

36. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Had- és Rendészettudományi Szekció
Budapest, 2023. április 18-20.
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar

Alapjog-korlátozási lehetőségek
a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés során

Jelige: Titkos

Pályamunka lezárásának időpontja: 2022. március

2023.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	2
1. A nemzetbiztonsági rendszer felépítése	4
1.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok elhelyezkedése a nemzetbiztonság rendszerén belül	4
1.2. Nemzetbiztonsági szolgálatok típusai	6
1.3. Nemzetbiztonsági szolgálatok államigazgatásban betöltött szerepe	7
1.3.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok felosztása az államigazgatás rendszerében	7
1.3.2. Nemzetbiztonsági szervek működési garanciája – szervezeti integritás	9
1.4. A nemzetbiztonsági szervek felett érvényesülő kontrollmechanizmusok	10
1.4.1. A jogi- és politikai kontroll szerepe	11
1.4.2. Eljárási garanciák a titkos információgyűjtés folyamata során	12
1.4.3. Nemzetbiztonsági szolgálatok ellenőrzése a civil kontroll útján	14
1.4.4. A civil kontroll, mint a nemzetbiztonság transzparenciájának mércéje vagy mint a demokrácia 'működési elve'?	15
1.4.5. Nemzetbiztonsági szolgálatok, mint független szervezetek?	17
1.4.6. A nemzetbiztonsági tevékenységek jogszabályi környezete	18
2. A nemzetbiztonsági szolgálatok információszerzése: A titkos információgyűjtés	24
2.1. A titkos információgyűjtés folyamata	25
2.2. A technikai fejlődés és a magánszféra kapcsolata	27
3. A nemzetbiztonság rendszerének összefoglalása	29
4. A nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése	31
4.1. Alapjogokról általában	31
4.2. Alapjogok korlátozása nemzetközi szinten	32
4.3. Alapjogok korlátozása nemzetbiztonsági célokból	34
4.3.1. A biztonság igénye, mint az alapjog-korlátozás egy legitim célja	35
4.3.2. Alapjogi teszt a nemzetbiztonsági célú alapjog-korlátozás tekintetében	37
Összegzés	39

Bevezetés

A pályamunka témája a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés és az alapjog-korlátozások kapcsolata köré épül. A címből adódóan a dolgozat három fő témakört érint: a nemzetbiztonságot, a titkos információgyűjtést, az alapjog-korlátozásokat és az ezen területek között fennálló kapcsolódási pontokat. A dolgozat először a nemzetbiztonság fogalmi áttekintését, annak rendszerének bemutatását ismerteti, majd kitér a titkos információgyűjtés részleteire a nemzetbiztonsági szolgálatok információszerzéseiben belül. Végül a témát érintő alapjog-korlátozásokat a nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítéseiben belül taglalja.

A nemzetbiztonsági titkos információgyűjtés egy örök klasszikus téma, amely óriási kihívások elé állít szinte minden államot. Különlegességét és egyben a témát érintő kihívást az adja, hogy annak alkalmazása során alapjog korlátozás történik, ami olyan kérdéseket vet fel, amelyek egyre inkább megoldást sürgetnek korunk aktuálpolitikáját és jogrendszerét illetően.

A téma aktualitása kiemelt jelentőséggel bír a közelmúltbeli lehallgatási botrányok és az egyre fokozódó terrorveszélyre tekintettel, de az állam gazdasági működését is szorosan érinti, amely szintén hangsúlyozza a terület relevanciáját a 21. században.

A hírszerzés története egyidős az emberiséggel, hiszen az információ birtoklása nyújtotta mindig a legnagyobb 'versenyelőnyt' az egyén vagy a közösség számára. Ez a helyzetelőny napjainkhoz hasonlóan, a történelem során megmutatkozhatott katonai, politikai vagy gazdasági előnyben is.¹

Az állam megfelelő működéséhez, legyen szó gazdasági vagy biztonsági szempontokról, elengedhetetlen az információk beszerzése. Az állam információéhségben szenved, s nem csak a katonai-, háborús-, vagy terrorfenyegetettség kivédése érdekében van szükség információra, hanem fontos, hogy gazdasági tekintetben is felkészült legyen az állam, naprakész információkkal rendelkezzen. A hírszerzés magas szintű döntéstámogatási funkció, s az a politikai hatalom nyitottsága esetén magas szintű hozzáadott értéket termelhet. Így már a dolgozat elején kijelenthető, hogy: Akinél az információ, annál a hatalom.

¹ KOVÁCS Zoltán András: Adalékok az információszerzés történetéhez. In: BODA József – REGÉNYI Kund (szerk.): *A hírszerzés története az ókortól napjainkig*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 9–10.

A kutatás egyaránt alkalmaz deskriptív, feltáró és magyarázó jellegű vizsgálatot. A kutatási kérdés az, hogy a titkos információgyűjtés során történő nemzetbiztonsági célú alapjogkorlátozások mennyiben legitimálhatóak, hogyan, milyen formában tartható megfelelő kontroll alatt és a kontrollnak milyen jelentőséget kell biztosítani ahhoz, hogy még garantálva legyen a titkos információgyűjtés transzparenciája. Ebből adódik egy másodlagos kérdés, hogy egyáltalán szükségeltetik-e a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének a civil társadalom általi átláthatósága és nyilvánossága, az nem áll-e ellenben az intézkedés céljának elérésével?

A kutatási kérdésre reflektálva a pályamunka hipotézise az alábbi kettő, egymással szorosan kapcsolódó, azonban mégis ellentétes állítás: Az alapjogok korlátozása nemzetbiztonsági célokból vitathatatlanul legitim célnak minősül, azonban a nemzetbiztonsági érdekek fogalmi meghatározásai nem világosak. Ebből következik a kutatás harmadlagos kérdése, hogy hogyan legitimizálhatjuk a nemzetbiztonsági célból történő alapjogok korlátozását, ha nem tudjuk pontosan meghatározni, hogy mit jelent az, hogy nemzetbiztonsági érdek?

A titkos információgyűjtés az egyik legkényesebb ütközőpontja a nemzetbiztonságnak, ezáltal a magánszférának is. A dolgozatban keresem arra a kérdésre a választ, hogy pontosan mit értünk magánszféra alatt és hogy meghatározható-e a magánszféra pontos, objektív tartalma, amelynek napjainkban kiemelt jelentősége van, hiszen egyre nagyobb figyelem szegeződik arra, hogy egy-egy állam milyen formában és mértékben avatkozik be állampolgárai életébe.

Így a felvázolt területek alapján az is egyértelműen kirajzolódik, hogy a kutatásomban vizsgált bizonyos kérdések jogi területeken túlmutató elemek értékelését is szükségessé tették.

1. A nemzetbiztonsági rendszer felépítése

A nemzetbiztonságnak - ahogyan azt a fogalom is sugallja - részeleme a biztonság, amely az államcélok között is kiemelt szerepet tölt be. A nemzetbiztonság egy társadalom és a közhatalom fejlődése által kialakított fogalom, amelynek jelentéstartalma az idők során nagyban átalakult. Napjainkban a nemzetbiztonság fogalma már csak részben takarja biztonság fogalmát, mint a szó alapvető jelentését, hiszen a politikai-, gazdasági- és honvédelmi érdekek mind nemzetbiztonsági érdekeknek minősülnek.²

Manapság a biztonság területén egyre több megoldandó kérdés merül fel, ilyen például a terrorfenyegetettség, a migráció, a nemzetbiztonság és a magánszféra kapcsolata, vagy a nyilvánosság kérdése is nemzetbiztonsági kockázatot rejt magában.

Ezen témaköröket a kutatás – érintőlegesen vagy részleteiben, de összességében – mind vizsgálja. Ebben a fejezetben különös hangsúlyt kap a nemzetbiztonsági rendszer felépítése, különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatok működési mechanizmusaira, melynek szerves részét képezi az ezen szervek felett érvényesülő kontroll. Azonban mielőtt megvizsgálom a kontrollmechanizmusok rendszerét, szót kell ejteni a nemzetbiztonsági szolgálatok és az állam egymáshoz való viszonyáról.

A titkosszolgálatok struktúrájának felépítése, a jogszabályok kidolgozása, az ellenőrzés és felügyelet kiépítése során a szakemberek több ország működési elvét vizsgálták meg, és arra jutottak, hogy „nincs sem egyedüli, sem kizárólagos és még kevésbé örök érvényű modell; a titkosszolgálatokra vonatkozó joganyagot mindenhol az adott kormányzati rendszer, a társadalmat ért kihívások és a történelmi hagyományok határozzák meg.”³

Azonban az minden bizonyossággal kijelenthető, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az emberi közösségi lét meghatározó fontosságú tevékenységeit öleli magába: Vezetés, irányítás és ellenőrzés. E triumvirátus elemeinek kibontását láthatjuk az alábbiakban.

1.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok elhelyezkedése a nemzetbiztonság rendszerén belül

² DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt: A magánszféra, a biztonság és nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése. In: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 30–31.

³KUTI Ferenc: A katonai titkosszolgálatok civil kontrolljának néhány kérdése. *Rendvédelem Hadtudomány X. évfolyam, 1. szám.* <https://bit.ly/37tUKkR>.

Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatok felépítése a fékek és ellensúlyok rendszerére épül, hiszen mindegyik hatalmi ág jelen van.

A nemzetbiztonság rendszere négy csoportra osztható fel: az irányító, felügyelő testület vagy személy tartozik az első csoportba, amelynek fő feladata a nemzetbiztonság rendszerének szabályozása. Feladatai közé tartozik továbbá, hogy meghatározza azon információknak a körét, amelyre az államnak szüksége van, azaz a nemzetbiztonsági szolgálatok felé egyfajta feladat-meghatározási jogkörrel rendelkezik.

A második csoportba tartoznak az ellenőrző szervek, amelyek többségében a törvényhozói hatalmi ághoz, a végrehajtóhoz vagy a bírói ághoz kapcsolódnak, de bizonyos minisztériumok és állami szervek is szerepet vállalnak a feladatok ellátását illetően. Ezek általában állandó és ideglenes bizottságok, amelyek betekintési és meghallgatási joggal rendelkeznek bizonyos területeken.

A harmadik csoport szervezi a szolgálatok közti együttműködést, ezek az ún. koordináló testületek. Végül az utolsó csoportba tartoznak a nemzetbiztonsági szolgálatok.⁴

Az Alaptörvény 46.cikk (3) bekezdésében megfogalmazza, hogy „A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.”

A 16/2001. (V. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rávilágított arra, hogy az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelmére igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy minden állam, annak érdekében, hogy megóvja az ország szuverenitását, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeit nemzetbiztonsági szolgálatokat hoz létre és működtet. Az Alkotmánybíróság ezen kívül kiemelte még, hogy megfelelő jogi szabályozást és garanciákat igényel az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység annak érdekében, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok semmilyen körülmények között ne jelenthessenek veszélyforrást a demokratikus jogrendre. Ezen belül az alapvető jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhatják, amennyiben az szükségszerű és indokolt az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából.⁵

⁴ GULYÁS Attila: Politikai és jogi kontroll a nemzetbiztonsági szervek felett. In: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 129-131. [a továbbiakban: GULYÁS (2017a)].

⁵ 16/2001. (V. 25.) AB határozat.

1.2. Nemzetbiztonsági szolgálatok típusai

A nemzetbiztonsági szolgálatok típusain belül szükséges különbséget tenni a katonai és a polgári szolgálatok között. A katonai szolgálatok létrejötte a történelembe nyúlik vissza, ugyanis elődjének a hadsereg tekinthető. Ez volt az a szervezet, ahol hírszerzéssel először foglalkoztak, hiszen már akkor is kulcsfontosságú szerepe volt a megszerzett információknak egy adott állam működésében, sok esetben az állam létfenntartását biztosította. Napjainkban a katonai szolgálatok a biztonságot hivatottak garantálni, mindezt katonai szemszögből nézve. Ennélfogva a hírszerzést is ezen perspektíva mentén végzik, de elkerülhetetlen, hogy olyan információk birtokába is jussanak, amelyek nem katonai jellegűek. Ezeket a polgári és egyéb érintett szerveknek továbbítják. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szintén a biztonságot hivatottak garantálni, azonban mindezt politikai és gazdasági szempontok szerint. Ide tartozik az ország elleni politikai és gazdasági törekvések felfedése, az adott ország külpolitikájának és külgazdaságának támogatása. A rendvédelmi szervekkel szoros kapcsolatban állnak, ugyanis egy-egy ellenséges tevékenység felfedése után már a rendvédelmi szervek avatkoznak be.⁶

A társadalom érdekeinek védelme meghatározó az adott állam biztonsága iránti igényt tekintve. Ezt a cél szolgálják a rendvédelmi szervek a nemzetbiztonsági szolgálatokkal egyetemben. Ebből következik, hogy bizonyos esetekben rendkívül nehéz megállapítani azt, hogy melyik szervnek szükséges eljárnia, hiszen a rendvédelem és a nemzetbiztonság területeit teljesen elválasztani nem lehet egymástól.⁷

Magyarországon összesen öt nemzetbiztonsági szolgálat működik, ebből polgári nemzetbiztonsági szolgálat az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, továbbá ezeken kívül szükséges megkülönböztetni a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot.⁸ Ezek olyan - törvényben meghatározott - költségvetési szervek, melyek önálló gazdálkodást folytatnak, a Kormány irányítása alatt állnak és az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkeznek.⁹

⁶ GULYÁS Attila: Az integritás érvényesülése a nemzetbiztonsági szerveknél. In: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 158-159 [a továbbiakban: GULYÁS (2017b)].

⁷ DRINÓCZI Tímea – CSINK Lóránt: A magánszféra, a biztonság és nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése. In: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 31.

⁸ A továbbiakban együtt: nemzetbiztonsági szolgálatok.

⁹ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Nbtv.) 1-2.§.

1.3. Nemzetbiztonsági szolgálatok államigazgatásban betöltött szerepe

A nemzetbiztonsági szolgálatok az állam működésének meghatározó pillérei, nélkülük az állam és annak társadalmának biztonsága nem lenne garantálható.

A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása kormányzati hatáskörbe tartozik. A nemzetbiztonsági szolgálatok két irányból is támogatják a kormányzat munkáját. Egyrészt közvetlenül segítik a kormányzati döntéshozatalt, másrésztől a kormányprogram végrehajtásán dolgoznak közvetetten.¹⁰ A nemzetbiztonsági törvény (Nbtv.) alapján a kormányzati irányítás jogilag egységes, amely a fékek és ellensúlyok rendszerén nyugszik.

1.3.1. A nemzetbiztonsági szolgálatok felosztása az államigazgatás rendszerében

A fentiekből kiindulva a különböző nemzetbiztonsági szolgálatokat fel lehet osztani jellegük szerint, vagy az alapján, hogy mely kormányzati terület felügyelete alá tartoznak.

Az utóbbi felosztás szerint a kormányfő, az államfő, a honvédelmi miniszter, illetve a külügyminiszter látja el a hírszerző szolgálatok felügyeletét. A két főméltóság szerepe jelentős a nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában, de ezeken belül is kiemelkednek a hírszerző, illetve a vegyes, azaz a hírszerző-elhárító szolgálatok, hiszen ezen szervezetek méretükben és befolyásukban is nagy ráhatással bírnak az állam közigazgatására. Szinte minden esetben az államfőhöz vagy a kormányfőhöz tartoznak a koordináló-irányító szolgálatok. Az elhárító nemzetbiztonsági szervezetek általában a honvédelmi-, belügy-, és igazságügyi miniszter felügyelete alá tartoznak. Utóbbi két miniszter végzi továbbá a minősített bűnüldöző szervezetek irányítását. A belügyminiszter többségében azokat a nemzetbiztonsági szerveket felügyeli, amelyek nem a hagyományos, hanem sokkal inkább speciális felépítéssel és rendeltetéssel bírnak, így az elhárító és a terrorellenes szervezetek is ide kapcsolódnak. A védelmi miniszter a katonai szerveket irányítja, amelyhez a katonai elhárítás¹¹ és a hírszerzés is hozzá tartozik. Azonban az egyes országokban az elhárítás tartozhat az igazságügyi miniszter irányítása alá, míg a hírszerzést a külügyminiszter is felügyelheti, hiszen a külügyminiszter munkáját a diplomáciai szolgálatok is támogatják hírszerzési tevékenységükkel. Azokat a

¹⁰ SABJANICS István: Ágazati-szakmai érdekek alakulása a különleges jogrendben, Különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatokra. Iustum Aequum Salutare, XIII. 2017/4. 95.

¹¹ A nemzetbiztonság területén általában katonai és polgári hírszerző és elhárító szolgálatok is működnek, a fent vázolt helyzetben a védelmi miniszter a katonai területet felügyeli.

szerveket, amelyek kizárólag adatszerzéssel foglalkoznak, a védelmi miniszter, valamint a külügyminiszter felügyeli. Az adatvédelmet biztosító szolgálatok a legtöbb európai országban a kormányfő, a belügyminiszter és a védelmi miniszter felügyelete alá tartoznak.¹²

A nemzetbiztonsági szolgálatok, azok jellegük szerinti felosztás alapján nyolc csoportba sorolhatóak. Így beszélhetünk hírszerző-, elhárító-, önálló adatszerző-, nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező-, és adatvédelmi szervekről, valamint koordináló-irányító testületekről, integrált hírszerző-elhárító szervezetekről és végül az említettek kombinációjáról.¹³

Az alábbiakban ezen különböző szervezetek és testületek feladatkörét és működését ismertetem.

A hírszerző szervezetek feladata olyan információknak a megszerzése, amely elsősorban külföldről származnak és az ország érdeke és biztonsága tekintetben nagy jelentőséggel bírnak. A megszerzett információt ezen szervek feldolgozzák, azaz értékelik, és elemzik, majd továbbítják azt az állami szerveknek.

Az elhárító szervezetek szorosan kapcsolódnak a hírszerzési műveletekhez, ugyanis az onnan áramló információ alapján végzik tevékenységüket, azaz megakadályozzák az olyan események vagy cselekedetek bekövetkezését, amely az állam számára hátránnyal járna. Feladatkörükbe tartozik az ún. leplezett törekvések felderítése, és megszüntetése, melyről szintén tájékoztatják az államot. A hírszerzési szolgálatokkal ellentétben ezek a szervek az ország határain belül látják el feladatuk és csak ritkán terjeszkednek azon túl.

Az önálló adatszerző szervek kizárólag adatszerzéssel foglalkoznak, egy meghatározott részterületre koncentrálnak leginkább a technikai felderítés keretein belül. A megszerzett adat elemzése és értékelése már nem tartozik feladatkörükbe, azt továbbítják az egyéb nemzetbiztonsági szerveknek.

A nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatok speciális jogkörökkel rendelkeznek a bűnügyi felderítések területén. Az előbbi szervvel ellentétben ők fel is használják a megszerzett információt az ország védelme érdekében, feladatkörük a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a korrupció és a gazdasági bűncselekmények felfedése.

A megszerzett információk nagy részének nyilvánosságra kerülése általában közérdeket sértene, így ezek védelmét az adatvédelemmel foglalkozó szervezetek látják el, amely lehet valamelyik nemzetbiztonsági szolgálat vagy egy külön erre a célra létrehozott speciális szerv.

¹² GULYÁS (2017a) i. m. 140-142.

¹³ GULYÁS (2017b) i. m. 156.

A koordináló-irányító testületek csak egyes országokban minősülnek önálló nemzetbiztonsági szolgálatoknak. Fő feladatuk a többi nemzetbiztonsági szerv közti együttműködés előmozdítása és ennek irányítása, a feladat jelentőségéből adódóan általában állami vezetőkől áll. További feladatuk támogatni az állami vezetés és a szolgálatok közti kapcsolatot, különös hangsúllyal az állam információigényének hatékony kielégítésére.

Az integrált hírszerző-elhárító szervezetek létrejöhetnek politikai vagy gazdasági megfontolásokból, vagy akár történelmi okokból is. A nemzetbiztonsági szervek összevonásával gyakran találkozhatunk pénzügyi okokból, a gazdaságosabb működés céljaként.

A fenti szerveket továbbá kombinálhatják annak érdekében, hogy speciális szakterületeken működjenek, akár a nemzetbiztonsági szolgálat, akár egyéb jellegű szervezet részeként.¹⁴

1.3.2. Nemzetbiztonsági szervek működési garanciája – szervezeti integritás

A nemzetbiztonsági feladatrendszer specialitása miatt célszerűségi okokból önálló szervezetrendszeri meghatározottságot feltételez.¹⁵

A nemzetbiztonsági szervek akkor tudnak hatékonyan működni, ha érvényesül egy ún. szervezeti integritás. Az integritás alapú megközelítés csupán annyit tesz, hogy az adott szervezet a rendeltetésének megfelelően, átláthatóan, elszámoltathatóan, tisztességesen és etikusan látja el feladatát. Integritás alapú szervezeti megközelítés esetén a feladatok hatékony ellátása akkor lehetséges, ha a nemzetbiztonsági szervek érintettjei és annak képviselői együttműködnek és tevékenységüket szorosan összehangolják. Ennélfogva egységbe kell hozni a szabályozást, a szervezeti értékeket és a megvalósításban résztvevők ismereteit és elköteleződéseit. A szervezet tagjainak magatartása meghatározó, munkavégzésüknek összhangban kell állnia a szervezet célkitűzéseivel, értékeivel. Fontos követelmény továbbá a hatékony ellenőrzés, ennélfogva a szervezet eljárása során a jogszabályok betartásával hatékonyan tud működni, tiszteletben tartva az alapjogok érvényesülését. A szervezetnek a jogszabályban meghatározott közérdekű célokat kell ellátnia, ennélfogva alapvető kérdés működésük tekintetében, a társadalmi rendeltetésüknek való megfelelés, a gazdaságossági és

¹⁴ GULYÁS (2017b) i. m. 156-158.

¹⁵ SABJANICS i. m. 96.

hatékonysági¹⁶ szempontok csak ezt követően mérlegelhetőek.¹⁷ A szervezeti integritás eszközei alapvetően a jogszabályok, de a szervezeti kultúra, a szervezet etikai kódexe és a korrekt személyzeti politika is kiemelkedő a szerepet játszik.

A szervezeti integritás mellett kiemelendő még a személyi integritás, amely a szervezet vezetői és tagjai, valamint a szervezet célkitűzései közti összhangot hirdeti.¹⁸

1.4. A nemzetbiztonsági szervek felett érvényesülő kontrollmechanizmusok

A titkos felderítés - már annak fogalmából egyértelművé válik, hogy - az érintettek előtt nem ismert. Tehát nem áll fent egyensúly a felek közti esélyek és lehetőségek tekintetében, ennél fogva a fegyveregyenlőség elve alapján az érintett nem tud védekezni az ellene irányuló alapjog-korlátozással szemben. Ennek érdekében megfelelő jogvédelmet kell kialakítani, amelyet a nemzetbiztonsági kontrollmechanizmusok igyekeznek előre mozdítani.

A nemzetbiztonsági szervek felett érvényesülő kontrollnak kiemelt jelentősége van a titkos információgyűjtés tekintetében, hiszen a kontrollrendszer kereteket állít fel a tekintetben, hogy ki tud befolyást gyakorolni az ellenőrzésre és hogy olyan eszközökkel éljenek, amik megengedettek. Az irányítási jogkör ellátása kiemelt jelentőséggel bír annak érdekében, hogy a titkos információgyűjtés ne elszabadult hajóágyúként üzemeljen, hanem megmaradjon a jogállami keretek között, de mégis hatékony és hatásos maradjon.

A nemzetbiztonsági szervek felett érvényesülő kontroll kétirányú. Részben a törvényes működést, másrészt egyfajta függetlenséget igyekszik garantálni a különböző politikai pártok és nézetek befolyásaival szemben. A jogalkotó döntési jogköre, hogy mely cselekményeket szankcionálja és ezek felderítését milyen szervekre vagy adott esetben hatóságokra bízza. Szintén a jogalkotó szankcionálja a felderítések esetén használható eszközöket, és hogy melyek azok a szervezetek, amelyek az ország biztonságának és alkotmányos rendjének védelmére hivatottak.¹⁹

¹⁶ A kontrollmechanizmus rendszerében a hatékonyság követelményének kiemelt szerepe van, ugyanis csak hatékony kontroll mellett lehetséges az egyén jogaiba való beavatkozás egy jogállamban. A hatékonyság követelménye a nemzetbiztonságot érintő egyéb igazgatási részeken is megmutatkozik, kiemelkedően fontos a hatékony jogorvoslat is.

¹⁷ GULYÁS (2017b) i. m. 146-147.

¹⁸ Uo. 152.

¹⁹ GULYÁS (2017a) i. m. 125-126.

1.4.1. A jogi- és politikai kontroll szerepe

A titkos információgyűjtés ellenőrzése megvalósul egyrésről jogi, másrésről politikai kontroll keretein belül.

A nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét – ahogyan azt fentebb említettem – a politikai kontroll keretein belül a kormány és az egyes parlamenti bizottságok látják el.

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését az Országgyűlés a Nemzetbiztonsági bizottságon keresztül látja el, amely egy kötelezően létrehozandó állandó bizottság.²⁰ A polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszternek legalább évente kétszer be kell számolnia a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységéről a bizottság felé. A bizottságot az 1995. évi CXXV. törvény széles körű jogosítványokkal ruházza fel, és előírja, hogy a bizottság elnöke csak ellenzéki képviselő lehet. Mindamelllett, hogy a bizottság tájékoztatást kérhet az ország nemzetbiztonsági helyzetéről, a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséről és tevékenységéről, a titkosszolgálati eljárások alkalmazásával kapcsolatban, kivizsgálhatja a szolgálatok jogellenes tevékenységére vonatkozó panaszokat, az illetékes minisztert vizsgálat lefolytatására kérheti fel, illetve ezzel kapcsolatos iratbetekintésre is jogosult. A nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetését véleményezi és kinevezésük előtt meghallgatja a főigazgatókat, alkalmasságukról, továbbá az alapvető jogok biztosának a nemzetbiztonsági szolgálat felülvizsgálati eljárásáról adott tájékoztatásáról állást foglal. Bizonyos panaszokat illetően döntési jogosultsággal is rendelkezik.²¹

Mindezekon felül a parlamenti ellenőrzésben szerepet játszik még az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottsága, amely a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat feladatainak megvalósulását ellenőrzi.²²

A jogi kontroll tekintetében a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak (NAIH) és az alapvető jogok biztosának kiemelkedő szerepe van az eljárások ellenőrzésében. A NAIH a személyes adatok védelmét, a magánszféra megsértésének információs jogi vetületét és a közérdekű adatok nyilvánosságát illetően rendelkezik ellenőrzési jogkörrel, valamint ez az ellenőrzési jogkör kiterjed az információgyűjtés jogszerűségére is. Amennyiben bárki panasszal él a nemzetbiztonsági szolgálat jogsértő titkos információszerzésére vagy annak közvetlen veszélyére hivatkozva, a NAIH vizsgálati eljárása során széleskörű betekintési, másolatkérési,

²⁰ Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 16. § (2).

²¹ Nbtv. 14.§.

²² Nbtv. 17.§ (1) bekezdés.

adatmegismerési, felvilágosítás kérési és vizsgálat kezdeményezési jogosultságokkal rendelkezik, amely széles lehetőséget biztosít a külső kontroll megvalósítására. Az így megismert adatokat a Hatóság felhasználhatja adatvédelmi eljárása során is. A NAIH közigazgatási hatósági eszközökkel is rendelkezik a személyes adatok védelmével kapcsolatban megállapított jogsérelem esetén, azaz például bírságot szabhat ki, elrendelheti a jogellenesen kezelt személyes adatok megsemmisítését, vagy az érintett tájékoztatását, ha az jogellenesen lett megtagadva.

Az alapvető jogok biztosa vizsgálatot folytathat a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben a további alapjogokkal kapcsolatos sérelem vagy annak közvetlen veszélye vonatkozásában. Betekintési joga azonban korlátozott a titkos információszerzés tekintetében. Például a használt eszközök és módszerek műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő iratba és az információforrás azonosítását lehetővé tevő iratba nem tekinthet be.²³

1.4.2. Eljárási garanciák a titkos információgyűjtés folyamata során

A titkos információgyűjtés folyamata során az érintetteket védő jogi eljárási garanciák három helyen valósulhatnak meg: az eljárás elrendelésekor, a végrehajtás alatt, valamint az eljárás végrehajtását befejezően. Az eljárás ellenőrzése először annak elrendelésekor valósul meg. Miután a szolgálatok főigazgatói benyújtják az indoklással ellátott előterjesztést²⁴, az engedélyező bíró vagy – a meghatározott esetekben – az igazságügyért felelős miniszter ellenőrzi azt. Így megállapítható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok ellenőrzése egy több szintes folyamat. A szervezeti ellenőrzést tekintve nagy szerepük van a főigazgatóknak²⁵, akik a szolgálatok élén állnak és határozzák meg – a miniszter jóváhagyásával – a titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési normáit.²⁶

A szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működését, feladataik végrehajtását, az egyes szolgálatok irányításáért felelős miniszterek végzik, akik bizonyos jóváhagyási és ellenőrzési jogkörrel vannak ellátva. Így meg kell jegyezni, – ahogyan az majd később részletezésre kerül –, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok működése politikával átitatott terület, hiszen a nemzetbiztonsági szolgálatok vezetése és irányítása kormányzati hatáskörbe tartozik.

²³ TÖRÖK i. m. 194-196.

²⁴ Nbtv. 57.§ (1) bekezdés.

²⁵ Az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatói.

²⁶ Nbtv. 11.§ (2) bekezdés h) pontja.

Bizonyos esetekben külső engedélyhez kötött az eljárás, amelyet az Nbtv. határoz meg, tehát, hogy mely esetekben van szükség bírói felhatalmazásra²⁷ vagy mikor indokolt az igazságügyért felelős miniszter engedélye. Az ilyen eljárást a szolgálatok főigazgatói terjesztik elő, annak tartalmi feltételeit szintén az Nbtv. határozza meg. Mindamellett, hogy bizonyos törvényben meghatározott esetekben - engedélyben meghatározott célt eléri, további eredmény nem várható a fenntartásától, törvénytörő volt, és ha az eljárás határideje meghosszabbítás nélkül lejárt. - meg kell szüntetni az eljárást, az időbeliség kiemelt jelentőséggel bír a nemzetbiztonság kontrollján belül.

Az alábbiakban a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés időbeli korlátjai láthatóak. A külső engedélyhez kötött nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információszerzési eljárása esetenként²⁸ 90 napig engedélyezhető, amely indokolt esetben további 90 nappal hosszabbítható meg.²⁹ További időbeli korlát áll fent a speciális elrendelési esetekben, azaz a kivételes engedélyezés során. Ennek értelmében, amennyiben a külső engedélyeztetés olyan késsedelemmel járna, amely nyilvánvalóan sértené a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működését a szolgálatok főigazgatói az engedélyező (bíró vagy miniszter) döntéséig engedélyezhetik az eljárást. Azonban ezzel egyidejűleg az engedélyezőnél (bíró, igazságügyért felelős miniszter) kezdeményezni kell az engedélyezést is. Az engedélyezésről az eljáró bíró vagy a miniszter (amennyiben hatáskörébe tartozik az eset) az előterjesztéstől számított 72 órán belül dönt. Tehát a kivételes engedélyezés időtartama csupán ezen határidőn belül tartható fenn.³⁰

Amennyiben a nemzetbiztonsági szolgálatok általi titkos információszerzési eljárások nem kötöttek külső engedélyhez, nincs jogszabályban rögzített időkorlát. Azonban egyfajta időkeretet állít az a kritérium, hogy az érintett alapjogát érintő intézkedésnél a célhoz kötöttség, szükségesség-arányosság elvét figyelembe kell venni.

A törvényben meghatározott határidő letelte után az Nbtv. az adatkezelés megszüntetését és haladéktalan adattörlési kötelezettséget ír elő, ha a bíróság a törlést elrendelte, ha az adatkezelés jogellenes, ha a kivételesen engedélyezett titkos információgyűjtést az engedélyező nem engedélyezi, valamint, ha az adatkezelés szükségtelennek bizonyul.³¹

²⁷ Nbtv. 58.§ (1) bekezdés.

²⁸ törvény eltérő rendelkezése hiányában [Nbtv. 58.§ (4)].

²⁹ Nbtv. 58.§ (4) bekezdés.

³⁰ Nbtv. 59.§.

³¹ Nbtv. 50.§ (2) bekezdés.

A szolgálatok a törvényben meghatározott feladataik ellátásához átvehetnek adatokat adatkezelésre feljogosított szervek nyilvántartásából, ezeket alapvetően az adatgyűjtés megszüntetésétől számított 70 évig kezelhetik. Egyes nyilvántartásokból átvett adatok kezelésének szűkebb időkorlátja van: a biztonsági okmányok adatai, valamint rejtjeltevékenység felügyelet és irányítása során kiadott dokumentumok az érvényesség lejártától számított 10 évben vannak meghatározva, míg a nemzetbiztonsági ellenőrzési és védelmi feladatok ellátása során keletkezett adatok esetében ez az időkorát 20 év.³²

Végül az adatkezelés elveit meghatározó rendelkezésekről³³ sem szabad megfeledkezni, amely szerint csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen és a cél elérésére alkalmas. Személyes adat csak az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető, az adatkezelés során biztosítani kell, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani. Így tehát ezen meghatározások egy további időkorlátot szabnak az adatkezelés tekintetében.

1.4.3. Nemzetbiztonsági szolgálatok ellenőrzése a civil kontroll útján

A nemzetbiztonsági szolgálatok működését tekintve figyelembe kell venni bizonyos értékorientációkat is.

A társadalom életében végbement értékváltások megkövetelik, hogy a nemzetbiztonsági szervezetek saját értékrendjeiket ennek szellemében alakítsák át, valamint módosítsák. Ennek a törvényi szabályozások útján ugyan úgy végbe kell mennie, mint a mindennapokban használatos etikai, morális normák alkalmazásában. A szolgálatok civil kontrolljának hatékony és elfogadható működtetése a társadalom, a nyilvánosság számára egy látható terület.

A társadalom értékváltásaiban a civil kontroll egyfajta, a modern társadalom alapértékeinek érvényesítését célozza meg, azaz a demokrácia, a szabadság, a nyilvánosság mind számonkérhető elemként érvényesülnek. Azonban mindezek megvalósulásának különböző feltételei vannak. Például a fentebb tárgyalt parlamentáris működés, „amely a nyíltság, a nyilvánosság erősítésének egyik példaadó színtere lehet, amennyiben a civil kontroll tartalmi elemeinek kulcsfontja a társadalom egészének valós értékei körül kereshető, s nem a napi aktuálpolitika (pártpolitika) mezején.”³⁴

³² Nbtv. 50.§ (1) bekezdés.

³³ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 4.§.

³⁴ KUTI Ferenc: A katonai titkosszolgálatok civil kontrolljának néhány kérdése. Rendvédelem Hadtudomány X. évfolyam, 1. szám. <https://bit.ly/37tUKkR>.

A civil kontroll – amely az alábbiakban részletesen kifejtésre kerül - ezen a ponton válik politikai értéké, azaz nemcsak a civil szervezetek számára adott jogosítvány lehet, de érvényesítése és érvényesülése a nem civil szervezetek esetében is követelményként határozható meg.

A nemzetbiztonsági szolgálatok értékorientációval kapcsolatban még megjegyzendő, hogy az erkölcsi-morális alapelvek, amelyeket a szolgálatok munkájuk során munkatársaikkal szemben támasztanak nyilvánosság elé tárása a jogszabály változásokkal párhuzamosan egy olyan bizalmat növelő ismeret, amely feltehetően hozzájárult a titkosszolgálatokról kialakított kép részletesebb ismeretéhez és ezáltal az irántuk való bizalom építéséhez.

1.4.4. A civil kontroll, mint a nemzetbiztonság transzparenciájának mércéje vagy mint a demokrácia 'működési elve'?

A titkosszolgálatok ellenőrzése a demokratikus polgári társadalmakban, az ún. civil kontroll keretein belül történik. Ez a garanciája annak, hogy a társadalom megfelelő tájékoztatást kapjon az ország védelmét tekintve, illetve, hogy a szolgálatok kellő mértékű ellenőrzés alatt álljanak, ne lehessenek eszközei az önkényes jogalkalmazás veszélyének. De vajon milyen szintű és részletességű tájékoztatásra van szükség a társadalom felé úgy, hogy az még ne járjon az adott eljárás céljának sérelmével? A következőkben arra keresem a választ, hogy a civil kontroll biztosítása érdekében mekkora nyilvánosság szükségeltetik és ez mennyiben ütközik a nemzetbiztonsági szolgálatok működési elveivel.

A titkosszolgálatok átláthatóságának kérdésköre jogi kérdéseken túlmutató elemek értékelését is szükségessé teszi, így mindenekelőtt fontos, hogy különbséget tegyünk a titkosság és a titokzatosság, mint fogalmi elemek között. A nemzetbiztonsági tevékenység egyik jellegzetes meghatározása a titkosság, azaz, ha az információ nyilvánosságra kerül az veszélyezteteti, vagy adott esetben ellehetetleníti a feladat elvégzését. Ebből kifolyólag a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő adatok – a társadalom érdekében - nem nyilvánosak.³⁵ Hangsúlyozandó azonban, hogy a titkosság fogalma még nem hordozza magában a transzparencia hiányát, ezzel szemben a titokzatosság fogalma egyfajta átláthatatlanságot sugall. Így az államok és azok nemzetbiztonsági szolgálataik igyekeznek egyensúlyba hozni a

³⁵ CSINK Lóránt – DRINÓCZI Tímea: Nyilvánosság és nemzetbiztonság ütközőpontja: a minősített adatok védelme. In: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 211.

titkosságot és a transzparenciát.³⁶ Ezen utóbbit támasztja alá az a tény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok nyilvános weboldallal rendelkeznek, ahol megismerkedhetünk a szervezet tevékenységével és működésével, mindezt természetesen addig a pontig, míg az hatékony működésüket garantálja. Azok a tevékenységek, mint például az elemzések elkészítése, értékelések, javaslatok kidolgozása vagy maga az információgyűjtés már a nemzetbiztonsági érdekek közvetlen érvényesülését szolgálják, így azok titkosan zajlanak. Más szóval, a nemzetbiztonsági érdekek érvényesülését ritkán láthatjuk olyan eljárás keretében, amely a külvilág számára is észlelhető.³⁷

Pásztor Emese „Magánélet és bizonytalanság – A jogi kontrollmechanizmusok szerepe a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alapjogi kockázatainak mérséklésében.” c. elemzésében úgy fogalmazott, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok napi rutinja „kifejezetten a transzparencia hiányára épül”³⁸. Azonban fontos megemlíteni ezzel szemben, hogy a rendszerváltozás mérőföldkönek számított a nemzetbiztonsági szolgálatok ellenőrzését tekintve, ugyanis a kontrollrendszer az alkotmányos demokráciához mérten, annak megfelelően lett kialakítva, ahol a transzparencia nagy szerepet játszott.³⁹

Mindezek mellett nem hunyhatunk szemet a fölött, hogy nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységük során komoly alapjogi érdekeket sérthetnek, éppen ezért a társadalomnak szüksége van a valós ellenőrzés lehetőségére, intézményrendszerére, amelynek legfőbb színtere a nyilvánosság.

Ha a nemzetbiztonsági szolgálatok és hatóságok igazán jól működnek, akkor a társadalom úgy érzi, hogy kellő biztonságban van, holott előfordulhat, hogy a háttérben a hatóságok komoly nemzetbiztonsági kockázattal járó fenyegetéseket hárítanak el. Ekkor látszólag a közbiztonságot szolgáló, az egyént korlátó intézkedések túlzóak, a társadalom ok nélkülinek érezheti őket, hiszen nincs tudomásuk a háttérben zajló folyamatokról.

Véleményem szerint konszenzuson alapuló döntéseket akkor lehet hozni, amennyiben a civil kontroll szerepe hangsúlyos. Azonban ez egy gyakran vitatott téma, hiszen, ha a civil kontroll erőteljes, annak működési mechanizmusa, orientációja, perspektívája gyakran kavarr port, azonban, ha jelentéktelen, akkor a közvélemény bizonytalanságát még inkább növeli, amely

³⁶ DÁVID Ferenc: Nemzetbiztonság és szervezetrendszer. *Államtudományi műhelytanulmányok*, 2017/14. 3.

³⁷ DRINÓCZI – CSINK i. m. 31.

³⁸ PÁSZTOR Emese: Magánélet és bizonytalanság– A jogi kontrollmechanizmusok szerepe a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alapjogi kockázatainak mérséklésében. *Információs Társadalom Szaktudományos Folyóirat*, XVII. 2017/1. 24.

³⁹ DÁVID Ferenc: Nemzetbiztonság és szervezetrendszer. *Államtudományi műhelytanulmányok*, 2017/14. 10.

zavaróan hathat a titkosszolgálatok működésére is. Így a fentiekben leírtak figyelembevételével, könnyen belátható, hogy a civil kontroll szerepe igen hangsúlyos.

Mindemellett, a fejlett technika által a téma iránti közérdeklődés fokozódik, hiszen a hírek és egyéb internetes tartalmak a közvélekedést aktívan formálják. Ez azonban veszélyt jelenthet az információgyűjtés céljára tekintettel, ugyanis elengedhetetlennek tartom azt kiemelni, hogy a nemzetbiztonsági szféra egy olyan belső közeg, amelynek működési elve pontosan abban rejlik, hogy annak teljes valóját csak az azon belül levő személyek ismerhetnék. Azonban a hírekből és egyéb internetes tartalmakból áradó félinformációk és következtetések a bűnüldözés, és ezáltal a nemzetbiztonság sérelmét okozhatják.⁴⁰

Összességében, a civil kontroll érvényesítése a társadalom számára sohasem jelentheti a titkosszolgálatok céljának, munkájának hátráltatását, hiszen az éppen az állam érdekeit szolgáló, bűnmegelőző tevékenységekre vonatkozik.

1.4.5. Nemzetbiztonsági szolgálatok, mint független szervezetek?

A nemzetbiztonsági szervek működési garanciájából, azaz – a fentebb már részleteiben kifejtett - szervezeti integritás érvényesüléséből következhetne az a megállapítás, hogy az alkotmányos demokráciákban a titkosszolgálatok, mint független szervezetek működnek, azaz a rájuk háruló feladatokat illetően szabad mozgástérrel rendelkeznek. Azonban ahogy azt láthattuk, a szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működését, feladataik végrehajtását, az egyes szolgálatok irányításáért felelős miniszterek végzik, akik bizonyos jóváhagyási és ellenőrzési jogkörrel vannak ellátva. Így egyértelműen megállapítható, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok működése politikával átitatott terület, hiszen a nemzetbiztonsági szolgálatok vezetése és irányítása kormányzati hatáskörbe tartozik.

Mindezekkel összefüggésben a – a korábban kifejtésre került - nemzetbiztonsági szervek felett érvényesülő kontroll részben ezt hivatott egyensúlyban tartani: egyfajta függetlenséget igyekszik garantálni a különböző politikai pártok és nézetek befolyásaival szemben.

Álláspontom szerint nem jelenthető ki egyértelműen, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatoknak teljes mértékben politikától függetlenül kell működniük. Hiszen egy szolgálat akkor működhet hatékonyan, ha megfelelő ismeretekkel rendelkezik a politikai vezetés törekvéséről és

⁴⁰ BABOS Sándor: Az alapvető jogok korlátozása a nemzetbiztonsági tevékenység során 1. *Nemzetbiztonsági szemle*, 8.évfolyam 2020/3. 63.

akaratával, hiszen tevékenységét ennek érdekében végzi, és a megfelelő információ továbbítása is így lehetséges a döntéshozók számára.⁴¹

Azonban véleményem szerint azt is fontos hangsúlyozni, hogy nem lehetnek kizárólag pártpolitikai érdekek által vezéreltek. Tevékenységük a jogállami értékeket, intézményeket támadó törekvések felderítésére és felszámolására irányul, azaz az alkotmányos rend védelme az elsődleges szempont, összhangban azzal a ténnyel, hogy a titkos információgyűjtés eredményességét nagyban befolyásolja a politikai hatalommal alkotott viszonya.

A fejezet címében feltett kérdésre összességében válaszként megfogalmazható, hogy a hírszerzés hatással van a politikára és ugyan ez fordítva is igaz. A politika célokat határoz meg a hírszerzés számára, azonban a hírszerzés nem tekinthető a politikai döntéshozatal részének, bár a titkos úton szerzett és szakértelmével elemzett információkkal befolyásolhatja a politikai döntéshozatalt.⁴²

1.4.6. A nemzetbiztonsági tevékenységek jogszabályi környezete

A nemzetbiztonsági célú alapjog-korlátozás tartalmi garanciájának előfeltétele a megismerhető és kiszámítható jogszabályi környezet.

A jogi kontrollmechanizmusok körébe tartoznak a jogszabályi előírások. Ahogyan azt az Emberi Jogok Európai Egyezménye⁴³ (EJEE) is előírja, az állam csak a törvényben szigorúan meghatározott esetekben avatkozhat be a polgárok magánszférájába. A törvényi szabályozásnak ki kell térnie a beavatkozást elrendelő végzés alapjául szolgáló bűncselekmények jellegére, meg kell határoznia az érintett személyek kategóriáit, korlátozni kell a lehallgatás időtartamát, a megszerzett adatok tárolását és azok felhasználását, valamint rendelkezni kell az adatok törléséről és megsemmisítéséről.⁴⁴

A nemzetbiztonsági szolgálatok kontrolljának szerepét nem lehet elégszer hangsúlyozni, hiszen hiába játszanak a nemzetbiztonsági szolgálatok kiemelkedő szerepet az állam biztonságának garantálásában, munkájuk során nagy mértékben korlátozhatják a magánszférát.

⁴¹ KOVÁCS i. m. 11.

⁴² DIHEN Mihály: A magyar polgári hírszerzés előtt álló kihívások a 21. század elején. *Nemzetbiztonsági szemle*, 8.évfolyam 2020/1. 51.

⁴³ Emberi Jogok Európai Egyezménye (1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről) A továbbiakban: EJEE.

⁴⁴ Uo. 27.

Ha titkos információgyűjtésről beszélünk, az alapjogi érintettség vitathatatlan. Alkotmányos garancia, hogy csak a törvényben meghatározott feladatkörben felmerülő cél eléréséhez szükséges mértékben és ideig folytatható titkos információszerzés, amennyiben más módon a cél el nem érhető.

Az Alaptörvény 46. cikke mondja ki, hogy sarkalatos törvény határozza meg a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat. Az ilyen specifikus ágazati szabályokat az Nbtv. határozza meg, amely szerint három helyen - az eljárás elrendelésekor, a végrehajtás alatt, valamint az eljárás végrehajtását befejezően - valósulhatnak meg a titkos információgyűjtés folyamata során az érintetteket védő jogi eljárási garanciák.⁴⁵ Törvényi szinten szabályozott a folytatható tevékenységek köre és a titkos információszerzés speciális eszközei, módszerei csak akkor használhatók, ha az Nbtv.-ben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg.⁴⁶ A titkos információgyűjtés során az Nbtv. meghatároz bizonyos elveket, amelyeknek érvényesülniük kell az eljárás egésze folyamán, azaz az eljárás elrendelésekor és annak végrehajtásakor is. Ilyen elv a célhoz kötöttség, valamint a szükségesség-arányosság elve.

Ahogy az már fentebb kifejtettem, bizonyos esetekben külső engedélyhez kötött az eljárás, amelyet szintén az Nbtv. határoz meg, tehát, hogy mely esetekben van szükség bírói felhatalmazásra vagy mikor indokolt az igazságügyért felelős miniszter engedélye. Továbbá a törvény ebben a körben felsorolja azokat az eseteket, amikor az eljárást haladéktalanul meg kell szüntetni, illetve szabályozza a nyilvánvalóan szükségtelenül gyűjtött adatok megsemmisítésének kötelezettségét is.

Az eljárás befejezését követően is megjelenik egy garancia, amely az utólagos külső kontroll. Ennek megvalósulása több intézményhez kötött, úgy, mint a parlamenti bizottság ellenőrzése, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) a személyes adatok védelme és az információszabadság, valamint a magánszféravédelem információs jogi oldala tekintetében, míg a többi alapvető jogot illetően az alapvető jogok biztosa rendelkezik ellenőrzési jogkörrel.

A titkos információszerzés során keletkezett adatoknak szintén szükséges garantálni a biztonságát, amelyért az adatok kezelését végző szerv felelős. Kiemelendő, hogy a titkos

⁴⁵ Ld. Eljárási garanciák a titkos információgyűjtés folyamata során c. fejezetben.

⁴⁶ Nbtv. 53.§ (2) bekezdés.

információszerzéssel szerzett adatok köre a minősített adatok körébe tartozik, amelyre a vonatkozó előírásokat a 2009. évi CLV. törvény tartalmazza.

Az Nbtv. 43. §-a alapján a nemzetbiztonsági szolgálatok a birtokukba került adatokat csak az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló célra használhatják fel, kivéve, ha az adat bűncselekményi törvényi tényállás megvalósítására utal, és átadását törvény lehetővé teszi, vagy más nemzetbiztonsági szolgálat irányában tájékoztatási kötelezettséget alapoz meg, és az adatátvevő maga is jogosult az adat átvételére.⁴⁷

Az Alkotmánybíróság a 2/2007. (I. 24.) AB határozatában a titkos információgyűjtés kérdéskörében emelte ki, hogy „az állami beavatkozásra nyomós közérdekből kerüljön sor, s annak az elhárítani kívánt veszéllyel és az okozott joghátránnyal arányban állónak kell lennie”. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy a titkos információgyűjtés alkotmányossági megítélésakor „a nyílt eljárásokra vonatkozó szabályozás követelményeinél szigorúbb mérce érvényesül. Ennek az az indoka, hogy ezen eszközöknek az alkalmazása rendkívüli hatalmat biztosít az alkalmazók [...] számára és fokozottan kiszolgáltatottá teszi az érintetteket”.

Ahogyan az fentebb említésre került, jogállami keretek között a titkos információgyűjtés törvényben rögzített, szigorú kontroll mellett végezhető. A dolgozat végigveszi a titkos információgyűjtés működési elveit, eljárási garanciáit és szabályozását, azonban arról még nem esett szó, hogy a nemzetközi szinten a magyar szabályozás mennyiekben állja meg a helyét és milyen nemzetközi megítélés alá esik.

Vitathatatlan, hogy a hírszerző és titkosszolgálatok tömeges megfigyelési tevékenységeik során jogellenes fellépéseket is magukban foglalnak, és a nemzeti jogszabályok területen kívüli hatályát érintő kérdéseket vetnek fel.⁴⁸ Az Európai Unió szilárd meggyőződése, hogy szükség van egy megfelelő egyensúly megteremtésére a biztonsági intézkedések és a polgári szabadságjogok és az alapvető jogok védelme között, mindezt a magánélet és az adatvédelem legteljesebb tiszteletben tartása mellett.⁴⁹ Továbbá elítéli ártatlan emberek személyes adatainak nagyszabású, rendszerszerű és átfogó összegyűjtését, és gyakran hangsúlyozza, hogy a polgárok alapvető jogaiba súlyos beavatkozást jelentenek a hírszerző szolgálatok birtokában lévő és alkalmazott megfigyelésre szolgáló rendszerek. A magánélethez való jogot a szabad és demokratikus társadalom alapkövének tartja és rámutat továbbá arra, hogy akár a sajtószabadságra, a gondolat- és szólásszabadságra, valamint a gyülekezés és az egyesülés

⁴⁷ TÖRÖK i. m. 193.

⁴⁸ Szabó and Vissy v. Hungary, no. 37138/14., 2016. január 12-i ítélet, 10. bekezdés.

⁴⁹ Uo. 6. bek.

szabadságára is súlyosan kihathat a tömeges megfigyelés, továbbá magában hordozza a visszaélés lehetőségét az összegyűjtött információk politikai ellenfelekkel szembeni felhasználását tekintve.⁵⁰

Az Emberi Jogok Európai Egyezményét már többször említettem, amikor a szabályozás felépítését jártam körbe, azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága⁵¹ (EJEB) joggyakorlatáról még kevéssé esett szó.

Az EJEB 2016-ban jogsértőnek nyilvánította a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésre vonatkozó magyar szabályozást. Az EJEB egy közelmúltban született ítéletében, a Szabó és Vissy v. Magyarország ügyben⁵² mondta ki, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés magyar jogi háttere sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét, azonban arra, hogy milyen új szabályozás megalkotása szükséges ezen sérelem kiküszöböléséhez nem adhatott választ.

Az ügy középpontjában két magyar állampolgár állt, Szabó Máté és Vissy Beatrix, akik 2014 májusában az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordultak a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés hazai szabályozása miatt. Az indítvány alapjául az szolgált, hogy a beadvány benyújtói szerint a Terrorelhárítási Központ (TEK) számára biztosított különleges jogosítványok és ezek engedélyezése az EJEE 8. cikkét⁵³ sérti, amely a magánéletet védi. Ezzel kapcsolatban röviden kitérnék a jogszabályi háttérre: A rendőrségről szóló törvény⁵⁴ (Rtv.) annak érdekében, hogy a terrorizmus ellen hatékonyan fel lehessen lépni különleges jogosítványokkal ruhazza fel a TEK-et amelynek alapján a TEK az érintett személy hozzájárulása nélkül annak otthonában lényegében mindent megtehet, ami a titkos megfigyelés körébe belefér, azaz házkutatást végezhet, felvételeket készíthet, felbonthatja a megfigyelés alanyának postai küldeményeit, vagy megismerheti és rögzítheti az elektronikus úton továbbított kommunikációját.

Tehát a vizsgálat alá vont személy nem is tudhat arról, hogy róla titokban adatokat gyűjtenek, ennél fogva nem élhet jogorvoslattal sem, ami kifejezetten növeli a kiszolgáltatottságát, így a megfelelően működő ellenőrző rendszer rendkívüli jelentőségű.

⁵⁰ Uo. 10. bek.

⁵¹ Továbbiakban: EJEB.

⁵² Szabó and Vissy v. Hungary, no. 37138/14., 2016. január 12-i ítélet.

⁵³ Magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog: 1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tisztelgetben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

⁵⁴ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény. (a továbbiakban: Rtv.).

A kérelmezők az Rtv. felhatalmazása alapján, az engedélyezés igazságügyi miniszteri engedélyhez kötöttsége, és a – korábban már részleteiben kifejtett – 90+90 napos megfigyelési időintervallum miatt beadványukban azt állították, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésnek akár indokolatlan és a magánéletet aránytalanul sértő intézkedéseknek is alanyai lehetnek. Különösen kiemelték, hogy mindennek esélyét nagy mértékben növeli, hogy ha mindez bírósági kontroll nélkül történik.

Bizonyos érvelések és meglátások szerint a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés esetében a miniszteri engedélyhez kötött megfigyelés nem biztosítja kellőképpen a magánszférához való jog tényleges érvényesülésének minimumát, így néhány elmélet szerint azt előzetes rendesbírósági döntéshez lenne szükséges kötni. De mivel járna ez a fajta engedélyezési mechanizmus?

Napjaink aktuálpolitikai történéseit tekintve vita tárgyát képezi, hogy alkotmányosan elfogadható-e a magyar szabályozás, miszerint az igazságügyi miniszter engedélyezi a titkos információgyűjtést. Az Nbtv. nem írja elő kimondottan azt, hogy az igazságügy-miniszter határozatát indokolni köteles, azonban hiányában a külső ellenőrzés során nincs lehetőség az egyedi ügyben hozott döntés szempontjainak, indokainak utólagos megismerésére, elemzésére és felülvizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) határozatában vizsgálta ezt a kérdéstórkört, és arra a következtetésre jutott, hogy az igazságügyért felelős miniszter a titkos információgyűjtést engedélyező határozatát indokolni köteles. Indoklásában az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát megfelelő külső kontrollnak deklarálta, de mindezek mellett kimondta, hogy „a Nemzetbiztonsági Bizottság – éppúgy, mint az alapvető jogok biztosa – csak akkor képeznek hatékony külső kontrollt az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési tevékenysége felett, ha a miniszter titkos megfigyelést engedélyező határozata kellő részletességű indokolást tartalmaz. Az indokolásnak olyan mélységűnek és részletességűnek kell lennie, hogy lehetővé tegye a külső kontroll során a nemzetbiztonsági érdek és a hivatkozott alapjogok mérlegelésnek felülvizsgálatát”.⁵⁵

A Szabó és Vissy v. Magyarország ügy kérelmezőinek aggályával kapcsolatban még fontosnak tartom kiemelni a Velencei Bizottság megállapítását⁵⁶, miszerint a belső nemzetbiztonsági szolgálatok feletti bírósági felügyelet számos formát ölthet. Az európai államokban bevett gyakorlat a telefonlehallgatás, lehallgatás, videokamerás megfigyelés és más különleges

⁵⁵ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [133].

⁵⁶ A Velencei Bizottság 71. plenáris ülésén (Velence, 2007. június 1–2.) a biztonsági szolgálatok demokratikus felügyeletének tárgyában elfogadott CDL-AD(2007)016-e számú jelentése.

nyomozati intézkedések bírósági eljárás előtti előzetes engedélyeztetése és/vagy ezek utólagos felülvizsgálata. Azonban vannak olyan esetek, amikor célszerűtlen, vagy jelentős idővesztéssel járna a bírósági engedélyeztetés kötelező alkalmazása. A napjainkban leselkedő terrorveszélyek - amelyek hatásáról a későbbiekben részletesebben kitérek - pont ilyen veszélyhelyzetek lehetnek.

A fent hivatkozott ügy tekintetében így az EJEB, mérlegelve az ismertetett magyar szabályozás háttérét, megállapította az EJEE 8. cikkének megsértését tekintettel arra, hogy nem látta igazoltnak, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtést szabályozó magyar jogszabály olyan jogi garanciákat nyújtana, melyek megfelelően pontosak, hatékonyak és átfogóak a megfigyelő intézkedések elrendelésével, végrehajtásával és a vonatkozó jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban. Az EJEE megsértésének megállapítása mellett az eset kiemelt jelentőségét az adja, hogy az EJEB a titkos megfigyelési intézkedésekre vonatkozó esetjogából pontosan kirajzolódik, hogy melyek azok a minimális garanciák, amelyeket a hatalommal való visszaélés megelőzésére a törvénybe kell építeni: A bűncselekmény jellege amely a beavatkozást elrendelő végzés alapjául szolgál; személyek kategóriáinak meghatározása akik érintettek a telefonbeszélgetések lehallgatásával; korlát a lehallgatás időtartamára vonatkozólag; eljárás a megszerzett adatok vizsgálatára, felhasználására és tárolására; óvintézkedések alkalmazása az adatok másokkal való közlése esetén; valamint a rögzített adatokat milyen körülmények között kell törölni vagy megsemmisíteni.⁵⁷ Az előbbiek tehát megmutatják melyek az információgyűjtés alapjogvédelmi biztosítékainak jelenlegi minimumai.

⁵⁷ Szabó and Vissy v. Hungary, no. 37138/14., 2016. január 12-i ítélet, 56. bek.

2. A nemzetbiztonsági szolgálatok információszerzése: A titkos információgyűjtés

A nemzetbiztonsági szolgálatok elsődleges feladata az információszerzés, amely szigorúan meghatározott szabályok szerint történik, másodlagos tevékenységük pedig a megszerzett információ szolgáltatása. A nemzetbiztonság területén működnek más, egyéb kormányzati szervek, azonban ezektől a nemzetbiztonsági szervezeteket az különbözteti meg, hogy ezen utóbbiak fő eszköze az információ, annak érdekében, hogy a biztonságot garantálhassák. Titkos információszerzéssel foglalkoznak még a bűnüldöző szervek is, azonban nem az információszerzés minősül fő feladatuknak, hanem a bűnmegelőzés és bűnüldözés. Ebből következően szoros a kapcsolat a két szerv között, hiszen van információmegosztás közöttük, azonban az információszerzés célja eltérő.⁵⁸

A jogalkotó szankcionálja, hogy mely szervek, milyen jellegű cselekmények esetén milyen eszközöket használhatnak. Ahogyan az fentebb látható, a jogalkotó feladatköre meghatározni, hogy az információszerzés, a felderítés, az elhárítás és az egyéb nemzetbiztonsághoz kapcsolódó tevékenységeket mely szervekre ruházza. Ezzel egyidejűleg meghatározhatja azt is, hogy ezen szervek feladatukat milyen keretek között, milyen eszközök igénybevételével végezhetik. Az információk beszerzésének módszerei között különbséget tehetünk a nyílt, valamint a titkos eszközök alkalmazása között. A titkos eszközök és módszerek alkalmazhatóságát és megengedhetőségét tekintve mindig sok kérdést vetnek fel. Alkalmazásuk jogkorlátozáshoz vezet, azonban az állam védelme és a társadalom biztonsága érdekében áldozatokat kell hoznunk.

A jogkorlátozás eredményessége sok esetben megkívánja, hogy egyes intézkedéseket titkosan vezessenek be. Azonban ahogy ez a fogalomból is adódik, az érintett tudta nélküli jogkorlátozásról van szó, ebből adódóan nincs is lehetősége, hogy alapjoga védelmére keljen, illetve jogot érvényesítsen. A magánszférába való beavatkozás a magánélethez való jog egyik legerőteljesebb korlátozása, így az egyénnek csupán azon joga korlátozható ilyen esetben, amely a fent ismertetett szabályoknak megfelelően arányos és kiemelt közérdeket vagy alapvető jogot védelmez.

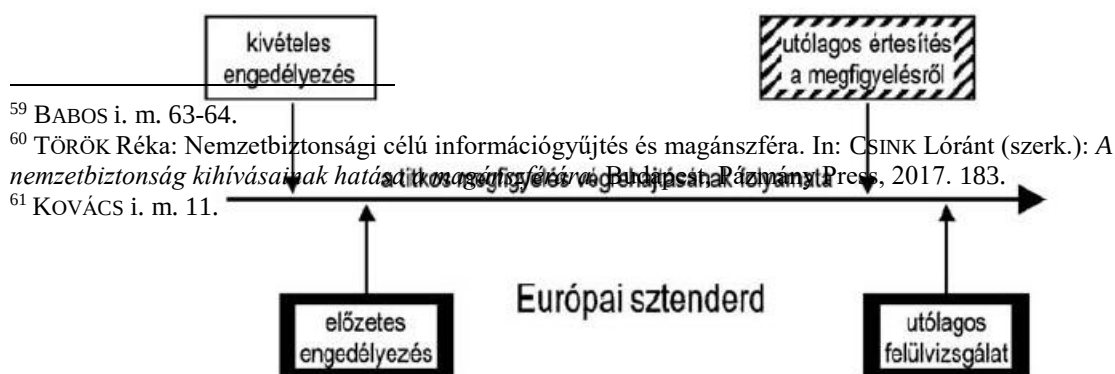
⁵⁸ GULYÁS (2017a) i. m. 126-128.

Az egyes titkos információgyűjtési eszközök alkalmazásának szabályozása rendkívül szerteágazó. Fontos különbséget tenni a büntetőeljárás és a nemzetbiztonsági, illetve közbiztonsági célú titkos információgyűjtés között. Leplezett eszközök alkalmazása – melyet korábban a szabályozás titkos adatszerzésnek nevezett – bűnüldözés vagy bűnfelderítés céljából alkalmazhatóak, míg titkos információgyűjtés esetében már szóba jönnek a nemzetbiztonsági érdekek is.⁵⁹ Török Réka problémafelvetésében⁶⁰ taglalja, hogy a titkos információgyűjtésnek nem feltétele a bűncselekmény elkövetésének a gyanúja, ugyanakkor, a titkos információgyűjtésre is sor kerülhet bűnüldözési célból, azonban az csak a nyomozás előtt rendelhető el, azaz még a büntetőeljárás megindulása előtt. Az alkotmányjogi vonatkozást tekintve azonban ennek a két eljárásnak ugyan azon kritériumoknak kell megfelelnie. Alkotmányjogi értelemben mindkét esetben valamilyen magánszférába tartozó adat érintett tudta nélküli megismerését jelenti, amely valamilyen államcél érdekében történik.

A titkos információgyűjtés eredményességét nagyban befolyásolja a politikai hatalommal alkotott viszonya. A későbbiekben részletes kifejtésre kerül sor a hírszerzés és a politika kapcsolatáról, de előljáróban annyit mindenképp szükséges leszögezni, hogy egy szolgálat akkor működhet hatékonyan, ha megfelelő ismeretekkel rendelkezik a politikai vezetés törekvéséről és akaratával, hiszen tevékenységét ennek érdekében végzi, és a megfelelő információ továbbítása is így lehetséges a döntéshozók számára.⁶¹

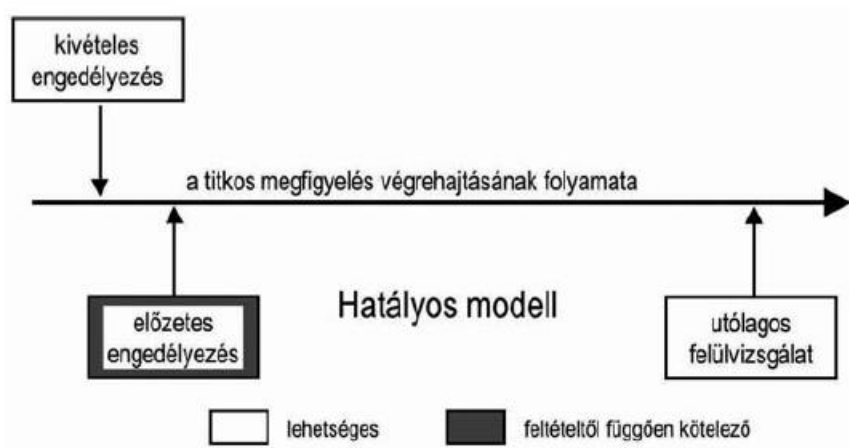
2.1. A titkos információgyűjtés folyamata

Az EJEK gyakorlatában különbséget tesz az előzetes engedélyezés, maga a folyamat, illetve annak végeztével gyakorolt felügyelet közt. Így elmondható, hogy a titkos információgyűjtést egy folyamatként látja, úgy szemléltethető, mint egy időszáv - ahogy azt alább láthatjuk -, amelyen a különböző lépések át nem ugorhatóak, de kiemelendő, hogy az EJEK ezen lépések garanciális jelentőségét nem egymástól függetlenül vizsgálja.



1. ábra

A titkos megfigyelés folyamatának strasbourgi modellje⁶²



2. ábra

A titkos megfigyelés folyamatának hatályos hazai követelményei⁶³

A fenti ábrák látványosan szemléltetik, hogy a titkos megfigyelés folyamatának hatályos hazai modellje mennyiben azonos és mennyiben különbözik az EJEB által támasztott követelményektől. A kivételes engedélyezés mindkét esetben csupán egy lehetséges eleme a folyamatnak és mindkét esetben a titkos megfigyelés végrehajtásáért felelős szerv végzi azt. Ahogyan az már korábban kifejtésre került, az előzetes engedélyezés (amennyiben az nem külső engedélyhez kötött) Magyarországon az igazságügyért felelős miniszter jogosítványainak

⁶² PÁSZTOR i. m. 30.

⁶³ Uo. 34.

része, míg az EJEB azt független szerv, lehetőleg bíróság hatáskörébe vonja, azzal a céllal, hogy az engedélyezést bíró ellenőrizhesse.

Talán a legszembetűnőbb különbség a két ábra vonatkozásában, hogy a hazai modell esetében nincs szó a megfigyelést érintő utólagos értesítésről. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság úgy fogalmazott, hogy „a titkos megfigyelés sajátos jellege kizárja a jogorvoslatot”⁶⁴. Azonban, ha összevetjük ezen kérdéskört a strasbourgi gyakorlattal, miszerint a nemzetbiztonsági cél veszélyeztetésétől függően kötelező elrendelni az utólagos értesítést, felmerül a kérdés, hogy az Alkotmánybíróság ezen kijelentése mennyiben állja meg a helyét. E tételmondatból kiindulva feltétlenül vizsgálni kell, hogy vajon mi áll ezen kijelentés háttérében. A titkos megfigyelés jellege – álláspontom szerint - önmagában még nem zárja ki a jogorvoslat lehetőségét, hiszen mely jogállami érdek akadályozza azt, hogy a megfigyelés jogszerűsége utólag kivizsgálható legyen? Ami ezen kérdéskör tekintetében lényeges, és talán az Alkotmánybíróság kijelentése is ide vezethető vissza, hogy a megfigyelésben érintett személy nem csak a megfigyelés közben, de utólag sem értesül a megfigyelés megtörténtéről. Ebből következően utólagos felügyeletről a hazai szabályozás tekintetében csak, mint a már korábban említett szervek (NAIH, alapvető jogok biztosa) esetében lehet beszélni, amelyek a személyes adatok védelme és az információszabadság, a magánszféravédelem információs jogi oldala tekintetében, valamint a többi alapvető jogot illetően végeznek utólagos ellenőrzést. Az utólagos külső kontroll az európai sztenderd esetében kötelezően elrendelendő abban az esetben, ha az előzetes engedélyezést nem bírói szerv végezte.

2.2. A technikai fejlődés és a magánszféra kapcsolata

Az egyének magánszférájába való beavatkozás napjainkban leginkább már csak a technikai lehetőségek függvénye. Párhuzamot vonhatunk a technológia fejlődése és az egyének magánszférájából kiáramló információk mennyisége között. A technológia fejlődése ugyan megköveteli a magánszféra nagyobb fokú védelmét, ezzel paralel módon az egyének egyre nagyobb mértékben osztanak meg információkat magánszférájukat tekintve. Érdeemes belegondolni abba, hogy a közösségi média felületeken emberek milliói osztanak meg naponta, az életük legprivátabb területeiről tartalmakat, ezzel lebontva a saját magánszférájuk határait. Hiszen véleményem szerint minél nagyobb mennyiségben oszt meg valaki információt a magánéletével kapcsolatban, egyre inkább a magánszférájának határait tolja ki. Így

⁶⁴ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [132].

össességében elmondható, hogy a magánszféra oldalán egyértelműen megmutatkozik egy szubjektív védelem és az, hogy az egyének mit tekintenek magánszférájukba való beavatkozás esetén sérelmesnek koronként és egyénenként változik.⁶⁵ Ezt nevezhetjük az ún. „érzékenységi küszöbnek”⁶⁶, amely mindenkinél máshol helyezkedik el. Ebből kiindulva azonban feltétlenül vizsgálni kell, hogy van-e objektív védelme a magánszférának.

Ahhoz, hogy választ adhassunk ezen kérdésre, szükséges először a magánszférát, mint fogalmi elemet meghatározni. A magánszféra az emberi méltóságból levezethető olyan jog, amely magába foglalja a magán- és a családi élet védelméhez való jogot, az egyén más személyekkel történő kapcsolattartásának, a jó hírnévnek, valamint a személyes adatoknak a védelmét.⁶⁷ Véleményem szerint – még abban az esetben is, hogy a magánszféra konkrét tartalmi elemeit nem tudjuk felsorolni - ezen alapjogi garanciák már önmagukban körülírják és meghatározzák mi tartozik a magánszféra tartalmába. Így, ha a beavatkozás ezen jogokat sérti, akkor alapjogsértő korlátozásról beszélhetünk.

Még abban az esetben is, ha a magánszféra pontos, objektív tartalma nem lenne meghatározható, az minden bizonnyal kijelenthető, hogy mindenki „érzékenységi küszöbe” máshol helyezkedik el, és mindenki egyénileg fel tud és fel is állít magának egy határt. A korábbi példához visszatérve - közösségi médián megosztott tartalmaknál – amely szemlélteti, hogy valaki azzal állít fel határokat, adott esetben bontja le magánszférája határait, hogy sok, privát életét érintő tartalmat oszt meg közösségi média felületen. Ezzel párhuzamosan az is megállapítható, hogy az a személy, aki semmilyen, a magánéletét érintő tartalmat nem oszt meg nyilvános csatornákon, szintén felállított egy határt, azonban ennek a határnak a vonalai egészen máshol húzódnak. Hiszen az, aki nem oszt meg semmilyen tartalmat az életéről, pont ugyan olyan határt húz, mint aki a nyilvánosság előtt éli életét, csupán a két határ elhelyezkedésében van különbség és ezáltal abban, hogy magánszférájuk mikortól számít megsértettnek.

⁶⁵ CSINK Lóránt – TÖRÖK Réka: A magánszféra átalakulása – a 21. századi kihívások. In: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 98.

⁶⁶ Uo. 97.

⁶⁷ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [84].

3. A nemzetbiztonság rendszerének összefoglalása

Az írásom egyik hipotéziseként felvázolt állítás szerint nincs egy egyedüli, kizárólagos és még kevésbé örök érvényű modell a titkosszolgálatok struktúrájának felépítését, a jogszabályok kidolgozását, az ellenőrzést és a felügyeletet tekintve, mi több, mindezt az adott kormányzati rendszer, a társadalmat ért kihívások és a történelmi hagyományok alakítják és formálják.⁶⁸

Ezen fenti megállapítással álláspontom annyiban ütközik, hogy a civil kontroll (mint a demokrácia 'működési elve') már önmagában megköveteli bizonyos alapelvek és normák követését, illetve betartását, és ebből, valamint az Alkotmánybíróság meglátásából⁶⁹ kiindulva, véleményem szerint a demokratikus jogállam működéséhez vannak mindenkor alkalmazandó, ha úgy tetszik, örök érvényű normák.

A szolgálatoknak megfelelő akciószabadságot kell kapniuk ahhoz, hogy a kiemelt súlyú állami érdekeket megfelelően tudják érvényesíteni. A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése az ország szuverenitásának érvényesítésében és alkotmányos rendjének védelmében így garantálható. Azonban a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatosan véleményem szerint nem jelenthető ki egyértelműen, hogy teljes mértékben politikától függetlenül kell működniük. Munkájuk során elsődlegesen az alkotmányos rend védelmét kell szem előtt tartaniuk, de nem szabad megfeledkezni arról a tényről, hogy a titkos információgyűjtés eredményességét nagyban befolyásolja a politikai hatalommal alkotott viszonya.

A feladatok megtervezése során és azok megvalósításában igazodniuk kell az ország külső és belső biztonsági helyzetéhez, az ebből adódó reális kihívásokhoz és társadalmi szükségletekhez, ennél fogva a szolgálatok nem folytathatnak öntörvényű tevékenységet. A közvetlen miniszteri felügyeleti jogkör ezt hivatott erősíteni, valamint a szolgálatok feladatainak a kormányzat részéről történő meghatározása.

A továbbiakban szó esik arról, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az állampolgárok alapvető személyiségi jogait csak a törvényben meghatározott feladatok ellátására, az ahhoz szükséges mértékben és módon korlátozhatják. Azaz a szolgálatok nem jogon kívüli szervezetek, ennél fogva az állampolgárok irányába csak törvényi felhatalmazással és annak keretén belül léphetnek fel. Az arányosság követelményének betartása ezen belül rendkívül fontos, melyet

⁶⁸KUTI Ferenc: A katonai titkosszolgálatok civil kontrolljának néhány kérdése. Rendvédelem Hadtudomány X. évfolyam, 1. szám. <https://bit.ly/37tUKkR>.

⁶⁹13/2001. (V. 14.) AB határozat indoklása: „az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek”

megfelelő keretek között kontrollálni is kell. A kontrollmechanizmus rendszerében a hatékonyság követelményének kiemelt szerepe van, ugyanis csak hatékony kontroll mellett lehetséges az egyén jogaiba való beavatkozás egy jogállamban. Ezen a ponton ér össze a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés és az alapjog-korlátozások kapcsolata.

4. A nemzetbiztonság alapjogi szempontú megközelítése

Annak érdekében, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységek célt érjenek, áldozatokat kell hoznunk az állam védelme és a társadalom biztonsága érdekében, azaz az állam kénytelen alapjogokat korlátozni, tehát beavatkozni állampolgárai életébe.

A fejezetet érintő alapvetés, hogy az alapvető jogok csak akkor és olyan mértékben korlátozhatóak, amennyiben az szükségszerű és indokolt az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából. Ahhoz, hogy a nemzetbiztonsági célú alapjog-korlátozások megértést nyerjenek, először szükséges az alapjogok fogalmát és azok korlátozását általánosságban véve tisztázni, mind Magyarországi, mind nemzetközi viszonylatokban.

4.1. Alapjogokról általában

Az alapjogok elsődleges forrása az Alaptörvény. Az alkotmányok, amellet, hogy az állam működését szabályozzák, azok a gyűjtemények, amelyek rögzítik az adott állam által elismert és védett alapjogokat.⁷⁰ Az alapjogok ezen elismerésükkel válnak jogi értelemben vett, azaz jogilag érvényesíthető jogosultságokká. Az alapjogok elismerésének körébe tartozik az állam általi jogvédő intézmények és jogvédelmi mechanizmusok létrehozása, amelyet az alapjogok érvényesülését hivatottak biztosítani. Tehát az alapjogok biztosítása érdekében azokat nem elég elismerni, azok társadalompolitikai és egyéb alapjogvédelmi tevékenységekkel történő érvényre juttatása elengedhetetlen.⁷¹

Az alapjogoknak nincs egységes és általánosan elfogadott meghatározása, azok napjainkig fejlődnek és bővülnek. Az alapjogok megkülönböztetés nélkül mindenkit megilletnek és jogosítanak, azok kötelezettje az állam, azaz a közhatalmi szervek, illetve az azok nevében eljáró személyek. (A jogirodalomban vita tárgyát képezi az alapjogok közvetlen horizontális hatályának elismerése, azaz alapjogok kötelezettje magánjogi jogalany is éppúgy lehet, mint az állam az egyénnel szemben.⁷²) Tehát az alapjogok egyfajta védelmet biztosítanak a természetes személyeknek - és bizonyos esetekben a jogi személyeknek - az állam hatalmával szemben.

⁷⁰ GESZTEI László: Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybírói értelmezési gyakorlata I. *Nemzetbiztonsági szemle*, 7.évfolyam 2019/2. 95.

⁷¹ SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: *Alapjogi Tanok I.* Budapest, Hvg Orac, 2018. 18-20., 22.

⁷² Uo. 37., 46-47.

Azonban e ponton érdemes megállni és elgondolkodni ezen a látszólag paradox helyzeten, amelyben egy állami szerv jogsértése ellen egy másik állami szerv védelme szükségeltetik.⁷³

Az alapjogok rendszerén belül szükséges különbséget tenni alanyi és nem alanyi alapjogok között. A kérdés, hogy mitől, vagyis kitől függ az alapjog gyakorlása. Alanyi alapjogok esetében az alapjog gyakorlása kizárólag a jogosult elhatározásától függ, míg nem alanyi alapjognál az állam függvénye is. Az alanyi jellegű alapjogok a kötelezettel szemben megkövetelik, hogy a jogosult jogát tiszteletben tartsa, azaz az államnak tartózkodnia kell a jogosult szabadságába való indokolatlan beavatkozástól.⁷⁴

Az alapjogok tartalma, korlátaik, illetve érvényesülésük kialakításában az országok alkotmánybíróságai nagy szerepet játszanak. A magyar Alkotmánybíróság nem tekinti zárt rendszernek az alapjogok alkotmányi szabályozását, hiszen ezen alapvető jogok tartalmát, funkcióját és korlátaikat értelmezése során kibontja. Mindezek felett az Alkotmánybíróság vizsgálatának egyik oka, hogy „e jogoknak továbbra is absztrakt etikai-filozófiai jellegük van, és az egyes alapjogok az absztraktságuk, pusztán etikai meghatározottságuk és jogdogmatikai konkretizálhatóságuk fokában nagy eltéréseket mutatnak, aminek következtében cizelláltságuk és kimunkáltságuk is kívánnivalót hagy maga után.”⁷⁵

A korlátok azonosítása kifejezetten fontos, hiszen ez is segít megállapítani az alanyi jog terjedelmét és részben tartalmát is. Petréttei József ún. általános korlátok felállítását tartja szükségesnek, mivel egyes alapjogok érvényesülésének feltétele gyakran egy másik jog korlátozását vonja maga után, „[Az] általános korlátok mások hasonló jogainak védelme (érvényesülése), továbbá az alkotmányban meghatározott, illetőleg meghatározandó egyéb jogi értékek megfelelő érvényesülésére, megvalósulására, illetőleg funkcionálása, valamint az alapjogok véletlenszerű, kiszámíthatatlan és ezáltal súlyos hátránnyal járó kollíziójának megelőzése érdekében tehetik lehetővé az alapjogok korlátozását.”⁷⁶

4.2. Alapjogok korlátozása nemzetközi szintén

⁷³ GESZTEI i. m. 95.

⁷⁴ SOMODY – SZABÓ – VISSY – DOJCSÁK i. m. 48-49.

⁷⁵ POKOL Béla: *Pénz és politika*. Budapest, Aula, 1993. 53.

⁷⁶ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011. 453.

Napjainkban egyre nagyobb figyelem szegeződik arra, hogy egy-egy állam milyen formában és mértékben avatkozik be állampolgárai életébe.⁷⁷ Alapjogok korlátozása esetén felmerül a kérdés, hogy bizonyos alapjognak hol a határa, mi az a pont, ameddig érvényesülhetnek és mikortól korlátozhatóak. Mindezek mellett, talán még gyakrabban felmerülő kérdéskör az, hogy mindezt az állam jogosan teszi-e, azaz fennáll-e egy alkotmányosan igazolt, legitim cél és a korlátozás az elérni kívánt céllal arányos-e?⁷⁸

Alkotmányosan legitim cél lehet egyes alapjogok érvényesülése, amely egy vagy akár több jog korlátozását vonhatja maga után, amennyiben az érvényesíteni kívánt alapvető jog védelme más módon nem érhető el.

A nemzetközi jogban az emberi jogok korlátozása három csoportba osztható fel, a jogok korlátozhatóságának feltételei és lehetőségei alapján.⁷⁹

Az első csoportba az ún. abszolút jogok tartoznak, amelyek érvényesülését minden körülmények között garantálni kell. Ugyanakkor a különböző országok alkotmányai, illetve alkotmánybíróságainak meghatározása ezen jogok terén nem egységes. Az EJEE nevesíti azon alapjogokat, melyeket nem lehet korlátozni, azaz nem-derogálhatóak.⁸⁰ Ezen jogok körébe tartozik a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés-, a rabszolgaság és a szolgaságban tartás tilalma feltétlen érvényesülést követel. Az egyezményhez csatolt Tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyv a halálbüntetést, mint abszolút tilalmat nevesíti, ezáltal az élethez való jogot is, mint korlátozhatatlan alapjogot ismertek el. A magyar Alkotmánybíróság ezzel szemben az élethez és emberi méltósághoz való jog tekintetében konkrétabban fogalmaz, amikor kimondja, hogy ezen két jog olyan egységet alkotnak, melyek oszthatatlan és korlátozhatatlanok.⁸¹

Bizonyos alapvető jogokat csak különleges jogrend idején lehet korlátozni, szigorúan meghatározott követelményrendszer mellett.⁸² Ilyen rendkívüli intézkedések alkalmazhatóak a honvédelem, a közigazgatás, a közrend és közbiztonság, az igazságszolgáltatás területén, továbbá gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket is vonhat maga után.⁸³

⁷⁷ BABOS i. m. 63. ld később

⁷⁸ GESZTEI i. m. 94.

⁷⁹ BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása. *Acta Humana Emberi Jogi Közlemények*, 1995/18–19., 24–39.

⁸⁰ DRINÓCZI - CSINK i. m. 67.

⁸¹ 23/1990. (X.31.) AB határozat.

⁸² Ld később részletesebben.

⁸³ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (továbbiakban: Hvt.) 65-79.§.

A harmadik csoportba tartoznak a törvényi felhatalmazás alapján bármikor korlátozható jogok. Ezek azok a polgári és politikai jogok, amelyeket akár állandó jelleggel korlátozhatóak a meghatározott szigorú feltételeknek megfelelően.

4.3. Alapjogok korlátozása nemzetbiztonsági célokból

Napjainkban a terrorveszély, a politikai és államközi viták, a tömeges lehallgatások és adatszerzések egyre nagyobb figyelmet szereznek a nemzetbiztonsági szolgálatokra.

Vannak olyan élethelyzetek, események, amikor a közbiztonság érdekében az államnak alkotmányos kötelessége egyes alapjogok védelme és ezen jogok érvényesülése érdekében bizonyos alapjogokat korlátozza.⁸⁴ Tehát bizonyos esetekben az alkotmányos értékek és az egyének alapjogai nem biztosíthatóak másképp, mint mások jogainak korlátozásával. Példa lehet erre a közveszélyt jelentő személlyel szembeni elzárás alkalmazása. Ilyen esetben ugyanis az egyénnek korlátozzák a személyes szabadsághoz való jogát annak érdekében, hogy a társadalom tagjainak a biztonsághoz fűződő joga érvényesülhessen.

Nemzetbiztonsági célok érvényesülése érdekében az alapjogok korlátozása vitathatatlanul legitim célnak minősül. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság is kifejtette álláspontját, miszerint „[A] nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alaptörvényből közvetlenül levezethető kötelezettsége [...]. A jogalkotás és az alkotmánybírósági vizsgálat szükségképpen elvont szintjén is elképzelhető, hogy [...] nemzetbiztonsági érdekek kerülnek veszélybe, és megvédésük érdekében az alkotmányos alapjogok korlátozására van szükség. [...]”⁸⁵

A nemzetbiztonsági célú jogkorlátozásról általánosságban elmondható, hogy a magánszféra védelmét érintő alapvető jogot korlátozza. A fenti magánszférát érintő fejezetben a dolgozat már megkísérelte megfejteni a magánszféra objektív tartalmát, de ezzel szemben konstatálható

⁸⁴ 720/B/1997. AB határozat.

⁸⁵ 13/2001. (V. 14.) AB határozat indokolása, ABH 2001, 177, 196., továbbá a 26/2013. (X. 4.) AB határozat [143] indokolásában szintén hivatkozta.

az is, hogy a gyakorlatban a magánszféra védelme szubjektív az egyén számára, hiszen mindenkinek saját döntési jogköre az, hogy magánszférájába mit von be. Azonban felmerül a kérdés, hogy ha mindenki szabadon eldöntheti mit tekint magánszférájának részeként - hiszen a magánszféra konkrét tartalmi elemeit nem tudjuk felsorolni - akkor hogyan állapíthatóak meg a határok és honnan tudjuk, hogy történt-e jogkorlátozás a magánszféra tekintetében?

4.3.1. A biztonság igénye, mint az alapjog-korlátozás egy legitim célja

A biztonság egy olyan alapvető igény, amely a társadalom létrejöttének egyik mozgatórugója. Azonban alapvető jogok korlátozása esetén számolnunk kell azzal a ténnyel, miszerint a remélt biztonság bekövetkezése bizonytalan.

A szabadság és a biztonság fogalmi elemei gyakran kerülnek összeütközésbe és a nemzetbiztonsági intézkedések során felmerülhet a kérdés, hogy melyik a fontosabb, melyik alapelvet kell előnyben részesíteni.

A két fogalom szoros összefüggésben áll az aktuálpolitikai és gazdasági eseményekkel. Tehát megfigyelhető például, hogy ha stabil a gazdaság, akkor a biztonságérzet is növekszik és az egyének nem akarnak szabadságukból annyit feladni.⁸⁶ Benjamin Franklin fogalmazott úgy, hogy „aki a rövidtávú biztonságért feláldozza a hosszú távú szabadságot, nem érdemli meg sem a szabadságot, sem a biztonságot.”⁸⁷

Az 1789-ben írt Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata igyekezett a szabadságot, mint fogalmat definiálni. IV. cikkében olvasható, hogy „A szabadság annyit jelent, hogy mindent szabad, ami másnak nem árt. Az egyes ember természetes jogainak gyakorlása tehát más korlátokba nem ütközhetik, mint azokba, amelyek a társadalom többi tagjai számára ugyane jogok élvezetét biztosítják; s e korlátokat a törvény határozhatja meg.”

„Biztonság nélkül nincs szabadság, de a szabadság nélküli biztonság értelmetlen”.⁸⁸ Ezen tételmondatból kiindulva megállapíthatjuk, hogy ahhoz, hogy az emberi lét kiteljesedhessen szükség van mindkettőre.

Az EJEE 5. cikkében nevesíti a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot és e két jogot nem ruházza fel különböző jelentésekkel, azonban korlátokat csak a szabadság tekintetében állít fel.

⁸⁶ Uo. 30.

⁸⁷ Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety.” A Pennsylvania Assembly nevében írt levél. 1755. november 11.

⁸⁸ CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 11.

Az EJEE továbbá szabadságot enged az államoknak a helyzet politikai és jogi értékelését illetően, azonban egyúttal próbálja fenntartani az egyensúlyt a biztonság és a szabadság érvényesülését illetően. Esetjogában azt az elvet követik, miszerint a biztonságot a szabadság tiszteletben tartásával kell megítélni és nem annak rovására.⁸⁹

Európából szemlélődve azt gondolhatjuk, hogy a biztonság fogalmáról alkotott képünk meginghatatlan, stabil és a biztonságérzetet rendkívül alapvetőnek fogjuk fel. Azonban nem szabad elfeledkezni arról, hogy vannak olyan földrészek és országok, ahol teljesen más szempontok alapján közelítik meg a fogalmat és mást tartanak előrelépésnek. Elgondolkodtató, hogy két különböző országban mennyire különböző jelentéstartalommal bírhat, amelyből álláspontom szerint az következik, hogy a biztonság fogalma rendkívül helyzetfüggő: A biztonság egy összetett és sokrétű fogalom, amely szituatív és erősen be van ágyazva abba, hogy milyen környezetben élünk, hogy e fogalom alatt mit értünk.

Mindent összevetve, a biztonság és a szabadság fogalmának kapcsolatát tekintve megállapítható, hogy az egyén személyi biztonsága a közbiztonságon keresztül érvényesül, azonban a biztonság megteremtése a szabadság tiszteletben tartását megköveteli. Ezzel összefüggésben általánosságban elmondható, hogy nemzetbiztonsági fenyegetettségek esetén az erre szakosodott szervek biztonság-centrikus felfogás szerint járnak el, ezzel bizonyos esetekben az alapjogi megfontolásokat figyelmen kívül hagyva. Ez a felfogás azonban veszélyt jelent a nemzetbiztonság kontrolljára nézve.⁹⁰

A magánszféra és a biztonság igénye szorosan kapcsolódik egymáshoz, hiszen a társadalom biztonsága érdekében történik a legtöbb alapjog-korlátozás. A magánszféra és a biztonság összefüggésével kapcsolatban szükség van arra, hogy „a biztonsághoz való jog, annak magánszférával való kapcsolata alapjogi dogmatikai szempontból a helyére kerüljön [...]. A nemzetbiztonsági célból való alapjog-korlátozás ugyanis legitimálható a biztonsághoz való jog védelmére hivatkozva is, és akkor adott alapjoggal szemben nem is államcél – nemzetbiztonság (ami általános értelemben nem feltétlenül megengedhető) – hanem alapjog (biztonsághoz való jog) áll. Az alapjogi védelem alapjogi védelemre való hivatkozással történő megszüntetése azonban elkerülendő.”⁹¹ Mindezek alapján felmerülhet a kérdés, hogy végeredményben a biztonság felülkerekedik az egyén személyes magánszférája felett?

⁸⁹ DRINÓCZI - CSINK i. m. 77.

⁹⁰ Uo. 77.

⁹¹ DRINÓCZI - CSINK i. m. 30.

Egy, az új, megfigyelésorientált biztonsági technológiák nyilvános értékeléséről szóló kutatásból kiderül, hogy a polgárok vagy aggodalmukat fejezték ki a kormányzat megfigyelési szándékaival kapcsolatban vagy pedig bíztak a politikai intézményekben, és úgy vélték, hogy a megfigyelésorientált biztonsági technológiák hatékonyan növelik biztonságukat. Végeredményben azonban egyikük sem cserélné el a magánéletet a biztonságra, mert az aggódó polgárok úgy látták, hogy a magánéletük sérül anélkül, hogy a biztonságukat növelnék, míg a bizalomteljes polgárok úgy látták, hogy a biztonságuk úgy növekszik, hogy a magánéletük nem sérül.⁹²

4.3.2. Alapjogi teszt a nemzetbiztonsági célú alapjog-korlátozás tekintetében

A nemzetbiztonsági kontrollmechanizmusok célja, hogy a polgárok magánszférája biztosítva legyen a felől, hogy az állam csak és kizárólag akkor avatkozik be, ha az szükséges és a beavatkozás megfelel a szigorú feltételrendszernek.

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés során az állam beavatkozik az egyének magánszférájába, azonban nem minden beavatkozás jelenti automatikusan ezen alapjogok megsértését. A magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog érvényesülését az Alaptörvény mellett az EJEE írja elő, annak kikényszerítéséről az erre hivatott alapjogvédelmi intézmények gondoskodnak. Az EJEE felhatalmazást ad az említett emberi jogokba való beavatkozásra, amennyiben – többek között – az a nemzetbiztonság védelme érdekében szükséges.⁹³

Amennyiben nemzetbiztonsági célú alapjog-korlátozás áll fent, úgy szintén le kell folytatni a fentebb már ismertetésre került alapjogi tesztet, amelynek lépései azt vizsgálják, hogy a korlátozásnak van-e alkotmányosan igazolt, legitim célja és a korlátozás mértéke arányban áll-e ezzel a céllal. Nemzetbiztonsági célú alapjog-korlátozás esetében jól szemléltethetők a teszt lépései és lényegi elemei a közveszélyt jelentő személlyel szembeni elzárás alkalmazása esetén. Ezt a példát vizsgálva kijelenthető, hogy a jogkorlátozás a célját tekintve megállja a helyét, ugyanis a közérdek szolgálata, mint cél legitimitása felé kétség sem férhet. Vizsgálni kell továbbá, hogy az adott korlátozás megfelelő eszköz-e, azaz a kitűzött cél eléréséhez alkalmas-e. Amennyiben egy adott személy a közbiztonságot fenyegeti úgy elzárását tekintve teljes

⁹² Vincenzo Pavone – Sara Degli-Esposti: Public assessment of new surveillance-oriented security technologies: Beyond the trade-off between privacy and security. *Public Understanding of Science*, 2012. 556. <https://www.researchgate.net/publication/245027583>.

⁹³ EJEE 8. cikk (2) bekezdés.

mértékben észszerű kapcsolat áll a korlátozás célja és a korlátozás eszköze között. A következő lépésben meg kell nézni, hogy a korlátozás szükséges-e, tehát az alkalmazott eszköz a legkevésbé korlátozó-e, ami azonban a célt mégis szolgálja. A közbiztonságra veszélyt jelentő személlyel szemben a leginkább célt érő eszköz az elzárás. Egyéb alternatív eszközök a cél elérésében gátat szabhatnak, tehát ha ilyen személlyel szemben pénzbírságot szabnak ki, akkor az nem feltétlen jelent garanciát a társadalom biztonságának védelmére. E területen egyébként az államok, illetve azok hatóságai mérlegelési jogkörrel rendelkeznek (ez az ún. margin of appreciation) a tekintetben, hogy nemzetbiztonságuk védelme érdekében milyen eszközöket használnak. A továbbiakban az arányosság megítélését csak akkor szokás vizsgálni, ha a korlátozás az összes korábbi vizsgálati pontot kiállta.⁹⁴

Következésképp az alapjogi teszt a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés és az alapjog-korlátozások kapcsolatának szerves részét képezi, hiszen – más egyéb kontrollmechanizmusokkal egyetemben – hivatott megelőzni a visszaéléseket, azaz azt, hogy egy állam csak olyan esetben korlátozza polgárai magánszférához való jogát, amennyiben az szükséges és arányos.

⁹⁴ PÁSZTOR i. m. 27.

Összegzés

A dolgozat igyekszik érzékeltetni, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett tevékenység milyen összetett és érzékeny terület, mind a társadalmat, mind politikai kérdéseket tekintve. Mivel az egyén állami közösségben él, az alapjog gyakorlását tartalmilag úgy kell meghatározni, vagy adott esetben korlátozni, hogy az egyrészről biztosítsa a rendezett együttélést az államban, másrészt pedig meg kell teremteni az erre vonatkozó feltételeket, annak érdekében, hogy mindenki számára lehetővé tegyék az optimális alapjog gyakorlást.⁹⁵

Összességében, a kutatásomban vizsgált kérdések közül a közvélemény ellenállását a titkosszolgálatok tevékenységével kapcsolatban véleményem szerint, pusztán a nemzetbiztonság érdekében szükséges áldozatok meghozatalának problémájára redukálhatjuk.

Dolgozatomban kerestem a választ arra a kérdésre, hogy mennyiben tekinthetők független szervezeteknek a nemzetbiztonsági szolgálatok, tevékenységük mennyiben határolható el a kormányzati törekvésektől, azaz a politikától. Megállapítottam, hogy a hírszerzés és a politika szoros kölcsönhatásban állnak egymással, tekintve, hogy a politika hat a hírszerzésre, célokat határoz meg, azonban a hírszerzés nem a politikai döntéshozatal része, bár kiemelendő, hogy a titkos úton szerzett és szakértelmével elemzett információkkal orientálhatja a politikai döntéshozatalt.⁹⁶

Írásom egyik hipotéziseként felvázolt állítás szerint a titkos információgyűjtés az egyik legkényesebb ütközőpontja a nemzetbiztonságnak, és ezáltal a magánszférának is. Ezen feltevés igazolódni látszik, hiszen a magánszféra kérdésköre a dolgozat szerves részeként a legtöbb fejezetben hangsúlyt kap, legyen szó a technikai fejlődésről, a jogkorlátozás kérdésköréről, vagy akár a biztonság fogalmáról.

A kutatásomban a magánszférával kapcsolatban vizsgált kérdések alapos ismertetése után megállapítottam, hogy a magánszféra oldalán a szubjektív védelem mellett annak objektív tartalma is kirajzolható, azonban ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni azt, hogy koronként és egyénenként is változik, hogy az egyének mit tekintenek magánszférájukba való beavatkozás esetén sérelmesnek.

⁹⁵ PETRÉTEI i. m. 451.

⁹⁶ DIHEN Mihály: A magyar polgári hírszerzés előtt álló kihívások a 21. század elején. *Nemzetbiztonsági szemle*, 8.évfolyam 2020/1. 51.

A másik oldalon, a magánszféra védelmével szemben azonban megállapítható, hogy az állam protekciója és a társadalom biztonsága érdekében áldozatokat kell hoznunk, és így az is konstatálható, hogy a titkosszolgálatok tevékenysége hatékony kontrollmechanizmus mellett végezhető. Ezzel kapcsolatosan kerestem a választ arra a kérdésre, hogy milyen szintű és részletességű tájékoztatásra van szükség a társadalom felé úgy, hogy az még ne járjon az adott eljárás céljának sérelmével, illetve, hogy a civil kontroll biztosítása érdekében mekkora nyilvánosság szükségeltetik és ez mennyiben ütközik a nemzetbiztonsági szolgálatok működési elveivel. Megállapítottam, hogy a nemzetbiztonsági szféra egy olyan belső közeg, amelynek működési elve pontosan abban rejlik, hogy annak teljes valóját csak az azon belül levő személyek ismerhetik meg, így különbséget kell tenni a titkosság és titokzatosság fogalmi elemei között. Végeredményben kirajzolódik, hogy konszenzuson alapuló döntéseket akkor lehet hozni, amennyiben a civil kontroll szerepe hangsúlyos.

Ugyan a nemzetbiztonsági érdekek fogalmi meghatározásai homályosak, összességében megállapítható a hatályos szabályozás és joggyakorlat alapján, hogy az alapjogok a nemzetbiztonsági érdekeknek szukcesszíve alárendelődnek. A téma részletes elemzése alapján konstatálható, hogy a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése egy kétoldalú folyamat: az egyének jogainak korlátozásával egyidejűleg, végeredményben, az egyének érdekeit és biztonságát védő tevékenységről van szó.

A dolgozatban említett nemzetbiztonsági érintettségű kérdések egyre inkább növekednek és ezzel paralel módon az ehhez kapcsolódó feladatok is fokozódnak.

Ahogyan Európa más országaiban, úgy Magyarországon is egyre több, a biztonság területét érintő kérdés merül fel, melyek egyre nagyobb kihívást jelentenek az érintett államoknak, s ezek megoldása létfontosságú kérdés annak érdekében, hogy az érintett államok megfelelően működhessenek.

A témában felmerült és megválaszolni igyekezett kérdések újabb megoldandó kérdéseket vetítenek előre. Így merülhet fel, hogy mennyire tudja tartani a versenyt a modern kor kihívásaival az alapvetően dogmatikus alapjogi megközelítés vagy mennyire illuzórikusak az adatvédelmi kérdéseknek az elvárásai?

Az újonnan felmerülő kérdések megválaszolása pedig az államoknak, azon belül pedig mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó számára aktuális kihívásként mutatkozik.

Irodalomjegyzék

16/2001. (V. 25.) AB határozat.

23/1990. (X.31.) AB határozat.

3/2001. (V. 14.) Alkotmánybírósági határozat.

32/2013. (XI. 22.) AB határozat.

720/B/1997. AB határozat.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. Törvény.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.

A Velencei Bizottság a biztonsági szolgálatok demokratikus felügyeletének tárgyában elfogadott CDL-AD(2007)016-e számú jelentése.

Az Európai Parlament 2014. március 12-i állásfoglalása az egyesült államokbeli NSA megfigyelési programjáról, a különféle tagállamokban megfigyelést végző szervekről és az uniós polgárok alapvető jogaira gyakorolt hatásukról, valamint a transzatlanti bel- és igazságügyi együttműködésről no. 2013/2188.

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

BABOS Sándor: Az alapvető jogok korlátozása a nemzetbiztonsági tevékenység során I. *Nemzetbiztonsági szemle*, 8.évfolyam 2020/3. 62-76.

BENJAMIN FRANKLIN: A Pennsylvania Assembly nevében írt levél. 1755. november 11.

BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: Az emberi jogoktól való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása. *Acta Humana Emberi Jogi Közlemények*, 1995/18–19., 24–39.

CSINK Lóránt (szerk.): A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára. Budapest, Pázmány Press, 2017.

DÁVID Ferenc: Nemzetbiztonság és szervezetrendszer. *Államtudományi műhelytanulmányok*, 2017/14.

DIHEN Mihály: A magyar polgári hírszerzés előtt álló kihívások a 21. század elején. *Nemzetbiztonsági szemle*, 8.évfolyam 2020/1. 51.

Emberi Jogok Európai Egyezménye (1993. évi XXXI. Törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről) (EJEE).

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alapjogok korlátozása. JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia, Alkotmányjog rovat*, 2020. <https://ijoten.hu/uploads/az-alapjogok-korltozsa.pdf>.

GESZTEI László: Az alapjogok nemzetbiztonsági szempontból történő korlátozása és az alapjogok korlátozásának alkotmánybírósági értelmezési gyakorlata I. *Nemzetbiztonsági szemle*, 7.évfolyam 2019/2. 94-108.

KOVÁCS Zoltán András: Adalékok az információszerzés történetéhez. In: BODA József – REGÉNYI Kund (szerk.): *A hírszerzés története az ókortól napjainkig*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

KUTI Ferenc: A katonai titkosszolgálatok civil kontrolljának néhány kérdése. *Rendvédelem Hadtudomány* X. évfolyam, 1. szám. <https://bit.ly/37tUKkR>.

Magyarország Alaptörvénye.

Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 16. § (2).

PÁSZTOR Emese: Magánélet és bizonytalanság – A jogi kontrollmechanizmusok szerepe a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alapjogi kockázatainak mérséklésében. *Információs Társadalom Szaktudományos Folyóirat*, XVII. 2017/1. 24 - 44.

PETRÉTEI József: Az alkotmányos demokrácia alapintézményei. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011.

POKOL Béla: Pénz és politika. Budapest, Aula, 1993.

SABJANICS István: Ágazati-szakmai érdekek alakulása a különleges jogrendben, Különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatokra. *Iustum Aequum Salutare*, XIII. 2017/4. 91-103.

SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma: Alapjogi Tanok I. Budapest, Hvg Orac, 2018.

Szabó és Vissy v. Hungary, no. 37138/14., 2016. január 12-i ítélet.

Vincenzo PAVONE – Sara DEGLI-ESPOSTI: Public assessment of new surveillance-oriented security technologies: Beyond the trade-off between privacy and security. *Public Understanding of Science*, 2012. <https://www.researchgate.net/publication/245027583>.