

NEMZETBIZTONSÁGI SZEMLE

MMXIII.

I. ÉVFOLYAM I. SZÁM

KÜLÖNLENYOMAT



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
NEMZETBIZTONSÁGI INTÉZET
BUDAPEST

A titkos információgyűjtés törvényessége

dr. Solti István¹

Absztrakt

A nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek titkos felderítő tevékenységük során igénybe vesznek olyan titkos eszközöket és módszereket, amelyek segítségével a hatóságok az eljárás érintettjeinek privát szféráját ismerik meg, az érintettek féltve őrzött magánéletének részleteit térképezik fel. Az emberek magánszférája azonban az állam és az állami szervek számára tiltott terület, kivéve, ha ilyen eszközök használatára valamilyen különös indoka vagy oka van. Ezen tanulmányban az európai emberi jogi egyezmény érvényesítésére létrehozott bíróság és a magyar alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata alapján veszem számba azokat a feltételeket, amelyek megléte minden demokratikus jogállamban szükségeltetik és azokat a lényeges követelményeket – a törvényesség követelményét kiemelve – amelyek nélkül a titkos nemzetbiztonsági és rendvédelmi munka parttalaná válna.

Kulcsszavak: emberi jogok, jogállam, titkos eszközök, nemzetbiztonság, rendvédelem, titkos információgyűjtés

Abstract

National security services and law enforcement agencies during their secret information gathering activities they use secret devices and methods and the assistance therewith the agencies able to monitor the private sphere of the concerned person, and map the part of their enshrined private life. Generally the private life is “prohibited area” to the state and law enforcement agencies except when there are some special reasons for using these kinds of devices or methods. In this essay I count those conditions based on the practice of court established to enforce the human rights and the Hungarian Constitutional Court which are necessary in every constitutional state and those essential requirements – focus on legality – without which the tasks of national securities and law enforcement agencies would become endless.

Keywords: human rights, constitutional state, secret devices, national security, law enforcement, secret information gathering

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola hallgatója

A titkos információgyűjtés törvényessége

Az alapvető jogok biztosa 2013 nyarán egy, a nemzetbiztonsági ellenőrzés át-alkakítására beadott törvénymódosítás okán az Alkotmánybírósághoz fordult a már elfogadott, de még hatályba nem lépett egyes rendelkezések megsemmisítése érdekében. Véleménye szerint vizsgálatot érdemel, hogy az Alaptörvény B. Cikk (1) bekezdéséből a demokratikus jogállamból levezethető alkotmányos követelmények a módosításban érvényesülnek-e. Az alapvető jogok biztosa beadványában bemutatta azokat az értékeket és alapelveket, amelyek a szolgálatok titkos eszközrendszereinek alkalmazását szükségessé és indokolttá teszik és azokat is, amelyek ezek ellenőrzésére szolgálnak.

Kifejtette, hogy az ország szuverenitása és alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának biztosítása, és ennek keretében a politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek védelme, valamint a szuverenitást, és az alkotmányos rendet sértő, vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy minden állam az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hoz létre és működtet. A titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást és garanciákat igényel annak érdekében, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok semmilyen körülmények között ne jelenthessenek veszélyforrást a demokratikus jogrendre. Ezen belül az alapvető jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhatják, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségszerű és indokolt. A jog uralmának a titkosszolgálatok működése során is érvényesülnie kell, vagyis megfelelő szabályozással kell az önkényes jogalkalmazás lehetőségét minimalizálni, ez ellen a jogszabálynak garanciákat kell tartalmaznia². Az Alkotmánybíróság a közelgő ítélezési szünetre és az indítványozó kérésére tekintettel az indítványt még érdemben nem bírálta el, viszont elfogadta az abban szereplő érveket és ideiglenes intézkedéssel a kifogásolt jogszabályok hatálybalépését felfüggesztette, az érdemi döntéshozatalt elhalasztotta.³

² Az Alapvető jogok biztosának 201301565Ai. számú indítványa, <http://www.ajbh.hu> (letöltve: 2013. 08. 03.)

³ 19/2013. (VII. 19) AB határozat

A döntés apropóján érdemesnek tartom egy csokorba gyűjteni és értelmezni azokat az alapvetéseket, amelyek a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek titkos információgyűjtő tevékenységének szabályozását és gyakorlását lényegében határozzák meg. Dolgozatomban ezért az Emberi Jogok Európai Bíróságának a témába vágó egyes ítéleteinek és az Alkotmánybíróság határozatainak vizsgálatával kívánom bemutatni, hogy melyek azok a legalapvetőbb kívánalmak, amelyeknek jogállamban meg kell felelnünk.

A személyiségi jog

A rendvédelmi és a nemzetbiztonsági szervek a titkos felderítő tevékenységük végrehajtása során elsősorban a saját és más országok állampolgárainak vagy hontalan embereknek a személyes adatait gyűjtik, majd az értékelő-elemző eljárásukban ezeket a személyes adatokat a külvilág számára nem megismerhető módon kezelik. A teljes operatív eljárásban jelen van az adatkezelés, amivel a szolgálatok az érintettek személyiségi jogait korlátozzák és sértik. Az információgyűjtéskor a személyek megfigyelése során titokban lakásokat és telefonokat hallgatnak le, e-mail és chat forgalmat ellenőriznek vagy postai küldemények tartalmát ismerik meg. Ezen tevékenységekről az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy „A titkos eszközök alkalmazása alapvetően korlátozza a magán- és családi élet, a magánlakás és levelezés tiszteletben tartásához, s ehhez szorosan kapcsolódva, az információs önrendelkezéshez, az információs szabadsághoz és a személyes adatok védelméhez való jogot.”⁴, azaz az emberek személyiségi jogait (alapvető jogokat) sértik.

A személyiségi jogok védelme a második világháborút követően került előtérbe, bár a személyiségi jogról, mint jogfilozófiáról több mint két évszázada beszélhetünk. A felvilágosodás korában az Egyesült Államokban kiadott Függetlenségi Nyilatkozat, majd a francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata deklarált egyes alapvető jogokat, majd a személyiségi jogok nevesítése a XIX. század végén történt meg. A II. világháború világított rá arra, hogy az emberek a saját államukkal szemben is védelemre szorulnak és szükség van államok feletti, minden embert megillető közös normákra, amelyektől a hatalom birtokosai

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/BDF888AD1502F6ACC1257B9D001BA3C5?OpenDocument>, (letöltve: 2013. 07. 20.)

⁴ 2/2007 (I.24.) AB határozat, Forrás: Az Alkotmánybíróság határozatai. Első kötet. 2007. –pp 65-106.

http://www.mkab.hu/letoltesek/2007_i_1_1125.pdf, (letöltve 2012. 10. 04.) 76. old.

nem térhetnek el. Ennek eredményeképpen születtek meg azok a nemzetközi egyezmények, amelyek a személyiségi jogok ma érvényes alapvetéseit és katalógusát adják. Magyarországon a személyiségi jog, mint az állampolgársághoz kapcsolódó jogok jelentek meg a XIX. század közepén. A fokozatos fejlődés és a nemzetközi joghoz való közeledés a II. világháborút követően ugyan megtört, de a rendszerváltás után az Alkotmány módosításával és nemzetközi szerződések kihirdetésével a nemzetközi követelménynek is megfelelő világszínvonalú szabályozás született meg.⁵

A személyiségi jog:

- általános, minden magatartás jogellenes, ami a személyiséget sérti;
- teljes körű, mindenre kötelező szabályokat fogalmaz meg;
- személyes, alanya csak jogképes személy lehet;
- csak a rendeltetésszerű joggyakorlás során érvényesülhet;
- megsértésétől mindenki köteles tartózkodni;
- gyakorlása nem sértheti mások jogait és törvényes érdekeit;
- csak személyesen érvényesíthető;
- meglétét a cselekvőképesség nem befolyásolja;
- a személyiséghez tapad, nem az állampolgársághoz.⁶

A személyiségi jogok tehát az államok és az egyének alapvető viszonyait határozza meg, amelyek alapján az államoknak és ez által az állami szerveknek kötelességük e jogokat mindenki számára, nemre, fajra, nemzetiségre és állampolgárságra való tekintet nélkül biztosítaniuk és védelmezniük.

A személyiségi jog nemzetközi jogi védelme

Az alapvető jogok védelme érdekében az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán fogadták el a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, amelyet Magyarország az 1976. évi 8. számú az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló törvényerejű rendelettel deklarált.

⁵ SZIGETINÉ DR. JUHÁSZ Orsolya: *A személyhez fűződő jogok védelmének kialakulása és fejlődése, azok általános szabályozása.*, *Jogi Fórum*, 2012.

<http://www.jogiforum.hu/publikaciok/458>, (letöltve: 2013. 08. 12.)

⁶ *uo.*

Az Egyezségokmány 17. cikke kimondja: „senkit sem lehet alávetni a magánéletével, a családjával, a lakásával vagy a levelezésével kapcsolatban önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak, sem pedig becsülete és jó hírneve elleni jogtalan támadásnak”, valamint „ilyen beavatkozás vagy támadás ellen mindenkinek joga van a törvény védelmére”.

Az alapvető jogok Európán belüli védelme érdekében Rómában, 1950-ben született meg az Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről (Római Egyezmény), melyhez Magyarország csak a rendszerváltást követően csatlakozott és az 1993. évi XXXI. sz. törvénnyel tette jogrendszere részévé. A rendelkezések betartását két, az Egyezmény által felállított szerv volt hivatott biztosítani, az Emberi Jogok Európai Bírósága és az azóta megszűnt Emberi Jogok Európai Bizottsága.

Az Egyezmény 8. cikke kimondja: *„mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák”*. Mivel az alapvető jogok – az emberi élethez és a méltósághoz való jog kivételével – nem abszolút jogok, a lényeges tartalmukat nem érintő korlátozásuk megengedhető, ezért az Egyezmény sem biztosít korlátlan jogot az egyén számára. A második bekezdésben meghatározott feltételek fennállása esetén elképzelhetőnek és jogszerűnek tartja, a jogokba való állami beavatkozást mikor kimondja: *„E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”*

Az Egyezményben kihirdetett alapjogok tartalmát és ezen jogok korlátozásának kereteit az Emberi Jogok Európai Bírósága az elé került jogesetek elbírálásakor értelmezte. A 8. Cikk rendelkezéseit is több ítéletében értelmezte, köztük olyan esetekben is, amikor a kérelmezők egyes államok titkosszolgálati eszközeinek alkalmazásait kifogásolták.

A Klass ügyben⁷ a Bíróság kifejtette, hogy mivel a 8. Cikk 2. bekezdése az Egyezmény által elismert joghoz képest kivételeket biztosít, ezért a 2. bekezdés rendelkezéseit szűken kell értelmezni. Ezzel kapcsolatban rámutatott, hogy az állampolgárok titkos ellenőrzése az Egyezmény alapján csak annyiban megen-

⁷ A bizottsághoz öt német állampolgár fordult Németországgal szemben 1971-ben, mert állításuk szerint a német állam megszegte az Egyezmény több cikkéből (6., 8., és 13.) eredő köteletségét, azáltal, hogy az 1968-ban elfogadott G 10 törvény ellentétes az Egyezménnyel.

gedett, amennyiben az feltétlenül szükséges a demokratikus intézmények védelmében. A bíróság kifejtette azon véleményét is, miszerint a demokratikus társadalmakban a kémkedés kifinomultabb formáinak a megjelenése, a terrorizmus erősödő fenyegetése következtében az államoknak képeseknek kell lenniük a fenyegetettségek hatékony kezelésére, valamint betegségek megelőzésére és a bűnözés visszaszorítására. A bíróság elfogadja ezért azon jogszabályok létezését, amelyek hatáskört és jogkört biztosítanak a titkos megfigyelések körében az e-mail, a posta és a távközlési eszközök ellenőrzésére. A Bíróság viszont azt is hangsúlyozta, hogy ez nem jelenti azt, hogy az államok korlátlan lehetőségekkel rendelkezzenek a személyek titkos megfigyelése körében. Az államok által a kémkedés és a terrorizmus elleni küzdelem nevében megfelelőnek ítélt intézkedés nem erősíti, hanem alássa és rombolja a demokráciát.⁸

A Malone ügyben⁹ a Bíróság tovább értelmezte a „törvényben meghatározott” kifejezést, azon belül is a „törvény” fogalmát, amivel kapcsolatban két alapelvet fogalmazott meg. Az első megállapítás szerint a „törvény” alatt nemcsak az írott, hanem az íratlan jogot is érti. A második alapelvből a Bíróság elismeri az államok beavatkozási jogát, ha annak jogalapja a belső jogban megtalálható. Ehhez a belső jognak egyrésztől mindenki számára elérhetőnek kell lenni, másrésztől egyértelműnek kell lennie, hogy a címzettek számára világosak legyenek a magatartásuk következményei. A Bíróság kifejti azon véleményét, hogy a kifejezés nem kizárólag csak a belső jogszabályokra utal, csak akkor ismeri el jogszabálynak, ha megfelelnek a Római Egyezmény preambulumban is kimondott jogállamiság által megkövetelt kívánalmaknak. Ennek következtében magában foglalja azon intézkedésekre vonatkozó követelményeket is, amelyek a hatóságok önkényességétől védenek. A bíróság az ügyben hangsúlyozta, hogy ennek a követelménynek ott különös jelentősége van, ahol a hatóságok titkos eszközök alkalmazására jogosultak, és így az önkényesség veszélye fokozottabb. A bíróság kifejtette továbbá, hogy tekintettel arra, hogy a telefonbeszélgetések titkos ellenőrzésének folytatása sem az érintett, sem pedig a nagyközönség számára nem nyilvános, a jogállamisággal ellentétes lenne a hatóságok számára korlátlan mérlegelési jogkör biztosítása. Követke-

⁸ *Case of Klass and Others vs. Germany, 1978.*

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57510> (letöltve: 2013. 08. 25.)

⁹ *Az Egyesült Királyságot és Észak-Írországot támadta meg a Bizottságnál James Malone brit állampolgár 1979-ben, mert állítása szerint a vele szemben alkalmazott lehallgatások során megsértették az Egyezmény 8. és 13. Cikkelyeit.*

zéseképpen a jogszabályban fel kell tüntetni az illetékes hatóságok mérlegelési hatáskörét és annak gyakorlásának módját, mégpedig olyan egyértelműséggel, hogy az érintettek számára kellő garanciát nyújtson a visszaélésekkel szemben.¹⁰

A bíróság az eddigiek mellett további lényeges követelményként határozta meg, hogy az alapjogokba való beavatkozást háromfázisú ellenőrzésnek kell alávetni. Az ellenőrzésnek – amit a végrehajtó szervezettől független szervezetnek kell végeznie – biztosítottnak kell lennie a jogkorlátozás teljes időtartama alatt az elrendeléstől kezdve annak befejezéséig. Kizárólag az ilyen szintű és típusú ellenőrzés lehet garancia arra, hogy a titkos-információgyűjtést végző intézmények egyedi ügyekben nem sértik meg az alkalmazás feltételeit.¹¹

Ahogy látható, a nemzetközi szerződések és az azt értelmező bíróság elismerik az államok jogát arra, hogy szigorú feltételek fennállása mellett a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek a Római Egyezményben megjelölt feladataik hatékony ellátása érdekében titkos, az érintettek és a társadalom számára nem hozzáférhető eszközöket és módszereket alkalmazzanak. Hangsúlyozni kell, hogy ezen jogosultság az államot csak oly mértékben illeti meg, ami az adott jogellenes tevékenység megakadályozása érdekében feltétlenül szükséges. Ezek a követelmények pedig nem csak a jogalkotás, hanem a titkos tevékenységek minden szintjén megjelennek, a jogszabályok megalkotásától kezdve, az egyes konkrét ügyekben alkalmazandó titkosszolgálati eszközök és módszerek kiválasztásáig.

Az alapjogok Magyarországon

Magyarország az előző fejezetben kiemelt két nemzetközi szerződést aláírta és rendelkezéseiket a magyar jog részévé tette. E mellett alkotmányi szinten deklarálja az alapjogokkal kapcsolatos jogelveket. Magyarország Alaptörvénye a „Szabadság és Felelősség” című fejezetének legelső rendelkezéseiben, az I. Cikkében ismeri el az ember alapvető egyéni és közösségi jogait,¹² az ezt köve-

¹⁰ *Case of Malonne v. the United Kingdom*, 1984. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57533> (letöltve: 2013. 08. 25.)

¹¹ *uo.*

¹² *I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

tó cikkeiben pedig az alapjogok biztosítását deklarálja, amelyek között a titkos információgyűjtéssel érintett jogok is megtalálhatóak, a korábbi alkotmányhoz képest egyet kivéve. A magántitok kifejezést ugyanis az Alaptörvény nem használja, helyette a szélesebb körben értelmezett magán- és családi életet védi és az új Polgári Törvénykönyvben nevesíti külön a magántitokhoz való jogot.

Az Alaptörvény I. Cikkében – amellett, hogy elismeri az alapjogokat, mint elidegeníthetetlen jogokat – hangsúlyozza, hogy a védelmi kötelezettsége alapján az állam az alapvető jogok legfőbb kötelezettje. Ennek következtében, mivel a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek alkotmányos szervek és alapvető feladatuk az alkotmányos rend védelme, a védelmi kötelezettség a titkos felderítő tevékenységük jogdogmatikai alapelvei kereteit meghatározza. Az alapelvei kereteket a magyar Alkotmánybíróság a bírósággal azonos következtetések mentén, határozataiban értelmezte és ennek során meghatározta az alapvető jogok korlátozásának hazai feltételeit. Határozatban fejtette ki, hogy alapjog gyakorlásába történő beavatkozás esetén a korlátozás alkotmányos határait minden esetben a szükségesség-arányosság tesztje alapján vizsgálja. Esetenként állapítja meg, hogy a jogszabály meghozatalakor a törvényhozónak volt-e alkotmányosan elismerhető kényszerű oka az alapjog korlátozására, a megalkotott szabályozás súlya az elérni kívánt céllal arányban áll-e, továbbá a lehetséges eszközök közül a jogalkotó a legenyhébbet választotta-e.¹³

Az Alkotmánybíróság több határozatában is leszögezte, hogy az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha másik jog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme más módon nem érhető el, de a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amely ezekhez feltétlenül szükséges. Az alapvető jog lényeges tartalmának korlátozása tilos, amely akkor állapítható meg, ha a korlátozás kényszerítő ok nélkül történik és

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

(4) A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

¹³ 30/1992. (V.26.) AB határozat, Forrás: I. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 1992. pp. 167-181.

http://www.mkab.hu/letoltesek/1992_025_314_i_tuh_mk.pdf (letöltve: 2012. 10. 18.)

az nem áll arányban az elérni kívánt cél fontosságával.¹⁴ „A törvényhozó a korlátozás során tehát köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközöt kiválasztani, mert amennyiben az alkalmazott korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható.”¹⁵

Az alkotmányos korlátozás feltételeként az Alkotmánybíróság három feltétellel együttes fennállását követeli meg:

1. A korlátozás nem vonatkozhat az alapjog érinthetetlen lényegére.
2. A korlátozásnak elkerülhetetlennek kell lennie.
3. A korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest nem lehet aránytalan.¹⁶

Emellett az Alkotmánybíróság azt is elismerte, hogy az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelmére igénybe vehetik a nemzetbiztonsági szolgálatok lehetőségeit, illetve hogy az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hozhat létre és működtethet. A kérdéskör vizsgálata során az AB kiemelte, hogy az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást és garanciákat igényel annak érdekében, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok semmilyen körülmények között ne jelenthessenek veszélyforrást a demokratikus jogrendre. Ezen belül az alapvető jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhatják, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükség-szerű és indokolt.¹⁷

Az Alkotmánybíróság a bíróság által megfogalmazott ellenőrzési követelményt is magáévá tette és kimondta, hogy a titkos információgyűjtő tevékenységet egy, a végrehajtó hatalomtól független testület által végzett, három szakaszból álló ellenőrzésnek kell alávetni, amelyeket az elrendeléskor, a végre-

¹⁴ 7/1991. (II.28.) AB határozat, Forrás: I. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 1991.–pp. 22-29.

http://www.mkab.hu/letoltesek/1991_0013_0358_i_tuh_mk.pdf (letöltve: 2012. 10. 18.)

¹⁵ uo. 25. o.

¹⁶ *Case of Malonne v. the United Kingdom, 1984.*

(<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57533> (letöltve: 2013. 08. 25.)

¹⁷ 16/2001 (V.25.) AB határozat, Forrás: I. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 2001. pp. 207-221.

http://www.mkab.hu/letoltesek/2001_0029_0572_tuh_mk.pdf (letöltve: 2012. 10. 22.)

hajtáskor és a befejezéskor kell végrehajtani. Véleménye szerint egy állandó, folyamatos és kötelező ellenőrzés ad garanciát az arányosság megsértésének kizárására.¹⁸

Az AB a bíróság gyakorlatából azt a következtetést vonta le, hogy a titkos eszközök alkalmazásának lehetővé tételéhez szigorú, az alapjogokba való beavatkozás minden rész körülményére kiterjedő garanciák kidolgozására van szükség. Arra vonatkozóan, hogy a garanciák kielégítik-e az egyes elvekből eredő elvárásokat, és megfelelnek-e a szükségesség és arányosság kívánalmainak, „a nyílt eljárásokra vonatkozó szabályozás követelményeinél szigorúbb mérce érvényesül”, amit az AB azzal indokolt, hogy az ilyen eszközök alkalmazása a szolgálatok számára rendkívüli hatalmat biztosít, ami az érintetteket fokozottan kiszolgáltatottá tesz.¹⁹

Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján Magyarországon a rendvédelmi és a nemzetbiztonsági tevékenység részeként folytatott titkos információgyűjtés eszközei és módszerei jogi szabályrendszerének kialakításakor és a tevékenység folytatása során több alapelvnek hatványozott érvényesülését kell biztosítani. Az alapvető jogokból eredő követelmények a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek titkos felderítő tevékenységének olyan kereteit adják, amelyek érvényesülését a jogalkotás és a jogalkalmazás során is biztosítani kell, ezért a titkosszolgálati tevékenység elsődleges alapelveinek tekinthetőek. Az elsődleges alapelvek közül első és legfontosabbnak a törvényességet kell kiemelni, a célhoz kötöttség, a szükségesség és arányosság, valamint az ellenőrzöttség elvei közül.

Az első alapelv a törvényesség

A törvényesség követelményéből jogalkotói szinten mind az Egyezmény, mind az Egyezségokmány rendelkezéseiből az következik, hogy az alapjogok korlátozása kizárólag „törvény”-ben szabályozott keretek között történhet, vagyis a törvényesség alapvető feltétele, hogy az alapjogokat korlátozó intézkedések és azok gyakorlásának módja a hazai jogban szabályozott legyen. Alapvető kérdésként merült fel és ezért a bíróság több határozatában foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy mi tekinthető az államok szintjén „törvényi” szabályozásnak,

¹⁸ 2/2007 (I.24.) AB határozat, Forrás: Az Alkotmánybíróság határozatai. Első kötet. 2007. pp 65-106.

(http://www.mkab.hu/letoltesek/2007_i_1_1125.pdf, (letöltve: 2012. 10. 04.)

¹⁹ uo.

illetve milyen eljárás felel meg a törvényesség kritériumának. Kifejtette, hogy az alapvető jogok korlátozása a nemzeti jogokban törvénynél alacsonyabb szintű jogforrásban is lehetséges, viszont a jogforrásnak mindenben meg kell felelnie a jogállami normákkal szemben támasztott követelményeknek. Tehát az országok esetében nem feltétel a legmagasabb szintű jogszabályba foglalás, viszont az alapjogot korlátozó jogszabálynak meg kell felelnie a jogbiztonság, a megismerhetőség, a meghatározottság, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság követelményeinek.²⁰

Az alapjogok korlátozása körében a magyar Alkotmánybíróság a törvény fogalmát a bíróságnál szűkebben értelmezi, hiszen gyakorlata szerint a korlátozás lehetséges eseteinek a magyar jogszabályi hierarchia legmagasabb szintjén, törvényi szinten kell szabályozottnak lennie, az alacsonyabb szintű jogszabályi alapjogi korlátozás nem megengedhető. Ráadásul az AB nem elégedett meg az egyszerű többséggel elfogadott törvényi szabályozottsággal, ezért kimondta, hogy alapjogok korlátozását lehetővé tévő jogszabály kizárólag minősített többséggel meghozott kétharmados törvényben (jelenleg sarkalatos törvény) lehetséges.²¹

A jogbiztonság fogalmát vizsgálva az AB kifejtette, hogy az a jogállam nélkülözhetetlen része, ami az állam kötelezettségévé teszi, hogy a jog valamennyi területe – a jogszabályokat is beleértve – világos, egyértelmű, kiszámítható és előre látható legyen az érintettek számára.²² Fontos elemként határozta meg a normavilágosság követelményét is. A normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt

²⁰ *Case of Malonne v. the United Kingdom, 1984.*

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57533> (letöltve: 2013. 08. 25.)

²¹ *1/1999. (II. 24.) AB határozat, Forrás: I. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 1999. pp. 25-38.*

http://www.mkab.hu/letoltesek/1999_0023_0372_i_tuh_mk.pdf (letöltve: 2012. 10.19.)

²² *2/1992. (I.23) AB határozat, Forrás: III. Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsainak a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 1992. pp. 325-328. (letöltve: 2013. 08. 19.)*

http://www.mkab.hu/letoltesek/1992_319_434_iii_hth_mk.pdf

a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.²³

Az AB értelmezésében „a törvényben meghatározott eset” a szerint értendő, hogy a jogi szabályozásnak meg kell felelnie a jogállamiság követelményeinek, vagyis a törvényeknek precíznek és részleteseknek, követhetőeknek és hozzáférhetőeknek kell lenniük. Határozatában kiemeli azt is – hasonlóan a bírósághoz – hogy mivel a titkos információgyűjtés kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, ezért elengedhetetlen, hogy a jogszabályokban lefektetett eljárási rend kellő garanciát nyújtson az egyén jogainak védelmében.²⁴

Jogalkalmazói szinten a törvényesség alapelveinek jelentősége szintén kiemelendő. A titkos információgyűjtés – az előzőekben kifejtettekéből következően – szabályozásának lényegi célja, hogy a bűnügyi vagy nemzetbiztonsági eljárással érintetteknek, vagy bizonyos esetekben az ehhez akár kisebb vagy nagyobb számban kapcsolódó más személyeknek a személyiségi jogaiba lényeges beavatkozást biztosító eszközök és módszerek használata nem lehet az alkalmazók, vagy az alkalmazást engedélyezők diszkrecionális jogkörének függvénye. Az alkalmazás során ennek következtében nemcsak hogy előtérbe kerül, hanem kikerülhetetlen „a mindent szabad, amit nem tilos” alapelvvel szemben „a csak azt szabad, amit a jogszabály megenged” alapelv. Az alapelvi megfelelésnek következtében a rendvédelmi és a nemzetbiztonsági szervezetek a titkos felderítő tevékenységük során csak és kizárólag azokat az eszközöket és módszereket, csak és kizárólag azon eljárások szerint alkalmazhatják, amit az eddig részletezett követelményeknek megfelelő törvények számukra lehetővé tesznek.

Az AB határozata szerint a jogalkalmazói jogértelmezés csak olyan jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli a jogszabály célját, az alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazással érintettek körét, jogait és kötelezettségeit és az intézménnyel összefüggésben igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket. Jogértelmezéssel semmiképpen nem határozhatóak meg azok a fogalmak, amelyek önmagukban is bizonytalanok, sőt az alkalmazás

²³ 814/B/2004. AB határozat, Forrás: Az Alkotmánybíróság határozatai. Elektronikus megjelenés 2010. pp. 1374-1379.

<http://www.mkab.hu/letoltesek/2010.pdf> (letöltve: 2013. 09. 10.)

²⁴ 2/2007 (I.24.) AB határozat, Forrás: Az Alkotmánybíróság határozatai. Első kötet. 2007. pp 65-106.

http://www.mkab.hu/letoltesek/2007_i_1_1125.pdf (letöltve: 2012. 10. 04.)

konkrét időpontjában meghatározhatatlanul tág körben és esetleg összekapcsolódva a bizonytalanságot felerősítik.²⁵

A törvényesség elve viszont a jogalkalmazók esetében nem szűkíthető le csak a jogszabályok betartására, hanem erkölcsi parancsként is értelmezendő. Megköveteli a szolgálatoktól, hogy a titkos felderítő tevékenységük során tudomásukra jutott valamennyi bűncselekményt, jogellenes tevékenységet és az állam szuverenitását sértő magatartást felderítsék az érintettekre, vagy bármilyen egyéb körülményre tekintet nélkül. A szolgálatoknak minden esetben élniük kell a részükre törvényben biztosított jogkorlátozás lehetőségével, ha azt a Magyarország biztonsága, érdekeinek védelme megköveteli.

A törvényesség követelménye a jogalkalmazói oldalon egyrészt tehát azt jelenti, hogy egy jogállamban alapvető elvárás a szolgálatok eljárásainak jogi kötöttsége. Aminek része az anyagi jogszabályoknak való megfelelés, a döntéshozó egyértelmű akarat-elhatározása, a mérlegelési korlátok tiszteletben tartása és az eljárási szabályok maradéktalan betartása, a rendeltetésszerű joggyakorlás elveként a szolgálatok a tevékenységüket a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében gyakorolják, azzal nem élhetnek vissza. A törvényesség követelménye másrészt pedig azt jelenti, ha a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek hatáskörüket ténylegesen gyakorolják, törvényi feltételek fennállása esetén eljárásra okot adó körülményről való tudomásszerzés esetén az eljárást megindítják és lefolytatják.

A hazai jog és a törvényesség

A témával foglalkozó szerzők között nincs vita abban, hogy az 1995. évi CXXV. sz. törvény a nemzetbiztonságról és az 1994. évi XXXIV. sz. törvény a Rendőrségről és a hozzá kapcsolódó jogszabályok eleget tesznek a törvényesség leg-alapvetőbb követelményének az által, hogy az Alaptörvény a 46. Cikkében meghatározza, hogy „a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezete, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”, és a magyar szabályozás eszerint is épül fel, vagyis nyílt és mindenki által hozzáférhető kétharmados többséggel megalkotott törvények.

Ezen túl viszont, egyet értek azokkal az elemzői véleményekkel, amelyek szerint a titkosszolgálati eszközök alkalmazását rendező jogszabályok a törvé-

²⁵ *uo.*

nyesség elvéből fakadó előreláthatóság és kiszámíthatóság követelményeinek már nem felelnek meg teljes egészében. Ahogy Bajczi Alexa doktori értekezésében igazolja, a hatályos magyar szabályozás rendkívül széttagolt, amelynek következménye, hogy átláthatatlan és több helyen ellentmondásos, egymással ellentétes rendelkezéseket tartalmaznak, sok a joghézag és az eltérő fogalomrendszer.²⁶ Ezen ellentmondások következtében még magasabb szinten jelentkezik a döntéshozó jogalkalmazók felelőssége, hiszen nagy a kísértés, hogy a pillanatnyi érdekeket alárendeljék a hosszú idő alatt kiharcolt jogelveknek.

²⁶ dr. BEJCSI Alexa: *Titkos Információgyűjtés vs. Jogállam*, Phd. értekezés Eötvös Lóránt Tudomány Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék, Budapest, 2011.

Felhasznált irodalom, források:

1. dr. BEJCI Alexa: Titkos Információgyűjtés vs. Jogállam, Phd. értekezés Eötvös Lóránt Tudomány Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék, Budapest, 2011.
2. SZIGETINÉ DR. JUHÁSZ Orsolya: A személyhez fűződő jogok védelmének kialakulása és fejlődése, azok általános szabályozása., Jogi Fórum, 2012.
3. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/458>, (letöltve: 2013. 08. 12.)
4. 1/1999. (II. 24.) AB határozat, Forrás: I. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 1999. pp. 25-38.
5. http://www.mkab.hu/letoltesek/1999_0023_0372_i_tuh_mk.pdf, (letöltve: 2012. 10.19.)
6. 7/1991. (II.28.) AB határozat, Forrás: I. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 1991.–pp. 22-29.
7. http://www.mkab.hu/letoltesek/1991_0013_0358_i_tuh_mk.pdf (letöltve: 2012. 10. 18.)
8. 2/1992. (I.23) AB határozat, Forrás: III. Az Alkotmánybíróság háromtagú tanácsainak a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 1992. pp. 325-328. (letöltve: 2013. 08. 19.)
9. http://www.mkab.hu/letoltesek/1992_319_434_iii_hth_mk.pdf
10. 30/1992. (V.26.) AB határozat, Forrás: I. Az Alkotmánybíróság teljes ülésének a Magyar Közlönyben közzétett határozatai. 1992. pp. 167-181.
11. http://www.mkab.hu/letoltesek/1992_025_314_i_tuh_mk.pdf (letöltve: 2012. 10. 18.)
12. 2/2007 (I.24.) AB határozat, Forrás: Az Alkotmánybíróság határozatai. Első kötet. 2007. –pp 65-106.
13. http://www.mkab.hu/letoltesek/2007_i_1_1125.pdf, (letöltve 2012. 10. 04.)