatlanul folytattak adatgyűjtést, behatolva a magánszférájukba. A törvény kifejezetten ide sorolja a magántulajdonban lévő ingatlan, telekommunikációs eszköz, vagy postai szolgáltatás megsértését.²³⁷

A vizsgálat eredményes lefolytatásához a RIPA kötelezi a kormányt, hogy támogassa a bíróság munkáját olyan mértékben és módon, ahogy azt a testület az eljárása során megkívánja.²³⁸ Az eljárása kezdetén megállapítja, hogy a panasz megfelel-e a RIPA 65 §-ban lévő feltételeknek. Amennyiben igen, akkor második lépésben beszerzi az arra vonatkozó információkat, hogy történt-e valamely másik, hatáskörrel rendelkező bíróság által külső engedélyezés. Ha igen, akkor annak a feltételei fennálltak-e? Megállapítja, hogy mely szerv végezte a sérelmezett tevékenységet és az állampolgár mely jogait sérthette az információgyűjtés.²³⁹

Az előzetes és utólagos kontrollhatáskörök mellett a bíróság, mint független döntéshozó fórum igénybe vehető a törvényhozás és a végrehajtó hatalom közti viták feloldására. Ezt a szerepet ruházta a PKGrG a német Szövetségi Alkotmánybíróságra abban az esetben, ha a kormány nem tesz eleget a bizottsággal szemben meglévő tájékoztatási kötelezettségének. Az eljárást kezdeményezheti a szövetségi kormány, vagy a PKGr tagjai kétharmadának szavazatával.²⁴⁰

²³⁵Nbi tv 37§ (1)

²³⁶Nbi tv 37§ (6)

²³⁷RIPA 65§ (4)-(5)

²³⁸RIPA 66§

²³⁹Az USA-ban működő speciális bírói testületről a Foreign Intelligence Surveillance Court Lásd bővebben: STRICKLAND, Lee. S: Civil liberties vs. intelligence collection: the secret F.I.S.A. court speaks in public. Government Information Quarterly, 2003.

²⁴⁰PKGrG 14§

6.2. Egyéb szervi kontroll

Egyéb szervi kontroll esetében olyan speciális struktúrákról beszélünk, amelyeknek nem tartozik a hatáskörébe a titkosszolgálatok irányítása, így a külső kontroll kategóriájába tartoznak. Jellemzőjük, hogy a legitimációjukat a három hatalmi ág valamelyikétől – tipikusan törvényhozástól – nyerik. Működhetnek testületi, vagy egyszemélyi szervként. A függetlenség mellett fontos jellemzőjük, hogy a kormányzati kontrollt követően ezekben, a szervezetben lehetséges megvalósítani leginkább a szakértői képviseletet.

A testületi szervek közé sorolhatjuk a kanadai Security Intelligence Review Committee -t (SIRC), amit az 1984. évi Canadian Security Intelligence Service Act (CSISA) hozott létre. A jogszabály átalakította az ország nemzetbiztonsági szervezetrendszerét. A szabályozás kialakítása során a jogalkotó szem előtt tartotta a McDonald-Bizottság jelentésében foglaltakat. Így elválasztották teljes mértékben a titkosszolgálati tevékenységet a rendészettől azáltal, hogy a Canadian Mounted Police állományába tartozó Secret Service helyett egy új szolgálatot, a Canadian Security Intelligence Service (CSIS)-t hoztak létre. Az új szerv a Ministry of Public Safety irányítása alatt ellátja a polgári hírszerzéssel és elhárítással kapcsolatos feladatokat.²⁴¹ A testület nem tekinthető több okból sem parlamenti bizottságnak. Egyrészt azért nem, mert a tagokat nem frakciók, hanem a miniszterelnök jelöli, másrészt a tagjai nem parlamenti képviselők, hanem független szakértők.²⁴² A kormány a jelöltek személyéről előzetesen köteles a törvény rendelkezései alapján egyeztetni azokkal az ellenzéki pártokkal, amelyek legalább 12 képviselői hellyel rendelkeznek a törvényhozásban. A tagság egy elnökből és legalább kettő, de legfeljebb négy szakértőből áll.²⁴³ A szakértőkből álló testület olyan kérdések eldöntésére is jogosult, mint az információszerzés és elemzés hatékonysága, a kormány, a bűnüldöző szervek és a CSIS közti adatszolgáltatás rendje.²⁴⁴ A hatáskörei gyakorlása során jogosult megismerni a szolgálat számára adott miniszteri utasításokat²⁴⁵ és a szolgálat által alkotott belső normákat. Továbbá tájékoztatást kérhet az operatív tevékenységekről és a statisztikákról.²⁴⁶

Ezen felül a testület jogosult megismerni valamennyi minősített információt, ami a vizsgált tevékenység jogszerűségének megítéléséhez szükséges.²⁴⁷ A törvény felhatalmazza a bizottságot, hogy utasítsa a CSIS-t vagy az Inspector Generalt (főszemléző), hogy végezzen el részletes vizsgálatot, majd tájékoztassa annak eredményéről.²⁴⁸ Amennyiben a vizsgált jogsértés súlya

²⁴¹BORN, Hans – LEUTHOLD, Arnold: Intelligence Legislation Model – Canada (The Canadian Security Intelligence Service Act, 1984). Genf: DCAF, 2011. 8.

²⁴²SIRC Report 2001-2002, 3.; GILL(2003) i.m.311.

²⁴³CSISA 34 § (1)

²⁴⁴SIRC Report 2001-2002, 5.; GILL(2003) i.m.311.

²⁴⁵CSISA 6§ (2)

²⁴⁶CSISA 38 §

²⁴⁷CSISA 39§ (1)-(2)

²⁴⁸CSISA 40§ a, pont

megkívánja, a vizsgálatot a bizottság végzi el.²⁴⁹ Ennek keretében tárgyi bizonyítékokat és iratokat vizsgálhat meg, tanúkat és a CSIS alkalmazottait meghallgathatja.²⁵⁰ Amennyiben valamely alapjog tartalmával összefüggő jogértelmezési kérdés merül fel az eljárása során, jogosult állásfoglalást kérni a Canadian Human Rights Commissiontól.²⁵¹

A SIRC-hez hasonló jogállású testület jött létre Horvátországban a 2002-es nemzetbiztonsági reform keretében.²⁵² Az Állampolgári Tanács egy elnökből és hat tagból áll, akiket nem a parlamenti pártokból, hanem az emberi jogok védelmével és a demokrácia fejlesztésével foglalkozó társadalmi szervezetek tagjai közül választ meg a törvényhozás. Kinevezésüket 4 évre nyerik, és újra választhatóak. A tevékenységükért a parlamentnek felelnek.²⁵³

Az egyszemélyes szervek közé a titkosszolgálatokat felügyelő ombudsman intézményét sorolhatjuk.²⁵⁴ Fontos minőségbeli különbség a dolgozat korábbi részében leírt főszemlélővel szemben,²⁵⁵ hogy előbbi a felhatalmazását a népképviselői törvényhozó hatalomtól nyeri, a végrehajtó hatalomtól teljesen független. Valamint képes lehet intézményi keretek között a titkosszolgálatok független és szakszerű ellenőrzésére. Ezt erősítené a biztosi intézményből fakadó jóval gyorsabb és rugalmasabb ellenőrzési jogosítványok.²⁵⁶ Habár ez a modell ez idáig sehol nem valósult meg, a német szakirodalomban bőven találkozhatunk egy ilyen új intézménnyel kapcsolatos tudományos forrásokkal.²⁵⁷

Szászországban Sachsensumpf-ügy kapcsán 2008-ban merült fel a titkosszolgálatokat felügyelő ombudsman létrehozására vonatkozó igény. Az NDK megszűnése miatt hirtelen lecsökkent feladattal rendelkező BfV és a LfV-k hatáskörét egyes tartományi törvényhozások (pl Thüringia és Szászország) külön törvényekben kiterjesztették egyes köztörvényes bűncselekményekre is.²⁵⁸ A szászországi alkotmánybíróság az új hatásköri szabályozás kapcsán hozott határozatában megállapította, hogy az nem felel meg a tartományi alaptörvény rendelkezéseinek, mert nem veszi

²⁴⁹CSISA 40§ b, pont

²⁵⁰CSISA 48§

²⁵¹CSISA 49§

²⁵²MÁTYÁS, Sándor: Horvátország in: HÉJJA, István (Szerk.): Külföldi Hírszerző és Biztonsági Szolgáltatók. Budapest: ZMNE Egyetemi tankönyv, 2007. 148.

²⁵³MÁTYÁS i.m.157.

²⁵⁴Vö. KILÉNYI, Géza: Az Országgyűlési Biztosok. in: KILÉNYI, Géza – HAJAS, Barnabás: Fejezetek az alkotmányjog köréből- magyar államszervezet, Budapest: Szent István Társulat, 2008. 85-99.

²⁵⁵További különbség, hogy az IG-hatásköre nem csak az ellenőrzésre, hanem koordinációval összefüggő feladatokra is kiterjed.

²⁵⁶GEIGER, Hansjörg: Einführung eines „Beauftragten für die Nachrichtendienste“. in RÖTTGEN, Norbert – WOLFF Heinrich Amadeus (Szerk.): Parlamentarischen Kontrolle, Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Im Plenum, KAS, 2008. 72.

²⁵⁷GEIGER i.m.65-76.; BULL i.m 759.; GUSY(2008a) i.m. 39., ROBBE, Patrizia: Bundesbeauftragte und Beauftragte der Bundesregierung. Infobrief, WD, 2010. 17.; SINGER, Jens: Die Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste. Die Kriminalpolizei, 2008. 4.; KURSE, Julia: Der öffentlich-rechtliche Beauftragte. Ein Beitrag zur Systematisierung der deutschen Variante des Ombudsmannes. Berlin: Duncker & Humblot, 2007.; GUJER, Eric: Deutschland. in SMIDT, Wolbert K. – POPPE, Ulrike – KRIEGER, Wolfgang – MÜLLER-ENBERGES, Helmut: Geheimhaltung und Transparenz Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich. Berlin: Lit 2006. 74-79.

²⁵⁸BULL i.m.752.

figyelembe a hagyományos rendészeti munka és a titkosszolgálati tevékenység elválasztása kapcsán támasztott követelményeket.²⁵⁹

Ezzel szemben a tartományi törvényhozás 2008-ban ismét megváltoztatta az említett jogszabályt. A törvény megváltoztatásával kapcsolatban a szász adatvédelmi biztos (SDB) lépett fel. Véleményében kifejtette, hogy a szabályozás veszélyeztetheti a tipikus alkotmányvédelmi feladatok ellátását.²⁶⁰ Mivel az SDB fellépése eredményes volt, felmerült a külön biztosi hivatal létrehozásának terve tartományi szinten. A tartományi alkotmánybíróság támogatta a javaslatot, mivel a bírói kontroll egyfelől nehezen egyeztethető össze a titkosság követelményével, másrészt a biztos nagyobb gyakorlattal rendelkezik az alapjogvédelem területén.²⁶¹

Magyarországon az Nbi törvény feljogosítja az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosát (általános biztos) és az Adatvédelmi Biztost, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapjogot érintő tevékenységével (kifejezetten a titkos információgyűjtés) és adatkezelésével összefüggésben vizsgálatot folytassanak le. A rendelkezés taxatív formában felsorolja a korlátozható alapjogokat,²⁶² továbbá a korlátozás jogszerűségéhez megköveteli annak joghoz kötöttségét²⁶³ és arányosságát.²⁶⁴ A törvény kötelezi a Szolgálatokat, hogy a Biztosok munkájához főigazgatón keresztül a szükséges támogatást megadják.²⁶⁵ A törvény külön cím alatt tárgyalja a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelésének rendjét.²⁶⁶ Ez feljogosítja a Szolgálatokat, hogy azok bármely adatkezelési rendszerből adatot igényeljenek.²⁶⁷

A biztosi felügyelet szükségességét a jogszabály azon rendelkezései alapozzák meg, amelyek korlátozzák a Szolgálatok által kezelt adatok megismerésére jogosult személyek (érintettek) körét. Így az adatszolgáltatást végző szerv a törvény rendelkezése alapján köteles tartózkodni az érintett és más személyek vagy szervezetek tájékoztatásától az adatszolgáltatás megtörténteire vonatkozóan.²⁶⁸

Emellett a szolgálatok az általuk kezelt adatokkal és adattovábbításokkal összefüggésben az érintett személy által kért tájékoztatást, adattörlést vagy nemzetbiztonsági szolgálat által kezelt közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem teljesítését az érintett nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója bírálja el. A tájékoztatást megtagadhatja nemzetbiztonsági érdekből (ami meglehetősen absztrakt kategória) vagy más személy jogainak védelmében (általában a forrás védelmében az Nbi tv

²⁵⁹Ld. LVerGe-16.441.-Urt, 21.07.2005.

²⁶⁰Bericht des SDB -4.10.2006., Seite 10.

²⁶¹BULL i.m.754.

²⁶²Nbi tv 31 § (3)

²⁶³A 31 § (3) bekezdésében felsorolt jogokat csak az „a törvényben foglaltak szerint” korlátozhatják, ami egy kvázi módszertani korlátozást jelent, mivel a törvényben nem szereplő eszközök alkalmazását jogellenessé nyilvánítja.

²⁶⁴A Nbi tv 31 § (4) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlatához igazodva megköveteli, hogy a jogkorlátozás álljon arányban az elérni kívánt céllal. Ugyanezt követeli meg az adatszerzésre konkretizálva a 38 § (2), ami az „érintett személyiségi jogait legkevésbé korlátozó eszköz” kifejezést használja.

²⁶⁵Nbi tv 52 § (1), (4)

²⁶⁶Nbi tv 38-52 §§, a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelése

²⁶⁷Lásd tovább: Nbi tv 40 § (1), Nbi tv 43 §

²⁶⁸Nbi tv 42 § (2)

44 § (3) bekezdése alapján).²⁶⁹ Annak érdekében, hogy a főigazgató hatáskörgyakorlása ne legyen külső ellenőrzés nélküli, a szolgálatok nyilvántartják az érintettek adatszolgáltatási kérelmeit és annak elbírálásáról, az esetleges elutasítás indokairól évente tájékoztatják az adatvédelmi biztost.²⁷⁰

Az Adatvédelmi Biztos²⁷¹ ezen törvény adta hatáskörén túlmenően többször adott ki ajánlást a Nbi tv egyes rendelkezéseivel kapcsolatban. A 1813/T2008-4, számú ajánlásában felhívta a figyelmet a Nbi tv 56 § szerinti külső engedély megszerzéséhez szükséges előterjesztés tartalmi elemeit szabályozó Nbi tv 57 § (2) bekezdés azon rendelkezésére, amely szerint annak „tartalmaznia kell a titkos információgyűjtés helyét, az érintett vagy érintettek nevét vagy körét, illetőleg az azonosításra alkalmas – rendelkezésre álló - adatokat,...”. A biztos szerint ez „a szabály a célhoz kötött adatkezelés követelményét sértve is alkalmazható, például egy gyár dolgozóira vagy egy település lakóira utalva. Ezt elkerülendő a törvényt úgy kell módosítani, hogy csak meghatározott személyazonosságú érintettre vagy érintettekre vonatkozhasson a titkos információgyűjtés. Amennyiben nyomós nemzetbiztonsági érdek szól amellett, hogy az adatalanyokat csoportjellemzők megadásával is meg lehessen határozni, úgy ezt a törvény csak kivételesen engedheti meg és, ilyen esetre az indokolási kötelezettség előírása is szükséges.”²⁷² A biztos az ajánlásában kitért arra is, hogy a „miniszteri és a bírói engedélyezési jogkörök elhatárolásának előfeltétele, hogy a Nbi tv világosan válassza el egymástól a nemzetbiztonsági feladatokat. Több adatvédelmi biztosi vizsgálat tapasztalatai arra utalnak, hogy ez a feltétel nem teljesül.”²⁷³ A hatásköri szabályok nem kielégítő szintű szabályozása lehetőséget biztosít a szolgálatnak, hogy megkerülje a bírói engedélyezést, mivel – amint a Biztos leírja – gyakorlatban előfordulhat, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a hatáskörükbe tartozó ügyeket úgy minősítik, hogy azzal összefüggésben az engedélyezésre jogosult kilétét befolyásolhatják.²⁷⁴ Ennek alapja a törvény 58 § (1) bekezdésében szereplő koncepció, ami meghatározza, hogy mely hatáskörökkel összefüggésben végzett titkos információgyűjtés engedélyezésére jogosult a Fővárosi Bíróság elnöke által kijelölt bíró és melyek esetben az igazságügyért felelős miniszter.

²⁶⁹Nbi tv 48 § (1)

²⁷⁰Nbi tv 48 § (2)

²⁷¹2012. január 1-től az Adatvédelmi Biztos feladatkörében megkezdte munkáját a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. Vö. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.

²⁷²1813/T/2008-4 AVB ajánlásból; GYURCSÓ, Judit: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés (újra) szabályozásához, BSz, 2011/7-8. 131.

²⁷³1813/T/2008-4 AVB ajánlás, 2.1. pont: 4.; GYURCSÓ i.m.140.

²⁷⁴A biztosi ajánlásban példaként szereplő esetben a szolgálat államtitoksértés kísérletével összefüggésben folytatott titkos információgyűjtést (ami bírói engedélyhez kötött), azonban objektumvédelmi feladat ellátásával összefüggésben kérte az engedélyt a minisztertől. GYURCSÓ i.m.140.

7. Összegző megállapítások és következtetések

A civilkontroll kapcsán nem felejtethjük el, hogy az általunk vizsgált tevékenységnek olyan szükséges jellemzői gátolják meg a maradéktalan érvényesülését, amelyek hiányában a legfontosabb védett érték, valamely nemzetállam léte kerülhetne veszélybe. A post-bipoláris korszakban jelentkező új típusú fenyegetések hatására a titkosszolgálati tevékenység globális jellegűvé²⁷⁵ vált. Az egyes állami szolgálatok között minőségi és mennyiségi szempontból is folyamatosan nő az együttműködés. Így kialakul egyfajta aszimmetrikus helyzet a globalizálódott tevékenység és annak nemzetállami szintű ellenőrzése között. Ennek következtében kérdéses, hogy a hagyományos nemzeti szintű kontroll mechanizmusok képesek-e elérni céljukat.²⁷⁶ Egyesek a szolgálatok hatékonyságának növelése és a kontroll maximalizálása érdekében az európai államoknak azt a javaslatot teszik, hogy a nemzetállami szinten túllépve hozzanak létre közös titkosszolgálati szerveket az Európai Unió intézményeiként, feloldva ezzel a térség államai közt folyamatosan megújuló feszültségeket.

A szerződéses együttműködés megvalósítása a szuverén államok közt már régóta ismert megoldás, azonban egy közös titkosszolgálati szervezet kiépítése szupranacionális szinten novum lenne.²⁷⁷ Ez ellen szól a titkosszolgálati tevékenységgel kapcsolatos konzervatív felfogás, amely ellenérvként hozza, hogy a jelenleg működő struktúrák is kialakítják a nemzetközi együttműködés rendszerét. Az ennél szorosabb együttműködés keretében, amelyben a titkosszolgálatok irányítását elválasztjuk az állami végrehajtó hatalomtól, jelentősen csökkentjük az állam érdekérvényesítő képességét. Kérdés, hogy egy ilyen állam mennyiben szuverén? Véleményünk szerint a civil kontroll problémájára az utóbbi megoldás kitérő választ ad.

Tényleges megoldást jelenthet egyrészt az egyes nemzeti kontrollszervek közti együttműködés rendszerének kialakítása. Különösen nagy jelentőséggel bírna, ha a post-szocialista és a fejlődő, valamint a már „kialakult kontroll rendszerrel rendelkező” államok között létrejönne valamilyen párbeszéd, ami lehetőséget biztosítana a tapasztalatok megosztására. Példaként említhető a „International Intelligence Review Agencies Conference”, melyet először 1997-ben Camberrában rendeztek meg és kifejezetten a főszemlélők (IG) alkalmazásának lehetőségeivel foglalkoztak a résztvevő országok.²⁷⁸ Ez tovább növelné a nemzeti kontrollrendszerek hatékonyságát a common law és a kontinentális jog országaiban kialakult, a dolgozatban bemutatásra került intézmények együttes alkalmazásának megteremtésére.

Hazánkban a nemzetbiztonsági szervezetrendszerben 2010-ben végbement (majd 2012-ben bekövetkező), változások követik a szektorban az ezredfordulót követően kialakult nemzetközi

²⁷⁵Vö. BECK, Ulrich: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.

²⁷⁶ALDRICH i.m.35.

²⁷⁷WETZLING, Thorsten: European intelligence governance and democratic accountability. Genf: 2007. 7.

²⁷⁸ALDRICH i.m.36.,37.

irányvonalakat. Ennek keretében megemlíthetők a szolgálatok számának csökkentése érdekében tett lépések, valamint a Nemzetbiztonsági Munkacsoport felállításával megerősített tárcaközi koordináció.

A jelenlegi rendszer további fejlesztési irányaként határozható meg, a szolgálatok számának ismételt csökkentése. Ennek keretében az NBSZ-t az AH-ba, mint legnagyobb „megrendelőjébe” integrálnák, hasonló módon megtartva „relatív-önállóságát” a megrendelések terén, ahogy a KBH tartotta meg a KFH-val történt összeolvadást követően. Az Információs Hivatal brit mintájú külügyminiszteri irányítása kapcsán előnyt jelent, hogy a szolgálat közvetlen kapcsolatba került a legfontosabb információ-felhasználójával, valamint lehetővé vált a „nem állami szereplők” (magyar állampolgárok és befektetők) hatékonyabb védelme.²⁷⁹ Az így létrejött szorosabb együttműködés hátránya, hogy a magyar külügyi alkalmazottak külföldi jelenléte kapcsán közvetlenebbül merülhet fel a legális rezidentúrához tartozás kérdése.

Alternatív megoldást jelenthet német mintára a Miniszterelnökség keretében történő államtitkár általi irányítás, aminek hátránya, hogy az előbb említett előnyöket nem érvényesíti. Az egész ellenőrzési rendszert vizsgálva megállapítható, hogy mind kvantitatív és mind a kvalitatív irányú fejlesztési lehetőségek anélkül kínálóznak, hogy az a vizsgált szervezetek napi működését nehezítené. A parlamenti bizottsági ellenőrzés kapcsán szembe kell nézni azzal a tényhellyel – aminek a felismerése jelentős mértékben befolyásolta az elmúlt évek nemzetközi jogalkotási tendenciáit²⁸⁰ – miszerint gyakran a bizottsági tagok szakmai jártasságának hiányosságai nem teszik lehetővé a kellő hatékonyságú ellenőrzést. Ennek kiküszöbölése érdekében megfontolandó szelektálni a két érintett parlamenti bizottság NB tv által biztosított hatáskörei közt, meghagyva a főigazgató személyével, az éves rendes és eseti rendkívüli beszámolóval, valamint a költségvetési ellenőrzéssel kapcsolatos hatásköröket. A szolgálatok napi működésével kapcsolatos kérdések kivizsgálására felállítható egy 3-5-fős szakértőkből álló grémium, mely esetében a legitimációs és hatásköri szabályok megalkotásához mintaként szolgálhat a hatályos holland vagy kanadai ellenőrzési struktúra.

Az elkövetkezendő években bárhog is alakul a magyar nemzetbiztonsági rendszer, el kell fogadjuk, hogy a demokratikus államnak a titkosszolgálati tevékenységével összefüggésben a legnagyobb kihívása, hogy miképpen tudja összeegyeztetni a hatékonyságot és a széles körben biztosított társadalmi ellenőrzést. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység feletti kontroll hatékonysága nem maximalizálható a tevékenység jellege miatt. Így arra kell törekednünk, hogy minimalizáljuk azoknak a relatív ellenőrizetlen területeknek a körét, amelyek csak a végrehajtó hatalom felügyelete alatt állnak. Az utóbbi esetben a titkosszolgálatok feletti civil kontroll elősegíti a hatalmi ágak megosztásának elve érvényesülését és minimalizálja a diktatórikus hatalomátvitel lehetőségét. Mindezekre tekintettel a U.S. Supreme Court a Hagi vs. Agee-ügyben hozott ítéletében tett megállapítása örökérvényűnek és megkerülhetetlennek látszik, miszerint: „Meg

²⁷⁹HETESY: i.m.36.,44.

²⁸⁰Lásd bővebben: Intelligence and Security Services Act 2002.

kell állapítanunk, hogy az Alkotmány védelméhez és a Nemzet biztonságához kötődő kormányzati érdek lényegesen kényszerítőbb természetű, mint az egyéni jogok inváziójának védelméhez fűződő érdekek köre. Ez nem egy öngyilkos paktum, a mi felelősségünk, hogy megtaláljuk a kellő egyensúlyt.”

8. Felhasznált irodalom

8.1. Kézikönyvek, monográfiák, szakcikkek

1. ÁDÁM, Antal: Alkotmányjogi értékek és alkotmánybíráskodás. Budapest: Osiris, 1998.
2. ÁDÁNY, Tamás Vince – BARTHA, Orsolya – TÖRŐ, Csaba: A fegyveres összeütközések joga. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2009.
3. ALDRICH, Richard: Global Intelligence Cooperation versus Accountability: New Facets to an old Problem in intelligence and National Security. London: Taylor & Francis Group, 2009.
4. ÁTS, Bence: Főbizottságok. in NAGY, Csongor – PAPP, Imre – SEPSI, Tibor: Parlamentek Európában. Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2003. 74-96.
5. BAIER, Maximilian: Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform. Kovacs J., 2009.
6. BALLA, Zoltán: Rendvédelmi igazgatás. in FICZERE, Lajos – FORGÁCS, Imre: Közigazgatási jog, különös rész. Budapest: 2006. 403-425.
7. BECK, Martin: Reform im Zeichen der Modernisierung. Bürgerrechte und Polizei/CILIP, 2008/2. 44-49.
8. BECK, Ulrich: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997.
9. BERGEN, Vincent: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata. Budapest: HVG-ORAC, 1999.
10. BERKI, Mihály: Az államvédelmi hatóság. Budapest: 1994.
11. BLANCKE, Stephan: Auslandsaufklärung als Risikoperzeption Konkurrenzverhältnis Bundeswehr – BND? in KORTE, Guido: Aspekte der nachrichtendienstlichen Sicherheitskultur. Brühl: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, 2005. 25-68.
12. BORN, Hans – LEUTHOLD, Arnold: Intelligence Legislation Model – Canada (The Canadian Security Intelligence Service Act 1984). Genf: DCAF, 2011.
13. BORN, Hans – LEUTHOLD, Arnold: Intelligence Legislation Model – The Netherlands-Intelligence and Security Service Act 2002. Genf: DCAF, 2011.
14. BORN, Hans: A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete, Kézikönyv Parlamenti Képviselőknek. Genf: DCAF, 2003.
15. BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation. in ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts, Band III, Heidelberg: C.F. Müller, 2005. 31-54.
16. BRENNER, Michael: Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat: Zwischen geheimdienstlicher Effizienz und rechtsstaatlicher Kontrolle. Baden-Baden: Nomos, 1990.

17. BRISSA, Enrico: Militärischer Auslandsgeheimdienst der Bundeswehr? Die Öffentliche Verwaltung, 2011/10. 391-398.
18. BULL, Hans Peter: Sind Nachrichtendienste unkontrollierbar? Die Öffentliche Verwaltung, 2008/18. 751-759.
19. BURU, Éva: A „civi kontroll” szerepe a NATO-államokban és Magyarországon. Budapest: A TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Egyesület, 2003.
20. CAPARINI, Marina: Challenges of controll and oversight of intelligence service in a liberal democracy. Genf: DCAF, 2002.
21. CHRISTOPEIT, Vera – WOLFF, Amadeus Heinrich: Die Reformgesetze zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste. Zeitschrift für Gesetzgebung 2010. 77-96.
22. DÁVID, Ferenc: Szmolka-ügy, avagy magyar kémtevékenység az Egyesült Államokban. Budapest: KBH TT, 2011/1. 205-214.
23. DEZSŐ, Lajos – HAJAS, Gábor: A NATO országok nemzetbiztonsági struktúrái. Budapest: HVGORAC, 2000.
24. DEZSŐ, Márta – KUKORELLI, István: Az Országgyűlés. in KUKORELLI, István: Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények. Budapest: Osiris, 2007. 337-381.
25. DIEDERICHS, Otto: Geheimdienstliche Sumpflüten. Bürgerrechte und Polizei/CILIP, 2009/2. 21-29.
26. DULLES, Allen: The Craft of Intelligence. Guilford: The Lyons Press, 2006.
27. ESTEVEZ E. E: Executive and Legislative oversight of the Intelligence System in Argentina. Oslo: DCAF, 2003.
28. FAQIN, Alain: Reform of the French Intelligence Services after the End of the Cold War. Genf: DCAF, 2002.
29. FEHÉR, József: Honvédelmi igazgatás, alkotmányosság, NATO-csatlakozás. in JAKAB, András – TAKÁCS, Péter: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 I. Budapest: Gondolat, 2007. 390-421.
30. FILIP, Fernand: The intelligence phenomenon in a new democratic milieu- Romania, Monterrey: Naval Postgraduate School, 2006.
31. FINSZTER, Géza: A rendészet elmélete. Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, 2003.
32. GEIGER, Hansjörg: Einführung eines „Beauftragten für die Nachrichtendienste“. in RÖTTGEN, Norbert – WOLFF Heinrich Amadeus: Parlamentarischen Kontrolle, Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Im Plenum, Konrad Adenauer Stiftung, 2008. 65-76.
33. GEIS, Max-Emanuel: Parlamentsausschüsse in ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts, Band III, C.F. Müller, 2005. 853-880.
34. GERGICS, Gábor: Az orosz dominanciájú integrációk fejlődése, Nemzet és Biztonság 2009/10. 16-23.
35. GILL, Peter: Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after 11th. Genf: 2003.
36. GILL, Peter: Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State. New York: Frank Cass, 1994.
37. GÖNCZI, Katalin: Amerikai alkotmány és jogtörténet. in HORVÁTH, Pál: Egyetemes Jogtörténet I. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 1997. 283-338.

38. GRÖPL, Christoph: Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung: Legitimation, Organisation und Abgrenzungsfragen. Berlin: Duncker&Humbolt, 1993.
39. GUJER, Eric: Deutschland. in SMIDT, Wolbert K. – POPPE, Ulrike – KRIEGER, Wolfgang – MÜLLER-ENBERGES, Helmut: Geheimhaltung und Transparenz Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich. Berlin: Lit 2006. 74-79.
40. GUSY, Christoph (a): Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Zeitschrift für Rechtspolitik, 2008/2. 36-40.
41. GUSY, Christoph (b): Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste im demokratischen Rechtsstaat – die Aufgabenverschiebung der Nachrichtendienste. in RÖTTGEN, Norbert – WOLFF Heinrich Amadeus: Parlamentarischen Kontrolle, Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Im Plenum, Konrad Adenauer Stiftung, 2008. 13-30.
42. GUSY, Christoph: Zu den Instrumenten parlamentarischer Kontrolle. Juristische Arbeitsblätter, 2005, 610-614.
43. GYURCSÓ, Judit: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés (újra) szabályozásához, Belügyi Szemle, 2011/7-8. 126-151.
44. HAJMA, Lajos: A hírszerzés múltja, jelene, és jövője. Hadtudomány, 1993/4. 40-54.
45. HAJMA, Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Budapest: ZMNE egyetemi jegyzet 2001.
46. HANSALEK, Erik: Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste. Frankfurt am Main: Kölner Schriften zu Recht und Staat, 2006.
47. HETESY, Zsolt: Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra. BM Szemle, 2011/1. 36-55.
48. Hírszerző Együttműködés UKUSA országok között. Budapest: ZMNE, 1987. II. kötet (szerző nincs feltüntetve)
49. HOLZBERGER, Mark: Überwachen statt schnarchen. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2008/2. 62-65.
50. HORVÁTH, Attila: A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában. Rendészet és Emberi Jogok, 2011/3. 3-30.
51. HUNTINGTON, Samuel. P.: The Soldier and the State. New York: Harvard University Press, 1957.
52. IZSA, Jenő – SZILÁGYI, Zsolt: A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzésének elvi és gyakorlati kérdései. KBH-Szemle, 2007/3. 5-30.
53. JAKAB, András: A magyar jogrendszer szerkezete. Budapest: Dialóg Campus, 2007.
54. JANOWITZ, Morris: The Military in the Political Development of New Nations. New York: University of Chicago Press, 1964.
55. JANOWITZ, Morris: The Professional Soldier, A Social and Political Portrait, New York: The Free Press, 1971.
56. JOFFE, Alexander: Dismantling Intelligence Agencies. Crime Law and Social Change, 1999/4. 325-346.
57. KANT, Martina – BUSCH, Heiner: Der Staat surft mit. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2011/1. 40-48.
58. KASZA, Péter Ferenc: A közigazgatási jog alapfogalmai. Szeged: Universitas Szeged, 2011.
59. KILÉNYI, Géza: Az Országgyűlés. in: KILÉNYI, Géza – HAJAS, Barnabás: Fejezetek az alkotmányjog köréből- magyar államszervezet, Budapest: Szent István Társulat, 2008. 9-40.

60. KILÉNYI, Géza: Az Országgyűlési Biztosok. in: KILÉNYI, Géza – HAJAS, Barnabás: Fejezetek az alkotmányjog köréből- magyar államszervezet, Budapest: Szent István Társulat, 2008. 85-99.
61. KIS-BENEDEK, József: Különleges művelet végrehajtása Dubajban, 2010 januárjában. KFH Szemle, 2010/1. 161-166.
62. KISS, Barnabás (a): Van-e ideológiamentes közérdek? in SZAMEL, Katalin: Közérdek és közigazgatás. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 54-62.
63. KISS, Barnabás (b): Az alapjogok korlátozása és a közérdek. in SZAMEL, Katalin: Közérdek és közigazgatás. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 169-182.
64. KISS, Barnabás: Alkotmányjogi alapismeretek. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány, 2009.
65. KISS, Sándor (a): Vázlat az ÁVH-ról (1956-ig). Hítel, 1989/4. 17-19.
66. KISS, Sándor (b): Vázlat az ÁVH-ról (1956-ig és utána). Hítel, 1989/8. 9-12.
67. KISZELY, Gábor: ÁVH, Egy terror szervezet története. Budapest: Korona, 2000.
68. KOLKO, Gabriel: Hatalom és Külpolitika – Az amerikai külpolitika gyökerei. Budapest: Kossuth, 1972.
69. KOLLÁTH, György – LEGÉNY, Krisztián: Alkotmányos szabályozás, közjogi rendszerváltozás. in TÓTH, Judit – LEGÉNY, Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006. 55-112.
70. KOLLIARAKIS, Georgios: Die neue Ambivalenz in der Sicherheitspolitik: Sicherheitskultur als tiefer Kontext. Sicherheit und Frieden, 2011/2. 76.
71. KOÓS, Gábor – NAGY, Lajos: A szakbizottságok, eseti és vizsgálóbizottságok. in NAGY, Csongor – PAPP, Imre – SEPSI, Tibor: Parlamentek Európában. Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2003. 97-110.
72. KURSE, Julia: Der öffentlich-rechtliche Beauftragte. Ein Beitrag zur Systematisierung der deutschen Variante des Ombudsmannes. Berlin: Duncker & Humblot, 2007.
73. KUTI, Ferenc: A nemzetbiztonsági (katonai biztonsági) szolgálatok polgári ellenőrzésének néhány kérdése. SVKI – Védelmi tanulmányok, 2003/50. 3-19.
74. LARSON, Arthur D.: Military Professionalism and Civil Control. Journal of Political and Military Sociology, 1974/2. 57-72.
75. LEIGH, Ian: Oversight of Security and Intelligence in the U.K. Oslo: DCAF, 2003.
76. LICHTENSTEIN, József: A bírói hatalom szabályozása a nyugat-európai alkotmányokban. in CSERBA, Lajos: Ünnepi tanulmányok Gáspárdy László Professzor 60. születésnapjára. Miskolci Egyetem ÁJK, 1997.229-247.
77. LIKTOR, Lajos: A német hírszerzés – áttekintő és ismeretterjesztő háttéranyag. Budapest: 2005.
78. LOSONCZY, László: Kézikönyv – azoknak, akiket figyeltek, figyelnek, figyelni fognak. Budapest: Pall West Kaidó, 1990.
79. MAGYARICS, Tamás: Az Amerikai Egyesült Államok Története. Budapest: Kossuth, 2008.
80. MATEI, Florina: Romania's Intelligence Community. International Journal of Intelligence and Counterintelligence. 2007/20. 629-660.
81. MÁTYÁS, Sándor: Horvátország in: HÉJJA, István (Szerk.): Külföldi Hírszerző és Biztonsági Szolgáltatók. Budapest: ZMNE Egyetemi tankönyv, 2007.
82. MEZEY, Barna: Magyar alkotmánytörténet. Budapest: Osiris, 2003.
83. NAGY, Csongor – PAPP, Imre – SEPSI, Tibor: Parlamentek Európában. Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok. Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda, 2003.

84. NARR, Wolf-Dieter: Deformation durch Information. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2006/2. 67-75.
85. NEUBERT, Randalf: Netzwerke der Information. Wirtschaft und Staat als „Sicherheitspartner”. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2010/2. 47-52.
86. PALATIN, János: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat változásai a rendszerváltozástól napjainkig. in 15 éves a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. Budapest: Nemzetbiztonsági Szakszolgálat 2011. 7-16.
87. PATAKI, Zsolt: A francia honvédelem működési modellje és politikai kontrollja. SVKI Védelmi Tanulmányok, 1997/19. 12-19.
88. PATYI, András – VARGA, ZS. András: Általános Közigazgatási Jog. Budapest: Mandamus Publishing, 2008.
89. PATYI, András: Közigazgatás – Alkotmány– Bíráskodás. Győr: Universitas-Győr, 2011.
90. PILCH, Jenő (a): A hírszerzés és kémkedés története 1. Budapest: Kassák, 1998.
91. PILCH, Jenő (b): A hírszerzés és kémkedés története 2. Budapest: Kassák, 1998.
92. PÜTTER, Norbert: Die Dienste der Bundesrepublik. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2009/2. 3-20.
93. PÜTTER, Norbert: TSC, FACI und TCS: Privatisierte Sicherheit im globalen Kontext. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2010/3. 53-61.
94. RACKOW, Peter: Rechtliche Rahmenbedingungen und Problemfelder Europäischer Terrorismus-Bekämpfung. Die Polizei, 2011/1. 1-32.
95. RÉVÉSZ, Béla: A „DUNA-GATE” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében. Szeged: Acta Universitatis Szegediensis, 2006.
96. RÉVÉSZ, Béla: Dunagate III. A jogállam árnyékában. Beszélő Online, 2005. 2. szám. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/dunagate-iii> (2011-11-14)
97. RIPP, Zoltán: Állambiztonsági reformtervek, a Dunagate és a politikai fordulat. in Kenedi János: A Szakértői Bizottság jelentése. Budapest: 2007–2008. 149-177.
98. ROBBE, Patrizia: Bundesbeauftragte und Beauftragte der Bundesregierung. Infobrief, WD 3 – 3010 - 331/10 Wissenschaftliche Dienste. 2010.
99. ROBERTSON, K. G: Accountable Intelligence – The British Experience. England: University of Reading, 1993.
100. ROSE-STAHN, Monika: Recht der Nachrichtendienste. Brühl: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. 2006.
101. RÓZSÁS, Eszter: Rendvédelmi igazgatás. in RÓZSÁS, Eszter – FÁBIÁN, László: Közigazgatási jog, különös rész. Pécs: 2010. 14-45.
102. SÁRI, János (a): A hatalommegosztás és a társadalmi többségi elv. in KUKORELLI, István: Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, Budapest: Osiris, 2007. 37-55.
103. SÁRI, János (b): Magyarország kormányzati rendszerei. in KUKORELLI, István: Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, Budapest: Osiris, 2007. 319-333.
104. SCHENK, Dieter: Braune Wurzeln. Der lange Weg des BKA zur eigenen Geschichte. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2009/1. 11-19.
105. SCHMIDT, Jörg: Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle. Berlin: Duncker&Humblot, 2007.
106. SCHWAGERL, Joachim: Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: C.F. Muller, 1985.
107. SHULSKY, Abraham: Marina Caparini Challenges of controll and oversight of intelligence service in a liberal democracy. DCAF, 2002.

108. SIMON, Péter: Izrael in: HÉJJA, István: Külföldi Hírszerző és Biztonsági Szolgáltatók. Budapest: ZMNE Egyetemi tankönyv, 2007.
109. SINGER, Jens: Die Reform der Kontrolle der Nachrichtendienste. Die Kriminalpolizei, 2008 http://www.kriminalpolizei.de/articles,die_reform_der_kontrolle_der_nachrichtendienste,1,219_print.htm (2011-11-10)
110. SMIDT, Wolbert: Kritik des Mehrpoligen parlamentarischen Kontrollsystems in Deutschland. in RÖTTGEN, Norbert – WOLFF Heinrich Amadeus: Parlamentarischen Kontrolle, Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. Im Plenum, Konrad Adenauer Stiftung, 2008. 45-65.
111. SPALDING, Matthew: Az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat és Alkotmány Alapelvei. Budapest: Common Sense Society & Századvég, 2011.
112. STRICKLAND, Lee. S: Civil liberties vs. intelligence collection: the secret F.I.S.A. court speaks in public. Government Information Quarterly, 2003.
113. SZABÓ, Ferenc: Magyar politikatörténet. Budapest: ZMNE Politikaelméleti Tanszék, 2001.
114. SZABÓ, Ervin Antal: A CIA új taktikája a terrorizmus elleni harcban. KBH Szemle, 2006/3. 151-156.
115. SZABÓ, Ervin Antal: Állambiztonság határok nélkül. KBH Szemle, 2009/3. 211-218.
116. SZABÓ, Ervin Antal: Az USA hírszerzését bérbe adták üzletembereknek. KBH Szemle, 2008/1. 187-192.
117. SZABÓ, Ervin Antal: Mire kell emberünknek Kanada? KBH Szemle, 2007/1. 199-202.
118. SZABÓ, Ervin Antal: Új stílus az FSzB kémügyeiben: együtt kell működni. KBH Szemle, 2010/2. 196-198.
119. SZABÓ, János: Modern civil kontroll – elméletek, konfliktusok, modellek. SVKI Védelmi Tanulmányok, 1998/25. 6-18.
120. SZENTE, Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Budapest: Atlantisz, 2010.
121. SZIGETI, Peter: A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989-2006. Budapest: Akadémiai, 2008.
122. TABAJDI, Gábor – UNGVÁRY, Krisztián: Elhallgatott múlt – A pártállam és a belügy Budapest: Corvina Kiadó, 1956-os Intézet, 2008.
123. TAMÁS, András: A közigazgatási jog elmélete. Budapest: Szt. István Társulat, 2010.
124. TÓTH, Csaba Mihály: A nemzetbiztonsági szakmai tevékenység és személyiségi jogok. KBH Szemle 2009/2. 19-42.
125. TÓTH, Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. in TÓTH, Judit – LEGÉNY, Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006. 113-162.
126. TÖPFER, Eric: Polizei – Macht – Karten. Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 2008/2. 66-73.
127. TRASK, David F.: A fegyveres erők polgári irányítása az Egyesült Államokban, A haderő polgári vezérlése. Budapest: SVKI Védelmi Tanulmányok, 1995. 16-24.
128. TRÓCSÁNYI, László – BADÓ, Attila: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest: Complex, 2005. 721-780.
129. TRÓCSÁNYI, László: Alaptanok. in TRÓCSÁNYI, László – SCHANDA, Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Budapest: PPKE-JÁK, 2010. 17-62.
130. TRÓCSÁNYI, László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. in TÓTH, Judit – LEGÉNY, Krisztián: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006. 23-54.
131. VÁRHALMI MIKLÓS: A magyar nemzetbiztonsági szolgálatokról másként és mindenkinek (1999-2002 és a jövő). Novissima, Budapest, 2002.

132. VOLKER, Erick: Verlängertes Gewaltmonopol? Bürgerrechte und Polizei/CILIP, 2008/3. 61-68.
133. WETZLING, Thorsten: European intelligence governance and democratic accountability. Genf: 2007.
134. WEYERS, Undine: Früchte vom verbotenen Baum. Geheimdienstliche Steuerung von Gerichtsverfahren. Bürgerrechte und Polizei/CILIP, 2009/2. 39-46.
135. WOLFF, Heinrich Amadeus: Der nachrichtendienstliche Geheimschutz und die parlamentarische Kontrolle. Juristische Zeitung, 2010/4. 173-180.
136. WOLFF, Heinrich Amadeus: Die Grenzverschiebung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung. Die Öffentlichen Verwaltung, 2009/15. 597-606.
137. WÖRLEIN, Jan: Unkontrollierbare Anziehungskraft. Bürgerrechte und Polizei/CILIP, 2008/2. 50-61.
138. ZEH, Wolfgang: Gliederung und Organe des Bundestages. in ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul: Handbuch des Staatsrechts, Band III, C.F. Müller, 2005. 769-806.
139. ZWICKERT, Petra: Officina Világévkönyv '94/95. Dortmund: Officina Nova, 1994.

8.2. Magyar jogszabályok

140. 1047/2009. (IV. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről
141. 1176/2010. (VIII. 19.) Korm. határozata a közbiztonság megerősítésével kapcsolatos egyes költségekkel összefüggésben a 2010 évi központi költségvetés általános tartalékának előirányzatából történő felhasználásról, valamint a terrorfelderítés műveleti koordinációjáról és a terrorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról szóló 2239/205. (X.28) Korm. hat. módosításáról.
142. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
143. Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.
144. 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
145. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
146. 2010. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
148. 1308/2011. (IX. 06.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Kabinettről
149. 46/1994. (IX. 30) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról
150. 1308/2011. (IX. 06.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Kabinettről
151. 293/2010. (XII. 22) Korm. rendelet, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, kifogástalan életvitel ellenőrzés és megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról
152. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról.
153. 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról.

8.3. Külföldi jogszabályok

154. Act 25.520 Intelligence Law of Argentina
155. 1989. Security Service Act
156. 1994. Intelligence Service Act
157. Netherlands-Intelligence and Security Services Act 2002.
158. 2000. Regulation of Invertigatory Powers Act
159. BGBl.I Nr.86/2000 Militärbefugnisgesetz (MBG)
160. BGBl.I Nr. 566/1991 Sicherheitspolizeigesetz (SPG)
161. R.S. 1985 c-23: Canadian Security intelligence Service Act
162. BGBl. IS. (2954 , 2979) 1990, Gesetz über Bundesnachrichtendienst (BNDG)
163. BGBl. IS. (2954, 2977) 1990, Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MADG)
164. BGBl. IS (2954, 2970) 1990, Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes...(BVerfSchG)
165. Militärbefugnisgesetz (MBG) BGBl. I Nr. 86/2000,
166. BGBl. IS. (1254, 2298) 2001, Gesetz zur Beschränkung des Brief, Post, und Fernmeldegeheimnisses (G 10G)
167. BGBl. IS. (2346) 2009, Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (PKGrG)
168. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
169. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 45d) BT-Drs. 16/12412
170. STADLER, Max: BT-Plenarprotokol 16/225, 24898. (D). elérhető: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16225.pdf> (2011-11-10)
171. Act 153/1994. (july 7) on the Intelligence Services of the Czech Republic
172. Act 154/1994 (july 7) Secret Information Service of the Czech Republic

8.4. Alkotmánybíróági határozatok, egyéb források

173. BVerfG, 2 BvE 3/07 vom 17.6.2009. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090617_2bve000307.html (2011-11-08)
174. European Court of Human Rights: No.10/1985/96/144 „The Leander case”in: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_europeo/leander%20v.%20sweden
175. Bericht des SDB - 4.10.2006
176. LVerGe-16.441.-Urt, 21.07.2005.
177. 1813/T/2008-4 AVB ajánlásból
178. BVerfG, 2 BvE 5/06 vom 1.7.2009. (Kleinen Anfragen) http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090701_2bve000506.html (2011-11-09)

9. Mellékletek

Vizsgált országok összehasonlítása

Országok	Szolgálatok száma	Irányítók száma
Ausztria	3	2
Bulgária	6	4
Csehország	3	3
Egyesült Királyság	4	3
Franciaország	7	5
Hollandia	2	2
Magyarország	4	3
Németország	3	3
Olaszország	2	2
Románia	6	3
Spanyolország	1	1
Szlovákia	3	2
Szlovénia	2	2
EU-s átlag	46	35

Szolgálat/irányító: 1,31

Szolgálat/ország: 3,53

Irányító/ország: 2,69

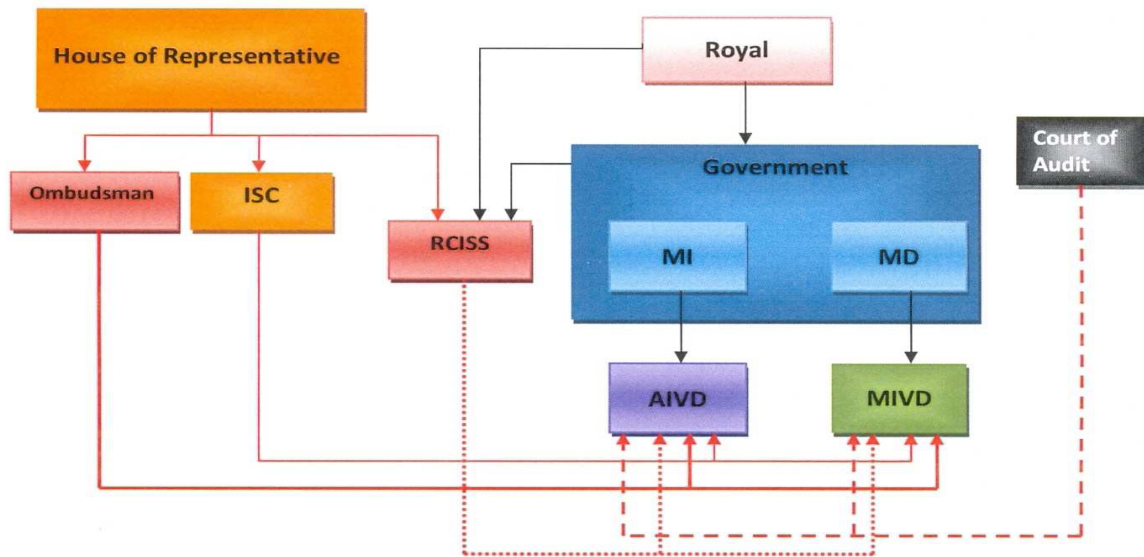
Ausztrália	5	4
Izrael	3	2
Japán	7	5
Kanada	3	2
Szerbia	5	3
Összes vizsgált ország	69	51

Szolgálat/irányító: 1,35

Szolgálat/ország: 3,83

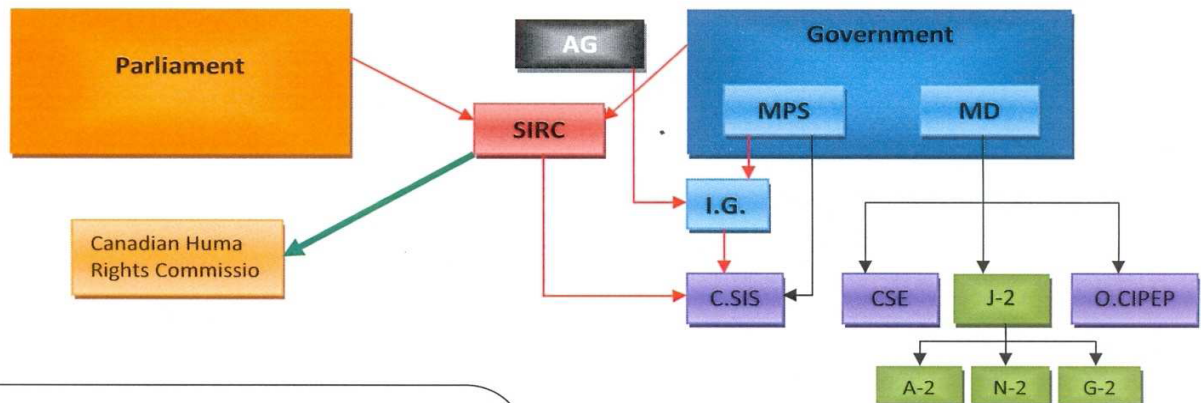
Irányító/ország: 2,83

Hollandia



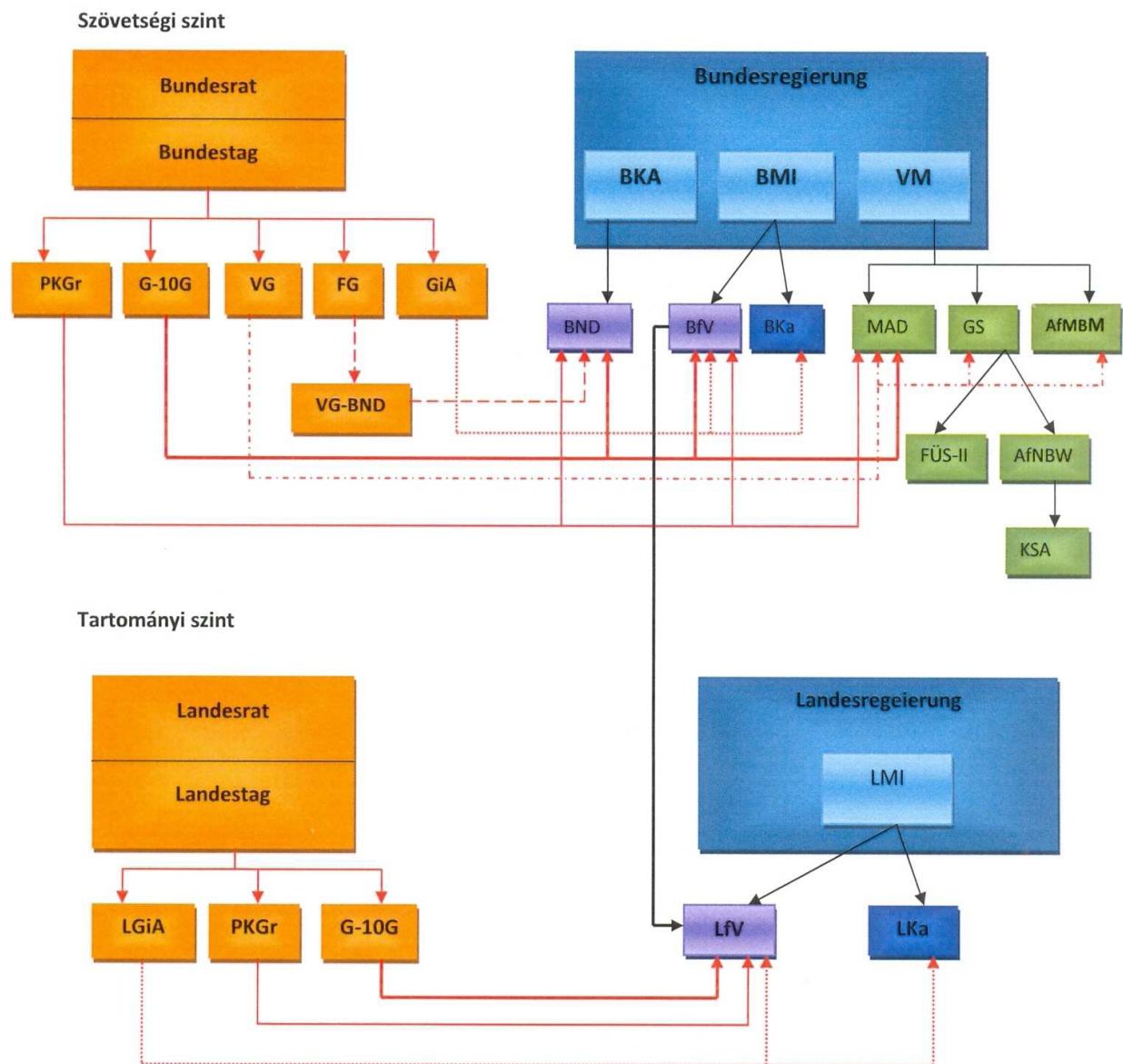
ISC – Intelligence and Security Committee
 RCISS – Review Committee on the Intelligence and Security Services
 MI – Minister of Interior
 MD – Minister of Defence
 AIVD – General Intelligence and Security Services
 MIVD – Military Intelligences and Security Services

Kanada



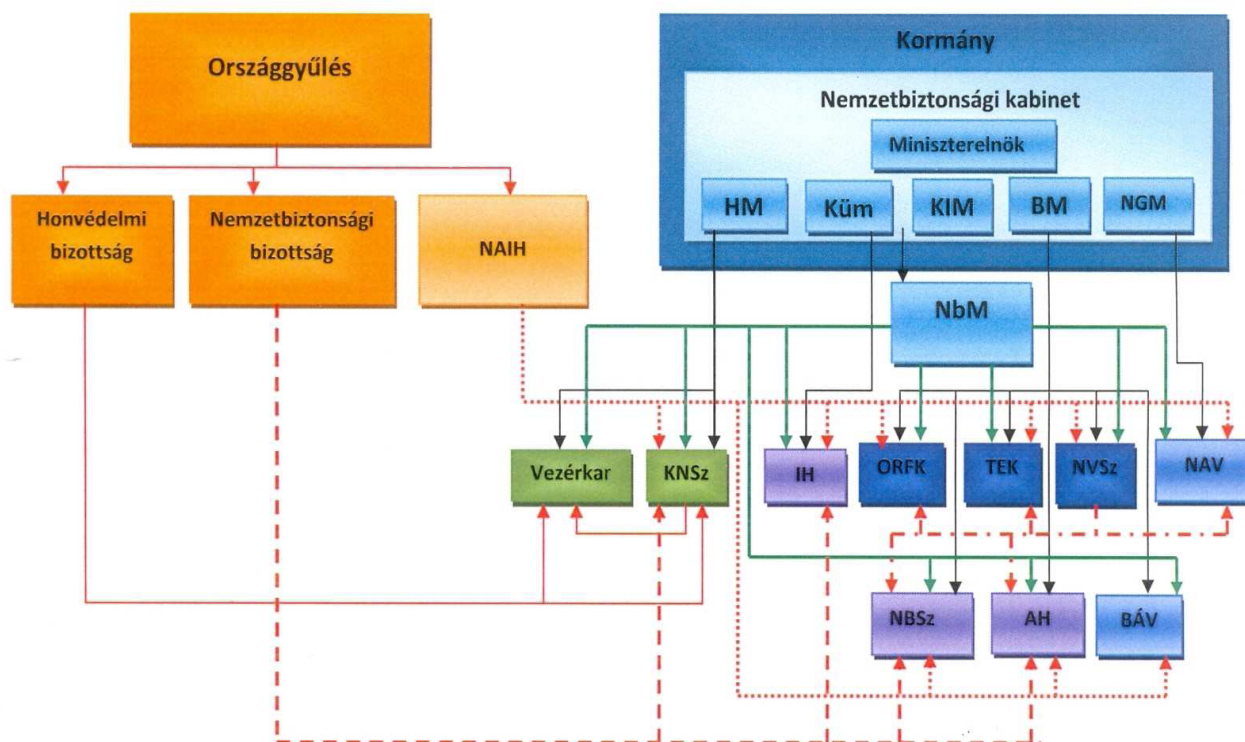
SIRC – Security Intelligence Review Committee
 AG – Attorney General
 MPS – Minister of Public Safety
 MD – Minister of Defense
 I.G. – Inspector General
 C. SIS – Canadian Security Intelligence Service
 CSE – Communications Security Establishment
 J-2 – Joint 2 (Összhaderőnemi felderítő Törzs)
 O.CIPEP – Office of Critical Infrastructures Protection and Emergency Preparedness

Német Szövetségi Köztársaság



PKGr – Parlamentarische Kontroll Gremium
 G-10G – G-10 Gremium
 VG – Verteidigungsgremium
 FG – Finanzialgremium
 GiA – Gremium für innere Angelegenheiten
 VG-BND – Vertrauensgremium –BND
 BKA – Bundeskanzleramt
 BMI – Bundesministerium für Inneres
 VM – Verteidigungsministerium
 BfV – Bundesamt für Verfassungsschutz
 BKa – Bundeskriminalamt

MAD – Militarishen Abschirmdienst
 GS - Generalstab
 AfMBM – Amt für Fernmeldewesen für Bundeswehr
 Füs-II – Összhaderónemi vezetési törzs felderítő osztály
 AfNBW – Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr
 KSA – Kommando Strategische Aufklärung
 LGiA - Landesgremium für innere Angelegenheiten
 LfV - Landesamt für Verfassungsschutz
 LKa - Landeskriminalamt
 LMI – Landesministerium für Inneres



NAIH – Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság
 Hatóság
 HM – Honvédelmi miniszter
 KIM – Közigazgatási és Igazságügyi miniszter
 KÜM – Külügyminiszter
 BM – Belügyminiszter
 NGM – Nemzetgazdasági miniszter
 NbM – Nemzetbiztonsági Munkacsoport
 KNSz – Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat
 NBSz – Nemzetbiztonsági Szakszolgálat
 AH – Alkotmányvédelmi Hivatal
 IH – Információs Hivatal
 NVSz – Nemzeti Védelmi Szolgálat
 ORFK – Országos Rendőrfőkapitányság
 BÁV – Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
 NAV – Nemzeti Adó- és Vámhivatal