

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Transzparencia vs hatékonyság, avagy a titkosszolgálati tevékenység bizottsági ellenőrzésének problémái.

1.Bevezetés

A hazai jogalkotás csak az 1989-90-es társadalmi és politikai rendszerváltást követően kapott arra lehetőséget, hogy a közigazgatás védelmi ágazatának garanciális rendszerét kidolgozza, és ezzel gátat szabjon a korábbi diktatórikus állami berendezkedés restaurációjának. Ehhez szükséges volt a korábbi évtizedekben olyan jogszabályok és intézmények létrehozására, amelyek megfelelő alapot biztosítanak egy olyan „nemzet-specifikus” kontrollrendszer számára, amelynek feladata, hogy a hagyományos rendészeti és honvédelmi igazgatási területek mellett kiterjedjen az előző rendszer stabilitását biztosító állambiztonsági szervezetre épülő nemzetbiztonsági szolgálatokra.

A különböző tudományterületek által civil kontrollnak nevezett struktúraszervező elv célja az állam fegyveres szervei feletti ellenőrzés olyan módon való megvalósítása, hogy ezek a szervek ne veszítsenek a hatékonyságukból, de ne is jelentsenek fenyegetést a demokratikus társadalmi értékekre. A titkosszolgálati tevékenység kontrolljának kérdése az 1970-es években jelent meg a nyugat-európai közgondolkodásban. Ebben az időszakban jöttek létre azok az ellenőrzéssel és irányítással kapcsolatos mechanizmusok, amelyek máig meghatározzák a kontrollrendszer intézményi képét.¹

A tanulmány célja annak igazolása, hogy szükség van a fegyveres szervek - köztük kiemelten a titkosszolgálatok - társadalmi ellenőrzésének rendszerére. Ennek érdekében betekintést enged a civil kontroll fogalmi meghatározásának problémájába, a mögötte húzódó elméleti kérdésekbe és a jelenlegi gyakorlatba hazai és külföldi példákon keresztül.

2.A parlamenti kontroll kialakulása

A parlamenti ellenőrzés rendszere a külső kontroll legtöbb garanciális elemet hordozó formája. Fontosságát az a különleges tulajdonsága adja, hogy, bár a törvényhozás - az ellenőrző

¹Dezső Lajos - HAJAS Gábor: *A NATO országok nemzetbiztonsági struktúrái*. Budapest, HVGORAC, 2000. 296.

tevékenységet leszámítva - független az ellenőrzése alá vont szervek működésétől, mégis képes megfelelő hatékonyságú vizsgálatok lefolytatására. A kontinentális jog államai elsődlegesen a törvényhozói ellenőrzésre építenek, ezzel szemben a „commonlaw” országai jogi tradíciójukból következően a bírósági kontrollt tekintik a szolgálatok feletti ellenőrzés legfontosabb eszközének.² Az első törvényhozói vizsgáló bizottságokat a commonlaw jogcsaládhoz tartozó országokban hozták létre. Ilyenek voltak az eseti bizottságokként működő Church-bizottság (1975-76) az Egyesült Államokban, a McDonald-bizottság(1977-81) Kanadában vagy a Hope-bizottság Ausztráliában (1976-77, 1984-85).³ Valamennyi bizottság feladata, a titkosszolgálatokkal kapcsolatos botrány kivizsgálása volt, amelyek felállításában komoly szerepet játszott a média általi nyomásgyakorlás. Míg a „commonwealth” jelentősebb államai már az 1980-as évek végére rendelkeztek valamilyen parlamenti vagy parlamenten kívüli szervvel, amely a egyes titkosszolgálatok tevékenységét ellenőrizte, addig az Egyesült Királyság ilyen szervezetet nem hozott létre. Ennek oka a Westminsteri-i típusú parlamentarizmusra vezethető vissza, mivel itt a törvényhozó testület munkáját jelentősen meghatározta a párt lojalitás.⁴ Robertson véleménye szerint ez a jelenség összefüggésben van azzal a tradicionális brit attitűddel, miszerint a titkosszolgálatok működése csak abban az esetben lehetséges, ha erről a tevékenységről a lehető legkevesebben tudnak⁵ (abszolút titkosság elve). Az Egyesült Királyságban a parlament az abszolút titkosság megóvása érdekében csak a költségvetés elfogadásának aktusával rendelkezett.⁶ Az egyetlen írott jogforrás sokáig az 1952-es „Maxwell Fyfe-Direction”, ami csak a polgári elhárítás tekintetében tisztázza a szolgálat és az irányításra jogosult belügyminisztérium jogviszonyát.⁷ Az első titkosszolgálati törvény megalkotása 1989-ben az Emberi Jogok Európai Bírósága (ECHR) által az ún. Wright-ügyben hozott ítéletére vezethető vissza.⁸ Az ECHR kimondta, hogy az Emberi jogok Európai Konvenciójának 8 cikkében deklarált magánszféra védelméhez fűződő jog csak a demokratikus állam védelme, vagy más nemzetbiztonsági okból korlátozható. A korlátozással szemben feltétel, hogy annak törvényi rendelkezésen kell alapulnia. Ennek a követelménynek a brit titkosszolgálati rendszer egyértelműen nem felelt meg, mivel a három polgári titkosszolgálat közül,

²TRÓCSÁNYI László: Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései és korunk jogrendszerei. In: TÓTH Judit -LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006. 49.; Hans BORN: *A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete. Kézikönyv Parlamenti Képviselőknek*. Genf, DCAF, 2003. 76.

³Peter GILL: *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after 11th*. Genf: 2003. 1.

⁴Marina CAPARINI: *Challenges of control and oversight of intelligence service in a liberal democracy*. Genf, DCAF, 2002. 7.

⁵Jelentősebb botrányok: Wilsom-affair, Profumo-affair, in: K. G ROBERTSON: *Accountable Intelligence - The British Experience*. England, University of Reading, 1993. 18-19.

⁶1977-óta jogosult a brit törvényhozás az éves költségvetéssel együtt a titkosszolgálatok elfogadására. A *Secret Service Vote* azonban nem tartalmazza részletes bontásban az összeg felhasználásának a módját, sőt szolgálatonként sem különíti el a költségeket. in: ROBERTSON i. m. 15.

⁷Ian LEIGH: *Oversight of Security and Intelligence in the U.K*. Oslo, DCAF, 2003. 1.

⁸ROBERTSON i. m. 137.

csak az MI-5 tevékenységét szabályozta és azt is csak belügyminisztériumi rendelettel. Ennek értelmében az ítélet alapján került elfogadásra a 1989. évi „Security Service Act”, ami máig szabályozza az MI-5 tevékenységét.⁹

Németországban a parlamenti ellenőrzés rendszerének kezdete 1956-ra nyúlik vissza. Ebben az évben alakult meg az ellenőrzési jogosítványok nélküli Parlamentarischen Vertrauensmännerngremium,¹⁰ amely 1978-ra már ténylegesen ellenőrzési jogosítványokkal rendelkező parlamenti kontrollkomisszióvá vált.¹¹ Ennek következtében a nyolcvanas években fogalmazódott meg egy radikális álláspont, mely szerint a titkosszolgálati tevékenység törvényi ellenőrzésnek és szabályozásnak köszönhetően nagymértékben ellehetetlenül,¹² azonban utóbbi tézis sem elméletben sem a gyakorlatban máig nem bizonyosodott be.¹³ Nem minden államban kap szerepet a törvényhozás a Titkosszolgálatok általános ellenőrzése felett. Franciaországban a parlament Lehallgatásokat Ellenőrző Bizottsága csak a titkos információgyűjtéssel összefüggően folytathat vizsgálatot. Így a szolgálatok más jellegű tevékenysége nem áll a törvényhozói kontroll alatt.¹⁴ Ennek hátterében az V. köztársaság alkotmányos rendszere áll,¹⁵ ugyanis a félprezidenciális kormányzati struktúrában a védelemi politika irányvonalának meghatározásáért és annak megvalósításáért a köztársasági elnök¹⁶ a felelős.¹⁷ A parlamenti ellenőrzés kapcsán látni kell, hogy az ellenőrzés alá vont szervek valamennyi államban speciális jogállásúak, ami jelentősen megnehezíti az eredményes vizsgálatok lefolytatását. További hátráltató tényező a titkosság követelménye, az ágazat szakterületi jellege és a többi állam felől ható kényszerítő körülmények.

3. Legitim tevékenység jogállami keretek között

Általános szabályozási megoldás, hogy a titkosszolgálatok a végrehajtó, és nem a törvényhozó hatalmat informálják közvetlenül a tevékenységükről. Emellett jogállami keretek között a hatalmi ágak elválasztásának elvéből fakadóan a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelezettsége is, a

⁹Vö. Petra ZWICKERT: *Az MI5-ös titkosszolgálat kilép a színre*. Officina Világévkönyv '94/95. Dortmund: Officina Nova, 1994. 343.; LEIGH (2003) i. m. 1.

¹⁰Norbert PÜTTER: *Die Dienste der Bundesrepublik. Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 2009/2. 18.

¹¹Wolbert SMIDT: *Kritik des Mehrpoligen parlamentarischen Kontrollsystems in Deutschland*. In Norbert RÖTTGEN - Amadeus WOLFF: *Parlamentarische Kontrolle, Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat*. Im Plenum, KAS, 2008. 48.; Otto DIEDERICH: *Geheimdienstliche Sumpfbüten. Bürgerrechte und Polizei/CILIP*, 2009/2. 23.

¹²Joachim SCHWAGERL: *Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, C.F. Muller, 1985. 293.

¹³Amadeus WOLFF: *Der nachrichtendienstliche Geheimschutz und die parlamentarische Kontrolle. Juristische Zeitung*, 2010/4. 180.

¹⁴DEZSŐ - HAJAS i. m. 305.

¹⁵PATAKI Zolt: *A francia honvédelem működési modellje és politikai kontrollja. SVKI Védelmi Tanulmányok*, 1997/19. 13.

¹⁶Uo. 13., 19.

¹⁷Más véleményen van FAQIN. Vö. Alain FAQIN: *Reform of the French Intelligence Services after the End of the Cold War*. Genf, DCAF, 2002. 6.

megfelelő módon történő ellenőrzési mechanizmusok kialakítása és azok működtetése. A törvényhozás, mint a képviseleti elven keresztül közvetlenül a választók által legitimált népképviseleti testület, politikai felelősséget visel a mindenkor regnáló kormányzati hatalommal szemben.¹⁸ Így a parlamenti kontroll egyben politikai ellenőrzés is,¹⁹ hiszen az ellenőrzés mércéje nemcsak a jogszerűség, a célszerűség, hanem a jogszabályokban lefektetett feladatkörök politikai értékelése is. Eltekintve a kisebb jelentőségű közvetett demokratikus eszközöktől, a parlamenti legitimáció egyben a legfontosabb demokratikus legitimációs vonal.²⁰ Ebben az értelemben a parlamenti ellenőrzés egy fontos kapocs a hatalommegosztás²¹ és a demokrácia elve között,²² ami mára elsősorban nem a bizalmatlanság kifejezése a végrehajtó hatalommal szemben, hanem sokkal inkább egy általános, még a különleges esetekben sem indokolandó hatásköre a parlamentáris demokráciáknak.²³ Így a kérdés nem olyan formában vetődik fel, hogy miért kellene egyáltalán a szolgálatokat ellenőrizni, hanem úgy, hogy miért maradhatna egyáltalán tevékenységük az ellenőrzés alól kivont terület?

A kérdésre két okból is nemleges válasz adható. Egyrészt a szolgálatok működését az érintettek a titkosság követelményéből adódóan nem (minden esetben) érzékelik. Így az állampolgárok ezen objektív körülmény miatt nem tudnak, - a törvény alapján - az őket megillető jogorvoslattal élni. Ez a ténybeli helyzet egyértelműen mutatja az utólagos bírói kontroll leggyengébb elemét, vagyis azt, hogy a bíróság generálisan csak az érintett kezdeményezésére járhat el a titkosszolgálati tevékenység utólagos ellenőrzése során.

A szolgálatok feletti ellenőrzést a gyakorlatban három olyan tényezőre lehet visszavezetni, amelyek valamennyi jogállamban érvényre jutnak:²⁴ 1. „A demokrácia a sarokköveként képes megelőzni az autokratikus hatalomgyakorlást”, mivel a végrehajtó hatalom a törvényhozó szervnek felelős. 2. „Nincs adózás képviseleti rendszer nélkül”, mert a védelmi ágazat jelentős költségvetési ráfordítást igényel. Fontos, hogy az állampolgárok érdekeinek védelme érdekében a parlament ellenőrizze a források felhasználását. 3. „A biztonsági és védelemi szektorra vonatkozó jogszabályok

¹⁸SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz, 2010. 50.; WOLFF (2010) i. m. 174.

¹⁹KISS Barnabás: *Alkotmányjogi alapismeretek*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009. 44.; WOLFF (2010) i. m. 176.

²⁰Vö. Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: Demokratische Willensbildung und Repräsentation. In Josef ISENSEE - Paul KIRCHHOFF: *Handbuch des Staatsrechts*. Band III, C.F. Müller, 2005. 31-54.

²¹Ld. Hatalmi ágak megosztása. In: TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In TOTH Judit - LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex, 2006. 118-121.; Hatalommegosztás elve. In: TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László - SCHANDA, Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, PPKE-JÁK, 2010. 59-62.

²²ÁDÁM, Antal: *Alkotmányjogi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris, 1998. 144.

²³Christoph GUSY (a): Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2008/2. 36.; SÁRI János (a): A hatalommegosztás és a társadalmi többségi elv. In KUKORELLI István: *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest, Osiris, 2007. 47.

²⁴BORN (2003) i. m. 26.; WOLFF (2010) i. m. 177.

megalkotásával” világosan és pontosan körülhatárolt jogi keretet teremt a szolgálatok működéséhez, és ezzel egyidejűleg korlátozza és támogatja a végrehajtó hatalom tevékenységét.

4.A lépcsőzetes nyilvánosság elve

A kezdetektől fogva parlamentarizmus egyik meghatározó tényezője a nyilvánosság elve, ami természetesen érvényes a mindenkori parlamenti bizottságok munkájára is. Azonban az általunk vizsgált terület éppen abban mutatja a legnagyobb eltérést, hogy - a szolgálatok működésének alapvető jellemzője - a titkosság miatt, a nyilvánosság elve csak korlátozva érvényesülhet.²⁵ A szolgálatok tevékenysége jelentős részben minősített adat.²⁶ Így annak megismerésére csak korlátozott személyi kör jogosult. Ezért kell megteremteni ezek megismerésére az ellenőrzésben résztvevő szervek felhatalmazását. A jogállamiság²⁷ és a hatalmi legitimáció szempontjából a kérdés úgy tehető fel, hogy a nyilvánosság korlátozása befolyásolja-e a parlamenti kontroll legitimációs erejét és a titkosság pedig miként hat az ellenőrzés színvonalára?²⁸ Kiindulópontként hangsúlyozni kell, hogy amíg a törvényalkotó alkotmányos módon többségi akarattal dönt a szolgálatok felállításáról és működéséről, az nem lehetséges, hogy éppen a parlament ellenőrző tevékenysége vezessen a szolgálatok működésének hátráltatásához vagy érdemben ellehetetlenítéséhez.

A parlamenti kontrollnak képesnek kell lennie politikai ellenőrzés megvalósítására, de nem lehet politikai döntéshozó szerepe. Ugyanakkor parlamenti ellenőrzésnek azért kell olyan hatékonynak lennie, hogy a mindenkori ellenzék számára biztosítsa a lehetőséget, hogy a kormányt megillető irányítással összefüggő hatáskörök hiányában is közreműködhessen az ellenőrzésben akár annak a későbbiekben bemutatásra kerülő eszközeivel akár módosító javaslatok megfogalmazásával, a szolgálatokkal kapcsolatos területeken.²⁹ Követendőnek tartjuk a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (BVerfG) ítéletét, amelyben kimondta, hogy alapvetően titkos információval mind a Szövetségi Kormány, mind a Szövetségi Gyűlés rendelkezhet.³⁰ Ugyanakkor a kormány mindaddig visszatarthatja az információt, amíg törvényhozás nem tesz meg minden tőle telhető lépést - a

²⁵Maximilian BAIER: *Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste und deren Reform*. Hamburg, Kovac, J., 2009. 49.; WOLFF (2010) i. m. 176.

²⁶HAJMA Lajos: A hírszerzés múltja, jelene, és jövője. *Hadtudomány*, 1993/4. 49.

²⁷Ld. Szemléltető „Tízparancsolat” In: KOLLÁTH György - LEGÉNY Krisztián: *Alkotmányos szabályozás, közjogi rendszerváltozás*. In TOTH - LEGÉNY i. m. 84.

²⁸Vö. Jörg SCHIDT: *Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle*. Berlin, Duncker&Humblot, 2007.

²⁹WOLFF (2010) i. m. 176.

³⁰BVerfG, Beschluss vom 17.06.2009-2 Bve 3/07, 130. pont

kormány igényeinek megfelelően - a titkosság megfelelő szintű garantálásához.³¹ Ezt a megoldást hívhatjuk lépcsőzetes nyilvánosság³² elvének, ami vegyíti a titkosság és a nyilvánosság összeütközéséből eredő konfliktust. A lépcsőzetes nyilvánosság a parlamenti kontroll legitimációs erejét csökkenti ugyan, mivel fennállhat a nyilvánosság teljes kizárása is, ugyanakkor ez nem kell, hogy a parlamenti kontroll eredményességét érdemben befolyásolja. A legfontosabb, és egyben a legnagyobb kihívás a kontrollal kapcsolatban, esetről estre eldönteni, hogy a nyilvánosság elve vagy titok védelme kerüljön-e előtérbe. Hiszen a titkosság nem a szolgáltok privilégiuma, hanem jogszerű tevékenységük feltétele, ami egyes esetekben a jogállami értékek érvényesülése érdekében háttérbe kell hogy szoruljon.³³ Ennek eldöntésében segíthet az itt felsorolt 10 pont is: 1. Milyen mértékben kapcsolható a titkos információ az információ megszerzőjéhez? 2. Az információ alapján mennyire és milyen következtetéseket lehet levonni a szolgálatok felépítéséről, munkamódszereikről, és esetleg a konkrét műveletekről? 3. Milyen formában vagy módon jelenik meg a szolgálatok munkája a nyilvánosság előtt? 4. A szolgálatok által titkosan kezelt adatok ilyen jellegű minősítését mennyiben támasztják alá jogi és jogon túli indokok? 5. Mennyire kezelték szakszerűen a titkos információt a szolgálatok? 6. Hányan ismerik és hányan találkozhattak az információval a szolgálatok szervezetrendszerén belül? 7. Áll-e kapcsolatban a megszerzett információval más állam szövetséges szolgálata? 8. Mennyiben kötelezett az információt felhasználó szolgálat a szövetséges szolgálattal szemben? 9. Érintettek-e privát szolgálatok az információval kapcsolatban? 10. Kapcsolhatók-e alapjogi sérelmek az információhoz és ha igen, milyen mértékben? Megállapítható, hogy egy „transzporens titkosszolgálat” megteremtése az intézmény természetéből kifolyólag nem lehetséges, ugyanakkor egy jogállamban ellenőrizetlenül működő szolgálatok sem létezhetnek. Mára a parlamenti kontroll perspektívájából vizsgálva a tevékenységet már nem az a kérdés, hogy vajon lehet-e, hanem az, hogy hogyan lehet a szolgálatokat érintő ellenőrző mechanizmusokat egy megfelelő egyensúlyi állapotban³⁴ kialakítani.³⁵ Valamennyi tényezőt figyelembe véve egy állam parlamenti ellenőrzési mechanizmusai akkor hatékonyak, ha 1. ha a jogszabályok biztosítják az ellenőrzési funkciót és annak kereteit, 2. megfelelő források és

³¹WOLFF (2010) i. m. 179.

³²Vö. „Das Prinzip der abgestufte Öffentlichkeit“ In: Christoph GUSY (b): *Parlamentarische Kontrolle der Geheimdienste im demokratischen Rechtsstaat - die Aufgabenverschiebung der Nachrichtendienste*. In Norbert RÖTTGEN - Amadeus WOLFF: *Parlamentarische Kontrolle, Die Nachrichtendienste im demokratischen Rechtsstaat*. Im Plenum, KAS, 2008. 22.

³³WOLFF (2010) i. m. 177.

³⁴Az egyensúlyi állapotról tágabb értelemben in SÁRI (2007a) i. m. 48.

³⁵GUSY (2008a) i. m. 38.; bővebben: Michael BRENNER: *Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat: Zwischen geheimdienstlicher Effizienz und rechtsstaatlicher Kontrolle*. Baden-Baden, Nomos, 1990.

szakértelem áll rendelkezésre az ellenőrző oldalán, 3. megvan a megfelelő politikai akarat az ellenőrzés lefolytatására.

5. Bizottsági ellenőrzés

A parlamenti kontroll leghatékonyabb formája a bizottsági ellenőrzés,³⁶ amely képes a titkosságból és a nyilvánosságból eredő konfliktust csökkenteni és a gyakorlat alapján hatékonyabban működni, mint más ellenőrzési eszközök.³⁷ A bizottsági kontroll rendszerének kialakítását minden államban befolyásolja törvényhozás szerkezete valamint az a jogpolitikai szándék, hogy a jogalkotó mekkora szerepet szán a bizottságnak. Az első tényező meghatározza, hogy mennyi és milyen összetételű bizottság jön létre, aminek a végrehajtó hatalomtól való függetlenség szempontjából van jelentősége. A második tényező a bizottság hatásköreinek meghatározása szempontjából bír jelentőséggel. Az államok törvényhozásának szerkezete szempontjából a kamarák száma az irányadó. Mivel Magyarországon az Országgyűlés egy kamarával rendelkező testület, a bizottsági ellenőrzés két szervének - Nemzetbiztonsági Bizottság (NbB) és a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság (HRB) - tagjai ebből az egy kamarából kerülnek jelölésre.³⁸ Azokban az országokban, ahol két kamarás a törvényhozás több szervezeti megoldás létezik. A Német Szövetségi Köztársaságban csak Szövetségi Gyűlésnek van ellenőrző bizottsága,³⁹ amíg az USA-ban a Szenátusnak és a Képviselőháznak is külön bizottsága van,⁴⁰ az Egyesült Királyságban a Lordok Háza és a Képviselő Ház közös bizottsággal rendelkezik.

A szervezeti különbségeken túl az egyes országok bizottságainak feladatrendszere és hatáskörei jelentős eltéréseket mutatnak. Kutatásaink alapján a bizottságok feladatrendszerük alapján két csoportra oszthatóak. Egyrészt lehetnek általános ellenőrzési hatáskörrel rendelkező tipikus bizottságok, amelyek az ellenőrzés érdekében széles körű jogosítványokkal rendelkeznek, másrészt létezhetnek atipikus bizottságok, amelyek csak valamely speciális tevékenységgel kapcsolatban rendelkeznek kizárólagos ellenőrzési jogosítványokkal. Az ellenőrzésben résztvevő bizottságok száma sem lehet parttalan. Romániában a szocialista rendszer összeomlását követően a

³⁶Ld. Bizottsági rendszerek. In SZENTE i. m. 108-138.; Parlamenthez kapcsolódó szervek. In TÓTH (2006) i. m. 137-138.; Áts, Bence: Főbizottságok. In NAGY Csongor - PAPP Imre - SEPSI Tibor: *Parlamentek Európában. Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok*. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2003. 74-96.; KOÓS, Gábor - NAGY Lajos: A szakbizottságok, eseti és vizsgálóbizottságok. in NAGY - PAPP - SEPSI: i. m. 97-110.

³⁷SZENTE i. m. 365.

³⁸KISS (2009) i. m. 48-49.; Az Országgyűlés bizottsági rendszere ld. DEZSŐ Márta - KUKORELLI István: Az Országgyűlés. In KUKORELLI i. m. 368-369.; KILÉNYI Géza: Az Országgyűlés. In KILÉNYI Géza - HAJAS Barnabás: *Fejezetek az alkotmányjog köréből - magyar államszervezet*. Budapest, Szent István Társulat, 2008. 25-26.

³⁹Ld. Erik HANSALEK: *Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung im Bereich der Nachrichtendienste*. Frankfurt am Main, Kölner Schriften zu Recht und Staat, 2006.

⁴⁰SMIDT i. m. 48.

korábbi Securitate feldarabolásával egy erősen decentralizált titkosszolgálati rendszer jött létre. A szolgálatok feletti demokratikus kontroll megvalósítása érdekében négy állandó bizottságot hatalmaztak fel ellenőrzési jogosítványokkal. Ezek a saját működési területükkel összefüggésben mind a hét szolgálat vonatkozásában eljárhatnak.⁴¹ További két állandó szakbizottság végzi el a két legnagyobb, közvetlen elnöki irányítás alatt álló szolgálat - SIE és SRI - ellenőrzését.⁴² A bonyolult bizottsági struktúra legnagyobb hátránya, hogy a jogalkotó nem hozta létre köztük az együttműködés lehetőségét és a nagyszámú tag miatt nő az információk veszélyeztetettsége.

5.1. Tipikus bizottság

A Nbb hatáskörei tükrözik a titkosszolgálati tevékenységet felügyelő bizottságok legfontosabb ellenőrzési jogosítványait. 1. bizottsági meghallgatás, 2. iratbetekintéshez való jog, 3. ajánlás a főigazgató jelöltekről, 4. közreműködés a panasz kivizsgálásában, 5. költségvetési ellenőrzés. Természetesen a hatáskörök egyes részjogosítványai eltérhetnek egymástól, ami jelentősen befolyásolja az ellenőrzés eredményességét. A legtöbb országban elválik egymástól az általános tevékenységgel és az operatív tevékenységgel kapcsolatos jogosultságok köre. A brit Intelligence and Security Committee (ISC) ellenőrzési joga csak a szolgálatok általános tevékenységre terjed ki. Ugyanakkor máig vitatott, hogy a törvény rendelkezése felhatalmazza-e a bizottságot a konkrét ügyek megismerésére és az azzal kapcsolatos vizsgálat lefolytatására.⁴³ A vita alapját Lord Denning Profumo-ügyben hozott ítélete képezi.⁴⁴ Az ítélet rendelkezéseit a bizottsági kontroll ellenzői úgy értelmezik, hogy a miniszterelnök és miniszterek eszköztelenségének köszönhetően nem válik lehetővé a konkrét ügyek ellenőrzése. Ennek eredményeként a szolgálatok tevékenysége depolitizált maradt. Az ISC hatásköreinek meghatározott ügyekre való kiterjesztése lehetővé tenné az esetleges politikai befolyásolást, ennek elkerülése érdekében az ISC csak a titkosszolgálatokból származó jelentésekből tájékozódik.⁴⁵ Szemben a brit gyakorlattal az Egyesült Államok kongresszusi bizottságai széles ellenőrzési jogosítványok keretében konkrét ügyben eljárhatnak és bárkit megidézhetnek a bizottsági meghallgatásra. Az 1947-es Nemzetbiztonsági törvény alapján az elnök köteles a titkosszolgálatok bármely tevékenységéről tájékoztatni a bizottságot.⁴⁶ A törvény kifejezetten rendelkezik a

41Florina MATEI: Romania's Intelligence Community. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. 2007/20. 636.

42Uo.

43LEIGH i. m. 13.

44ROBERTSON i. m. 18.

45LEIGH i. m. 13.

46National Security Act of the USA (1947) § 413a.

tájékoztatási kötelezettségről illegális tevékenységek és az azok megakadályozására tett lépésekről. Az információk napi áramlását a DNI személye biztosítja, aki a titkos akciókkal kapcsolatban is köteles eleget tenni az ellenőrző bizottság tagjai által kért tájékoztatásnak.⁴⁷ Az 1995.évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nb tv) 14 § (2) szerint a miniszter a Szolgálatok „általános tevékenységéről” rendszeresen, de legalább félévente tájékoztatja az NbB-t. A miniszter rendes beszámolója tartalmazza a főigazgató jelentését. Természetesen lehetőség van a főigazgató vagy a Szolgálatok hivatalos állományú tagjainak személyes meghallgatására. A törvény 16§-ban lefektetett forrás és módszer védelmének elvével összhangban, a bizottság jogosult konkrét ügyben is a szükséges információk igénylésére. Továbbá a Szolgálatok irányításáért felelős miniszter jogosult törvényi felhatalmazás alapján a Szolgálatok tevékenységével összefüggő egyedi ügyekben elkövetett jogsértések kivizsgálására. A miniszteri vizsgálat az Alaptörvény XXV. cikkében meghatározott jog alapján indul.⁴⁸ A vizsgálat szabályairól a törvény nem egy cím alatt rendelkezik, hanem azon rendelkezéseivel összefüggésben, amivel kapcsolatban a panasz előterjesztető. Az egyes eljárásokat a panasz benyújtására jogosult személy jogállása alapján lehet megkülönböztetni.⁴⁹ Két esetben az NbB utólagos ellenőrzési funkciót kap az elsőfokú eljárást lezáró határozat felett. A „nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy panaszának” és a „hivatásos szolgálati jogviszonnyal rendelkező személy panaszának” kivizsgálását követően. A két eljárás közt lényeges különbség, hogy amíg a törvény 27 § (4) bekezdésében szabályozott esetben a miniszter a vizsgálat eredményéről a bejelentőt és a bizottságot köteles tájékoztatni, addig a 72 § (3) bekezdése szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos panasz miniszteri vizsgálatát követően van csak lehetősége az ellenőrzés alá vont személynek, hogy panaszát és a vizsgálat eredményét az NbB-vel ismertesse. A törvényi különbség a jogsértés eltérő súlya miatt indokolt. Mivel a Szolgálat tagja által előterjesztett panasz alapja a Szolgálat jogsértő működése, a panasz előterjesztésekor a jogellenes tevékenység már folyamatban van, vagy már befejeződött. Ezzel ellentétben a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá vont személy panaszában az ellenőrzés által feltártak hibás, vagy hiányos volta az ellenőrzés végzőjének szakmai - nem jogi - felelősségének kérdéseit vetik fel

Korábban már utaltunk rá, hogy a jelenleg hatályos német szabályozás alapját képző PKGrG lényeges módosításokon esett át a '70-es évek óta. Ezeknek célja, hogy a parlamenti ellenőrzést

⁴⁷National Security Act of the USA (1947) § 413b.

⁴⁸Magyarország Alaptörvénye XXV. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

⁴⁹Vö. Nemzetbiztonsági tv 27§ (4), 37§, 38§, 68§

olyan módon erősítése, hogy ne okozzon olyan zavarokat, amik miatt a szolgálatok ne tudnának megfelelni a legújabb kor kihívásainak.⁵⁰ A módosítás szükségességét jelezte, hogy a jogtudomány képviselői mellett a kormány koalícióhoz kapcsolódó politikusok, korábbi szolgálati vezetők és maga Kontrollgrémium tagjai is reform javaslatokat fogalmaztak meg.⁵¹ Talán az egyik legelőremutatóbb és egyben a nemzetközi gyakorlatban egyedülálló újítás, hogy a kormány és a grémium között jogvita eldöntésére, mint hatalmi ágakon kívüli tényező, a Szövetségi Alkotmánybíróság jogosult.⁵² A német parlamenti struktúrában a bizottság „grémiumként” (és nem Kommission-ként) történő kialakításának következménye, hogy a testületen belül a mindenkori parlamenti kisebbség jogosítványai jóval kisebbek, mint egy Kontrollkommission esetén. Így azonban meg kell állapítsuk, hogy a Kontrollgrémium arra nem megfelelő, hogy a Szövetségi Gyűlésben megjelenő véleményeket arányosan leképezze.⁵³

A Kontrollgrémium tájékoztatása negyedéves periódusokban történik és a Szövetségi Kormány köteles a PKGrG 15-ban említett titkosszolgálatok tevékenységéről tájékoztatást adni.⁵⁴ A konkrét ügy miatti vizsgálatok esetén a testület az információt a Szövetségi Kormánytól igényelheti. Ezt egészíti ki az a további változás, hogy az Kontrollgrémium információs rendszere kétszintű lett, mert amennyiben a kormány kötelezettségének nem tesz eleget, lehetőség van önálló információs jogosítványok igénybevételére is.⁵⁵ Ide kapcsolódó újabb jogosítványa a bíróságok és hatóságok által nyújtott hivatali segítség intézménye,⁵⁶ szakértő igénybevétele, vagy a parlamenti frakciók munkatársainak részvétele az ülésen.⁵⁷ Különösen ez utóbbi jogosultság tekinthető a titkosság szempontjából kétségesnek,⁵⁸ mivel olyanokkal bővül a titkos információk birtokosainak köre, akik még a törvényhozásnak sem a tagjai.⁵⁹

A Nb tv-től eltérően a PKGrG lehetővé teszi, hogy a titkosszolgálatok tagjai a jogsértő működést közvetlenül a grémiumnak jelentsék. A bejelentőt a törvény kifejezetten mentesíti a szolgálati jogviszonyból eredő jelentéstételi kötelezettsége alól. Az állampolgárok titkos információgyűjtéssel

⁵⁰Enrico BRISSA: Militärischer Auslandsgeheimdienst der Bundeswehr? *Die Öffentliche Verwaltung*, 2011/10. 392.; WOLFF Amadeus: Die Grenzverschiebung von polizeilicher und nachrichtendienstlicher Sicherheitsgewährleistung. *Die Öffentliche Verwaltung*, 2009/15. 598.

⁵¹Vera CHRISTOPEIT - Amadeus WOLFF: Die Reformgesetze zur parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2010. 78.

⁵²BAIER i. m. 111.

⁵³CHRISTOPEIT - WOLFF i. m. 92.

⁵⁴Stephan BLANCKE: Auslandsaufklärung als Risikoperzeption Konkurrenzverhältnis Bundeswehr - BND? In Guido KORTE: *Aspekte der nachrichtendienstlichen Sicherheitskultur*. Brühl, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, 2005. 38.

⁵⁵BGBL. IS. (2346) 2009, Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (PKGrG) 55 (1)-(3)

⁵⁶PKGrG 55 (4)

⁵⁷Vö. Wolf-Dieter NARR: Deformation durch Information. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 2006/2. 68.; Martin BECK: Reform im Zeichen der Modernisierung. *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 2008/2. 44.

⁵⁸CHRISTOPEIT - WOLFF i. m. 95.

⁵⁹PKGrG 11§

kapcsolatban tudomásukra jutott jogsértéseket a Szövetségi Gyűlés hivatalánál jelenthetik be. A panaszt a hivatal azonnal megküldi kivizsgálás céljából a parlamenti Kontrollgrémiumnak. A testület az általuk lefolytatott vizsgálatok eredményeiről a törvényhozást tájékoztatja, amit a - választási ciklusokhoz igazodva - ciklus közepén és végén köteles megtenni. Mindazokban az esetekben, ahol a Szövetségi Kormány nem működik együtt a grémiummal, haladéktalanul tájékoztatni kell a Szövetségi Tanácsot.⁶⁰

A brit és az argentin bizottságok esetében közös jellemzőként állapíthatjuk meg, hogy kettős jelentéstételi kötelezettségük van, hiszen az elvégzett vizsgálatról a törvényhozás mellett tájékoztatniuk kell a kormányt is. Ezt a kettős tájékoztatást az argentin törvény⁶¹ kifejezetten előírja.⁶² Ezzel szemben a brit ISA kötelező évi jelentése kapcsán nagyobb szerepet kap a miniszterelnök, akinek a hozzájárulását kell kérni a jelentés parlamentnek történő megküldése előtt. A miniszterelnök jogosult a bizottsághoz címzett „leveleiben” meghatározni, azoknak az információknak a körét, amelyek biztonsági okokból védettnek számítanak és azok közzétételéhez nem járul hozzá.⁶³ Bármely esetben a miniszterelnök véleményét kell irányadónak tekinteni. Ilyen vitatott terület volt a költségvetés ismeretének módja. Ugyanis a bizottság követelte az egyes szolgálatok évi költségvetési keretének különálló alfejezet formájában történő ismertetését, mivel a korábbi gyakorlat ezt egy közös fejezet formájában tette elérhetővé.⁶⁴

5.2. Atipikus bizottság

Atipikus bizottságok, melyek a hatáskörükbe tartozó titkosszolgálatok tevékenységét csak egyes, törvény által kiemelt szempontok alapján ellenőrzik. A HRB besorolása a fent leírt két bizottsági típusba nem egyértelmű. Ennek oka, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat speciális jogállásával van összefüggésben (mivel nem áll a vezérkar irányítása alatt, de a Magyar Honvédség alakulata), aminek eredményeként a NbB és a HRB egyidejű felügyelete alatt áll. A HRB „az ország védelmi képességének szemszögéből, mint a honvédelmi miniszter irányítása alatt álló, védelmi feladatok speciális területét ellátó szervet vizsgálja a katonai szolgálatot.”⁶⁵ Ezzel a feladatkörével összefüggésben az Nb tv 17 § (1) három hatáskört nevesít. A felsorolásból megállapítható, hogy a HRB a vizsgálatait honvédelmi-szakmai tárgykörökre

⁶⁰PKGrG 13§

⁶¹Ld. Act 25.520 Intelligence Law of Argentina

⁶²E. E. ESTEVEZ: *Executive and Legislative oversight of the Intelligence System in Argentina*. Oslo: DCAF, 2003. 22.

⁶³1994. Intelligence Service Act (ISA) 10 § (6)-(7)

⁶⁴LEIGH i. m. 13.

⁶⁵Izsa Jenő - SZILÁGYI Zsolt: A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzésének elvi és gyakorlati kérdései. *KBH-Szemle* 2007/3. 20.

folytathatja le. Nem rendelkezik olyan széles ellenőrzési felhatalmazással, mint az NbB, amely kizárólagos hatáskörében eljárva jogosult például a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos eljárások (különösen a panasz kivizsgálása tárgyában hozott határozatok miatti) lefolytatására. Ez alapján kijelenthetjük, hogy a szolgálatok ellenőrzése szempontjából a HRB olyan atipikus bizottság, amely az ellenőrzési tevékenységét nem valamely nemzetbiztonsági feladatkörre, hanem honvédelmi szakmai szempontokra koncentrálni végzi. A tipikus és az atipikus bizottságok közti feladatmegosztás jellemző példája a német PKGr és a G 10 Kommission által alkotott ellenőrző struktúra. A bizottságok felállításáról a német Grundgesetz (GG) rendelkezik. Az általános hatáskörű PKGr kapcsán írja elő, hogy a Bundestag köteles létrehozni olyan bizottságot, amely lehetővé teszi a titkosszolgálatok ellenőrzését.⁶⁶ A G 10 létrehozására a Bundestag-ot a GG 10§-a hatalmazza fel. A rendelkezés rögzíti az alaptörvényben a levéltitkokhoz, postai és távközlési titkokhoz fűződő alapvető jogokat. A 10 § (2) alapján ezek a jogok csak törvénnyel korlátozhatók. A korlátozást bíróság helyett törvényhozás által kinevezett szerv vizsgálja felül, így a G 10 kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a titkos információgyűjtés külső engedélyezésére mind a három szolgálat vonatkozásában Ennek szabályait az ún. G 10 Gesetz (G 10G) tartalmazza.⁶⁷

A bizottság tagjait a Szövetségi Gyűlés választja, akik közül az elnökkel szemben követelmény, hogy bírói képesítéssel rendelkezzen.⁶⁸ A jelölteket a Szövetségi Kormány a kinevezésük előtt meghallgatja. Az ülésezésének rendjét, amelynek minimum havi egy alkalmat kell tartalmaznia, a kormány és a PKGr is előzetesen jóváhagyja.⁶⁹ Feladata, hogy a GG 10 §-ban deklarált jogok megsértésével és korlátozásával történő titkos információgyűjtést engedélyezze. Emellett felügyeli, hogy a titkosszolgálatok a személyes adatokat a német adatvédelmi előírásoknak megfelelően kezelik-e. Ennek érdekében a szövetségi minisztériumok és a szolgálatok az egymásközi adatszolgáltatásról havonta tájékoztatják a bizottságot.⁷⁰ Amennyiben a G 10 valamilyen szabálytalanságot állapít meg, nem maga jár el, hanem értesíti az adatvédelmi biztost.⁷¹ A jogkorlátozó adatgyűjtésre vonatkozó engedélyt nem a titkosszolgálatok, hanem az irányításra jogosult szövetségi minisztériumok kérelmezik. Tekintettel a bizottság ülésezésének rendjére, amennyiben a kérelemben szereplő intézkedés halaszthatatlan és a célzott információt más

⁶⁶Grundgesetz 45 /D §

⁶⁷Gesetz zur Beschränkung des Brief, Post und Fernmeldegeheimnisses (G 10G) BGBl 29.6.2001

⁶⁸G 10G 15§ (1)

⁶⁹G 10G 15§ (4)

⁷⁰G 10G 15§ (6)

⁷¹G 10G 15§ (5)

forrásból nem lehet megszerezni, az adatgyűjtés megkezdhető az engedély hiányában is, a bizottság egyidejű értesítése mellett.⁷²

6.Összegző megállapítások és következtetések

A titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése kapcsán nem felejtethjük el, hogy az általunk vizsgált tevékenységnek olyan szükségképpen jellemzői gátolják meg a kontroll mindenre kiterjedő, maradéktalan érvényesülését, amelyek hiányában a legfontosabb védett érték, a szolgálatok által védelmezett állam léte kerülhetne veszélybe. A post-bipoláris korszakban jelentkező új típusú fenyegetések hatására a titkosszolgálati tevékenység globális jellegűvé⁷³ vált. Az egyes állami szolgálatok között minőségi és mennyiségi szempontból is folyamatosan nő az együttműködés. Így kialakul egyfajta aszimmetrikus helyzet a globalizálódott tevékenység és annak nemzetállami szintű ellenőrzése között. Ennek következtében kérdéses, hogy a hagyományos parlamenti kontroll mechanizmusok képesek-e elérni céljukat.⁷⁴ Egyesek a szolgálatok hatékonyságának növelése és a kontroll maximalizálása érdekében az európai államoknak azt a javaslatot teszik, hogy a nemzetállami szinten túllépve hozzanak létre közös titkosszolgálati szerveket az Európai Unió szerveiként, feloldva ezzel a térség államai közt folyamatosan megújuló feszültségeket. A szerződéses együttműködés megvalósítása a szuverén államok közt már régóta ismert megoldás az általunk vizsgált területen, azonban egy közös titkosszolgálati szervezet kiépítése szupranacionális szinten nóvum lenne.⁷⁵ Ez ellen szól a titkosszolgálati tevékenységgel kapcsolatos konzervatív felfogás, amely ellenérvként hozza, hogy a jelenleg működő struktúrák is kialakítják a nemzetközi együttműködés rendszerét. Az ennél szorosabb együttműködés keretében, amelyben a titkosszolgálatok irányítását elválasztjuk az állami végrehajtó hatalomtól, jelentősen csökkentjük az állam érdekérvényesítő képességét. Kérdés, hogy egy ilyen állam mennyiben szuverén? Véleményünk szerint a parlamenti ellenőrzés problémájára az utóbbi megoldás kitérő választ ad. Tényleges megoldást jelenthet egyrészt az egyes nemzeti parlamentek bizottságai közti együttműködés rendszerének kialakítása. Különösen nagy jelentőséggel bírna, ha a post-szocialista és a fejlődő, valamint a már „kialakult kontroll rendszerrel rendelkező” államok között létrejönne valamilyen párbeszéd, ami lehetőséget biztosítana a tapasztalatok megosztására. Példaként

⁷²G 10G 15§ (6)

⁷³Vö. Ulrich BECK: *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1997.

⁷⁴Richard ALDRICH: *Global Intelligence Cooperation versus Accountability: New Facets to an old Problem in intelligence and National Security*. London, Taylor & Francis Group, 2009. 35.

⁷⁵Thorsten WETZLING: *European intelligence governance and democratic accountability*. Genf, 2007. 7.

említhető a „International Intelligence Review Agencies Conference”, melyet először 1997-ben Camberrában rendeztek meg és kifejezetten a főszemlélők (IG) hagyományosnak mondható parlamenti bizottságok melletti alkalmazásának lehetőségeivel foglalkoztak a résztvevő országok.⁷⁶ Tovább növelné a nemzeti kontroll rendszerek hatékonyságát a common law és a kontinentális jog országaiban kialakult, a tanulmányban bemutatásra került intézmények együttes alkalmazásának megteremtésére.

⁷⁶ALDRICH i. m. 36., 37.