

SOLTI ISTVÁN¹

A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok esete a jogállami szabályozással

1. Absztrakt

A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti felépítésének és a titkos felderítés eszközeinek nyílt jogi szabályozása több mint harmincéves. A jogalkotó a jogállami követelményeket figyelembe véve fogadta el a területet szabályozó hatályos, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. (Nbtv.) törvényt. Az utóbbi időben a jogalkotók és a jogalkalmazók részéről is felerősödtek azok a vélemények, amely szerint eljött az ideje az Nbtv. lecserelésének. A nyilatkozatok szerint szükség lenne a területnek az újrászabályozására, mert az Nbtv. már nem képes megfelelő szinten kiszolgálni a modern mai társadalom igényeit.

A szerző a tanulmányban a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok törvényi alapjait vizsgálja meg a rendszerváltástól kezdve 2022 nyaráig. Ennek során kimutat számos olyan területet, amely az újrászabályozás kérdésének eldöntéséhez adhat támpontokat.

2. A nemzetbiztonsági tevékenység normatív alapjai

Magyarországon a titkos felderítést végző nemzetbiztonsági és rendészeti szervek titkos információgyűjtő tevékenységének mindenki által megismerhető nyilvános szabályozására első alkalommal a rendszerváltás évében került sor. A magyar Országgyűlés 1990 első hónapjában fogadta el a különleges

titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt.²

A törvény – a törvényjavaslatot előterjesztő államtitkár expozéjában kifejtettek szerint – a különleges eszközökre koncentrált, az egész állambiztonsági szolgálat átszervezése, időbeli helye, szerepe, feladatköre és az államszervezetben elfoglalt helye szempontjából tartalmazott előremutató rendelkezéseket. Mindezt

azáltal, hogy kivette az állambiztonsági szolgálatokat a belügyminiszter hatásköréből, és az akkori kormányhoz, a Minisztertanácshoz, illetőleg a Minisztertanács elnökéhez rendelte. Az előterjesztéskor hangsúlyozták továbbá, hogy speciális állami tevékenységre, szolgálatokra, és ezeknek speciális eszközeire minden államnak szüksége van. A jogszabály kellő garanciákat fogalmazott meg a szolgálatok ellenőrzésére és megteremtette a különleges eszközök alkalmazhatóságát.³

A norma terjedelmét és szabályozási tárgyát tekintve – mai szemmel – kifejezetten minimalista volt, mindösszesen kilenc szakaszt tartalmazott. Az első szakaszban meghatározta a különleges eszközök fogalmát, a következőben pedig megfogalmazta azon általános célokat, amelyek érdekében a különleges eszközök felhasználhatók voltak. Ezt követte a harmadik szakaszban az a három különleges eszköz, amelyek használatát igazságügy-miniszteri engedélyhez kötötte. A következő két részben megadta a három titkos eszköz alkalmazásának engedélyezési eljárási részletszabályait és a megszüntetés eseteit, végül egy tájékoztatási kötelezettséget írt elő. A jogszabály utolsó harmadában, összesen három szakaszban, a rendőrség számára fogalmazott meg felhatalmazó rendelkezéseket és elvégezte egyes kapcsolódó törvények módosításait.

A nemzetbiztonsági szféra rendszerváltáskori szabályozásának további jellemzője, hogy az anyagi jogi és az alaki jogi szabályozás formálisan elkülönült egymástól, hiszen míg a titkos információgyűjtés egyes eljárási szabályait a X. törvény rendezte, addig a szervezeti rendszert külön jogszabály, a nemzetbiztonsági szolgálatok átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14) MT rendelet határozta meg.

A rendelet – hasonlóan a X. törvényhez – rendkívül szükséges, számos kérdést nyitva hagyó norma volt,

² A törvény elfogadására 1990. január 25-én került sor és 1990. február 14-én lépett hatályba.

³ Az Országgyűlés Naplója V. kötet 65–83. ülés (1989. XI. 21. – 1990. III. 14.), Budapest, 1998. 6137. o.

¹ Dr. SOLTI István PhD, a Nemzeti Közszerzői Egyetem oktatója, Orcid: 0000-0003-4140-7782.

összesen nyolc szakaszból állt. Az első szakaszban megnevezte Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatait és megállapította jogállásukat, majd a következő néhány pontban meghatározta a nemzetbiztonsági szolgálati (öt feladat), az információs szolgálati (egy feladat) és a katonai biztonsági szolgálati (négy feladat) feladatokat. Ezenkívül kinyilvánította, hogy a szolgálatok hatósági jogkört nem gyakorolhattak, személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedést nem alkalmazhattak. Külön szakasz szólt az állampolgárok, a fegyveres erők és a rendőrség együttműködési kötelezettségéről, egy újabb pedig a kormányzati irányítás formájáról. Az ötödik szakasz adta meg a szolgálatok vezetőinek négy alapfeladatát. A legvégén rendezte a szolgálatok munkatársainak jogviszonyát.

A X. törvény és az MT-rendelet hat éven keresztül voltak hatályban, amíg a nemzetbiztonságról szóló 1995. évi CXXV. törvény hatályba nem lépett 1996. március 26-án. Az azóta eltelt idő empirikus tapasztalatai alapján azt mondhatjuk, hogy ugyan e két norma meglehetősen keveset vállalt, mégis alkalmak voltak az általános vitában megfogalmazott jogállami funkciók biztosítására, ami a nemzetbiztonsági szolgálatok 1990 eleje és 1996 márciusa között tapasztalt működésében igazolódni is látszott.

Személy szerint szükségesnek tartom kiegészíteni a rendszerváltást követő szakmai, politikai és tudományos kánonnak ezt az általánosan megfogalmazott véleményét. Azt ugyan el kell ismerni, hogy valóban nem történt olyan esemény abban a hat évben, ami a titkosszolgálatok nem jogállami működéséből adódott volna, viszont megítélésem szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok 1990 és 1996 közötti konszolidált működése elsősorban nem az írott jogi normáknak, hanem a szolgálatok által érzékelt társadalmi elvárásoknak és helykeresésüknek volt köszönhető.⁴

Mindehhez azonban azt is érdemes hozzátenni, hogy az 1990 nyarától hatályos Alkotmány⁵ lényegében nem tartalmazott a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó közvetlen rendelkezéseket. Kizárólag annyit mondott ki a Magyar Köztársaság Alkotmánya a 40/A. § (2) bekezdésében, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmány nem határozta meg a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos feladatait és az államszervezetben elfoglalt helyüket. Ezzel áthelyezte valamennyi fontos részlet meghatározását az Országgyűlés hatáskörébe, kezdve a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak megállapításától a titkosszolgálatok államszervezetben elfoglalt helyén és a nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervezeti rendszer kialakításán át egészen a szolgálatok eszköztárszerének felállításáig és az eszköztársze-

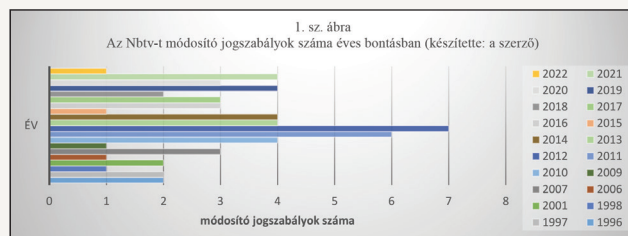
rek alkalmazási eljárásainak kidolgozásáig. Egyetlen kikötés volt csupán, hogy mindent minősített többséggel elfogadott törvényben kellett rendezni.

Ismét fontosnak tartom hangsúlyozni az átmeneti jogszabályok egyes érdemeit, miszerint jogállami alapokra helyezték a nemzetbiztonsági tevékenységet, a szolgálatokat és azok feladatait, valamint fellillantották eszköztárszerüket. Viszont azt is szükségesnek tartom kiemelni, látva a szabályozás számos és lényegbe vágó hiányosságát, hogy a jogállami átmenetnek ez csupán egyik feltétele volt a sok közül. Arra feltétlenül alkalmas volt, hogy kellő előkészítés és átgondolás után 1995. december 19-én elfogadásra kerüljön egy új, részletesebb és pontosabb törvény: a nemzetbiztonságról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.).

3. Az Nbtv. szabályainak dinamikája 2022-ig

Az Nbtv. általános vitájában a törvényjavaslatot elővezető Katona Béla tárca nélküli miniszter kifejtette, hogy az előkészített törvényjavaslat a szokásosnál sokkal részletesebben határozta meg a titkosszolgálatok feladatait. Mindezt tette azért, hogy a közvélemény számára ismert legyen, milyen széles körű, sokrétű feladatokat kell ellátniuk a titkosszolgálatoknak az ország védelme érdekében.⁶

Ha megvizsgáljuk a jogszabály szerkezetében a majd harminc év alatt bekövetkezett változásokat, akkor azt tapasztaljuk, hogy az elfogadáskori részletes szabályozás még részletesebbé vált. Az Nbtv. új fejezetekkel bővült, egyes szakaszok után „A”, „B”, „C” stb. jelzetű szakaszokat ültettek be, számos szakasz új bekezdésekkel, számos bekezdés új pontokkal egészült ki. Az 52. § például 15 szakaszosra bővült, a hatályos Nbtv. már az 52/O. §-t is ismer, ami annak köszönhető, hogy a jogalkotó új szervezetket, új jogintézményeket és új eljárásokat emelt be az Nbtv-be.



A jogalkotó majdnem hatvan esetben módosította az Nbtv. egyes szabályait az évek során,⁷ ami átlagban évi több mint két alkalmat jelent.

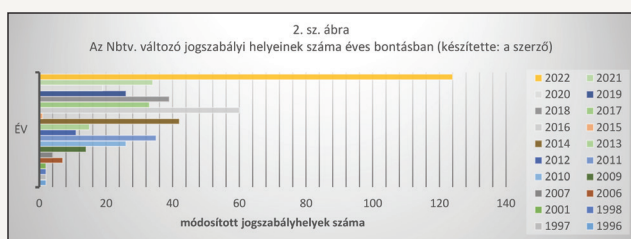
⁴ Lásd a témáról bővebben: Solti István: Különleges eszközök a rendszerváltást követő időszakban, Nemzetbiztonsági Szemle, Budapest, 2020., 8. évf. 3. sz.

⁵ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény átfogó módosítása 1990. június 25-én lépett hatályba.

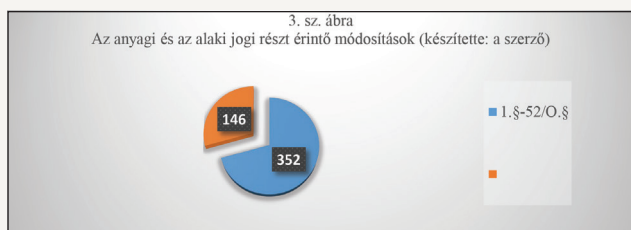
⁶ Katona Béla tárca nélküli miniszter, Országgyűlési Napló 1990–2022/1994–1998/1995. évi tavaszi ülészak/1995. február 27 (59. szám)/A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslat általános vitája.

⁷ A módosítások számának meghatározásakor az Nbtv. érdemi rendelkezéseket

Azonban – ahogy az 1. ábrából kitűnik –, több olyan év is volt 2008-ig, amikor nem volt szükség a törvény módosítására, viszont 2009 óta már minden évben hozzányúltak valamilyen formában. Ez pedig már azt jelenti, hogy a norma életének második szakaszában jelentősen megemelkedett a módosítások száma mind évi átlagban mind pedig nominálisan. Az évenkénti módosítások számának lényeges emelkedése mellett az is szemléletesen látható, hogy jelentős módosítási hullámot hozott a 2010-es kormányváltás és a módosítási hajlam az utóbbi években sem szűnt meg, azóta is általában 3-4 alkalommal szavaznak a parlamentben valamilyen módosításról.



Ha pedig a módosított jogszabályi helyek számának évenkénti bontásáról készült ábrát is megvizsgáljuk, akkor az erősödés még szembeűnőbb, szignifikánsan megemelkedett az érintett jogszabályi helyek száma a 2010 utáni időszakban.



Az Nbtv. módosításainak az alakai, illetve az anyagi jogi részre vonatkozó vizsgálatok az láthatjuk, hogy az 58 alkalomból csupán 10 volt olyan, ami csak az alakai részekre és 28, ami csak az anyagi részekre vonatkozott, ráadásul az említett 10 is csupán 13 jogszabályi helyet érintett. Mint az alábbi körábrán látható az összes módosítás közel 3/4-e az 1-52/O. § közötti részt érintette, míg a titkos információgyűjtés, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés és védelem szabályait 29%-ban, aminek ráadásul jelenős hányada az utóbbi témában történt.

Jelentőségét tekintve kiemelkedő novellisztikus módosításokat is csak a második szemeszterből tapasztalhatunk. Ilyennek tekinthető a 2014. évi CIX. törvény, amely újra írta a nemzetbiztonsági ellenőrzések alapvető szabályait, amit aztán 2018-ban számos pontban tovább alakítottak. Szintén jelentős volt a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény, amely 2016. július 17-ével egy új típusú nemzetbiztonsági szolgálatot, a Terrorrelhárítási

Információs és Bűnügyi Elemző Központot (TIBEK) hívta életre. Újabb kiemelkedő változást a titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárás törvénnyel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 2017. évi XCIII. törvény hozott, ami a titkos információgyűjtés eszközeiben eszközölt maradandó változást. Végezetül meg kell említeni a 2022. évi IV. törvényt, ami egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról szól és szignifikánsan formálta át a nemzetbiztonsági szféra szervezeti és feladatrendszerét. Átalakult a struktúra azáltal, hogy létrehozott a 2015-ben életre hívott TIBEK-ből egy központi nemzetbiztonsági értékelő-elemző és a kormányzati tájékoztatási feladatokat kizárólagosan ellátó Nemzeti Információs Központot (NIK), valamint tovább bővült a feladatrendszer azáltal, hogy a korábban a Nemzeti Védelmi Szolgálat feladatai közé tartozó megbízhatósági vizsgálatot a jövőben az Alkotmányvédelmi Hivatal látja el a nemzetbiztonsági szféra egészére.

A fenti adatokból két következtetés mindenképpen levonható. Egyfelől számosságában jelentős mértékben volt szükség az eredeti jogszabály átalkítására, másfelől pedig ez az igény egyáltalán nem tűnik mulandónak, sőt inkább erősödik. Mindez visszavezethető lehet arra, hogy a 27 évvel ezelőtt elfogadott jogszabály felett eljárt az idő és szerkezete illetve tartalma már nem képes kiszolgálni egy modern információs társadalom ez irányú igényeit.

Más oldalról közelítve joggal merülhet fel a kérdés: vajon az Nbtv. képes-e biztosítani nemzetbiztonsági szféra jogszabályi környezetét a jövő kihívásainak megfelelő színvonalon és a jogállami feltételek szerint kívánatos minőségben, vagy eljött az ideje a szabályozás reformjának, az Nbtv. hatályon kívül helyezésének és egy vagy akár több új törvény elkészítésének.

A kérdés megválaszolásakor több tényezőt lehet figyelembe venni. Az állandóság mellett szól az Nbtv. majd harmincéves hagyománya. A nemzetbiztonsági szolgálatok ki- és megismerték az Nbtv-t, megtanulták alkalmazni, megtanultak vele együtt élni és a rendelkezései szerint működni. Bár csak empirikusan kialakított vélemény, de megítélesem szerint a törvény hatályosulása is meglehetősen jó színvonalon mozog, a jogszabály az egyes nemzetbiztonsági szervek által elfogadott. Természetesen a változtatás mellett is fel lehet hozni megfontolásra érdemes érveket. A folyamatos farigcsálás okán a törvény szerkezete egyre nehezebben átlátható. Az újonnan létrehozott és átalakított szervezetek, illetve feladatok szabályozási kérdései megbontották a norma egységét, valamint a jövőben sem zárható ki, hogy a nemzetbiztonsági szféra szervezeti átalakítására ne legyen újabb és újabb politikai akarat, ami az Nbtv. további eróziójá-

zéseite (1-75. §) módosításait vettem figyelembe, valamint a módosító törvény elfogadásának és nem hatályosodásának évét.

hoz vezethet. Ezek mellett található számos olyan szabályozást kívánó terület, amikről a jelenlegi Nbtv. hallgat, viszont hiányukra a nemzetbiztonsági szféra elméleti kérdéseinek kutatói már számos esetben rámutattak. A teljesség igénye nélkül, néhány fajsúlyosabb témát kiemelve említhető meg például Hetesy Zsolt a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és az Információs Hivatal korábbi főigazgatója, aki két hiányos területet is megfogalmazott 2013-ban. Hangsúlyozta, hogy „még a nemzetbiztonsági területen is gondot okoz a belső engedélyköteles eszközök nyilvános szabályozásának hiánya, az adatkezeléssel és adatátadással kapcsolatos szabályok bizonytalansága, valamint az ellenőrzési, jogorvoslati és büntetőjogi szankciórendszer hiányosságai”. Továbbá felvetette, „hogya másodlagos kihívások egy újabb eleméről beszéljünk, a nemzetbiztonsági tevékenység társadalmi/kommunikációs kihívása húsz éves adósságunk”.⁸ Kis-Benedek József az MTA doktora is felhozott néhány szabályozást igénylő területet, amik közül a központi értékelő-elemző és kormányzati tájékoztató szervezet 2022-ben létre jött.⁹ Laufer Balázs a Nemzeti Közszerzői Egyetem oktatója szintén az Nbtv. hiányosságaira hívta fel a figyelmet a nemzetbiztonsági veszélyeztetés fogalmkörének vizsgálatakor,¹⁰ míg Ósze Áron doktorandusz kitüntetett dologzatában emelt ki több, a szolgálatok ellenőrzésével és az egyéni jogorvoslat lehetőségeivel kapcsolatos szabályozási problémát.¹¹ De megemlíthető még Németh Attila doktorandusz véleménye is, aki a technológiai fejlődés és a jogi keretek viszonyára hívta fel a figyelmet tanulmányában.¹²

4. Az Nbtv. szervezeti részének jellemzői

Az Nbtv. jövőjével kapcsolatos kérdések megválaszolásához érdemes lehet a jogszabály jelenlegi szabályozási területeit is górcső alá vetni, mert feltételezésem szerint több olyan terület is felszínre kerülhet, amelyek nem koherensek a mai társadalmi elvárásokkal.

A törvény legelső rendelkezéseiben elrendezi a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti

rendszerét, megnevezi Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatait és kijelöli a szervezetek jogállását, majd meghatározza részletesen és pontosan valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat feladatát. A szervezeti feladatok szabályozási körébe az utóbbi évek során már bekerültek részletszabályok is, főként a belső bűnmegelőzési és a megbízhatósági vizsgálatok feladatainak elosztásánál, míg ezek a részek alapvetően a feladatok kijelölését szolgálják.

A feladatokat követően korábban logikusan a szolgálatok irányításának és vezetésének kérdései következtek. A jelenleg hatályos Nbtv.-be azonban a 2022-es módosítás beekelte ez elé a rész elé a megbízhatósági vizsgálat részletszabályait, amivel olyan eljárási elemek kerültek a törvény anyagi jogi területére, amiknek jellemzően a jogszabály második felében lenne helyük.

Az irányítás és a vezetés fejeztét a szolgálatok parlamenti ellenőrzésével foglalkozó fejezete követi, amivel kapcsolatban már több kritika is elhangzott a közelmúltban. Így például az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg Bíróság) kifejtette a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben,¹³ hogy a parlamenti ellenőrző bizottság felügyeleti jogát korlátozottnak tekinti. A bíróságnak ugyanis kétségei merültek fel a tekintetben, hogy a Nemzetbiztonsági bizottság képes lenne hatékonyan ellenőrizni a nemzetbiztonsági szolgálatok működését, tekintettel arra, hogy a bizottság láthatóan nem fért hozzá a funkciója ellátásához szükséges dokumentumokhoz. Hasonló következtetésre jutott Ósze Áron is, aki megállapította, hogy a bizottság „egyértelműen egy politikai (érdekorientált) ellenőrzési fórum” és így „mindenkor kiszolgáltatót lesz az aktuális politikai érdekeknek”.¹⁴ Természetesen azt nem lehet elvitatni, hogy a kormány irányítása alatt álló szervezetek esetében mindenkor helye van egy politikai ellenőrzési fórumnak. Viszont ebben az esetben az Nbtv. hiátust szenved szakmai ellenőrzési fórumból, hiszen ilyen típusú egyéb ellenőrzési mechanizmus jelenleg nincs a törvényben.

A parlamenti ellenőrzést követően külön cím alatt szerepel egyetlen szakaszban az Országgyűlés Külügyi bizottsága tagjaira vonatkozó különös szabály, amely előírja a tagok számára a nemzetbiztonsági ellenőrzési kötelezettséget. Már az is kérdésként merülhet fel, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzési kötelezettségnek az Nbtv.-ben vagy inkább az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben lenne-e a helye, viszont az már problémás jogtechnikai megoldás, hogy a cím pontosan megnevez egy parlamenti bizottságot. Hiszen korántsem feltétel, hogy a következő parlamenti ciklusban is ezen a néven működik a bizottság, az Országgyűlésről szóló törvény csak annyit ír elő, hogy külügyekkel foglalkozó

⁸ HETESY ZSOLT: Másodlagos nemzetbiztonsági kihívások, *Hadtudomány*, Budapest, 2013., XXIII. évf. 1–2. sz. 23–29. o., 28. o.

⁹ KIS-BENEDEK JÓZSEF: A nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése, *Hadtudomány*, Budapest, 2013., XXIII. évf. 1–2. sz. 100–114. o., 104. o.

¹⁰ LAUFER BALÁZS: A nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenési formái az egyes jogszabályokban, *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2020., 8. évf. 3. sz. 3–18. o.

¹¹ ÓSZE ÁRON: A nemzetbiztonsági szolgálatok felett gyakorolható alkotmányossági kontroll lehetséges eszközei, *Magyar Bűnüldöző*, Budapest, 2019., X. évf. 1–2. sz. 132–163. o.

¹² NÉMETH ATTILA: Az infokommunikáció szabályozási környezetének fejlődése a nemzetbiztonsági tevékenység vonatkozásában, *Szakmai Szemle*, Budapest, 2018., XVI. évf. 2. sz. 53–68. o.

¹³ Szabó és Vissy kontra Magyarország (37138/14. sz. kérelem) 2016. január 12-i ítélet, 45. o.

¹⁴ ÓSZE 162. o.

bizottságot kell létrehozni. Ha pedig változik a bizottság neve, akkor az Nbtv. automatikus módosítása válik szükségessé. A mostani ciklusban még ezen a néven működik a bizottság, viszont célszerűbb lenne az Nbtv.-ben lévő szabály szövegét is az Országgyűlésről szóló törvény szövegéhez illeszteni.

A törvény a következő részben a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományát határozza meg, néhány olyan jogszabályi résszel is, amiknek esetleg a jogviszonyokról szóló jogszabályokban lenne a helyük. Ellenben ez a rész mégsem vet fel annyi dilemmát, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok működési alapelvei cím alatt szereplő szabályok. A felvetés indoklását az okozza, hogy e cím alatt a jogalkotó jellemzően működési alapszabályokat és nem alapelveket fogalmazott meg. Míg az egyéni felelősség elve és az engedmességi kötelezettség lehetnek működési alapelvek, viszont már a szervezeti és nemzetközi együttműködési jogosultság, a hírgényi jogosultság és az egyéb állami szervek foglalkoztatási kötelezettsége inkább tekinthető a működéshez kapcsolódó kötelezettségnek vagy jogosultságnak és nem a teljes tevékenységet alakító alapelvnek. Olyan, a nemzetbiztonsági szolgálatok működését áthatóan meghatározó alapelvek, mint a törvényesség, a célhoz kötöttség, a szükségesség, az arányosság, a dokumentáltság, vagy akár a titkosság nem jelennek meg ebben a jogszabályi részben, holott a címe ezt sugallja és a helyük itt lenne.

A következő cím alá kerültek a NIK működésére vonatkozó különös rendelkezések, amelyek egy újonnan szerkesztett jogszabályban nagy valószínűséggel valahol a szervezet általános működési szabályaihoz kapcsoltnak lennének, nem pedig a valamennyi szolgálatra vonatkozó általános működési szabályok között.

Az Nbtv.-ben a 31–37. § között található a nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazható intézkedések. Olyan intézkedéseké, amelyek szükségessége alapjaiban vitathatók. Ezek pedig a bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítás, valamint a bilincs- és a lőfegyverhasználati jog. A jogszabály elfogadása óta egyetlen hírt sem találhatunk arról, hogy bűncselekmény elkövetőjét nemzetbiztonsági szolgálatok tisztjei fogták volna el, vagy alkalmaztak volna vele szemben kényszerítő eszközöket. Erre a feladatra önálló rendőri szervezet is felállításra került 2010-ben, ami az együttműködési kötelezettségekkel kiegészítve szintén megkérdőjelezi az intézkedési jogosultságok meglétét. Vagyis e tekintetben érdemes lehet visszatérni a '95 előtti megoldáshoz, mikor külön intézkedési jogosultsággal nem rendelkeztek a szolgálatok.

A törvény következő részének értékelése akár egy önálló tanulmány tárgya is lehetne, olyan sokrétű szabályokat tartalmaz. Ennek következtében jelen tanulmányban csak a szolgálatok adatkezelésének általános szabályainak vizsgálatára és értékelésére hagyatkozom, mert e területből is levonhatók lényeges következtetések a dolgozat témáját illetően.

A törvény megállapítja az adatkezelésre vonatkozó rész legelején, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a feladataik ellátása érdekében személyes adatot, különleges adatot és bünygyi személyes adatot, valamint közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot kezelnek, amivel azonban a szolgálatok teljes adatkezelési igényének csupán egy részét fedi le. Azal, hogy az Nbtv. csak azokat az adatköröket foglalja magában, amik az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) hatálya alá tartoznak, kimaradnak olyan adatkörök, amelyek a személyes adatokon és a nyilvános adatokon kívül esnek. Kimaradnak olyanok például, mint az üzleti titok, az egyházi titok, a nemzeti és a külföldi minősített adat, vagyis olyan államokhoz, nemzetközi és állami szervezetekhez köthető adatok, amelyek nem minősülnek személyes adatnak vagy közérdekű adatnak. Pedig az egyes nemzetbiztonsági ügynökségeknek szükségük van ilyen típusú adatokra is, elég, ha csak az Információs Hivatal hírszerző feladataira, az Alkotmányvédelmi Hivatal elhárító, alkotmányvédelmi és nemzetbiztonsági védelmi feladataira gondolunk. Ennek következtében az Nbtv. adatkezelésre vonatkozó része hallgat a nemzetbiztonsági tevékenység egyik lényeges adatkezelési területéről, ami az adatkezelési rész átgondolását is szükségessé teheti.

Hasonló koncepcionális kérdéseket vet fel az adatszerezési módok kijelölése, amiket öt pontban sorol fel a törvény. Kisebbsúlyú kérdésként vehető fel, hogy a közvetlen elektronikus adatkapcsolat útján történő adatszerezés valóban önálló adatszerezési mód-e, vagy pusztán egy technikai adatátviteli megoldás, viszont már lényegesebb, hogy a nyílt forrású adatszerezés és a titkos információgyűjtés jogszabályi elhatárolása megtörténik-e az Nbtv.-ben. A dilemma abból adódik, hogy a modern nemzetbiztonsági szolgálatok hatékony tevékenységében egyre nagyobb szerepet kap a nyílt forrásból történő adatszerezés. Viszont az Nbtv. – azon túl, hogy adatgyűjtési módként megnevezi a nyílt forrású adatgyűjtést – erre vonatkozóan már semmilyen rendelkezést nem tartalmaz. Ennek következtében az adatkezelést végző szerv adatszolgáltatásából történő adatszerezés kategorizálása is nehézkessé válik, hiszen minden adatbázisból történő adatszerezés besorolható lenne a nyílt forrású vagy a titkos információszerezés kategóriájába.¹⁵

A valóságban ugyan közvetetten, de az Nbtv. is titkos információgyűjtő eszközként kezeli az adatkérést. Elsősorban azzal, hogy az adatkérést a nyílt forrású adatszerezéstől elkülönítve kezeli. Másodsorban azzal, hogy kimondja, az adatkezelő szerv nem tájékoztathat senkit a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkérésére teljesített adatszolgáltatásról. Harmadsorban pedig azzal, hogy egyes típusát, mint az elekt-

¹⁵ Lásd bővebben: Solti István: Az OSINT információgyűjtő eszközeiről, Nemzetbiztonsági Szemle, Budapest, 2019., 7. évf. 2. sz. 3–18. o.

ronikus hírközlési szolgáltatók adatbázisaiból történő adatszolgáltatást titkos információgyűjtési eszközként fogalmazza meg. Ehhez még hozzá tehetjük azt is, hogy valamennyi titkos információgyűjtés szabályozó ágazati jogszabályban található olyan adatszolgáltatási tevékenység, ami titkos informá-

ciógyűjtő eszköznek minősül. Ráadásul a rendészeti és a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés során folytatott adatkérést a jogalkotó ügyészi engedélyhez köti, vagyis úgy ítéli meg, hogy külső szervezetre van szükség, nem elegendő a kérő szerv belső eljárása szerinti intézkedés.

1. számú táblázat

Az adatkérés egyes típusai mint a titkos információgyűjtés eszközei (készítette: a szerző)

Nbtv. 54. § (1) j)	Rtv. ¹⁶ 66. §(1) e), NAVtv. ¹⁷ 54. § e), Ütv. ¹⁸ 25./D. § e).	Be. ¹⁹ 201. § (9)
(KÜLSŐ, BÍRÓI, ÜGYÉSZI) ENGEDÉLYHEZ NEM KÖTÖTT ESZKÖZÖK		
Elektronikus hírközlési eszközön vagy információs rendszeren folytatott kommunikáció tényének a megállapításához, az elektronikus hírközlési eszköz vagy információs rendszer azonosításához, illetve hollétének megállapításához szükséges adatokat megszerzethetik.	Elektronikus hírközlési eszközön vagy információs rendszeren folytatott kommunikáció tényének a megállapításához, az elektronikus hírközlési eszköz vagy információs rendszer azonosításához, illetve hollétének megállapításához szükséges adatokat megszerzetheti.	Elektronikus hírközlő hálózat vagy eszköz útján, illetve információs rendszeren folytatott kommunikáció tényének a megállapításához, az elektronikus hírközlő eszköz vagy információs rendszer azonosításához, illetve hollétének megállapításához szükséges adatokat titokban technikai eszközzel megszerzetheti.
ÜGYÉSZI ENGEDÉLYHEZ KÖTÖTT ESZKÖZÖK		
NAVtv. 58. §	Rtv. 69. § (1)	Be. 216. §
a) átvehet adatot a NAV adóztatási és vámszerveitől, illetve b) adatok szolgáltatását igényelheti ba) az elektronikus hírközlési szolgáltatótól, bb) a postai szolgáltatótól, illetve a postai közreműködői tevékenységet végző személytől vagy szervezettől, bc) a banktitoknak, fizetési titoknak, értékpapírtitoknak, pénztártitoknak vagy biztosítási titoknak minősülő adatot kezelő szervezettől, bd) az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvényben meghatározott egészségügyi és személyes adatot kezelő szervezettől, illetve be) az önkormányzati adóhatóságtól.	Adatok szolgáltatását igényelheti a) az adóhatóságtól, b) a vámhatóságtól, c) az elektronikus hírközlési szolgáltatótól, d) a postai szolgáltatótól, illetve a postai közreműködői tevékenységet végző személytől vagy szervezettől, e) a banktitoknak, fizetési titoknak, értékpapírtitoknak, pénztártitoknak vagy biztosítási titoknak minősülő adatot kezelő szervezettől és f) az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló törvényben meghatározott egészségügyi és személyes adatot kezelő szervezettől.	A leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv az ügyészség engedélyével elrendelheti, hogy a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási vagy kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végző szervezet (a továbbiakban: szolgáltató) meghatározott időszakban, a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló törvény szerinti fizetési műveletekkel kapcsolatos adatokat rögzítsen és őrizzen meg, illetve azokat az elrendelőnek továbbítsa. A fizetési műveletek megfigyelése különösen a) a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló törvény szerinti fizetési számlával kapcsolatos valamennyi fizetési műveletre, b) meghatározott feltételeknek megfelelő fizetési műveletekre vonatkozó adatok rögzítésére, illetve továbbítására irányulhat.

A kifejtettek okán az adatkérés jelenleg egy quasi titkos információgyűjtő eszköznek tekinthető, ezért az adatkérés (adatszolgáltatás) intézményének átgondolása szükséges. Már az is nehezen indokolható, hogy az Nbtv. nem a titkos információgyűjtés kere-

tében tárgyalja az adatkérést, hanem önálló információszerző módként, hiszen az adatkérés Nbtv.-ben rögzített módja kimeríti a titkos információgyűjtés valamennyi fogalmi ismérvét. Ennek következtében titkos információgyűjtés eszközének tekinthető, és mint ilyennek, sokkal inkább a titkos információgyűjtés rendszerében lenne a helye teljes egészében.

Megítélésem szerint az adatszolgáltatásról felvilágotlanított rendszertani kérdések esetleges új alapokra helyezése az Nbtv. jelenlegi keretei között nehezen megvalósíthatók, hiszen döntően új jogtechnikai és szerkezeti megoldásokat kíván meg.

¹⁶ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (2022. július 31. hatályos állapot).

¹⁷ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (2022. július 31. hatályos állapot).

¹⁸ 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről (2022. július 31. hatályos állapot).

¹⁹ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról (2022. július 31. hatályos állapot).

5. A titkos információgyűjtés, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés és védelem szabályozásának jellemzői

Az Nbtv. utolsó harmadában szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok egyik legfontosabb adatszerező tevékenységét, az ún. titkos információgyűjtést (Tigy). A Tigy szabályrendszere a 2018-ban hatályba lépett új büntetőeljárás törvény²⁰ kidolgozásáig nagyjából állandó képet mutatott, viszonylag kevés alkalommal volt ok a módosításra. Amire szükség volt (mint a számítástechnikai eszközök és rendszerek ellenőrzésének a beemelésére), azt viszonylag zökkenőmentesen el lehetett helyezni a törvényben. Meggyőződésem szerint ezen az állapoton az sem változtatott, amikor a Tigy ágazatokon átnyúló rendszertanát számos elemében átalakító szabályozás lépett életbe 2018-ban, az Nbtv.-t is érdemben módosítva. Egyet lehet érteni az előterjesztéseket benyújtó államtitkár szavaival, miszerint a büntetőeljárás szabályozás átalakítása, az új büntetőeljárás törvényben tervezett reformok mellőzhetetlenné tették a titkos információgyűjtésről szóló ágazati törvények módosítását is. A leplezett eszközöknek az új büntetőeljárásról szóló törvényben kialakított cél- és eszközrendszerére tekintettel az ágazati törvényekben kizárólag a konkrét bűncselekmény gyanújához nem kapcsolódó Tigy szabályrendszere maradt. Az ágazati törvényekben végrehajtott módosítások legfontosabb célkitűzése volt, hogy kijavítsa és magasabb garanciális szintre emelje a Tigy szabályait, amely három főbb pontban foglalható össze. Egyrészt a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés elválasztása a rendészeti vagy nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtéstől, másrészt az új büntetőeljárásról szóló törvényjavaslatban megfogalmazott normatív rendelkezések átvezetése az ágazati törvényekben, harmadrészt pedig a számtalan helyen meglévő következetlenség felszámolása.²¹

Az új Be. újra szabályozta a nyomozó szervek által végrehajtott bűnüldözési célú titkos információgyűjtést. Legjelentősebb változtatásként megszüntette a jogintézmény kettéosztottságát. A bűncselekmények felderítése és bizonyítása érdekében folytatható Tigy-nek az Rtv.-ben lévő szabályait teljes egészében a büntetőeljárás törvénybe integrálta. A büntetőeljárásban a nyomozás előtt egy új eljárás szakasz jelent meg, az előkészítő eljárás, ami egy olyan korlá-

tozott idejű, kifejezetten a nyomozás elrendeléséről szóló döntés meghozatalához szükséges információk összegyűjtését szolgáló eljárás. Mindezekkel párhuzamosan megszüntette a titkos adatszerzés intézményét és bevezette a leplezett eszközöket, mint a büntetőeljárásban folytatott titkos információgyűjtés eszközrendszerét. Az új Be. „a bűnüldözési célú titkos információgyűjtést nem elkülönült, a büntetőeljáráson kívüli eljárásnak tekinti, hanem olyan különleges eszközök, módszerek és erők összességének, amelyek alkalmazása magasabb garanciális erővel bíró szabályok között történhet. A javaslat e különleges eszközöket, módszereket és erőket összefoglaló elnevezéssel leplezett eszközöknek jelöli, [...] A leplezett eszközök alkalmazása olyan, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magánítók, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a büntetőeljárás során végzett különleges tevékenység, amelyet az erre feljogosított szervek az érintett tudta nélkül végeznek.”²²

Az új Be. nem csak az igazságszolgáltatás titkos információgyűjtő rendszerét helyezte új alapokra, hanem hatással volt a Tigy egészére, így a nemzetbiztonsági célú Tigy alrendszerre is, amikor az Országgyűlés elfogadta azt a törvényt, amely az új Be. engedélyköteles eszközeit átültette 2018. július 1-től az Nbtv., Rtv., NAVtv. és Útv. rendelkezései közé.²³

Tekintettel arra, hogy jelen dolgozat az Nbtv. rendelkezéseit vizsgálja, ezért e helyen csak arra vállalkozhatok, hogy nem a Tigy teljes eszközrendszerének, hanem kizárólag a nemzetbiztonsági célú Tigy erői, eszközei és módszerei jogi kereteit vizsgálom meg. Mind ezt azért fontos kiemelni, mert a nemzetbiztonsági célú külső engedélyhez nem kötött Tigy szabályozása lényeges különbségeket mutat a rendészeti célú és a bűnüldözési célú Tigy-hez képest mind erőkben, mind eszközökben, mind pedig módszerekben. A nemzetbiztonságnál felfedezhető olyan eszközök (információkérés, információs rendszerek létrehozása, lehallgatás lakáson kívül), amik más eljárásban nem használhatók. Ellenben nem találhatók meg olyan eszközök (személy helyettesítése, dezinformálás, mesterséges élethelyzetben történtek technikai eszközökkel való megfigyelése), amik más eljárásban viszont igen. Ezzel szemben a külső engedélyhez kötött eszközök törvényi szabályai valamennyi ágazati törvényben, egy kivétellel²⁴ teljes mértékben azonosak.

Az Nbtv. a nem külső engedélyköteles Tigy keretében szinte kizárólag egyszerű felsorolást alkalmaz.

²² Uo. 353. old.

²³ A titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárás törvényvel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 2017. évi XCIII. törvény – In: Magyar Közlöny, 2017. június 27., 100. szám.

²⁴ A postai küldemény ellenőrzésének tárgya a Be. esetében bővebb, hiszen ott postai küldeményt vagy egyéb zárt küldeményt, míg a többi eljárásban postai küldeményt vagy beazonosított személyhez kötött zárt küldeményt lehet ellenőrizni.

²⁰ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (új Be.) 2018. július 1-én lépett hatályba.

²¹ Völner Pál exozéja a titkos információgyűjtés szabályainak módosításáról, 2017. április 24. 14:33.

Tíz pontban sorol fel összesen tíz titkos erőt, eszközt és módszert. Csupán egy-két eszközhöz és erőhöz (külső figyelés, fedőintézmény) párosít minimális eljárási szabályt, a fedőintézmény és fedőokmányhoz korlátozó rendelkezéseket határoz meg, valamint a megbízhatósági vizsgálatokhoz kapcsol minimális külön szabályokat. Ezt követően külső engedélyhez nem kötött lehetőségként meghatározza az ügyész engedélyével köthető megállapodás egyes részletszabályait.

Általános jelenség, hogy az Nbtv. nem tartalmaz rendelkezést ezen eszközök szervezeten belüli engedélyezési rendjére, a végrehajtási határidőkre, az eljárás elrendelésének, végrehajtásának és megszüntetésének feltételeire, az egyes szakaszok ellenőrzési mechanizmusaira. Ezek alapján ismét érdemes Hetesy Zsolt szavait idézni, aki szerint „a nemzetbiztonsági területen is gondot okoz a belső engedélyköteles eszközök nyilvános szabályozásának hiánya,²⁵ e területen az Nbtv-nek továbbra is lényeges adósági mutathatók ki.

A szabályozás további szempontjaként érdemes figyelembe venni, hogy a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés címszó alatt az információgyűjtés erői, eszközei és módszerei ömlesztve található meg, érdemes lenne ezeket külön csoportosítani. Az előnye ennek a megoldásnak abban állhatna, hogy az erők az eszközöktől és módszerektől elválasztva is különböznek, hiszen egy hálózat kiépítése vagy egy fedőintézmény működtetése kevésbé ügyközpontú feladat, mint egy külső figyelés vagy egy nemzetbiztonsági jelleg fedésével végrehajtott környezettanulmány. Ezeket az eljárásokat lényegesen nem az engedélyezési szint jellemzi. A titkos információgyűjtésnek természetes ismérve, hogy megtévesztéssel, fedett személyekkel, titkos kapcsolatokkal, legendák és ürügyek felhasználásával, valamint az ezekhez szükséges fedőokmányokkal és fedőintézményekkel felvértezve működik.

A logikai sort figyelmen kívül hagyó szabályozási mód fedezhető fel például a felsorolás harmadik rendelkezésében, miszerint a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtő tevékenységük teljesítéséhez magánszemélyeket vehetnek igénybe. A rendelkezés alapvetően nem egy információgyűjtő eszközt határoz meg, hanem az információgyűjtésben közreműködő személyi kör meghatározására szolgál. A szolgálatok titkos információgyűjtésének humán erőit jelöli ki, vagyis a szolgálatok velük hivatásos jogviszonyban nem álló személyek bevonásával hálózatokat hozhatnak létre. Logikusan ezt a szabályozást a szolgálatokkal hivatásos jogviszonyban álló fedett ügynökök felhasználására vonatkozó rendelkezéseknek kéne követni, majd a humán erők által felhasználható eljárási és technikai támogató erők jöhetnek.

Az Nbtv-ben jelenleg a „nemzetbiztonsági jelleg

leplezésével információt gyűjthetnek” rendelkezés előzi meg, amely azonban a normavilágosság szempontjából kérdéseket vet fel, mégpedig azért, mert két módon értelmezhető. Egyrészt fedett hivatásos munkatársakkal végrehajtható titkos információgyűjtő tevékenységre történő felhatalmazásként (vagyis a fedett munkatársak alkalmazását, mint humán erőt adja meg), valamint a konspirált környezettanulmány titkos információgyűjtő eszköznek a használatára történő felhatalmazásként. Az Nbtv. esetében arra az értelmezésre kell jutnunk, hogy a gyakorlatban mind a kettőt jelenti, viszont a normavilágosság értelmében egy törvényi rendelkezés nem határozhatja meg egy titkos információgyűjtő eszközt és egyben annak erőit is. Azonban, ha nem bírna két jelentéssel, a nemzetbiztonsági szolgálatok vagy nem végezhetnének konspirált környezettanulmányt vagy nem alkalmazhatnának fedett hivatásos munkatársakat, hiszen az Nbtv.-ben egyikre sincs másik szabály. Ha megvizsgáljuk a teljes jogszabályi környezetet a kérdés eldöntéséhez, akkor az derül ki, hogy a többi ágazati törvény ez alatt a pont alatt a konspirált környezettanulmányt érti és külön szabályozzák a fedett hivatásos munkatárs alkalmazását. A felvetett zavar feloldására jelenthet megoldást, ha a Tigy rendszerének normatív szabályaiban külön alfejezetben kerülnének kidolgozásra az igénybe vehető támogató eljárási, humán és technikai erők.²⁶

A külső engedélyköteles eszközrendszerrel – a nem engedélyköteles eszközöknél tapasztaltakkal ellentétben – a jogalkotó az alrendszerek számára egységes eszközkészletet hozott létre az új Be. elfogadásával és valamennyi ágazati törvény 2018-as módosításával. Korábbi meglévő eszközöket fogalmazott újra, egyes tevékenységeket átpozicionált, valamint létrehozott egy új, a kor kihívásaira válaszoló titkos információgyűjtő eszközt az információs rendszereken kezelt adatok titkos megismerése érdekében. Ennek köszönhetően, a szolgálatok információgyűjtő igényeit széles körben lefedő jogállami keretek között alkalmazható modern eszközrendszerrel rendelkeznek. A jogi szabályozás lényegében megfelel a tőle elvárt jogállami követelményeknek és valóban csak nagyítóval lehet találni olyan részemeket, ahol valamilyen javítás lehetne indokolt.

A titkos kutatás esetében felvethető például, hogy a jogalkotó nem szűkíti-e le feleslegesen a megkutatatható helyiségek körét csak a lakásra, egyéb helyiségre, bekerített helyre és magánjárműre, hiszen e korlátozásnak sem elvi sem gyakorlati indokára nem találunk indoklást a szakirodalomban.

A hely titkos megfigyelése kapcsán a helyiség-lehallgatás és a vizuális megfigyelés kettőssége emelhető ki. Míg a nemzetbiztonsági szolgálatok a beszélgetéseket annak helyszínétől függetlenül bárhol le-

²⁶ E címszó alatt kell tárgyalni a titkos kapcsolatot, a fedett hivatásos állományú munkatársakat, a csapdát, a személyesérét, a fedőokmányt, a fedőintézményt, a jelzés elhelyezését, a dezinformálást, az ürügyet, a legendát és a büntetlenségi megállapodást.

²⁵ HETESY 28. o.

hallgathatják (hiszen az Nbtv. a külső engedélyköteles megfigyelés körébe nem eső helyszíneken a beszélgetések lehallgatására tartalmaz szabályokat, ezért beltéren miniszteri engedéllyel és kültéren enélkül egyaránt lehallgatásokat végezhetnek), addig a vizuális megfigyelésre ez már nem igaz, hiszen nincs nem külső engedélyköteles párja. A nem engedélyköteles konspirált figyelés eszköze ugyanis nem ad felhatalmazást lakásnak nem minősülő helyiségben történő ellenőrzésére.²⁷

Az Nbtv. részletes eljárási szabályokat fogalmaz meg következő részeiben a külső engedélyköteles titkos információgyűjtés folytatásához, kezdve az engedélyezés rendjétől, a végrehajtás időtartamán át egészen az eljárás megszüntetéséig, valamint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat speciális szerepére vonatkozóan. Majd az érdemi rendelkezések utolsó címeiben a nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés részletszabályai találhatók. Mindkét rész közös jellemzője, hogy az utóbbi években különböző bírósági eljárások tárgyát képezte, az engedélyezési szisztémáról a Strasbourg-i Bíróság hozott határozatot, míg a nemzetbiztonsági ellenőrzések egyes kérdései az Alkotmánybíróságot járták meg.

6. Bírósági ítéletek az Nbtv. alaki jogi fejezeteinek egyes rendelkezéseiről

A Strasbourg-i Bíróság 2016-ban hozott ítéletet a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben, ahol a kérelmezők formailag a Terrorrelhárítási Központ (TEK) vonatkozó igazságügyi-miniszteri engedélyezési eljárás ellen nyújtottak be panaszt. A Strasbourg-i Bíróság vizsgálata nem szigorúan a TEK eljárására vonatkozó rendelkezések voltak, hanem közvetlenül az Nbtv. rendelkezéseit értelmezte és a teljes nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazási eljárásairól és azok miniszteri engedélyhez kötöttségéről hozott határozatot.²⁸ Az eljárása befejezésekor arra a következtetésre jutott, hogy „Mivel az intézkedések köre gyakorlatilag bárkire kiterjedhet, mivel az intézkedések elrendelése teljes egészében a végrehajtó hatalom hatáskörében történik, mégpedig a szigorú szükségesség elvének mérlegelése nélkül, mivel a legújabb technológiák révén a Kormány akár az intézkedés eredeti hatályán kívül eső személyekről is könnyedén és tömegesen szerezhet adatokat, és mivel nemhogy bírósági,

de semmilyen egyéb hatékony jogorvoslati lehetőség nem biztosított, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy megsértették az Egyezmény 8. cikkét.”²⁹

A Strasbourg-i Bíróság megítélése szerint a magyar nemzetbiztonsági célú Tigy egyes jogintézményeinél a törvényesség (azon belül is az előreláthatóság), a szükségesség és az ellenőrizhetőség alapelveknek való megfelelés lehet problémás. Így egyrészt a végrehajtó hatalmon belül kialakított engedélyezési mechanizmus nem felel meg az ellenőrzöttség alapelveknek,³⁰ másrészt pedig az alkalmazott ellenőrzési mechanizmusok hiányosak és átalakításra szorulnak.³¹

A Strasbourg-i Bíróság mellett az Alkotmánybíróság (AB) is többször foglalkozott az Nbtv. nemzetbiztonsági ellenőrzéséről szóló egyes rendelkezéseivel. Legelső alkalommal még 2014-ben, amikor az alapvető jogok biztosa fordult az AB-hoz, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés (ellenőrzés) szabályait módosító 2013. évi LXXII. törvény (Nbtvmód.) egyes rendelkezései alaptörvény-ellenesek. A biztos alkotmányellenesnek ítélte, hogy az Nbtvmód. hatálybalépésével az ellenőrzés a foglalkoztatási jogviszony fennállása alatt folyamatosan végezhető lett volna, aminek megállapításaival szemben az érintett bírósághoz fordulásának jogát kizárták volna, valamint a belügyminisztertől független szervek esetében az ellenőrzés alá eső jogviszonyok meghatározásához a belügyminiszter jóváhagyására lett volna szükség. A megtámadott rendelkezéseket az AB olyan súlyosan alkotmányellenesnek vélte, hogy a biztos indítványra az érdemi határozat meghozatala előtt a 19/2013. (VII. 19.) AB határozatban az Nbtvmód. 9. és 13. szakaszainak hatálybalépését felfüggesztette. Az AB végül az eljárásában a miniszteri jóváhagyás elleni panasz kivételével az indítványt megalapozottnak találta és megsemmisítette az érintett rendelkezéseket a 9/2014. (III. 21.) sz. határozatában. Véleménye szerint a bevezetendő szabályok az ellenőrzés folyamatosságának az előírásával és a Tigy biztosításával túlméntek a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog szükséges és arányos korlátozásának mértékén. Olyanoknál is lehetővé tették volna a legsúlyosabb személyiségi jogokba való beavatkozást a folyamatos megfigyelés és a készletező adatgyűjtés biztosításával, akikkel szemben terhelő adat nem merült fel.

A 12/2017. (VI. 19.) AB határozat szintén a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogintézményét érintette, miután a Kúria elnöke utólagos normakontroll keretében kezdeményezte az Nbtv.-ben a bírókra vonatkozó nemzetbiztonsági ellenőrzés és felülvizsgálati eljárás rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességének megállapítását azok után, hogy a 2013-ban bevezetett rendelkezés a teljes bírói karra kiterjesz-

²⁷ A téma kifejtését lásd bővebben: Solti István: Titkos információgyűjtés, elvei, eszközei és módszerei, alkalmazásuk a nemzetbiztonsági munkában, PhD dolgozat, NKE, Budapest, 2018.

²⁸ Az Rtv.-ben felsorolt esetekben a TEK az Nbtv. szabályai szerint végzi a titkos információgyűjtést, ami valamennyi nemzetbiztonsági ügyben releváns.

²⁹ SZABÓ ÉS VISSY 89. pont.

³⁰ Uo. 75. pont.

³¹ Uo. 82. pont.

tette a nemzetbiztonsági ellenőrzési kötelezettséget. Indítványában rámutatott, hogy előre nem határozható meg az ellenőrzés alá eső bírók száma, valamint az elrendelő és vizsgált személyi kör, ami önkényes döntéseket eredményezhetett volna. Megítélése szerint a szabályozás sértette a jogállamiság, a jogbiztonság és a hatalommegosztás elvét, valamint a bírói függetlenséget.

Az AB megállapította, hogy a megtámadott rendelkezések fő szabállyá tették a bírók ellenőrzését, ami sértette a magánszféra tiszteletben tartásáról szóló alapjogot, a bírói függetlenséget és az ennek részét képező elmozdíthatatlanság intézményét. Az AB megsemmisítette az inkriminált rendelkezéseket 2018. június. 29-i jövőbeli hatállyal.

Az ügyben az AB a nemzetbiztonsági érdek és a felvetett alapjogi sérelem közti mérlegelést végezte el. Megállapította, hogy az Alaptörvényből nem vezethető le olyan nemzetbiztonsági érdek, amely indokoltá tenné a bírók korlátozásmentes ellenőrzését. Álláspontja szerint a szabályozás akkor alkotmányos, ha az ellenőrzés alá tartozó bírók körét egyértelműen meghatározza, mégpedig annak figyelembevételével, hogy mely bírók járnak el nemzetbiztonsági szempontból érzékeny ügyekben vagy látnak el ilyen beosztást. Indoklásában kifejtette, hogy a jogalkalmazás visszaélésekre adhatott lehetőséget, amely nem egyeztethető össze a bírói függetlenséggel és azzal, hogy bírókat csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárással lehet elmozdítani.

Hasonló sorsra jutottak alapján az ügyészekre vonatkozó különleges nemzetbiztonsági ellenőrzési szabályok az AB 2018-ban hozott másik határozata.³² Ebben az esetben az ügyészekre előírt automatikus megszüntetési eseteket vizsgálta felül a taláros testület és elfogadta az indítványt benyújtó legfőbb ügyész észrevételeit.

A bírósági ítéletek alapján eltérő következtetés vonható le a Tigy szabályrendszerére és a nemzetbiztonsági ellenőrzésre. Az első esetben a jogalkotóra vár egy új, a nemzetközi egyezmények szerint is megfelelő ellenőrzési és engedélyezési mechanizmus kidolgozása, míg a második esetben az AB kijavította az Nbtv. hibáit, viszont újabb lényeges szabályozási kérdések merültek fel Laufer Balázs okfejtése során.

7. Összegzés

A tanulmányban több szempont szerint jártam körbe az Nbtv. jelenével és jövőjével kapcsolatos kérdéseket. Először megvizsgáltam az Nbtv.-nek mint jogszabálynak a dinamikáját, annak érdekében, hogy megállapítható legyen képes-e stabilitásával, átlát-

hatóságával és kiszámíthatóságával továbbra is biztos alapokat nyújtani a nemzetbiztonsági szféra szervezetei és tevékenységei számára. A statisztikai adatokból az a következtetés vonható le, hogy a jogszabály még képes ellátni feladatát, de már korántsem ideális az állapot. Esetleges újabb jogintézmények beemelése, a meglévők átalakítása már a jogszabály további szétfeszítése nélkül nem igazán oldható meg.

A statisztikai adatokból szembeűnő az a megállapítás is, hogy jellemzően a szervezeti szabályozással foglalkozó részben merülnek fel ilyen problémák. Ezek a területek jóval több alkalommal és jelentős terjedelemben voltak átvariálva, jellemzően az utolsó tízéves időszakban. Ezzel szemben az 53. szakasszal kezdődő részek jóval kisebb mértékben vannak kitéve az újabb behatásoknak.

Ezt követően az Nbtv. egyes részeit vizsgáltam meg, ahol kimutathatók olyan szabályozási területek, amelyeknél nincs szükség lényegi változtatásokra. Viszont található több olyan területet, ahol a rendelkezéseket még inkább meg kéne feleltetni a mai kor követelményeinek, illetve olyanokat is, amelyekről az idő bebizonyította, hogy csak a helyet töltik, de érdemi funkcióval nem rendelkeznek. Azt is ki lehet jelteni, hogy számában és jelentőségében több olyan részt találni, ahol érdemi változtatásokra volna szükség, valamint beazonosítható számos olyan terület is, ami jogi szabályozást igényelne.

Mindezek következtében több érv mutat abba az irányba, hogy a jelenleg hatályos Nbtv. leváltására valóban érkezett az idő. Ennek során érdemes azt a jogalkotó kívánalmat is továbbgondolni miszerint „A titkos információgyűjtés átfogó reformjának egyik koncepcionális eleme, hogy a titkos információgyűjtést szabályozó valamennyi törvény azonos módon határozza meg e különleges tevékenységet és folytatásának általános feltételeit.”³³

E gondolatból ugyanis az is következhet, hogy megfontolandó az alaki és az anyagi jogszabályok egymástól érdemben való elkülönítése, vagyis a titkos információgyűjtés önálló jogszabályba történő foglalása. Ezzel a megoldással egyrészt megszüntethető lenne az egyes ágazati törvényekben történő szabályozásból adódó törvényszerű ellentmondások feloldása, másrészt a gyakoribb átalakításnak kitett szervezetrendszer miatti bizonytalanság kevésbé érintené az eljárási szabályok összességét.

³² 19/2018 (XI. 12.) AB határozat.

³³ T/15054. számú törvényjavaslat, a titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárás törvényvel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról, 72. old.