Magyar Rendészet 2026/3. 249–267.
DOI: 10.32577/mr.2026.3.16

TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS

A preventív és represszív célú titkos információgyűjtés dogmatikai elhatárolásának kihívásai a magyar joggyakorlatban

The Challenges of Dogmatically Distinguishing Between Preventive and Repressive Covert Information Gathering in Hungarian Legal Practice

SZABÓ Bálint[1]

Bevezetés: A demokratikus jogállamok alapvető dilemmája a szabadság és a biztonság egyensúlyának megteremtése. Magyarországon a titkos információgyűjtés szabályozása többpilléres modellen alapul: a bűnüldözési, a nemzetbiztonsági, valamint a rendészeti célú szabályozási rendszeren. Ez a strukturális tagoltság, különösen a modern technológiai fejlődés (például Pegasus kémszoftver) fényében, joghézagokat és garanciális deficitet teremt, létrehozva egy szürkezónát, ahol a modellek hatásköre összemosódik.

Célkitűzések: A tanulmány célja a titkos információgyűjtés magyar modelljének elemzése, az egyes pillérek (bűnüldözési, nemzetbiztonsági és rendészeti) elválasztása belső logikájának feltárása. Továbbá a tanulmány igazolni kívánja, hogy a tisztán nemzetbiztonsági célú információgyűjtés bírói kontroll alóli kivétele jelentős garanciális deficitet okoz a hatékony alapjogvédelemben.

Módszertan: A kutatás a hatályos jogi normák dogmatikai elemzésére, a különböző szabályozási modellek (bűnüldözési, nemzetbiztonsági és rendészeti) összehasonlító analízisére, valamint a nemzetközi joggyakorlat (különösen a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügy) kontextusában való vizsgálatára épül. Az elemzés gyakorlati példaként használja a Pegasus-ügy magyarországi eseményeit a modellben rejlő strukturális hiányosságoknak és a hatóságok által alkalmazott *forum shopping* jelenségének bemutatására.

Eredmények: A kutatás igazolta, hogy a magyar szabályozás egyes pillérei eltérő jogfilozófián alapulnak; míg a bűnüldözési célú leplezett eszközök

[1] Hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, e-mail: szabo3.balint@stud.uni-nke.hu

rendszere erős bírói kontrollra épül, addig a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés miniszteri engedélyezése a végrehajtó hatalom belső kontrollját valósítja meg. Ez a struktúra szürkezónát teremt (például terrorcselekmények felderítése), ahol a hatóságok a kevésbé szigorú, nemzetbiztonsági eljárást választhatják, ezzel kikerülve a bírói felügyeletet. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Pegasus-ügyben folytatott vizsgálata megerősítette e jelenség gyakorlati létezését.

Konklúzió: A tanulmány elsődleges tanulsága, hogy a magyar titkos információgyűjtés többrétű modellje rendszerszintű garanciális deficitet teremt, amely veszélyezteti az alapvető jogok védelmét. Ebből következően fontos szakpolitikai javaslat a független bírói kontroll kiterjesztése a nemzetbiztonsági célú információgyűjtésre is, valamint a parlamenti felügyelet megerősítése. A jövőben érdemes lehet vizsgálni, hogy a javasolt, külföldi mintákból merített bírói kontrollmechanizmus bevezetése igényel-e alaptörvény-módosítást, vagy megoldható-e alacsonyabb szintű módosítások keretein belül.

Kulcsszavak: titkos információgyűjtés, nemzetbiztonság, bírói kontroll, alapvető jogok, jogállamiság

Introduction: The fundamental dilemma facing democratic states governed by the rule of law is striking a balance between freedom and security. In Hungary, the regulation of secret information gathering is based on a multi-pillar model: a regulatory system for law enforcement, national security, and policing. This structural fragmentation, especially in light of modern technological developments (e.g. Pegasus spyware), creates legal loopholes and a guarantee deficit, creating a gray area where the scope of the models overlaps.

Objectives: The aim of the study is to analyse the Hungarian model of covert information gathering, to explore the internal logic of the separation of the individual pillars (law enforcement, national security, and policing), and to demonstrate that the exemption of information gathering for purely national security purposes from judicial control causes a significant guarantee deficit in the effective protection of fundamental rights.

Methodology: The research is based on a dogmatic analysis of the legal norms in force, a comparative analysis of the different regulatory models (law enforcement, national security, and policing), and an examination in the context of international legal practice (in particular the case of Szabó and Vissy v. Hungary). The analysis uses the events of the Pegasus case in Hungary as a practical example to illustrate the structural shortcomings inherent in the model and the phenomenon of „forum shopping" practiced by the authorities.

Results: The research confirmed that certain pillars of Hungarian legislation are based on different legal philosophies; while the system of covert investigative techniques for law enforcement purposes is based on strong judicial control, the ministerial authorisation of secret information gathering for national security purposes implements internal control by the executive branch. This structure

creates a gray area (e.g. the investigation of terrorist acts) where authorities can choose the less stringent national security procedure, thereby circumventing judicial oversight. The investigation conducted by the National Authority for Data Protection and Freedom of Information in the Pegasus case confirmed the practical existence of this phenomenon.

Conclusion: The primary lesson of the study is that Hungary's multi-layered model of secret information gathering creates a systemic guarantee deficit that jeopardises the protection of fundamental rights. Consequently, an important policy recommendation is to extend independent judicial control to information gathering for national security purposes and to strengthen parliamentary oversight. In the future, it may be worth examining whether the introduction of the proposed judicial control mechanism, based on foreign models, requires an amendment to the constitution or whether it can be achieved within the framework of lower-level amendments.

Keywords: secret intelligence gathering, national security, judicial control, fundamental rights, rule of law

Bevezetés

A demokratikus berendezkedéssel bíró jogállamok számos kihívással néznek szembe napi szinten, amelyek közül az egyik legősibb és legérzékenyebb feszültségforrás az állam kettős, gyakran egymással ellentétes kötelezettségéből fakad: egyfelől garantálni a polgárok alapvető jogainak biztonságát, másrészt megvédeni az állampolgárokat a külső vagy belső fenyegetésektől. A dilemmára (névlegesen a szabadság/biztonság dilemmára)[2] egyes országok szabályrendszerén belül eltérő választ adhat a titkos információgyűjtés jogintézménye (Cieleszky–Molnár 2023).

A nevezett eszköz a két feladat legélesebb metszéspontján helyezkedik el: nélkülözhetetlen a szervezett bűnözés, a terrorizmus vagy a nemzetbiztonsági fenyegetésekkel szembeni eredményes harcban, viszont úgy is végrehajtható, hogy kritikus szemmel akár a legnagyobb jogi kockázattal járó állami tevékenységek közé is sorolható.

Az államhatalom túlzó beavatkozásaitól való védelem alapvető eszköze a fékek és ellensúlyok demokratikus rendszere[3] (Magyar Helsinki Bizottság 2024), amely a legszigorúbb kontrollt képezi a jogalkalmazásban. A 21. század digitális forradalma alapjaiban rengette meg a klasszikus hírszerzési módszerek[4] kifinomult szabályrendszerét (Tóth 2001). Az elektronikus adat korszakában megjelentek globális kommunikációs hálózatok, illetve a mesterséges intelligencia, amelyek paradigmaváltást indítottak meg az egyes országok jogalkotói akaratában (Szabó–Dobák 2021). Erre a fordulópontra

[2] Az a jelenség, ahol minden társadalmi rendszer saját értékrendjéről árulkodó módon teremti meg a kettő egyenés ellensúlyát.

[3] A demokratikus jogállam működésének alapelve, ahol az állam határokat és feltételeket szab a hatalmi ágaknak.

[4] Az ügynökök által végrehajtott humán hírszerzés.

azért volt szükség, mert a klasszikus jogi keretek – mint például a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény titkos adatszerzési tevékenységei – nem voltak alkalmasak a folyamatosan bővülő eszköztár kezelésére. Továbbá a jogalkotás jellegéből adódóan egy már bekövetkezett folyamatra választ adó, más néven reaktív folyamat, így az országok eltérő gyorsasággal kísérleteznek az új technológiai kihívások megoldásával.

A felvázolt korszakváltás globális jelenség, így joghézagokból fakadó esetek jelentek meg, amelyekben Magyarország is érintett. Ennek az egyik legközismertebb példája a Pegasus-ügyként[5] elhíresült eseménysorozat. Az eset rávilágított arra, hogy egy alapvetően katonai és rendészeti (terrorelhárítási) célra fejlesztett szoftver magas hatékonysággal képes releváns információk gyűjtésére újságírók, aktivisták, de akár közéleti szereplők esetében is (in't Veld 2023). A szoftver alkalmazását számos kritika érte, amely az alábbi két kérdést veti fel:

- A meglévő jogi keretek elegendő védelmet nyújtanak-e az érintettek alapvető emberi jogainak védelméhez?
- Jelen vannak-e olyan felügyeleti mechanizmusok, amelyek képesek kontrollálni a végrehajtó hatalom eszköztárát?

A kutatás relevanciáját az adja, hogy az érintett jogterület, az alapvető jogok világa a legjobban vitatott jogterületek között van. Ebből adódóan bármely végrehajtási területnél, ahol reálisan felmerülhet az alapvető emberi jogok védelmének sérelme, ott a téma létfontosságú kutatási terület. Ezek az eszközök tehát valós jogi dilemmát idéznek elő.

A kutatás egyrészt arra keresi a választ, hogy a titkos információgyűjtés mi mentén folyik, és milyen belső logika alapján lehet elválasztani a modell részét képező egyes elemeket egymástól. Másrészt a vizsgálat arra is kiterjed, hogy a modell milyen joghézagokat vet fel a technológiai fejlődés által teremtett kihívások fényében. A kérdésekre adott válasz a következő központi hipotézisre épül: a magyar szabályozás modellje rendszerszintű garanciális deficitet teremt. Különösen igaz ez a tisztán nemzetbiztonsági célú információgyűjtésre, amelynek miniszteri engedélyezésen alapuló rendszere a modern technológiai környezetben megnehezíti a hatékony alapjogvédelmet.

A felvázolt kutatási kérdések és a központi hipotézis bizonyítására több módszer alkalmazása szükséges. Az elemzés gerincét a hatályos jogi normák tartalmának feldolgozása képezi, amely részletesen feltárja a jogintézmény alapjaiul szolgáló jogszabályokat és az egyéb releváns előírásokat. Emellett a feltárás részét képezi a nemzetközi kitekintés, amely bemutatja a jogalkotás lehetséges alternatíváit jogintézményi és jogszabályi szinten egyaránt.

A magyar modell sajátosságainak és esetleges hiányosságainak feltárását összehasonlító analízis segíti, amely a hazai szabályozást a nemzetközi jog előírásainak joggyakorlatával veti össze az olyan esetekben, mint a mérföldkőnek számító Szabó és Vissy kontra Magyarország[6] vagy az említett Pegasus-ügy.

[5] Több országot érintő jogtalan titkos információgyűjtési eseménysorozat.

[6] Magyarországon történt nemzetközi jogeset, ahol a titkos megfigyelések bírósági kontroll hiánya miatt jogsértést állapítottak meg.

A múlttól a jelenig: történeti áttekintés és alkotmányos keretek

A modell bemutatásának legfontosabb lépése a sajátosságok gyökereinek megállapítása. Magyarország esetében ez a jogtörténet és az abból következő alkotmányos keretek elemzésében rejlik.

A jelenlegi magyar szabályozás tudatos módon szakít a rendszerváltás előtti, pártállami modellel. Az átmenet egyik legfontosabb feladata az volt, hogy a keretrendszert jogállami alapokra helyezzék. A titkos információgyűjtésben ez a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvénnyel (Nbtv.) jelent meg, amely létrehozta a mai napig alkalmazott nemzetbiztonsági szolgálatok rendszerét. A jogszabály kihirdetésével egyértelművé vált a jogalkotói akarat: a szolgálatokat kellő mértékben elkülöníteni a politikától, a feladataikat pedig taxatívan definiálni.

A titkos információgyűjtés keretrendszerének megalkotásakor a jogalkotó kényes egyensúlyt kívánt teremteni a hatékonyság és jogvédelem között. A titkos információgyűjtés terén a nemzetközi jog[7] jelentős mértékben formálta a jogrendszerünket, beleértve az Alaptörvényt is. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései a következők:

- VI. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével."
- XXVIII. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti."

Ezeket a rögzített alapelveket az Alkotmánybíróság gyakorlata tovább erősítette, mivel a 32/2013. (XI. 22.) AB. határozat meghatározza, hogy ugyan a titkos információgyűjtés a magánszféra bármely területére beavatkozhat, de ezt csak akkor teheti, ha a megfelelő eljárásjogi garanciák és a független ellenőrzés jelen van az alkalmazásban. Ez a hazai szabályozás alapvonalaként is tekinthető, mivel ehhez mérve a hatályos jogszabályokból könnyen kirajzolódik az, hogy az eszközöket rendeltetésük szerint használják-e fel.

A nemzetközi szinten belül a legrelevánsabb jogforrás az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE). Ezen egyezményhez tartozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) mint eljáró hatóságnak a joggyakorlata, amely az EJEE 8. cikkéhez, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joghoz ad módszertani ajánlásokat. Az EJEB által bírált ügy alapján akkor alkalmazható titkos információgyűjtés, ha:

- törvényben meghatározott esetben történik;
- törvényben meghatározott célt szolgál;
- szükséges a demokratikus érdekek védelméhez.

Az említett elvek gyakorlati alkalmazását az EJEB esetjoga több irányadó ítéletben pontosította, ezek a hazai szabályozás értékeléséhez is mérceként szolgálnak. A Weber és Saravia

[7] A tanulmányban bemutatott jogforrások mellett többek között az Európai Unió Alapjogi Charta és az Európai Adatvédelmi Rendelet.

kontra Németország ügyben a Bíróság megfogalmazta a 95. pontban azokat az alapkövetelményeket (Weber-kritériumok), amelyeket implementálnia szükséges a német jogalkotónak az alapjogok védelme érdekében. A Bíróság iránymutatása szerint a megfigyelés számos formájánál, az engedélyezésről szóló indítvány bírálatánál figyelembe kell venni a következő szempontokat:

- a határozat kiadását indokló bűncselekmények jellege,
- az engedélyezésbe foglalható célszemélyek köre,
- az engedélyezett időszak kerete,
- a megszerzett adatok vizsgálatára, felhasználására és tárolására vonatkozó szabálykeret,
- a megszerzett adatok továbbításához tartozó óvintézkedések,
- a megsemmisítendő adatok köre és a megsemmisítés menete.

Ennek a jogesetnek a gondolatmenetét vitte tovább a Liberty és mások kontra Egyesült Királyság ítélete. Az ítélet 70. pontja alapján Nagy-Britannia jogalap nélkül hallgatott le ír (Dublinból végrehajtott) kommunikációt. Az ítélet 69. pontjában a Bíróság megállapította, hogy a jogsértés időpontjában a hazai jogszabály nem megfelelő mértékű egyértelműséggel jelölte ki a visszaélés ellen védelmet biztosító mérlegelés jogkörét. Emellett a Weber-kritériumokra utalva – és azzal teljesen ellentétes joggyakorlat alapján – az ítélet megállapította azt is, hogy a jogalkotó nem határozta meg a nyilvánosság számára elérhető formában, hogy milyen eljárást köteles követni a jogalkalmazó a megszerzett információk kiválasztása, felhasználása vagy megsemmisítése terén.

A nemzetközi jogban a 2015-ös Zakharov kontra Oroszország ügy – további példaként – megmutatta, hogy a nemzetközi előírások figyelmen kívül hagyása milyen kockázatokkal járhat. Az ítélet 270. pontjában megállapították, hogy a titkos információgyűjtés rendszerében egy jelentős joghézag állt a lehallgatás alkalmazásának esetében, amivel a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség bármely telekommunikációt lehallgathatott az engedélyezési eljárás teljes megkerülésével, bírósági határozat nélkül. A korabeli engedélyezésben lévő hézag nem összekeverendő az utólagos engedélyezés vagy a külső engedélyt nem igénylő eszközök esetében lévő alkalmazó szerv vezetője általi engedélyezés jogintézményével. Jelen eszköz a bemutatott jogesetek alapján egy jelentősen jogkorlátozó jogintézmény, így megkerülhetetlen a legmagasabb szintű jogvédelem előzetes engedély formájában. A Bíróság hozzátette, hogy a tisztességtelen, gondatlan, vagy egyszerűen túlbuzgó tisztviselők által elkövetett visszaélések lehetősége sohasem zárható ki teljesen, viszont a megállapított hiányossággal működő rendszerben különösen jelentős esélye van a visszaéléseknek. Ezen visszaélések puszta esélye dermesztő hatást gyakorol az állampolgárokra, amit a Centrum för Rättvisa kontra Svédország ítélete alátámaszt azzal, hogy megállapítja 95. pontjában: a megkérdőjelezhető jogszabályi keretek alapján az EJEE 8. cikkében előírt védelem nem garantálható.

A fejezet kontextusában a magyar szabályozás mérföldkövének is tekinthető az előzőekben felvázolt Szabó és Vissy kontra Magyarország, amelyet az EJEB szintjén bíráltak, végső soron Magyarország elmarasztalásával 2016-ban. A marasztalás a terrorelhárítási célú titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályozás hiányosságai miatt történt, mivel a felperes szerint a jogszabályi keret nem volt kellően garanciális (Solti 2019).

A kritikának helyet adott a Bíróság a felhatalmazást adó jogszabály minősége miatt. Az indoklásban az EJEB kifogásolta azt, hogy a szabályozás a szükségesnél tágabb teret enged a szolgálatoknak a végrehajtásra, illetve hiányolta az arányos kontrollmechanizmusokat.[8] Az ítélet egyértelműen rámutatott a jogrend jelentős sebezhetőségére (European Court of Human Rights 2016).

A titkos információgyűjtés magyar modellje

A magyar titkos hírszerző tevékenységek modellje rendkívül markáns módon elkülöníthető több alrendszerre: tisztán nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés, bűnüldözési célú leplezett eszközök, valamint rendészeti célú titkos információgyűjtés.

A tisztán nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés célja a belső és külső fenyegetések felderítése és elhárítása, illetve Magyarország hazai és nemzetközi érdekérvényesítésének elősegítése. A bűnüldözési célú leplezett eszközök megtörtént, jelenleg folyamatban lévő, vagy a jövőben megvalósuló konkrét bűncselekmény felderítésére, elhárítására, valamint bizonyítására irányulnak. A rendészeti célú pedig a bűnözés – mint absztrakt jelenség – visszaszorítását segíti elő.

A tanulmány a rendészeti célú titkos információgyűjtést is részletesen elemzi, mivel az Rtv. szabályozása egyfajta hidat képez a preventív és represszív logika között, rámutatva a szabályozás aszimmetriájára. Érdemes kiemelni ezen modellek elhatároltságának kérdését. A hatályos jogszabályok lehetővé teszik, hogy a három eljárástípus bármelyikében gyűjtött adatokat mind a saját, mind egy másik eljárástípus keretében is felhasználják.

Tisztán nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés

A tisztán nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés (NBTIGY) elsődleges jogforrása az Nbtv. által adott keretrendszer. Ezen jogforrás átfogóan deklarál minden jelenlegi nemzetbiztonsági szolgálat[9] esetében.

Az eljárás központjában álló elem az engedélyezési eljárás. Az alapvető emberi jogok korlátozásának mértéke szerint a jogalkotó eltérő engedélyezési szintet szab meg az egyes eszközöknek. A magánszférát kisebb fokban érintő módszerek [például az Nbtv. 54. § (1) *b)* alapján nemzetbiztonsági jelleg leplezésével információgyűjtés] külső engedélyt nem igényelnek, a szerv vezetője jóváhagyhatja az alkalmazásukat. Ezzel ellentétben, a nagyobb jogkorlátozást igénylő megoldások (például Nbtv. 56. § alapján elektronikus médiumon folytatott beszélgetés megismerése és rögzítése) az igazságügyi miniszter engedélyét igénylik.

Fontos hangsúlyozni, hogy az Nbtv. 56. §-a nem ad korlátlan felhatalmazást: az itt felsorolt eszközök alkalmazását a törvény visszautalja szigorúan a nemzetbiztonsági

[8] A független engedélyezés hiánya, érintettek körének általánossága, szükségesség definiáltságának hiánya.

[9] Információs Hivatal, Alkotmányvédelmi Hivatal, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Nemzeti Információs Központ (Nbtv. 1. §).

szolgálatok 5. § és 6. §-ban meghatározott konkrét feladataihoz, így például az Alkotmányvédelmi Hivatal esetében a külföldi titkosszolgálatok Magyarország elleni törekvéseinek felderítéséhez és elhárításához köti.

A garanciális deficit alapvető oka a végrehajtó hatalom önellenőrzésében rejlik a miniszteri engedélyes eszközök esetében. Ez a struktúra önmagában hordozza azt a gyakorlati kockázatot, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok kiszűrésének operatív szükségességét (például terrorveszély esetén) gumiszabályként értelmezve a NBTIGY eszközei bevethetővé válnak politikai ellenfelek, újságírók vagy egyéb civil szereplők ellen is, amire a Pegasus-ügy ad legnagyobb gyakorlati példát. Ezek alapján nem várható el az a fajta elhatároltság, amelyre egy független bíró hivatott.

Érdemes megjegyezni, hogy több európai jogrendszerből már kivezették a kizárólagos miniszteri engedélyezést. Nagy-Britanniában például a 2016-os nyomozati hatáskörökről szóló törvény (Investigatory Powers Act 2016) alapján az engedélyezési jogkör egy sajátos, úgynevezett *double lock* (kettős zár) rendszerben jelentkezik (Law Insider 2025). Jelen rendszer alapján, a megfigyelésre vonatkozó határozatot két, egymástól eltérő hatalmi ágat képviselő személy adja ki. Először a 2. Rész 1. Fejezetének 19. bekezdése alapján – amennyiben a törvényben meghatározott nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési céloknak megfelel – a miniszter előterjeszti a határozatot az Igazságügyi Biztos *(judicial commissioner)* személyének ellenjegyzésre. Ekkor ugyanezen Fejezeten belül, a 23. bekezdés alapján a kijelölt személy megerősíti a formai, szükségességi és arányossági követelményeket, és ellenjegyzi a határozatot, végrehajthatóvá téve azt.

Románia, az Alkotmánybíróság 51/2016. sz. döntésében (DECIZIE nr. 51) drasztikusabb elhatárolást hozott. A Döntés 51. pontjában kimondta, hogy a büntetőeljárásban alkalmazható lehallgatásra jogosultak köre a túlságosan tág és taxatív felsorolás nélküli „állam szakosodott szervei" kifejezés használatával gumiszabályként üzemelt, nem volt megállapítható a pontos szervek köre. A taxatívabb fogalom meghatározása érdekében ezt a kifejezést a jogalkotó hatályon kívül helyezte, így lehallgatást kizárólag a nyomozó hatóság folytathat. A döntés gyakorlatilag leválasztotta a preventív titkosszolgálati tevékenységeket a represszív igazságszolgáltatásról.

A külső engedélyezés úgynevezett kivételes engedélyezési eljárás esetében elérhető az Nbtv. 59. § (1) bekezdése alapján. A rendelkezés alapján NBTIGY végezhető utólagos engedélyezéssel, ha a végrehajtás késleltetése nyilvánvalóan sértené a végrehajtáshoz fűzött nemzetbiztonsági érdeket. A „nyilvánvalóan" kifejezést a jogalkotó nem magyarázza, így az adott szerv vezetőjének kezébe helyezi a mérlegelési jogkört.

Ez a gyakorlat bizonytalanságot teremt, mivel rendkívül tágan hagyja a mérlegelés lehetőségét egy olyan helyzetben, ahol az alapjog indokolatlan korlátozása valós kockázat. Objektív mérce hiányában a döntés független felülvizsgálata erősen megnehezített, mivel a jogalkalmazó képes utólag hangolni az alkalmazás indoklásán. Ellensúlyként a 2009. évi CLV. törvény módosító rendelkezése miatt az Nbtv. 60. § (2) bekezdése a NBTIGY kivételes eljárás megszüntetésével a megszerzett adatok haladéktalan megsemmisítésére kötelez. Ez utólagos kontrollként értendő rendelkezés, amely nem pótolja a hatékony megelőzési célzatú kontroll hiányát, mivel a jogszabály nem konkretizálja a megsemmisítés ellenőrzésének menetét, csupán a megsemmisítés kötelezettségét. A miniszteri engedélyezés alapesetben érvényes minden Nbtv.-ben felsorolt szerv külső engedélyhez

kötött NBTIGY viszonyában, viszont az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat meghatározott feladatainak ellátására lehetőséget nyújt a Fővárosi Törvényszék elnöke által kijelölt bíró általi engedélyezésre.

A felvázolt engedélyezési megoldás a fékek és ellensúlyok rendszerének szempontjából számos kérdést vethet fel. Az engedélyezés hatáskörét alapesetben kezelő személy – igazságügyi miniszter – önmaga is a végrehajtó hatalmi ág része, így gyakorlatilag a végrehajtó hatalom egyik területe ad engedélyt a másiknak, egy olyan cselekmény végrehajtására, amelynél rendkívül fontos a jogi kontroll. Kiemelendő garanciális elem ebben a folyamatban, hogy az Nbtv. 14. §-a széles körű felügyeleti jogkörrel ruházza fel az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát. A törvényi garanciát erősíti, hogy a testület elnöke minden esetben ellenzéki képviselő. A Bizottság jogosult ténymegállapító vizsgálatot elrendelni, amelynek keretében a bizottsági tagok a szolgálatok nyilvántartásaiba is betekinthetnek, illetve a titoktartási szabályok alól felmentett munkatársakat hallgathatnak meg. Ez a parlamenti kontroll, bár fontos fék az államhatalmi ágak között, természetéből fakadóan utólagos és politikai jellegű, így nem helyettesítheti a bírói engedélyezés által nyújtott, konkrét ügyekre vonatkozó preventív jogvédelmet.

A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés

A második pillér a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés. A jogalkotó ezen célból folytatott titkos információgyűjtésnek sajátos definíciót fogalmazott meg a jelenleg is hatályos Büntetőeljárásról szóló 2017. XC. törvényben (Betv.): a leplezett eszközök rendszerét. A jogalkotó az új terminológia megfogalmazásával azt sugallja, hogy az eltérő keretrendszer mellett érdemes fogalmilag is elkülöníteni a NBTIGY-től a leplezett eszközök alkalmazását. Számos jogszabály, köztük a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) is érinti a leplezett eszközök alkalmazását, viszont a keretrendszert a Betv. Hatodik része elkülönítve adja.

A leplezett eszközök modellje részletes, háromszintű engedélyezési hierarchiát állít fel. Az elkülönítés ebben az esetben is az alapvető jogok korlátozásának mentén történt: bírói vagy ügyészi engedélyhez nem kötött (kevésbé korlátozó eszközök), ügyészi engedélyhez kötött (jelentősebb beavatkozást jelentő metódusok), illetve bírói engedélyhez kötött (magas szintű alapjog-korlátozás) eszközök.

Ez a modell a NBTIGY-re vonatkozó rendelkezésekkel ellentétben magasabb szinten felel meg a nemzetközi jogi normáknak, és erősebb a törvényességi kontroll. Az ügyészi és bírói engedélyhez kötött eszközöknél eltérő okból, de jelen vannak a fékek és ellensúlyok. Az ügyészi engedélyhez kötött esetekben (például a távközlési rendszerek útján továbbított adatok megismerése nyomozás során) az ügyészség szűrőfunkciót tölt be a nyomozó hatóság és az állampolgárok között. Ezen túlmenően az ügyész a nyomozás felügyelete során folyamatosan kontrollálja a leplezett eszközök alkalmazásának törvényességét, szükség esetén fellépve a jogsértésekkel szemben. Továbbá a Betv. 25. § (1)–(3) bekezdések rendelkezései miatt az ügyésznek leginkább az áll érdekében, hogy a bizonyítékokat jogszerű módon és célból szerezzék be. Amennyiben az alkalmazás nem ilyen módon történik, akkor a bírósági szakban a leplezett eszközök által rendelkezésre álló

vagy azzal összefüggésbe hozható bizonyítékait ki fogják zárni, ami végső soron a nyomozási idő eredménytelen felhasználásához és a büntetőeljárás megszüntetéséhez vezet. A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásánál hatványozottan fontos érdek a nyomozás hatékonysága, mivel ezen eszközfajtát a teljes büntetőeljárás ideje alatt, egy személlyel szemben maximum 360 napig[10] lehet alkalmazni.

A bírói engedélyhez kötött esetekben önmagában a végrehajtói hatalomtól független személy – a bíró – alkalmazásával erősebb legitimitást biztosít a beavatkozásnak. Ebből adódóan a bírónak ideális esetben nem fűződik érdeke ahhoz, hogy a nemzetközi és hazai jogban meghatározott eseten kívül engedélyezze a leplezett eszközök alkalmazását. Külön kiemelendő a Betv. 242. §-a, amely a bírói engedélyhez kötött eszközök engedélyének visszavonásáról és az alkalmazás megtiltásáról szól. E rendelkezés alapján a bíróság kötelezheti a feljogosított szervet az információgyűjtés bármely szakaszában a megszerzett és rendelkezésre álló adatok bemutatására 8 napon belül. Amennyiben a bíróságra olyan adatokat nyújtanak be, amelyek az engedély keretein túlnyúlnak, vagy már az eszköz alkalmazási eseteinek hiányában szerezték be őket, akkor az alkalmazás engedélyét visszavonhatják, illetve utóbbi esetben az eszköz alkalmazását meg is tilthatják. Az előbbi esetben az addig jogszerűen megszerzett adatok felhasználhatók, viszont a jogszerűtlen adatokat mindkét esetben köteles a hatóság megsemmisíteni. A büntetőeljárás esetében a megsemmisítés ténye reálisabb valóságnak tekinthető, mert célszerűtlen a hatóságok számára bármely olyan bizonyítékot megtartani, amely alapján az ügyészség nem képes vádat emelni, mivel nem igazolható az adat jogszerű forrása.

A NBTIGY kivételes eljárásához hasonlóan a Betv. lehetőséget nyújt a magasabb jogkorlátozással járó eszközök – jelen esetben az ügyészi és a bírói engedélyes eszközök – alkalmazásának utólagos engedélyezésére.

Rendészeti célú titkos információgyűjtés

A tisztán nemzetbiztonsági (preventív) és a büntetőeljárási (represszív) logika közötti dogmatikai űrt a rendőrségről szóló törvény (Rtv.) szerinti modell hidalja át. Ez a pillér képviseli a rendészeti célú titkos információgyűjtést, még a konkrét büntetőeljárás megindulása előtt.

Az Rtv. szerinti modell különlegessége, hogy ötvözi a két rendszer elemeit. Célját tekintve preventív, hiszen a bűncselekmény megakadályozására törekszik a 63. §-ban leírtakkal. Az Rtv. keretrendszere ezen a ponton válik ketté: a titkos információgyűjtés szolgálhatja egyrészt a körözési eljárásban keresett személyek, valamint a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható, de ismeretlen helyen tartózkodó személyek felkutatását. Másrészt kiemelt szerepet kap a különleges bánásmódot igénylő személyek (például védett tanúk) biztonságának garantálásában is. Ez a preventív funkció tehát nemcsak a bűnüldözést támogatja közvetve, hanem önálló életvédelmi és közrendvédelmi célokat is szolgál.

[10] Az egyszeri engedély maximum 90 napra szólhat, amely meghosszabbítható alkalmanként – a 360 napos abszolút maximumig – legfeljebb 90 nappal.

Eszközrendszerében azonban a garanciálisabb bírói kontrollt érvényesíti: a legsúlyosabb jogkorlátozással járó cselekmények az Rtv. 71. §-a alapján csak bírói engedéllyel végezhetők. Ez rávilágít a rendszer inkoherenciájára: ugyanazt a cselekményt a rendőrségnek bűnmegelőzési célból bíróval kell engedélyeztetnie, míg a nemzetbiztonsági szolgálatok miniszteri jóváhagyással is elvégezhetik. Felhasználhatóság szempontjából kérdésként felmerülhet az az eset, amikor a korábban lazább engedélyezési keretben beszerzett adatokat szükséges bevonni egy büntetőeljárásba.

A jogalkotó az Rtv. esetében is fenntartotta a kettős engedélyezési rendszert. Míg a magánlakás átkutatása vagy az eszközök lehallgatása bírói kontrollhoz kötöttek, addig a kevésbé veszélyes módszerek esetén elegendő a rendőri szerv arra felhatalmazott vezetőjének engedélye. Ez a struktúra azt bizonyítja, hogy a rendészeti logikán belül is érvényesül az arányosság elve.

A modellek szintézise: a szürkezónák

A magyarországi szabályozásból bemutatott három pillér nem pusztán eltérő eljárásrendet alkalmaz, hanem jogfilozófiai szempontból is jelentősen különböznek. A mélyebb szintű analízis által bemutatott aszimmetria egy rendszerszintű kockázatok felismerésére alkalmas garanciális szakadékra világít rá. Jelen fejezet e három modell kritikai összevetését végzi el, feltárva a jogi útvesztőt. A rendszer eltéréseit legpontosabban az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat: A pillérek összehasonlítása

Szempont	NBTIGY	Rendészeti célú titkos információgyűjtés	Leplezett eszközök
Irányadó jogforrás	Nbtv.	Rtv.	Betv.
Alapvető cél	Absztrakt, nemzeti érdekek védelme	Absztrakt, a bűnözés visszaszorítása	Konkrét, a meghatározott bűncselekmények felderítése és bizonyítása
Logika	Preventív	Preventív	Represszív
Engedélyezés hatásköre (a legnagyobb jogkorlátozással járó esetekben)	Igazságügyért felelős miniszter (a végrehajtó hatalmi ág tagja)	Bíró (független igazságszolgáltatás része)	Bíró (független igazságszolgáltatás része)
Bírói kontroll	Kivételes és korlátozott (bizonyos szolgálatok bizonyos feladatai esetén)	A bírói engedélyhez kötött esetekben (Rtv. 70–72. §) érvényesül	Hierarchikusan felépített, általános érvényű
Felügyelet	Korlátozott	Folyamatos ügyészi felügyelet	Folyamatos, erős törvényességi felügyelet
Jogorvoslat	Az érintett számára (hatékonyan) nemzetközi szinten érvényesíthető	Hazai szinten érvényesíthető	Korlátozott, hazai szinten érvényesíthető

Forrás: a szerző szerkesztése

A táblázat rávilágít a magyar szabályozás különös aszimmetriájára. Egyértelműen látható, hogy nemcsak a bűnüldözési (represszív), hanem a rendészeti (preventív) logika is a bírói kontroll garanciájára épít a súlyosabb alapjogsértéssel járó esetekben. A leplezett eszközök és a rendészeti célú titkos információgyűjtés esetében a jogalkotó érvényesítette a fékek és ellensúlyok elvét: a beavatkozás mélységével arányosan növekszik a kontroll szintje, egészen a bírói engedélyig. A jogalkotói akaratban tisztán tükröződik a nemzetközi jog által meghatározott kritériumrendszer és a Szabó és Vissy-eset által feltárt kontroll fontossága.

Ezzel szemben a tisztán nemzetbiztonsági célú NBTIGY szabályozása idegen elemként viselkedik a rendszerben. Annak ellenére, hogy célrendszere (prevenció) megegyezik a rendészeti modellel, a jogalkotó itt mellőzte a független külső kontrollt. Az engedélyezés a végrehajtó hatalmon belül marad (igazságügyi miniszter), ami dogmatikai ellentmondást szül: ha a rendőrségnek bűnmegelőzési célból bíróhoz kell fordulnia lehallgatásért, a nemzetbiztonsági szolgálatoknak ugyanilyen preventív célból miért elegendő a miniszteri jóváhagyás?

A hatalommegosztás elvét[11] (Petrétei 2016) figyelembe véve ez azon rendkívül ritka esetek egyike, amikor a kontroll nem külső, hanem belső. Ez önmagában nem ütközik semmilyen szabályozóval vagy nemzetközi iránymutatással, így nem címkézhető jogellenes megoldásnak. A parlamenti felügyelet erős eszköze a jogi kontrollnak, viszont nem tekinthető teljesen függetlennek, így tényként nem, de vélelem szintjén feltételezhető, hogy képes *ex ante* (az esemény előtt) kiszűrni a jogalap nélküli NBTIGY-engedélyezéseket. Ez a struktúra okozza a hipotézisben taglalt garanciális deficitet. Nem önmagában a preventív jelleg zárja ki a bírói kontrollt – hiszen erre az Rtv. az ellenpélda –, hanem a nemzetbiztonsági szabályozás indokolatlan elszigeteltsége a jogállami garanciarendszertől.

A jogelméleti eltéréseken túl gyakorlati szinten is problémát jelent a párhuzamos szabályozási keretek megléte, mivel egy olyan szürkezóna megteremtésére alkalmasak, ahol a két modell célrendszere átfedésbe kerülhet (Czine 2006). Az átfedéshez a következő tényállások ismertetése szükséges a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényből (Btk.): terrorcselekmény (314. §), az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása (254. §), kémkedés (261. §). A szürkezóna nem más, mint a következő: a felsorolt bűncselekmények felderítésére és elhárítására tekinthetünk bűnüldözési és tisztán nemzetbiztonsági célként egyaránt.

A gyakorlatban ez a szürkezóna leginkább a Terrorelhárítási Központ (TEK) jogalkalmazásában válik kritikussá. Megállapítható, hogy a Szabó és Vissy-eset óta eltelt csaknem egy évtized, viszont a joggyakorlat ebben az időszakban befagyott: az Alkotmánybíróság, és egyéb bíróságok sem kezdeményeztek olyan döntést, amely érdemben korlátozta volna a TEK szabadságát abban, hogy a szigorúbb kontrollal járó büntetőeljárási út helyett a jóval rugalmasabb, miniszteri engedélyen alapuló nemzetbiztonsági utat válassza.

A tényállások által alkotott szürkezónában a hatóságok számára lehetőség nyílik az úgynevezett *forum shopping* alkalmazására (Czine 2006). A jogtudományból eredő fogalom lényege a jogalany számára legkedvezőbb eljárásrend vagy jogi keret tudatos megválasztása. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy a titkos információgyűjtésre feljogosított

[11] A demokratikus jogállamok felépítése, ahol a hatalmi ágak feladat- és hatásköreit szétválasztják.

hatóság az EJEB által megfogalmazott célhoz kötöttség teljesítése érdekében szabadon választhatja meg a számára kedvezőbb jogalapot. Gyakorlati példán keresztül a jogalkalmazói réteg, amely a terrorcselekmény felderítésére és megakadályozására elviekben két út közül választhat.

A bűnüldözési út alkalmazásával előkészítő eljárás[12] esetén, vagy a gyanú egyes formáinak jelenlétében a nyomozási szakon belül a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervek által végrehajtva. Továbbá a nemzetbiztonsági út figyelembevételével a tevékenységet nemzetbiztonsági kockázatként minősítve, titkos információgyűjtés keretein belül, az adott cél elérésére feljogosított szerv és arra irányuló NBTIGY általi alkalmazásban.

A *forum shopping* a két út közül a hatékonyság és az operatív érdekek alapján a második, célszerűbb út felé tereli a jogalkalmazót. Ezen törvényszerűség azért tekinthető reálisnak, mivel a végrehajtó hatalmi ágnak a különböző jogintézmények fennállása esetén nem érdeke a jelentősen erősebb bírói kontrollt élvező leplezett eszközöket vagy rendészeti célú titkos információgyűjtést választani a NBTIGY helyett.

A jelenség lehetőséget nyújt az olyan események megjelenésére, mint a már említett Pegasus-ügy (in't Veld 2023). A szoftver alkalmazását az Nbtv. felhatalmazása alapján, miniszteri engedéllyel lehetett végrehajtani. Ezáltal a felvázolt szürkezóna kiskapu, amelyen keresztül a legnagyobb alapjogi korlátozással járó eszközöket is engedélyezni lehet anélkül, hogy a jogállami kontroll legfontosabb intézményével, a független bírósággal találkoznának.

A szürkezóna működését és következményeit kiválóan bemutatja a jogeset. A vizsgálat középpontjában a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) hivatalból indított vizsgálata áll, amelynek eredményei – bár jogsértést nem állapítottak meg – igazolják az előzőekben felvetett jelenséget.

A NAIH sajtóhírekből rendelkezésre álló adatok alapján 2021 augusztusában vizsgálatot indított a Pegasus kémszoftver magyarországi alkalmazásával kapcsolatban. A vizsgálat eredményei – a minősített adatok miatt – a nyilvánosság számára csak részben ismertek, viszont ezen rész a szürkezóna jelenlétét közvetett módon megerősíti.

A vizsgálat egyik központi megállapítása a következő: a Pegasushoz hasonló, modern technikai eszköz alkalmazása Magyarországon megtörtént, amelyet a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hajtott végre. A NAIH szerint az eszköz alkalmazása a NBTIGY eszközeként tekinthető, amelynek jogalapot a már felvázolt Nbtv. 56. § ad. A tág jogalap választása igazolja és a gyakorlatban bemutatja a *forum shopping* jelenségét, illetve egyértelművé teszi azt, hogy a legnagyobb alapjogi korlátozással járó eszközök alkalmazására nem a leplezett eszközök szigorúbb, bírói kontrollhoz kötött rendszerében kerül sor, hanem az Nbtv. tág megfogalmazású jogosultságai alapján.

A vizsgálat alapján a NAIH megállapította, hogy a miniszteri engedélyezési eljárás formai szempontból megfelel a vonatkozó rendelkezéseknek, viszont hozzátette, hogy a vizsgálat csupán azt vizsgálhatta, hogy a külső engedélyezés folyamata megfelelt-e az Nbtv.-ben előírtaknak (megfelelő vezető általi előterjesztés, a miniszter általi

[12] A büntetőeljárás nyomozási szakaszát megelőző, fakultatív elem, célja a bűncselekmény gyanújának megállapítása.

engedélyezésének megfelelő indoklása). Ezáltal a vizsgálat nem térhetett ki a lényegesebb kérdésekre:

- Fennáll-e bűncselekmény gyanúja?
- Fennáll-e a nemzetbiztonsági érdek?
- Szükséges-e az emberi jogok ilyen mértékű korlátozása?
- Az információgyűjtés elérheti-e célját enyhébb eszköz alkalmazása mellett (akár leplezett eszközzel)?

A jogalkalmazási probléma feloldása a formai jogszerűség és a tartalmi szükségesség elválasztásában rejlik. Bár a mérföldkőnek számító Szabó és Vissy ítélete évekkel megelőzte a Pegasus-ügyet, az EJEB abban már elvi szinten rögzítette, hogy a magyar szabályozás kockázata a tartalmi arányosság érdemi kontrolljának hiányában mutatkozik meg.

A NAIH vizsgálata elsődlegesen az alaki jogszerűségre koncentrált, így csak azt ellenőrizte, hogy az engedélyek dokumentációja és a miniszteri aláírások megfeleltek-e az Nbtv. követelményeinek. Ezzel szemben az Európai Parlament éppen az EJEB által korábban felállított mércére hivatkozva a vizsgálatból hiányolta a valódi, érdemi felülvizsgálatot (in't Veld 2023). Ezek alapján a tisztán végrehajtó hatalmi engedélyezés a modern technológiák korában nem nyújt elégséges védelmet az alkalmazás szükségességét igazoló tartalmi hiányosságok ellen.

A *forum shoppingnak* mint elméleti választási lehetőségnek a gyakorlatban is vannak fontos dimenziói, amelyek miatt bizonyos esetekben elengedhetetlen a jogalap megválasztásának lehetősége. Ezen tényezők ismerete kulcsfontosságú a titkos információgyűjtés komplex okozati rendszerének feltárásához.

Először is, a nemzetbiztonsági fenyegetések természete alapjaiban eltér a bűnüldözési helyzetektől. Míg a büntetőeljárás jellemzően egy már megtörtént esemény felderítésére és bizonyítására fókuszál (represszív logika), addig a NBTIGY elsődleges célja a jövőbeli fenyegetések megelőzése és elhárítása (preventív logika). Egy terrorcselekmény elkövetésére irányuló előkészület vagy egy idegen jogállam hírszerző tevékenysége gyakran annyira absztrakt, és ebből adódóan nehezen konkretizálható előzetes információkból épül fel, amelyek egy esetleges előkészítő eljárásban elvárt „gyanú gyanújának" szintjét sem minden esetben éri el. Ezekben az esetekben a Betv. 214. § (5) bekezdésében megfogalmazott feltételek[13] hiányoznak annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés mulasztása jelentős kockázattal járna. A miniszteri engedélyezés alacsonyabb feltételrendszere ezért a preventív logika szükségszerű eleme.

Bár a bemutatott jogértelmezés – a miniszter szükségszerű nemzetbiztonsági szerepére hivatkozás – gyakran tekinti a miniszteri engedélyezést a preventív tevékenység elengedhetetlen részének, ez az érvelés a hazai szabályozás (hármas elhatárolás) joghézagja miatt megkérdőjelezhető. Amint azt az Rtv. is tanúsítja, a rendészeti célú titkos információgyűjtés során a legsúlyosabb eszközöknél is kötelezővé teszi a független bírói engedélyt.

Az éles aszimmetria bizonyítja, hogy a „preventív logika" és a „bírói kontroll" nem egymást kizáró fogalmak. Amennyiben a rendészeti szervek képesek bírósági felügyelet

[13] A büntetőeljárás céljának eléréséhez elengedhetetlen, nem jár az érintett vagy más alapvető jogainak aránytalan korlátozásával, illetve valószínűsíthető a bűncselekményhez köthető információ megszerzése.

mellett hatékonyan fellépni a bűnmegelőzés terén, akkor a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében is alaptalannak tekinthető az, hogy a bíró közreműködés minden esetben ellehetetlenítené az operatív hatékonyságot. A valódi különbség nem a logikában, hanem a kontrollszint elmaradásában rejlik, és olyan garanciális szakadékot teremt, amely nem minden esetben indokolt.

A nemzetbiztonsági hírszerzés központi elve az, hogy azelőtt cselekedj az információk alapján, míg azok értéküket nem vesztik, így az adat értéktelenné válása sokszor órákon vagy perceken múlhat. A miniszteri engedélyezési eljárás – a hatalmi ágak közti kommunikáció minimalizálásával – lényegesen gyorsabb reakcióidőt biztosít, mint a többszereplős, bírósági központú rendszer.

Harmadszor – amely egyben a legérzékenyebb pont is –, a nemzetbiztonsági információk megosztása még az adott jogállamon belül, a hatalmi ágakon keresztül is jelentős kockázatokkal jár. A bírósági eljárásba bevont adminisztratív személyzet és a digitális rendszerek közötti információfolyam mind potenciális szivárgási pontok. A miniszteri engedélyezés ezáltal szűk körre korlátozza azoknak a személyeknek a számát, akik a minősített adatokhoz hozzáférhetnek, ezzel csökkentve a dekonspiráció (titkos tevékenység megismerése) esélyét.

Ezek az érvek azt igazolják, hogy a NBTIGY engedélyezési mechanizmusa nem csupán a jogállami kontroll szándékos minimalizálásának eszköze, hanem egy olyan, a rendszerváltás óta működő kompromisszum, amely a hatékonyságot helyezi előtérbe. A hangsúly ezért nem is a rendszer teljes reformálásán van, hanem olyan változtatásokon, amelyekkel a nemzetbiztonsági érdek hatékony érvényesítése és az alapvető jogok teljes szintű védelme képes arányosan, egymás mellett létezni. Túlzott szabályozás esetén az olyan tényleges kockázatok elleni harcban nehezítenénk meg a végrehajtást, mint a kémkedés megakadályozása, vagy az alkotmányos rend fenntartása.

A megfogalmazott szakpolitikai javaslatok előkészítése érdekében érdemes vizsgálni a szabályozás globális gyakorlatát, amely felfedi a nemzetbiztonsági érdek és az alapvető jogok védelme közötti egyensúly megteremtésének lehetséges alternatíváit. Egyes jogállamok tudatos jogalkotói döntésekkel erősítették a hatékonyság és a célszerűség arányos jelenlétét többek között valós garanciák útján. A régió jogtörténeti és filozófiai hasonlóságai miatt a bemutatás eszköze az osztrák NBTIGY-szabályozás.

Az osztrák megoldás nemcsak a felügyelet reformálására összpontosít, hanem az engedélyezés megerősítésére. A modell az osztrák államvédelmi és hírszerzési törvényben (Staatsschutz- und Nachrichtendienst-Gesetz) bontakozik ki, amely egy háromlépcsős engedélyezési és felügyeleti rendszert épít fel. Ebben a struktúrában a jóváhagyást egy független jogvédelmi biztos, majd egy háromtagú jogvédelmi szenátus ellenjegyzése előzi meg, amely egyfajta kvázibírói kontrollt állít fel, jelentősen csökkentve az önkényes alkalmazás lehetőségeit.

Az első lépcsőként a jogvédelmi biztos és két helyettese testületi szinten, egyszerű többségi szavazással dönt az indítványban szereplő, titkos információgyűjtést érintő nyomozati cselekmény végrehajtásának engedélyezéséről. Pozitív elbírálás esetén az első lépcső ellenjegyzője, a jogvédelmi szenátus felülbírálja az engedélyezést, végén pedig ellenjegyzi vagy megszünteti az engedélyezési eljárást.

A modell azért tekinthető példaértékűnek, mert egy rendkívül specializált engedélyezési rendszerbe integrálva felügyeleti rendszert működtet, visszaszorítva a jogellenes alkalmazásokat, ezzel megerősítve az érintettek jogainak védelmét.

Konklúzió és szakpolitikai javaslatok

A magyar titkos információgyűjtési modell elemzése a bevezetőben megfogalmazott kutatási kérdésekre választ nyújtott: a hatályos jogi keretrendszer szilárd alapot képez az alapjogok védelmére, azonban a védelem teljes körű biztosításához a garanciális keretek további megerősítése indokolt. Továbbá a kontrollmechanizmust ellátó felügyeleti szervek léteznek, ugyanakkor hatáskörük és függetlenségük növelése elengedhetetlen lépés ahhoz, hogy a jogalkalmazás maradéktalanul érvényesíthető legyen.

Ezen válaszok alapját a tanulmányban feltárt, többpillérű szabályrendszer aszimmetriája adja. A vizsgálat igazolta, hogy a „szürkezónát" nem pusztán a bűnüldözési és nemzetbiztonsági célok elméleti elhatárolása okozza, hanem a párhuzamos szabályozási rendszerek (Be., Rtv., Nbtv.) eltérő garanciális szintjei. Bebizonyosodott, hogy amíg a rendőrségi törvény szerinti modellben a rendészeti célú titkos információgyűjtéshez is bírói engedély szükséges, addig a nemzetbiztonsági modell (Nbtv.) hasonló preventív tevékenységet miniszteri jóváhagyással is lehetővé tesz. Ez az ellentmondás a Terrorelhárítási Központ (TEK) esetében csúcsosodik ki, ahol a *forum shopping* lehetősége garanciális deficitet teremt.

Feltártuk azt a garanciális szakadékot, amely a rendszerek határterületein rejlik. Míg a Betv. és az Rtv. alapján végzett titkos információgyűjtés garanciális bírói kontrollra épül, addig a tisztán nemzetbiztonsági (Nbtv.) oldal a végrehajtó hatalmi ág belső kontrollja alatt maradt, annak ellenére, hogy a TEK révén a határvonalak elmosódtak.

A gyakorlati jogeseten keresztül bemutattuk a rendszer potenciális veszélyforrását. A vizsgálat alátámasztotta, hogy az erősebb jogkorlátozással járó eszközöket az Nbtv. általános felhatalmazása alapján alkalmazni lehet. Ezek alapján a jogállami kontroll és az alapvető jogok védelmének megerősítése érdekében a következő lépések megfontolása javasolt: a független bírói kontroll kiterjesztése, valamint a parlamenti felügyelet megerősítése. Ahogy látható, a felsorolt javaslatokat a bemutatott nemzetközi precedens alapján szintetizálták a magyar jogrend sajátosságaira adaptálható módon.

A független bírói kontroll kiterjesztésének javaslata a legnagyobb veszélyforrásnak, az engedélyezés feletti felügyeletnek hiányát orvosolja. A leplezett eszközök alkalmazása esetén ez több szinten is jelen van: a nyomozási szakban az ügyészség először felügyeleti, majd irányítási jogkört gyakorol, a bírósági szakaszban pedig a bírói felülvizsgálat formájában valósul meg.

A NBTIGY során jelentkező garanciális deficit felszámolására egy, osztrák mintára épülő, a Jogvédelmi Szenátussal megegyező szerepkört ellátó szervezet felállítása lenne az egyik legalkalmasabb megoldás. Ezen testület a bírósági szervezeten belül, a Fővárosi Törvényszék speciális szervezeti egységeként jönne létre. Ez azért fontos, mert így nem külső szerv lenne, hanem a bírósági rendszer része, amelynek határozatai kötelező érvényűek a hatóságokra nézve.

A kényes egyensúlyt az eljárásjogi szabályok rögzítése teremtené meg. A javasolt modellben a Jogvédelmi Szenátus tagjai – vagy az általuk kijelölt bíró – sajátos, úgynevezett nemperes eljárás keretében hoznák meg a döntéseiket. Ez a forma ideális a nyilvános tárgyalás elkerülése érdekében, mivel az egyenesen szembe menne a bemutatott jogforrások titkos információgyűjtésre vonatkozó terminológiájával. Annak érdekében, hogy a bírósági kontroll ne váljon az elhárítás akadályává, a döntéshozatalra szigorú határidőt kell szabni: a meglévő engedélyezéshez köthető határidőket beépítve az új testületbe, a bíróságnak az indítvány érkezésétől számított 24 órán belül (az ügy bonyolultsága esetén 72 órán belül) határozatot kellene hoznia. Ez garantálja az operatív gyorsaság megőrzését.

A javaslat fontos lenne a jogorvoslati lehetőségek megteremtésére is. Amennyiben a bíró elutasítja a megfigyelésre vonatkozó kérelmet, a kérelmező szerv fellebbezhetne a Kúriához. A Kúria erre kijelölt tanácsa szintén soron kívüli eljárásban döntene a kérelem végleges elbírálásáról. Ezen megoldás könnyen kivitelezhető a bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvény 1. § (11) bekezdése alapján. Fontos kiemelni, hogy bár a jogszabály alapvetően a polgári nemperes eljárásokra irányadó, a NBTIGY – annak sajátos közjogi és rendészeti természete miatt – nem sorolható a klasszikus, büntetőigényt érvényesítő represszív eljárások közé. Ezért a bírói felügyelet kereteként ez a generális nemperes háttérszabály alkalmazása tekinthető dogmatikai szempontból helyesnek, amely képes biztosítani a keretrendszert az igazságszolgáltatás sérelme nélkül.

Franciaország jogrendjében a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés oldalán találunk a Büntetőeljárási Törvénykönyvben (Code de procédure pénale) egy hasonló megoldást, amely a szabadságjogok és fogva tartás bírójának *(juge des libertés et de détention)* személyét helyezi a felügyelet és engedélyezés körébe. Ez a különleges hatáskört gyakorló bíró teljesen függetlenül képes dönteni a titkos információgyűjtés folyamatosan gyarapodó eszköztára felett. Modellértéke abban rejlik, hogy a francia jogalkotó ezen bírói pozíciót – a szabályozás logikájából adódóan – a szabadságjogok védelmére alkotta meg, így egy hasonló hatáskörrel rendelkező személy magyarországi honosítása áthidalná a jelenlegi szabályrendszer szükségtelen hiányait. Ezek alapján a Fővárosi Törvényszék elnöke által megjelölt személy jelen esetben az engedélyezést és a felügyeletet is végrehajtaná, akárcsak az ügyész az általa engedélyezett eszközök esetében. Ezzel a NBTIGY kvázi büntetőeljárási szabálykeretet alkalmazna amellett, hogy a szürke zóna fenntartható lenne, illetve továbbra is elkülönítve maradna mint önálló pillér.

A Parlamenti Nemzetbiztonsági Bizottság felügyeletének megerősítése kettős szerepet látna el: egyrészt helyreállítaná az állampolgárok megingott bizalmát. Másrészt megelőzhető lenne a Pegasus-ügyben tapasztalt jelenség, amikor a NAIH a minősített adatokra hivatkozva nem vizsgálhatja a végrehajtás jogszerűségét. Jelen probléma megoldására a javaslat a meglévő Bizottság jogkörét egészítené ki azzal, hogy a testületen belül független szakértői csoport alakuljon, amelynek szerepe és jogosultsága kitér a nemzetbiztonsági ellenőrzés ügyiratainak megismerésére szigorú titoktartás mellett, és a jogszerűség megállapítására is. Ez az ellenőrzés a módosított Nbtv. alapján szúrópróbaszerűen időszakosan, illetve az olyan kiemelt esetekben végrehajtandó, ahol indokolt a külön eljárás. A testület az elemzéseit a NAIH-hoz hasonlóan, minősített adatok nélkül publikussá teheti, illetve jogsértés esetén – a Bizottságon keresztül – határozatában felszólíthatja az igazságügyi

minisztert a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez köthető adatok haladéktalan megsemmisítésére, vagy utasíthatja a végrehajtó szerv vezetőjét az ellenőrzés megismétlésére mindaddig, ameddig a végrehajtás nem éri el a szükséges jogszabályi feltételeket.

A jelenlegi Bizottság a bemutatott eljárásrendet jelentősen korlátozott keretek között ellátja, viszont az ajánlás beemelésével megújulna a működése több szempontból. A jelenlegi Bizottság szakértői feladatokra csupán felkérni képes a szolgálatok munkatársait, viszont a javasolt működéssel tudna saját, állandó és független szakértői tevékenységet végezni.

Az új ellenőrzési formák bevezetésével a Bizottság képessé válna az átfogó, ügyiratokon alapuló megállapításokra, illetve passzív hatásként visszaszorítaná a jogellenes végrehajtásokat a szúrópróbaszerű ellenőrzések segítségével.

A Bizottság nyilvános jelentésekben, minősített adatok nélkül publikálhatná átfogó elemzéseit. A szabályozás jelenlegi formája ezt ellehetetleníti, mivel a Bizottság zárt ülésein elhangzottak viszonylatában a tagokat titoktartási kötelezettség terheli, amely korlátozza a nyílt kommunikáció lehetőségeit.

Az erősebb szankcionálás jogsértés esetén az ajánlás legerősebb motívuma. Az új szabályozás lehetőséget nyújtana a Bizottság számára az igazságügyi miniszter felszólítására az adatok megsemmisítésére, vagy a végrehajtó utasítására az ellenőrzés ismétlésére. Ezzel ellentétben a jelenlegi rendszer alapján a Bizottságnak mindössze felhívási jogköre van a miniszterre vonatkozóan, illetve kezdeményezheti a végrehajtás megismétlését.

A titkos információgyűjtés és a technológiai fejlődés által generált feszültség a demokráciák állandó kihívása marad. Különösen igaz ez a digitalizáció korszakában, ahol elképzelhetetlenül hatékony eszközök, mint a Pegasus-szoftver, minden eddiginél nagyobb fokban adnak teret jogsérelem előidézésére. Egy ország jogvédelmének minősége nem abban rejlik, hogy milyen fejlett technológiával képes megvédeni azt, hanem hogy milyen kontrollmechanizmusokkal képes biztosítani, hogy a védelem intézményei a jogszabályi kereteken belül maradjanak. A technológiai innováció és a biztonságra törekvés pozitív jelenségnek tekinthető mindaddig, ameddig a fékek és ellensúlyok rendszere az első számú prioritás.

Felhasznált irodalom

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (1950). Online: https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/european-convention-on-human-rights-echr.html

Cieleszky Péter – Molnár Katalin (2023): Alapkutatási kísérlet a rendészet tanulmányozásához. *Magyar Rendészet,* 23(3), 75–87. Online: https://doi.org/10.32577/mr.2023.3.4

Code de procédure pénale [Franciaország] (2025). Online: www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/

Czine Ágnes (2006): A titkos információgyűjtés néhány jogértelmezési kérdése. *Fundamentum,* 10(1), 119–125. Online: http://epa.niif.hu/02300/02334/00023/pdf/EPA02334_Fundamentum_2006_01_119-125.pdf

Decizia nr. 51/2016 [Románia]. Online: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/176576

European Court of Human Rights (2006): *Weber and Saravia v. Germany* (Application no. 54934/00). Council of Europe. Online: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-76586%22]}

European Court of Human Rights (2008): *Liberty and Others v. the United Kingdom* (Application no. 58243/00). Council of Europe. Online: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-87207%22]}

European Court of Human Rights (2015): *Roman Zakharov v. Russia* (Application no. 47143/06). Council of Europe. Online: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-159324%22]}

European Court of Human Rights (2016): *Szabó and Vissy v. Hungary* (Application no. 37138/14). Council of Europe. Online: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-160020%22]}

European Court of Human Rights (2018): *Centrum för Rättvisa v. Sweden* (Application no. 35252/08). Council of Europe. Online: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-183125%22]}

Law Insider (2025): *double lock Definition*. Online: www.lawinsider.com/dictionary/double-lock

Investigatory Powers Act 2016 [Nagy-Britannia]. Online: www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/contents

Magyar Helsinki Bizottság (2024): *Fékek és ellensúlyok rendszere*. Online: https://helsinki.hu/emberi-jogi-szotar/fekek-es-ellensulyok-rendszere/

Magyarország Alaptörvénye (2011). Online: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (2022): *Jelentés a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság hivatalból indított vizsgálatának megállapításai a Pegasus kémszoftver Magyarországon történő alkalmazásával összefüggésben*.

Petrétei József (2016): *Magyarország alkotmányjoga 1: Alapvetés, alkotmányos intézmények*. [H. n.]: Kodifikátor Alapítvány.

Solti István (2019): Fából vaskarika? A Szabó–Vissy-ügy hatása a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésre. *Belügyi Szemle,* 67(1), 154–166. Online: https://doi.org/10.38146/bsz.2019.1.13

Staatsschutz- und Nachrichtendienst-Gesetz [Ausztria] (2025). Online: https://ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009486

Szabó Hedvig – Dobák Imre (2021): Az információs társadalom nemzetbiztonsága. *Nemzet és Biztonság,* 14(2), 93–110. Online: https://doi.org/10.32576/nb.2021.2.7

Tóth Tivadar (2001): Katonai szervezetek és a nyílt forrású információgyűjtés. *Repüléstudományi Közlemények,* 13(33), 65–86. Online: www.repulestudomany.hu/archiv/RTK_2001_2.pdf

Veld, Sophie in't. (2023): *Jelentés a Pegasus és azzal egyenértékű kémszoftverek használata tekintetében az uniós jog állítólagos megsértésének és az annak alkalmazása során állítólagosan elkövetett hivatali visszásságoknak a kivizsgálásáról (A9-0189/2023)*. Európai Parlament. Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0189_HU.html

Jogi források

32/2013. (XI. 22.) AB határozat. Online: https://njt.hu/jogszabaly/2013-32-30-75

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. Online: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.tv

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról. Online: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99500125.tv

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről. Online: https://njt.hu/jogszabaly/2009-155-00-00

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről. Online: https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200100.tv

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról. Online: https://njt.hu/jogszabaly/2017-90-00-00