

MÁRTON ANDRÁS¹ – DÁVID FERENC²

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kulcsfontosságú megállapításai a titkos információgyűjtés engedélyezési eljárásával kapcsolatban (Szabó és Vissy kontra Magyarország)

Az ítélet alapjául szolgáló kérelem

Dr. Szabó Máté és dr. Vissy Beatrix magyar állampolgárok, az Eötvös Károly Kutatóintézet munkatársai 2014. május 13-án terjesztették elő kérelmüket az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: Bíróság).³ Ebben előadták, hogy a 2011-ben létrejött Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) az 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv.) 7/E. és 63. §-a szerinti titkos információgyűjtésre való joga sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 8. cikkében szereplő magán- és családi élet védelméhez fűződő jogot.

Az említett jogszabályi rendelkezés a TEK titkos információgyűjtési joga kapcsán megkülönbözteti a bűnüldözési célú adatszerzést és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtést. Az Rtv. 7/E. § (2) bekezdése szerinti eljárást csak meghatározott bűncselekmények felderítése érdekében és bíró engedélye mellett lehet alkalmazni. Ezzel szemben az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése szerinti eljárás konkrét bűncselekményhez nem kell, hogy kapcsolódjon, továbbá a titkos információgyűjtést sem bíró, hanem az igazságügyi miniszter engedélyezi.

A kérelmezők szerint a hatályos szabályozás alapján sor kerülhet potenciálisan az ő indokolatlan megfigyelésükre is, tekintettel arra, hogy az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése aránytalanul széles körben határozza meg a titkos információgyűjtéssel meg-

figyelhető személyek körét. A kérelmezők ennek alátámasztására hivatkoztak a Bíróság által a Malone-ügyben tett megállapítására, miszerint a „magánélethez való jog titkos megfigyeléssel való korlátozása csak akkor áll összhangban az Egyezményvel, ha a korlátozást a törvény kellő részletességgel meghatározza.”⁴

Emellett a kérelmezők sérelmezték, hogy az említett szabályozáshoz nem kapcsolódik megfelelően kidolgozott kontrollmechanizmus és jogorvoslati rendszer. Megítélésük szerint nem felel meg a hatalmi ágak elválasztása elvének, hogy a titkos információgyűjtés előzetes engedélyezését a kormány egyik tagja, jelen esetben az igazságügyi miniszter végzi, mert annak az eljárása nem tekinthető függetlennek a végrehajtó hatalomtól.⁵

A TEK eljárásával szemben igénybe vehető jogorvoslattal

összefüggésben kifogásolták, hogy az nem felel meg az „érdemi és hatékony jogorvoslat” követelményének, tekintettel arra, hogy a titkos információgyűjtéssel szemben benyújtott panasz utólagos parlamenti bizottsági ellenőrzése vagy ombudsmani kivizsgálása nem tekinthető ugyanakkora mértékű garanciának, mint a független bírósági eljárás.

A kérelmezők az említett intézményi megoldások hatékonysága kapcsán fennálló aggályuk alátámasztására bizonyítási eszközt terjesztettek elő, ami szerint a magyar törvényhozás illetékes bizottsága és az ombudsman sohasem foglalkozott az Rtv. 7/E. §-a alapján folytatott titkos információgyűjtéssel kapcsolatos panasz kivizsgálásával.⁶

A Bíróság a kérelemmel összefüggésben több érdemi következtetést is levont az ítéletében, azonban a jelen tanulmány kizárólag a titkos információgyűjtés külső engedélyezésével és az ahhoz kapcsolódó jogorvoslattal összefüggő megállapítások vizsgálatára szorítkozik.

A magyar Alkotmánybíróság döntése

A kérelmezők 2012. június 15-én alkotmányjogi panaszt terjesztettek a magyar Alkotmánybírósághoz a kérelemmel megegyező tartalommal. Ezzel a kérelmezők kimerítették a belső jog által biztosított jogorvoslati rendszert. Az Alkotmánybíróság 2013. november 22-én hozott határozatában csak egy

¹ Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, doktorandusz.

² Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszék, óráadó.

³ Szabó and Vissy v. Hungary (application no. 37138/14).

⁴ Malone v. The United Kingdom (application no. 8691/79); lásd még: PÁSZTOR 2017. 100–103.

⁵ Szabó and Vissy v. Hungary 13.; SOLTI 2019. 159–160.

⁶ Szabó and Vissy v. Hungary 46.

tekintetben adott helyt a panasznak, a többi vonatkozásban azt elutasította.

Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a TEK által ellátandó nemzetbiztonsági jellegű feladatok lényegesen szélesebb kört ölelnek fel, mint az egyes bűncselekmények felderítése. Érvéle szerint a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés során az észlelteket nem azok büntetőjogi relevanciája szempontjából kell értékelni, így azoknak nem is kell valamilyen bűncselekményhez kötődniük. Az Alkotmánybíróság hivatkozott a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 74. §-ában szereplő nemzetbiztonsági érdek fogalmára. Ennek a tartalma rész-egész viszonyban áll az állami büntetőmonopóliummal, mert a nemzetbiztonsági érdek köre lényegesen szélesebb területet fed le.⁷

A külső kontroll hiánya kapcsán az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az Nbtv.-ben szereplő panaszjogot a titkos információgyűjtés érintette közvetlenül gyakorolhatja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) felé, amely köteles a panaszt kivizsgálni. Az Nbtv. külön rendelkezik arról, hogy a Bizottság a panasz kivizsgálása során részletes tájékoztatást kérhet az érintett minisztertől és a TEK vezetőjétől, továbbá a Bizottság köteles a vizsgálat eredményéről tájékoztatni a panaszost.⁸ Az Alkotmánybíróság két releváns tény nem vett figyelembe az érvelése kialakításakor. Az első, hogy a panaszt első fokon a TEK-et irányító miniszternek kell benyújtani, aki 30 napon belül köteles dönteni annak tárgyában.⁹ Ezt követően a miniszteri döntéssel szemben fordulhat a panaszos a Bizottsághoz. A Bizottság pedig nem folytat automatikusan vizsgálatot a panasszal kapcsolatban, hanem kizárólag a tagjai harmadának támogatása esetén. Aggályossá teszi ezt a kétszintű rendszert továbbá, hogy a titkos információgyűjtés tényéről a TEK nem köteles tájékoztatni az érintett személyt annak befejezését követően, melyre tekintettel lényegében eliminálja a panaszjog gyakorlásának lehetőségét.¹⁰

Az Alkotmánybíróság a határozatában külön kitért az ombudsman eljárási lehetőségére. Eszerint az ombudsman a TEK-et érintő vizsgálata során megismerheti a titkos információgyűjtés iránti kérelmet és az igazságügy-miniszteri engedélyt egyaránt, így az ombudsman általi hatékony vizsgálatnak, de jure nincsen akadálya.¹¹ Az alapjogi biztos az általa vizsgált ügyeket az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38. §-ában foglalt feltételek teljesülése esetén éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha a visszasság feltárása minősített adatot érintene, az ügyet az alapvető jogok biztosa éves beszámolójával egyidejűleg terjeszti fel a Bizottság részére.

Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a Bizottság és az ombudsman eljárása megfelelő garanciát jelent az érintettek magánéletéhez való jogának tiszteletben tartásához,¹² így az Alkotmánybíróság kizárólag abban a tekintetben adott helyt a kérelemnek, hogy az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése alapján enge-

délyezett titkos információgyűjtést a miniszternek részletes indokolással kell alátámasztania.¹³

Speciális szervezet

A Bíróság az ügyben külön nem tette a vizsgálat tárgyává, hogy a TEK működése a különleges hatáskörei miatt mennyiben feleltethető meg a jogállamiság kritériumainak. Megítélésünk szerint azonban ennek bemutatása indokolt, mert ez alapján igazolható a kérelmezők azon feltevése, miszerint ők is potenciális célpontjai lehetnek a TEK által folytatott indokolatlan és aránytalan titkos információgyűjtésnek.

A TEK a magyar rendőrség szervezeti egységeként 2011. január 1-jén jött létre.¹⁴ A hatáskörét az Rtv. 7/E. §-a határozza meg.¹⁵ Eszerint a szervezet feladatkörébe tartozik a törvényben meghatározott bűncselekmények felderítése, megszakítása és az elkövetők elfogása. Emellett ellátja az általános rendőri feladatokat ellátó szervezetek megkeresésére a fegyveres bűnelkövetők elfogását, valamint egyes állami vezetők és családtagjaik személyi védelmét. Közreműködik továbbá a magyar állampolgárok életét és testi épségét Magyarország területén kívül fenyegető fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében és a hazatérésük biztosításában.¹⁶

A tevékenysége központi eleme, hogy felderíti Magyarország területén a terrororganizációkat, magánszemélyek vagy csoportok terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit, és megakadályozza, hogy ezek terrororganizációk működését anyagi eszközzel vagy más módon elősegítsék.¹⁷ A már említett Rtv. 7/E. § ab) alpontja szerint a TEK feladatkörébe tartozik a terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvés megelőzése, felderítése és elhárítása egyaránt. Ennek a feladatának az ellátása érdekében titkos információgyűjtésre jogosult.¹⁸ Az engedélyezés kapcsán a jogalkotó különválasztotta a bíróság és az igazságügyi miniszter által engedélyezett titkos információgyűjtést. Az Rtv. 63. § (6) bekezdése alapján egyes nagy tárgyi súlyú bűncselekmények megelőzése, felderítése és megszakítása érdekében a TEK az Rtv. 63. § rendelkezései szerint folytathat titkos információgyűjtést.¹⁹ Az Rtv. a rendőri szervezetek kizárólag bírói engedéllyel teszi lehetővé az ilyen tevékenység folytatását, így ez a követelmény áll fenn a TEK esetében is.²⁰

Ezzel szemben az Rtv. 63. § (7) bekezdése alapján a TEK jogosult titkos információgyűjtésre az igazságügyi miniszter engedélyével azokban az esetekben, amikor megelőzi és felde-

13 32/2013. (XI. 22.) ABH, 1.

14 2010. évi CXLVII. törvény egyes rendelkezési tárgyú törvények módosításáról.

15 2011. évi CCVII. törvény egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról.

16 Rtv. 7/E. § a)–d) pont.

17 Rtv. 1. § (2) bekezdés 15. pont a)–c) alpont.

18 Rtv. 7/E. § (2) bek. és Rtv. VII. fejezet.

19 Lásd: az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja idesorolja a hatályos büntető jogunk, a 2012. évi C. törvény 190–191. §§, 314–319. §§, 320. §, 331. § szerinti bűncselekményeket, úgy mint: emberrablás és emberrel rablás feljelentésének elmulasztása, terrorcselekmény, terrorcselekmény feljelentésének elmulasztása, terrorizmus finanszírozása, jármű hatalomra kerítése, háborús uszítás.

20 Rtv. 63. § (2) bekezdés b) pont.

7 32/2013. (XI. 22.) ABH, 28; 48–50.

8 Nbtv. 14 §.

9 Nbtv. 11 § (5) bekezdés.

10 SOLTI 2019. 156–157.

11 Ajbt. 23. § (2) bekezdés.

12 32/2013. (XI. 22.) ABH, 122.

ríti azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a külföldön rekedt vagy fogva tartott magyar állampolgárok kiszabadításához szükséges, külföldi eredetű információkat.²¹ Összefoglalva, az Rtv. bírói engedélyt követel meg azokban az esetekben, amikor a TEK a Büntető Törvénykönyvben szereplő bűncselekmény megakadályozása vagy felderítése során jár el, míg igazságügyi miniszteri engedélyhez köti a titkos információgyűjtést akkor, amikor a veszély még absztrakt, vagyis nem beszélhetünk bűncselekmény előkészületéről.

A TEK terrorizmus felderítésre kiterjedő hatásköre abban a tekintetében sem minősül hagyományos rendőri feladatnak, hogy a bűncselekmény gyanúját megelőzően is végezhet titkos információgyűjtést, annak biztosítása érdekében, hogy a kiemelt tárgyi súlyú bűncselekmények lehetséges elkövetői beazonosíthatók legyenek. Az Rtv. kimondja, hogy a TEK nyomozó hatósági jogkört nem gyakorolhat, vagyis a hagyományos nyomozati munkában nem működhet közre.²²

A TEK jogállásának tisztázása kapcsán érdemes szem előtt tartani, hogy az Rtv. 2011. évet megelőzően egységesen határozta meg a szabályokat a rendőrség egészére, és csak kormányrendeletben, illetve miniszteri rendeletben került sor a rendőrség különleges feladatokat ellátó szervezeti egységeire vonatkozó szabályok megállapítására. Ebben az időszakban a terrorizmus felderítésével kapcsolatos feladatokat a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény hatálya alá tartozó Nemzetbiztonsági Hivatal és a Nemzeti Nyomozóiroda látta el, míg a fegyveres bűnelkövetők elfogása a Terrorelhárító Szolgálat (a továbbiakban: TESZ) feladata volt. A TESZ nem rendelkezett nyomozati jogkörrel, és nem folytatott titkos információgyűjtő tevékenységet sem.

Az Rtv. 2011 óta a TEK-et, mint „terrorizmuselhárító szerv” a rendőrség részeként említi.²³ A rendőrség egyes szervezeti egységei közül jelenleg ez az egyetlen, amelyik az Rtv.-ben szereplő esetekben a titkos információgyűjtést a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerint folytathatja, az Rtv.-ben szereplő szabályozás helyett.²⁴ A rendőrség nyomozási feladatokat végző szervezeti egységeinek ezzel szemben az Rtv. rendelkezései szerint bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre van kizárólag jogosultságuk.²⁵

A magyar jogalkotás a szocialista politikai és gazdasági rendszerrel való szakítást követően konzekvens volt abban a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség szabályozását tekintve, hogy a két ágazatot teljesen elkülönítve kezelte. A büntetőeljárás jog szempontjából ez azt jelentette, hogy a rendőrség szervei az Rtv.-ben és a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltak szerint folytathattak titkos információgyűjtést a nyomozásukat megelőzően a gyanú megalapozásáig. A gyanú megalapozását, és a nyomozás elrendelését követően „titkos adatszerzést” folytathattak lényegében azonos eszközökkel. Fontos, hogy az Rtv. rendszerében mindkét eljárás szakaszban érvényesült a bírói felügyelet. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény lehetőséget teremt a

büntető törvénykönyv hatálya alá nem tartozó esetekben is a titkos információgyűjtés nemzetbiztonsági érdekből történő folytatását. Az Nbtv. ugyan egyes bűncselekmények felderítése kapcsán szintén előírja a bírói engedélyt, de a nemzetbiztonsági érdekből folytatott titkos információgyűjtés kapcsán ez szűkebb körben érvényesül a törvényben, mint az igazságügyi miniszteri engedélyezés.

Annak biztosítása érdekében, hogy a lényegesen absztraktabb szabályozás mellett tevékenykedő nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai ne mosódjanak egybe a nyomozásokat folytató rendőri szervek feladataival, az Nbtv. kifejezetten előírja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok nyomozást nem folytathatnak.²⁶ Ugyanezen okból a büntetőeljárás törvény sem említi a nemzetbiztonsági szolgálatokat a nyomozó hatóságok zárt felsorolásában.²⁷

Sem a rendszerváltozást követő átmeneti szabályozás,²⁸ sem az Nbtv. 1995. évi hatálybalépése óta a TEK megalakításáig nem volt arra példa, hogy a jogalkotó olyan rendelkezést léptetett volna életbe, ami a két ágazat közti határvonal elmosódását eredményezte azzal, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokra irányadó szabályokat alkalmazhatóvá tette a rendőrség egyes szervezeti egységei, konkrét esetben a TEK tekintetében.

Az Egyezmény követelményei

A Bíróság a kérelemben foglaltak alapján azt vizsgálta, hogy a TEK-re vonatkozó szabályok valóban lehetővé teszik-e, hogy bárki érdemi indok nélkül alanyává váljon a titkos információgyűjtésnek, továbbá azt, hogy az így folytatott információszerezéshez kapcsolódik-e megfelelő kontrollmechanizmus.

A Bíróság a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos beadványok vizsgálatakor konzekvensen az Egyezmény 8. cikkének megsértését vizsgálja. Eszerint „mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák”.²⁹ Az absztrakt alapjogi rendelkezéshez kapcsolódik a 8. cikk (2) bekezdése, ami részletes feltételrendszert állapít meg a jogkorlátozás egyezménnyel való összeegyeztethetőségének megállapításához. Ezt a rendelkezést, mint alapjogi tesztet használta a Bíróság több korábbi eljárásában.

Az említett rendelkezés pontosan meghatározza, hogy a 8. cikk (1) bekezdése szerinti jogok korlátozására kizárólag „hatóság”, vagyis állam által arra feljogosított szerv jogosult. Ezek a szervezetek is kizárólag a „törvény által meghatározott esetekben” alkalmazhatnak alapjogkorlátozó intézkedést. Utóbbi kapcsán érdemes megemlíteni, hogy az Egyezmény kifejezetten ezeknek az eseteknek a „törvénybe”, vagyis népképviselői szerv által megalkotott normába foglalását követeli meg. Az Egyezmény ezzel kizárja annak a lehetőségét, hogy a végrehajtó hatalom valamely szerve rendeleti úton határozza meg ezek körét.

Az Egyezmény említett 8. cikk (2) bekezdése végül taxatív felsorolja azokat a védendő értékeket, amelyek védelme meg-

21 Rtv. 7/E. § a) pont ad) alpont és e) pont.

22 Rtv. 7/E. (2) bekezdés.

23 Rtv. 4. § (2) bekezdés.

24 Rtv. 63. § (7) bekezdés.

25 Rtv. 63. § (1)–(2) bekezdés; lásd még: GYURCSÓ 2011. 126–151.

26 Nbtv. 31. § (1) bekezdés

27 A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 34. §

28 Lásd: 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról, továbbá lásd még: 26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról

29 Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikk (1) bekezdés.

alapozhatja a 8. cikk (1) bekezdésében szereplő alapjog korlátozását. Ezek a „nemzetbiztonság, a közbiztonság, az ország gazdasági jóléte”, továbbá bűncselekmény vagy zavargás megelőzése, valamint a közegészség, közérkölc, mások jogainak és szabadságának védelme”. Az Egyezmény a 8. cikk (2) bekezdésében a jogkorlátozás jogszerűségét annak „szükségességétől” is függővé teszi, vagyis megköveteli az érintett állami hatóságtól, hogy kizárólag abban az esetben korlátozza az érintettek Egyezmény 8. cikk (1) bekezdésében szereplő jogait, amennyiben a remélt eredmény más módon nem tűnik elérhetőnek.

A Bíróság az eljárása során megállapította, hogy a fenti követelmények teljesülnek a magyar jogban. A TEK törvényben létrehozott és szabályozott állami hatóság,³⁰ aminek törvény biztosítja az alapjog-korlátozó hatáskört.³¹ Az alapjog-korlátozó intézkedést pedig az Egyezmény 8. cikk (2) bekezdésben szereplő védendő érték, a közrend és közbiztonság védelmében alkalmazhatja.³²

A „szükségesség” követelménye kapcsán a Bíróság követelményként határozta meg a korábbi ítéleteiben, hogy azt szűken kell értelmezni, vagyis az alapjog-korlátozó intézkedésnek közvetlenül kell szolgálnia a demokratikus intézmények védelmét.³³ Ugyanakkor a nemzeti jognak a jogkorlátozás kapcsán olyan garanciális elemeket kell tartalmaznia, amelyeknek köszönhetően a titkos információgyűjtésre kizárólag azokban az esetekben kerülhet sor, amikor az a demokratikus intézmények védelme miatt szükséges.³⁴ Ennek meghatározásával a Bíróság a „szükségesség” kategóriáját olyan módon konkretizálta, hogy az absztrakt fogalom helyett a kontrollmechanizmusok és jogorvoslati lehetőségek érdemi és hatékony érvényesülését követelte meg.

Az ítélet

A kérelmezők az Egyezmény 8. cikkében meghatározott követelmények mellett arra is hivatkoztak a beadványukban, hogy a vitatott szabályozás aránytalanul széles körben teszi lehetővé a titkos megfigyelés alkalmazását azzal, hogy az érintettek körét csak absztrakt módon határozza meg, és mindez érdemi jogorvoslat és kellően független előzetes vizsgálat nélkül valósul meg. A 8. cikk (2) bekezdésében szereplő feltételek teljesülésén túlmenően a Bíróság három szempont alapján vizsgálta meg az Rtv. 7/E. § (3) bekezdését és az annak alkalmazásához kapcsolódó jogszabályokat. Ezek az alanyi kör indokolatlanul absztrakt meghatározása, a tevékenység kontrolljában részt vevők végrehajtó hatalomhoz fűződő viszonya, valamint az érdemi és hatékony jogorvoslat léte voltak.

Az intézkedéssel érintett alanyok körének meghatározása kapcsán a Bíróság a korábbi gyakorlatában megállapította, hogy a nemzeti jognak kellően világosnak kell lennie ahhoz, hogy az állampolgárok számára „előre látható” legyen, milyen körülmények között válhatnak a jogkorlátozó intézkedés alanyává.³⁵ Ezt

a követelményt a mostani ítéletben a Bíróság annyiban árnyalta, hogy a jelentős súlyú bűncselekmény, vagyis a terrorizmus esetében elfogadhatónak minősítette az alanyi kör absztrakt meghatározását is. Ezekben az esetekben az „állampolgár számára biztosított előreláthatóság” nem értelmezhető olyan tágan, hogy a jogalkotónak részletesen fel kelljen sorolni azokat az élethelyzeteket és közreműködői magatartásokat, amelyek miatt sor kerülhet a jogkorlátozó intézkedésre.³⁶

A kérelmezők által sérelmezett Rtv. 7/E. § (3) bekezdése alapján folytatott titkos megfigyelés kapcsán a Bíróság azonban megállapította, hogy az abban szereplő „érintett” kifejezés ténylegesen bárkire kiterjedhet, így az valóban lehetőséget teremt az állampolgárok kellő indok nélküli és tömeges megfigyelésére. A Bíróság a vizsgálata során megállapította, hogy a magyar jogban az „érintett” kifejezésnek nincs írott értelmezési gyakorlata. További aggályként határozta meg, hogy a titkos információgyűjtés engedélyezését kérő hatóságnak nem kell bizonyítania az érintettnek minősített személy és a terrorizmushoz köthető konkrét magatartás közti kapcsolatot. Ugyanígy nem kell bizonyítania azt sem, hogy a megfigyelés lehetőséget teremt a terrorizmus valamely formájának megelőzésére.³⁷

A Bíróság a titkos információgyűjtéssel összefüggésben megvalósuló kontroll kérdését összekapcsolta a hatékony jogorvoslat követelményével. A megállapítása szerint a magyar szabályozás egyik központi hiányossága az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése szerinti titkos információgyűjtés tekintetében a bírósági felügyelet hiánya. Az információgyűjtés előzetes engedélyezése az igazságügyi miniszter, míg az azzal szembeni utólagos panasz kivizsgálása első fokozaton a belügyminiszter feladata, vagyis mind az előzetes mind pedig az utólagos kontrollmechanizmusban a kormány valamely tagja vesz részt, így azok nem felelnek meg a függetlenség követelményének.

A Bíróság a korábbi döntéseiben is megállapította, hogy nem eredményezi automatikusan az Egyezmény sérelmét, amennyiben az engedélyező nem bíróság, azonban az engedélyt megadó hatóságnak kellően függetlennek kell lennie végrehajtó hatalomtól.³⁸ Ennek a részletesebb értelmezését a Bíróság a Dumitru Popescu-ügyben adta meg, amiben egy kétlépcsős rendszert határozott meg. Fő szabályként fenntartotta ekkor, hogy az engedélyezőnek a végrehajtó hatalomtól függetlennek kell lennie. Azonban kivételként elfogadhatóak minősítette az olyan eseteket is, amikor ez a függetlenség a kormánytól nem állapítható meg, azonban az ilyen engedélyező tevékenységét már egy ténylegesen független hatóságnak vagy bíróságnak kell felügyelnie.³⁹

Így a Bíróság ebben a döntésében is fenntartotta ezt a követelményt azzal, hogy a megfigyelés engedélyezését fő szabályként független bíróság kell, hogy elvégezze, míg az ettől eltérő megoldások kivételt képeznek. Ilyen esetekben pedig az engedélyező szervek „független jellegét” külön meg kell vizsgálni.⁴⁰ Ezzel összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy a hatályos magyar jogban nem áll rendelkezésre ilyen jellegű kontrollme-

30 Rtv. 4. § (1) bekezdés

31 Rtv. 63. §

32 Alaptörvény 46. cikk.

33 Klass and others v. Germany (application no. 5029/71) 42.

34 Roman Zakharov v. Russia (application no. 47143/06) 236.

35 Roman Zakharov v. Russia 229.

36 Szabó and Vissy v. Hungary 64.

37 Szabó and Vissy v. Hungary 76.

38 Roman Zakharov v. Russia 258. és Klass and others v. Germany 51.

39 Dumitru Popescu v. Romania (application no. 71525/01) 70–73.

40 Klass and others v. Germany 42.

chanizmus.⁴¹ A végrehajtó hatalom tagjaként az igazságügyi miniszter politikai felelősséget visel ugyan az engedélyezésért, azonban az általa végzett felügyeleti tevékenység nem tekinthető a kormány érdekkörétől elkülönült jellegűnek, így az nem minősül külső kontrollnak. Ez alapján az általa nyújtott jogorvoslat sem tekinthető kellően garanciálisnak.⁴²

A bíróság a titkos megfigyeléssel érintettek számára nyitva álló jogorvoslati lehetőségről megállapította, hogy az nem felel meg az Egyezmény szerinti „érdemi és hatékony” jogorvoslat követelményének. Ennek oka, hogy a magyar szabályozás nem tartalmaz semmilyen jogorvoslati lehetőséget azon érintettek számára, akiket megfigyelés alá vontak, azonban utóbb erről nem kaptak tájékoztatást. A Bíróság a Roman Zakharov-ügyben korábban kimondta, hogy a jogorvoslat nem tekinthető „érdeminek”, ha a potenciális jogosultnak nincs lehetősége arra, hogy tudomást szerezzen arról, hogy vele szemben alapjogsértést követtek el.⁴³

A Bíróság szerint ennek a követelményét nem váltja ki az a lehetőség, hogy a miniszter évente legalább kétszer köteles jelentésben tájékoztatni a parlament illetékes bizottságát, mert ez a jelentés nem nyilvános, így nem mozdítja elő az érintettek jogorvoslati lehetőségét. Továbbá ez a jelentés absztrakt megállapításokat tartalmaz főként, és egyedi ügyeket mutat be, így a törvényhozó testület ellenőrzési joga sem minősíthető arra alkalmasnak, hogy az egyes érintettek jogainak védelme érdekében fellépjen.⁴⁴

A Bíróság az indokolásában így megerősítette a korábbi gyakorlatát azzal, hogy újfent kimondta, az érintett utólagos tájékoztatása a garanciális eleme annak, hogy egyáltalán tudatában legyen a vele szemben korábban folytatott alapjogot korlátozó intézkedésnek. A Bíróság azonban azt is megállapította, hogy ez a tájékoztatási kötelezettség kizárólag olyan formában és módon teljesíthető, ami nem eredményezi az Egyezmény 8. cikk (2) bekezdésben szereplő értékek veszélyeztetését. Így megítélése szerint az értesítésre kizárólag a megfigyelés befejezését követően, a korlátozással védeni kívánt legitím cél veszélyeztetése nélkül kerülhet sor.⁴⁵

A Bíróság az ombudsman hatáskörébe tartozó vizsgálat lehetőségét amiatt nem tekintette „hatékony” jogorvoslatnak, mert elfogadta a kérelmezők által betervezett bizonyítékot, ami alapján az ombudsmani vizsgálat gyakorlati alkalmazására sohasem került sor korábban.⁴⁶

41 Szabó and Vissy v. Hungary 79.

42 Szabó and Vissy v. Hungary 77.

43 Roman Zakharov v. Russia 278.

44 Szabó and Vissy v. Hungary 82.

45 Weber and Savaria v. Germany (application no. 54934/00) 135.

46 Szabó and Vissy v. Hungary 84.

Mindezek alapján a Bíróság kimondta, hogy a hatályos magyar szabályozás az értesítési kötelezettség hiánya miatt nem biztosít érdemi és hatékony jogorvoslatot az illetékes hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben, továbbá az Nbtv.-ben szereplő panasz eljárások sem felelnek meg az Egyezmény által támasztott követelményeknek.

A Bíróság így a kérelmezők által az Egyezménnyel ellentétesnek minősített rendelkezés kapcsán megállapította, hogy az aránytalanul absztrakt módon meghatározott alanyi kör, a végrehajtó hatalommal szembeni kontroll alacsony szintje, valamint a hatékony jogorvoslat hiánya miatt sérti az Egyezmény 8. cikkében foglaltakat.⁴⁷

Összefoglalás

Megállapítható, hogy a Bíróságnak kétségei maradtak afelől, hogy a kérelmezők által vitatott Rtv. 7/E. § (3) bekezdése alapján folytatott titkos információgyűjtés és az ahhoz kapcsolódó szabályozás kellően pontos jogi garanciákat biztosít a megfigyelés elrendelésével, felügyeletével és annak utólagos kontrolljával kapcsolatban.

Az ügyben a Bíróság a korábbi gyakorlatával egybevágóan fenntartotta az „érdemi és hatékony” jogorvoslat követelménye kapcsán tett megállapításait. Ennek a szempontrendszerén kizárólag annyiban változtatott, hogy a titkos információgyűjtés alanyával szembeni utólagos tájékoztatási kötelezettség vonatkozásában egy észszerű kivételt határozott meg azzal, hogy elégségesnek minősítette a tájékoztatási kötelezettség teljesítését abban az időszakban, amikor már a titkos információgyűjtéssel védeni kívánt érdek veszélyeztetettsége nem áll fent.

A jogorvoslat érdemi jellege szempontjából előremutató továbbá a Bíróság azon megállapítása, ami szerint ez a jelleg egyértelműen nem érvényesül a magyar parlament illetékes Bizottsága és az ombudsman felügyeleti jogköre kapcsán, tekintettel arra, hogy ezeket a jogorvoslati lehetőségeket több évtizeden keresztül egyetlen érintett sem vette, illetve a már említett utólagos tájékoztatás hiányában nem is vehette igénybe.

Tudomásunk szerint a magyar jogalkotó a Szabó–Vissy ügyben 2016-ban meghozott ítélete óta nem tett arra irányuló lépést, hogy a Bíróság által megköveteltek szellemében módosítsa a belső jog szabályait.⁴⁸

47 Szabó and Vissy v. Hungary 89.

48 Vö: Solti 2019. 154–166., különösen a szerző javaslatait lásd Uo. 162.