



A titkos eszközök alkalmazásának jogi alapjai

Legal basis for the use of covert means

Finszter Géza

Professzor emeritus, nyugalmazott rendőr ezredes
Magyar Tudományos Akadémia doktora,
Nemzeti Közsolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
finszter.geza@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A titkos eszközök alkalmazása minden olyan információszerző felderítési művelet (titkosrendőrségi tevékenység), amelyben az állam erre felhatalmazott hatóságai a közigazgatási és a büntetőeljárások során új ismereteket – az önrendelkezési jog korlátozásával¹ – az információ birtokosának tudta nélkül törekszenek megszerezni. Diktatúrákban az államhatalom gyakorlásának ezt a formáját is az önkény uralja. Alkotmányos jogállamok a titkos eszközök alkalmazását közjogi alapokra helyezik. Ez a tanulmány azt kívánja igazolni, miszerint az olyan hatósági aktusokat, amelyeknek lényege a titkosság, lehetséges olyan jogi eszközökkel szabályozni, amelyeknek lényege a nyilvánosság.

Módszertan: Az előzőekben vázolt cél akkor érhető el, ha sikerül harmonizálni a jogalkotás dogmatikai és morális jellemzőit a titkosrendőrség sajátosságaival. A feladat nem könnyű. A jogalkotás mindig a jövőről szól és mindig absztrakt prognózisra épül, a titkos felderítés a múlt, a jelen és a jövő kifürkészését egyaránt céljának tekinti, és a megszerzendő ismeret mindig egyszeri és konkrét.

Megállapítások: A szabályozás absztrakt jellege és a felderítési művelet egyedisége feloldja a nyilvánosság és a titkosság között feszülő ellentmondást. Ami nyilvános az a szabály, ami titkos az a szabály konkrét élethelyzetben történő alkalmazása. Azonban a jogalkotás teljesen formálissá válhat, amikor már

1 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

A tanulmány a 2023. november 23-án megrendezett *A rendészeti jogszabályok fejlesztésének perspektívái* című konferencián elhangzott azonos című előadás írásos változata.

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 01. 11. Elfogadás: 2024. 04. 24.

nem állít korlátokat az államhatalom működése elé, hanem csupán felhatalmaz, megnyitva az utat a szabad belátás előtt. Ilyenkor a törvényesség álcája mögött korlátokat nem tűró hatalom rejtőzködik.

Érték: A humánusot szolgáló jog a társadalmi rend megőrzésének hatékony eszköze. A titkos felderítés a jogosultságok korlátozását igényli, mégis nélkülözhetetlen a jogsértések leküzdéséhez (a szükségesség elve), feltéve, hogy nem okoz súlyosabb sérelmet, mint az a fenyegetés, amely ellen bevetik (az arányosság elve).

Kulcsszavak: titkos felderítés, rendészeti funkció, bűnüldözési funkció, titkos információgyűjtés

Abstract

Aim: The use of covert means is any information gathering intelligence operation (secret police activity) in which the authorised authorities of the State seek to obtain new knowledge in the course of administrative and criminal proceedings without the knowledge of the holder of the information, by limiting the right of self-determination.² In dictatorships, this form of exercise of state power is also dominated by arbitrariness. Constitutional states place the use of secret means on a public law basis. This study aims to demonstrate that it is possible to regulate acts of public authority that are at the heart of secrecy by means of legal instruments whose core is publicity.

Methodology: The objective outlined above can only be achieved if the dogmatic and moral characteristics of the legislation are harmonised with the specific characteristics of the secret police. The task is not easy. Legislation is always about the future and is always based on abstract prognosis; covert intelligence aims to discover the past, the present and the future, and the knowledge to be acquired is always unique and concrete.

Findings: The abstract nature of the regulation and the uniqueness of the intelligence operation resolve the contradiction between publicity and secrecy. What is public is the rule, what is secret is the application of the rule to a specific situation. However, legislation can become fully formalised when it no longer imposes limits on the operation of state power, but merely authorises it, opening the way to free discretion. In such a case, the guise of legality conceals an untrammelled power.

Value: Law that serves humanity is an effective means of preserving social order. Secret data-collection requires a limitation of rights, yet it is indispensable to

2 Act CXII of 2011 on the right to informational self-determination and on the freedom of information.

combat violations (principle of necessity), provided that it does not cause more serious harm than the threat against which it is used (principle of proportionality).

Keywords: covert operation, policing function, law enforcement function, covert information collection

Bevezetés

Az, hogy a titkosrendőrségre is ki kell terjeszteni a jog uralmát, az alkotmányos demokráciák második világháborút követő megerősödése során nyert elfogadást. 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.”³

A titkosszolgálati akciókban 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 parttalannak, 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 ítélezési gyakorlata gondoskodott arról, hogy a csatlakozó államok az alapjogok korlátozásának rendjét törvényben határozzák meg, továbbá arról is, hogy az feleljen meg a szükségesség és az arányosság követelményének. A demokratikus államok sem nélkülözhetik a titkosszolgálati eszközöket, de mindezek alkalmazásáról többletindokolási és elszámolási kötelezettséggel tartoznak. Egyebek mellett ilyen megállapításokat olvashatunk a Lüdi kontra Svájc, a Kostovski kontra Hollandia, valamint a McCann és tsai. kontra Egyesült Királyság ügyekben született ítéletekben (Berger, 1999).

3 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.

Amikor a felderítés jogrendbe illesztésének szüksége felmerül, érdemes két előzetes kérdést feltenni, amelyek megválaszolása nem lehetséges a szabályozási problematika tisztázása nélkül.⁴

Problematika I.

Az első kérdés: a jog világa összemérhető-e a titkosrendőrség jellemzőivel? (Problematika I.) A jog magas követelményeket támaszt: „*Ahhoz, hogy jogról beszélhessünk, a hatalommal szemben való érvényesülésére van szükség. Önkényes hatalmi parancsok uralma, a zsarnokság nem joguralom.*” (Horváth, 2001). „*A jog az a hatalom, amellyel az emberi társadalmak életét a leghatékonyabban lehet irányítani [...] Ez az erő azonban csak akkor lesz áldás az emberiség számára, ha magasabb rendű erkölcsi értékek szolgálatába áll.*” (Moór, 1992). „*A jog humánuma értéket képvisel, a jog ez által válik igazságossá. Az igazságosság a modern polgári jogfilozófiai koncepcióban mindenekelőtt érték-problémát jelent: a jog és az igazságosság elsősorban érték-reláció [...] Csak az igazságos jog érvényes, az igazságtalan jog nem jog.*” (Peschka, 1972).

A rendészet jogának, amikor az előbbieken idézett értékrendhez alkalmazkodik, ellentmondásokkal is számolnia kell. A jogszabály csak akkor igazságos, ha humánumot hordoz (értékelv), a felderítés mércéje viszont az eredményesség (hasznossági elv). A jog publikus, a felderítés rejtőzködő. A norma soha nem egyetlen élethelyzetre tekint, hanem absztrakt törvényi tényállást fogalmaz meg, amit a jogalkalmazás a konkrét ügy tényállásszerűsége körében tartozik vizsgálni. A jognak nem csupán visszaható hatálya nincs, de egyenesen a jövőnek szól. Ezzel szemben a felderítés közel azonos érdeklődést mutat a múlt, a jelen és a jövő iránt. A jogbiztonságot a kiszámíthatóság garantálja, a felderítés eredményességének záloga a kiszámíthatatlanság. Mindezekon túl, talán a legnagyobb ellentmondás, hogy a jogszabály jogviszonyokat teremt, amelyeknek alanyait kölcsönösen jogokkal és kötelességekkel ruházza fel. A hatósági eljárások azzal kezdődnek, hogy az ügyfelek tudomást szereznek arról, hogy jogviszonyok alanyaivá váltak, jogaikról és kötelességeikről felvilágosítást kapnak, panaszjoggal élhetnek. A titkos felderítés során ilyen jogviszonyok nem keletkeznek, ezekben az esetben az eljárás nem egyéb, mint a felderítő szolgálatok cselekményeinek az összessége. A büntetőeljárás tartalmát

4 A már nem hatályos, jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény a szabályozási problematika fogalmát az indokolási kötelezettségben írja le: „*A törvényjavaslathoz az előterjesztő indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait.*” [40. § (1) bekezdés].

kutató tudományos törekvés joggal elégedetlen ezekkel a fogalmakkal. „*A jogviszonyelmélet a maga elvontságában az eljárás tartalmát egyedül meghatározni nem képes, amint hogy a cselekményösszesség felfogás sem.*” (Erdei, 2011). A két elmélet együttesen alkalmas a büntetőeljárás tartalmának megértéséhez (Finszter, 2019). A titkos szakaszt alapvetően a cselekményösszesség jellemzi, míg a nyílt eljárást 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 eljárás hiba és téves ítélet azonban megkérdőjelezte ezt a reményt. Tanulságos az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. A tisztességes eljárást sértő esetek kivizsgálása nyomán kirajzolódottak 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 ítéletből: „*Végül is az állampolgárok titkos megfigyelése alapján véve a rendőrállamokra jellemző, és az Egyezmény szerint csak a demokratikus intézmények védelméhez feltétlenül szükséges mértékben megengedhető.*” (Tóth, 2001).

A strasbourgi döntésekből kiolvashatóak a jogállami követelmények: a felhatalmazásnak törvényből kell erednie, a törvénynek a humánus oldalon kell állnia (igazságosság), olyan fogalmakkal kell élnie, ami megfelel a normavilágosság és az előreláthatóság követelményének (jogbiztonság). A jogkorlátozás szükséges és arányos mértéke útját állhatja az önkénynek.

Az alkotmányos demokráciák eltérő módon gondoskodnak arról, hogy bűnüldözésük titkosrendőrségi módszerekkel felvértezve vegye fel a harcot a kriminalitás legveszélyesebb formáival szemben, és eközben ne okozzon nagyobb károkat, mint amelyek elhárítására törekszik. Vannak országok, amelyekben az állampolgári jogoknak ezeket a leplezett korlátozásait a büntetőeljárás kódexekbe foglalják (Kertész, 1989). Más megoldás szerint a szervezett bűnözés és az illegális kábítószer-forgalom elleni különleges felhatalmazások körébe illeszkednek a szabályok (McEnany & Bócz, 1992). Esetenként jogforrásnak kínálkozik a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rendőrségi törvény). A volt szocialista országok majd mindegyikében ezt a megoldást választották (Lammich, 1996). Több polgári demokrácia a legutóbbi időkig nélkülözte a megfelelő jogi szabályozást, és ez visszatérően zavarokat okozott a felderítő szolgálatok működésében (Joubert, 1997). Azt azonban érdemes hangsúlyozni, hogy a társadalomvédelmi funkciók törvényessége felett az alkotmányos demokrácia egész intézményrendszere örökös, 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 részévé tette, napjainkban sem tekinthető általánosnak, még azokban az államokban sem, ahol a demokráciának gazdag hagyományai vannak.

Az első kérdésre tehát azt válaszolhatjuk, hogy a jog világának és a titkosrendőrségi műveleteknek a jellemzői összemérhetőek. Ennek az elemzésnek az eredményeit az 1. számú táblázat tartalmazza.

1. számú táblázat

Problematika I.

Jogi szabályozás	Titkos felderítés
Publikus	Titkos
Absztrakt	Konkrét
Tárgya a jövő	Tárgya a múlt, a jelen és a jövő
Érték a kiszámíthatóság	Érték a kiszámíthatatlanság
Érték az igazságosság	Érték az eredményesség
Jogviszonyok összessége	Hatósági „cselekményösszesség”

Forrás. A szerző saját szerkesztése.

A jogi szabályozás és a titkos felderítés természetének összehasonlító vizsgálata segítséget ad ahhoz, hogy a titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök törvénybe foglalása összhangban legyen a jogalkotásról szóló törvény követelményeivel: „*A jogszabály szakmai tartalmát, a jogszabály terjedelmét és a jogszabályi rendelkezés absztrakciójának mértékét a szabályozott életviszony jellegéhez igazodóan, az e törvényben meghatározott keretek között, észszerűen kell kialakítani.*”⁵

Problematika II.

A második kérdés: milyen különbségek vannak a közigazgatási rendészet hatáskörében, illetve a büntetőeljárásban teljesített titkos felderítés között? (Problematika II.)

Jól látszik, hogy a rendészeti funkciók kevésbé viselik el a korlátokat állító, részletező szabályozást, mint a büntetőeljárás. A rendészeti éberség általánosságát és a bűnügyi természetű eljárás konkrétságát már a klasszikus szerzők is érzékelték. „*A hatóságok negyedévente kötelesek vizsgálni, hogy vajon vannak-e gonosztevők. Ez a vizsgálat nem bűnügyi természetű, hanem a közbiztonsági vizsgálatnak a tárgya.*” (Vuchetich, 2007).

5 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 16/A. § (1) bekezdése.

Az is nyilvánvaló, hogy míg a rendészeti funkciók összetett és nehezen definiálható célokat szolgálnak, addig a büntetőeljárásnak a gyakorlatban jól értelmezhető és az elmélet által hatékonyan támogatott küldetése van: az állam büntető igényének érvényesítése az igazságszolgáltatás útján. 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 örködéssel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével [...] A rendőri működés diszkrecionárius és ügyelő, örködő természeténél fogva, óráról-árára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.”* (Concha, 1903).

A közigazgatási rendészet közbiztonságért viselt felelőssége és a jogrend építését szolgáló igazságszolgáltatás eltérő rendeltetése a szabályozás módjában is visszatükröződik. Ennek nyomon követéséhez tanulságos lehet a magyar múlt áttekintése. A proletárdiktatúra világát 1949-től az ötvenes évek közepéig a titkosrendőrség tevékenysége jogi alapjainak teljes hiánya jellemezte. Ez a rendszer lehetővé tette, hogy a büntetőjogot közvetlenül is felhasználják a politikai ellenfelekkel való leszámoláshoz. A koncepciós perek „forgatókönyvei” az előkészítő eljárásban íródtak. Az igazságszolgáltatási szervek semmiféle kontrollt nem gyakorolhattak az ilyen nyomozások felett. Joggal állapította meg Szabó András egy a korszakról szóló tanulmányában, hogy *„... a tényállás koholtsága a jogi megítélésen kívül, a jog által ellenőrizhetetlen szférában áll össze”* (Szabó, 1974).

A jog hallgatását a rendészeti igazgatásban a rendőrségről szóló 1955. évi 22. törvényerejű rendelet törte meg. Ebben olvashatunk a rendőrség feladatairól, de semmit arról, hogy ezekhez milyen eszközöket és módszereket vehet igénybe. A legitim fizikai erőszak monopóliuma még a felhatalmazás szintjén sem jelent meg. Ehhez képest továbblépett az állam és közbiztonság védelméről szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, amikor az állam belső rendjéről és a bűnözés elleni harcról szólt:

„4. § 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 munkáját.

5. § (1) 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. (2) A bűncselekmények felderítése érdekében a jogszabályban meghatározott eszközök és módszerek alkalmazhatók. A bűncselekmény elkövetőivel szemben a jogszabályban meghatározott kényszerintézkedések foganatosíthatók.” Itt nyilvánvalóan a büntetőeljárás törvényre volt utalás, de a módszerek továbbra is homályba maradtak. Az állambiztonság tekintetében most idézett törvényerejű rendelet még szűkszavúbb volt, a bizalmi elv különös erővel érvényesült, olyan mértékben, hogy a politikai rendőrségnek nem csupán a tevékenysége, de még a pusztja létezése is államtitoknak minősült. A rendőrségről szóló 39/1974 (XI. 1.) MT⁶ rendelet 1. § szerint: „A rendőrség feladata az állam- és közbiztonság védelme, a közlekedés rendjének, meghatározott személyeknek és objektumoknak a biztosítása, a hatáskörébe utalt igazgatásrendészeti feladatok ellátása.”

Az állambiztonsági szolgálatok működésének törvényben történő szabályozására 1990-ig nem került sor. Különös nyomatékot adhatott volna az akár átmeneti törvényhozásnak a köztársasági Alkotmány 1989. október 23-án történt kihirdetése, azonban a kodifikáció elmaradt⁷ (Révész, 2007). Nem csekély mértékben az 1990 első napjaiban kirobbant, úgynevezett Duna-gate⁸ botrány hatására már 1990 januárjában megszületett a különleges titkosszolgálati eszközök átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény. Ez a törvény szervezeti és eljárási garanciákat létesített. A titkosszolgálatokat kivette a belügyminisztérium irányítása alól, az egyes alapvető jogokat korlátozó eszközök alkalmazását igazságügyminiszteri engedélyhez kötötte. A négy titkosszolgálatot (információs, nemzetbiztonsági, katonai biztonsági, katonai felderítő) a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet hozta létre. A rendelet a szolgálatok irányítását a miniszterelnök által vezetett Biztonsági Kollégiumra bízta. Az első demokratikusan választott

6 Az MT a Minisztertanács rövidítése, a korszakban a kormány elnevezése.

7 Vannak kutatási adatok arra is, hogy 1989 nyarán készült egy belügyminiszteri előterjesztés a titkosszolgálati tevékenység törvényességének megteremtésére, de az ezt realizáló jogalkotásra végül nem került sor.

8 Az elnevezés újságírói lelemény, utalás az Egyesült Államokban 1972-ben történt, úgynevezett Watergate lehallgatási botrányra, amely az akkori amerikai elnök Richard Nixon bukásához vezetett. A botrány azt igazolta, hogy az állambiztonsági szolgálat egyes szervei, mindenekelőtt a belső elhárításért felelős BM III/III csoportfőnökség, az ellenzéki pártok működésének alkotmányos elismerését követően is folytatta ezeknek a politikai erőknél a titkosszolgálati eszközökkel történő megfigyelését.

kormány ezt akként változtatta meg, hogy „*a miniszterelnök a nemzetbiztonsági, valamint az információs feladatokat ellátó szolgálat irányítását a Miniszterelnöki Hivatal e feladatokkal megbízott politikai államtitkára útján látja el.*”

Az átmenetinek szánt megoldásokat fokozatosan váltotta fel előbb a Rendőrségi törvény, majd pedig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2011. évi CXXII. törvény és az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény. Ezek a szervezeti törvények a közigazgatási (rendészeti) hatáskörben teljesített felderítés eljárási rendjét a titkos információgyűjtésben határozták meg. Szabályozási fordulatot a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény hozott azzal, hogy a bűnüldözési célú felderítést teljes egészében a büntetőeljárás részévé tette az előkészítő eljárás és a leplezett eszközök intézményének megalapításával. A magyar titkosrendőrségi szolgálatok közelmúltjának tapasztalatai magyarázatot kínálnak arra, hogy miért van helye a leplezett eszközöknek az eljárási kódexben. A felderítésnek és a nyomozásnak a rendszertani helye nagyon is problematikus. Egyes nézetek szerint a büntetőeljárás integráns része a rendészeti igazgatásnak, a munkamegosztás rendjén azonban szervezetileg is elkülönül egymástól a rendet óvó és az azonnali beavatkozásra felelős közbiztonsági rendőrség (la police bas), valamint a jogrend helyreállításában segédkező biztonsági rendőrség (la haute police). További elválasztó ismérv, hogy „*...a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést [...] a jog uralma, amelyet végső soron a bíróság tart fenn, adja az egyénnek, valamint az államhatalomnak azt az érzést, amelyet biztonságnak nevezünk*” (Concha, 1905).

A 2/2007 (I. 24.) AB határozat az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát idézi: „*Határozataiban a Bíróság rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket a titkos eszközök használatára vonatkozó szabályozásnak minimálisan ki kell elégítenie. Kiemelte, hogy éppen azért, mert az alapjogokba történő beavatkozás titkos, s mert az ilyen eszközök használata a végrehajtó hatalomnak »beláthatatlan« lehetőségeket ad, elengedhetetlen, hogy már maguk az eljárások kellő garanciát nyújtsanak az egyén jogainak érvényesülésére. Ez pedig megkívánja, hogy az államok hangsúlyt helyezzenek a precíz és részletes, követhető, az állampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedések lényegének, azok gyakorlása módjának. A Bíróság a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Minimális biztosítékként szerepelnie kell bennük továbbá az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételeknek, az alkalmazás dokumentálására és a dokumentáció megővésére,*

valamint megsemmisítésének szabályaira vonatkozó rendelkezéseknek. Az alkalmazásról szóló döntés meghozatala körében pedig a hatóságok nem kaphatnak túl széles mérlegelési jogot (pl. Case of Valenzuela Contreras v. Spain, judgment of 30/06/1998., Reports 1998-V)."

A hazai szakirodalomban kétségek is felmerültek a titkos felderítést szabályozó megoldásokkal szemben.

A titkos felderítés tágabb fogalmába sorolható a nemzetbiztonsági, a terrorelhárítási és a rendészeti célú titkos felderítés, amelyeknek célja nem a büntető-eljárás előkészítése (noha a későbbiekben a megszerzett információk ekként is hasznosíthatóak), hanem a nemzetbiztonsági, terrorelhárítási és rendészeti eszközökkel végrehajtható hatósági intézkedések megalapozása. Ezek a hatósági intézkedések alkalmasak a nemzetbiztonsági kockázatok csökkentésére, a terrorfenyegetések és a közbiztonsági veszélyek elhárítására, a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelmére, valamint a bűnmegelőzési ellenőrzésre. (A felderítés közvetett célja lehet továbbá a titkos felderítés rendelkezésére álló humán erők, eszközök és módszerek védelme, és alkalmazásuk biztosítása.) A titkos felderítésnek ezt a tágabb körét nevezhetjük büntetőeljáráson kívüli felderítésnek, annál is inkább, mert az ide vonható intézkedések többsége a büntetőeljárásra jellemző szabályozást nem visel el. A büntetőeljáráson kívüli felderítés alapját képezheti olyan magatartás, ami büntetőjogi tilalmat nem sért, esetleg nem is jogellenes, de a védett társadalmi érdekek veszélyeztetésének a kockázatát hordozza, vagy egyébként megismerése a felderítési cél megvalósításához nélkülözhetetlen.⁹

A titkos felderítés szűkebb fogalmába tartozik a bűnüldözési célú információszerzés, aminek rendszertani helye a büntetőeljárás. Aggályos viszont, hogy előkészítő eljárás indulhat a bűncselekmény gyanúja nélkül is [Be 340. § (1) bekezdés]. A gyanú hiánya vagy tétlenségre kárhoztathatja a bűnüldözést, vagy ellenkezőleg, totális elhárítás folytatására kényszerülhet. [„Az előkészítő eljárás során bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket a bűncselekmény gyanújának megállapítása érdekében, azzal a személlyel szemben lehet alkalmazni, a) aki a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhet...” Be 343. § (1) bekezdés.] A gyanú hiánya értelmezhetetlenné teszi mind a szükségesség, mind pedig az arányosság követelményét. Ha nincs tényekre alapuló gyanúok, honnan állapítható meg, hogy melyek a megismerendő tények, és azok megismeréséhez szükségesek-e leplezett eszközök. Gyanú nélkül nem dönthető el az sem, hogy a bűncselekmény súlya indokolja-e a leplezett eszközök alkalmazását. A gyanú hiánya a bűnüldöző

9 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

hatóságokat, de végső soron az igazságszolgáltatást is védtelessé teszi a hatalom önkényes alkalmazásával szemben, megszünteti annak ellenőrizhetőségét, hogy a bűnüldözést jogállamban kizárólag a büntetőjogi igény legitimálhatja.

A rendészeti és a bűnüldözési funkciók különböző jogágak szabályozását igénylik. A közbiztonság feletti örökösés a közigazgatási jog territórium, a bűnüldözés rendjének meghatározása a büntetőeljárás joga vár, amint azt a 2. számú táblázat is mutatja.

2. számú táblázat

Problematika II.

Rendészeti funkciók	Bűnüldözési funkciók
Örködő jelenlét	Nyomozás
Célja a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme, a terrorelhárítás, a bűnmegelőzés, a titkos erők alkalmazása	Célja törvényes eljárásban az igazság feltárásával a büntető igény érvényesítése az igazságszolgáltatás útján
Módja a titkos információgyűjtés alkalmazása	Módja a leplezett eszközök alkalmazása
Kormányzati feladat	Igazságszolgáltatási feladat

Forrás. A szerző saját szerkesztése.

Van még egy kérdés: milyen feltételek mellett kerülhet sor rendészeti célú titkos információgyűjtésre akkor, amikor a büntetőeljárás megindításához sem szükséges a gyanú? Azt csak üdvözölni lehet, hogy a rendőrség a bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, bizonyítékok megszerzése, illetve a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése érdekében kizárólag a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint alkalmazhat leplezett eszközöket [Rendőrségi törvény 63. § (4) bekezdés]. Miként értelmezhető azonban a következő jogtétel: „*Bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárható a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.*” [Rendőrségi törvény 65. § (1) bekezdés]. Ez a törvényhely nem több általános felhatalmazásnál, ami a szabályozottság helyett a szabad belátásnak nyit utat.¹⁰

10 A 47/2003 (X. 27.) AB határozat a bűnmegelőzési ellenőrzés alkotmányellenességének megállapítása során részletesen szolt a jogbiztonság követelményéről: „*A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindemellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.*”

A rendészettudomány művelői számára lehetővé kellene tenni, hogy kutatásaikat a titkok világára is kiterjesszék, keresve az olyan megoldásokat, amelyek a törvényesség és az eredményesség közelítését segíthetik. A hazai szakirodalomban már születtek olyan munkák, amelyek különbséget tesznek operatív és stratégiai hírszerzés között (Nyeste, 2016). Az operatív taktikai művelet gyakran csak az alapjogok korlátozásával lehet sikeres, míg a stratégiai művelet a már megszerzett információk elemző-értékelő feldolgozását jelenti, amelynek során titkos információgyűjtésnek nem lehet helye. Olyan törvényi szabályozásra van szükség, ami a két területet világosan elválasztja egymástól. Ez idő szerint a stratégiai hírszerzés legátfogóbb feladatait a Nemzeti Információs Központ teljesíti:

„A Nemzeti Információs Központ vizsgálja Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét... g) Magyarország biztonsági, nemzetbiztonsági, terrorfenyegetettségi és bűnügyi helyzetével, ezek meghatározott elemeivel, konkrét kockázatokkal vagy bűncselekményekkel kapcsolatos tájékoztató jelentéseket, háttér- és kockázatelemzéseket készít az együttműködő szervek részére a hatáskörükbe tartozó, illetve az ügyesség esetében az a) pont ab) alpontja szerinti feladatok törvényes, szakszerű és eredményes ellátásának elősegítése céljából...”¹¹

Felhasznált irodalom

- Berger, V. (1999). *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. HVG-ORAC.
- Concha Gy. (1903). *A rendőrség természete és állása a szabad államban. Értekezések a társadalomtudományok köréből*. Athenaeum.
- Concha Gy. (1905). *Politika. Második kötet: (első fele) Közigazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
- Erdei Á. (2011). *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában*. Eötvös Kiadó.
- Finszter G. (2019). Szabályozott felderítés, titkosított nyomozás. *Miskolci Jogi Szemle, 14*(2ksz), 280–291.
- Horváth B. (2001). *Az angol jogelmélet*. Pallas Stúdió.
- Joubert, C. (1997). A titkos rendészet holland és nemzetközi vonatkozásai. *Belügyi Szemle, 45*(5), 5–19.
- Kertész I. (1989). Rendőrség, rendőrállam, jogállam. I. rész. *Belügyi Szemle, 37*(10), 3–11.
- Lammich, S. (1996) A szervezett bűnözés elleni harc Kelet-Európa országaiban a titkos operatív nyomozások példáján. In Irk F. (Szerk.), *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok, 33* (pp. 224–254). OKKrl.

11 1995. évi CXXV. törvény 8/A §.

- McEnany, J. (1992). A bűnügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesült Államokban. II. rész. *Rendészeti Szemle*, 42(12), 37–45.
- Moór Gy. (1992). *A jogbölcselet problémái*. Hatágú Síp Alapítvány.
- Nyeste P. (2016). *A bűnüldözési és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés rendszer-specifikus sajátosságai, szektorális elvei*. Doktori disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola.
- Peschka V. (1972). *A modern jogfilozófia alapproblémái*. Gondolat Kiadó.
- Révész B. (2007). Egy meghiúsult törvényalkotási kezdeményezés 1989-ből. Az állam- és közbiztonsági törvény szabályozási elveire vonatkozó javaslat kudarca. *De Iurisprudentiae et Iure Publico*, 1(1-2), 107–184.
- Szabó A. (1975). A jogászság megváltozott társadalmi szerepe. *Szociológia*, 4, 502–511.
- Tóth M. (2001). *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó.
- Vuchetich M. (2007). A magyar büntetőjog rendszere. II. könyv. Gyakorlati büntetőjog. Magyar Hivatalos Közlönykiadó.

Alkalmazott jogszabályok

- 2/2007 (I. 24.) AB határozat
- 13/2001. (V. 14.) AB határozat
- 26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról
- 39/1974 (XI. 1.) MT rendelet a rendőrségről
- 47/2003 (X. 27.) AB határozat
1955. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrségről
1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam és közbiztonság védelméről
1955. évi 22. törvényerejű rendelet a rendőrségről
1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam és közbiztonság védelméről
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök átmeneti szabályozásáról
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információ szabadságról
2011. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Finszter G. (2024). A titkos eszközök alkalmazásának jogi alapjai. *Belügyi Szemle*, 72(6), 961–974. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i6.pp961-974>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Finszter Géza, aki a finszter.geza@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.