

---

---

# Szabályozott felderítés – titkosított büntetőeljárás

Finszter Géza\*

---

a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (továbbiakban Be.) Hatodik Része a „*Leplezett eszközök*” címet viseli, ami utalás a büntetőeljárás új szabályozási tárgyára, *a titkos erővel, eszközökkel és módszerekkel folytatott bűnüldözési célú felderítésre*. Merész elhatározás, mert egyfelől kérdés, hogy hagyományos titkosrendőrségi tevékenység elviseli-e a büntetőeljárás szabályozás publikusságát és garanciális korlátait, másfelől a büntetőeljárás szellemisége elviseli-e a felderítés rejtőzködő természetét és a rendőri hatalom korlátlanágát?

## 1. A titkosrendőri munka tartalmáról

A titokban történő felderítés az államok hatósági hatalmának titokban történő működtetése. Amikor a jogalkotó úgy döntött, hogy ennek a nagyon összetett és a nyilvánosságot nehezen tűrő világnak egy szeletét a büntetőeljárás részévé teszi és az eljárási kódexben szabályozza, olyan megnevezést keresett, ami különbözik a rendészeti közjogban megszokott és a korábbi eljárási törvényekben használt terminológiáktól, de mégis világosan utal a jogintézmény lényegére, a titokban folytatott bűnüldözésre. A *leplezett eszközök* kifejezés mindkét követelményt teljesíti.

Minden legitim (a társadalom védelmét szolgáló és törvény által szabályozott) titkosrendőri akció *információszerzés*. Az információ címzettje szerint lehet a szűkebb értelemben felfogott *felderítés*, amelyben a megszerzett ismeret az eljáró szerv saját tudásának gyarapítására szolgál, és lehet *bizonyítás*, amikor a megszerzett ismeret a meggyőzés forrása, a valóságról szerzett olyan tudás, ami kormányzati hatalom, a közigazgatási hatóságok, az ügyészség vagy a bíróságok döntéseikhez nélkülözhetetlen.

A felderítés – a hatályos hazai jog szerint – folytatható *bűnüldözési-, nemzetbiztonsági-, rendészeti-, terror-elhárítási- és belső védelmi* célból. A Be. kizárólag a büntetőeljárásban teljesített bűnüldözési célú felderítés rendjét

---

\* Professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

határozza meg. (Bűnüldözési célú felderítést folytathatnak nemzetbiztonsági szolgálatok, de azt nem a Be., hanem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szabályozza. Speciális jogállása van a Terror-elhárítási Központnak, amely bűnüldözési célú felderítést folytathat a Be. szabályai szerint, de eljárhat ugyanilyen céllal a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szabályai alapján is!)

*Bűnüldözési cél* az állam büntető igényének érvényesítése a büntető igazságszolgáltatás útján az elkövetővel szemben, az általa elkövetett bűncselekmény miatt.

*Nemzetbiztonsági cél* az ország függetlenségének és alkotmányos rendjének védelmét szolgáló állami intézkedések eredményessége.

*Rendészeti cél* a jogsértések megelőzését, megakadályozását, megszakítását, a közrendet és a közbiztonságot védelmező rendészeti hatósági intézkedések megalapozása.

*Terror-elhárítási cél* a terrorcselekmények megelőzése, megakadályozása, megszakítása, a terrortámadás felszámolását szolgáló hatósági intézkedések előkészítése.

*Belső védelmi cél* a törvényben meghatározott, kiemelt jelentőségű hivatalok és hatóságok személyzetének védelme és ellenőrzése.

Demokratikus jogállamban az előbbieken felsorolt legális célokért folytatott titkosrendőri munka jogi szabályozására olyan mértékben van szükség, hogy az garantálja a legális céltól történő eltérés tilalmát, juttassa érvényre az alapvető személyiségi jogok korlátozásakor a szükségesség és az arányosság elvét, és azt, hogy a titkosrendőri eszközök ne legyenek felhasználhatóak a politikai hatalom erőszakos megszerzésére vagy megtartására. A törvény ereje megakadályozhatja az illegitim beavatkozásokat, amelyeknek célja nem a valóság feltárása, hanem annak eltorzítása.<sup>1</sup>

## 2. A rendőrállam

A titkosrendőri tevékenység egyidős az állammal. Amikor a 17. század végére Európa feudális birodalmi elindultak az eredeti tőkefelhalmozás és a szabad piacgazdaság útján, ellentmondásos helyzet alakult ki. Párizsban, Berlinben, Szentpéterváron és máshol rendőrhivatalok alakultak, a rendőrködés hivatássá lépett elő, anélkül, hogy e hivatalok tevékenységét jogi előírások korlátozták volna. A rendészeti hatóság a közigazgatás első olyan formája volt, amelyre jellemző, hogy közügyet szolgál és ennek érdekében legitim erőszakot is alkalmazhat. Részletező garanciák ezt a hivatali működést sokáig nem rendezték. Elegendőnek tartották az általános felhatalmazást (generális klauzula), ami úgy szólt, hogy a rendőrség tegyen meg mindent a jó és helyes közrend fenntartása érdekében.

A német közjogász, Sonnenfels ekként fogalmazott: „A rendőrség köteles pontosan tájékozódni valamennyi rend és közület erejéről, hogy a tájékozottság

<sup>1</sup> KIRÁLY Tibor: *Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból*. ELTE ÁJK, Budapest, 2005. 223.

*birtokában, ha ezek közül bármelyik is gyanús nagyságra tenne szert, képes legyen azt a követelményeknek megfelelő korlátok közé visszaszorítani.*” Egy másik szerző pedig azt hangsúlyozta, miszerint „[...] az állami hatóságok szabad belátásának kell érvényesülnie.”<sup>2</sup>

Egészen precíz Vuchetich Mátyás fejtegetése, aki egy 1819-ben megjelent büntetőjogi tankönyvében már a rendészeti és a bűnüldözési célú felderítés közötti különbségeket is érzékelteti:

*„[...] világosan meg kell különböztetni a még általánosabb vagy elővigyázatosság okából folytatott vizsgálatot, amikor is a hatóság vagy felsőbbbségi hivatalból vizsgálja, még nyomok hiányában is, vajon a területen nem fordulnak-e elő latrok és nem bujkálnak-e más bűnözők, és ily módon elérik, hogy a tartomány megtisztíttassék a bűnözőktől. Ez a vizsgálat nem bűnügyi természetű, hanem a közbiztonsági vizsgálatnak a tárgya. [...] a hatóságok negyedévente kötelesek vizsgálni, hogy vajon vannak-e gonosztevők.”<sup>3</sup>*

Az előzőekben felhívott példák a rendőrállam gyakorlatát tükrözik. A rendőrség és az emberi jogok összefüggéseit tárgyaló egyetemi jegyzet a rendőrállam következő ismérveit sorolja fel:

- *„Rendőrállamokban a szervezett erőszak nem áll társadalmi ellenőrzés alatt.*
- *A kényszerítő eszközöket önkényesen és/vagy kizárólag az uralkodó elit céljait szolgálva alkalmazzák.*
- *A rendőri tevékenység a szabad belátás korlátlan érvényesülésén alapszik (ide értve a bírói ítélet nélküli fogva tartást és a fizikai erőszak széles körben és következmények nélküli alkalmazását vallomás kicsikarása érdekében).*

*[...] A második világháború utáni fejlett országokban, azoknak is fejlett polgári demokráciáiban terjedt el a jogállami minőségű jogot és a politikai demokráciát egyesítő alkotmányos jogállam, ahol az államszervezet felépítésének és működtetésének fontos elve a hatalommegosztás. Végeredményben mindezek – joguralom/jogállam, demokratikus politikai rendszer és hatalommegosztás – együtt biztosíthatják a rendőrállam kialakulásának megakadályozását.”<sup>4</sup>*

### 3. A jogállam

Azt a fejlett közjogot, amit a 17. század még nélkülözött, a 19. századra a polgári társadalmak megteremtették a maguk számára. A jog uralma, a hatalmi ágak megosztása, az emberi jogok tisztelete az árutermelő piacgazdaság teljesítménye, minthogy az ilyen társadalom nem képzelhető el személyükben szabad emberek nélkül. A jogállami rendőrség létét a szabadság és a biztonság egyensúlyának

<sup>2</sup> TEMESI István: *A kamerálisztika*. In: Szamel Katalin: *Közigazgatás elmélet*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet, Budapest, 2012. 42.

<sup>3</sup> VUCHETICH Mátyás: *A magyar büntetőjog rendszere II. könyv. Gyakorlati büntetőjog*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1819. In: Máthé Gábor – Mezey Barna (szerk.): *A Magyar Jogtudomány Klasszikusai*. Ford.: Király Tibor, Magyar Közlöny és Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007. 66.

<sup>4</sup> SZIGETI Péter – SZILVÁSY György Péter: *Rendészet és emberi jogok*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015. 19.

köszönheti. A szabadság, a magánautonómia megerősödésének egyik legfontosabb feltétele a hatósági önkény megfékezése. A szabadság azonban számtalan fenyegetés forrása is. Az új kockázatok, amelyek a modernitással születtek, a közösségek számára a továbbiakban már nem teszik lehetővé, hogy személyüket és javukat pusztán önvédelmi eszközökkel oltalmazzák. A közbiztonság olyan szükségletté vált, amelynek biztosítása életre hívta a közszolgálat első professzionális formáját, a rendészetet. A rendészet hivatása „[...] olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak.”<sup>5</sup>

Történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. A közigazgatási jog a 19. század jogállami terméke. A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatással, mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel. A jog határait kitapintani itt különösen fontos. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint annak jogi meghatározottsága. Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalata, az utóbbi a szükséglet-kielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.”<sup>6</sup> A rendészeti igazgatás leg súlyosabb kérdése éppen az, hogy miként lehet a törvényesség és az eredményesség követelményének egyszerre eleget tenni. Ennek a dilemmának a feloldása akkor lehetséges, ha a rendészetet egyfelől közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit szabja meg, másfelől azonban a rendészeti bűnüldözést az igazságszolgáltatás előkészítésének tekintjük, amit jogi garanciák öveznek.

A klasszikus jogállami fejlődés a 19. század végére megváltoztatta a rendőrség arculatát. A közbiztonsági és a bűnügyi rendőri feladatok markánsan elkülönültek egymástól. A magyar rendészeti szakirodalom már a múlt század elején jól érzékelte és értelmezte ezeket a különbségeket. Concha Győző erről a következőket írta: „Az egyes társadalmi tagok működésének szabadsága és javainak élvezhetése, továbbá az emberi szükségleteknek a meglévő társadalmi kapcsolatban való kielégítése elé torlódó akadályok elhárítása képezi a rend előfeltételét. A rendőrség ezt az előfeltételt teremti meg, nem magát a rendet, állandó örökösselel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével [...] A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örökös természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.” Ezzel szemben viszont „a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést.”, ami viszont már nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> KMETY Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Politzer Kiadó, Budapest, 1907. 322.

<sup>6</sup> TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 71.

<sup>7</sup> CONCHA Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Értekezések a társadalomtudományok köréből. MTA, Budapest, 1903. 306–313.

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része értelmezhető társadalmi érvényességű biztonságtechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.”<sup>8</sup> Márpedig a „biztonságos üzemeltetéshez” titkosrendőri tevékenységre is szükség van, ami azonban a jogi szabályozásnak ellenálló tulajdonságokat hordoz magában. Ezek a következők:

- A *titkosság* a rejtőzködő bűnnel szembeni sikeres küzdelem fő garanciája, ezért a felderítésnek ez a formája a jogi szabályozás publikusságát nehezen viseli.
- A nemzetbiztonságot, a közbiztonságot és a közrendet fenyegető veszélyek előre nem meghatározható formája, váratlanságot magában hordozó *spontaneitása* megnehezíti a jogi szabályozást, amelynek fő eszköze a jövő prognosztizálása.
- A veszélyekre adott hatósági válasz *sürgősségi* jellege és a leghatékonyabb intézkedések kiválasztása *szabad belátást* igényel, ezért az általános felhatalmazáson túli jogi szabályozást elutasítja.
- A veszélyek megelőzése és a jogsértések megakadályozása már abban a szakaszban is hatósági aktivitást feltételez, amikor *a fenyegető szándék* még nem jelent meg a jog által is leírható magatartásban. Nem is véletlen, hogy a titkosrendőrséget „*gondolatrendőrségként*” is szokták emlegetni.
- *Kockázatokat* hordozhatnak a mindennapi élet jogszerű, illetve a jogi szabályozás eszközeivel el nem érhető területei (a zene politikailag gyanús műfaj, írja Thomas Mann a Varázshegyben), amelyeknek azonban titkosrendőri megfigyelése éppen *a kockázatok minimalizálása* érdekében szükséges lehet. (De lehet a „mindenki gyanús” ideológia oka a hatalom paranoiás viselkedése is.<sup>9</sup>) A szabályozatlanság természetesen felveti a rendőri túl-hatalom veszélyeit. A közjog 19. századi fejlődése azonban, különösen pedig az ekkor elfogadott büntető anyagi- és az eljárási jog kódexei elegendő biztosítékot ígértek ahhoz, hogy a rendőri szabad belátás ne torzuljon önkényé, vagy ne váljon autoriter hatalmak pusztá eszközévé.

Az első magyar büntető törvénykönyv 1878. évi indokolásában olvashatjuk: „*A jelen törvényjavaslat elődjéhez csatlakozva, az igazság és a hasznosság egyesített elveiből képezett alapelvben gyökerezik [...] Hogy a föltétlen igazság és a társadalom fenntartásának érdeke, – vagyis az igazságos és a hasznos – a büntető rendszerben szükségszerűleg nevezetes tényezőt képeznek: ez magától értetődik, ez bizonyos tekintetben a józan észnek tana.*”<sup>10</sup>

A büntetőeljárás jogállami értékeit Finkey Ferenc méltatta: „*A büntetőeljárás szabályai határozzák meg, mikor lehet az államban valakit letartóztatni, megmotozni, valakinek házáat átkutatni, leveleit, küldeményeit, sajtótermékeit lefoglalni, tehát személyes szabadságától megfosztani, még mielőtt törvényesen elítélték volna. Alkotmányos állam, melyben a személyes és a politikai szabadság s a jogegyenlőség eszméi uralkodnak, természetesen úgy állapítja meg a*

<sup>8</sup> TAMÁS: i.m. 52.

<sup>9</sup> FINSZTER Géza – KORINEK László: Az eltűnt gyanú nyomában. *Belügyi Szemle*, 2018/3. szám

<sup>10</sup> *A magyar büntetőtörvénykönyv és teljes anyaggyűjtemény. I. kötet.* Pesti Könyvnyomda részvénytársaság, Budapest, 1880. 27–29.

*büntetőeljárás szabályait, hogy az egyéni szabadságjogokat előzetesen minél ritkábban, csak fontos okból. szigorú formák mellett, kellő ellenőrzéssel és felelősség terhe alatt lehessen felfüggeszteniök az állam illetékes hatóságainak, a kényuralomnak pedig legelső teendője a büntető eljárást úgy szabályozni, hogy azzal hatalmát megszilárdíthassa, az egyéni- a sajtó- és a politikai szabadságot kénye szerint megszoríthassa s tönkreteljesse azokat, a kik útjában állanak.*"<sup>11</sup>

Sokáig valóban úgy látszott, hogy mindez elegendő biztosíték a szabad társadalom értékeinek és a jog humánusának megőrzéséhez. Különbséget kell tenni azonban a jogállam formális és tartalmi változatai között. Formális értelemben: „*A jog az, ami a törvény. A törvény az, amit formailag helyes eljárás útján bocsátottak ki.*”<sup>12</sup> A huszadik század két diktatúrájának példája arra készítette a jog művelőit, hogy ne higgyenek fenntartások nélkül a jogi formák erejében. Ezek tudniillik, ha tisztességtelen kezekbe kerülnek, az embertelenséget is legalizálhatják.

#### **4. Az alkotmányos demokrácia titkosrendőrsége**

Az, hogy a titkosrendőri munkára is ki kell terjeszteni a jog uralmát, csak az alkotmányos demokráciák második világháborút követő megerősödése során nyert programot. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (továbbiakban Egyezmény) 8. cikke a következőket rendeli:

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

*2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.*”<sup>13</sup>

A titkosrendőri munkában a 8. cikk (1) bekezdésében felsorolt valamennyi jogosultság súlyos korlátozás alá kerülhet. Mindazok az európai államok, amelyek az Egyezményhez csatlakoztak, arra kötelezték magukat, hogy felderítést csak a (2) bekezdésben meghatározott okokból, és csak törvény felhatalmazása alapján indítanak. Ez a felhatalmazás igen széles, de mégsem tekinthető általánosnak, nem generális klauzula, hanem olyan közügyeknek a szolgálata és mások alapjogainak a védelme, ami a jogkorlátozást indokoltá teszi. Az Egyezmény 19. cikke által létesített Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata gondoskodott arról, hogy a csatlakozó államok az alapjogokat korlátozó titkosrendőri munka rendjét

<sup>11</sup> FINKEY Ferenc: *A magyar büntető eljárás tankönyve*. Harmadik kiadás. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1908. 6.

<sup>12</sup> TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. HVG-Orac, Budapest, 2014.

<sup>13</sup> Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény

törvényben határozzák meg, továbbá arról is, hogy a jogkorlátozás feleljen meg a szükségesség és az arányosság követelményének.

Láttuk, hogy a jogi szabályozásnak vannak akadályai: *a titkosság*, a veszélyek *spontaneitása*, a rendészeti elhárítás hatékonyságát szolgáló *szabad belátás*, *a gondolatok* fenyegetése, a nem jogsértő, de *kockázatokat* hordozó magatartások kezelése.

Ami *a titkosságot* illeti, a törvénybe foglalás azért lehetséges, mert a jogszabály az alkalmazás absztrakt rendjét határozza meg, és nem az egyedi eseteket. Nem maguk a titkos erők, eszközök és módszerek, hanem csupán azoknak konkrét ügyekben történő felhasználása bizalmas adat. A demokratikus államoknak is szükségük van titkosszolgálati eszközökre, de mindezekkel kapcsolatban többletindokolási és elszámolási kötelezettséggel tartoznak a bírósági fórumok előtt is. Egyebek mellett ilyen megállapításokat olvashatunk a Lüdi kontra Svájc-, a Kostovski kontra Hollandia-, valamint a McCann és tsai. kontra Egyesült Királyság-ügyekben.<sup>14</sup>

A veszélyek sokszínű, nem prognosztizálható *spontaneitására* adott rendészeti reakciók eredményességét a jogi szabályozás nem csökkenti, hanem inkább növeli. A törvénybe foglalás teszi lehetővé, hogy a titkosrendőrségi műveletek a kriminalisztikai kutatások tárgyai lehessenek, és a nagyobb hatékonyság érdekében ajánlásokat fogalmazzanak meg a gyakorlat számára.<sup>15</sup>

*A szabad belátás* sem állja útját a szükséges jogi szabályozásnak. A rendészeti jogban számos olyan jogintézmény van, ami felhatalmazó rendelkezés (pl. tömegzavargás megfékezése karhatalom bevetésével) és nem tartalmaz a végrehajtásra vonatkozó részletező előírásokat. Ugyanakkor tisztázza a beavatkozás törvényes feltételeit és világossá teszi a beavatkozók felelősségét. „*A jog uralma e területen is megköveteli a megfelelő keretszabályok kialakítását, de az intézkedő személy mérlegelési joga a szakmai és etikai szabályok keretein belül meglehetősen széles.*”<sup>16</sup>

*A gondolatok* a szabad társadalmakban nem elhárítási célpontok, ellenkezőleg, az alkotmányos rend éppenséggel védi a gondolatok szabadságát. A bűnös tervek már leleplezést igényelhetnek, de ez csak akkor lehetséges, ha magatartásokban manifesztálódnak. A „*gondolatrendőrség*” a diktatúrák titkosrendőrsége.

A nem jogsértő, de *kockázatokat* hordozó magatartások kivételesen lehetnek titkosrendőri munka célpontjai, de az így szerzett információk kizárólag nemzetbiztonsági- vagy rendészeti megelőző intézkedéseket alapozhatnak meg. Céljuk nem a jogkorlátozás, hanem az érintett személyek védelme.

Az előbbieken összefoglalt sajátosságok mégis sokáig megakadályozták ennek a területnek a jog uralma alá rendelését, azokban az államokban is, amelyek elkötelezettek voltak olyan alkotmányos alapokban, mint a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi jogok tisztelete. A felelős politikai vezetés és a különleges szolgálatok szakemberei megegyeztek abban, hogy a felderítés csak a

<sup>14</sup> BERGER, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG-ORAC, Budapest, 1999. 317., 313., 7.

<sup>15</sup> MARX, Gary T.: *Undercover PoIice Surveillance in America*. University of California Press, 1988.

<sup>16</sup> HETESY Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, 2011. Kézirat

jog felhatalmazását igényli, mert a részletes szabályozás a hatékony cselekvéstől fosztana meg. A felderítés az erre feljogosított hatóság cselekményeinek az összessége, amelyek a nyilvánosságban érzékelhető jogviszonyokat nem hoznak létre, pedig a közjogi szabályozásnak éppenséggel az lenne a dolga, hogy a jogviszonyok tartalmát állapítsa meg. *„A jogviszonyelmélet a maga elvontságában az eljárás tartalmát egyedül meghatározni nem képes, amint hogy a cselekményösszesség felfogás sem.”*<sup>17</sup> A két elmélet együttesen alkalmas a büntetőeljárás tartalmának megértéséhez. A titkos szakaszt alapvetően a cselekményösszesség jellemzi, míg a nyílt eljárás tartalmát a jogviszonyok uralják.

Ami a törvényességet illeti, élt a bizalom, miszerint a büntető igazságszolgáltatás gépezetét működtető büntetőeljárás jog garanciái elegendő biztosítékot nyújtanak az alkotmányos értékek védelméhez. Számos jogsértő eljárás és ítélet azonban megkérdőjelezte ezt a bizalmat. Az igazi áttörést az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata hozta el. A tisztességes eljárást sértő esetek kivizsgálása nyomán kirajzolódtak azok az alapelvek, amelyeket egy demokratikus államban a titkosszolgálati munka során is érvényesíteni kell. Idézzük a Klass és társai kontra Németország ügy nyomán született strasbourgi ítéletről: *„Végülis az állampolgárok titkos megfigyelése alapján véve a rendőrállamokra jellemző, és az Egyezmény szerint csak a demokratikus intézmények védelméhez feltétlenül szükséges mértékben megengedhető.”*<sup>18</sup>

A strasbourgi ítéletekből következik a jogállami követelmények: a felhatalmazásnak törvényből kell erednie, a törvénynek olyan fogalmakkal kell élnie, amelyek megfelelnek a jogbiztonság követelményeinek, a normavilágosságnak és az előreláthatóságnak, végül a jogkorlátozás szükséges és arányos mértéke garantálja az önkényes alkalmazás kizárását.

Felmerülhet a kérdés, hogy a 21. század elején nem történtek-e olyan változások, amelyek az előbbieken felsorolt és szilárdnak hitt jogelveket erodálták? *„A háborúban hallgat a jog, ismerjük az ókori megállapítást. A háború és a háború joga valóban a bűnüldözési dimenziótól teljesen eltérő kontextusba helyezi a terrorellenes fellépés kérdését. A harcoló ellenség, a kombattáns és a gyanúsított jogai markánsan eltérnek egymástól. Hozzáteszem, ez a felfogás bizonyos mértékig az amerikai társadalom meggyőződésével is egybeesett. [...] Ennek megfelelően 2001-ben az úgynevezett Hazafi törvénnyel (Patriot Act) és további törvényekkel a nagyobb biztonság érdekében több, az amerikai alkotmánykiegészítésekben (Amendments) szabályozott alkotmányos jogot korlátoztak, beleértve az ügyvédhez való jogot, a fogvatartáshoz fűződő jogokat (habeas corpus), a gyors és nyílt tárgyaláshoz fűződő jogot, de a magánélethez és a kapcsolattartáshoz való jogot is, amikor egyszerűbbé tették a lehallgatásokat és a nemzetközi hírközlési forgalom megfigyelését. Ezzel együtt az Egyesült Államokban sem következett be a szabadságjogok drasztikus korlátozása. Ahol kiigazítás történt, (hírszerző közösség átszervezése, menekültek, illegális bevándorlók*

<sup>17</sup> ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011. 46.

<sup>18</sup> TÓTH Mihály: *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2001. 191.

*kezelése, vízumpolitika, ujjlenyomatvétele a határon) az leginkább a már korábban létező problémákra adott válasz volt.*<sup>19</sup>

Az alkotmányos demokráciák eltérő módon gondoskodnak arról, hogy bűnüldözésük titkosrendőrségi módszerekkel felvértezve vegye fel a harcot a bűnözés legveszélyesebb formáival szemben, és eközben e módszerek ne okozzanak kárt a demokratikus értékekben. Vannak országok, amelyekben az állampolgári jogoknak ezeket a titkos korlátozásait a büntetőeljárás kódexekbe foglalják: Ausztria, Németország.<sup>20</sup> Más megoldás szerint a szervezett bűnözés és az illegális kábítószer forgalom elleni különleges felhatalmazások körébe illeszkednek a szabályok: Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Spanyolország.<sup>21</sup> Esetenként jogforrásnak kínálkozik a rendőrségi törvény. A volt szocialista országok majd mindegyikében ezt a megoldást választották.<sup>22</sup> Több fejlett polgári demokrácia a legutóbbi időkig nélkülözte a megfelelő jogi szabályozást, és ez visszatérően zavarokat okozott a felderítő szolgálatok működésében. Ide sorolható Belgium és Hollandia.<sup>23</sup> Azt azonban érdemes hangsúlyozni, hogy a társadalomvédelmi funkciók törvényessége felett az alkotmányos demokrácia egész intézményrendszere őrökdi, néha hatékonyabban, mint a speciális rendvédelmi törvények. Igazán megnyugtató garanciákat a kettő együtt képes adni.

A hatályos hazai megoldás, ami a bűnüldözési célú titkos felderítést a büntetőeljárás intézményévé tette, napjainkban sem tekinthető általánosnak, még azokban az államokban sem, ahol a demokráciának hagyományai vannak. A magyar titkosrendőri szolgálatok közelmúltjának története talán magyarázatot kínál arra, hogy miként váltak a leplezett eszközök büntetőeljárás intézménnyé.

## 5. A proletárdiktatúra kora

Magyarországon 1949-től a titkosrendőrség, mint a politikai elnyomás eszköze része volt a proletárdiktatúra államgépezetének.<sup>24</sup> 1949 és 1956 között a politikai rendőrség (az Államvédelmi Hatóság) és a közbiztonságért felelős rendőrség szervezetileg elkülönült. Az 1956-os forradalmat követően a Kádár korszak egyik első intézkedése volt az egységes rendőrségi szervezet létrehozása, amelyben „elrejtve” külön rendszert alkotott, különböző időszakokban más-más elnevezéssel, az „állambiztonsági szolgálat”. Az elkülönülés szinte hermetikus maradt, ezért a köztörvényes deliktumok üldözéséért felelős szakembergárda távolabb maradhatott a jogot felülíró politikai hatásoktól.

<sup>19</sup> HETESY Zsolt: A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 2012/Külszám

<sup>20</sup> KERTÉSZ Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam. I. rész. *Belügyi Szemle*, 1989/10. szám

<sup>21</sup> MCENANY, John – BÓCZ Endre: A bűnügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesült Államokban. II. rész. *Rendészeti Szemle*, 1992/12. szám

<sup>22</sup> LAMMICH, Siegfried: A szervezett bűnözés elleni harc Kelet Európa országaiban a titkos operatív nyomozások példáján. *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok*, OKKRI, Budapest, 1996.

<sup>23</sup> JOUBERT, Chantal: A titkosrendészet holland és nemzetközi vonatkozásai. *Belügyi Szemle*, 1997/5. szám, 9.

<sup>24</sup> KORINEK László: A rendőrség pártirányítása 1956-1989. *Rendészeti Szemle*, 2006/10. szám

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás egész tevékenységét a pártállamban is jogszabályok határozták meg, de a szocialista jogértelmezés a monolit politikai akarat primátusát hirdette, az ellenzékét ellenségként kezelte, a hatalom kritikája bűncselekménynek számított. Sem a rendőrségről, sem az állambiztonságról nem alkottak törvényt. Ez a rendszer lehetővé tette, miszerint a büntetőjogot közvetlenül is felhasználják a politikai ellenfelekkel való leszámoláshoz, de ahhoz is, hogy elkerüljék a felelősségre vonást azok, akiket a pártérdek védelmezett. A koncepciók perек „forgatókönyvei” az előkészítő eljárásban íródtak. Az igazságszolgáltatási szervek semmiféle kontrollt nem gyakorolhattak az ilyen nyomozások felett. Joggal állapította egy a korszakról szóló tanulmány: *„[...] a tényállás koholtsága a jogi megítélésen kívül, a jog által ellenőrizhetetlen szférában áll össze”*.<sup>25</sup>

A jog csak nagyon lassan tudta elfoglalni a bűnüldözésben őt megillető helyét. 1974-ben törvényerejű rendelet született az állam- és közbiztonságról.<sup>26</sup> Ez a jogszabály szóhasználatában sem hagyott kétséget a felől, hogy a bűnüldözés nem a büntetőeljárás elrendelésével kezdődik. A 4. § szerint:

*„Az állam belső rendjének védelme érdekében:*

*- fel kell deríteni a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi, gazdasági rendje, a béke és az emberiség elleni, az állampolgárok személye és tulajdona ellen elkövetett, továbbá az egyéb bűncselekményeket; meg kell akadályozni ezek elkövetését;*

*- le kell leplezni a hazánkkal szemben álló hatalmak, azok szervezeteinek, egyéb külföldi szervezeteknek, a Magyar Népköztársaság társadalmi, vagy gazdasági rendjének megdöntésére, aláásására, vagy gyengítésére irányuló terveit, tevékenységét és meg kell akadályozni kártevő munkájukat.”*

A törvényerejű rendelet arról nem szólt, hogy mindezt milyen jogszabályokban meghatározott eszközökkel és módszerekkel kell végrehajtani, minthogy ilyen jogszabályok nem voltak. Az 5. § ennél részletesebben határozta meg a bűnözés elleni harcot:

*„A bűnözés elleni harc során gondoskodni kell a bűncselekmények megelőzéséről, felderítéséről, illetőleg az előkészületben levő vagy megkezdett bűncselekmények véghezvitelének megakadályozásáról, a büntetés hatálya alatt álló személyek ellenőrzéséről.*

*A bűncselekmények felderítése érdekében a jogszabályban meghatározott eszközök és módszerek alkalmazhatók. A bűncselekmény elkövetőivel szemben a jogszabályban meghatározott kényszerintézkedések foganatosíthatók.”*

Nyilvánvaló utalás az akkor hatályos büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvényre, amely azonban sem a felderítésnek a nyomozást megelőző rendjéről, sem a bűncselekmények megakadályozását szolgáló rendészeti kényszerintézkedésekről nem rendelkezhetett. Igaz 1974-ben a Minisztertanács (a Kormány akkori elnevezése) rendeletben határozta meg a rendőrség feladatait (a

<sup>25</sup> SZABÓ András: A jogászság megváltozott társadalmi szerepe. *Szociológia*, 1975/4. szám, 504.

<sup>26</sup> A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelete (Az Elnöki Tanács a pártállam idején kollektív államfőként működött és nagyon széles körben helyettesíthette az Országgyűlést.)

39/1974. (XI. 1.) MT rendelet), de anélkül, hogy a rendőrségi kényszerintézkedések alkalmazását szabályokba foglalta volna. Ez a helyzet a jogállami szemlélet erősödésének jegyében megszületett, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel vált tarthatatlanná. A jogalkotási törvény ugyanis úgy rendelkezett, hogy a személyi szabadságjogokat és azok korlátozását törvényben kell szabályozni (5. §). Ez a követelmény azonban nem teljesült.

## 6. A rendszerváltozás

A valódi fordulatot az 1989. évi alkotmánymódosítás hozta el. A „jogállami forradalomnak” nevezett rendszerváltozásról az Alkotmánybíróság 11/1992 (III. 5.) számú határozata megállapította:

*„Az 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítással gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba, ami az államnak, a jognak és a politikai rendszernek a korábbtól gyökeresen különböző, új minőségét vezette be azzal a meghatározásával, hogy " a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam".*

Az idézett határozat arról is szólt, hogy a rendszerváltozás a legalitás talaján ment végbe, amikor a régi jog hosszabb időn keresztül, fokozatosan adja át a helyét az újnak. A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény példának okáért egészen 2003-ig hatályban maradt, noha igen sok mélyreható módosításon ment keresztül. A titkosrendőrségi működés jogszabályi megalapozása sürgető feladat lett, különösen azért, mert 1990. január első napjaiban olyan tények kerültek nyilvánosságra, amelyek szerint egyes állambiztonsági szervek titkosszolgálati eszközökkel figyelték az akkor megalakult új demokratikus pártokat. (Lásd: Dunagate jelentést)<sup>27</sup>

Ez a körülmény is hozzájárult ahhoz, hogy még az 1990. áprilisában esedékes szabad választások előtt az Országgyűlés törvényt alkotott a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról. Az 1990. évi X. törvény (továbbiakban átmeneti törvény) elsősorban az időközben kormányrendelettel létrehozott, és a rendőrségtől elválasztott négy nemzetbiztonsági szolgálat tevékenységét szabályozta.<sup>28</sup> Emellett lehetőséget teremtett arra, hogy a rendőrség bűnüldözési célból is igénybe vehessen különleges titkosszolgálati eszközt. Különleges eszköznek minősült *„minden olyan eszköz és módszer, amelyet az érintett személy tudta nélkül alkalmaznak, és amelynek használata a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat sértheti.”* Az engedélyt az igazságügyi miniszter adta. Az engedély egy hónapra szólt, amit további egy hónapra meg lehetett hosszabbítani. Szigorú előírások biztosították a szükségesség és az arányosság érvényesülését. Az eljáró hatóságok felelősségét növelte a következő rendelkezés: *„Ha a különleges eszközök alkalmazása nem alapozza meg az ellenőrzött személlyel szemben büntetőeljárás*

<sup>27</sup> Belügyi Szemle, 2015/1. szám

<sup>28</sup> Lásd: 26/1990. (II. 14.) MT rendelet.

*elrendelését, az ellenőrzött személyt az alkalmazott intézkedésről az engedélyt kérő tájékoztatja, és ezt követően az ellenőrzés során szerzett adatokat meg kell semmisíteni.”*

Az átmeneti törvény a rendőrség tekintetében a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.), a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében pedig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) hatályba lépéséig volt érvényben. Ezek az ágazati törvények az átmenetet megszüntetve két lényeges kérdésben hoztak változást:

- Titkos információgyűjtés névvel megalkották a titkos felderítés közigazgatás jogi fogalmát.
- Kialakították a titkos információgyűjtés különleges eszközeinek hármas kategóriáját: a külső engedélyt nem igénylő, az ügyési engedélyhez kötött és a bírói engedély alá tartozó eszközök és módszerek körét.

Az előbbiekkal összhangban szabályozza a titkos információgyűjtés rendjét a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (NAV tv.) és az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.). Gondot okozott viszont, hogy az ágazati törvényekben (Rtv., Nbtv., NAV tv.) nem különült el kellő mértékben a bűnüldözési cél az információgyűjtés nemzetbiztonsági-, rendészeti-, terror-elhárítási és belső védelmi céljaitól. A Be. a leplezett eszközök intézményének bevezetésével megoldást kínál! Arra a kérdésre, hogy ez a megoldás a büntetőeljárást közelíti a titkos felderítéshez, ezzel fellazítva a garanciákat, avagy a titkos felderítés kerül a fokozott jogállami kontrollok hatálya alá, a gyakorlat fogja megadni a választ.

---

---