

NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK ÉS TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS – LEHETSÉGES-E A HATÉKONY ALKOTMÁNYOSSÁGI KONTROLL?⁶⁴

Absztrakt

Tanulmányomban a nemzetbiztonsági szolgálatok felett gyakorolható alkotmányossági kontroll egyes eszközeit vizsgálom, melyben kiemelt szerepet kap a titkosszolgálatok egyik jellegadó tevékenysége, a titkos információgyűjtés. A dolgozatomban elemzem az egyes ellenőrző fórumokat és az engedélyhez kötött titkos információgyűjtés intézményét. Kísérletet teszek a jogi szabályozásban rejlő hiányosságok feltárására, valamint javaslatok megfogalmazására a hatékonyabb kontroll érdekében.

Kulcsszavak: nemzetbiztonsági szolgálat, titkos információgyűjtés, ellenőrzés, hatékonyság

BEVEZETÉS

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének szükségessége a társadalom biztonságos létezésének érdekében nélkülözhetetlen. Az államgépezet rendszerén belül e szervek strukturális és funkcionális meghatározása normatív szinten megtörténik, ennek ellenére mégis egyértelműen konstatalható, hogy a titokzatosság mereven átszövi a nemzetbiztonsági szolgálatok működését. Tény, hogy a nyilvánosság kizárásának követelménye nélkülözhetetlen eleme az egyes titkosszolgálatok hatékony működésének, viszont az is egyértelmű, hogy nem jogon, illetve jogrendszeren kívüli entitásokról beszélünk.

A nyilvánosság problematikája az ellenőrzésére kifejezetten létrehozott szervekhez kapcsolódik: vajon a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti felügyeletre hatáskörrel rendelkező szervek milyen információk birtokában tudják végezni e tevékenységüket. Egyáltalán rendelkeznek-e olyan jogosítványokkal, melyek képessé teszik őket az ellenőrzéshez szükséges információk megszerzésére?

A fentiek alapján részletesen megvizsgálom a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti parlamenti ellenőrzés intézményeit. Megpróbálok választ adni arra, hogy az titkosszolgálatok feletti ellenőrzés esetleges politikai meghatározottsága mennyiben befolyásolja a hatékony kontroll érvényesülését. Külön fejezetet kap a dolgozatban az engedélyhez kötött titkos információgyűjtés, ahol az engedélyezéssel kapcsolatos eljárás részletes elemzésére kerül sor.

Végül egy külön részben összegzem a kutatás tárgyával kapcsolatos megállapításaimat és igyekszem a jövőre nézve javaslatokat megfogalmazni, melyek a nemzetbiztonsági szolgálatok felett gyakorolható alkotmányossági kontroll hatékonyságát növelik.

1. AZ ORSZÁGGYŰLÉS BIZOTTSÁGAINAK SZEREPE A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK ELLENŐRZÉSÉBEN

1.1. NEMZETBIZTONSÁGI BIZOTTSÁG

A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti politikai ellenőrzés egyik legmeghatározóbb fórumaként jelenik meg a Nemzetbiztonsági Bizottság (továbbiakban Bizottság). A polgári parlamentekben a törvényhozási munka jelentős hányada a plénumról az állandó bizottságokra tevődik át, a parlamenti házszabályok jelentős jogokkal ruházzák fel a bizottságokat. E folyamat általános indoklása szerint a feladatok átáramlásának fő előnye az, hogy a bizottságokban hatékonyabb munka végezhető, mint a plenáris üléseken.⁶⁵ Ez természetesen nem csak a törvényalkotás folyamatára igaz, hanem ahogy látjuk, a különböző ellenőrzési feladatokra is. Az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését Nemzetbiztonsági

64 NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-2-I-SZE-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

⁶⁵ KUKORELLI ISTVÁN: *A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban*. In: *Jogtudományi Közlemények* XLII. új évfolyam 7. szám 363.o.

Bizottsága közreműködésével látja el.⁶⁶ Ennek szervezeti kereteként az Országgyűlésről szóló törvény előírja, hogy kötelező létrehozni nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottságot.⁶⁷

A Bizottság politikai jellegének egyik meghatározó eleme a Bizottságban résztvevő országgyűlési képviselők – kizárólagos szavazati jogot is magában hordozó – jelenlét, továbbá Bizottság állandó bizottsági jellege, mely a plenáris létszamarányokhoz viszonyítva arányos összetételű.⁶⁸

Az állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő,⁶⁹ valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házsabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja.⁷⁰ A miniszter a Bizottságot a nemzetbiztonsági szolgálatok általános tevékenységéről rendszeresen, de legalább évente kétszer tájékoztatja. A Kormány a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos határozatairól a Bizottságot a miniszter útján tájékoztatja.⁷¹

A Bizottság munkájának „pártatlanságát” hivatott szolgálni az a szabály, miszerint a Bizottság elnöke csak ellenzéki képviselő lehet.⁷² Nem kérdéses azonban, hogy e szabálynak semmilyen gyakorlati következménye nincs a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti ellenőrzés hatékonyságát illetően. Ugyanis az elnök hatáskörébe az „adminisztratív” többletfeladatokon kívül⁷³ nem tartozik olyan jogosítvány, amely garantálná a titkosszolgálatok feletti ellenőrzés eredményességét. A Bizottság elnökének egyetlen, az érdemi kontrollban is meghatározó jogosítványa a szavazati jog, viszont árnyalja a képet, hogy a Bizottság határozatait a jelen lévő bizottsági tagok több mint felének szavazatával hozza.⁷⁴ Tekintettel a mindenkori Országgyűlés összetételére, a Nemzetbiztonsági Bizottságban kétséget kizáróan a megjelennek a politikai érdekellentétek.

A fenti megállapítást igazolja az is, hogy a közelmúltban nem egyszer került sor a Bizottság munkájának ellehetetlenítésére, amikor a kormányoldal képviselői kivonultak az ülésteremből,⁷⁵ vagy egyszerűen el sem mentek az ülésre,⁷⁶ figyelembe véve, hogy a Bizottság a bizottsági tagok több mint a felének a jelenléte esetén határozatképes.⁷⁷ Így összességében elmondhatjuk, hogy a Nemzetbiztonsági Bizottság hatékonysága a titkosszolgálatok feletti kontroll szempontjából nem feltétlenül működik hatékonyan.

1.2. VIZSGÁLOBIZOTTSÁG

A Nemzetbiztonsági Bizottság mellett az Országgyűlés vizsgálóbizottságot is létrehozhat a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti ellenőrzés érdekében. A parlamenti ellenőrzés klasszikus elmélete szerint csak közvetlenül a plénum jogosult a Kormány ellenőrzésére, hiszen a Kormány a parlament egészének felel. A

⁶⁶ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (továbbiakban Nbtv.) 14. § (1) bekezdés

⁶⁷ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) 16. § (2) bekezdés

⁶⁸ Az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszamaránynak megfelel. Ogytv. 17. § (1) bekezdés.

⁶⁹ „Az ügydöntő jogkörök gyakorlása során a bizottságok külső – nem parlamenti jogalany – személyekre kötelező aktusokat nem alkotnak. Ebből a szempontból nem tűnik aggályosnak, hogy a bizottsági aktusokkal szembeni, jogorvoslati jellegű eljárás nem áll rendelkezésre. Azt is figyelembe kell azonban venni, hogy tevékenységük – különösen a vizsgálóbizottságok jelentéskészítése – sértheti más jogalanyok személyiségi jogait.” ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről.* 2016. Gondolat Kiadó, Budapest, 36.o.

⁷⁰ Ogytv. 15. § (1) bekezdés

⁷¹ Nbtv. 14. § (3) bekezdés

⁷² Nbtv. 14. § (1) bekezdés

⁷³ Az adminisztratív többlet feladatokat az Ogytv., még részletesebben azonban az 10/2014. (II. 24.) OGY határozat az egyes házsabályi rendelkezésekről (továbbiakban HHSz.) tartalmazza. A teljesség igénye nélkül, ilyen adminisztratív jogosítvány, miszerint bizottság elnöke megnyitja, részrehajlás nélkül vezeti, majd berekeszti az ülést; felszólalásokat engedélyezi, ügyel a házsabályi rendelkezések betartására. HHSz. 113. § (1) bekezdés. A hivatkozott rendelkezésből mindenképpen érdekes, hogy a HHSz. az elnök objektív ülésvezetési kötelezettségét írja elő. Véleményem szerint az ülésvezetés szempontjából kevésbé releváns – természetesen nem elhanyagolható – a politikai érdekek kifejezése, ellentétben az érdemi szavazással.

⁷⁴ Ogytv. 27/C. § (2) bekezdés

⁷⁵ https://index.hu/belfold/2018/01/25/nemzetbiztonsag_fidesz_kivonulas/ (letöltve: 2019. 10.31.)

⁷⁶ https://mandiner.hu/cikk/20181218_mtv_a_ugy_nem_mentek_el_a_kormanyparti_kepviselok_a_nemzetbiztonsagi_bizottsag_ulesere (letöltve: 2019. 10.31.)

⁷⁷ Ogytv. 27/C. § (1) bekezdés

nyilvánosságot főképpen a plénum garantálja, ezzel szemben a bizottsági munka fókuszában a nyilvánosság helyett a hatékonyság áll. A hatékony működéshez azonban egyértelműen meghatározott, széleskörű jogosítványok szükségesek. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából és a rendelkezésre álló statisztikai adatokból azonban arra következtethetünk, hogy a vizsgálóbizottságok mind szabályozás, mind működési szempontból a parlamenti ellenőrzés leginkább problematikus elemének tekinthetők. A vizsgálóbizottságok előnye azonban, hogy ez az egyetlen olyan eszköz, amely lehetőséget biztosít arra, hogy egy terület minden részletét nagy mennyiségű információ módszeres, alapos elemzésével át lehessen tekinteni.⁷⁸

Az Országgyűlés – az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével összhangban⁷⁹ – bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki.⁸⁰ A titkosszolgálatok hatáskörébe tartozó feladatok közérdekű jellege aligha vitatható. Annak ellenére, hogy a közérdek önmagában is egy nehezen definiálható fogalom,⁸¹ a nemzetbiztonsági szolgálatok Alaptörvényben, a bizottságot illetően meghatározott társadalmi és egyéni relevanciája megalapozza a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő, a vizsgálóbizottság hatáskörébe tartozó ellenőrzés lehetőségét.

Nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására.⁸² Ezalatt érthetjük a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos szolgálati állományában lévő egyének egyedi jogi felelősségre vonásának kizárását, mely egyéb fórumok hatáskörébe tartozó eljárás. Továbbá nem terjedhet ki a vizsgálat olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének szakaszában van.⁸³ Ez ugyancsak egy homályos megfogalmazás, tekintettel a titkosszolgálatok jellegadó tulajdonságára, a működésükre történő rálátás korlátozottságára. Végezetül nem terjedhet ki az ellenőrzés olyan ügy megvizsgálására, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya.⁸⁴ Ezek közül a hatósági eljárást érdemes kiemelni. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban Ákr.) rendelkezései szerint hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.⁸⁵ Látjuk, hogy az Ákr. nem sorolja fel tételesen a hatóságnak minősülő szerveket, viszont a központi államigazgatási szervek államigazgatási hatóságoknak minősülnek,⁸⁶ így a nemzetbiztonsági szolgálatok is hatóságként jelennek meg a közigazgatásban, viszont a vizsgálóbizottság ellenőrzése nem terjedhet ki olyan ügyre, mely a titkosszolgálatok eljárásnak tárgya.

Vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők együtöde kezdeményezheti.⁸⁷ A vizsgálóbizottság paritásos bizottság,⁸⁸ tehát a kormányoldal és az ellenzék képviselői egyenlő arányban vesznek részt a vizsgálóbizottság munkájában. Az Ogytv. arról is rendelkezik, hogy a Kormány, illetve a Kormány vagy a Kormány tagja irányítása alatt álló központi államigazgatási szerv tevékenységét vizsgáló vizsgálóbizottság elnöke az érintett Kormány ellenzékéhez tartozó képviselő lehet.⁸⁹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban Ksztv.) egyértelműen rendelkezik arról, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok központi államigazgatási szervek,⁹⁰ melyeket a Kormány irányít.⁹¹

A vizsgálóbizottság a vizsgálati tevékenységével összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező személyt, szervet vagy szervezetet a vizsgálati tevékenységében való

⁷⁸ MAGYAR ZSÓKA: *A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában*. In: *Parlamenti Szemle* 2018/2. szám 141.o.

⁷⁹ A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

⁸⁰ Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸¹ lásd: LAPSÁNSZKY ANDRÁS – SMUK PÉTER – SZIGETI PÉTER (szerk.): *Köz/Érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. 2017. Gondolat Kiadó, Budapest

⁸² Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸³ Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸⁴ Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸⁵ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban Ákr.) 9. §

⁸⁶ HULKÓ GÁBOR: *A hatósági ügy fogalma és a törvény hatálya*. In: PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog intézményei*. 2019. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 30.o.

⁸⁷ Ogytv. 24. § (2) bekezdés

⁸⁸ Ogytv. 24 § (5) bekezdés

⁸⁹ Ogytv. 24. § (5) bekezdés

⁹⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban Ksztv.) 1. § (2) bekezdés d) pont és (5) bekezdés d) pont

⁹¹ Nbtv. 2. § (1) bekezdés

közreműködésre kötelezheti (a továbbiakban: együttműködésre kötelezett). Az együttműködésre kötelezettet, adatszolgáltatási, megjelenési, illetve nyilatkozattételi kötelezettség terheli.⁹² Ebben az esetben is a nemzetbiztonsági szolgálatok titkosságának problematikája merül fel, hiszen nemzetbiztonsági szervek alkalmazottai nem biztos, hogy a vizsgálat eredményes lefolytatásához szükséges információkat nyilvánosságra hozzák. Ráadásul az együttműködésre kötelezett személy kötelezettsége nem teljesítésének következménye csupán annyi, hogy a kötelezettségeinek megszegéséről az ülést vezető elnök – a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján – az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot.⁹³

A vizsgálóbizottság ellenőrzésének eredményeiről jelentést készít,⁹⁴ melynek elfogadásáról vagy elutasításáról az Országgyűlés határozatot hoz.⁹⁵ A jelentés bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg,⁹⁶ így a vizsgálati tevékenység egyértelműen csak a politikai felelősség megállapítására irányulhat, a bizottság megállapításai más hatóságot vagy bíróságot nem kötnek.⁹⁷

Végezetül érdemes kiemelni azt is, hogy a rendszerváltás óta összesen negyvenkettő vizsgálóbizottságot állítottak fel, melyből hét az Alaptörvény hatályba lépése óta kezdte meg működését. Terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőségem részletezni az ügyeket, melyek indokoltá tették a vizsgálóbizottság felállítását, annyi viszont kiemelendő, hogy nem voltak jellemzőek a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti ellenőrzés céljából létrehozott bizottságok.⁹⁸ Ehhez kapcsolódóan hangsúlyozandó az is, hogy már nem kötelező vizsgálóbizottság felállítása, amennyiben azt képviselők 1/5-e indítványozza, pusztán az indítványtételi jog maradt meg az országgyűlési képviselők kezében.

2. A MINISZTER ÉS A BÍRÓ FUNKCIÓJA A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK FELETTI ELLENŐRZÉSBN, TEKINTETTEL A TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉSRE

2.1. ENGEDÉLYHEZ KÖTÖTT TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAI

A nemzetbiztonsági szolgálatok funkcióinak ellátása szempontjából legmeghatározóbb feladata a titkos információgyűjtés lefolytatása. A fentiekben általában véve foglalkoztunk a titkosszolgálatok feletti alkotmányossági kontroll egyes eszközeivel, ebben a fejezetben azonban kifejezetten a titkos információgyűjtésre helyezem a hangsúlyt. Kevesebről a többre következtetés értelmében azonban e vizsgálódások megállapításai értelemszerűen a nemzetbiztonsági szolgálatok egészét fogják át, specifikusan egy-egy részfeladatra koncentrálnak.

Az Nbtv. hosszasan és részletesen sorolja fel a nemzetbiztonsági szolgálatok hatáskörébe tartozó feladatokat, melyeket a törvény 4-9. §§-ban találunk meg. A titkos információgyűjtés elrendelésére e feladatok közül egyre vagy akár többre történő hivatkozással kerülhet sor. Az engedélyezés joga megoszlik az igazságszolgáltató és végrehajtó hatalmi ág „képviselője” között. Az Nbtv. 5. § *b), d), h)-j)*, valamint a 6. § *d), i), l)-n)* pontjaiban meghatározott nemzetbiztonsági feladatok ellátása során a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtést a Fővárosi Törvényszék elnöke által kijelölt bíró engedélyezi. Minden más esetben az igazságügyért felelős miniszter hatáskörbe tartozik az engedély megadása.⁹⁹ Az engedélyezés iránti kérelmet a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatója terjeszti elő.¹⁰⁰ Ezzel a kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy mi volt a jogalkotó szándéka az engedélyezési jogkör megosztásával? Két észrevételem van ezzel kapcsolatban: az első észrevételem alapján, az Nbtv.-ből egyértelműen kiderül, hogy a bíró hatáskörébe tartozó engedélyezési esetkörök, inkább bűnüldözési célú feladatok,¹⁰¹ szemben a miniszter hatáskörébe tartozó, nemzetbiztonsági jellegű feladatokkal. Így a jogalkotói szándékot a nemzetbiztonsági szolgálatok

⁹² Ogytv. 25. § (1)-(2) bekezdés

⁹³ Ogytv. 25. § (3) bekezdés

⁹⁴ Ogytv. 26. § (1) bekezdés

⁹⁵ Ogytv. 26. § (3) bekezdés

⁹⁶ Ogytv. 26. § (4) bekezdés

⁹⁷ DUKÁN ILDIKÓ – VARGA AIDA (szerk.): *Parlamentari Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. 2018. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 145.o.

⁹⁸ <https://www.parlament.hu/web/guest/bizottsagok-elozo-ciklusbeli-adatai> (letöltve: 2019. 10.31.)

⁹⁹ Nbtv. 58. § (1)-(2) bekezdés

¹⁰⁰ Nbtv. 57. § (1) bekezdés

¹⁰¹ Megjegyezendő, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban Be.) XXXVIII. fejezete szabályozza a büntetőeljárásban használható, bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazását. A titkos információgyűjtés és a büntetőeljárás kapcsolatáról lásd a Be. XLII. fejezetét.

feladatainak eltérő jellege indokolhatja. Másik megközelítésben az engedélyezés jogának szétválasztását a végrehajtó hatalom túlsúlyának megakadályozása motiválhatta. Véleményem szerint azonban – visszautalva a II. fejezetben megállapítottakra – a bíró könnyedén kizárható az engedélyezési eljárásból, hiszen a főigazgató az engedély iránti kérelemben olyan indokokat is megjelölhet, melyek bár eredetileg inkább bűnüldözési célt szolgálnak, (nemzet)biztonsági érdekekre hivatkozva még is a miniszterre bízva az engedély elbírálását.

A bíró, illetve miniszter az előterjesztés benyújtásától számított 72 órán belül határozatot hoz, melyben helyt ad a kérelemnek, vagy elutasítja azt megalapozatlanságra hivatkozva.¹⁰² Nagyon érdekes, hogy az engedélyezők határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, melyet a későbbiekben részletesen elemezni fogok. A titkosságot garantálja, hogy az engedélyező az eljárásáról, illetve a titkos információgyűjtés tényéről az érintettet nem tájékoztatja.¹⁰³

2.2. A BÍRÓI ENGEDÉLYEZÉSEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

Már utaltam az engedélyezés jogának megoszlásánál a hatalmi ágak elválasztásának követelményére. Ezt pedig a bírói függetlenség garantálja. A függetlenség a bírói tevékenység lényegi eleme, hiszen függetlenség nélkül a bíróság nem bíróság. Szervezet és funkció egységéből következően mind a szervezet felépítése, mind a funkció gyakorlása feltételezi a függetlenség követelményeinek érvényesülését.¹⁰⁴ A bírói függetlenséget kétféleképpen értelmezhetjük. Tágabb értelemben a bírósági szervezet egészének függetlenségét jelenti – mint a klasszikus hatalmi ágak egyikét –, szűkebb értelemben az ítélkező bíró függetlenségét, miszerint a bíró jogszabályoknak és saját lelkiismeretének van alárendelve az ügy elbírálásakor. Ezen belül különbséget tehetünk a bíró szakmai és személyi függetlensége között is. Az előbbi magába foglalja, hogy a bíró számára nem adható semmilyen utasítás az ügy elbírálása tekintetében, ügyet beleegyezése nélkül tőle elvonni nem lehet. Ez a fajta függetlenség elsősorban a bíró igazságszolgáltatáson belüli helyzetét érinti, miszerint semmiféle belső nyomásnak engedve köteles az ügyben dönteni. A személyi függetlenség pedig azt hivatott szolgálni, hogy a bírót ítélete miatt állásából ne lehessen felmenteni, eltávolítani, illetve áthelyezni.¹⁰⁵

A fenti megállapítások a bíróságok, illetve a bírák klasszikus feladatellátáshoz kapcsolódnak, melyek az egyes jogágakban felmerülő jogviták elbírálásként határozhatók meg. A bíró a titkos információgyűjtés lefolytatásának engedélyezésekor azonban nem jogvitát dönt el. Kérdésként tehetjük fel, hogy az engedélyezési eljárásban is követelmény-e az a fajta függetlenség, mely a hagyományos értelemben objektív ítélkezés elengedhetetlen eleme? Már foglalkoztunk a célszerűségi és jogi ellenőrzés kapcsolatával. Jelen esetben a bírót – akárcsak a klasszikus ítélkezés során – jogi és szakmai követelményeknek is meg kell felelnie. Azonban az már kérdéses, hogy amíg egy hagyományos jogvita eldöntésében kifejezetten jogszabályon alapuló, szakmai követelményeknek kell megfelelni, e jellegű követelmény miként jelenik meg a titkos információgyűjtés lefolytatására feljogosító engedély megadásának tekintetében. „Még ha az ítélkezést politikai kontextusba is helyezik, ez a tevékenység még ítélkezés marad, és a bíró szerepe eltér a törvényhozóétól vagy végrehajtóétól, mert nem választhat olyan szabadon a döntési alternatívák között, mint ahogy a például egy parlamenti képviselő. Ennélfogva, bár a jogértelmezés során is van mozgástér, ettől az még alapvetően jogalkalmazás, nem pedig politikaalkotás.”¹⁰⁶ A bírót azonban az engedélyezési eljárásban politikai (érdekorientált) megfontolások nem motiválják, nem is motiválhatják. Az engedélyezésnek szigorúan csak jogszabályi és célszerűségi követelményeknek szabad megfelelni.

Másik vizsgálendő terület a bíró engedélynek helyt adó vagy elutasító határozata. Ugyanis nem egyértelmű, hogy a bíró e határozatát milyen eljárásban fogadja el, ami további kérdéseket vet fel. Így a bíró határozatának jellegét kell először megvizsgálni. A teljesség igénye nélkül, nézzünk meg néhány bírósági hatáskörbe tartozó klasszikus eljárást. A büntetőeljárásban a bíróság vád alapján ítélkezik.¹⁰⁷ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényt (továbbiakban Pp.) kell alkalmazni a bíróság eljárására, ha

¹⁰² Nbtv. 58. § (3) bekezdés

¹⁰³ Nbtv. 58. § (6) bekezdés

¹⁰⁴ FÜRÉSZ KLÁRA: *A Bíróság*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* 2007. Osiris Kiadó, Budapest, 528.o.

¹⁰⁵ SALGÓ NÓRA: *A bírói függetlenség összehasonlító megközelítésben*. 2019. Comparative Law Working Papers – Volume 3. No. 1. 3-4.o.

¹⁰⁶ SZENTE ZOLTÁN: *A jog és politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről*. In: GARDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *A jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. 2015. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 19.o.

¹⁰⁷ Be. 6. § (1) bekezdés

jogszabály biztosítja a bírói utat és törvény nem rendeli eltérő szabályok alkalmazását. A bíróság az e törvény hatálya alá tartozó jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el,¹⁰⁸ A polgári pert a felperesnek keresetlevéllel kell megindítani az alperes ellen.¹⁰⁹

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (továbbiakban Kp.) kell alkalmazni a közigazgatási jogviták¹¹⁰ elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban.¹¹¹ Külön közigazgatási pereket és egyéb közigazgatási bírósági eljárásokat pedig a Kp. ötödik része szabályozza. Nem kétséges, hogy sem a fent említett eljárások, sem az egyéb peres eljárások alá nem sorolható a bíró engedélyezési eljárása.

Azonban létezik a nemperes eljárások jogintézménye is. A peren kívüli eljárásokat a magánjogi természetű ügyek intézése jellemzi leginkább, amelyek vagy nélkülözik a jogvitát, vagy – bár a háttérben fellelhető ellenérdekű felek vitája vagy fennálló jog érvényesítése – eljárásuk során nincs szükség a peres eljárás szabályainak alkalmazására. Ez utóbbi különbségtétel természetesen egy a maitól e tekintetben különböző jogi környezetben állta meg kétséget kizáróan a helyét.¹¹² A nemperes eljárás egymást követő eljárási cselekményekből tevődik össze, amelynek alanyai: a bíróság vagy a közjegyző, valamint azok a személyek, kik jogosultak részt venni az eljárásban érdekeik alapján. Ezenfelül a nemperes eljárás tárgya polgári ügy, célja pedig az igazságszolgáltatás megvalósítása az erre megalkotott eljárási szabályok alapján.¹¹³

Véleményem szerint, a bíró engedélyezési eljárása nemperes eljárásként sem értelmezhető. Így aggályosnak tartom az Nbtv. szűkszavúságát, miszerint a bíró engedélyezéssel kapcsolatos határozata ellen nincs helye fellebbezésnek. Ez jogorvoslat és a jogorvoslatához való jog tekintetében vet fel kérdéseket. Az Alaptörvény rendelkezései szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti,¹¹⁴ ami törvényi szinten is kifejezést nyer: a bíróság határozatai ellen – ha törvény kivételt nem tesz – jogorvoslatnak van helye.¹¹⁵ A jogorvoslatához való jog alapjog, annak lehetősége, hogy az érintett az érdemi határozattal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz forduljon.¹¹⁶ Tény, hogy a jogorvoslatához való jog nem tartozik a korlátozhatatlan alapjogok közé, úgy gondolom – tekintettel az objektív jogvédelem követelményére is – a fenti szabályozás nem felel meg a szükségesség-arányosság követelményének.

2.3. A MINISZTERI ENGEDÉLYEZÉssel KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

Ahogy láttuk, az igazságügyi miniszter jelenik meg a végrehajtó hatalom részéről a titkos információgyűjtés engedélyezésére jogosultként. A miniszter, mint a végrehajtó hatalmi ág képviselője, egyértelműen politikai szereplőként jelenik meg az államszervezetben.¹¹⁷ A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti kontroll szempontjából először vizsgáljuk meg a miniszter felelősségének kérdéseit politikai megközelítésben. „A miniszteri felelősség, mint speciális felelősségi alakzat elsődlegesen, mint politikai felelősség értelmezhető. E politikai felelősség a miniszternek a parlament előtti felelősségét jelenti; ebben az összefüggésben működésének egészéért tartozik felelősséggel. E felelősség érvényesítésének bázisa tulajdonképpen meghatározott politikai és eredményességi elvárásoknak való megfelelés, illetve magatartás tanúsítása. A miniszter parlament előtti politikai felelőssége két vonatkozásban is jelentkezik: egyfelől, a miniszter egyéni felelőssége formájában, másfelől viszont kollektív felelősség formájában, amikor a miniszteri felelősség a kormány parlament előtti felelőssége közvetítésével realizálódik.”¹¹⁸ A miniszterek és a kormány politikai felelősségének célja a kormányzati cselekvés intézményesített jogi eszközök által történő

¹⁰⁸ Pp. 1. § (1)-(2) bekezdés

¹⁰⁹ Pp. 169. § (1) bekezdés

¹¹⁰ A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is. Kp. 4. § (1)-(2) bekezdés

¹¹¹ Kp. 1. § (1) bekezdés

¹¹² ÉLESS TAMÁS (et. al.): *A polgári nemperes eljárások joga*. 2014. ELTE Eötvös Kiadó, 19.o.

¹¹³ BACSÓ FERENC (et al.): *Magyar polgári eljárásjog*. 1962. Tankönyvkiadó, Budapest, 430.o.

¹¹⁴ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

¹¹⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (továbbiakban Bszi.) 13. § (2) bekezdés

¹¹⁶ SÖLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. 2001. Osiris Kiadó, Budapest, 576.o.

¹¹⁷ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (továbbiakban Kit.) 3. § (3) bekezdés b) pont

¹¹⁸ FICZERE LAJOS: *A miniszteri intézmény és kapcsolatrendszere*. In: *Jogtudományi Közöny* XLII. új évfolyam 11. szám 594.o.

visszacsatolása, ami biztosítja a kormány politikai irányvonalának és a népképviselői szerv szándékának összehangolását. A végrehajtó hatalom parlament előtti felelőssége továbbá nem pusztán a kormány megbuktatásának lehetőségét hordozza magában, hanem hozzákapcsolható az ellenőrzés ténylegesen gyakorolható széles eszköztárára is, amelynek megfelelő alkalmazása a parlamenti munka hatékonyságának egyik garanciája.¹¹⁹ A miniszter politikai felelősségének alapját az Alaptörvény teremti meg, miszerint a Kormány tagja az Országgyűlésnek felelős tevékenységéért, valamint a miniszter a miniszterelnöknek.¹²⁰ A nemzetbiztonsági szolgálatok feletti kontroll szempontjából ez úgy jelenhet meg, hogy a miniszter engedélyezéssel kapcsolatos tevékenységéért politikai felelősségre vonható, akár egyénileg, de a Kormány kollektív felelősségét – ami jellemzőbb – is magában hordozza, hiszen az Országgyűlés Kormánnyal szembeni bizalma a miniszterelnökhöz kötött. Ez az intézmény azonban önmagában sem gyakori, véleményem szerint a titkosszolgálatok feletti ellenőrzéssel összefüggésben nem is alkalmazható, ahogy eddig sem került rá sor.¹²¹

A bíró engedélyezési eljárásban meghozott határozatához hasonlóan a miniszter határozata ellen sincs helye fellebbezésnek. A bíróval ellentétben a miniszter határozata ellen azonban a jogszabályok kifejezetten biztosítják közigazgatási per megindításának jogát: az ügyfél a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat.¹²² Az Ákr. ügyfélfogalma a következő: „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.”¹²³ Ügy pedig „az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.”¹²⁴ De vajon a miniszter engedélyezési eljárása beilleszthető-e az Ákr. szabályrendszerébe? Ebben az esetben arra kell választ találni, hogy a miniszter milyen eljárási szabályok alapján adja meg az engedélyt, ugyanis az Nbtv. nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. Véleményem szerint, az érintett nem minősül ügyfélnek, míg az engedélyezési eljárás hatósági ügynek, hiszen ezek az Ákr. szerinti definíciós elemek egyikébe sem illeszthetők bele. Ez alapján a miniszter határozatával szembeni közigazgatási per megindítására sincs lehetőség.

Összességében – visszautalva a bíró engedélyezési eljárásával kapcsolatos megállapításokra – elmondhatjuk, hogy a magánszférából levezethető egyes alapjogok mellett a jogorvoslathoz való jog – mint alapjog – is erős korlátozásokat szenved a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét illetően, mely az alkotmányossági kontroll szempontjából egy problematikus pont. Ehhez kapcsolódóan az objektív jogvédelem szükségességét és fontosságát is hangsúlyozni kell. A jogvédelemnek ugyanis két oldalát különböztethetjük meg: ez egyik az objektív jogvédelem, míg a másik a szubjektív jogvédelem. A szubjektív jogvédelem az igazgatottak, azaz ügyfél jogának, jogos érdekének védelmét jelenti, míg az objektív jogvédelem, az igazgatási szervek részéről biztosítandó jogérvényesítést valósítja meg. A két szint érvényesülése, az egyébként jogvédelem alapját képező, jogorvoslathoz való jogokban nyer kifejeződést.¹²⁵ Így az objektív jogvédelem követelményére tekintettel, pusztán a titkos információgyűjtés jellegére hivatkozva nem fogadhatjuk el a szabályozással kapcsolatos hiányosságokat. Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni azt is, hogy nem csak a titkos információgyűjtéssel érintett jogorvoslathoz való joga esik korlátozás alá, hiszen lehetséges, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok nem értenek egyet az engedélyező elutasító határozatával. Ilyen esetben e szerveknek is biztosítani kell a határozat elleni jogorvoslati eszközöket.

¹¹⁹ CSERNY ÁKOS: *A miniszteri felelősség*. 2011. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 166.o.

¹²⁰ Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés

¹²¹ Megemlíthetjük azonban azokat az eseteket, mikor országgyűlési képviselő kérdéssel fordult a Kormány tagjához, melyben azt szerette volna megtudni, hány titkos információgyűjtést engedélyezett a miniszter. <https://www.parlament.hu/irom40/17220/17220-0001.pdf> (letöltve: 2019. 11. 04.) <https://www.parlament.hu/irom40/17220/17220-0001.pdf> (letöltve: 2019. 11. 04.) Tovább a hivatkozott dokumentumban azt is látjuk, hogy a miniszter 2014 és 2017 között hányszor engedélyezett titkos információgyűjtést: https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_3_titkos_informaciogyujtes.pdf/367c5fc7-36fa-32f9-5baf-06289973f235 (letöltve: 2019. 11. 04.)

¹²² Ákr. 114. § (1) bekezdés

¹²³ Ákr. 10. § (1) bekezdés

¹²⁴ Ákr. 7. § (2) bekezdés

¹²⁵ KAZSAMÉR KATALIN ENIKŐ: *A közigazgatási jogorvoslati rendszer és a jogvédelem hatékonyságát elősegítő tényezők a változások mentén*. In: *MTA Law Working Papers* 2019/1. 5.o.

3. EGYÉB LEHETSÉGES KONTROLLESZKÖZÖK

3.1. ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

„A közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálatán kívül szükséges egy olyan intézmény, amely igazgatási aktusok törvényes volta esetén biztosítja az állampolgárok jogainak védelmét, akkor, amikor a hatóságok eljárása nem törvénytör, de az ügyfél eljárási jogiban sérelmet szenved. Ez megtörténhet az ügyféllel szembeni magatartásuk miatt, vagy mérlegelési jogkörük önkényes gyakorlásával.”¹²⁶

A megfelelő alapjogvédelem biztosításához a legfontosabb jogállási-szervezeti kritérium egyértelműen az alapjogvédő intézmény függetlensége: az intézmény legyen független az általa vizsgálható, ellenőrizendő szervektől. E követelmény elsősorban a végrehajtó hatalomtól való függetlenséget jelenti. Emellett következik belőle az az igény is, hogy senkinek se legyen joga befolyást gyakorolni az alapjogvédő eljárására. A függetlenség követelményével párban jár a pártatlanság kritériuma, amely alapján az adott intézménynek elfogulatlanul, részrehajlás nélkül kell vizsgálatot folytatnia és intézkednie.¹²⁷

Az alapvető jogok biztosának feladatát az Alaptörvény határozza meg, miszerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, akinek eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.¹²⁸ Az alapvető jogok biztosa a parlamenti ellenőrzés elkülönült szerve, így nem hatóság, nem orvosol közvetlenül jogsértéseket, hanem kezdeményezi a jogsértések orvoslását,¹²⁹ működésének célja az összes alapvető joggal, valamint az alkotmányos elvekkel és tilalmakkal kapcsolatos jogvédelem.¹³⁰

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatásköreit az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbtv.) határozza meg.¹³¹ Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint egy közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság).¹³² Az alapvető jogok biztosa szilárd garanciáját nyújt az alapjogok védelme érdekében. Már utaltunk rá, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok közigazgatási szervnek minősülnek, ezért e szervek is az alapvető jogok biztosa által lefolytatott vizsgálat alanyivá válhatnak. Itt viszont meg kell vizsgálni, hogy ki kezdeményezheti az eljárást. Az Ajbtv. szerint bárki az alapvető jogok biztosához fordulhat, de az alapvető jogok biztosa csak is a beadványt előterjesztő személy jogának sérelmével vagy közvetlen veszélyeztetésével kapcsolatos vizsgálatot folytathat le. A nemzetbiztonsági szolgálatok egyik jellemző feladata, titkos információgyűjtés lényege pedig a titkosság, így az érintett nem feltétlenül szerez tudomást az őt érintő megfigyelésről, ami lehetetlenné teszi a számára, hogy az alapvető jogok biztosához forduljon.

Az alapvető jogok biztosa azonban hivatalból is eljárást indíthat természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.¹³³ A titkos információgyűjtés azonban nem feltétlenül irányul természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportja irányába, hiszen egy személyt is meg lehet figyelni, így a jogvédelem korlátozott. Az alapvető jog érvényesülésének vizsgálata is lehetőséget biztosít az alapvető jogok biztosának vizsgálatára a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben, de ebben itt is alapvető feltétel, hogy az alapvető jogok biztosának tudomására jusson a vizsgálandó körülmény.

Az alapvető jogok biztosa nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben lefolytatott vizsgálatának vannak akadályai: vizsgálata során ugyanis nem tekinthet be:

- a) a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködő magánszemélyek azonosítására szolgáló nyilvántartásba,

¹²⁶ FRIEDERY RÉKA: *Az európai ombudsman*. 2018. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 14.o.

¹²⁷ SOMODY BERNADETTE: *Alapjogvédelem a bíraskodáson túl: Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon*. In: *Fundamentum* 2010/2. szám 11.o.

¹²⁸ Alaptörvény 30. cikk (1)-(2) bekezdés

¹²⁹ CSINK LÓRÁNT: *Alkotmányjog. Jogi szakvizsga jegyzet*. 2012. Novissima Kiadó, Budapest, 252.o.

¹³⁰ VARGA ZS. ANDRÁS: *Az Országgyűlés független szervei*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, SCHANDA BALÁZS (szerk): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. 2015. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 305.o.

¹³¹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbtv.) 1.§ (1) bekezdés

¹³² Ajbtv. 18. § (1) bekezdés

¹³³ Ajbtv. 18. § (4) bekezdés

- b) a nemzetbiztonsági szolgálatok által titkos információgyűjtésre használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az azokat alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő iratba,
- c) a rejtjeltevékenységgel és kódolással kapcsolatos iratba,
- d) a nemzetbiztonsági szolgálatok objektumaival és állományával kapcsolatos biztonsági dokumentumokba,
- e) a biztonsági okmányvédelemmel és technológiai ellenőrzéssel kapcsolatos iratba,
- f) olyan iratba, amelynek megismerése az információforrás azonosítását lehetővé tenné, valamint
- g) olyan iratba, amelynek megismerése a nemzetbiztonsági szolgálatok külföldi partnerszolgálatok irányában vállalt kötelezettségeit sértené.¹³⁴

Úgy gondolom, hogy mind a fenti korlátok, mind a nemzetbiztonsági szolgálatok működését jellemző titokzatosság jelentős akadályt állít az alapvető jogok biztosának hatékony vizsgálata elé. Megítélésem szerint a jogszabályok nem tudják maximálisan garantálni a szervezetek működésének nyilvánosságát (s ez értelemszerűen nem is elvárható céljuk), ezért a nemzetbiztonsági szolgálatoknak széles mérlegelési lehetőségük van a vizsgálat során gyakorolható megismerési jogok korlátozására.

Az alapvető jogok biztosa jelentést készít az általa lefolytatott vizsgálatról, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket,¹³⁵ azonban ha az alapvető jogok biztosának vizsgálata a titkos információgyűjtés folytatására feljogosított szervek tevékenységével kapcsolatos, az erről készült jelentés nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből az adott ügyben folytatott titkos információgyűjtésre lehetne következtetni.¹³⁶ Láthatjuk, hogy az Ajbvtv. e rendelkezései szerint nem kizárt annak lehetősége, hogy az alapvető jogok biztosa titkos információgyűjtéssel összefüggésben folytasson le vizsgálatot.

Összességében elmondható, hogy az alapvető jogok biztosa általánosságban megfelelő alapjogvédelmi fórumként jelenik meg a jogrendszerben. Azonban a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti alkotmányossági kontrollt illetően ez már nem mondható el, ami egyaránt megjelenik az alapvető jogok biztosa vizsgálatának megindulásában, valamint annak eredményes lefolytatásában.

3.2. NEMZETI ADATVÉDELMI ÉS INFORMÁCIÓSZABADSÁG HATÓSÁG

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (továbbiakba NAIH vagy Hatóság) autonóm államigazgatási szerv. A NAIH feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése.¹³⁷ Ebben a meghatározásban a Hatóság kvázi ombudsmani feladatokat lát el: az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében rögzített jogok érvényesülésében működik közre. Ugyanakkor az Infotv. hatósági jogköröket is rögzít: e minőségében az információs jogokkal összefüggő, végrehajtó hatalmi hatásköröket gyakorol. A NAIH jogállása tehát kettős: egyfelől kvázi ombudsmani funkciót ellátva közreműködik a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogok érvényesülése érdekében. Másrészt hatósági jogköröket gyakorol, mint végrehajtó hatalmi szerv.

A Hatóság hivatalból és kérelemre is eljárhat. A Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.¹³⁸ Az alapvető jogok biztosa is fordulhat bejelentéssel Hatósághoz, amennyiben vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszasságot észlel.¹³⁹ A kérelemre induló eljárás megindításának nem feltétele a közvetlen érintettség, így bárki kezdeményezheti a NAIH eljárását, ha megítélése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége valamilyen információ önrendelkezési jogot sért. Ebből a szempontból a kérelmezők köre szélesebb az alapvető jogok biztosa eljárásának kezdeményezésére jogosultak körénél. Viszont lényeges, hogy a NAIH csak is az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésben foglalt alapjogok védelme érdekében léphet fel, így nem biztosítja például az

¹³⁴ Ajbvtv. 23. § (2) bekezdés

¹³⁵ Ajbvtv. 28. § (1) bekezdés

¹³⁶ Ajbvtv. 28. § (3) bekezdés

¹³⁷ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban: Infotv.) 38. § (1)-(2) bekezdés

¹³⁸ Infotv. 52. § (1) bekezdés

¹³⁹ Ajbvtv. 6. §

Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésben foglalt jogok oltalmát. Ebből a szempontból tehát a NAIH szűkebb alapjogvédelmi tevékenységet lát el, mint az alapvető jogok biztosa.

A NAIH vizsgálatával összefüggésben is ugyanazon megállapításokat tudom tenni, mint amelyeket az alapvető jogok biztosánál tettem. A hatékonyságot befolyásolja a nemzetbiztonsági szolgálatok eredményes működését garantáló titkosság, ami véleményem szerint a gyakorlatban felülírja a NAIH-ot megillető információ-megismerési jogokat az eljárás során.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Ahogy látjuk, a nemzetbiztonsági szolgálatok felett gyakorolható alkotmányossági kontrolleszközökkel kapcsolatban számos kérdés felmerül. A parlamenti kontrollintézmények tekintetében a Nemzetbiztonsági Bizottságot és a vizsgálóbizottságot elemeztem részletesen. A Nemzetbiztonsági Bizottságot illetően megállapítottam, hogy egyértelműen egy politikai (érdekorientált) ellenőrzési fórumról van szó. Ez a jelenleg hatályos szabályozás alapján aligha változik, az ellenőrzés eredménye mindenkor kiszolgáltatott lesz az aktuális politikai érdekeknek. Más a helyzet a vizsgálóbizottsággal, hiszen ahogy láttuk, annak felállítása is kérdéses. Véleményem szerint a vizsgálóbizottságok kötelező felállítása annak indítványozását követően eredményesebb alkotmányossági kontrollként funkcionálhatna, ahol a politikai érdekek kevésbé jelentenének akadályt a hatékony ellenőrzésben, figyelembe véve a vizsgálóbizottság paritásos jellegét.

Az engedélyhez kötött titkos információgyűjtéssel kapcsolatban szintén számos problematikus pontra kell rávilágítani a figyelmet, ugyanis mind a bíró, mind az igazságügyi miniszter engedélyezési eljárására vonatkozó szabályozás hiányos az Nbtv.-t vizsgálva. Egyrésztől nem tudjuk, hogy az engedélyező milyen eljárási rendben ad engedélyt vagy utasítja el a kérelmet. Másrésztől a jogorvoslathoz való jog is korlátozás alá esik, hiszen a jogszabályok alapján nem lehet eldönteni milyen jogorvoslati eszközöket lehet igénybe venni, és azt mely fórum jogosult elbírálni. Így elmondhatjuk, hogy egy sui generis eljárásról van szó, ami nem felel meg az alkotmányossági kritériumoknak, még abban az esetben sem, ha az titkos információgyűjtéssel áll összefüggésben. Erre tekintettel javaslom, hogy mind a bíró, mind a miniszter határozata ellen a jogalkotó emelje be a Kúriát, mint jogorvoslati fórumot, ezzel biztosítva a jogorvoslathoz való jog érvényesülését.

Végezetül az alapvető jogok biztosa és a NAIH eljárást elemeztem, mint lehetséges alkotmányossági kontroll mechanizmusok. E fórumok eljárásával kapcsolatban is kiemelendő a vizsgálat megindításának és eredményes lefolytatásának a korlátozottsága, ami nem kizárólag a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza, hanem a nemzetbiztonsági szolgálatok jellegére. Véleményem szerint az alapvető jogok biztosáról szóló törvényt érdemes lenne módosítani olyan formában, hogy az alapvető jogok biztosa ne kizárólag a beadványt tevővel kapcsolatos visszasságokat vizsgálhassa, hanem bármilyen személlyel kapcsolatban eljárhasson, akit az indítványban megjelölnek. Ezen felül a biztos hivatalból induló eljárása esetén is lehetővé kellene tenni az egyének alapjogaival összefüggő visszasságok vizsgálatát.

IRODALOM

- [1.] BACSÓ FERENC (et. al.): *Magyar polgári eljárásjog*. 1962. Tankönyvkiadó, Budapest
- [2.] CSINK LÓRÁNT: *Alkotmányjog. Jogi szakvizsga jegyzet*. 2012. Novissima Kiadó, Budapest
- [3.] CSERNY ÁKOS: *A miniszteri felelősség*. 2011. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest
- [4.] DUKÁN ILDIKÓ – VARGA AIDA: *Parlamenti Jog. Az országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. 2018. Országgyűlés Hivatala (felelős kiadó: SUCH György), Budapest
- [5.] ERDŐS CSABA: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről*. 2016. Gondolat Kiadó, Budapest
- [6.] ÉLESS TAMÁS (et. al.): *A polgári nemperes eljárások joga*. 2014. ELTE Eötvös Kiadó
- [7.] FICZERE LAJOS: *A miniszteri intézmény és kapcsolatrendszere*. In: *Jogtudományi Közlemények* XLII. új évfolyam 11. szám
- [8.] FRIEDERY RÉKA: *Az európai ombudsman*. 2018. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest
- [9.] FÜRÉSZ KLÁRA: *A Bíróság*. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. 2007. Osiris Kiadó, Budapest

- [10.] HULKÓ GÁBOR: *A hatósági ügy fogalma és a törvény hatálya*. In: PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog intézményei*. 2019. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- [11.] KAZSAMÉR KATALIN ENIKŐ: *A közigazgatási jogorvoslati rendszer és a jogvédelem hatékonyságát elősegítő tényezők a változások mentén*. In: *MTA Law Working Papers* 2019/1.
- [12.] KUKORELLI ISTVÁN: *A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban*. In: *Jogtudományi Közlöny* XLII. új évfolyam 7. szám
- [13.] LAPSÁNSZKY ANDRÁS – SMUK PÉTER – SZIGETI PÉTER (szerk.): *Köz/Érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. 2017. Gondolat Kiadó, Budapest
- [14.] MAGYAR ZSÓKA: *A parlamenti ellenőrzés eszközei az Országgyűlés gyakorlatában*. In: *Parlamenti Szemle* 2018/2. szám
- [15.] SALGÓ NÓRA: *A bírói függetlenség összehasonlító megközelítésben*. 2019. Comparative Law Working Papers – Volume 3. No. 1.
- [16.] SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. 2001. Osiris Kiadó, Budapest
- [17.] SOMODY BERNADETTE: *Alapjogvédelem a bíráskodáson túl: Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon*. In: *Fundamentum* 2010/2. szám
- [18.] SZENTE ZOLTÁN: *A jog és politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről*. In: GARDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *A jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*. 2015. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest
- [19.] VARGA ZS. ANDRÁS: *Az Országgyűlés független szervei*. In: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. 2015. HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest

JOGFORRÁSOK

- [1.] Magyarország Alaptörvénye
- [2.] A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
- [3.] A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
- [4.] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- [5.] Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
- [6.] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
- [7.] Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény
- [8.] A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
- [9.] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- [10.] A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
- [11.] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
- [12.] A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
- [13.] Az egyes házzsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat

EGYÉB FORRÁSOK

- [1.] <https://www.parlament.hu/web/guest/bizottsagok-elozo-ciklusbeli-adatai> (letöltve: 2019. 10.31.)
- [2.] <https://www.parlament.hu/irom40/17220/17220-0001.pdf> (letöltve: 2019. 11. 04.)
- [3.] <https://www.parlament.hu/irom40/17220/17220-0001.pdf> (letöltve: 2019. 11. 04.)
- [4.] https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_3_titkos_informaciogyujtes.pdf/367c5fc7-36fa-32f9-5baf-06289973f235 (letöltve: 2019. 11. 04.)
- [5.] https://index.hu/belfold/2018/01/25/nemzetbiztonsag_fidesz_kivonulas/ (letöltve: 2019. 10.31.)
- [6.] https://mandiner.hu/cikk/20181218_mtva_ugy_nem_mentek_el_a_kormanyparti_kepviselek_a_nemzetbiztonsagi_bizottsag_ulesere (letöltve: 2019. 10.31.)