



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

NEGYEDIK SZEKCIÓ

SZABÓ ÉS VISSY kontra MAGYARORSZÁG ÜGY

(37138/14. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2016. január 12.

Ez az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával válik véglegessé. Szerkesztői változtatás alá eshet.

A Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben

az Emberi Jogok Európai Bírósága (Negyedik Szekció) az alábbi tagokból álló Tanácsként eljárva:

Vincent A. De Gaetano, *elnök*,

Sajó András,

Boštjan M. Zupančič,

Nona Tsotsoria,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Krzysztof Wojtyczek,

Iulia Antoanella Motoc, *bírák*,

valamint Fatoş Aracı, *a Szekció helyettes hivatalvezetője*

2015. április 14-i és december 15-i zárt ülésein lefolytatott tanácskozását követően

az utolsóként említett időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:-

AZ ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja egy Magyarország ellen benyújtott kérelem (37138/14. sz.), amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: „Egyezmény”) 34. cikke alapján két magyar állampolgár, Szabó Máté és Vissy Beatrix (a továbbiakban: „kérelmezők”) terjesztett a Bíróság elé 2014. május 13-án.

2. A kérelmezőket Majtényi L. budapesti ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt (a továbbiakban: „Kormány”) Tallódi Z. kormányképviselő képviselte az Igazságügyi Minisztériumból.

3. A kérelmezők az Egyezmény 8. cikkére hivatkozva azt sérelmezték, hogy a „7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelés” (lásd alább a 10–12. pontokat) keretében akár indokolatlan és a magánéletet aránytalanul sértő intézkedéseknek is alanyai lehetnek, különösen bírósági kontroll hiányában. Álláspontjuk szerint ez utóbbi kérdésben az Egyezmény 6. és 13. cikkei szerinti jogaik is sérültek.

4. A kérelmet 2014. június 12-én közölték a Kormánnyal.

5. 2014. augusztus 27-én, illetve szeptember 1-jén két nemzetközi civil szervezet, a Privacy International és a Center for Democracy and Technology kapott engedélyt arra, hogy írásbeli véleményt nyújtson be (az Egyezmény 36. cikk (2) bekezdése, valamint a Bírósági Szabályzat 44. § 3. pontja értelmében).

A TÉNYEK

I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

6. Az egyik kérelmező 1976-ban, a másik 1986-ban született, mindkettő budapesti lakos.

7. A kérelem előterjesztésekor a kérelmezők a Kormánnyal szemben kritikus, „civil felügyeleti” funkciókat ellátó *Eötvös Károly Közpolitikai Intézet* civil szervezet munkatársai voltak. Az egyik kérelmező későbbi munkáltatóját a Kormány 2014-ben olyan pénzügyi ellenőrzésnek vetette alá, amely a kérelmezők szerint a zaklatással volt határos.

8. A 2010. évi CXLVII. törvény a rendőrség feladatai közé sorolja a terrorizmus elleni fellépést. 2011. január 1-én a rendőrségen belül erre a célra megalakult a Terrorelhárítási Központ (*TEK*), amelynek hatáskörét a 2011. évi CCVII. törvénnyel módosított, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: „Rtv.”) 7/E. §-a határozza meg.

9. E jogszabály a titkos információgyűjtés során olyan különleges jogosítványokat biztosít a TEK számára, mint a titkos házkutatás és megfigyelés, ezek során felvétel készítése, postai küldemények felbontása, elektronikusan vagy számítógép útján továbbított kommunikáció megismerése és rögzítése – ráadásul ezekhez nem szükséges az érintett személyek hozzájárulása.

10. E tevékenységek engedélyeztetése a TEK által ténylegesen gyakorolt hatáskörtől függ, vagyis attól, hogy a tevékenységet olyan titkos megfigyelés keretében végzi, amely a törvény által felsorolt konkrét bűncselekmények felderítéséhez kapcsolódik (7/E. § (2) bek.), vagy a titkos információgyűjtés nemzetbiztonsági céllal valósul meg (7/E. § (3) bek.).

11. Míg a 7/E. § (2) bekezdése szerinti forgatókönyv ebben a formájában bírósági engedélyhez kötött, a 7/E. § (3) bekezdése szerinti tevékenységet már az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi (i) terrorcselekmények megakadályozása vagy Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése, illetve (ii) külföldi fegyveres konfliktus vagy terrorcselekmény esetén magyar állampolgárok mentése érdekében.

12. A „7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelés” a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény rendelkezései szerint történik, azzal a megkötéssel, hogy csak akkor alkalmazható, ha a szükséges információ más módon nem szerezhető be. Egyébiránt a törvény semmilyen konkrét szabályt nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen körülmények között rendelhető el az intézkedés, szemben a „7/E. § (2) bekezdése szerinti megfigyelés” esetével, amely csak bizonyos súlyos bűncselekmények gyanújával végezhető. A „7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelés” legfeljebb 90 napig végezhető, de ezt az időszakot a miniszter további 90 nappal meghosszabbíthatja. A miniszter ugyanakkor nem jogosult megismerni a folyamatban lévő megfigyelés eredményét, amikor döntenie

kell a hosszabbításról. A megfigyelés befejezését követően a törvény semmilyen formában nem kötelezi a hatóságokat, hogy a megszerzett lényegtelen információkat megsemmisítse.

13. A kérelmezők 2012. június 15-én alkotmányjogi panasszal éltek, amelyben lényegében azt állították, hogy a 7/E. § (3) bekezdése által biztosított széles körű jogosítványok sértik a magánélet védelméhez fűződő alkotmányos jogukat. Hangsúlyozták, hogy a jogszabály a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelés esetében kevesebb jogi garanciát határoz meg a magánülethez való jog védelmére, mint az egyes bűncselekmények felderítéséhez kapcsolódó titkos megfigyelés esetében. Rámutattak, hogy (i) a 7/E. § (2) bekezdése szerinti megfigyelés minden esetben egy bizonyos bűncselekményhez kapcsolódik, és csak a gyanúsítottak azonosítása vagy felkutatása érdekében rendelhető el, a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelés viszont semmilyen konkrét bűncselekményhez nem kell, hogy kapcsolódjon; (ii) a 7/E. § (2) bekezdése szerinti megfigyelést mindig a bíróság rendeli el, a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelést viszont az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi; (iii) a 7/E. § (2) bekezdése szerinti megfigyelést elrendelő határozatot részletes indoklással kell ellátni, a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelést engedélyező miniszteri engedélyt viszont nem kell megindokolni; valamint (iv) a 7/E. § (2) bekezdése szerinti megfigyelés esetében a megszerzett lényegtelen információkat nyolc napon belül meg kell semmisíteni, szemben a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyeléssel, ahol nincs ilyen előírás.

14. 2013. november 18-án az Alkotmánybíróság a kérelmezők által megfogalmazott panaszok többségét elutasította. Az Alkotmánybíróság egy tekintetben igazat adott a kérelmezőknek: megállapította, hogy a titkos információgyűjtést elrendelő miniszternek indoklással kell alátámasztania a döntését. Lényegében azonban az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a nemzetbiztonsági feladatok köre jóval szélesebb, mint az egyes bűncselekmények felderítéséhez kapcsolódó feladatok köre. A nemzetbiztonsági ügyekben a valóság történéseit nem azok büntetőjogi relevanciája szempontjából vizsgálják, így azoknak nem is kell feltétlenül valamilyen bűncselekményhez kapcsolódniuk. A nemzetbiztonsággal összefüggésben továbbá a miniszter által engedélyezett valamennyi megfigyelés külső ellenőrzését az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága (amely a minisztertől általánosan és a konkrét ügyekre vonatkozóan is beszámolót kérhetett) és az Ombudsman látta el, és ez a rendszer megfelelő garancia volt az érintettek magánülethez való alkotmányos jogának tiszteletben tartására. Végül az Alkotmánybíróság véleménye szerint a Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény, amely a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelésről is rendelkezik, tartalmaz általános rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy az információgyűjtéssel elérni kívánt cél szempontjából felesleges adatokat hivatalból törölni kell.

15. A határozat 2013. november 22-én jelent meg a Magyar Közlönyben.

II. A VONATKOZÓ NEMZETI JOG

16. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: „Rtv.”) vonatkozó rendelkezései:

1. §

„(2) A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében:

15. Magyarország területén

a) felderíti a terrrorszervezeteket,

b) megelőzi, felderíti, illetve elhárítja magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit és megakadályozza azt, hogy bűncselekményt kövessenek el,

c) megakadályozza, hogy magánszemélyek, csoportok, szervezetek terrrorszervezet működését anyagi források biztosításával vagy más módon elősegítsék“

7/E. §

„(1) A terrorizmust elhárító szerv nem gyakorol nyomozóhatósági jogkört. A terrorizmust elhárító szerv

a) ellátja az 1. § (2) bekezdés 15. pontjában meghatározott feladatot, amelynek keretében

ad) - a terrorizmus elleni küzdelem keretében – Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítése érdekében – megelőzi, felderíti és elhárítja azokat a törekvéseket, amelyek Magyarországon területén *terrorcselekmény* elkövetésére irányulnak, ...

d) a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntése alapján – a hatályos nemzetközi normák betartásával – közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában, e célból együttműködik az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival, valamint

e) megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a d) pontban meghatározott feladat ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat.

(2) A terrorizmust elhárító szerv az (1) bekezdés a) pont aa)–ac) alpontjában, valamint c) pontjában meghatározott feladatai ellátása érdekében a VII. fejezetben szabályozott módon titokban információt gyűjthet.

(3) A terrorizmust elhárító szerv az (1) bekezdés a) pont ad) alpontjában, valamint e) pontjában meghatározott feladata ellátása érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 53–60. §-ának megfelelő alkalmazásával titokban információt gyűjthet, amelynek ellátása során az Nbtv. 38–52. §-a szerint jogosult adatok igénylésére és kezelésére. Az Nbtv. 56. § a)–e) pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi.“

A *terrorcselekmény* bűncselekményét a régi Btk. 261. §-a, illetve az új Btk. 314–316. §-ai határozzák meg.

17. A Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben (a továbbiakban: Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény vagy Nbtv.) található az alábbi rendelkezések.

A 11. § (5) bekezdése szerint a miniszter kivizsgálja a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatos panaszokat, a vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésekről 30 napon belül tájékoztatja a panaszost. (Ez a határidő egy esetben 30 nappal meghosszabbítható.)

A 14. § (4) bekezdése rendelkezik a Nemzetbiztonsági Bizottság vonatkozó hatásköeiről. A parlamenti ellenőrzés gyakorlása során a Bizottság tájékoztatást kérhet a minisztertől és a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóitól az ország nemzetbiztonsági helyzetéről, a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséről és tevékenységéről (a) pont).

A Bizottság kivizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszokat, ha a panaszos a 11. § (5) bekezdésében meghatározott vizsgálat eredményét nem fogadja el, és a panasz súlya a bizottsági tagok legalább egyharmadának szavazata szerint a vizsgálatot indokolttá teszi. A panaszok kivizsgálásakor a Bizottság megvizsgálja a panaszt, és felkérheti a minisztert, hogy véleményezze az ügyet. Ha a Bizottság szerint valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenesen vagy nem rendeltetésszerűen végezte tevékenységét, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a minisztert, aki a vizsgálat eredményéről tájékoztatja a Bizottságot, illetve a Bizottság maga is ténymegállapító vizsgálatot folytathat le, ha valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes működését észleli. A ténymegállapító vizsgálat során a Bizottság betekinthet a nemzetbiztonsági szolgálatok nyilvántartásában lévő, az adott ügyre vonatkozó iratokba, és meghallgathatja a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársait. A Bizottság az eredmények tükrében felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedés megtételére.

43. §

„A nemzetbiztonsági szolgálatok a birtokukba került adatokat csak az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló célra használhatják fel, kivéve, ha az adat

a) bűncselekményi törvényi tényállás megvalósítására utal, és átadását törvény lehetővé teszi, vagy

b) más nemzetbiztonsági szolgálat irányában tájékoztatási kötelezettséget alapoz meg, és az adatátvevő maga is jogosult az adat átvételére.“

44. §

„(1) A nemzetbiztonsági szolgálatok e törvény alapján feladataik ellátása érdekében egymástól adatot kérnek, illetve egymásnak adatot szolgáltatni kötelesek.

(4) Az adatszolgáltatást kérő szervek felelősek az átvett adatoknak az e törvényben, illetve az adatkezelésre vonatkozó jogszabályokban foglaltak szerinti kezeléséért, kötelesek az átvett adatokat, azok felhasználását nyilvántartani és kérésre a nemzetbiztonsági szolgálat számára arról tájékoztatást adni.“

45. §

„(1) A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi kötelezettségvállalás alapján külföldi adatkezelő részére személyes adatokat továbbíthatnak a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályok keretei között.“

50. §

„(2) A nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt személyes adatot haladéktalanul törölni kell, ha

- a) az (1) bekezdésben meghatározott határidő letelt;
- b) bíróság az adatvédelmi eljárás során az adat törlését elrendelte;
- c) az adat kezelése jogellenes;
- d) a 60. § (2) bekezdésében meghatározott esetben;
- e) az adat kezelése nyilvánvalóan szükségtelen.“

53. §

„(2) A nemzetbiztonsági szolgálatok a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor használhatják, ha az e törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg.“

56. §

„A nemzetbiztonsági szolgálatok külső engedély alapján

- a) lakást titokban átkutathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik,
- b) a lakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelhetik és rögzíthetik,
- c) postai küldeményt, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthatnak, ellenőrizhetik és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik,
- d) elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerhetik, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik,
- e) számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerhetik és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik, továbbá felhasználhatják.“

57. §

„(1) Az 56. §-ban meghatározott titkos információgyűjtés engedélyezésére irányuló előterjesztést az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és - a 8. § (1) bekezdésének f) pontjában meghatározott

feladat ellátása tekintetében - a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója nyújthat be.

(2) Az előterjesztésnek tartalmaznia kell

- a) a titkos információgyűjtés helyét, az érintett vagy érintettek nevét vagy körét, illetőleg az azonosításra alkalmas - rendelkezésre álló - adatokat;
- b) a titkos információgyűjtés megnevezését és szükségességének indokolását;
- c) a tevékenység kezdetét és végét napban meghatározva;
- d) az 59. §-ban meghatározott engedély iránti előterjesztés esetén annak indokolását, hogy adott ügyben arra a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működéséhez feltétlenül szükség volt.“

58. §

„(3) ... az igazságügyért felelős miniszter az előterjesztés benyújtásától számított 72 órán belül határozatot hoz. Az előterjesztésnek helyt ad, vagy azt megalapozatlansága esetén elutasítja. A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye.

(4) Az engedélyező a titkos információgyűjtést e törvény eltérő rendelkezése hiányában esetenként legfeljebb 90 napra engedélyezi. Ezt a határidőt az engedélyező indokolt esetben – a főigazgatók előterjesztése alapján – e törvény eltérő rendelkezése hiányában további 90 nappal meghosszabbíthatja.

(6) Az engedélyező eljárásáról, illetve a titkos információgyűjtés tényéről az érintettet nem tájékoztatja.“

59. §

„(1) A nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói az 56. §-ban felsorolt titkos információgyűjtés folytatását legfeljebb az engedélyező döntéséig engedélyezhetik, ha a titkos információgyűjtés külső engedélyeztetése olyan késedelemmel járna, amely az adott ügyben nyilvánvalóan sértene a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működéséhez fűződő érdeket.“

60. §

„(1) A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtést haladéktalanul meg kell szüntetni, ha

- a) az engedélyben meghatározott célját elérte;
- b) a további alkalmazásától eredmény nem várható;
- c) a határideje meghosszabbítás nélkül lejárt;
- d) a titkos információgyűjtés bármely okból törvénysértő.

(2) Az 59. § (1) bekezdésében meghatározott kivételes eljárás esetén a titkos információgyűjtést akkor is haladéktalanul meg kell szüntetni, ha a titkos információgyűjtés folytatását az engedélyező nem engedélyezi. Ebben az esetben a titkos információgyűjtés során nyert adatokat – a minősített adatok megsemmisítésére vonatkozó jogszabályi előírások szerint – haladéktalanul meg kell semmisíteni.“

A 74. § (a) pontjának meghatározása szerint nemzetbiztonsági érdek:

„Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül

aa) az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,

ab) az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,

ac) a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,

ad) az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviseleti demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint

ae) a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása;“

18. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: „Ajbt.”) a következőkről rendelkezik:

A 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálhatja a rendvédelmi szervek tevékenységét, ideértve a terrorelhárító szerveket is. Az ilyen vizsgálatra csak egy korlátozás vonatkozik: a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására jogosult szervek e tevékenységével kapcsolatos vizsgálatáról készült jelentés nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből a szerv adott ügyben folytatott titkos információgyűjtő tevékenységére lehetne következtetni [vö. 28. § (3) bekezdése]. Az alapvető jogok biztosa évente jelentést készít az Országgyűlésnek a kivizsgált esetekről, és – a módosításra vonatkozó javaslatok kivételével – felkérheti az Országgyűlést egy adott ügy kivizsgálására. Ha a visszasság feltárása minősített adatot érintene, az ügyet az alapvető jogok biztosa éves beszámolójával egyidejűleg, vagy – ha a visszasság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti – az éves beszámolót megelőzően, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítési szintű jelentésben az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti.

A kérelmezők benyújtották az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által 2014. július 9-én adott nyilatkozatot is, amely szerint az alapvető jogok biztosa soha nem indított vizsgálatot titkos megfigyeléssel kapcsolatban.

19. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény az alábbiakról rendelkezik:

26. § (1)

„Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető ... ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. ...”

27. §

„Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.“

20. Az Alkotmánybíróság 32/2013. (XI.22.) AB határozata, amely meghatározza az 58. § (3) bekezdésével kapcsolatban betartandó alkotmányjogi követelményeket, és elutasítja a vonatkozó alkotmányjogi panaszt, az alábbiakat tartalmazza:

“... 1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: ... az igazságügyért felelős miniszter ... titkos információgyűjtést engedélyező határozatát – a ... külső kontroll hatékonysága érdekében – indokolni köteles. ...

[42] 1.1. A hatályos szabályozás a titkos információgyűjtés két típusát tartalmazza: a bűnüldözési célból folytatott és a nem bűnüldözési célból folytatott titkos felderítést. ...

[47] 1.2. A nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés lehet külső engedélyhez nem kötött (Nbtv. 54–55. §) és külső engedélyhez kötött (Nbtv. 56–60. §). Az engedély – a törvényben meghatározott esetekben – bírói vagy igazságügy-miniszteri engedélyt jelent.

[48] Az Nbtv. indokolása szerint a nemzetközi gyakorlatban számos példa van arra, hogy az államok különbséget tesznek a bűnüldözési (és az ahhoz szorosan kapcsolódó bűnmegelőzési, bűnfelderítési), valamint az egyéb nemzetbiztonsági célból történő információgyűjtés között.

[49] A törvény ezen rendezőelvre tekintettel határozott meg osztott külső engedélyezési rendszert. Konkrét bűncselekmények felderítése tekintetében – hasonlóan az Rtv.-ben elfogadott megoldáshoz – a titkos információgyűjtést a Fővárosi Törvényszék elnöke által e feladatra kijelölt bíró engedélyezi. Egyéb, az általános jellegű információgyűjtés során alkalmazott, az 56. §-ban meghatározott tevékenységet az igazságügy-miniszter engedélyezi. ...

[51] Mindkét esetre vonatkozik az Nbtv. 53. § (2) bekezdése, amelynek értelmében titkos információgyűjtés alkalmazására abban az esetben kerülhet sor, ha a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg. ...

[62] Az igazságügy-miniszter engedélyezési eljárása fölött az Nbtv. 14. § (4) bekezdése értelmében az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága gyakorol ellenőrzést. ...

[69] 2. Az Alkotmánybíróság a nem bűnüldözési célból folytatott, az Nbtv.-ben szabályozott titkos információgyűjtést korábban nem vizsgálta. Ugyanakkor a 2/2007. (I.24.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.1.) felvázolta azokat az általános szempontokat, amelyek szerint demokratikus jogállamban elfogadható a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés eszközeinek és módszereinek alkalmazása.

[70] Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és a korábbi Alkotmány 2. cikk (1) bekezdése tartalmilag megegyezik, és az Alaptörvény értelmezési szabályaiból sem vonható le az Alkotmánybíróság fenti álláspontjával ellentétes megállapítás, a titkosszolgálati eszközök szükségességére és arányosságára vonatkozó elvi megállapítások fenntarthatók.

[71] Az Alkotmánybíróság figyelembe vette a strasbourgi Bíróság korábbi határozataiban is hivatkozott gyakorlatát is. A Bíróság a „fedett nyomozáshoz” kapcsolódó ügyeket az Egyezménynek a magánélet szabadságát védő 8. cikke rendelkezésein keresztül vizsgálja. A Bíróság az ítéleteiben rámutatott, hogy a 8. cikk (1) bekezdésében garantált jog egy demokratikus társadalomban csak a (2) bekezdésben meghatározott törvényes keretek között, az ott rögzített célokból, a szükségesség igazolása mellett korlátozható.

[72] A törvényesség a Bíróság gyakorlatában nem csupán azt jelenti, hogy a korlátozás lehetséges eseteinek törvényben meghatározottnak kell lennie. „A törvényben meghatározott eset” fogalma alatt értendő, hogy a szabályozásnak meg kell felelnie a jogállamiság elveinek. Minthogy a titkos információgyűjtés szükségképpen kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, elengedhetetlenül fontos, hogy az alkalmazást lehetővé tévő eljárási rend kellő garanciát nyújtson az egyén jogainak védelmére. Minderre tekintettel az alkalmazást három szakaszból álló ellenőrzésnek kell alávetni: amikor a beavatkozást elrendelik, mialatt a beavatkozást végrehajtják, miután a beavatkozást befejezték. Az ellenőrzést a végrehajtó hatalomtól független „testületeknek” kell végezni. Elsősorban az állandó, folyamatos és kötelező ellenőrzés a garancia arra, hogy a konkrét ügyekben nem sértik meg az arányosság követelményét...

[73] Határozataiban a Bíróság rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket a titkos eszközök használatára vonatkozó szabályozásnak minimálisan ki kell elégítenie. Kiemelte, hogy éppen azért, mert az alapjogokba történő beavatkozás titkos, s mert az ilyen eszközök használata a végrehajtó hatalomnak „beláthatatlan” lehetőségeket ad, elengedhetetlen, hogy már maguk az eljárások kellő garanciát nyújtsanak az egyén jogainak érvényesülésére. Ez pedig megkívánja, hogy az államok hangsúlyt helyezzenek a precíz és részletes, követhető, az állampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedések lényegének, azok gyakorlása módjának. A Bíróság a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Minimális biztosítékként szerepelnie kell bennük továbbá az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételeknek, az alkalmazás dokumentálására és a dokumentáció megővésére, valamint megsemmisítésének szabályaira vonatkozó rendelkezéseknek. Az alkalmazásról szóló döntés meghozatala körében pedig a hatóságok nem kaphatnak túl széles mérlegelési jogot [pl. *Valenzuela Contreras kontra Spanyolország* (58/1997/842/1048)]. Az alkalmazás garanciái közé tartozik továbbá,

hogy (külső személyek számára) az információkhoz való hozzáférést korlátozni kell [pl. *Kopp kontra Svájc* (13/1997/797/1000) 1998. március 25.].

[74] A meghatározott célból történő alkalmazás azt jelenti, hogy a titkos eszközök alkalmazására csak a 8. cikk (2) bekezdésében felsorolt okokból ... kerülhet sor. Szorosan ehhez kapcsolódik a szükségesség követelményének érvényesülése is. Alapfeltétel, hogy az állami beavatkozásra nyomós közérdekből kerüljön sor, s annak az elhárítani kívánt veszéllyel és az okozott joghátránnyal arányban állónak kell lennie.

[75] Ennek vizsgálata nem szorítkozik arra, hogy a korlátozás törvényben szabott feltételei kiállják-e a szükségességi-arányossági tesztet, kiterjed a konkrét alkalmazás szükségességére is. A szükségesség megítélésénél alapvető jelentőségű, hogy az alkalmazásra csak „minősített” (súlyos) fenyegetettség esetén van mód, s csak akkor, ha a hagyományos nyomozási eszközök az ügy körülményei miatt hatástalannak bizonyulnak és arra csak előzetesen megismerhető szigorú eljárási rendben kerülhet sor...

[76] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Egyezményből, az ahhoz kapcsolódó Bírósági gyakorlatból megállapíthatóan a nemzetbiztonsági, közbiztonsági, bűnüldözési célok olyanok, amelyek érvényesülése érdekében a rejtett nyomozás – mint a jogkorlátozás súlyos eszköze – is alkalmazható akkor, ha ennek a fentebb részletezett feltételei fennállnak.

[77] 3. Az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezést az indítványozók kérelmének keretei között vizsgálta. Az indítványozók a terrorizmust elhárító szerv nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtési tevékenységét kifogásolták. Azzal indokolták a kifogásolt rendelkezés alaptörvény-ellenességét, hogy az ügy nyújt lehetőséget a terrorizmust elhárító szerv számára az Nbtv. szerinti titkos információgyűjtésre, hogy az Nbtv.-ből hiányoznak a hivatkozott alapjogok érvényesülését biztosító garanciák.

[78] Az indítványozók nem különböztették meg a titkos információgyűjtés különböző szakaszait (amikor a beavatkozást elrendelik, mialatt a beavatkozást végrehajtják, miután a beavatkozást befejezték), hanem kiragadták az alkalmazás egyes elemeit, és ezeket kifogásolták. A beavatkozás elrendelése kapcsán azt kifogásolták, hogy az igazságügyért felelős miniszter engedélye nem képez megfelelő garanciát, különösen, hogy az engedélykérés indokolása jogilag nem kötött. Miután a beavatkozást befejezték – álláspontjuk szerint – nem rendezett a megfigyelés célja szempontjából érdektelen információ vagy az ügyben nem érintett személy adatainak a sorsa. ...

[80] Az Alkotmánybíróságnak tehát a kérelem keretei között azt kell vizsgálnia, hogy a terrorizmust elhárító szerv titkos információgyűjtésének az igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezése, illetve a beavatkozás befejezését követő adatkezelés sérti-e a hivatkozott alapjogokat, vagyis a magánszférához való jogot és az információs önrendelkezési jogot...

[92] 3.2. Az Alkotmánybíróság először a titkos információgyűjtés igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezésének alkotmányosságát vizsgálta. A titkos megfigyelés alkalmazásának első szakasza a beavatkozás elrendelése. Tekintettel arra, hogy az igazságügyért felelős miniszter az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének alkalmazása során az – Nbtv. 56. § a)–e) pont alatt felsorolt – titkos információgyűjtési eszközök és módszerek alkalmazásának engedélyezésével az alapjogokat súlyosan sértő állami beavatkozást hagy jóvá, eljárási rendjének törvényben szabályozottnak kell lennie,

meg kell felelnie a normavilágosság követelményének és külső kontrollmechanizmusokat is tartalmaznia kell. ...

[94] ... Az Rtv. kifogásolt szabálya ad felhatalmazást a terrorelhárító szervnek, hogy meghatározott feladatai körében a Nbtv. alapján végezzen titkos információgyűjtést. Pontosán meghatározza azt a két feladatkört, amelyek ellátása céljából lehetővé teszi az Nbtv. szerinti titkos megfigyelést: az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés a) pont ad) alpontjában, valamint e) pontjában meghatározott feladata ellátása során.

[95] Az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés a) pont ad) alpontjában meghatározott feladat a terrorizmus elleni küzdelem keretében – Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítése érdekében – a Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések megelőzése, felderítése és elhárítása. Az e) pont visszautal a d) pontra, mely az ott megjelölt feladat ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információk megszerzését, elemzését, értékelését és továbbítását teszi lehetővé. A d) pont alatt meghatározott feladat a magyar állampolgárok életét, testi épségét, Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában való közreműködés, illetve e célból az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival való együttműködés. A fenti feladatok ellátására a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntése szükséges.

[96] Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének utalást tartalmazó támadott rendelkezése a Nbtv. minden olyan előírását felsorolja, amely a titkos információgyűjtés gyakorlásához szükséges (53–60. §), illetve a megszerzett adatok kezelésére vonatkozik (38–52. §). Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése pedig a folytatott tevékenységgel kapcsolatos panaszok kivizsgálása, a terrorelhárító szerv parlamenti ellenőrzése, valamint a szerv jogellenes működéséről szóló jelentés kivizsgálása vonatkozásában rendeli el az Nbtv. szabályainak [Nbtv. 11. § (5) bekezdés, 14. § (1)–(2) bekezdés, (4) bekezdés a–f) pont, (5) bekezdés, 15. § (3) bekezdés, 16. §, 18. §, valamint 27. § (4) bekezdés] megfelelő alkalmazását. Ezen túlmenően a kifogásolt rendelkezés egyértelműen meghatározza, hogy a taxatív felsorolt titkos információgyűjtési eszközök engedélyezésére a meghatározott feladatok körében az igazságügyért felelős miniszter jogosult. Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése tehát megfelel a törvényben meghatározottság és normavilágosság követelményének, mert a szabályozott intézkedés elrendelésének és végrehajtásának körülményeit kielégítő módon tartalmazza.

[97] Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta, hogy az adott esetben a titkos információgyűjtés igazságügyért felelős miniszter általi engedélyezése kellő garanciát nyújt-e az egyén alapjainak érvényesülésére. ...

[102] A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alkalmazására az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés a) pont ad) alpontjában, illetve e) pontjában meghatározott feladatok ellátása érdekében kerülhet sor, vagyis Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések elhárítása, illetve a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok védelmével kapcsolatos hírszerzési tevékenység során. ...

[105] A nemzetbiztonsági feladatok sokkal szélesebb spektrumot fognak át, mint a bűnüldözési feladatok, a valóságot elsősorban nem az események büntetőjogi relevanciájának szempontjából vizsgálják és nem is feltétlenül járnak büntetőeljárási

következményekkel. Az ország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme szempontjából releváns egyes cselekmények elkövetésére irányuló törekvések felderítése, elhárítása általában a konkrét bűncselekmények körén kívül esik. Ezért a nemzetbiztonsági feladatok nem hasonlíthatók össze az Rtv. 69. §-a szerinti bűnüldözési célból folytatott, bírói engedélyhez között titkos információgyűjtéssel. A nemzetbiztonsági kockázatok megelőzése, kivédése politikai döntést igényelnek, s mint ilyenek a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartoznak. Ez indokolja, hogy az Nbtv. alkalmazásakor az általános jellegű titkos információgyűjtés során az igazságügyért felelős miniszter járjon el engedélyezőként.

[106] Az igazságügyért felelős miniszternek ugyanakkor a nemzetbiztonsági célú engedélyezéskor mérlegelnie kell a nemzetbiztonsági érdek és az alapjogi sérelem között. Az engedélyező feladata tehát az ország biztonsági érdekei védelmének mérlegelésén, a politikai (bel- és külpolitikai) szempontok figyelembe vételén túlmenően a nemzetbiztonsági érdek és az alapjogok ütközésének kiegyenlítése is. Ennek során abból kell kiindulnia, hogy a terrorelhárító szerv titkosszolgálati módszereket nemzetbiztonsági célból is csupán a felderítés legvégső eszközeként vehet igénybe. Az Nbtv. 53. § (2) bekezdése ugyanis egyértelműen rögzíti azok ultima ratio jellegét: a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor használhatják, ha a meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon, vagyis hagyományos nyomozati eszközök alkalmazásával nem szerezhetők meg. Az Nbtv. említett rendelkezése hivatott biztosítani azt a jogi garanciát, amelyet a bűncselekményi gyanúhoz kötött bünfelderítési célú titkos információgyűjtés esetén a bűncselekmények törvényben rögzítése jelent.

[107] ... Az engedélykérés indokolása tehát ... kötelező. Az ... engedélyezőnek az előterjesztésben foglaltakra kell alapoznia döntését: az előterjesztésnek helyt ad, vagy azt megalapozatlansága esetén elutasítja. Amennyiben tehát az eljáró hatóság nem tudja kellőképpen alátámasztani, hogy a feladatai ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg, a különleges eszközök és módszerek alkalmazása nem engedélyezhető. ...

[114] A titkos információgyűjtés elrendelésének és végrehajtásának alapvető garanciális eleme a külső ellenőrzés. A terrorelhárító szerv azon tevékenysége felett, amelyet az Nbtv. szabályainak megfelelő alkalmazásával lát el, az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) ellenőrzést gyakorol. Az igazságügy-miniszter az általa engedélyezett titkos információgyűjtés jellemzőiről, az ügýtípusokról a Bizottság kérésére köteles tájékoztatást adni [Nbtv. 14. § (4) bekezdés b) pont].

[115] A szolgálatok (terrorizmust elhárító szerv) működésével összefüggő szabálytalanságokról a Bizottság tudomást szerezhet – többek között – saját tájékozódása során, állampolgári panasz alapján, valamint a szolgálatok munkatársa által tett bejelentés során. ...

[119] Az Nbtv. a parlamenti ellenőrzés gyakorlása során egyetlen egy korlátot tartalmaz: a Bizottság nem juthat olyan információk birtokába, amelyek a konkrét ügyben a módszer, illetve forrás (közreműködő személye) védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetne [Nbtv. 16. § (1) bekezdés].

[120] A nemzetbiztonsági szolgálatok, illetve a terrorelhárító szerv működését, és ehhez kapcsolódóan az igazságügy-miniszteri engedélyezést a parlamenti ellenőrzésen túlmenően az alapvető jogok biztosa is ellenőrizheti.

[121] Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szervek – így a terrorizmust

elhárító szerv – az ombudsman által vizsgálható hatóságok körébe tartozik. ... Az ombudsmani vizsgálatnak tehát nincs akadálya, a törvény – a parlamenti ellenőrzéshez hasonlóan – egyetlen korlátot tartalmaz: a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására jogosult szervek e tevékenységével kapcsolatos vizsgálatáról készült jelentése nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből a szerv adott ügyben folytatott titkos információgyűjtő tevékenységére lehetne következtetni [28. § (3) bekezdés]. Az alapjogi biztos az általa vizsgált ügyeket az Ajbt. 38. §-ában foglalt feltételek esetében éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és – jogszabályt érintő kezdeményezés kivételével – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. ...

[122] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Nbtv. lehetővé teszi az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési eljárásának a végrehajtó hatalomtól független szervek általi ellenőrzését. ...

[124] 3.3. Az Alkotmánybíróság az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésében foglalt utaló szabály vizsgálata során észlelte, hogy az Nbtv. 58. § (3) bekezdése nem írja elő kifejezetten az engedélyező határozat indokolási kötelezettségét.

[127] Az Rtv. szerinti titkos információgyűjtés tárgyában hozott bírói döntés szükségzerű sajátossága, hogy az engedély iránti kérelem törvényi feltételeknek való megfelelését vizsgálja. ...

[128] [...] Az Rtv. 7/E. § (3) bekezdésének utaló szabálya a Rendőrség részét képező terrorizmust elhárító szerv nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésének engedélyezését is igazságügy-miniszteri engedélyhez köti a Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvések elhárítása, illetve a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok védelmével kapcsolatos hírszerzési tevékenység során. ...

[130] Mivel az Nbtv. nem írja elő kifejezetten az igazságügy-miniszter határozatának indokolási kötelezettségét, az engedélyező nem köteles megindokolni döntését. Indokolás hiányában pedig a külső ellenőrzés során nincs lehetőség az egyedi ügyben hozott döntés szempontjainak, indokainak utólagos megismerésére, elemzésére és felülvizsgálatára.

[131] Az Nbtv. 58. § (3) bekezdése előírja ugyan, hogy az engedélyezőnek az előterjesztésben foglaltakra kell alapoznia döntését, az előterjesztés viszont értelemszerűen egyoldalú, a titkos információgyűjtés szükségességének indokolásánál csak a nemzetbiztonsági érdekre van tekintettel. Az engedélyező feladata a nemzetbiztonsági érdek és a titkos megfigyeléssel érintett magánszemély Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdésében biztosított alapjogainak kiegyenlítése, a korlátozás szükségességének megítélésén túlmenően a korlátozás arányosságának biztosítása. ...

[132] Tekintettel arra, hogy a titkos megfigyelés sajátos jellege kizárja a jogorvoslatot, a magánszférához való jognak és az információs önrendelkezési jognak a nemzetbiztonság védelmével arányban álló korlátozása megköveteli a hatékony külső kontrollt már a titkosszolgálati eszköz engedélyezése során is.

[133] A Nemzetbiztonsági Bizottság – éppúgy, mint az alapvető jogok biztosa – csak akkor képeznek hatékony külső kontrollt az igazságügyért felelős miniszter engedélyezési tevékenysége felett, ha a miniszter titkos megfigyelést engedélyező határozata kellő részletességű indokolást tartalmaz. Az indokolásnak olyan mélységűnek és részletességűnek kell lennie, hogy lehetővé tegye a külső kontroll során a nemzetbiztonsági érdek és a hivatkozott alapjogok mérlegelésnek felülvizsgálatát.

[134] Az Alkotmánybíróság – élve az Abtv. 46. § (3) bekezdésébe foglalt felhatalmazással – a hatékony külső kontroll érdekében az Alaptörvény VI. cikk (1) és (2) bekezdését érvényre juttató alkotmányos követelményként határozta meg, hogy az igazságügyért felelős miniszter az Nbtv. 58. § (3) bekezdésének alkalmazása során a titkos információgyűjtést elrendelő határozatát indokolni köteles.

[135] 3.4. Az Alkotmánybíróság a következőkben megvizsgálta, hogy a terrorelhárító szervnek a titkos információgyűjtés befejezését követő adatkezelése sérti-e az információs önrendelkezési jogot. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy az Nbtv. – a Rtv.-vel ellentétben – nem tartalmazza a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információ vagy az ügyben nem érintett személy adatai törlésének kötelezettségét. ...

[138] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Nbtv. – az Rtv. 73. § (3) bekezdésével ellentétben – nem mondja ugyan ki *expressis verbis* a megfigyelés célja szempontjából érdektelen rögzített információ vagy az ügyben nem érintett személy adatai törlésének kötelezettségét, de az Nbtv. 50. § (2) bekezdés e) pontja „nyilvánvalóan szükségtelen” kitételének és a 43. §-nak az egymásra vetített értelmezéséből egyértelműen következik, hogy a titkos információgyűjtés során megszerzett, az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló cél eléréséhez szükségtelen adatokat, különösen az ügyben nem érintett személy adatait, hivatalból törölni kell. A fenti szabályozás így megfelel a célhoz kötöttség elvének és alkalmas a készletező adatgyűjtés kizárására. Ezen túlmenően az Nbtv. lehetőséget biztosít az érintett számára is a személyes adatai törlése iránti kérelem előterjesztésére, amely kérelmet a főigazgató csak meghatározott okból tagadhat meg. Az adatfeldolgozás során is érvényesül külső kontroll, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot ugyanis a kérelmek elutasításának indokairól tájékoztatni kell (Nbtv. 48. §).

[139] Ezért az Alkotmánybíróság a kifogásolt rendelkezés alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló indítványt ebben a tekintetben is elutasította. ...”

III. JOGGAL A DEMOKRÁCIÁÉRT EURÓPAI BIZOTTSÁGA (VELENCEI BIZOTTSÁG)

21. A Velencei Bizottság 71. plenáris ülésén (Velence, 2007. június 1–2.) a biztonsági szolgálatok demokratikus felügyeletének tárgyában elfogadott CDL-AD(2007)016-e számú jelentése az alábbi megállapításokat tartalmazza:

„81. A kockán forgó érdekek jelentőségének és természetének tükrében a nemzetbiztonsági információgyűjtés a nemzeti döntéshozatal azon nagy területei közé tartozik, amelyek tekintetében a kormány a legkisebb hajlandóságot mutatja arra, hogy teret adjon a nemzeti jogalkotó vizsgálódására vagy a bírósági felülvizsgálatra, nem is beszélve a nemzetközi felülvizsgálatról és ellenőrzésről.

82. A nemzetbiztonsági politika számos okból gerjeszthet feszültségeket egy állam kormányzó pártja és ellenzéke között, alkotmányjogi vonatkozásban a végrehajtó és a törvényhozó hatalom között, a kormányon belül (különösen koalíciós kormányzás esetén), valamint a politika urai és a nemzetbiztonsági szolgálatok munkavállalói között. A nemzetbiztonsági döntéshozatal és működés mindig magas szintű titoktartás mellett történik. Ez a titoktartás azonban a törvényhozó hatalom rovására növeli a kormány ellenőrzését a szakpolitika felett, és lehetőséget nyújt a kormánynak, hogy elrejtőzzön a kritikák elől. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy napjainkban már

kapcsolat van az államra leselkedő „külső” és „belső” fenyegetések között. Ennek megfelelően a nemzetbiztonság és a hírszerzés egyre inkább elválaszthatatlan egészet alkotnak. ...

86. Az országgyűlési és bírói ellenőrzés korlátozottságát illetően különösen fontos szót ejteni a nemzetbiztonsági hírszerzés különleges jellegéről. A hírszerzési akták képezik a nemzetbiztonsági hivatalok működésének az alapját. A „kemény” vagyis tisztán tényyszerű adatok egy nemzetbiztonsági hivatal, de még egy rendőri szerv működéséhez is kevésnek bizonyulnak. Ezeken kívül tehát spekulatív információkat is kell gyűjteniük ahhoz, hogy megállapíthassák, mely emberek jelentenek lehetséges vagy valószínű kockázatot nemzetbiztonsági szempontból. Ezeket az információkat különböző módokon lehet beszerezni. A nem nyitott forrásból származó belső nemzetbiztonsági információk nagy része a bejelentőktől érkezik. Ha a szerv tisztességesen akarja végezni a feladatát, a tényyszerű adatokhoz hasonlóan ezeket a „lágy” adatokat is köteles egymással egybevetni, és így létrehozni a gyanúsított személyiségi profilját vagy elvégezni a feltételezett tevékenység elemzését. ...

VII. Belső és kormányzati ellenőrző mechanizmusok az általános elszámoltathatósági rendszer keretében

130. A nemzetbiztonsági szolgálatok belső ellenőrzési mechanizmusai, vagyis amikor a szervnél dolgozó munkavállalók elkötelezettek az állam demokratikus értékei és az emberi jogok tiszteletben tartása iránt, jelentik a hatalommal való visszaélés elleni legfontosabb garanciát. A külső kontroll alapvetően csak a belső ellenőrzési mechanizmusok támogatására, illetve azok megfelelő működésének biztosítására szolgál.

131. A belső ellenőrzés elsődlegesen azt jelenti, hogy a szerv felsőbb vezetői a gyakorlatban hatékonyan ellenőrzik a szervben belül alacsonyabb beosztásban dolgozókat.

134. Legalább ilyen erős belső ellenőrzési mechanizmusokra van szükség ahhoz, hogy a végrehajtó hatalom hatékonyan felügyelhesse a nemzetbiztonsági szolgálatokat, ami előfeltétele az Országgyűlés felé való elszámoltathatóságnak, hiszen általában a végrehajtó hatalmon múlik, hogy az Országgyűlés milyen mértékben fér hozz hírszerzési információkhoz. Ugyanez kevésbé igaz a szakértői felülvizsgálatokra / engedélyezési rendszerekre, már amennyiben ezek maguk is hozzáférnek a tisztviselőkhez és a hírszerzési anyagokhoz....

137. Ahhoz, hogy a kormány elfogulatlan forrásból szerezhessen bizonyosságot arról, hogy a titkosszolgálatok saját szabályzatukkal összhangban, hatékonyan és tisztességesen járnak el, számos ország hozott létre olyan hivatalokat – pl. főfelügyelőségeket, bírósági biztosokat vagy ellenőröket –, amelyek ellenőrzik a nemzetbiztonsági szektor működését és jogszabályi rendelkezés szerint hozzáférhetnek az információkhoz és a személyzethez is.

VIII. Elszámoltathatóság az Országgyűlés felé

150. Az országgyűlési képviselőket több okból kifolyólag is fontos bevonni a nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeltébe. Először is, a nemzetbiztonsági szolgálatok hatásköre és legitimitása végső soron azon alapul, hogy a törvényhozás milyen hatásköröket, tevékenységi köröket és költségkeretet engedélyezett a számukra. Másodszor, fennáll a veszélye annak, hogy a szolgálatok az állam egészének szolgálata és az alkotmányos rend védelme helyett szűk politikai vagy csoportérdekeket szolgálnak ki, ha a demokratikus felügyelet rájuk nem terjed ki.

Megfelelő ellenőrzés révén tehát stabil, pártok feletti szemléletű felügyelet érhető el, amely az államnak és maguknak a szolgálatoknak is a javára válik.

153. Nemzetközi összehasonlításban szemlélve az a legelterjedtebb gyakorlat, hogy az Országgyűlés egyetlen felügyeleti szervet hoz létre az összes nagyobb nemzetbiztonsági és hírszerzési szolgálat ellenőrzésére, semmint több különálló szervet az egyes szolgálatokhoz.

IX. Bíróági felülvizsgálat és engedélyezés

195. A belső nemzetbiztonsági szolgálatok feletti bíróági felügyelet számos formát ölthet. Először is ott van a telefonlehallgatás, lehallgatás, videokamerás megfigyelés és más különleges nyomozati intézkedések bíróági eljárás előtti előzetes engedélyeztetése és/vagy ezek utólagos (post hoc) felülvizsgálata. Ez a bevett gyakorlat az európai államokban.

204. Mindemellett van egy nyilvánvaló előnye is annak, ha a különleges nyomozati technika alkalmazását előzetes bíróági engedélyezéshez kötjük, mégpedig az, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatnak „ki kell lépnie saját keretei közül“, és egy független személyt kell meggyőznie az adott intézkedés szükségességéről. Ez az elv a jog alá rendeli a nemzetbiztonsági megfontolásokat, így a jogtisztelet intézményesítésének tekinthető. A bíróági engedélyezés intézménye – ha jól működik – megelőző hatással bír, vagyis elrettent a különleges nyomozati eljárás tisztességtelen alkalmazástól, illetve lecsökkenti annak időtartamát. Az Országgyűlés korábban egyértelműen kinyilvánította, hogy előnyben részesíti a különleges nyomozati intézkedések előzetes bíróági engedélyeztetését (az intézkedés jellegétől függően).

X. Elszámoltathatóság szakértői testületek felé

218. A szakértői testületek az országgyűlési testületek vagy bíróági elszámoltathatóság kiegészítéseként vagy helyett is működhetnek.

219. A szakértői testületek nagyobb szaktudást és több időt tudnak biztosítani a nemzetbiztonsági és hírszerzési szolgálatok felügyeletéhez, és elejét veszik az országgyűlési bizottságokra oly jellemző politikai megosztottságnak és feltűnősködésnek. A testület teljes munkaidőben és részmunkaidőben is elláthatja ezt a feladatot, de még az utóbbi esetben is valószínűleg folytonosabb lesz a munkája egy országgyűlési testülethez képest, amelynek tagjai sok más politikai érdeket és feladatot is szem előtt tartanak. A szakértői testület tagjainak megbízatása a kormányzati ciklusnál hosszabb is lehet, ami különösen fontos, hiszen – mint már említettük – a hírszerzésnek viszonylag hosszú a „tanulási görbéje“.

220. Az országgyűlési felügyelethez hasonlóan a szakértői testület tagjának megbízatása is lehet intézményhez kötött, amikor csak egy konkrét belső nemzetbiztonsági szerv felügyeletét látja el (ennek ellentéte a funkcionális felülvizsgálat, amelyet később részletezünk.) ...

222. Fontos, hogy a felülvizsgálati hatáskört körültekintően határozzuk meg. Így megelőzhetjük a későbbi vitákat arról, hogy a testület rendelkezik-e hatáskörrel egy adott tevékenységre, illetve elkerülhetjük, hogy a felülvizsgálati jogkör ütközzön más elszámoltathatósági mechanizmusokkal, így különösen a bíróságnak a rendőrség feletti ellenőrzési jogával, valamint a minisztereknek az Országgyűlés felé történő elszámoltathatóságával.

XI. Panasztételi mechanizmusok

241. Kétségtelenül szükséges jogorvoslati lehetőséget biztosítani azok számára, akik – állításuk szerint – hátrányos következményeket szenvedtek el valamely nemzetbiztonsági vagy hírszerzési szerv különleges hatáskörének gyakorlása, pl. megfigyelés vagy biztonsági átvilágítás végzése következtében. Az elszámoltathatóság erősítésén túl a panasztételi eljárás felfedi a működési hibákat is, így segíti a szervek hatékonyabb működését. Az emberi jogi egyezmények követelményeit, így különösen a tisztességes tárgyaláshoz való jogot, a magánélet tiszteletben tartását és a hatékony jogorvoslathoz való jogot védő Emberi Jogok Európai Egyezményének követelményeit szintén szem előtt kell tartani.

242. Semmiképp sem megengedhető ugyanakkor, hogy a nemzetbiztonsági és hírszerzési szolgálatok legitim célpontjai a panasztételi rendszer segítségével megismerjék a szolgálat tevékenységét. A panasztételi rendszernek egyensúlyt kell teremtenie egyrészt a függetlenség, hatékonyság és tisztességesség, másrészt a nemzetbiztonsági igények érzékenysége között. Nehéz, de nem lehetetlen ilyen rendszert felállítani.

243. Más területeken az egyén automatikusan jogosult bíróság előtt kártérítésért követelni az állam túlkapásaival szemben. E jog hatékonysága azonban azon múlik, hogy az egyén értesült-e a felételezett túlkapásról, és tudja-e ezt hitelt érdemlően bizonyítani a bíróság előtt. Mint már említettük, a hagyományos bíróságok több okból is csak korlátozottan képesek ellátni a megfelelő jogorvoslati fórum szerepét a nemzetbiztonsági területen. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából ... egyértelműen látszik, hogy a jogorvoslati lehetőségnek nem csak papíron kell léteznie.

244. Alternatív megoldásként egy független tisztviselőnek, pl. egy ombudsmannak, felhatalmazást lehet adni arra, hogy egy szervvel szemben benyújtott panaszt kivizsgáljon, és arról jelentést készítsen.

245. Az ombudsman-jellegű rendszerekben a hangsúly azon van, hogy egy független tisztviselő vizsgálódik a panaszos részéről. Ezeket a független hivatalokat általában arra hozzák létre, hogy állami szervek által elkövetett – tehát nem jogalkotási – hibákkal foglalkozzanak. Az általuk lefolytatott vizsgálatokban kevesebb hangsúly eshet a panaszos érintettségére és az átláthatóságra, mint egy jogi eljárás során. Ezek a vizsgálatok jellemzően nem ítélettel vagy jogsegéllyel, hanem jelentéstétellel végződnek, valamint (ha a panaszt megalapozottnak találják) javaslatot fogalmaznak meg a helyzet kijavítására és a jövőbeli intézkedésekre...

246. Kevésbé gyakori változat, amikor az állam az országgyűlési vagy szakértői felügyeleti testületen keresztül kezeli az egyéni panaszokat és sérelmeket... Előnyös is lehet, ha egy országgyűlési felügyeleti testület foglalkozik a nemzetbiztonsági és hírszerzési szervekkel szemben benyújtott panaszokkal, hiszen segíthet feltárni a lehetséges – szakpolitikai, törvényességi és hatékonysági – hibákat. Másfelől azonban, ha a felügyeleti testület túlságosan is az általa felügyelet szervekkel azonosítható vagy titoktartási körben működik, a panaszos úgy érezheti, hogy panaszának kivizsgálása nem eléggé független. Ha csak egyetlen testület felel a panaszok kivizsgálásáért és a felügyeletért, legjobb, ha e két különböző szerepkört élesen elkülönülő jogi eljárások keretében gyakorolja.

247. Egészében azonban előnyösebb, ha e két feladatot különböző testületek látják el, de az alkalmazott eljárások lehetővé teszik, hogy a felügyeleti testület értesüljön az egyéni panaszok tágabb következményeiről. Ezt a megközelítést támogatja az Egyezmény is. Az Egyezmény 13. cikke által előírt követelmény, miszerint az Egyezményben garantált jogok megsértése esetén biztosítani kell a hatékony

jogorvoslathoz való jogot, azt jelenti, hogy az állam ellenőrzési rendszere, pl. amelyet az adatfeldolgozásra alkalmaz, megfelel ugyan a törvénynek és szükséges is egy demokratikus társadalomban, mégis sérti az Egyezményt, mert hiányzik a megfelelő jogorvoslati lehetőség. Mint már említettük, az Emberi Jogok Európai Bírósága kinyilvánította, hogy a jogorvoslatnak törvényesen és ténylegesen is hatékonynak kell lennie. Lényeges megjegyezni, hogy a Bíróság ítélete szerint az olyan adatfelügyeleti hatóság, amely ugyan független és illetékes arra, hogy a pontatlan, hibás stb. biztonsági adatok tartásával kapcsolatban jogorvoslatot biztosítson, de amely valójában nem rendelkezik az adatok értékeléséhez szükséges szakértelemmel, nem tekinthető hatékony jogorvoslati lehetőségnek a 13. cikk értelmében.

249. Néhány országban nem csak természetes személyek, hanem a szolgálatok munkatársai is jogosultak arra, hogy a szolgálattal kapcsolatos ügyeket az ombudsman vagy az országgyűlési felügyeleti testület elé tárják...

250. A panaszok kezelésének további módja lehet a szakértői bírói tanács alkalmazása.

IV. EGYÉB VONATKOZÓ NEMZETKÖZI SZÖVEGEK

22. A jelen ügghöz kapcsolódó nemzetközi jog több eleme is szerepel a *Dragojević kontra Horvátország* ügyben (68955/11., 62–66. §, 2015. január 15.) hozott ítéletben.

23. A *Digital Rights Ireland kontra Kommunikációért felelős miniszter és mások*, (C-293/12. és C-594/12., 2014. április 8.) ügyekben hozott ítéletében az Európai Unió Bírósága a következő álláspontra helyezkedett:

„26. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtói vagy nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatói által a 2006/24/EK irányelv 3. és 5. cikke értelmében megőrzendő adatok közé tartoznak a közlés forrásának megtalálásához és azonosításához szükséges adatok; a közlés napjának, időpontjának és időtartamának megállapításához szükséges adatok; a felhasználók kommunikációs berendezésének azonosításához szükséges adatok; valamint a mobil kommunikációs eszköz helyének megállapításához szükséges adatok is, amelyek magukban foglalják többek között az előfizető vagy nyilvántartott felhasználó nevét és címét, a hívó és a hívott telefonszámot, valamint internetes hozzáférés esetén az IP-címet. Ezek az adatok lehetővé teszik különösen annak megállapítását, hogy az előfizető vagy nyilvántartott felhasználó kivel és milyen eszközön keresztül kommunikált, valamint hogy mikor és honnan történt a kommunikáció. Lehetővé teszik továbbá annak megállapítását is, hogy az előfizető vagy nyilvántartott felhasználó milyen gyakran kommunikált bizonyos személyekkel egy adott időszakban.

27. Ezen adatokat együtt áttekintve meglehetősen pontos képet kaphatunk azoknak a személyeknek a magánéletéről, akikről az adatokat megőrizték, nevezetesen a hétköznapi szokásaikról, állandó és ideiglenes lakóhelyükről, napi és egyéb mozgásukról, az általuk végzett tevékenységekről, társas kapcsolataikról, valamint az általuk látogatott közösségi helyekről.

...

52. Ha a magánélethez való jog érintve van, ennek az alapvető jognak a védelme a Bíróság letisztult esetjoga szerint megköveteli, hogy a körülményektől függetlenül a személyes adatok védelmével kapcsolatban csak olyan mértékben lehet eltérni, illetve

korlátozást alkalmazni, amilyen mértékben az feltétlenül szükséges (C-473/12 *IPI* EU:C: 2013:715. sz. ügy, 39. bek. és az idézett esetjog).

...

62. Lényeges, hogy a 2006/24/EK irányelv nem határoz meg olyan objektív kritériumot, amely alapján a megőrzött adatokhoz hozzáférő, majd azokat felhasználó személyek számát az adott cél eléréséhez feltétlenül szükséges mennyiségre korlátozzák. A legfontosabb, hogy az irányelv az illetékes nemzeti hatóságok számára a megőrzött adatokhoz való hozzáférést nem köti olyan bíróság vagy független államigazgatási szerv előzetes vizsgálatához, amely az adott cél eléréséhez feltétlenül szükséges mértékre korlátozhatná az adatokhoz való hozzáférést és az adatok felhasználását, és amely az említett hatóságok által a megelőzési, felderítési vagy büntügyi eljárások keretében benyújtott, indoklással ellátott kérelemre közbeavatkozhatna. Az irányelv a tagállamokat sem kötelezi arra, hogy ilyen korlátokat hozzanak létre.“

24. Frank La Rue, az ENSZ lelkiismereti és véleménynyilvánítási szabadság előmozdításáért és védelméért felelős különleges előadója, 2013. évi jelentésében az alábbi megállapításokat és ajánlásokat fogalmazta meg:

„78. A kommunikációs technikák és technológiák jelentős fejlődésen mentek keresztül, így az is megváltozott, ahogyan az államok megfigyelik a kommunikációs csatornákat. Az államok ezért kötelesek újragondolni a kommunikáció megfigyeléséről alkotott képüket és szabályozásukat, és kötelesek úgy módosítani a gyakorlatukat, hogy biztosíthassák az egyének emberi jogainak tiszteletben tartását és védelmét.

79. Az államok nem biztosíthatják, hogy az egyének szabadon keressenek és fogadjanak információkat és kifejezzék véleményüket, ha nem tartják tiszteletben, nem védik, és nem erősítik a magánélethez való jogukat. A magánélethez és a véleményszabadsághoz való jog összefonódott és kölcsönösen függ egymástól; az egyik sérelme a másik sérelmét vonhatja maga után, de lehet annak a következménye is. A privát, biztonságos és névtelen kommunikációt garantáló, megfelelő szabályozás és jogi normák hiányában például az újságírók, emberi jogi aktivisták és bejelentők nem lehetnek biztosak abban, hogy kommunikációjukat nem ellenőrzi az állam.

80. Ahhoz, hogy teljesíthessék az emberi jogokra vonatkozó kötelezettségeiket, az államok kötelesek biztosítani, hogy a kommunikáció megfigyelését szabályozó keretrendszer a szólásszabadsághoz és a magánélethez való jog tiszteletére épüljön. Ennek érdekében a különleges előadó a következőket ajánlja:

A. A törvények és jogi normák frissítése és megerősítése

81. A kommunikáció megfigyelését különösen tolatkodó cselekménynek kell tekinteni, amely sérti az emberek véleménynyilvánítási szabadsághoz és magánélethez való jogát, és a demokratikus társadalom alapjait veszélyezteti. A jogalkotás köteles gondoskodni arról, hogy a kommunikáció állami megfigyelésére csak rendkívül különleges körülmények között és kizárólag független bírói szerv felügyelete alatt kerülhet sor. Törvényi garanciákkal kell szabályozni a lehetséges intézkedés jellegét, körét és időtartamát, az elrendelésükhöz szükséges jogalapot, az engedélyező, végrehajtó és felügyelő hatóságok körét, valamint a nemzeti jog által biztosított jogorvoslat fajtáját.

82. A törvénynek jogot kell biztosítania az egyénnek arra, hogy értesüljön arról, ha megfigyelték a kommunikációját vagy az állam hozzáfért a kommunikációs adataihoz.

Nyilvánvaló, hogy az előzetes vagy egyidejű értesítés veszélyeztetheti a megfigyelés sikerességét, de az egyént a megfigyelés befejezése után értesíteni kell e tényről, és utólagosan biztosítani kell számára jogorvoslati lehetőséget a megfigyelő intézkedések alkalmazásával kapcsolatosan.

83. A jogszabályi kereteknek biztosítaniuk kell, hogy a kommunikáció megfigyelésére irányuló intézkedések:

(a) alkalmazását világosan és pontosan megfogalmazott jogszabály írja elő, amely biztosítja, hogy az egyén előzetesen értesüljön az intézkedésekről és számítson azok alkalmazására,

(b) szigorúan és bizonyíthatóan egy jogszerű cél eléréséhez szükségesek; és

(c) megfelelnek az arányosság elvének, és csak akkor alkalmazzák őket, ha a magánszférát kevésbé sértő technika nem alkalmazható vagy már kimerítették az alternatívákat.

84. Az államoknak bűncselekménnyé kell nyilvánítaniuk az állami vagy magánszféra szereplői által végzett törvénytelen megfigyelést. E törvények nem használhatók fel a bejelentőkkel vagy az emberi jogok megsértését felfedni kívánó más személyekkel szemben, továbbá nem akadályozhatják a kormányzati intézkedések törvényes állampolgári felügyeletét sem.

85. Megfelelően szabályozással kell biztosítani, hogy az egyén emberi jogainak védelme mindig hangsúlyos szempont legyen, ha a magánszektor szereplői az államnak adnak át kommunikációs adatokat. A hazai gazdasági szereplők által őrzött kommunikációs adatokhoz csak akkor lehessen hozzáférést kérni, ha a rendelkezésre álló egyéb, kevésbé tolokódó technikákat már kimerítették.

86. A kommunikációs adatok állam részére történő közlését független szervnek, pl. bíróságnak vagy felügyeleti mechanizmusnak kell felügyelnie. Nemzetközi szinten az államok írjanak alá kölcsönös jogsegélyről szóló egyezményeket a külföldi gazdasági szereplők által őrzött kommunikációs adatokhoz való hozzáférés szabályozására.

87. A jogállamiság keretein kívül alkalmazott megfigyelési technikákat és gyakorlatokat jogalkotói kontroll alá kell vonni. A törvényen kívüli alkalmazás nemcsak ellentétes a demokrácia alapelveivel, de valószínűleg káros politikai és társadalmi következményekkel is jár.

B. A privát, biztonságos és névtelen kommunikáció elősegítése

88. Az államok ne írják elő, hogy a felhasználók csak azonosítást követően férhetnek hozzá a kommunikációhoz, ideértve az online szolgáltatásokat, az internetes kávézókat és a mobiltelefon-szolgáltatásokat is.

89. Lehetővé kell tenni, hogy az egyének a választásuk szerinti technológiával biztosíthassák kommunikációjuk biztonságát. Az államok ne akadályozzák a titkosítási technológiák alkalmazását, és ne kényszerítsék a titkosítási kulcsok átadását.

90. Az államok ne őrizzenek meg adatokat, és ne is követeljék meg adatok megőrzését tisztán megfigyelési célból.

C. Az adatokhoz való nyilvános hozzáférésnek, valamint a magánéletre leselkedő veszélyek jobb megértésének és tudatosításának az erősítése

91. Az államoknak teljes átláthatóságot kell biztosítaniuk a kommunikáció megfigyelését célzó technikák és jogosultságok használatát és körét illetően. Legalább

összesített tájékoztatást kell közzétenniük az elfogadott és elutasított kérelmek számáról szolgáltató, nyomozás és cél szerinti bontásban.

92. Az államok kellő tájékoztatással biztosítsák, hogy az egyének maradéktalanul megértsék a kommunikáció megfigyelését lehetővé tevő jogszabályok hatályát, természetét és alkalmazását. Az államok tegyék lehetővé a szolgáltatók számára, hogy közvétegyék és betartsák az állami kommunikációs megfigyelések esetén alkalmazott eljárásaikat, valamint közvétegyék az állami kommunikációs megfigyelésekről készült nyilvántartásaikat.

93. Az államok hozzanak létre független felügyeleti mechanizmusokat, amelyek garantálják az állami kommunikációs megfigyelések átláthatóságát és elszámoltathatóságát.

94. Az államok hívják fel a nyilvánosság figyelmét az új kommunikációs technológiák használatával kapcsolatos kérdésekre, és támogassák az egyéneket abban, hogy megfelelően mérlegeljék, kezeljék és mérsékeljék a kommunikációval kapcsolatos kockázataikat, valamint tájékozott döntéseket hozhassanak e tekintetben.

D. A megfigyelést lehetővé tevő technológia forgalomba hozatalának szabályozása

95. Az államok biztosítsák, hogy gazdasági szereplők által a kommunikációs szolgáltatás nyújtása során megismert kommunikációs adatok megfeleljenek a legszigorúbb adatvédelmi normáknak.

96. Az államok ne kényszerítsék a magánszféra szereplőit a kommunikációs szolgáltatások magán jellegét, biztonságát és névtelenségét sértő intézkedések végrehajtására, így például állami megfigyelési célú elfogási funkciók létrehozására vagy a titkosítás használatának tiltására.

97. Az államok tegyenek lépéseket a megfigyelési technológiák forgalomba hozatalának megakadályozására, különös tekintettel e technológiák kutatására, fejlesztésére, kereskedelemére, exportjára és felhasználására, mivel azok alkalmasak az emberi jogok szisztematikus megsértésének elősegítésére.

E. A vonatkozó nemzetközi emberi jogi kötelezettségek értékelésének előmozdítása

98. Különösen fontos, hogy nemzetközi szinten is előmozdítsuk a magánélethez való jog védelmének jobb megértését a technológiai fejlődés fényében. Az Emberi Jogi Bizottság fontolja meg egy új Általános magyarázat kiadását a magánélethez való jog védelméről, amely a 16. sz. Általános magyarázatot (1988) helyébe lépne.

99. Az emberi jogi mechanizmusoknak továbbra is értékelniük kell a magánszféra megfigyelési technológiák fejlesztésével és szolgáltatásával foglalkozó szereplőinek kötelezettségeit.

25. Az egyesült államokbeli NSA megfigyelési programjáról, a különféle tagállamokban megfigyelést végző szervekről és az uniós polgárok alapvető jogaira gyakorolt hatásukról, valamint a transzatlanti bel- és igazságügyi együttműködésről szóló 2014. március 12-i EP rendelet az alábbiakról rendelkezik:

A tömeges megfigyelés hatása

“ ...

G. mivel a 2013 júniusa óta feltárt információk számos esetben aggodalmat váltottak ki az Unióban az alábbiak vonatkozásában: ...

- annak lehetősége, hogy e tömeges megfigyelésre irányuló műveleteket a nemzetbiztonságtól és a szigorú értelemben vett terrorizmus elleni küzdelemtől eltérő okokból, így például gazdasági és ipari kémkedés vagy politikai alapú profilalkotás céljából is alkalmazzák;

- a sajtószabadság és a titoktartási kötelezettséggel járó szakmákat gyakorlókkal – köztük az ügyvédekkel és az orvosokkal – folytatott kommunikáció veszélyeztetése;

- a hírszerző ügynökségek, valamint a magánkézben lévő informatikai és távközlési társaságok szerepe és közreműködésének mértéke;

- fokozottan elmosódó határok a bűnüldözés és a hírszerző tevékenységek között, aminek következtében minden polgárt gyanúsítottként kezelnek és megfigyelnek;

- a magánélet védelmére jelentett veszélyek a digitális korszakban és a tömeges megfigyelés hatásai a polgárokra és a társadalmakra;

...

T. mivel az Európai Unió Alapjogi Chartájában és az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt alapvető jogok, nevezetesen a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság, a gondolatszabadság, a lelkiismeret szabadsága, a vallás és az egyesülés szabadsága, a magánélethez és az adatvédelemhez, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jog, az ártatlanság védelme, a tisztességes eljáráshoz és a megkülönböztetés-mentességhez való jog a demokrácia sarokkövei; mivel az emberek tömeges megfigyelése összeegyeztethetetlen ezekkel a sarokkövekkel;

...

A hírszerző szolgálatok demokratikus felügyelete

BW. mivel a demokratikus társadalmakban a hírszerző szolgálatokat különleges jogokkal és képességekkel ruházzák fel az alapvető jogok, a demokrácia és a jogállamiság, a polgári jogok és az állam súlyos belső és külső fenyegetésekkel szembeni védelmezése érdekében, valamint e szolgálatok demokratikusan elszámoltathatók és bírói felügyelet alatt állnak; mivel kizárólag e célból ruházzák fel őket különleges jogokkal és képességekkel; mivel e jogokat kizárólag az alapvető jogok, a demokrácia és a jogállamiság által megszabott jogi korlátok között kell gyakorolni, és alkalmazásukat szigorúan ellenőrizni kell, mivel másként elvesztik legitimitásukat és a demokráciát veszélyeztethetik;

BX. mivel az a tény, hogy a hírszerző szolgálatok számára bizonyos fokú titoktartást engedélyeznek – ami ahhoz szükséges, hogy elkerüljék a folyamatban lévő műveletek veszélyeztetését, a működési módok feltárását vagy az ügynökök életének kockáztatását – nem igazolja, hogy az ilyen titoktartás felülírja vagy kizárja a tevékenységeik demokratikus vagy bírói ellenőrzésére és vizsgálatára, valamint a többek között az alapvető jogokkal, a demokráciával és a jogállamisággal összefüggésben az átláthatóságra vonatkozó szabályokat, amelyek mind a demokratikus társadalom sarokköveit képezik;

BY. mivel a meglévő nemzeti felügyeleti mechanizmusok és szervek többségét az 1990-es években hozták létre vagy alakították át, és azokat nem feltétlenül igazították

az elmúlt évtizedben végbement gyors politikai és technológiai fejlődéshez, amely – többek közt a személyes adatok tömeges cseréje által – fokozott nemzetközi hírszerzési együttműködéshez, és gyakran a hírszerzési és a bűnüldözési tevékenység közötti határvonal elmosódásához vezetett;

BZ. mivel a hírszerzési tevékenység demokratikus felügyelete továbbra is csak nemzeti szinten valósul meg annak ellenére, hogy egyre fokozódik az információcsere az uniós tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok között; mivel egyre növekszik a szakadék egyrészt a nemzetközi együttműködés szintje, másrészt pedig a nemzeti szintre korlátozódó felügyeleti képességek között, ami elégtelen és csekély hatékonyságú demokratikus ellenőrzéshez vezet;

CA. mivel a nemzeti felügyeleti szervek gyakran nem férnek hozzá teljes körűen a külföldi hírszerző ügynökségtől kapott információkhoz, aminek nyomán olyan rések keletkezhetnek, amelyek megfelelő ellenőrzés nélkül teszik lehetővé az információk nemzetközi cseréjét; mivel ezt a problémát tovább súlyosbítja az úgynevezett „harmadik felekre vonatkozó szabály”, illetve az „átadó fél általi ellenőrzés” elve, amelynek célja annak lehetővé tétele, hogy az átadó fél tartsa fent az ellenőrzést saját érzékeny információinak további terjesztése felett, ezt azonban sajnos gyakran úgy értelmezik, hogy a fogadó fél szolgálatai általi felügyeletre is vonatkozik;

CB. mivel a magán- és a közszféra átláthatóságának reformjára irányuló kezdeményezések kulcsszerepet játszanak a hírszerző ügynökségek tevékenységei iránti lakossági bizalom biztosításában; mivel a jogrendszerek nem akadályozhatják meg, hogy a vállalatok nyilvánosságra hozzák a felhasználói adatokhoz való hozzáférésre irányuló, valamennyi típusú kormányzati kérelem és bírósági határozat kezelésének módjára vonatkozó információkat, ideértve a jóváhagyott és az elutasított kérelmek és határozatok számára vonatkozó összesített információk közzétételének lehetőségét;

Főbb megállapítások

...

6. emlékeztet arra, hogy az Unió szilárdan hisz abban, hogy szükség van a biztonsági intézkedések és a polgári szabadságjogok és az alapvető jogok védelme közötti megfelelő egyensúly megteremtésére, a magánélet és az adatvédelem legteljesebb tiszteletben tartása mellett;

7. úgy véli, hogy egy ilyen nagyságrendű adatgyűjtés komoly kétségeket vet fel azzal kapcsolatban, hogy e tevékenységet pusztán a terrorizmus elleni küzdelem vezérli-e, mivel valamennyi polgárról minden lehetséges adat összegyűjtésével jár; rámutat ezért egyéb célok – többek között a politikai és a gazdasági kémkedés – esetleges létezésére, melyeket minden részletre kiterjedően fel kell számolni;

8. megkérdőjelezi egyes tagállamok kiterjedt gazdasági kémkedési tevékenységeinek összeegyeztethetőségét az Európai Unió működéséről szóló szerződés I. és VII. címében foglaltak szerinti uniós belső piaccal és versenyjoggal; ismét megerősíti az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét, valamint azt az elvet, miszerint a tagállamok „tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”;

10. elítéli ártatlan emberek személyes adatainak nagyszabású, rendszerszerű és átfogó összegyűjtését, amely gyakran bizalmas személyes információkra is kiterjed; hangsúlyozza, hogy a hírszerző szolgálatok által alkalmazott tömeges és válogatás nélküli megfigyelésre szolgáló rendszerek súlyos beavatkozást jelentenek a polgárok

alapvető jogaiba; hangsúlyozza, hogy a magánélethez való jog nem luxusjog, hanem a szabad és demokratikus társadalom alapköve; rámutat továbbá arra, hogy a tömeges megfigyelés potenciálisan súlyosan kihat a sajtószabadságra, a gondolat- és szólásszabadságra, valamint a gyülekezés és az egyesülés szabadságára, valamint magában hordozza az összegyűjtött információk politikai ellenfelekkel szembeni visszaélészerű felhasználásának komoly lehetőségét; hangsúlyozza, hogy e tömeges megfigyelési tevékenységek a hírszerző ügynökségek részéről jogellenes fellépéseket is magukban foglalnak, és a nemzeti jogszabályok területen kívüli hatályát érintő kérdéseket vetnek fel;

12. meglátása szerint a megfigyelési programok újabb lépést jelentenek az alábbi eredményekhez vezető úton: egy önálló preventív állam kialakítása, a büntetőjog bevett paradigmájának megváltoztatása a demokratikus társadalmakban, amelynek értelmében a gyanúsítottak alapvető jogaiba való minden beavatkozáshoz alapos gyanún alapuló bírói vagy ügyészi engedély szükséges, és azt jogilag szabályozni kell, ehelyett pedig a bűnüldözés és a hírszerzési tevékenységek egyfajta kombinációjának előmozdítása homályos és meggyengült jogi garanciákkal, ami gyakran nem áll összhangban a demokratikus fékek és ellensúlyok kívánalmával és az alapvető jogokkal, különös tekintettel az ártatlanság vélelmére; e tekintetben emlékeztet arra, hogy a Német Szövetségi Alkotmánybíróság ítéletében megállapította a preventív adatbányászat („*präventive Rasterfahndung*”) alkalmazásának tilalmát, azon esetek kivételével, amikor igazolható egyéb kiemelten fontos és jogi védelemben részesülő jogok konkrét fenyegetettsége, általános fenyegetettség vagy nemzetközi feszültségek azonban nem elegendők ilyen intézkedések igazolásához;

...

14. rámutat arra, hogy a fent említett aggályokat tovább súlyosbítják a gyors technológiai és társadalmi fejlemények, hiszen az internet és a mobil eszközök mindenütt jelen vannak a modern mindennapi életben („helyfüggetlen számítástechnika”), az internetes társaságok többségének üzleti modellje pedig a személyes adatok feldolgozásán alapul; úgy véli, hogy a probléma nagyságrendje példa nélküli; megjegyzi, hogy ez olyan helyzetet teremthet, amelyben a politikai rendszer változása esetén lehetőség nyílik a tömeges adatgyűjtésre és -feldolgozásra használt infrastruktúrával való visszaélésre;

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

26. A kérelmezők az Egyezmény 8. cikkére hivatkozva azt sérelmezték, hogy adott esetben alanyaivá válhatnak a „7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelés” keretében történő intézkedéseknek. Előadták, hogy a jogszabályi keret lehetőséget ad a visszaélésre, különösen azért, mert hiányzik belőle a bírósági kontroll.

A 8. cikk a következőképpen rendelkezik:

„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. 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.“

27. A Kormány vitatta az állításokat.

A. Elfogadhatóság

1. A felek előadásai

28. A Kormány formálisan nem vitatta a kérelmezők lehetséges áldozati státuszát a Bíróság esetjoga értelmében, amelyben a titkos hírszerző eszközök használatát lehetővé tevő jogszabály pusztán léte már önmagában is megalapozta az áldozati státuszt, még akkor is, ha egyébként az adott kérelmezővel szemben soha nem használtak ilyen eszközt. A Kormány ugyanakkor vitatta a kérelmezők azon állítását, hogy – egy civil felügyeletet gyakorló szervezet munkatársaiként – másoknál közvetlenebbül érintette őket annak a lehetősége, hogy titkos megfigyelés alá vonják őket.

29. A Kormány ezenkívül előadta, hogy alkotmányjogi panaszukban a kérelmezők nem sérelmezték a teljes titkos információgyűjtési folyamat garanciáinak meglétét vagy hiányait. Panaszukban csak azt sérelmezték, hogy az igazságügyi miniszter jogosult engedélyezni a beavatkozást, illetve hogy milyen módon kezelik az adatokat a beavatkozás végét követően. A Kormány hangsúlyozta, hogy a kérelmezők által a folyamat egyéb szakaszaival kapcsolatosan megfogalmazott panaszok tekintetében nem merítették ki a rendelkezésre álló hazai jogorvoslati lehetőségeket.

30. Az áldozati státusz tekintetében a kérelmezők hangsúlyozták, hogy a titkos megfigyelés feletti érdemi külső kontroll hiányában veszélybe kerül az egyének magánélete, hiszen semmi sem akadályozza a politikai hatalmat abban, hogy önkényesen éljen ezzel a különleges jogosultsággal. A kérelmezők civil felügyeleti tevékenysége nem ad jogalapot a titkos információgyűjtésre. A kérelmezők azon állítása azonban, hogy a Kormánnyal szemben kritikus, civil felügyeletet gyakorló szervezetek munkatársaiként úgy érezték, hogy az átlagos állampolgároknál valószínűleg nagyobb eséllyel lehetnek titkos megfigyelés alanyai, nem tekinthető teljesen megalapozatlan feltételezésekből táplálkozó félelemnek, különösen, ha a Kormány által az utóbbi időben hozott egyes intézkedéseket a civil szervezetek ellen irányuló intézkedéseknek tekintjük.

31. A hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésével kapcsolatban a kérelmezők nem vitatták, hogy alkotmányjogi panaszukban az

engedélyezési rendszerre koncentráltak, mivel csak az engedélyezési szakaszba épített garanciák biztosíthatják megfelelően a magánélethez való jog védelmét. Eszerint a későbbi eljárási szakaszokba épített garanciák nem képesek ellensúlyozni a magánélethez való jogot ért sérelmet, ha a magánéletbe történő, jogilag nem indokolható beavatkozást lehetővé tévő titkos megfigyelésre irányuló engedélyezési folyamat nem tartalmazott ellenőrzési mechanizmust. Ennek az állításnak a helytállóságát azonban csak a folyamat egészét vizsgálva lehet megítélni. A Kormány javaslata, hogy a Bíróság az engedélyezési szakaszon kívül az eljárás más szakaszait ne vizsgálja, értelmetlen és gyakorlatilag megvalósíthatatlan volt. A kérelmezők ezenkívül hangsúlyozták, hogy az Alkotmánybírósághoz benyújtott panasz és a Bírósághoz benyújtott panasz nem teljesen fedik egymást az előadott érveket illetően, ezért a Bíróság – pusztán a szubszidiaritás elvét alkalmazva – ne tekintsen el azon kérdések megvizsgálásától, hogy az eljárás részét képező egyéb garanciák megfelelő védelmet nyújtanak-e.

2. A Bíróság értékelése

32. Ami a kérelmezők áldozati státuszát illeti, a Bíróság az esetjogában következetesen azt képviselte, hogy feladata alapvetően nem a vonatkozó jog és gyakorlat elvont keretek közötti vizsgálata, hanem annak meghatározása, hogy ezeket az Egyezmény megsértésével alkalmazták-e az adott kérelmezőre nézve (lásd többek között: *Klass és társai kontra Németország*, 1978. szeptember 6., 33. §, A sorozat 28. szám; *N.C. kontra Olaszország* [GC], 24952/94. szám, 56. §, EJEB 2002-X; és *Krone Verlag GmbH & Co. KG kontra Ausztria* (4. szám), 72331/01. szám, 26. §, 2006. november 9.).

33. Elismerve azonban a titkos megfigyelési intézkedések sajátosságait és annak fontosságát, hogy ezek felett az intézkedések felett hatékony ellenőrzés és felügyelet működjön, a Bíróság elfogadta, hogy bizonyos körülmények között egy egyén áldozatnak tekintheti magát pusztán a titkos megfigyelést lehetővé tévő jogszabály létezése miatt is, jóllehet konkrét ilyen intézkedés őt magát nem érintette. A Bíróság a *Klass és társai* ügyben hozott ítéletében (a hivatkozást lásd feljebb, 34. és 36. §-ok) már kifejtette, milyen megközelítést alkalmaz annak vizsgálatakor, hogy titkos megfigyelési intézkedést lehetővé tévő jogszabállyal kapcsolatos panaszos ügyekben történt-e bármilyen beavatkozás. Az ítélet vonatkozó részei a következők:

„34. ... az Egyezmény hatékonysága (*l'effet utile*) ilyen körülmények között burkoltan ad némi lehetőséget arra, hogy a Bizottsághoz folyamodjunk. Ha ez nem így lenne, az súlyosan gyengítené az Egyezmény érvényesítési mechanizmusának hatékonyságát. Az Egyezmény eljárási rendelkezéseit – tekintettel arra, hogy az Egyezmény és annak intézményei az egyén védelmére jöttek létre – úgy kell alkalmazni, hogy hatékonyra tegye az egyéni kérelmek rendszerét.

A Bíróság ezért elfogadja, hogy az egyén bizonyos körülmények között tekintheti úgy, hogy a titkos intézkedések vagy az ezeket lehetővé tevő jogszabályok pusztán léte következtében jogsértés áldozatává vált, és ehhez még csak nem is kell azt állítania, hogy az intézkedéseket ténylegesen alkalmazták volna vele szemben. A vonatkozó feltételeket minden esetben az állítólagosan megsértett Egyezmény szerinti jog vagy jogok, a sérelmezett intézkedések titkos jellege, valamint a kérelmező és az említett intézkedések kapcsolata alapján kell meghatározni.

...

36. A Bíróság leszögezi, hogy ha egy állam úgy végez titkos megfigyelést, hogy annak ténye rejtve marad az érintett személyek előtt, és ennek következtében a megfigyelés megváltoztathatatlan marad, az nagyrészt súlytalanná teheti az Egyezmény 8. cikkét. Ez a helyzet lehetővé teszi, hogy az egyénnel a 8. cikket sértő módon bánjanak, vagy akár megfosszák az egyént a 8. cikkben foglalt jogától, mégpedig anélkül, hogy erről tudomást szerezne, és így jogorvoslatért folyamodhatna a nemzeti vagy az Egyezmény szerinti intézményekhez. ...

A Bíróság elfogadhatatlannak tartja, hogy az Egyezmény által biztosított valamely jog élvezetének biztosítékát pusztán azzal eltöröljék, hogy az érintett egyén előtt rejtve tartják az adott jog megsértésének a tényét. A titkos megfigyelés veszélyének kitett személyek tehát a 25. cikk szerint kell jogot biztosítani arra, hogy a Bizottsághoz folyamodjanak, különben fennáll a veszélye, hogy a 8. cikk súlytalanná váljon.“

34. A *Klass és társai* (a hivatkozást lásd fentebb) és a *Malone kontra Egyesült Királyság* (1984. augusztus 2., 64. §, A sorozat, 82. szám) ügyek után, a korábbi Bizottság számos olyan, az Egyesült Királysággal szemben indított ügyben, ahol a kérelmezők állítása szerint ténylegesen megfigyelték a kommunikációjukat, hangsúlyozta, hogy a *Klass és társai* ügyben alkalmazott vizsgálat nem értelmezhető olyan tágan, hogy az kiterjedjen minden olyan személyre az Egyesült Királyságban, aki a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett megfigyelések lehetőségétől fél. A Bizottság ezért felszólította a kérelmezőket, hogy bizonyítsák: volt „ésszerű valószínűsége“ annak, hogy az intézkedéseket alkalmazták velük szemben (lásd pl. *Esbuster kontra Egyesült Királyság*, 18601/91. szám, 1993. április 2-i bizottsági határozat; *Redgrave kontra Egyesült Királyság*, 20271/92. szám, 1993. szeptember 1-jei bizottsági határozat; és *Matthews kontra Egyesült Királyság*, 28576/95. sz., 1996. október 16-i bizottsági határozat); ezt követően a Bíróság már hasonló megközelítést alkalmazott (lásd: *Halford kontra Egyesült Királyság*, 1997. június 25., 56–57. §, *Ítéletek és határozatokról szóló jelentések 1997-III*).

35. A jelen kérelemhez szorosabban kapcsolódva, más olyan ügyekben, ahol a kérelmezők a titkos megfigyelési intézkedéseket lehetővé tevő jogszabályokra vagy gyakorlatra panaszkodtak, a Bíróság több alkalommal is megismételte a *Klass és társai* ügyben alkalmazott megközelítését (lásd többek között: *Weber és Saravia* (dec.), 54934/00. szám, 78. §, EJEB 2006 XI; *Association for European Integration and Human Rights és Ekimdzhiev kontra Bulgária*, 62540/00. sz., 58–60. §, 2007. június 28.; *Iliya Stefanov kontra Bulgária*, 65755/01. sz., 49. §, 2008. május 22.; *Liberty és társai*

kontra Egyesült Királyság, 58243/00. sz., 56–57. §, 2008. július 1.; és *Iordachi és társai kontra Moldova*, 25198/02. sz., 30–35. §, 2009. február 10.).

36. A *Kennedy kontra Egyesült Királyság* (26839/05. sz., 124. §, 2010. május 18.) ügyben a Bíróság megállapította, hogy csak úgy tudja megvizsgálni, hogy egy adott ügyben valamely egyén a titkos megfigyelést lehetővé tevő jogszabály pusztán létezésére hivatkozva sérelmezhet-e egy beavatkozást vagy sem, ha figyelembe veszi az elérhető nemzeti jogorvoslati lehetőségeket, valamint a titkos megfigyelés megvalósulásának kockázatát az egyénre nézve. Ott, ahol nincs lehetőség a titkos megfigyelés alkalmazásának sérelmezésére nemzeti szinten, nem indokolatlan azt állítani, hogy a nyilvánosság széles köre gyanakszik arra és aggódik afelől, hogy visszaélések történnek a titkos megfigyelési hatáskörökkel. Ilyen esetekben nagyobb szükség van a Bíróság vizsgálódására még akkor is, ha a tényleges megfigyelés kockázata egyébként alacsony.

A közelmúltban a *Roman Zakharov kontra Oroszország* ([GC], 47143/06. szám, 170–172. §, 2015. december 4.) ügyben a Bíróság a *Kennedy* ítéleten alapuló összehangolt megközelítést dolgozott ki, amely szerint a Bíróság először is úgy veszi figyelembe a titkos megfigyelést lehetővé tevő jogszabály hatályát, hogy megvizsgálja, lehet-e annak hatása a kérelmezőre vagy azáltal, hogy a kérelmező a sérelmezett jogszabály célközönségébe tartozik, vagy azáltal, hogy a jogszabály közvetlenül érinti a kommunikációs szolgáltatások valamennyi felhasználóját, hiszen olyan rendszert hoz létre, amelyben bárki kommunikációját megfigyelhetik; másodszor pedig a Bíróság figyelembe veszi a nemzeti szinten elérhető jogorvoslati lehetőségeket, és a vizsgálat alaposságát e jogorvoslatok hatékonyságához igazítja.

37. A Bíróság megállapítja, hogy a jelen ügyben a kérelmezők a titkos megfigyelést lehetővé tevő jogszabály pusztán létezésére és a megfelelő jogi garanciák hiányára hivatkozva sérelmezték, hogy beavatkozás történt az otthoni életükbe, kommunikációjukba és a magánszférájukba, ugyanakkor elismerték, hogy sem személyes, sem munkahelyi körülményeik nem adnak különösebb okot a titkos megfigyelésre. Mindazonáltal úgy vélték, hogy a Kormánnyal szemben kritikus civil szervezet munkatársaiként különösen nagy a kockázata annak, hogy megfigyelik a kommunikációjukat.

38. A Bíróság észrevételezi, hogy a civil szervezethez kötődés nem szerepel az Rtv. 7/E. § (1) bekezdése a) pontjának ad) alpontjában és az e) pontban felsorolt jogalapok között, ahol lényegében csak a terrorcselekmény veszélyével és a magyar állampolgárok külföldi mentésével kapcsolatos jogalapok szerepelnek. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy e rendelkezések szerint bármely Magyarországon tartózkodó személy kommunikációját megfigyelhetik, ha a megfigyelést a törvényben felsorolt jogalapok alapján szükségesnek ítélik meg (lásd a 16. bekezdést). A Bíróság szerint nem zárható ki annak a lehetősége, hogy a kérelmezőkkel szemben

ilyen intézkedéseket alkalmaznak, ha a hatóságok megítélése szerint ez a jogszabályban foglalt veszélyek megelőzéséhez vagy megakadályozásához célszerű, különösen, ha figyelembe vesszük a törvény szóhasználatát („az érintett vagy érintettek ... köre”), amely valóban bárkit magában foglalhat.

A Bíróság megjegyzi továbbá, hogy az Alkotmánybíróság azzal, hogy érdemben megvizsgálta az alkotmányjogi panaszt, impliciten elismerte, hogy a kérelmezőket személyesen érinti a kérdéses jogszabály az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (1) bekezdésének alkalmazásában (lásd feljebb a 19. bekezdést).

Ezen a ponton fontos megjegyezni, hogy a kérelmezők olyan civil felügyeletet kifejtő szervezet munkatársai, amelynek tevékenységi körét korábban bizonyos tekintetben hasonlónak találták az újságírók tevékenységéhez (lásd: *Társaság a Szabadságjogokért kontra Magyarország*, 37374/05. szám, 36. §, 2009. április 14.). A Bíróság elfogadja a kérelmezők azon felvetését, hogy e tevékenységet befolyásolhatja az esetleges titkos megfigyeléstől való félelem (lásd a megfelelő változtatásokkal: *Nagla kontra Lettország*, 73469/10. szám, 82. §, 2013. július 16.). Akárhogy is tekintjük – függetlenül tehát attól, hogy a kérelmezők egy adott célcsoporthoz tartoznak-e –, a Bíróság úgy látja, hogy a jogszabály közvetlenül érinti a kommunikációs rendszerek valamennyi felhasználóját és az otthonaikat.

39. Figyelembe véve továbbá, hogy a nemzeti jog láthatóan semmilyen lehetőséget nem nyújt a kommunikációjuk megfigyelését sérelmező egyének számára arra, hogy független testületnél panasszal éljenek, a Bíróság álláspontja szerint a kérelmezők joggal állíthatják, hogy megsértették az Egyezményben foglalt jogaikat, az Egyezmény 34. cikke értelmében.

40. A hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítését illetően a Bíróság kielégítőnek találja azt, hogy a kérelmezők a nemzeti hatóságok – jelen esetben az Alkotmánybíróság – tudomására hozták sérelmük érdemi részét, vagyis azt, hogy a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelésre vonatkozó szabályok nem biztosítanak elegendő garanciát. Megjegyezve, hogy a Kormány érvelésére szerint az alkotmányjogi panasz csupán néhány központi kérdésre koncentrált, a Bíróság mégis úgy véli, hogy a probléma természetéből adódóan az intézkedések foganatosítása előtt, alatt és után rendelkezésre álló garanciák rendszere egy komplex rendszer, amelyet annak egészében kell vizsgálni (lásd: *Klass és társai*, idézve fentebb, 39–60. §). Következésképpen – és feltételezve, hogy az alkotmánybíróági eljárás egyáltalán kimerítendő hatékony jogorvoslati lehetőség volt az adott körülmények között – az, hogy a kérelmezők alkotmányjogi panasza nem valamennyi lehetséges, csupán néhány kiemelt kérdésre terjedt ki, nem elegendő jogalap arra, hogy a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésének elmulasztása miatt el kelljen utasítani a kérelmüket, már amennyiben a Bíróságnak tett nyilatkozatokat tekinthetjük az Alkotmánybírósághoz

benyújtott állítások kiegészítéseként (lásd a megfelelő változtatásokkal: *Gustafsson kontra Svédország*, 1996. április 25., 51. §, *Jelentések 1996-II*).

41. A Bíróság ezenkívül megállapítja, hogy a panasz nem nyilvánvalóan alaptalan az Egyezmény 35. cikk 3. bek. (a) pontja értelmében. Továbbá megjegyzi, hogy semmilyen más alapon sem elfogadhatatlan. Ezért elfogadhatóvá kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. A felek érvelése

(a) A Kormány

42. A bírósági engedélyeztetés szükségességét illetően a 8. cikkel összefüggésben a Kormány a Velencei Bizottság 71. plenáris ülésén (Velence, 2007. június 1–2.) a biztonsági szolgálatok demokratikus felügyeletének tárgyában elfogadott CDL-AD(2007)016-e számú jelentésére hivatkozott. A jelentés számos megállapítása alapján a Kormány előadta, hogy a hazai bíróságok alkalmatlanok a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés szükségességének megítélésére a megvizsgálandó adatok jellege, a kockázatértékelésben rejlő szubjektivitás, a nemzetbiztonság fogalmának politikai természete, valamint a Kormánynak ezen a téren biztosított széles mérlegelési jogkör miatt.

43. A Kormány álláspontja szerint a bírósági döntések inherens tulajdonsága, hogy a bíró megvizsgálja a javasolt döntés megfelelőségét a pozitív jog szabályaival vagy a pozitív jogból levezethető szabályokkal. A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés engedélyezésével kapcsolatban azonban nincs és nem is hozható létre olyan pozitív jog, amely bírósági döntéseknek jogalapot szolgáltató egzakt kritériumokat határozna meg. Ennek oka pedig az, hogy a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés engedélyezésekor a döntéshez, amelyért a döntéshozó politikai felelősséget vállal, meg kell vizsgálni az ország nemzetbiztonsági érdekeit, figyelemmel a bel- és külpolitikai vonatkozásokra is. Következésképpen az igazságügyi miniszter, aki politikai felelősséget visel, alkalmasabb ilyen döntések meghozatalára, mint a bíróság. Mindenesetre a tapasztalat szerint a bírósági felülvizsgálat ezen a téren nem megfelelőbb, mint a kormányzati felülvizsgálat.

44. A Kormány ezenkívül hangsúlyozta, hogy az igazságügyi miniszter nemzetbiztonsághoz kapcsolódó engedélyezési tevékenysége mindig is az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottsága és az adatvédelmi biztos ellenőrzése alatt állt, és soha semmilyen jel nem utalt arra, hogy az engedélyeztetési mechanizmus formális vagy önkényes lenne.

45. Végül a Kormány – a Bíróság által a *Klass és társai* (a hivatkozást lásd fentebb), a *Goranova-Karaeneva kontra Bulgária* (12739/05. szám, 2011. március 8.) és a *Golder kontra Egyesült Királyság* (1975. február 21.,

A sorozat, 18. szám) ügyekben tett megállapításai alapján – amellet érvelt, hogy a kérelemnek a 13. cikk szerinti hatékony jogorvoslat hiányára vonatkozó része nyilvánvalóan alaptalan.

(b) A kérelmezők

46. A Velencei Bizottság jelentésével kapcsolatos érvekre reagálva a kérelmezők hangsúlyozták, hogy abból, hogy a hagyományos bíróságok – amint azt a Velencei Bizottság is megállapította – a gyakorlatban gyakran szembesülnek nehézségekkel, amikor a Kormány széles mérlegelési jogkörét vizsgálják ezen a téren, nem következik, hogy a bírósági kontroll kevésbé megfelelő formája lenne a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelések felügyeletének. A jelentés valójában csak azt a következtetést fogalmazta meg, hogy csak egy olyan komplex garanciarendszer nyújthat megfelelő védelmet az egyének számára, amely a bíróságot is bevonja a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti ellenőrzés folyamatába. Ahogy a Velencei Bizottság jelentése is fogalmaz: „ahhoz, hogy a bírósági kontroll hatékony legyen, a bírácoknak függetleneknek kell lenniük, és rendelkezniük kell a szükséges szakismeretekkel.”

47. A kérelmezők azt is hangsúlyozták, hogy a titkos megfigyelést lehetővé tévő különleges eszközök és titkos információgyűjtési módszerek használatának előfeltételei nincsenek világosan rögzítve a törvényben, ami bírósági kontroll hiányában szintén önkényes döntéshozatalhoz vezethet. Ezzel kapcsolatban a kérelmezők a Bíróság esetjogára hivatkoztak, miszerint a magánélethez való jog titkos megfigyeléssel történő korlátozása csak akkor lehet összhangban az Egyezményvel, ha a korlátozást a törvény megfelelően meghatározza (vö. *Malone*, a hivatkozást lásd fentebb).

48. A kérelmezők azt is előadták, hogy az adatvédelmi biztos és az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottsága nem helyettesítheti a bírósági kontrollt az engedélyezés során, mivel azok inkább felügyeleti, semmint jogorvoslati mechanizmusként működnek, így ezek inkább általános következményekkel bírnak, amelyek nem befolyásolják a konkrét ügyet. A kérelmezők megkeresték e két szervezetet, és a válaszokból arra jutottak, hogy soha egyik sem foglalkozott még az állampolgárok megfigyelésével kapcsolatos üggyel. Ezek a lehetséges kontroll mechanizmusok tehát nem tekinthetők hatékonyak.

(c) Harmadik személyek

(i) Center for Democracy & Technology (CDT)

49. A CDT felhívta a Bíróság figyelmét, hogy az államok kezében ma már olyan fejlett technológiák vannak, amelyek kifinomult és betolakodó megfigyelést is lehetővé tesznek, valamint a begyűjtött adatok alapján részletes profilt hozhatnak létre bármely egyén tevékenységéről és kapcsolatrendszeréről. Megemlítette, hogy csak egy fizikailag lefoglalt

számítógépről vagy más személyes elektronikus eszközről már irdatlan mennyiségű adatot lehet kinyerni. Hangsúlyozta továbbá, hogy folyamatosan fejlődik azoknak a módszereknek a köre is, amelyek lehetővé teszik a kommunikáció és a metaadatok, pl. kapcsolatokra és tartózkodási helyre utaló adatok távoli, az internet vagy telefonhálózatok lehallgatásával történő megfigyelését. A tömeges információgyűjtés és a begyűjtött adatok kifinomult elemzésén túl az államok ma már egy egyén célzott megfigyelésére is képesek úgy, hogy távolról rosszindulatú szoftvert telepítenek az eszközeire, amelyek segítségével a titkos szolgálatok billentyűleütéseket, hangokat, fényképeket és videókat is rögzíthetnek a felhasználó tudta nélkül.

50. A CDT szerint ilyen annak ismeretében, hogy ilyen megfigyelési lehetőségek állnak rendelkezésre, a 8. cikk minden nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelési program felett bírósági felügyeletet követel meg. Azokat a kivételes eseteket illetően pedig, ahol nem lehetséges a bírósági felügyelet megvalósítása, a CDT arra hívta fel a Bíróságot, hogy adjon világos útmutatást a szerződő feleknek és a kérelmezőknek, és határozzon meg olyan kritériumokat, amelyek alapján eldönthető, hogy egy nem-bírósági felügyeleti folyamat elegendő-e a 8. cikk szerinti jogok megsértésének megakadályozására – ugyanakkor a CDT továbbra is úgy látta, hogy a 8. cikk még így is a bírósági kontrollt írja elő legvégső fórumként. Végül pedig a CDT arra a következtetésre jutott, hogy egy szerződő fél joghatóságán belül bárkinek, aki hitelt érdemlően azt állítja, hogy nemzetbiztonsági megfigyelés miatt sérültek a 8. cikk szerinti jogai, biztosítani kell a hatékony jogorvoslat lehetőségét. E körben a hatékony azt jelenti, hogy a jogorvoslati testület köteles kivizsgálni a panaszt, és nemcsak joga, hanem kötelessége is a sérelemre hatékony orvoslást biztosítani.

(ii) Privacy International

51. A Privacy International a Bíróság, valamint az európai, kanadai és amerikai bíróságok vonatkozó esetjogának áttekintése alapján olyan friss határozatokra hívta fel a figyelmet, amelyek megerősítik, hogy a megfigyelési intézkedések – ideértve a távközlési szolgáltatók által megőrzött adatokhoz való pusztán hozzáférést is – bírósági kontroll alatt kell végezni, vagy bírósági engedély kibocsátásához kell kötni. A Privacy International ezenkívül áttekintette a titkos megfigyelés kérdésköréhez kapcsolódó nemzetközi emberi jogi normákat – utalva többek között az ENSZ közleményeire és az Emberi jogoknak a kommunikáció megfigyelésére történő alkalmazásának nemzetközi alapelvei c. dokumentumra is –, amelyekben egytől egyig előírják a megfigyelések feletti bírósági kontroll és a hatékony jogorvoslathoz való jog szükségességét.

2. A Bíróság értékelése

52. Azt egyik fél sem vitatja, hogy a TEK Nbtv. 56. §-a szerinti intézkedési jogkörét (lásd fentebb a 17. bekezdést) – vagyis hogy a kérelmezők otthonait titokban átkutassa és megfigyelés alatt tartsa, postai leveleiket és küldeményeiket felbontsák, elektronikus kommunikációjukat és számítástechnikai eszközük adatforgalmát ellenőrizték, valamint az így szerzett adatokat rögzítsék – lehet vizsgálni a „magán- és családi élet“, „lakás“ és „levelezés“ fogalmak szempontjából, melyhez fűződő jogok tiszteletben tartását az Egyezmény 8. cikke garantálja. A Bíróság sem látja okát, hogy más álláspontra helyezkedjen (lásd a fentebb hivatkozott *Klass és társai* ügy 41. §-át).

53. A jogszabály pusztán léte magában hordozza a megfigyelés veszélyét minden olyan személyre nézve, akire a jogszabály vonatkozhat. Ez a veszély szükségszerűen érinti a postai és hírközlési szolgáltatások felhasználói közötti kommunikációs szabadságot is, ezért úgy kell tekintetni, hogy az „az állami hatóság beavatkozása“ a kérelmezők magán- és családi életének, valamint levelezésének tiszteletben tartásához fűződő jogának szabad gyakorlásába (lásd a fentebb hivatkozott *Klass és társai* ügy 41. §-át). A *Klass és társai* ügy óta végbement technológiai fejlődés ismeretében az e-mail-, mobiltelefon- és internetkommunikációba történő lehetséges beavatkozás, valamint a tömeges megfigyelés lehetősége még égetőbbé teszi a magánélethez való jog Egyezmény szerinti védelmét (lásd: *Copland kontra Egyesült Királyság*, 62617/00. sz., 41. §, EJEB 2007-I.).

54. A 8. cikk 2. bekezdése szerint bármilyen beavatkozás csak akkor igazolható, ha az törvényes, a 8. cikk 2. bekezdésében hivatkozott, jogszerű célt vagy célokat szolgál, és ha az adott cél eléréséhez egy demokratikus társadalomban szükség van rá. Ez a rendelkezést, „mivel az Egyezmény által garantált valamely jog korlátozásáról szól, szűken kell értelmezni.“ Az állampolgárok rendőrállamra jellemző megfigyelését lehetővé tévő hatáskörök az Egyezmény szerint csak akkor és annyiban tűrhetők meg, ha és amennyiben azok a demokratikus intézmények védelme érdekében szükségesek (lásd a már hivatkozott *Klass és társai* ügy 42. §-át).

55. A Bíróság megállapítja, hogy a kérdéses beavatkozás célja a nemzetbiztonság védelme és/vagy zavargás vagy bűncselekmény megelőzése a 8. cikk 2. bekezdése értelmében. Ezt a felek nem is vitatták. Másfelől viszont meg kell bizonyosodni arról, hogy az említett cél megvalósításához a kifogásolt jogszabályban rögzített eszközök minden tekintetben annak a keretei között maradnak-e, ami egy demokratikus társadalomban szükséges (lásd a már hivatkozott *Klass és társai* ügy 46. §-át).

56. A titkos megfigyelési intézkedésekre vonatkozó esetjogában a Bíróság a következő minimális garanciákat dolgozta ki, amelyeket a hatalommal való visszaélés megelőzésére a törvénybe kell építeni: a beavatkozást elrendelő végzés alapjául szolgáló bűncselekmények jellege; a

telefonbeszélgetések lehallgatásával érintett személyek kategóriáinak meghatározása; a lehallgatás időtartamára vonatkozó korlát; a megszerzett adatok vizsgálatára, felhasználására és tárolására vonatkozó eljárás; az adatok másokkal való közlése esetén alkalmazandó óvintézkedések; valamint milyen körülmények között kell a rögzített adatokat törölni vagy megsemmisíteni (lásd: *Huvig kontra Franciaország*, 1990. április 24., 34. §, A sorozat, 176-B. szám; *Amann kontra Svájc*[GC], 27798/95. szám, 56–58. §, EJE 2000-11; *Valenzuela Contreras kontra Spanyolország*, 1998. július 30., 46. §, *Jelentések*1998-V; *Prado Bugallo kontra Spanyolország*, 58496/00. szám, 30. §, 2003. február 18.; *Weber és Saravia*, hivatkozást lásd fentebb, 95. §; *Association for European Integration*, hivatkozást lásd fentebb, 76. §; és *Roman Zakharov*, hivatkozást lásd fentebb, 231. §).

57. Amikor meg kell határozni az egyensúlyt az alperes állam azon érdeke, hogy nemzetbiztonságát titkos megfigyelés révén védelmezze, valamint a kérelmezők magánélethez való jogának gyakorlásába való beavatkozás súlyossága között, az állami hatóságoknak van bizonyos mértékű mérlegelési joga annak megválasztásakor, hogy a nemzetbiztonság megvédésének jogos célját milyen eszközökkel fogják elérni. Ez a mérlegelési jogkör azonban európai szintű felülvizsgálat alá esik mind a jogszabályok, mind a jogalkalmazói döntések terén. Figyelemmel arra, hogy a nemzetbiztonság védelme érdekében felállított titkos megfigyelési rendszer a demokrácia oltalmazásának leple alatt alááshatja vagy akár le is rombolhatja azt, a Bíróságot meg kell győzni arról, hogy megfelelő és hatékony garanciák állnak rendelkezésre a visszaélések megelőzésére. A vizsgálat függ az ügy valamennyi körülményétől, így a lehetséges intézkedés jellegétől, körétől és időtartamától, az elrendelésükhöz szükséges jogszabályoktól, az engedélyező, végrehajtó és felügyelő hatóságok körétől, valamint a nemzeti jog által biztosított jogorvoslat fajtájától. A Bíróságnak meg kell állapítania, hogy a korlátozó intézkedések elrendelését és végrehajtását felügyelő eljárások képesek-e biztosítani, hogy a „beavatkozás” olyan legyen, ami egy „demokratikus társadalomban szükséges” (lásd *Klass és társai*, hivatkozást lásd fentebb, 49, 50 és 59. §; *Weber és Saravia*, hivatkozást lásd fentebb, 106. §; *Kvasnica kontra Szlovákia*, 72094/01. szám, 80. §, 2009. június 9.; *Kennedy*, hivatkozást lásd fentebb, 153. és 154. §; és *Roman Zakharov*, hivatkozást lásd fentebb, 232. §).

58. A Bíróság a 8. cikk. 1. bekezdés szerinti jogok gyakorlásába történt beavatkozást a kérelmezőknek a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelésre vonatkozó általános panasza alapján állapította meg, nem pedig bármilyen ténylegesen megvalósult megfigyelési tevékenység alapján. Ennek megfelelően a Bíróság a 8. cikk 2. bekezdés szerinti beavatkozás indokoltságának vizsgálatakor magát a jogszabályt és a megfigyelést lehetővé tévő rendszerbe épülő jogi garanciákat köteles megvizsgálni, nem pedig a kérelmezőkkel szemben hozott konkrét intézkedések arányosságát.

Az adott körülmények között a beavatkozás törvényessége szorosan összefügg azzal a kérdéssel, hogy a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelés rendszere kiállta-e a „szükségesség“ próbáját, így a Bíróság helyesen jár el, ha együtt kezeli a „törvényben meghatározott“-ság és a „szükségesség“ követelményeit (lásd: *Kvasnica*, hivatkozást lásd fentebb, 84. §)

59. A 8. cikk 2. bekezdésében a „törvényben meghatározott“ kifejezés először is azt követeli meg, hogy a kifogásolt intézkedésnek legyen valamilyen alapja a nemzeti jogban. Ezen kívül utal a kérdéses jogszabály minőségére is megkövetelve attól, hogy legyen összeegyeztethető a jogállamisággal és legyen hozzáférhető az érintett személy számára, aki egyben előre láthatja, milyen következményekkel jár reá nézve (lásd többek között: *Kruslin kontra Franciaország*, 1990. április 24., 27. §, A sorozat, 176-A. szám; *Huvig*, hivatkozást lásd fentebb, 26. §; *Lambert kontra Franciaország*, 1998. augusztus 24., 23. §, *Jelentések 1998-V*; *Perry kontra Egyesült Királyság*, 63737/00. szám, 45. §, EJEB 2003-IX (kivonatok); *Dumitru Popescu kontra Románia (2. szám)*, 71525/01. szám, 61. §, 2007. április 26.; *Association for European Integration*, hivatkozást lásd fentebb, 71. §; és *Liberty*, hivatkozást lásd fentebb, 59. §). Ebben az értelemben a „jogszabály minősége“ arra is utal, hogy a nemzeti jognak nemcsak alkalmazásában kell hozzáférhetőnek és előreláthatónak lennie, hanem azt is biztosítani kell, hogy titkos megfigyelési intézkedésekre csak akkor kerül sor, ha az „egy demokratikus társadalomban szükséges“, különösen úgy, hogy megfelelő és hatékony biztosítékokat és garanciákat tartalmaz a visszaélések elkerülésére (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 236. §-át).

60. Az nem képezi vita tárgyát, hogy a kérdéses beavatkozásnak volt jogalapja. A vonatkozó szabályokat kihirdetett jogszabályok, nevezetesen az Rtv. és a Nbtv. tartalmzták. Ezek hozzáférhetőségét sem vonta senki kétségbe.

61. A kérelmezők azonban vitatták, hogy ezek a jogszabályok kellően részletesek és pontosak lennének ahhoz, hogy megfeleljenek a 8. cikk 2. bekezdése szerinti „előreláthatóság“ kívánalmának, mivel nem biztosítanak kellő garanciákat a visszaéléssel és önkényességgel szemben.

62. Az „előreláthatóságra“ történt utalás a kommunikáció megfigyelésével összefüggésben nem lehet ugyanolyan, mint sok más terület esetében. Az előreláthatóság a titkos megfigyelési intézkedések, pl. a kommunikáció lehallgatása különleges kontextusában nem jelenti azt, hogy az egyénnek előre tudnia kell a hatóságok valószínű megfigyelési tevékenységéről, hogy így ehhez igazíthassa a viselkedését. Ugyanakkor, különösen ha a végrehajtó hatalom hatáskörét gyakorolják titokban, az önkényesség kockázata nyilvánvaló. Ezért alapvetően fontos, hogy világos és részletes szabályokat rögzítsenek a telefonbeszélgetések lehallgatására, különösen annak fényében, hogy az elérhető technológia egyre

kifinomultabbá válik. A hazai jognak kellően világosnak kell lennie ahhoz, hogy az állampolgárok részére megfelelően jelezze, hogy milyen körülmények között és feltételek mellett jogosultak az állami hatóságok ilyen intézkedésekhez folyamodni (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* 229. §-át).

63. A jelen ügyben két helyzetben is sor kerülhet titkos megfigyelésre, nevezetesen a terrorcselekmények megelőzésekor, felderítésekor és elhárításakor Magyarország területén (Rtv. 7/E. § (1) bekezdés a) pont ad alpont), valamint a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok mentéséhez szükséges információgyűjtéskor (7/E. § (1) bekezdés e) pont, lásd fentebb a 16. bekezdést).

A kérelmezők szerint ezek a szabályok nem kellően világosak.

64. A Bíróság nincs teljesen meggyőződve az érv helytállóságáról, tekintve, hogy sok törvényben találkozhatunk nem tökéletesen pontos megfogalmazással, valamint a túlzott merevség elkerülése és a változó körülményekhez való igazodás érdekében sok jogszabály óhatatlanul is kisebb vagy nagyobb mértékben homályosan fogalmaz (lásd: *Kokkinakis kontra Görögország*, 1993. május 25., 40. §, A sorozat 260-A szám). Ahhoz nem fér kétség, hogy a titkos megfigyelés terén, ahol az előreláthatóság különösen aggályos, mind a terrorcselekmények veszélye, mind pedig a mentési műveletek szükségessége világos fogalom a törvényesség követelményének való megfelelés szempontjából. A Bíróság számára a jogszabály „előreláthatóságának” követelménye nem értelmezhető olyan tágan, hogy az államok kötelesek lennének a jogszabályban a titkos megfigyelés megindításához szükséges döntést kiváltó valamennyi helyzetet részletesen felsorolni. A terrorizmus veszélyére vagy mentési műveletre való hivatkozás elvben úgy tekinthető, hogy feltűntették az állampolgárok számára az okokat (lásd a már hivatkozott *Iordachi és társai* ügy 46. §-át) A Bíróság véleménye szerint semmi sem utal arra a vonatkozó jogszabály szövegében, hogy az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés a) pont ad) alpontjában használt „terrorcselekmény” fogalom más lenne, mint a Btk.-ban azonos megnevezéssel szereplő bűncselekmény (lásd fentebb a 16. bekezdést).

65. Ugyanakkor az alapvető emberi jogokat érintő ügyekben a jogállamisággal, vagyis egy demokratikus társadalomnak az Egyezményben foglalt egyik alapelvével ellentétes lenne, ha a végrehajtó hatalomnak a nemzetbiztonság területén adott mérlegelési jogkörét a korlátlan hatalom vonatkozásában fejeznék ki. Ennek megfelelően, a törvénynek kellő világossággal rögzítenie kell az illetékes hatóságok ilyen mérlegelési jogkörének hatályát és gyakorlásának módját – figyelemmel a kérdéses intézkedés törvényes céljára is –, hogy az egyént megfelelően védjék az önkényes beavatkozással szemben (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 247. §-át).

66. A Bíróság megjegyzi, hogy a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelés keretében gyakorlatilag bárkit meg lehet figyelni titkos

eszközökkel Magyarországon. A jogszabály nem írja le azon személyek körét, akik kommunikációját a gyakorlatban megfigyelhetik. E tekintetben a Bíróság megállapítja, hogy átfedés van a személyek körének meghatározására, valamint a jogalapot adó helyzetek világos körülírására vonatkozó feltételek között. A megfigyelésre okot adó, fentebb kifejtett helyzetek irányt mutatnak abban is, hogy milyen személyek számíthatnak arra a gyakorlatban, hogy a kommunikációjukat megfigyelik. A vonatkozó magyar jog értelmében az illetékes miniszterhez benyújtott javaslatban meg kell határozni vagy név szerint vagy személyek egy körére hivatkozva a megfigyelés alanyát vagy alanyait, és/vagy az azonosításukra vonatkozó minden egyéb információt, valamint azt a helyszínt, amelynek vonatkozásában az engedélyt kéri (Nbtv. 57. § (2) bekezdés, lásd fentebb a 17. bekezdést).

67. Súlyos aggodalomra ad okot ugyanakkor, hogy az „érintett vagy érintettek ... köre“ fogalmába valóban bárki beletartozhat, így az állampolgárok tömeges és korlátlan megfigyeléséhez vezető út kikövezéseként is értelmezhető. A Bíróság megjegyzi, hogy nincs a hazai jogban arra vonatkozóan világos rendelkezés, hogy hogyan kell ezt a fogalmat a gyakorlatban alkalmazni (lásd megfelelő változtatásokkal a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 245. §-át). A Bíróság szerint a kategória túlságosan tág, mivel a hatóságokat semmi sem kötelezi arra, hogy bizonyítsák az „érintett“ személy vagy személyek közötti tényleges vagy feltételezett kapcsolatot és a terrorcselekmény megelőzését – különösen nem úgy, hogy az lehetővé tenné az engedélyező számára szigorú szükségesség elvének elemzését (lásd a 72. és 73. bekezdéseket) a célok és az eszközök vonatkozásában –, bár ilyen elemzés előírására utalhat az Nbtv. 53. § (2) bekezdése, miszerint „a titkos információgyűjtés csak akkor alkalmazható, ha a szükséges információ más módon nem szerezhető be.“

68. A Bíróság szerint napjaink terrorcselekményeinek megnyilvánulási formájából természetesen következik az, hogy a kormányok a legmodernebb technológiák segítségével igyekeznek megakadályozni ilyen támadásokat, ideértve azoknak a kommunikációknak a tömeges felügyeletére is, amelyek utalást tartalmazhatnak a közelgő incidensekre. E felügyeleti tevékenységhez használt technikák az elmúlt években figyelemreméltó fejlődésen mentek keresztül, és olyan kifinomulttá váltak, amit egy átlagos állampolgár már nehezen fog fel (lásd a CDT kapcsolódó állításait a 49–50. bekezdésekben), különösen, amikor már az automatikus és rendszerszerű adatgyűjtés technikailag is lehetővé, sőt széles körben alkalmazottá vált. E fejlődés fényében a Bíróság köteles megvizsgálni, hogy a tömeges adatgyűjtést eredményező megfigyelési módszerek fejlődésével együtt fejlődtek-e az állampolgárok Egyezményben foglalt jogait biztosító garanciák is. Ezekből az adatokból gyakran állnak össze további információk azokról a körülményekről, amelyek között a hatóságok által begyűjtött elsődleges adatok keletkeztek, így pl. a számítógépes fájlok,

digitális fényképek, elektronikus és SMS üzenetek és hasonló adatok keletkezésének ideje és helye, valamint a létrehozásukhoz használt eszköz. Az csakugyan okafogyottá tenné a kormány azon törekvéseit, hogy a terrorizmust visszaszorítsa, így visszaállítva az állampolgárok bizalmát abban, hogy képes fenntartani a közbiztonságot, ha a terrorveszélyt paradox módon felváltaná az attól való félelem, hogy a végrehajtó hatalom az ellenőrizetlen, mégis messzire elérő megfigyelési technikákkal és különleges jogosultságokkal korlátlanul beleavatkozhat az állampolgárok magánszférájába. Ezzel összefüggésben a Bíróság utal az Európai Unió Bíróságának és különösen az ENSZ különleges előadójának megállapításaira is, amelyek hangsúlyozzák, hogy tekintettel a hatóságok számára a magánadatok begyűjtésére rendelkezésére álló fejlett technikai eszközökre, kellő jogi garanciákat is kell biztosítani a megfelelő jogszabályokban.

69. A Bíróság felidézi, hogy a *Kennedy* ügyben a kifogásolt jogszabály nem tette lehetővé „a kommunikációs adatok kiterjedt, megkülönböztetés nélküli begyűjtését“ (lásd a fentebb már hivatkozott *Kennedy* ügy 160. §-át), és részben emiatt állapíthatta meg, hogy nem sérült az Egyezmény 8. cikke. A jelen ügyben ugyanakkor a Bíróság úgy véli, hogy az ilyen joghatású konkrét rendelkezések, illetve ellenkező értelmű beadványok hiányában nem zárható ki, hogy az Nbtv. széles jogkört biztosító rendelkezései lehetővé teszik az úgynevezett stratégiai, kiterjedt információgyűjtést, ami komoly aggodalomra ad okot.

70. A Bíróság hozzáteszi, hogy az, hogy a kormányoknak lehetőségük van részletes profilt alkotni az állampolgárok életének legintimebb vonatkozásairól (lásd erről a CDT beadványait a fenti 49. bekezdésben), a magánszférát különösen súlyosan sértő beavatkozásokat eredményezhet. Ebben az összefüggésben a Bíróság hivatkozik az Európai Unió Bírósága és az Európai Parlament által kifejtett álláspontra (lásd fentebb a 23. és 25. bekezdéseket). A magánélethez való jogra leselkedő ilyen fokú veszélyt nagyon szoros felügyelet alatt kell tartani mind nemzeti szinten, mind pedig az Egyezmény értelmében. Az Egyezmény meglévő esetjoga által a megfigyelésekkel kapcsolatosan megkövetelt garanciákat úgy kell továbbfejleszteni, hogy azok kezeljék az ilyen megfigyelési gyakorlatok kérdését is. A jelen ügyben azonban a Bíróságnak nem kell kitérnie erre a kérdésre, mivel a magyar garanciarendszer láthatóan még a korábban megfogalmazott alapelveknek sem tesz eleget.

71. Ezenkívül az 57. § (2) bekezdés b) pontja értelmében a miniszteri engedélyeztetésre irányuló előterjesztésben a főigazgatónak indokolnia kell a titkos információgyűjtés szükségességét (lásd a 17. bekezdést). A vonatkozó rendelkezéseket együtt olvasva azonban a Bíróság nincs meggyőzve arról, hogy a nemzetbiztonsági feladatok megvalósítása során elérni kívánt célok és felhasznált eszközök megfelelő elemzése lehetséges vagy garantált. Ami azt illeti, pusztán az a kötelezettség, hogy a

hatóságoknak meg kell indokolniuk a kérelmükben a titkos megfigyelés szükségességét, nem minősül a szigorú értelemben vett szükségesség elemzésének (lásd alább a 72. és 73. bekezdést). Nincs olyan jogi garancia, amely arra kötelezné a TEK-et, hogy szolgáltatson alátámasztó anyagokat vagy még inkább kielégítő tényszerű alapot a titkos információgyűjtés engedélyezésére irányuló kérelméhez, amelyek alapján már lehetne vizsgálni a javasolt intézkedés szükségességét, ráadásul a célszemélyre vonatkozó egyéni gyanú alapján (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 259. és 261. §-ait). A Bíróság szerint csak ilyen információ birtokában lenne képes az engedélyező hatóság megfelelően ellenőrizni az arányosság követelményét.

72. Függetlenül attól, ami az Nbtv. 53. § (2) bekezdéséből kiderül, a Bíróság ezen a ponton felidézi, hogy a *Klass és társai* ügyben elfogadott álláspontja szerint: „az állampolgárok ... megfigyelését lehetővé tévő hatáskörök az Egyezmény szerint csak akkor és annyiban tűrhetők meg, ha és amennyiben azok a demokratikus intézmények védelme érdekében szükségesek“ (lásd a már hivatkozott *Klass és társai* ügy 42. §-át, idézve fentebb az 54. bekezdésben). A „szigorúan szükséges“ kifejezés első ránézésre kétségtől másmilyen próbát követel meg, mint a 8. cikk 2. bekezdésében található egy „demokratikus társadalomban szükséges“ megfogalmazáshoz előírt próba.

73. Ugyanakkor a kérdéses beavatkozás sajátos jellegének és az állampolgárok magánszférájának megsértésére alkalmas csúcs modern megfigyelési technológiának a fényében, a Bíróság szerint az „egy demokratikus társadalomban szükséges“ követelményt ebben az összefüggésben két szempontból is „szigorúan szükséges“-ként kell értelmezni. Egy titkos megfigyelési intézkedés csak akkor lehet összhangban az Egyezménnyel, ha az – általános megfontolásként – szigorúan szükséges a demokratikus intézmények védelméhez, valamint – konkrét megfontolásként – szigorúan szükséges kulcsfontosságú információk megszerzéséhez egy adott műveletben. A Bíróság szerint minden olyan titkos megfigyelési intézkedés, amely nem felel meg ezeknek a követelményeknek, lehetőséget kínál a félelmetes technológiákhoz hozzáférő hatóságoknak a visszaélésre. A Bíróság megjegyzi, hogy mind az Európai Unió Bírósága, mind pedig az ENSZ különleges előadója a szigorú szükségesség elvéhez köti a titkos megfigyelési intézkedések bevezethetőségét (lásd a 23. és 24. bekezdéseket), és a Bíróság szerint kézenfekvő támogatni ezt a megközelítést. Ezenkívül, különösen a jelen összefüggésben, a Bíróság megjegyzi, hogy hiányzik az előzetes bírósági engedélyeztetés is, amelynek fontosságát később, a 75. és azt követő bekezdésekben részletezi. Ez a garancia szolgálna arra, hogy korlátozza a rendfenntartó hatóságok mérlegelési jogkörét az „érintett vagy érintettek ... köre“ tág fogalmának értelmezésekor, így ugyanis a fogalomnak egy bevett bírósági értelmezéséhez igazodhatnának, vagy egy kiforrott gyakorlatot

követhetnének annak megállapítására, hogy egy adott ügyben megfelelően indokolt-e egy konkrét egyén kommunikációját megfigyelni (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 249. bekezdését a megfelelő változtatásokkal). Csak így lehet biztosítani azoknak a garanciáknak az érvényesülését, hogy a vészintézkedéseket csak kivételesen és kellően igazolt esetekben alkalmazzák (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 266. §-át).

74. Ezenkívül a megfigyelések időtartamára vonatkozóan a Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény először a megfigyelésre vonatkozó engedély lejárataról (vagyis az Nbtv. 58. § (4) bekezdése szerint legfeljebb 90 napról), majd pedig meghosszabbítás feltételeiről rendelkezik. Az engedélyeket újabb 90 nappal lehet meghosszabbítani, és az illetékes miniszter köteles is a meghosszabbítást engedélyezni az érintett szolgálat indoklással ellátott előterjesztésére (lásd a 17. bekezdést). A 60. § előírja, hogy az engedélyt meg kell szüntetni, ha már nincs rá szükség, ha a megfigyelés folytatásától nem várható eredmény, ha a határideje lejárt, vagy ha kiderül, hogy az bármilyen okból törvénysértő. A Bíróság azonban nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a törvény szövegezéséből – különösen bírósági értelmezés hiányában – nem derül ki világosan, hogy a megfigyelésre adott engedélyt csak egyszer vagy akár többször is meg lehet hosszabbítani, ami újabb visszaélésekre adhat lehetőséget.

75. A megfigyelés engedélyeztetési és alkalmazási szakaszának is központi problémája a bírósági felügyelet hiánya. Az intézkedést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi az illetékes nemzetbiztonsági szolgálatok, vagyis a TEK vezetőinek javaslatára, amely a rendőrségen belül taktikai feladatokat lát el, szervezetileg a Belügyminisztérium alá tartozik, és a terrorellenes küzdelemben kiterjedt különleges jogosítványokkal rendelkezik arra, hogy kényszerrel alkalmazzon (lásd a 16. bekezdésben már említett már említett Rtv. 1. § (2) bekezdésének 15. pontját). A Bíróság szerint ez a felügyelet – amely kimagaslóan politikai jellegű (lásd a 20. bekezdésben már idézett alkotmánybírósági döntés 105. bekezdésében tett megállapítást), bár a TEK-től és a Belügyminisztériumtól formálisan független igazságügyi miniszter látja el – lényegénél fogva nem képes biztosítani, hogy a visszaélésnek kitett célok és eszközök szempontjából értékeljék a szigorú szükségesség követelményét. Különösen figyelemre méltó e tekintetben, hogy bár a biztonsági szolgálatok a miniszternek küldött előterjesztésben kötelesek ismertetni a titkos információgyűjtés szükségességét, ez az eljárás nem biztosítja a szigorú szükségesség követelményének vizsgálatát, különösen nem az érintett személyek és helyszínek körét illetően (lásd a 17. bekezdésben már hivatkozott Nbtv. 57. § (2) bekezdését).

76. A Bíróság megjegyzi, hogy a Kormány által előadottak szerint a miniszter alkalmasabb a bírónál arra, hogy engedélyezze vagy felügyelje a titkos megfigyelésre irányuló intézkedéseket. Bár ez az érv működési

szempontból védhető lehet, a Bíróság szerint ugyanez már nem mondható el, ha a célok és eszközök szigorú szükségesség szempontjából történő elemzését nézzük. Mindenesetre a felek beadványaiból kiderül, hogy a terrorellenes megfigyelő intézkedések Magyarországon sosem voltak bírósági kontroll alá rendelve, így nem lehet megítélni azok előnyeit vagy hátrányait sem. A Bíróság ezért e tekintetben nem tartja meggyőzőnek a Kormány érvelését (lásd ezzel szemben a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 259. §-át).

77. Ami a megfigyelés engedélyezésére illetékes hatóságot illeti, nem feltétlenül sérti az Egyezményt, ha nem bírói hatóság engedélyezi a telefonlehallgatást (lásd pl. a már hivatkozott *Klass és társai* ügy 51. §-át, a már hivatkozott *Weber és Saravia* ügy 115. §-át vagy a már szintén hivatkozott *Kennedy* ügy 31. §-át), de ebben az esetben a hatóságnak kellően függetlennek kell lennie a végrehajtó hatalomtól (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 258. §-át) Az engedélyezés és felügyelet politikai jellege miatt azonban nagyobb a kockázata annak, hogy az intézkedésekkel visszaéljenek. A Bíróság felidézi, hogy a jogállamiság fogalmából többek között az is következik, hogy az egyén jogaiba a végrehajtó hatalom csak hatékony kontroll mellett avatkozhat be, amelyet rendszerint – legalább utolsó fórumként – a bíróság lát el, mint a függetlenség, pártatlanság és megfelelő eljárás legjobb garanciáit biztosító intézmény. Egy olyan területen, ahol az egyes esetekben olyan könnyen megtörténhet a visszaélés, de a káros következmények már a demokratikus társadalom egészét érintik, elvi megfontolásból kívánatos, hogy a felügyeletet a bírói hatalom lássa el (lásd a már hivatkozott *Klass és társai* ügy 55–56. §-át). A Bíróság felidézi a *Dumitru Popescu* ügyben (hivatkozást lásd fentebb, 70–73. §) kifejtett nézeteit, miszerint vagy független testületnek kell engedélyeznie a megfigyelést, vagy az engedélyező testület tevékenységét kell a bíróságnak vagy független testületnek ellenőriznie. Ennek megfelelően ezen a téren főszabály szerint az ellenőrzést a független bíróság – rendszerint valamely speciális szaktudással rendelkező bíró – végzi, az egyéb megoldások pedig a kivételt képezik, amelyeket alaposan meg kell vizsgálni (lásd a már hivatkozott *Klass és társai* ügy 42 és 55. §-ait). Az ilyen intézkedések előzetes engedélyezése önmagában nem abszolút követelmény, mivel ahol kiterjedt utólagos bírósági felügyelet működik, ott ez is ellensúlyozhatja a rendszer hiányosságait (lásd a már hivatkozott *Kennedy* ügy 167. §-át). A Bíróság ugyanakkor bizonyos tekintetben és bizonyos körülmények között valóban úgy találta, hogy előzetes (kvázi-) bírósági engedélyeztetésre van szükség például a médiára irányuló titkos megfigyelések esetében. E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az utólagos vizsgálat nem képes helyreállítani az újságírói forrásokba vetett bizalmat, miután azt lerombolták (lásd *Telegraaf Media Netherlands Landelijke Media B.V. és társai kontra Hollandia*, 39315/06. szám, 101. §, 2012. november 22.; az előzetes

engedélyeztetést szükségessé tevő más körülményekért lásd a *Kopp kontra Svájc* ügyet, 1998. március 25., Jelentések 1998 II).

A Bíróság szerint a végrehajtó hatalom politikai felelősséget viselő tagja, így pl. az igazságügyi miniszter, nem nyújt megfelelő garanciát.

78. A külső ellenőrzés és jogorvoslati lehetőségek tekintetében az is különös figyelmet érdemel, hogy a kormányok egyre kiterjedtebben osztják meg egymással a titkos megfigyelés útján begyűjtött adatokat – mely gyakorlat hasznossága a nemzetközi terrorellenes küzdelemben továbbra sem képezi vita tárgyát, és ami nemcsak az Európai Tanács tagállamai közötti, hanem más joghatóságokkal történő adatcserére is vonatkozik.

79. Ebben az összefüggésben mutatja meg valódi fontosságát a titkos megfigyelési tevékenység fölött kifejtett utólagos külső, – lehetőleg bírósági – kontroll (lásd a már hivatkozott *Klass és társai* ügy 56. és 70–71. §-ait; a már hivatkozott *Dumitru Popescu* ügy 77. §-át; és a már szintén hivatkozott *Kennedy* ügy 184–191. §-ait), hiszen ez erősíti meg az állampolgárok bizalmát abban, hogy ezen az érzékeny területen is működnek a jogállamiság garanciái, és az esetlegesen elszenvedett visszaélések ellen van jogorvoslati lehetőség. E kontroll jelentőségét nem lehet túlbecsülni annak ismeretében, hogy a hatóságok rendkívül hatékony adatfeldolgozási módszerek és eljárások birtokában irdatlan mennyiségű adatot gyűjthetnek be gyakorlatilag bárkiről, akiről így vagy úgy feltételezik, hogy egy tervezett terrorcselekmény alanyaihoz vagy célpontjaihoz kapcsolódhatnak. A Bíróság megjegyzi, hogy Magyarországon nincs ilyen ellenőrző mechanizmus.

80. A Bíróság elismeri, hogy a napjainkban leselkedő terrorveszély jellege miatt lehetnek olyan vészhelyzetek, ahol kivitelezhetetlen, a speciális ismeretek hiánya miatt célszerűtlen vagy egyszerűen időpazarló lenne a bírósági engedélyeztetés kötelező alkalmazása. Ez különösen igaz, amikor Európában és világszerte terrortámadások dúlják fel az emberek életét, sajnálatosan sok emberáldozatot követelve, és komoly veszteségeket és anyagi károkat okozva, ami elkerülhetetlenül növeli az állampolgárok bizonytalanságérzését. A Bíróság által e körben a *Klass és társai* ügyben kifejtett észrevételek a jelen eset körülményeire is maradéktalanul érvényesek: „a demokratikus társadalmakat ma már a kémkedés és terrorizmus rendkívül kifinomult formája fenyegeti, így az államnak e fenyegetések hatékony visszaszorítása érdekében képesnek kell lennie a joghatóságán belül az államellenes elemek titkos megfigyelésére. A Bíróságnak ezért el kell fogadnia, hogy nemzetbiztonsági célból illetve a zavargás vagy bűncselekmény megakadályozására egy demokratikus társadalomban szükséges lehet olyan jogszabály fenntartása, amely kivételes körülmények között lehetővé teszi a levelezés és távközlés megfigyelését (a hivatkozást lásd fentebb, 48.§)“

81. A jogszabály ezenkívül rendkívül sürgős esetekben azt is lehetővé teszi, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói a titkos

információgyűjtés folytatását legfeljebb 72 órára engedélyezzék (lásd a 17. bekezdésben hivatkozott Nbtv. 58–59. §-ait). A Bíróság szerint ez a különleges jogkör kellően kiterjed minden olyan esetre, ahol a külső, bírósági ellenőrzés alkalmazásával a hatóságok értékes időt veszítenének el. Ezeket az intézkedéseket azonban utólagos felülvizsgálathoz kell kötni, amely főszabály szerint mindig szükséges, ha a megfigyelést előzetesen nem bírósági szerv engedélyezte.

82. A Bíróság ezen a ponton megjegyzi, hogy a végrehajtó hatalom felelőssége, hogy – inkább általánosan, mint a konkrét ügyekről – beszámoljon az országgyűlési bizottságnak e tevékenységéről. A Bíróság azonban nem talált olyan rendelkezést a magyar jogszabályokban, amely a titkos megfigyelés alkalmazása során jogorvoslatot biztosítana azok számára, akiket a titkos megfigyelés érintett, de erről – mivel azt a szükség úgy kívánta – nem értesültek. A miniszter köteles évente legalább kétszer általános jelentést benyújtani az illetékes országgyűlési bizottsághoz a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséről, de ez a jelentés, úgy tűnik, nem hozzáférhető a nyilvánosság számára, így nem biztosítja a nyilvános ellenőrzésre vonatkozó jogi garanciát (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 283. §-át). A bizottság saját kezdeményezésére jogosult tájékoztatást kérni a minisztertől és a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóitól a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységéről. A Bíróságnak azonban kétségei maradtak afelől, hogy ez a vizsgálat jogorvoslatot szolgáltatna a titkos megfigyelés által okozott esetleges egyéni sérelmekre, illetve hatékonyan – tehát a működésre is kiterjedően – ellenőrizné a megfigyelést végző szervek napi működését, különösen, hogy a bizottság láthatóan nem fér hozzá a vonatkozó dokumentumok részleteihez. E testület felügyeleti köre tehát korlátozott (lásd a megfelelő változtatásokkal a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 281. §-át).

83. Ezenkívül az Nbtv. 11. § (5) bekezdésében rögzített panasztételi eljárás is csekély jelentőséggel bír, hiszen a titkos megfigyeléssel érintett állampolgárok nem értesülnek a velük szemben alkalmazott intézkedésekről. Ez utóbbi kérdés tekintetében a Bíróság osztja a Velencei Bizottság véleményét, miszerint „más területeken az egyén automatikusan jogosult bíróság előtt kártérítésért követelni az állam túlkapásaival szemben. E jog hatékonysága azonban azon múlik, hogy az egyén értesült-e a felételezett túlkapásról, és tudja-e ezt hitelt érdemlően bizonyítani a bíróság előtt.” (lásd a 21. bekezdésben hivatkozott Jelentés 243. pontját). Az Nbtv. 11. § (5) bekezdése szerinti panaszt a belügyminiszter vizsgálja ki, aki nem mondható kellően független félnek (lásd a már hivatkozott *Association for European Integration* ügy 87. §-át és a már szintén hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 278. §-át).

84. A Bíróság említést tesz továbbá a kérelmezők által benyújtott bizonyítékra, amely szerint az alapvető jogok biztosa eddig még egyszer sem vizsgált titkos megfigyeléssel kapcsolatos ügyet (lásd a 18. bekezdést).

85. A Bíróság mindenestre felidézi, hogy a *Klass és társai* ügyben elfogadhatónak talált egy olyan egyesített felügyeleti mechanizmust, amelyben nem volt formális bírósági kontroll, de „az ellenőrzés első körét bírói hivatal betöltésére képesítéssel rendelkező tisztviselő végezte“ (a hivatkozást lásd feljebb, 56. §). A magyar engedélyezési folyamatban azonban nem vesz részt ilyen tisztviselő. A felek nem bizonyították, hogy a magyar alapvető jogok biztosa szükségszerűen bírói tisztséget is betölt vagy betöltött (lásd ezzel ellentétesen a már hivatkozott *Kennedy* ügy 57. §-át).

86. A Bíróság ezenkívül megállapította, hogy a titkos megfigyelésről való utólagos értesítés kérdése elválaszthatatlanul kapcsolódik a megfigyelési jogokkal való visszaéléssel szembeni jogorvoslatok hatékonyságához, és így a hatékony garanciák meglétéhez is, mivel elvben az érintett egyénnek nem sok lehetősége van a jogorvoslatra, hacsak nem értesítik a vele szemben a tudta nélkül tett intézkedésekről, és így biztosítják, hogy utólagosan vitassa azok indokoltságát. Amint az értesítés a megfigyelést követően a korlátozás céljának veszélyeztetése nélkül kiküldhető, azt meg is kell küldeni az érintetteknek (lásd a már hivatkozott *Weber és Saravia* ügy 135. §-át és a már szintén hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 287. §-át). A magyar jog szerint azonban az intézkedésekről semmilyen jellegű értesítést nem kell küldeni. Ez a tény a visszaélésekkel szemben elérhető formális jogorvoslat hiányával együtt azt mutatja, hogy a jogi szabályozásból hiányoznak a megfelelő garanciák.

87. Hozzá kell tenni, hogy bár az Alkotmánybíróság szerint a hazai jog több rendelkezése együtt olvasva megfelelő jogi garanciát nyújt az adatok tárolására, feldolgozására és törlésére vonatkozóan, az AB külön is hivatkozott az egyéni panaszok fontosságára ebben az összefüggésben (lásd a 20. bekezdésben hivatkozott döntés 138. pontját). A Bíróság szerint ez utóbbi eljárás nehezen képzelhető el, hiszen – mint már említettük – a jogszabályból kiderül, hogy az érintetteket nem értesítik arról, hogy titkos megfigyelés alá vonták őket.

88. A Bíróság végül megjegyzi, hogy a Kormánynak kell megfelelő példákkal szemléltetni azt, hogy a felügyeleti rendszer hatékonyan működik a gyakorlatban (lásd a már hivatkozott *Roman Zakharov* ügy 284. §-át) A Kormány azonban ezt nem tette meg a jelen ügyben.

89. Összességében a Bíróságnak kétségei maradtak afelől, hogy a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelést szabályozó magyar jogszabály megfelelően pontos, hatékony és átfogó jogi garanciákat biztosítana a megfigyelő intézkedések elrendelésével, végrehajtásával és a vonatkozó jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban.

Mivel az intézkedések köre gyakorlatilag bárkire kiterjedhet, mivel az intézkedések elrendelése teljes egészében a végrehajtó hatalom hatáskörében történik, mégpedig a szigorú szükségesség elvének mérlegelése nélkül, mivel a legújabb technológiák révén a Kormány akár az intézkedés eredeti hatályán kívül eső személyekről is könnyedén és

tömegesen szerezhethet adatokat, és mivel nemhogy bírósági, de semmilyen egyéb hatékony jogorvoslati lehetőség nem biztosított, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy megsértették az Egyezmény 8. cikkét.

II. AZ EGYEZMÉNY 8. CIKKÉVEL EGYÜTT OLVASOTT 6. ÉS 13. CIKK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSEI

90. A kérelmezők azt is állították továbbá, hogy annak a lehetősége, hogy bírósági kontroll és jogorvoslati lehetőség nélkül megfigyeljék őket, sérti az Egyezmény 8. cikkel együtt olvasott 6. és 13. cikkét.

91. A Kormány vitatta az érvelést.

92. A Bíróság megjegyzi, hogy ezek a panaszok a fent vizsgált panaszokhoz kapcsolódnak, így szintén elfogadhatónak kell őket ítélni.

93. A Bíróság ismét hangsúlyozza, hogy a 13. cikket nem lehet úgy értelmezni, mintha az egy állam hazai jogával szembeni jogorvoslatot írna elő (lásd: *Ostrovar kontra Moldova*, 35207/03. szám, 113. §, 2005. szeptember 13.; és a már hivatkozott *Iordachi* ügy 56. §-át). E tekintetben tehát a Bíróság nem tudja megállapítani, hogy az Egyezmény 8. cikkel együtt olvasott 13. cikke sérült volna.

94. Ezenkívül – tekintettel a 8. cikk vonatkozásában tett megállapításokra (lásd a 89. bekezdést) – a Bíróság úgy véli, hogy a jelen ügyben nem szükséges vizsgálni azt, hogy sérült-e az Egyezmény 6. cikke.

III. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

95. Az Egyezmény 41. cikke szerint:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.“

A. Károk

96. A kérelmezők fejenként 10000 euró (EUR) nem vagyoni kártérítést követeltek.

97. A Kormány túlzónak találta a követelést.

98. A Bíróság úgy ítéli meg, hogy a jelen ügy körülményei között a 8. cikk sérelmének megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtétel minden elszenvedett nem vagyoni kárért.

B. Költségek és kiadások

99. A kérelmezők közösen további 7500 eurót követeltek az Alkotmánybíróság és a Bíróság előtti strasbourgi eljárásukkal

összefüggésben keletkezett költségeik és kiadásaik megtérítésére. Ez az összeg a kérelmezők ügyvédje által kiszámlázandó, euró alapú óradíjban számolt, összesen 50 óra jogi munka díjának felel meg.

100.A Kormány vitatta a követelést.

101.A Bíróság esetjoga szerint a kérelmezők jogosultak csak azon költségeik megtérítésére jogosultak, amelyekről igazolják, hogy ténylegesen és szükségszerűen keletkeztek, valamint amelyek nagyságrendje az ésszerűség határain belül marad. A jelen ügyben – figyelemmel a birtokában lévő dokumentumokra és a fenti követelményekre – a Bíróság 4000 EUR összegű költségtérítés megítélését találja ésszerűnek, amely minden jogcímen keletkezett költséget fedez.

C. Késedelmi kamat

102.A Bíróság úgy találja megfelelőnek, hogy a késedelmi kamatnak az Európai Központi Bank marginális hitelkamatán kell alapulnia, amelyhez további három százalékpontot kell hozzáadni.

EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG EGYHANGÚLAG

1. Elfogadhatónak *nyilvánítja* a kérelmet;
2. *Megállapítja*, hogy az Egyezmény 8. cikkét megsértették;
3. *Megállapítja*, hogy az Egyezmény 8. cikkével együtt olvasott 13. cikkét megsértették;
4. *Megállapítja*, hogy nem szükséges a panaszt az Egyezmény 6. cikke alapján megvizsgálni;
5. *Megállapítja*, hogy a sérelem megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtétel a kérelmezők által elszenvedett nem pénzügyi kárért.
6. *Megállapítja*,
 - (a) hogy az alperes Államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, a kérelmezők számára együttesen 4000 négyezer) euró költségtérítést, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét kell kifizetnie nemzeti valutában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával;
 - (b) hogy a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank

marginális kamatlábát három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összeg után;

7. *Elutasítja* a kérelmező igazságos elégtétellel kapcsolatos további igényeit.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2016. január 12-én, a Bírósági Szabályzat 77. § 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Fatoş Aracı
a Szekció helyettes hivatalvezetője

V. De Gaetano
elnök

Az Egyezmény 45. cikke 2. bekezdésének, valamint a Bírósági Szabályzat 74. szabálya 2. bekezdésének megfelelően Pinto de Albuquerque bíró különvéleménye került az ítélethez csatolásra:

V.D.G.
F.A.

PINTO DE ALBUQUEQUE BÍRÓ PÁRHUZAMOS VÉLEMÉNYE

1. A Tanács egyhangúan megállapította a 8. cikk megsértését, de én nem vagyok megelégedve az ítélet indoklásával. Két igen fontos kérdésben a Tanács szándékosan eltér a Nagytanács mostanában elfogadott, a *Roman Zakharov v. Oroszország* ügyben¹ hozott ítéletétől, amely lefektette a titkosszolgálatok és nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett tömeges megfigyelés európai standardjait. A Tanács és a Nagytanács indoklása közötti két pontot érintő összeütközés a titkos megfigyelési műveletek és a megfigyeléssel érintett bűncselekményekben való részvétel gyanúja mértékének a meghatározására vonatkozó szükségességi teszthez kapcsolódik.

2. A Tanács megközelítésével két kényszerítő okból sem tudok egyetérteni: először is, mivel ezekben a kérdésekben² - a büntetőjogi terület egyéb különleges nyomozási technikáival össze nem tévesztendő³ - telefonlehallgatással és más kommunikációs lehallgatással, mint titkos megfigyelési és titkosszolgálati adatgyűjtési intézkedésekkel kapcsolatos *Draksas v. Litvánia* ügyben hozott ítélethez benyújtott különvéleményemben eltérő álláspontot képviseltem; másodsor pedig mert véleményem szerint a Draksas a Nagytanács fent említett oroszországi ügyében lényegében megerősítést nyert. Ezért aztán semmi nem tudta igazolni a Nagytanács *Roman Zakharov* ügyben tett megállapításaival szembeni ellenvéleményemet. Ezért a következő véleményben megkísérlem majd a Nagytanács megállapításait megvédeni, és meggyengíteni a jelen ítéletnek az attól eltérő érvelését.

Nemzetbiztonsági célú tömeges megfigyelés a nemzetközi jogban

3. Mióta az Amerikai Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Ügynökségének (US NSA) egyik volt munkatársa, Edward Snowden 2013 júniusában nyilvánosságra hozta a tömeges megfigyelés gyakorlatát, a magánélet védelmével kapcsolatos közbeszéd új lendületet kapott.

¹*Roman Zhakarov v. Oroszország* [GC], 47143/06. szám, 2015. december 4.

²*Draksas v. Lithuania*, 36662/04.szám, 2012. július 31.

³ Lásd a *Lagutin és társai v. Oroszország* ügyben (6228/09., 19123/09., 19678/07., 52340/08 és 7451/09. számú 2014. április 24.) benyújtott véleményemet. Ez az ügy az igazságszolgáltatáshoz és bűnügyi nyomozásokhoz kapcsolódott, amelyeknek az alapelvei eltérnek a nemzetbiztonsági célú titkos megfigyelések alapelveitől. Meg kell jegyezni, hogy a Kamara gyakran összekeveri ezeket az alapelveket (lásd például az ítélet 22. és 56. bekezdését, amelyekben bűnügyi nyomozási vonatkozású nemzetközi jogi előírásokra és bírósági ügyekre hivatkoznak).

Dermesztően pontos, 2013. április 17-i előrejelzésében Frank La Rue, az ENSZ lelkiismereti és véleménynyilvánítási szabadság előmozdításáért és védelméért felelős különleges előadója elemezte az állam által végzett kommunikáció megfigyelésnek a magánélethez való jog, valamint a lelkiismereti és véleménynyilvánítási szabadság gyakorlására tett hatásait⁴. Közvetlenül a Snowden nyilatkozat után, 2013. június 21-én, az Egyesült Nemzetek lelkiismereti és véleménynyilvánítási szabadság előmozdításáért és védelméért felelős különleges előadója és az Amerika-közi Emberi Jogi Bizottság véleménynyilvánítási különleges előadója szükségesnek érezte a kérdésre vonatkozó nemzetközi jogi alapelvek kiemelését, és kiadta az "A megfigyelési programokról és azoknak a véleménynyilvánítás szabadságára gyakorolt hatásáról szóló közös nyilatkozatot"⁵. 2013. szeptember 26-án az Adatvédelmi Biztosok 35. nemzetközi konferenciája elfogadta az "Az adatvédelem és a magánélet védelmének a nemzetközi jogban történő rögzítéséről szóló határozatot". A Biztosok úgy döntöttek, felhívják a kormányokat arra, hogy járjanak közben egy a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (ICCPR) 17. cikkére vonatkozó, a

⁴A/HRC/23/40. Az előadó az állam által végzett kommunikáció megfigyelésének bírósági felügyeletét szorgalmazta, valamint a megfigyelt személynek a megfigyelés befejezésekor a megfigyelésről szóló értesítéshez, illetve a jóvátételhez való jogát (81. és 82. bekezdés). A jelentést megelőzően az ENSZ emberi jogok és alapvető szabadságjogok előmozdításáért és védelméért felelős különleges előadója a terrorizmus elleni küzdelem során előterjesztette a "A jogi és intézményi keretek, valamint intézkedések azon jó gyakorlatainak összeállítását, amelyek biztosítják, hogy a terrorizmus elleni küzdelem során, beleértve a felügyeletet is, a titkosszolgálati ügynökségek tiszteletben tartsák az emberi jogokat" című dokumentumot. 2010. május 17. (A/HRC/14/46) A témában a civil társadalomban is sok fontos dokumentum született. "Az emberi jogoknak a kommunikáció megfigyelés során való alkalmazásának nemzetközi alapelvei" című dokumentum, amelyet majdnem 400 nem-kormányzati és emberi jogi szervezet hagyott jóvá, 2014 májusában jelent meg. Az Open Society Justice Initiative 2013. június 12-én adta ki a 22 szervezet és tudományos központ által készített "Nemzetbiztonság és az információhoz való jog globális alapelveiről szóló (Tshwane alapelvek)" című dokumentumot, az 1995-ben a 19. cikk alapján összeült szakértők által elfogadott "A nemzetbiztonság, a véleménynyilvánítás szabadsága és az információhoz való hozzáférés johannesburgi alapelvei" című dokumentumot követően, valamint az "az 1997-ben a Nemzetbiztonsági Tanulmányok Központja (CNSS) és a Lengyel Helsinki Alapítvány az Emberi Jogokért által kidolgozott "A felügyelet alapelvei és a titkosszolgálatok elszámoltathatósága az alkotmányos demokráciában" című dokumentumot.

⁵ A Közös nyilatkozat 9. bekezdése kimondta, hogy a jogszabályoknak világosan meg kell határozniuk az annak eldöntésére szolgáló feltételeket, hogy mely esetben minősül nemzetbiztonsági célból törvényesnek a megfigyelés, valamint, hogy ezeket az intézkedéseket csak akkor lehessen engedélyezni, ha a védett érdekek nyilvánvaló veszélye fennáll, és amikor az esetleges kár meghaladná a társadalomnak a magánélet és az elképzelések és információ szabad áramlása fenntartásához fűződő általános érdekét. Az információgyűjtést minden esetben felügyelnie kell egy független felügyeleti testületnek, megfelelő eljárási garanciáknak és bírósági felügyeletnek kell érvényesülnie, a demokratikus társadalmakban engedélyezhető korlátozásoknak megfelelően.

nemzetközi konferencián és az Egyezményhez fűzött 16. számú általános megjegyzésben kifejlesztett és rögzített alapelveken alapuló kiegészítő jegyzőkönyv elfogadásáért.

4. 2013. december 18-án az Egyesült Nemzetek Szövetségének Közgyűlése elfogadta a 68/167. számú határozatát "A magánélethez fűződő jogok a digitális korban"⁶ címmel, amelyben kifejezték mélységes aggodalmukat a megfigyeléseknek és lehallgatásoknak - beleértve a területen kívüli megfigyeléseket és lehallgatásokat, valamint a személyes adatok gyűjtését, különösen akkor, ha azokra tömegesen kerül sor - az emberi jogok gyakorlására és élvezetére gyakorolt negatív hatásaival kapcsolatban, valamint sürgették, hogy az államok hozzanak létre független, hatékony hazai felügyeleti mechanizmusokat, amelyek biztosítani tudják az átláthatóságot, és az államok megfigyelési, lehallgatási és személyes adatok gyűjtésével kapcsolatos elszámoltathatóságát.

5. Részletesebben, az Emberi Jogi Bizottság 2014. március 26-án a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya ICCPR⁷ alapján az Amerikai Egyesült Államok negyedik jelentéséhez írt záró megjegyzéseiben azt javasolta, hogy intézkedéseket kellene tenni annak biztosítása érdekében, hogy a magánéletbe való beavatkozások megfeleljenek a törvényesség, arányosság és szükségesség alapelveinek, függetlenül a közvetlen megfigyelés alá vont személy állampolgárságtól vagy tartózkodási helyétől. Ragaszkodtak továbbá a megfigyelési tevékenységek jelenlegi felülvizsgálati rendszerének reformjához, beleértve a bíróságoknak a megfigyelési intézkedések engedélyezésében vagy ellenőrzésében való részvételének biztosítását, valamint erős és független felügyeleti mandátumoknak az alapítását, a visszaélések megelőzése érdekében.

6. A Közgyűlés kérésére, az ENSZ emberi jogi főbiztosa (UNHCHR) 2014. június 30-án elkészített egy jelentést a magánélethez való jog a digitális korban címmel⁸. A jelentés a magánélethez való jognak a digitális kommunikáció belföldi és területen kívüli megfigyelése és lehallgatása, valamint a személyes adatok gyűjtése, beleértve azok tömeges elfordulását, keretében történő védelmével és előmozdításával foglalkozott. A médiában megjelent azon állításokkal is foglalkozva, miszerint az Amerikai Egyesült Államok Nemzetbiztonsági Ügynöksége és az Egyesült Királyság Általános Kommunikációs Központja olyan technológiákat fejlesztett ki, amelyek hozzáférést biztosítanak a globális internetes forgalom, az egyesült államokbeli telefonhívás felvételek, magánszemélyek elektronikus címjegyzékeihez, és nagy mennyiségű digitális kommunikációs tartalom nagy részéhez, és hogy ezeket a technológiákat kormányok közötti stratégiai

⁶A/RES/68/167. Az 57 tagállam által támogatott határozatot szavazás nélkül fogadták el.

⁷Az Emberi Jogok Bizottságának az USA negyedik jelentésére tett záró megjegyzései, CCPR/C/USA/CO/4, 2014. március 26., 22(d) bekezdés

⁸A/HRC/27/37.

titkosszolgálati kapcsolatokból, magánjogi társaságok szabályozói ellenőrzéséből és kereskedelmi szerződésekből álló transznacionális hálózaton keresztül vezették be, az UNHCHR aláhúzta, hogy a magánélethez való jog mellett, a véleménynyilvánítás és kifejezés szabadságát, az információk keresésének, befogadásának és közlésének szabadságát, a békés gyülekezés és egyesülés szabadságát és a családi élethez való jogot is érintheti a tömeges megfigyelés, a digitális információk lehallgatása és a személyes adatok gyűjtése. A digitális kommunikáció célzott megfigyelése szükséges és hatékony intézkedése lehet a titkosszolgálati és bűnüldözési szerveknek, ha a nemzetközi és hazai jogszabályokkal összhangban járnak el, de, "az nem lesz elegendő, hogy az intézkedésnek az a célja, hogy egy bizonyos tűt megtaláljanak a szénakazalban; az számít, hogy milyen hatással van az intézkedés a szénakazalra a sérelem veszélyéhez viszonyítva; nevezetesen, hogy az intézkedés szükséges és arányos-e." A harmadik személyek kötelező adatmegőrzése, amikor a kormányok azt követelik meg a telefontársaságoktól és internet szolgáltatóktól, hogy őrizzék meg a fogyasztók kommunikációinak metaadatait és helyeit, későbbi bűnüldözési és titkosszolgálati hozzáférés érdekében, nem tűnik sem szükségesnek sem arányosnak. Amikor a büntető igazságszolgáltatás és a nemzetbiztonság védelme közötti vonal jelentősen elmosódik, a bűnüldöző szervek, titkosszolgálatok és egyéb állami szervek közötti adatmegosztás a magánélethez való jog sérelmének veszélyét rejti magában, mert az egyik törvényes célból szükségesnek és arányosnak minősülő intézkedés nem feltétlenül minősül szükségesnek és arányosnak a másik célból. Ezért az államoknak lépéseket kell tenniük annak érdekében, hogy hatékony és független felügyeleti rendszerek és gyakorlatok működjenek, figyelemmel az áldozatok hatékony jogorvoslathoz fűződő jogára⁹.

7. Még újabb esemény, hogy 2015. március 24-én az Emberi Jogok Tanácsa egy a magánélethez való jogért felelős különleges előadó három évre szóló kinevezéséről döntött¹⁰.

8. Az Európa Tanács keretein belül a tömeges megfigyelési gyakorlatok újult érdeklődést váltottak ki az 1981. január 28-án kelt egyezményben az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során¹¹, és a 2001. november 8-án kelt kiegészítő jegyzőkönyvben az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során a felügyelő hatóságokról és a személyes adatok országhatárokat átlépő áramlásáról¹², valamint a Miniszteri Bizottság 1987. szeptember 17-én elfogadott (87) 15. számú ajánlásban a személyes adatok

⁹a jelentés 24-27. és 50. bekezdése.

¹⁰A/HRC/28/40.

¹¹ETS no. 108.

¹²ETS no. 181.

rendőri ágazatban való felhasználásáról, az 1995. február 7-én elfogadott (95) 4. számú ajánlásban a személyi adatoknak a telekommunikációs szolgáltatások területén való védelméről, és Parlamenti Közgyűlés (PACE) 1999. április 26-án elfogadott 1402(1999) 1. számú ajánlásában az Európa Tanács tagállamai belbiztonsági szolgálatainak ellenőrzéséről¹³. Továbbá mind a Velencei Bizottságnak a 2007 júniusában elfogadott, a biztonsági szolgálatok demokratikus felügyeletéről szóló jelentése¹⁴, mind a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI) 2007. június 29-én elfogadott 11. számú általános ajánlása a rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen a rendfenntartás területén folytatott küzdelemről ismét aktuálissá vált¹⁵.

9. A Snowden akták nyilvánosságra hozását követően, a Miniszteri Bizottság elfogadta a 2013. június 11-én kelt "Nyilatkozatát a digitális nyomkövetés és egyéb megfigyelési célú technikai megoldások kockázatairól az alapvető jogokra nézve", amelyet a 2013. október 2-án¹⁶ elfogadott PACE (2024)2013¹⁷ számú ajánlása és az (1954)2013. számú, a nemzetbiztonságról és információhoz való jogról szóló ajánlása követett, és

¹³ A PACE kinyilvánította, hogy előnyben részesíti a kiterjedt *a priori* és *ex post facto* bírósági felülvizsgálatát azon megfigyelési cselekményeknek, amelyek nagy valószínűséggel az ember jogok megsértésével járnak, és "amelyeket annak az alapos gyanúja alapján rendeltek el, hogy egy magánszemély bűncselekményt követ, követett el vagy készül elkövetni", vagy "ahol alapos okkal hihetik azt, hogy bizonyos kommunikációkat vagy meghatározott bizonyítékokat szereznek majd be a tervezett lehallgatás vagy házkutatás során, illetve (letartóztatás esetén) bűncselekmény elkövetését akadályozzák meg", és "ahol rendes nyomozási eljárásokat megkísérletek, de eredménytelenek voltak, vagy az eljárások valószínűleg nem vezetnek eredményre vagy túl veszélyesek". Ezen tevékenységek engedélyezésének időbeli korlátozás alá kell esniük (legfeljebb három hónap). A megfigyelés vagy lehallgatás végeztével az érintett személyt értesíteni kell az intézkedésről.

¹⁴ CDL-AD(2007)016-e. A Velencei Bizottság kinyilvánította, hogy előnyben részesíti a "egyedi ügyekkel" kapcsolatos megfigyelési tevékenységek bírósági engedélyezését és felügyeletét, de semmit nem mondott arról, hogy a megfigyelések jelentős része nem tárgyalás előtti jogi eljárásokhoz kapcsolódik, mint például az adatbányászat, és hogy ez a fajta megfigyelési munka lassan kikerül a bírósági ellenőrzés alól (29., 202-204. bekezdés). Végezetül arra a következtetésre jutottak, hogy "előfordulhat, hogy nincs sok konkrét bizonyíték a megfigyelés kérvényezésekor, de az információk beszerzésének más módjai kivitelezhetetlennek tűnnek". 207. bekezdés).

¹⁵ CRI(2007)39. Az ECRI felhívta a kormányokat, hogy fogadjanak el az alapos gyanú mértékét, ahol az ellenőrzéshez, megfigyeléshez és egyéb nyomozási tevékenységekhez kapcsolódó hatásköröket csak az objektív feltételeken alapuló gyanú esetében lehetne gyakorolni.

¹⁶ Az Ajánlás megerősítette, hogy az internet semlegessége miatt szükséges, hogy a hatóságok, internet szolgáltatók és mások tartózkodjanak a lehallgatási technológiák használatától, mint például az adatcsomag-elemzés, illetve, hogy az internet használók adatforgalmába egyéb módon beavatkozzanak.

¹⁷ Az Ajánlás arra buzdította az Európa Tanács tagállamait, hogy vegyék figyelembe a Tshwane Alapelveket.

az Emberi Jogok Biztosának a 2013. október 24-én kelt megjegyzése a "veszélyben vannak az emberi jogok a titkos megfigyelések terjedésével", valamint a 2014. december 8-án kelt vitaindító dokumentuma "a jogállamiság az interneten és a szélesebb digitális világban"¹⁸.

10. Újabb, 2015 márciusában a Velencei Bizottság elfogadta "a biztonsági szolgálatok demokratikus felügyeletéről és a jelhírszerzéssel foglalkozó titkosszolgálatok demokratikus felügyeletéről szóló 2007-es jelentések hatályos verzióját", amely megkülönbözteti a célzott megfigyelést (beszélgetések, telekommunikációk és metaadatok titkos gyűjtése), és a "stratégiai megfigyelést", amely "nem indul szükségszerűen meghatározott személy vagy személyek ellen fennálló gyanú alapján". A Bizottság ragaszkodik egy olyan bírósági engedélyezési rendszerhez, amelyet egy utólagos ellenőrzés egészít ki, amely során a feltételek megvalósulását vizsgálják. Az "ismerősi láncolat meghatározása" azaz az egymással kapcsolatban álló személyek azonosítása szűken értelmezendő: a metaadatok ismerősi láncolatának megállapítása kizárólag olyan személyek esetében lehetséges, akiket azzal gyanúsítanak hogy "ténylegesen részt vesznek súlyos bűncselekmények" elkövetésében, mint például terrorizmus. Erősebb igazolási követelményeket és eljárási biztosítékokat kell alkalmazni, mint például egy magánélet védelméért felelős ügyvédet, a tartalmi adatokkal kapcsolatban. A Bizottság véleménye alapján a stratégiai megfigyelés alá vont személy értesítése nem abszolút követelmény az Egyezmény 8. cikke alapján. Ha egy államban működik általános panasztételi eljárás egy független felügyeleti testület előtt, az kompenzálja az értesítés hiányát.¹⁹

11. 2015. április 21-én a PACE jóváhagyta a 2045(2015). számú ajánlást a tömeges megfigyelésről, amely annak biztosítására ösztönözte az Európa Tanács tagállamait és a megfigyelő státuszú államokat, hogy a nemzeti jogszabályaik csak az érintett személy beleegyezése, vagy a célszemély bűnügyi tevékenységben való részvételének megalapozott gyanúja alapján hozott bírósági végzés megléte esetén tegyék lehetővé a személyes adatok, beleértve a metaadatok, gyűjtését és elemzését.

12. 2015 májusában az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa kiadta a "Nemzetbiztonsági szolgálatok demokratikus és hatékony felülvizsgálata" című vitaindító dokumentumát, amelyben azt indítványozta, hogy *ex ante* engedélyezést terjesszék ki a nagy tömegű, célhoz nem kötött információgyűjtésre, és a kommunikációs adatok gyűjtésére és az azokhoz

¹⁸CommDH/Vitaindító dokumentum (2014)1. A Biztos kijelentette, hogy a "gyanú hiányában végzett kommunikációs adatmegőrzés" alapvetően ellentétben áll a joguralom elvével, összeegyeztethetetlen az alapvető adatvédelmi alapelvekkel és nem is hatékony. A tagállamoknak nem kellene ezt igénybe venniük, illetve harmadik feleket adatmegőrzésre kötelezni.

¹⁹CDL-AD(2015)006, 3., 16., 24. 51. és 103-105. bekezdés

való hozzáférésre, beleértve azt az esetet is, amikor azok magánszektor birtokában vannak potenciálisan számítógépes hálózati felhasználásban. Az eljárást, amelyben beavatkozáson alapuló intézkedéseket engedélyeznek, vagy az engedélyt meghosszabbítják, önmagában vizsgálat alá kell vetni. Az államoknak lehetővé kell tenniük, hogy a magánszemélyek részére elérhető legyen egy olyan felügyeleti szerv, amely jogilag kötelező végzések elfogadására jogosult.

13. A tömeges megfigyeléssel kapcsolatos világméretű vitára reagálva az Európai Unió (EU) nem egyhangúlag szólalt fel. Az első intézményi állásfoglalás az Európai Bizottságtól származik, az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz eljutott, 2013. november 27-én elfogadott, a biztonságos kikötő működése az európai polgárok és európai alapítású társaságok szemszögéből²⁰, szóló és az "EU és az USA közötti adatáramlás felé fennálló bizalom helyreállításáról szóló közleményeivel"²¹. A Bíróság ítéletét követően a Bizottság kiadott egy az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz címzett, a személyes adatoknak a 95/46/EK irányelv alapján az EU-ból az Amerikai Egyesült Államokba történő továbbításáról szóló közleményt 2015. november 6-án, amelyben kitértek arra, hogy a Bizottság számára kiemelt fontosságú egy megújult és szilárd keretrendszer a személyes adatoknak az Amerikai Egyesült Államokba történő továbbításának vonatkozásában, de ezzel egy időben alternatív megoldásokat is megadtak, mint például szerződéses eszközöket a társaságok általi harmadik országokba, mint amilyen az Egyesült Államok is, történő jogszerű adattovábbítása szabályozására.

14. Az Egyesült Államok NSA megfigyelési programjáról, a tagállamok megfigyeléseket végző szerveiről és azoknak az EU polgárok alapvető jogaira gyakorolt hatásáról, továbbá a bel- és igazságügyi területén megvalósuló transzatlanti együttműködésről szóló 2014. március 12-én hozott határozatában²², az Európai Parlament hevesen támadta az ártatlan emberek személyes adatainak a nagyarányú és általános - gyakran a bizalmas személyi információkra is kiterjedően - "válogatás nélküli és gyanú meglététől független" módon történő gyűjtését, és felhívta az EU tagállamokat, hogy biztosítsák a titkosszolgálatok parlamenti és bírósági felügyeletét és a nyilvános vizsgálatát, valamint azt, hogy a szolgálatok

²⁰COM(2013) 847 final. A Bizottság számos hibát azonosított és 13 ajánlást fogalmazott meg. Ezen ajánlások alapján a Bizottság az Egyesült Államok hatóságaival 2014 januárja óta megbeszéléseket folytatott azzal a céllal, hogy a transzatlanti adatcserére vonatkozóan egy megújult és erősebb megállapodást fogadjanak el.

²¹COM(2013) 846 final.

²²20013/20188(INI). Ezt az állásfoglalást megelőzte az Egyesült államokbeli NSA megfigyelési programjáról, a különféle tagállamokban megfigyelést végző szervekről és az uniós polgárok alapvető jogaira gyakorolt hatásokról, valamint a transzatlanti bel- és igazságügyi együttműködésről szóló 2014. március 12-i EP állásfoglalás: (A7-0139/2014), 2014. február 21.

tartsák tiszteletben a jogszerűség, szükségesség, arányosság, törvényes eljárás, felhasználó értesítésének és az átláthatóság alapelveit. Az EU és az Egyesült Államok közötti kapcsolatok vonatkozásában az Európai Parlament kifejezetten kérte, hogy az európaiaknak megfelelő garanciák álljanak rendelkezésükre annak biztosítása érdekében, hogy a megfigyelésre és a külföldi titkosszolgálati célokra kezelt adatok kezelése arányos legyen, arra tisztán megfogalmazott korlátozások vonatkozzanak, és terrorista gyanú ésszerű és indokolt gyanújához legyen kötve, kihangsúlyozva, hogy a célnak átlátható bírósági felülvizsgálat alá kell esnie. Egy évvel később, az Európai Parlamentnek a 2014. március 12-én elfogadott határozatot követően, az Európai Parlament 2015. október 29-én kelt állásfoglalásában²³ felhívta a Bizottságot, hogy készítse útmutatót a tagállamoknak arról, hogy hogyan hozzák összhangba a bűncselekmények, beleértve a terrorizmust is, megelőzésével, felderítésével, nyomozásával és üldözésével kapcsolatos személyes adatok gyűjtésére szolgáló intézkedéseiket a Bíróság adatmegőrzésre és a biztonságos kikötőre vonatkozó ítéletében foglaltakkal, rámutatva, hogy az adatmegőrzésről szóló ítélet 58. és 59. bekezdése, valamint a biztonságos kikötőről szóló ítélet 93. és 94. bekezdése, amely, a parlamenti nézőpont szerint, az adatgyűjtésre inkább egy célzott megközelítést tart üdvözlendőnek a "mindenre kiterjedő" megközelítés helyett. Továbbá arra is figyelmeztetett, a magánélethez és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok nyilvánvaló hanyatlásnak indulnak ott, ahol az emberi viselkedéssel kapcsolatos minden apró információt a jövőbeli bűncselekmények elleni küzdelem szempontjából potenciálisan hasznos információnak tekintenek, amely szükségszerűen egy tömeges megfigyelésen alapuló kultúrához vezet, amelyben minden állampolgárt potenciális gyanúsítottként kezelnek, és amely a társadalmi egységesség és bizalom korróziójához vezet.

15. Igazából a luxemburgi bíróságnak nagy szerepe volt az EU-n belül és azon kívül megvalósuló, nemzetbiztonsági célú titkos adatgyűjtésre vonatkozó korlátozások újrafogalmazásában. A *Maximillian Schrems v. Data Protection Commissioner*²⁴ ügyben az Európai Unió Bírósága kijelentette, hogy a Bizottság Biztonságos Kikötő határozata érvénytelen, mert általános alapokon ad engedélyt azon személyek személyes adatainak a tárolására, akiknek az adatait az EU-ból az Egyesült Államokba továbbítják, anélkül, hogy az elérni kívánt célra való tekintet nélkül, illetve az állami hatóságoknak az adatokhoz való hozzáférést és azok későbbi felhasználását meghatározó objektív feltételek hiányában differenciálást, korlátozásokat vagy kivételeket alkalmaznának. A Bíróság hozzátette, hogy az állami hatóságok joga, hogy általános alapokon férjenek hozzá elektronikus

²³2015/2635(RSP).

²⁴C-362/14. számú ügy, 2015. október 6.

kommunikációs adatokhoz a magánélethez való alapvető jog lényeges megsértésének tekinthető. Ehhez hasonlóan a Bíróság megjegyezte, hogy amennyiben a jogszabályok nem biztosítanak jogorvoslatot a magánszemélyek számára a személyes adataikhoz való hozzáférésük, vagy az ilyen adatok helyesbítése, illetve törlése érdekében, a hatékony jogorvoslathoz való alapvető jog lényegi sérelméről beszélhetünk, mivel az ilyen jogi lehetőség megléte a joguralom érdemi része. Végezetül a Bíróság úgy ítélte meg, hogy biztonságos kikötő határozat megtagadja a nemzeti adatvédelmi felügyeleti hatóságoktól a hatásköreiket azokban az esetekben, amikor egy személy megkérdőjelezi egy döntésnek a magánélethez való alapvető joggal és a magánszemélyeket megillető szabadságokkal való összeegyeztethetőségét. A Bíróság szerint a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok hatásköreit ilyen módon korlátozza.

A *Digital Rights Ireland and Seitinger and Others*²⁵ együttes ügyekben a luxembourgi bíróság már kinyilvánította a 2006/24/EK Adatmegőrzési Irányelv érvénytelenségét, amely előírta a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatásokat, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatást nyújtók részére, hogy minden forgalmi és helymeghatározó adatot (vagy metaadatot) megőrizzenek hat hónaptól két évig terjedő időszakig annak biztosítása érdekében, hogy az adatok elérhetőek legyenek a súlyos bűncselekmények nyomozása, felderítése vagy üldözése céljából a tagállamok nemzeti jogában található meghatározásoknak megfelelően. Ezek a megfigyelési lehetőségek, mind egyénileg, mind összességükben lehetővé teszik az államoknak, hogy a magánszemélyek életének legbizalmasabb részeiről is pontos képet kapjanak. A magánéletre potenciálisan veszély, amely az ilyen kötelező, gyanútól független, cél nélküli adatmegőrzési kötelezettségből származik, azt az érzést kelti az emberekben, hogy a magánéletük állandó megfigyelés alá esik az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkét megsértve²⁶.

16. Végezetül az európai adatvédelmi hatóságok is nyilvánosságra hozták a tömeges megfigyelési eszközöknek a magánéletre jelentett fenyegetésével kapcsolatos álláspontjukat. Az európai adatvédelmi biztos 2014. február 20-án kiadott az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett „A bizalom helyreállítása az EU–USA adatáramlások tekintetében” és „A védett adatkikötő működése az uniós polgárok és az EU-ban letelepedett vállalatok szempontjából”²⁷ című közleményeit. Ezt követően a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport 2014. április 10-én kiadta az elektronikus kommunikációknak a titkosszolgálati és nemzetbiztonsági

²⁵C-293/12. számú ügy, és a 2014. április 8-i ítélet

²⁶ A luxembourgi bíróság nyilvánvalóan inspirálta a Németországban 2010-ben elfogadott adatmegőrzési irányelvben lefektetett standard. BVerfG 125, 260).

²⁷2014/C 116/04.

célből történő megfigyelése érdekében történő megfigyeléséről szóló 4/2014. számú véleményét²⁸. 2014. november 26-án, az európai adatvédelmi hatóságok ülésén a 29. cikk alapján létrehozott munkacsoport kiadott egy Közös nyilatkozatot²⁹.

A nemzetközi jogi standardoknak a tényállás vonatkozásában való alkalmazása

A megfigyelt bűncselekmények és tevékenységek kategóriái

17. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: rendőrségről szóló törvény) nem határozza meg a "terrorista cselekmény" vagy a "terrorista akció" fogalmát, amely problémákhoz vezet a 7/E. § (3) bekezdés szerinti nemzetbiztonsági célből történő titkosszolgálati adatgyűjtés jogi kereteinek előreláthatósága tekintetében. Lehet azzal érvelni, hogy a 69. § (5) bekezdés a "terrorista cselekmény" fogalmával kapcsolatban a korábbi Büntető Törvénykönyv 261. §-ban foglalt meghatározásra hivatkozik, és az új Büntető Törvénykönyv 314. és 316. szakaszára, és ezzel a fogalmi hiány kérdését megoldja, következésképpen ezek a fogalmak a Büntető Törvénykönyv meghatározásaira mutatnak, amint azt az ítélet 64. bekezdése is kimondja³⁰. Ezért aztán, a *Roman Zakharov* 231. bekezdésében említett biztosíték ("azon bűncselekmények természete, amelyek alapján lehallgatás rendelhető el") a magyar jogban is jelen vannak, a szükséges mértékű világossággal és pontossággal megfogalmazva.³¹

²⁸819/14/EN. A metaadatokhoz való hozzáféréssel foglalkozva a munkacsoport arra a következtetésre jutott, hogy a titkos, tömeges és megkülönböztetést nélkülöző megfigyelési programok összeegyeztethetetlenek az EU alapvető jogaival, és azokat nem igazolhatja a terrorizmus elleni küzdelem vagy a nemzetbiztonságra jelentős veszélyt jelentő fenyegetések. A munkacsoport többek között felhívott egy hatékony és független külső felügyeletre, amelyet vagy egy elszánt testület látna el az adatvédelmi hatóságok bevonása mellett, vagy maga az adatvédelmi hatóság. A véleményben megfogalmazott ajánlások az elektronikus kommunikációk titkosszolgálati és nemzetbiztonsági célből történő megfigyeléséről készültek, a munkadokumentumban megjelent jogi elemzésén alapulnak.

²⁹14/EN WP227.

³⁰Az ítélet 64. bekezdése

³¹Lásd a Draksas ügyben benyújtott különvéleményemet a 26. oldal (2) pontja alatt. Ezért én nem tudom osztani a Tanács állítását, miszerint "a jog előreláthatóságára vonatkozó követelmények nem mennek el odáig, hogy az alapján az államok kötelesek lennének olyan jogszabályi rendelkezéseket elfogadni, amelyekben minden olyan esetet felsorolnának, amikor titkos megfigyelési műveletek elrendelése lehetséges", mert ez nem csak aláássa a jogszerűség alapelvét a jognak egy olyan területén, amelyen a jog legszigorúbb olvasatára van szükség, hanem egyenesen tárva nyitva hagyja az ajtót a jog kreatív értelmezésére a kormányok részére, és ezáltal állami visszaélésekhez vezethet. Ennek az aggasztóan kreatív értelmezésnek az egyik példája adja a Kormány maga ebben az esetben, amikor a

A megfigyelt bűncselekményekben vagy tevékenységekben való részvétel foka

18. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXXV. törvény (nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény) nem tartalmaz olyan előírást, amely alapján csak "alapos gyanú" esetén lehet megfigyelni személyeket, amint azt a Roman Zakharov ügy 260., 262., és 263. bekezdése, illetve korábban a *Iordachi and Others* ügy 51. bekezdése megfogalmazta.³² A magyar jogban meghatározott egyetlen standard az, hogy "az érintett vagy érintettek nevét vagy körét..." (a nemzetbiztonsági törvény 57. § (2) bekezdés (a) pontja), amely elkerülhetetlenül akadálytalan miniszteri diszkrecionalitást és "stratégiai, széles körű lehallgatást" tesz lehetővé³³. A jelen ítélet 71. bekezdésében a Tanács úgy döntött, hogy lejjebb viszi a minősítetlen "egyéni gyanú" standardját, amellyel lényegesen csökkentik a védelem *Roman Zakharov és Iordachi és Others ügyben lefektetett szintjét*.³⁴ **Ami ennél is rosszabb, a Tanács által választott,**

titkosszolgálat általi adatgyűjtés két feladatát miniszteri engedélyezéshez kötik Magyarországon: "egyrésről terrorista cselekményeket felderítése és megelőzése, másrésről külföldi országban bajba került magyar állampolgárok megkeresése és megmentése céljából. A kérelmezőket a vitatott rendelkezések legfeljebb annyiban érinthetik, hogy a Törvény nem zárja ki őket azon személyek vagy személyek köréből, akik terrorista cselekményhez potenciálisan kötődő személy vagy személyek csoportjának, beleértve a terrorista cselekménnyel veszélyeztetett helyszínen vagy létesítményben tartózkodó embereket is, felderítése és azonosítása keretében a titkos titkosszolgálati adatgyűjtésben érintettek lehetnek..." (lásd a Kormány 2014. október 31-i észrevételeinek 8. oldalát). Ez azt jelenti, hogy bárki, aki "potenciálisan kapcsolódik" egy terrorista cselekményhez, vagy terrorista cselekmény által veszélyeztetett helyszínhez, beleértve a potenciális áldozatokat is, megfigyelési intézkedések hatálya alá vonható, csakúgy, mint bárki, aki kapcsolatba hozható "egy külföldön bajba került" magyar állampolgárral! Ezzel a biztonsági célú logikával a Kormány arra jutott, hogy "a mérlegelendő nemzetbiztonsági szempontokat a jogszabályok alapján meg lehet fogalmazni általánosan, mint a mostani biztonságpolitikai értékelési szempontoknál, miszerint a nem jogi szempontok élveznek majd előnyt... A nemzetbiztonsági célú titkosszolgálati adatgyűjtés engedélyezése területén egyetlen, pontos feltételrendszer meghatározó, bírósági döntésre jogalapot teremtő jogszabály sem létezik vagy hozható létre... Ezért a terrorizmus elleni harc területén a nemzetbiztonsági célú titkosszolgálati adatgyűjtés engedélyezése csak politikailag befolyásolt feltételeken alapul, amelyeket jogszabályokban nem lehet meghatározni... (lásd az észrevételek 12. oldalát). A Kormány álláspontját összefoglalva, a titkos megfigyelés a politika alá tartozik, és ezt korlátozó jogszabály "nem létezhet vagy hozható létre."

³²*Iordachi and Others v. Moldova*, 25198/02. számú ügy, 2009. február 10. Lásd továbbá a Drakas ügyben készített különvéleményemet, 26. oldal, (3) pont, és 27. oldal, a litván jog hasonló hibáiért.

³³ A Tanáccsal szembeni, az ítélet 69. bekezdésében megfogalmazott kritika teljes egészében helyénvaló, de sajnos a Tanács nem gondolta végig az érvelést logikusan.

³⁴ Más szavakkal, a Tanács standardja még a legalacsonyabb, a büntetőjogban releváns *bona fide* gyanú vagy "kezdeti gyanú" alatt található. A Tanács hivatkozása a Zakharov 259. és 261. bekezdéseire félrevezető, mivel a Nagytanács az "egyéni gyanút" a 260., 262.,

majdnem teljesen eltűnt gyanúra vonatkozó feltétel teljesen szemben áll az ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió tömeges, indiszkriminatív és titkos "tömeges megfigyelésekkel" kapcsolatos aggodalmaival, és a nemzetközi jog fent említett dokumentumokban, mint például a Parlamenti Közgyűlés 2045(2015) Állásfoglalása és 1402(1999)1. számú ajánlása, a Velencei Bizottság 2007-es és 2015-ös Jelentései, az Európai Bizottság 11. számú rasszizmus elleni Általános Ajánlása, és az Európai Parlament 2014. március 12-i és 2015. október 29-i Állásfoglalásai, létrehozott jelenlegi állapota.

19. A Tanács, és az Alkotmánybíróság érvelésébe is beleértendő az a feltevés, hogy a nemzetbiztonság védelme nem korlátozódik a múltban elkövetett, folyamatban lévő vagy jövőbeli bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásra, ezért az "alapos gyanú" követelményétől el kell tekinteni. Az a feltevés a jelen esetben nem helytálló a rendőrségről szóló törvény 7/E § (3) bekezdése alapján, amely kifejezetten hivatkozik a magyarországi terrorcselekmények megelőzésére, nyomon követésére és a kísérletek megakadályozására (a szakasz (1) bekezdés, a) pont, ad) alpontja), és azon magyar állampolgárok megmentésére, akik Magyarországon területén kívül háború, fegyveres konfliktus, túszejtés vagy terrorista akció következtében közvetlen életveszélyben vannak. (a szakasz (1) bekezdés, e) pont). Egyértelmű, hogy ezek a feladatok vagy a Magyarország területén történő terrorista cselekmények bűnügyi megelőzésére, vagy a Magyarország területén kívüli veszélyhelyzetekkel, háborúval, fegyveres konfliktussal, túszejtéssel vagy terrorista cselekménnyel kapcsolatos feladatokra utalnak. Mind a bűnügyi megelőzés, mind a mentési akciók esetében a fenti feladatok szempontjából hasznos titkos adatgyűjtéskor semmi nem akadályozza az "alapos gyanú" feltétel alkalmazhatóságát, miszerint a megfigyelni kívánt személy terrorista cselekmények jövőbeni elkövetésében vagy közvetlen veszélyhelyzet létrehozásában érintett.

20. Az igazi ok, hogy a Tanács miért nem maradt hűséges a Nagytanács "indokolt gyanú" feltételéhez az a feltételezés, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben szükség van "olyan, a hatóság által magas hatékonysági fokú módszerek alkalmazására és adatoknak a tömeges kezelése által visszanyerhető adathalmazra, potenciálisan minden olyan személyre vonatkozóan, aki valamilyen módon gyanús elemekkel vagy tervezett

és 263. bekezdésekben foglalt "alapos gyanú" tesztre korlátozta, ezt azonban a Tanács figyelmen kívül hagyta. A Tanács "elegendő ténybeli alapra" történő hivatkozása semmit nem tesz hozzá, mivel ez a bizonyítéki "alap" "alátámasztó anyagokra" vonatkozik, és nem a gyanúnak a titkosszolgálati adatgyűjtés indokoltságához szükséges mértékére. A gyanúnak a büntetőjogban található három különböző mértékére vonatkozó értekezést lásd a fent hivatkozott (38. oldal, 9.1 pont) *Lagutin and Others ügyben benyújtott különvéleményemet*.

terrorista támadásokkal kapcsolatba hozható”³⁵ Ennek a megfogalmazásnak a határozatlansága lenyűgöző azzal, hogy beágyazza a tág teret engedő, mindenre kiterjedő, minimalista gyanú küszöböt, amely feltehetőleg a terrorizmus elleni hatékony küzdelemhez szükséges. Ezt állítva a Tanács figyelmen kívül hagyja azt, hogy "A Bíróság nincs figyelemmel arra, hogy több alapelv is alkalmazható egyrészről a magánszemélyek kommunikációjának lehallgatását, másrészről az általános megfigyelési programokat szabályozó szabályok hozzáférhetőségét és világosságát illetően."³⁶ Továbbá egy ilyen optimista megfogalmazás egy olyan illuzórikus meggyőződést is jelenthet, miszerint a globális megfigyelés az a deus ex machina, amely képes a globális terrorizmus elleni harcra. Ami ennél is rosszabb, ez ilyen megtévesztő megfogalmazás elfedi azt a tényt, hogy a társadalom ily módon történő átlátszóvá tétele magával hozza az orwelli 1984-es rémálmot. Gyakorlatban a Tanács elnéző az Európai Parlament megfogalmazásának a használatával, miszerint "egy teljesen kifejlett megelőző állam létrehozása, a büntető jog demokratikus társadalmakban elfogadott paradigmáinak, amelyek szerint egy gyanúsított alapvető jogait érintő minden beavatkozást a jogszabályoknak megfelelően egy bírónak vagy ügyésznek kell engedélyeznie az alapos gyanú megléte alapján, megváltoztatásával, és ehelyett a bűnüldözési és titkosszolgálati tevékenységeket egybeolvasztó rendszer támogatásával, amelyben elmosódott és gyengített jogi biztosítékok állnak csak rendelkezésre, amelyek gyakran nincsenek is összhangban a demokratikus fékek és egyensúlyok és alapvető jogok rendszerével, különösen az ártatlanság vélelmével”³⁷.

A szükségességi teszt

21. A nemzetbiztonsági szolgálatról szóló törvény 53. §-a rendelkezik a szükségességi tesztről. Az ítélet 67., 71., 72., 74., 75., és 88. bekezdései a "szigorú szükségességi" tesztet használják, és két célra hivatkoznak: a demokratikus intézmények megóvása és egyéni műveletekben létfontosságú hírszerzési adatok megszerzése³⁸. A jogi tesztnek ez a kreatív újrafogalmazás számos problémát vet fel. Először is ez egy szigorúbb

³⁵ Az ítélet 78. bekezdése

³⁶ *Liberty and Others v. the United Kingdom*, no. 58243/00, § 63, 2008. július 1, és *Weber and Saravia v. Germany (dec.)*, no. 54934/00, § 114, 2006. június 29., mindkettő az általános „stratégiai megfigyeléssel” foglalkozik.

³⁷ Az Európai Parlament 2014. március 12-i Állásfoglalásának 12. bekezdése.

³⁸ Tulajdonképpen a Tanács kettős nyelvezetet használ. Az 58. szakasz a "szükségességi tesztre" utal és a "szükségességi" követelményekre, de az azt követő megfogalmazások magasabb elvárást támasztanak azzal, hogy a szükségességhez hozzárendelik a "szigorú" jelzőt.

feltétel, mint a *Roman Zakharov*³⁹ 233. és 236. bekezdésében foglaltak. Másodszor, nem felel meg a megfigyeléssel érintett bűncselekmény vagy tevékenységekben való részvételre vonatkozó gyanú tágabb feltételének. Nem logikus, hogy ugyanaz az ítélet egy "szigorú szükségességi" tesztet ír elő a megfigyelési intézkedés meghatározására, de ugyanakkor a megfigyeléssel érintett bűncselekményben vagy tevékenységekben való részvétel vonatkozásában a gyanú fokára egy meglehetősen tág feltételt fogad el. Nem logikus az, hogy a magyar jog túlságosan általános megfogalmazását kritizáljuk a "személyek köréként azonosított személyek" hivatkozás miatt, azonban mégis elfogadjuk a megfigyelési intézkedés alkalmazásához szükséges "egyéni gyanú" teszt nyelvileg homályos és jogilag pontatlan megfogalmazását. Harmadszor a Tanács nem mondta meg világosan, hogy a miből áll a "szigorú szükségességi teszt", és azt alig kapcsolta az elérni kívánt célhoz. Az ítélet nem mondja ki világosan, hogy a szükségességi teszt azt biztosítja, hogy megfigyelési műveleteket csak akkor rendeljenek el, ha a tényállás megállapítása kevésbé beavatkozó módszerekkel nem volt lehetséges, illetve kivételes esetekben akkor, ha a kevésbé beavatkozó módszerek valószínűleg nem vezetnek eredményre⁴⁰.

A különleges megfigyelési technikák felsorolása és maximális időtartamuk

22. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény 56. §-a tételesen felsorolja a különleges megfigyelési technikákat, amely magában foglalja a lakás átkutatását és megfigyelését, a levelezés és elektronikus kommunikáció megszerzését, valamint számítógépes és hálózati adatok megszerzését. Az 58. § nem határozza meg a megfigyelési intézkedések maximum időtartamát, amint az a *Roman Zakharov* 231. bekezdése meghatározta⁴¹. Minden megkeresésre egy 90 napos maximum időtartamot ad meg, korlátlan számú meghosszabbítás lehetőségével, amelyekről az igazságügyi miniszter dönt. Továbbá az igazságügyi miniszternek nincs hozzáférése a folyamatban lévő megfigyelési műveletek eredményeihez a művelet meghosszabbításáról szóló döntése meghozatalakor, amely lényegében azt eredményezi, hogy csupán csak jóváhagyja a kéréseket.

³⁹A *Roman Zakharov* fent hivatkozott 233. §-e ("a szükségesség határai a 8. § (2) bekezdés értelmében") és a 236. § (a "szükségességi teszt" amelyre együttesen vonatkozik a "a jogszabályokkal összhangban" és a "szükségesség" követelmény").

⁴⁰Lásd Draksas ügyben benyújtott, fenti, a 26. oldalon a (4) pontban hivatkozott különvéleményemet, és a *Lagutin and Others* ügyben benyújtott, fenti a 36. oldal (6) pontjában hivatkozott különvéleményemet.

⁴¹Lásd a Draksas ügyben benyújtott különvéleményemet a 26. oldal (5) pontja alatt.

Az engedélyezési és felügyeleti eljárás

23. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény nem írja elő, hogy egy független hatóság engedélyezze a megfigyelési műveletek megkezdését (az ex ante felülvizsgálati szakasz első szakasza), mivel az 58. § az igazságügyi miniszter kizárólagos hatáskörébe utalja a titkos megfigyelési intézkedési javaslat tárgyában való döntést, és a döntése ellen további fellebbezés nem lehetséges⁴². A jogi keret nem terjed ki az ügy iratainak vizsgálatára vagy arra, hogy egy független hatóság, a Roman Zakharov ügy 233. szakasza, és az azt követő Klass and Others ügyben foglaltak szerint lehetőségek szerint egy bíró, a titkos megfigyelési intézkedések engedélyezésének ténybeli alapjait és jogalapjait értékelje⁴³. A fentiekben említett, a nemzetközi jogban található széles körű konszenzusra, valamint az állampolgárok magánéletére napjainkban rejtőzködő veszélyek súlyosságára való tekintettel nem jött el az idő arra, hogy megszüntessük a titkos adatgyűjtés területén alapvető garanciaként szolgáló bírósági engedélyezést és felülvizsgálatot⁴⁴. A bírósági garancia nyilvánvalóan nem felel meg egy kiegészítő külső politikai, például parlamentáris természetű garanciának.

24. A jelen esetben az Országgyűlés nemzetvédelmi bizottsága és az alapvető jogok biztosa által végzett külső ellenőrzés nem garantálja a miniszteri döntési hatáskör gyakorlásának független értékelését, arra való tekintettel, hogy a külső felügyeleti entitások konkrét ügyekben nem rendelkeznek felügyeleti hatáskörrel⁴⁵. Továbbá az alapvető jogok biztosától

⁴² A felügyeleti eljárás három szakaszában, amikor a megfigyelést elrendelik, a végrehajtás közben és a megszüntetését követően, lásd a fent hivatkozott Roman Zakharov 233. bekezdését, valamint az Alkotmánybíróság 32/2013 (XI.22.) határozatát, amelyre a jelen ítélet 20. bekezdésében hivatkoztunk.

⁴³ *Klass and Others v. Germany*, 1978. szeptember 6., §§ 55 and 56, Series A, no. 28.

⁴⁴ Lásd a Draksas ügyben benyújtott különvéleményemet a 26. oldal (6) pontja alatt. Ezért aztán nem tudom követni a Magyar Alkotmánybíróság azon érvelését, hogy "Az ország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme szempontjából releváns egyes cselekmények elkövetésére irányuló törekvések felderítése, elhárítása általában a konkrét bűncselekmények körén kívül esik... A nemzetbiztonsági kockázatok megelőzése, kivédése politikai döntést igényelnek, s mint ilyenek a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartoznak." (Alkotmánybíróság 32/2013 (XI.22.) határozatának 105. bekezdése, amelyre a jelen ítélet 20. bekezdésében hivatkoztunk. Valamint a Kormány azon érvelését sem tudom elfogadni, miszerint a bírák részvétele azért nem lenne üdvözlendő, "mert a bíróságok oldalán a szakértelem hiánya vagy a külső - politikai - elszámoltathatóság hiánya miatt, vagy - specializáció esetében - azért, mert a bíróságok a rendszer részévé válnának, és ez azt eredményezné, hogy a nemzetbiztonsági megfontolások előnyben részesítésével a nemzetbiztonsági szolgálatok kockázatelemzéseinek az elfogadása felé hajlanának, tehát a bírósági ellenőrzés csak formalitás lenne." (a Kormány 2014. október 31-i észrevételeinek 11. oldala).

⁴⁵ Habár a bizottság kérhet információkat meghatározott esetekről a nemzetbiztonsági szolgálatról szóló törvény 14. § (4) bekezdés a) pontja alapján, és a miniszter vagy az

a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos vizsgálatai során megtagadják majdnem az összes releváns dokumentumot, mivel nem tekintheti meg a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködő magánszemélyek azonosítására szolgáló nyilvántartást, a nemzetbiztonsági szolgálat által az információgyűjtéshez felhasznált eszközök és módszerek adatait tartalmazó dokumentumokat, vagy az azokat használó személyek azonosítására alkalmas dokumentumokat, a titkosítási és kódolási tevékenységekkel kapcsolatos dokumentumokat, a biztonsági és technológiai ellenőrzéssel kapcsolatos dokumentumokat, olyan dokumentumokat, amelyekhez való hozzáférés lehetővé tenné az információforrások azonosítását, és azokat a dokumentumokat, amelyekhez való hozzáférés a nemzetbiztonsági szolgálatnak a külföldi partner szolgálatok felé vállalt kötelezettségek megsértésével járna⁴⁶.

25. A Tanácsnak a külső politikai ellenőrzéssel kapcsolatos kritikái helytállóak, de az ítélet indoklása mellőzi a későbbi megfigyelés felülvizsgálati eljárás holisztikus értékelését, amely nélkülözhetetlen annak értékelésében, hogy a magyar jogalkotás által elfogadott rendszer általános méltányossága megfelelő kompenzációt nyújt-e a titkos adatgyűjtési eljárások első szakaszát érintő hibákért⁴⁷.

26. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény nem hoz létre egy független (azaz bírósági) hatóságot arra, hogy kövessen és felülvizsgáljon a megfigyelési műveletek ideje alatt (a második vagy végrehajtási szakasz) olyan kérdéseket, mint például hogy a titkosszolgálatok eleget tesznek-e a titkos műveleti intézkedésekre vonatkozó engedélyben foglaltaknak, és hogy a műveletek alatt megszerzett eredeti adatokat megfelelően

igazgatóhelyettes meghatározott határidőn belül köteles válaszolni, a bizottságnak semmilyen jellegű döntéshozatali hatásköre nincs az adott ügy vonatkozásában.

⁴⁶Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 23. § (2) bekezdése. Ez ellentétben áll azzal az alapelvvel, hogy a felügyeleti intézményeknek hatáskörrel kell rendelkezniük arra, hogy saját vizsgálatokat kezdeményezhessenek a titkosszolgálatok munkájával kapcsolatban, és hogy hozzáférést kell a részükre biztosítani az ehhez szükséges dokumentumokhoz (lásd az UN 2010 jó gyakorlatok összeállítását, amelyre fent, a 14. bekezdésben is hivatkoztam, és az UNHCHR jelentésre, amelyre fent, a 41. bekezdésben hivatkoztam). Igazából azonban az ombudsman hivatala eddig soha nem foglalkozott még állampolgár megfigyelésével kapcsolatos ügygel (lásd az ítélet 18. bekezdését, és a kérelmezők észrevételeihez benyújtott 3. számú mellékletet).

⁴⁷Az orosz jognak ilyen holisztikus értékelését végezte el a Nagytanács a Roman Zakharov ügyben, amelyre fent, a 178. § hivatkoztunk. A Magyar Alkotmánybíróság megvizsgálta az engedélyezési szakaszt, és az összegyűjtött adatoknak a beavatkozás megszüntetését követő kezelését, és úgy találta, hogy a magánélethez való jog védelme kielégítő az engedélyezési szakaszt követő garanciák, mint például a parlamenti külső felülvizsgálat, fényében. A Kormány maga utalt ezekre a garanciákra az észrevételei 16. és 18. bekezdéseiben. Habár a Tanács az ítélet 58. bekezdésében mérlegelte, hogy "a Bíróságnak meg kell vizsgálnia magát a jogi szabályozást, és az abba beleépített, a titkos megfigyelést lehetővé tevő biztosítékokat", végül nem tett eleget az ígéretnek.

rögzítették-e a nyilvántartásban, illetve, hogy megfigyelés a továbbiakban is szükséges volt-e a jogszabályban meghatározott feladatok teljesítéséhez, amint azt a *Roman Zakharov* 251. bekezdése is hangsúlyozza⁴⁸.

27. Továbbá a megfigyelési művelet befejezését követően (harmadik szakasz, ex post felülvizsgálati szakasz) nincs olyan rendelkezés, amely alapján a független (azaz bírósági) hatóság a megfigyelés eredményeit megismerhetné, és a jogszabályok nem kötelezik a hatóságot annak felülvizsgálatára, hogy a jogszabályi követelmények teljesültek-e. Nincs olyan rendelkezés, amely megfelelő pontossággal rendelkezne a megfigyelés által megszerzett eredeti adatok szűrésének, az integritásának és bizalmasságának a megőrzésére és a megsemmisítési eljárására vonatkozóan⁴⁹. Hasonlóan nincs független felülvizsgálat arra vonatkozóan, hogy az eredeti adatokat valóban megsemmisítették-e a határidőn belül a megfigyelés eredménytelensége esetén⁵⁰.

A kivételes eljárás

28. A kivételes eljárásról egy nem független hatóság dönthet, mint például a nemzetbiztonsági szolgálat igazgatója, csak akkor, ha a rendes eljárás olyan késedelemmel járna, amely miatt a művelet haszontalan lenne. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 59. § olyan helyzetre hivatkozik, amelyben "olyan késedelemmel járna, amely az adott ügyben nyilvánvalóan sértené a nemzetbiztonsági szolgálat eredményes működéséhez fűződő érdeket". Ez azonban nem korlátozza a kivételes eljárást a nemzetbiztonságra közvetlen súlyos veszélyt jelentő esetekre. Továbbá azt sem írja elő, hogy az igazgató döntését rövid időn belül hagyja jóvá egy független (azaz bírósági) hatóság, amely teljes felülvizsgálati hatáskörrel rendelkezik a *Roman Zakharov* ügy 266. bekezdésében és az azt megelőző

⁴⁸ A fent hivatkozott *Roman Zakharov* 274. bekezdésében a Bíróság megjegyezte, hogy a hazai bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel a titkos megfigyelési intézkedések végrehajtási szakaszának felülvizsgálatára, és megállapította a 285. bekezdésben, hogy az ügyészi felügyelet ebben a második szakaszban nem elegendő.

⁴⁹ Az Alkotmánybíróság által a 32/2013. (XI.22.) AB határozat 138. bekezdésében javasolt értelmezés szerint, amelyre fentebb az ítélet 20. bekezdésében is hivatkoztunk, eltérve a 43. § és 50. § (2) bekezdés e) pontjától, együttes olvasás esetén, a szükségtelen adatok törlésére vonatkozó ex officio törlési kötelezettség nem csak erőltetettnek tűnik, de meg sem oldja a kérdést, mivel a hatáskört, időt és a rendőrségről szóló törvény 7/E. § (3) bekezdése alapján gyűjtött adatoknak a törlési eljárását nem szabályozza részletesen.

⁵⁰ Lásd továbbá a *Drakas* ügyben készített különvéleményemet, 28. oldalon, a litván jog hasonló hibáiért. A fent említett *Roman Zakharov* ügy 255. bekezdésében, a nyilvánvalóan irreleváns adatok hat hónapig tartó megőrzését bírálta. De a Nagytanács nem vette figyelembe a megfigyelt személy érdekét, hogy az állítólagosan "irreleváns" adatokra hivatkozzon a saját védelmében, amint az a *DumitruPopescu v. Romania* (no. 2), no. 71525/01, § 78, 2007. április 26. ügyben olvasható.

*Association for European Integration and Human Rights and Ekimzhiev*⁵¹ ügy 16. bekezdésében foglaltak szerint, mivel az igazgató döntését az igazságügyi miniszter hagyja jóvá utasítja el 72 órán belül.

A megszerzett adatok közlése harmadik felekkel

29. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény nem rendelkezik olyan feltételekről, amelyeknek teljesülniük kell, és olyan elővigyázatossági intézkedésekről, amelyeket meg kell tenni abban az esetben, ha a nemzetbiztonsági szolgálat a megszerzett adatokat harmadik féllel közli, amint azt a Roman Zakharov ügy 231. bekezdése kifejezetten előírja⁵². A 45. § homályos utalása a személyes adatoknak "külföldi adatkezelő hatósághoz személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályi kereteken belül történő továbbítása" nyilvánvalóan nem megfelelő.

A megfigyelt személy értesítésére vonatkozó kötelezettség

30. A nemzetbiztonsági szolgálatról szóló törvényben nincs olyan kötelezettség, amely szerint a megfigyelt személyt utólag értesíteni kellene az intézkedésről, feltéve, hogy a nemzetbiztonsági érdeket az ilyen közlés nem veszélyeztet, amint azt a Roman Zakharov ügy 234. bekezdése és a *Klass and Others*⁵³ ügy is kimondja. Nincsenek speciális garanciák az ügyvéd-ügyfél, orvos-beteg, pap-gyónó, és titoktartási kötelezettség, valamint az újságíró forrás privilégium vonatkozásában sem a magyar jogi rendszerben⁵⁴.

⁵¹ *European Integration and Human Rights and Ekimzhiev v Bulgaria*, no. 62540/00, § 16, 2007. június 28.

⁵² Lásd a Draksas ügyben benyújtott különvéleményemet a 26. oldal (8) pontja alatt.

⁵³ *Klass and Others*, cited above, §§ 55 and 56. Lásd továbbá a Drakas ügyben készített különvéleményemet, 26. oldal, (9) pont, és 29. oldal, a litván jog hasonló hibáiért.

⁵⁴ Lásd a Draksas ügyben benyújtott különvéleményemet a 26. oldal (10) pontja alatt. A fent idézett Parlamenti Közgyűlési 1954(2013) számú Állásfoglalása megismételte, hogy az olyan intézkedések, mint például az újságírók vagy a munkaadójuk kommunikációját vagy levelezését érintő lehallgatási végzések, vagy újságírókat, a kapcsolataikat vagy munkaadóikat érintő megfigyelési végzések, illetve intézkedések nem alkalmazandóak, ha azoknak az a célja, hogy megkerüljék az újságíróknak azt a jogát, hogy visszatartsák a forrásuk azonosítására alkalmas információkat. A Velencei Bizottság mostanában kiemelte a "kifejezetten problémás" természetét privilegizált kommunikációknak az ügyvédek, papok és újságírók titkos megfigyelése által történő megszerzését, és példaként adta meg az esetet, amikor újságírókat titkos megfigyelés alá vonnak a forrásaik azonosítása érdekében (A Velencei Bizottság 2007. évi jelentésének a hatályosítása, amelyre a 18. és 106-108. bekezdésekben is hivatkoztunk).

A hatékony jogorvoslati lehetőségek hiánya

31. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény 58. §-a megtiltja az igazságügyi miniszternek a rendőrségről szóló törvény 7/E. § (3) bekezdése szerinti titkos megfigyelés tárgyában hozott döntése elleni fellebbezés benyújtását. Az ex post facto értesítés hiánya pedig növeli a megfigyelt személy tehetetlenségét. A nemzetbiztonsági szolgálatról szóló törvény 11. § (5), bekezdése, 14. § (4) bekezdés (c) és (f) pontja csak egy látszólag nyúlt védekezési lehetőséget a megfigyelt személynek⁵⁵. Ennek következtében, Magyarországon, csakúgy, mint Oroszországban, a megfigyelés alá vont személyeknek nincs valós lehetőségük arra, hogy panaszt, kérelmet vagy fellebbezést nyújtsanak be az ellenük hozott megfigyelési végzések ellen⁵⁶.

32. Nem valószínű, hogy egy érintett magánszemély tudomást szerezzen az ellene foganatosított megfigyelési intézkedésről, ahol például az intézkedésre vonatkozó kiszivárogtatott információ kerül a birtokába, a hazai panasz eljárás nem biztosítja a benyújtott panaszok független és hatékony elbírálását. Az országgyűlés nemzetbiztonsági bizottsága döntéshozó hatáskörének hiányáról eddig elmondottakat kiegészítve megjegyzendő, hogy nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatos vizsgálatokat először a belügyminiszter végzi, aki a megállapításairól és hozott intézkedéseiről 30 napon belül köteles az érintettet tájékoztatni. A miniszter nyilvánvalóan nem független hatóság. A panaszos elégedetlensége esetén fellebbezhet a bizottsághoz, amely akkor vizsgálja ki az esetet, ha "a szavazás során a bizottság egyharmada úgy dönt, hogy a panasz súlya a vizsgálatot indokolja". A bizottság döntésének politikai természetét erősíti a "panasz súlyának" diszkrecionális értékelése, és a többségi szavazás szükségessége a vizsgálat megindításához. A bizottság tényfeltáró vizsgálatot végezhet, amelynek során a nemzetbiztonsági szolgálat nyilvántartásában szereplő dokumentumokhoz hozzáférhetnek, és a nemzetbiztonsági szolgálat munkatársait meghallgathatják. Amennyiben azt állapítják meg, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat működése jogellenes volt, vagy bármilyen formában ellentétes a céllal, a bizottság csak annyit tehet, hogy felhívja a minisztert a szükséges intézkedések megtételére. Ezért a jogorvoslati testület sem nyomozás elvégzésére, sem hatékony jóvátétel nyújtására nem kötelezett, nemhogy

⁵⁵ Ezt megerősíti az is, hogy a nemzetbiztonsági bizottsághoz egyetlen panasz sem érkezett (a kérelmezők észrevételeinek 1. számú melléklete, amelyet a Kormány 2015. január 14-i észrevételei megerősítettek).

⁵⁶ Oroszországban általános jogorvoslati lehetőségek csak azoknak voltak elérhetőek, akik a megfigyelési intézkedésről információval rendelkeztek, és ezért az intézkedésről szóló értesítési kötelezettség hiánya aláasta annak hatékonyságát (lásd *Roman Zakharov*, fent említve a 298. §-ban, és korábban az *Association for European integration and Human rights and Ekimdzhiev*, fent említve a 100. §-ban).

arra, hogy a folyamatban lévő visszaéléssel érintett megfigyelés megszakítását és a törvényellenes személyes adatok megsemmisítését elrendelje. Végül soron a miniszteren múlik, hogy eldöntse milyen intézkedést kíván tenni a panaszos sérelmeivel kapcsolatban.

33. Továbbá, annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény 50. § (2) bekezdés b) pontja alapján lehetséges a személyes adatok törlése, ha "bírság az adatvédelmi eljárás során az adat törlését elrendelte" és a 48. § lehetővé teszi, hogy az érintett személy a személyes adatainak törlése iránti kérelmet nyújtson be"⁵⁷, az nem világos, hogy az érintett megfigyelt személy hogyan kérheti a személyes adatainak a törlését, ha arra sincs lehetősége, hogy információhoz jusson a személyes adatainak a nemzetbiztonsági szolgálatok általi gyűjtéséről.

34. Összefoglalva, azzal, hogy megfosztja a titkos megfigyeléssel érintett személyt az intézkedésről szóló értesítéstől és ezáltal attól a lehetőségtől, hogy azt visszamenőlegesen megtámadja, a magyar jog a titkos megfigyelési intézkedések elleni egyik legfontosabb biztosítékot iktatja ki"⁵⁸. Ha Samuel Warren-t és Louis Brandeis-et szembesítenék ezzel a joggal, kétség kívül megismételnék azokat a szavakat, amelyekkel a magánélethez való jogukért léptek fel: "Az élet intenzitása és összetettsége, a civilizáció fejlődését követve, szükségszerűen biztosította a világból való visszavonulást, és az ember, a kultúra finomító hatása alatt a nyilvánosságra érzékenyebbé vált, és a magány és magánélet még lényegesebb lett az egyén számára."⁵⁹.

Következtetés

35. Általános szabályként megismételném, hogy "a nemzetbiztonság megóvása érdekében létrehozott titkos megfigyelési rendszer magával vonja annak kockázatát, hogy aláássa, sőt akár el is pusztítja a demokráciát azzal, hogy azt védelmezi"⁶⁰. Ezt észben tartva a Tanács meglehetősen helyesen,

⁵⁷ Lásd az Alkotmánybíróság értelmezését ezzel kapcsolatban a 32/2013. (XI.22.) AB határozat 138. bekezdésében, amint azt az ítélet 20. bekezdésében idéztük.

⁵⁸ Ezért aztán nem tudok egyetérteni az Alkotmánybíróság véleményével, miszerint "Minthogy a titkos információgyűjtés szükségképpen kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét..." (lásd a 32/2013. (IX.22.) AB határozat 72. pontját, amit az ítélet 20. bekezdésben idéztünk).

⁵⁹ Samuel Warren and Louis Brandeis, "The right to privacy", in Harvard Law Review, volume IV, no. 5, 1890. december 15., p. 196.

⁶⁰ *Rotaru v. Romania* [GC], no. 28341/95, § 59, 2000. május 5, *Klass and Others* átdolgozása, fent idézve a 49. §-ban: "A Bíróság, a veszélynek a tudatában, amit egy ilyen jog jelent a demokráciának az aláásával vagy akár megsemmisítésével is annak védelmére hivatkozva, megerősíti, hogy a szerződő államok a kémkedés és terrorizmus elleni küzdelem nevében nem fogadhatnak el bármilyen, általuk megfelelően ítélt intézkedést."

határozott kritikát fogalmazott meg a titkos és tömeges megfigyelésekre vonatkozó magyarországi jogi keretekkel kapcsolatban, hogy az alperes kormány részére könnyebben elfogadható legyen. Ugyan a hangszín megfelelő, fennáll annak a kockázata, hogy az ítélet lényege nem tudja teljesen egészében csökkenteni az ilyen jogi keretek által a polgárok magánéletére, a joguralomra és a demokráciára jelentett veszélyt⁶¹. Ami még ennél is rosszabb, hogy a Tanács választásai által megjelenik egy erős disszonáns hang a Bíróság esetjogában. Az ítélet 71. bekezdése nyíltan eltér a *Roman Zakharov* ítélet 260., 262., és 263. bekezdésében, és a *Iordachi and Others v. Moldova* ítéletben megfogalmazottaktól, mivel a Tanács egy homályos, gyenge, és minősítetlen "egyéni gyanút" alkalmaz titkos adatgyűjtésekre, míg a Nagytanács az "alapos gyanút" pontos, számon kérő és meghatározott feltételt használja. A bírósági engedélyezés és felülvizsgálat felhígul, ha Tanács mindenütt jelenlévő feltételével párosul, mert bármely fajta "gyanút" elegendő lesz ahhoz, hogy az állam a tömeges megfigyelést zúdítsa a polgárokra, azzal a nyilvánvaló kockázattal, hogy a bírák a kormány szociális-ellenőrzési stratégiájának formális szereplői lesznek. A tág "egyéni gyanút" egyenlő az általános gyanúval, azaz szükségességi teszt irrelevanciájával. A gyakorlatban a Tanács megbocsátja a volenti no lenti, nemzetbiztonsági célú, széleskörű, nem (indokolt) gyanú alapú, "stratégiai megfigyelést" a Nagytanácsnak a *Roman Zakharov* ügyben a "nemzeti, katonai, gazdasági és ökológiai biztonság céljából történő titkos adatgyűjtés ellen kifejtett nyílt rosszallása ellenére. Csak a Nagytanács közbelépése teheti helyre a dolgokat.

⁶¹ Ez különösen aggasztó, ha belegondolunk, hogy az elmúlt pár évben számos magánélettel és digitális jogokkal foglalkozó szervezet mutatott rá olyan bizonyítékokra, hogy a magyar hatóságok potenciálisan invazív megfigyelési technológiákat vásároltak (Freedom House, Szabadság az interneten, jelentés Magyarországról, 2015, 15. oldal).