

**Vélemény**  
**a Belügyminisztérium nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény és az**  
**információs jogi törvény módosításával kapcsolatos, BM/8652/2017. számú**  
**előterjesztéséről**

A tervezet elkészültére okot adó jogalkotási kényszert az okozza, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta Magyarországot a nemzetbiztonsági célú titkos információszerzés szabályozása miatt a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben. Ezt a véleményt – saját nevében és a Társaság a Szabadságjogokért képviselőjében is – az a két panaszos fogalmazza meg, aki a jogalkotásra okot adó ügy indítványozója volt.

Meggyőződésünk szerint a tervezetben foglaltak nem elégitik ki az ügyünkben született ítélettel is megerősített európai minimumszenderdet, a tervezetben foglaltakkal – annak elismerése mellett, hogy vannak benne progresszív elemek – nem értünk egyet. Álláspontunkat a következőképpen indokoljuk.

A titkos információgyűjtés az információs magánszféra egyik legsúlyosabb korlátozása, hiszen

- a közhatalom számára
- úgy teszi teljesen hozzáférhetővé az egyén magánszféráját,
- hogy arról az érintett főszabály szerint nem is tudhat,
- ezért korlátozottak a jogérvényesítési lehetőségei is.

Ilyen súlyos jogkorlátozást – figyelemmel arra is, hogy az államnak az elsődleges kötelezettsége az alapjogok tiszteletben tartása és védelme [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés] – csak az tehet alkotmányosan elfogadhatóvá, ha az állam minden biztosítékát megteremti annak, hogy ehhez az eszközhöz csak kivételes esetben lehessen nyúlni, kizárólag azokban az esetekben, amikor a jogkorlátozás legitim céljának eléréséhez ez elengedhetetlennek bizonyul, és az ezzel okozott sérelem arányban áll az elérni kívánt céllal.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Az ítéletben ennek tükrét a következő mondatokban találjuk: “Figyelemmel arra, hogy a nemzetbiztonság védelme érdekében felállított titkos megfigyelési rendszer a demokrácia oltalmazásának leple alatt alááshatja vagy akár le is rombolhatja azt, a Bíróságot meg kell győzni arról, hogy megfelelő és hatékony garanciák állnak rendelkezésre a visszaélések megelőzésére. A vizsgálat függ az ügy valamennyi körülményétől, így a *lehetséges intézkedés jellegétől, körétől és időtartamától, az elrendelésükhöz szükséges jogalaptól, az engedélyező, végrehajtó és felügyelő hatóságok körétől, valamint a nemzeti jog által biztosított jogorvoslat fajtájától*. A Bíróságnak meg kell állapítania, hogy a korlátozó intézkedések elrendelését és végrehajtását *felügyelő eljárások képesek-e biztosítani*, hogy a ‘beavatkozás’ olyan legyen, ami egy ‘demokratikus társadalomban szükséges’.” [57] (Kiemelések tőlünk.)

Ahhoz, hogy ennek a követelménynek megfeleljen, a titkos információgyűjtés szabályozásának

1. a lehető legpontosabban meg kell határozni azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén az állam ehhez a kivételes eszközhöz nyúlhat, továbbá
2. elő kell írnia, hogy az 1. pont szerint meghatározott feltételek fennállását egyedi ügyben egy független szerv állapítsa meg, és csak ennek a szervnek a hozzájárulásával lehessen a titkos információgyűjtést megkezdeni (néhány sürgős eset kivételével), és végül
3. garantálnia kell, hogy a titkos információgyűjtés lebonyolítását (azt, hogy az engedélyben foglalt keretei között történik, az adatokat törlik-e, amikor kell, stb.) szintén független szerv ellenőrzi.

Az 1. pont az alapvető jogok az absztrakt (normatív) korlátozásával, a 2. pont az alapjogkorlátozás egyedi korlátozásával (a normák egyedi ügyre alkalmazásával), a 3. pont pedig a korlátozás keretek között tartásával és azzal kapcsolatos, hogy a normasértés ne maradjon orvosolatlanul.

A hatályos jog a három feltétel egyikének sem felel meg. A tervezet ehhez képest előrelépést hoz az 1. és a 3. pontban megjelölt követelmények tekintetében, de érdemben nem orvosolja a 2. pontban leírt követelmény hiányát. Éppen azt, ami elvezetett a fent hivatkozott elmarasztaló ítélet megszületéséhez.

A tervezet a 2. pontban meghatározott, az egyedi jogkorlátozó döntés ügyében nem hoz érdemi előrelépést, vagyis az Nbtv. tervezet elfogadása után sem fog az emberi jogi minimumszintnek megfelelni a titkos információgyűjtés szabályrendszere. A 2. pontban megfogalmazott követelmény jelentőségét az adja, hogy lehet bármilyen pontos az 1. pont szerinti feltételrendszer, az azt alkalmazó (a feltételek fennállását megállapító, vagyis az egyedi engedélyt kiadó) megfelelő szerv nélkül ez mit sem ér.

Az engedélyező szerv szabadságkorlátozás tárgyában hoz egyedi döntést, ráadásul olyat, amiről az, akinek a szabadságát korlátozzák, nem értesül, így azzal szemben nem realitás, hogy jogorvoslattal éljen. Ezért elengedhetetlen, hogy az egyedi szabadságkorlátozó döntést egy független szerv hozza meg.

A tervezet továbbra is az igazságügyminiszter kompetenciájában tartja az engedélyezést. Kivételképpen (a sajtó munkatársai, a mentelmi joggal rendelkezők és az egyházi személyek esetén) az engedély a NAIH egyetértését is igényli. Mindenki más tekintetében a NAIH utólag leállíthatja a titkos információgyűjtést, addig azonban akár öt nap is eltelhet, míg ez megtörténik.

Ez az elképzelés a következők miatt nem felel meg a 2. pontban leírt követelménynek:

- a) Nem változtat azon, hogy a végrehajtó hatalomtól nem független igazságügyminiszter engedélyez. Az ő engedélyező jogköre marad a főszabály, és a NAIH bevonása a döntésbe a kivételes eset. Az ítélet szerint "ez a felügyelet – amely kimagaslóan politikai jellegű (...), bár a TEK-től és a Belügyminisztériumtól formálisan független igazságügyi miniszter látja el –

lényegénél fogva nem képes biztosítani, hogy a visszaélésnek kitett célok és eszközök szempontjából értékeljék a szigorú szükségesség követelményét.” [75]

- b) Az ítélet két olyan állampolgár jogainak sérelmét állapította meg, akik sem a sajtó munkatársai nem voltak, sem mentelmi joggal nem rendelkeztek, sem pedig egyházi személyek nem voltak. Az ő jogaiknak a megsértésértését egyáltalán nem érinti, ha e három személyi kör megfigyelése esetében bonyolultabb (a NAIH egyetértését igénylő) engedélyezési eljárást hoz létre a törvény.
- c) Az igazságügyminiszterhez képest a NAIH kétségkívül nagyobb fokú függetlenséggel rendelkezik a (megfigyelési érdeket képviselő) végrehajtó hatalomtól, ám ezt a függetlenséget erősen viszonylagossá teszi az a tény, hogy a NAIH elnöke a miniszterelnök jóvoltából nyeri el ezt a megbízatást (hiszen a köztársasági elnök a miniszterelnök jelöltjét - néhány extrém kivételtől eltekintve - köteles kinevezni). A NAIH elnökét ugyanúgy a miniszterelnök javaslatára nevezi ki a köztársasági elnök, mint az igazságügyminisztert.<sup>2</sup> Az, hogy ez a jogállási körülmény mennyire meghatározza a szervezet működését a függetlenség tekintetében, a NAIH ügyeinek elemzése alapján állapítható meg, amit itt most nem mutatunk be, de utalunk egy kifejezetten ezt vizsgáló elemzésre, amely empirikus adatokkal igazolja, hogy az államigazgatási szervvé tett adatvédelmi felügyelő hatóság, amely elnökének személyére a miniszterelnök tesz javaslatot, az állammal, és azon belül is a kormányzattal szemben “nagyobb megértést tanúsít, amiből viszont az következik, hogy az általa vizsgált szervezetekhez képest relatív függetlenség követelményének bajosan tesz eleget”.<sup>3</sup> Emlékeztetünk arra is, hogy az ítélet a nem bíró engedélyező tekintetében azt is vizsgálándónak tartja, hogy az engedélyezési folyamatban részt vesz-e “bírói hivatal betöltésére képesítéssel rendelkező tisztviselő”. Az alapvető jogok biztosa tekintetében például ezt a kritériumot nem látta bizonyítottnak. [85] Mindezek alapján kétséges, hogy az engedélyezéssel összefüggésben a NAIH-nak szánt szerep kielégíti-e a független döntéshozóra vonatkozó követelményt.
- d) A három kivételezett körbe nem tartozók esetében a NAIH még csak nem is engedélyezi, hanem utólag megtilthatja a titkos információszerzést. Ám amennyiben nem hoz döntést, azzal szemben semmilyen jogorvoslat nem kezdeményezhető: semmit nem változtat ez a szabályozás azon, hogy legalább a jogorvoslati fórumként bíróság hozzon végleges döntést az engedély jogszerűsége kérdésében.

---

<sup>2</sup> Ez a jogállási kérdés jelentős. Akárhogy is választanak meg vagy neveznek ki egy tisztségviselőt, a politikának, és azon belül a kormányzatnak szükségképpen van beleszólása a kiválasztás folyamatába. Azonban egy parlament által választott tisztség esetében (mint amilyen például a korábbi adatvédelmi biztos volt) a kormánytöbbség legfeljebb blokkolni tudja a neki nem tetsző jelölt megválasztását (ahogy ez több esetben elő is fordult), addig a NAIH elnöke abból lesz, akit a miniszterelnök erre a tisztségre kiválaszt.

<sup>3</sup> Szabó Máté Dániel – Hidvégi Fanny: Két ítélet és végrehajtásuk. Az Európai Bíróságnak az adatvédelmi biztosról és az adatmegőrzésről szóló ítéletei és azok utóélete Magyarországon. *Fundamentum*, 2014. 4. szám, 72-74. oldal.

- e) Az ítélet szerint az utólagos jóváhagyáshoz kötött engedélyezésnek kivételesnek kell lennie, amit a sürgősség indokolhat [81], ezzel szemben a tervezet a három kivételezetti körbe nem tartozó személyek megfigyelésénél ezt teszi főszabállyá.
- f) Kétségesse teszi az utólagos megtiltás mint garancia hatékony voltát, hogy ha ilyen döntést is hoz a NAIH, az azt megelőző öt napban (immár a NAIH szerint is) jogellenesen figyelték meg az érintettet. Ez idő alatt a jogellenes megfigyelésben érdekeltek valószínűleg már megtudták, amit akartak, és ezen nem segít az sem, ha a rögzített adatokat a NAIH döntése nyomán törölni kell. Ez a megoldás tehát nem képes garantálni, hogy csak azt figyeljék meg, akinek esetében ez jogszerű.
- g) Az engedélyezés kérdése továbbra sem juthat el bírói fórum elé. Emléztetünk arra, hogy az ítélet a következőképpen fogalmaz: "A megfigyelés engedélyeztetési és alkalmazási szakaszának is központi problémája a bírósági felügyelet hiánya. (...) Ami a megfigyelés engedélyezésére illetékes hatóságot illeti, nem feltétlenül sérti az Egyezményt, ha nem bírói hatóság engedélyezi a telefonlehallgatást (...), de ebben az esetben a hatóságnak kellően függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól. (...) A Bíróság felidézi, hogy a jogállamiság fogalmából többek között az is következik, hogy az egyén jogaiba a végrehajtó hatalom csak hatékony kontroll mellett avatkozhat be, amelyet rendszerint – legalább utolsó fórumként – a bíróság lát el, mint a függetlenség, pártatlanság és megfelelő eljárás legjobb garanciáit biztosító intézmény." [75, 77] A tervezet ennek ellenére nem teremti meg az engedélyezés feletti bírói kontroll lehetőségét.

Mivel a magyar jogrendszer jelenleg is ismeri a bíró által engedélyezett titkos információgyűjtés intézményét, és ez a megoldás áll összhangban a bíróság alkotmányos rendeltetésével, nincs olyan intézmény a magyar közjogi rendszerben, amely a függetlenség követelményének jobban megfelelne, valamint ezt tartja kívánatos megoldásnak az Emberi Jogok Európai Bírósága is, tulajdonképpen érthetetlen, hogy a tervezet miért ragaszkodik az igazságügyminiszteri engedélyezés intézményéhez. Megfelelő magyarázat híján nem tudunk másra következtetni, mint hogy a tervezet megalkotói szerint számítani lehet arra, hogy az igazságügyminiszter (még a NAIH közreműködésével együtt is) engedélyez olyan titkos információgyűjtést, amit bíróság nem engedélyezne.

Mindebből azonban nem következik, hogy a NAIH-nak ne lehetne nagyon fontos szerepe a titkos információgyűjtés lebonyolításának a 3. pont szerinti ellenőrzésében. Ennek megfelelően helyeseljük, hogy e tekintetben a tervezet előrelépést tartalmaz, és olyan hatásköröket teremt a NAIH számára, amelyek alapján a megfigyelés végrehajtása alatt és a befejezését követően is vizsgálhatja a titkos információgyűjtés lefolytatásának jogszerűségét, akár hivatalból, akár panasz alapján.

Ugyanakkor szinte teljesen kiüresíti a megfigyelési panasz kivizsgálására irányuló eljárást az, hogy a tervezet nem rendelkezik arról, hogy a titkos megfigyelésről utólag értesíteni kell az érintettet. Emléztetünk arra, hogy a Bíróság megállapította, hogy "a titkos megfigyelésről való utólagos értesítés kérdése elválaszthatatlanul kapcsolódik a megfigyelési jogokkal való visszaéléssel szembeni jogorvoslatok hatékonyságához, és így a hatékony garanciák meglétéhez is, mivel elvben az érintett

egyénnek nem sok lehetősége van a jogorvoslatra, hacsak nem értesítik a vele szemben a tudta nélkül tett intézkedésekről, és így biztosítják, hogy utólagosan vitassa azok indokoltságát. Amint az értesítés a megfigyelést követően a korlátozás céljának veszélyeztetése nélkül kiküldhető, azt meg is kell küldeni az érintetteknek (...). A tervezet szerint azonban az intézkedésekről továbbra sem kell semmilyen értesítést küldeni. Ez a tény a visszaélésekkel szemben elérhető formális jogorvoslat hiányával együtt azt mutatja, hogy a jogi szabályozásból hiányoznak a megfelelő garanciák.” [86] Mivel a tervezet sem tartalmaz ilyen garanciát, a jogorvoslati lehetőség megteremtése iránti erőfeszítéseknek nem sok értelmük van, hiszen megfigyelési panaszt vagy azok fognak tudni benyújtani, akik - a szolgálatok hibájából - véletlenül megtudják, hogy megfigyelik őket, vagy azok, akik paranoiások.

Komolytalanná teszi a megfigyelési panasz jogorvoslati funkcióját, hogy azt a NAIH 180 napon belül bírálja el, ami egyszer 90 nappal meghosszabbítható.

Végül az egész tervezet komolyságát aláássa az a rendelkezés, amely szerint a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályok csak 2018. június 29-én, tehát a következő országgyűlési választások után lépnek hatályba. Ha azt is figyelembe vesszük, hogy a titkos információszerezés engedélyezési mechanizmusa érdemben alig változna a tervezet alapján, ez a hosszú felkészülési időtartam végképp megmagyarázhatatlan.

Amennyiben az előterjesztő igényt tart rá, állunk rendelkezésükre.

Budapest, 2017. augusztus 24.



Dr. Szabó Máté



Dr. Vişy Beatrix