

BEJCZI ALEXA

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hazai szabályozásának útvésztlőjében

A tanulmány célja annak rövid bemutatása, hogy az elmúlt húsz évben miként alakult a bűnüldözési célú titkos információszerzés hazai szabályozása, hogyan illeszkedett az 1990-es évek elején meghirdetett büntetőeljárás reformhoz, hol tartunk jelenleg, és merre lenne célszerű továbbhaladni.

A titkos információgyűjtés garanciális jellegű, nyílt, törvényi szabályozásának indokoltsága és hazai megjelenése

Az alapjogokat sértő operatív nyomozati eljárások elsősorban a legveszélyesebb bűnözési formák elleni küzdelmet szolgálják, de megfelelő ellenőrző mechanizmusok és garanciák híján kihasználhatók politikai célokra is. Különösen akkor fenyegető a veszély, ha a társadalom nagy része kételkedni kezd abban, hogy az állam képes megálljt parancsolni a növekvő bűnözésnek. A kétely arányában hajlik egyre inkább a társadalom az alapvető jogokat érintő intézkedések elfogadására, ha azokat a bűnözés elleni harccal indokolják.¹ Kevés dologgal lehet a közvéleményt olyan hatékonyan manipulálni, mint a bűnözés körüli félelemkeltéssel. Csak hogy ennek is vannak határai. Bármennyire irritálja is a közvéleményt a bűnözés, egy idő után a mindent tudó és mindenható rendőrség túlhatalma is irritálni fogja.² Ezért jogállamban elengedhetetlenül szükséges az alapjogokat súlyosan sértő állami beavatkozások eljárási rendjének nyílt, a normavilágosság követelményének megfelelő, külső kontrollmechanizmusokat is tartalmazó szabályozása.

A rendszerváltás előtt a magyar jogrendszer évtizedeken át úgy tett, mintha titkos eszközök és módszerek nem léteznének, e jogszabályokat kihirdető közlönyökben erről egy sort sem lehetett olvasni. De köztudott volt, hogy a hatóság folytat ilyen tevékenységet. A demokratikus átalakulás előtt a Magyar Népköztársaságban az állambiztonsági tevékenység jogi alapját az állam- és közbiztonságról

1 Siegfried Lammich: A szervezett bűnözés elleni küzdelem Kelet-Európa országaiban a titkos, operatív nyomozási eljárások példáján. In: Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai és Kriminálisztikai tanulmányok XXXIII. OKRI. Budapest, 1996, 226. o.

2 Kőszeg Ferenc: Rendőrség és politika. www.helsinki.hu/docs/iacolemagyar4.pdf

BEJCZI ALEXA

szóló 1974. évi 17. tvr. adta. A tvr. 11. §-a szerint az állam belső rendjének védelmi feladatait a Belügyminisztérium szervei (egyebek között a rendőrség) látták el. A tvr., illetve a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet nem tartalmazott szabályozást (feljogosítást) az állambiztonsági szerveknek az emberi és állampolgári jogokat korlátozó titkosszolgálati eszközök és módszerek használatára. A törvényerejű rendeletben szereplő felhatalmazás alapján a BM állambiztonsági főcsoportfőnökségének feladatait minisztertanácsi határozat tartalmazta (6000/1975. MT hat.), az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről pedig a Minisztertanács elnökhelyettesének 1/1975. számú utasítása rendelkezett. E belső szabályokra száznál több belügyi parancs, utasítás és intézkedés épült, amelyek igen aprólékosan, bürokratikus szabályozták a titkos technikai rendszerek és módszerek alkalmazását. Ezzel a pártállam a politikai rendőrséget bizonyos keretek közé szorította, valamint a maga számára ellenőrizhetőbbé tette a szóban forgó eszközök és módszerek használatát, a megfigyeltek kiválasztását. A szabályozásnak az a módja, hogy alacsony szintű és titkos (az állampolgárok számára nem hozzáférhető) jogszabályokkal korlátozták az alkotmányban garantált állampolgári jogokat, alapvető jogelveket sértett.³ Az információgyűjtés olyannyira titokban folyt, hogy arról csakis a rendőrség illetékese tudhatott. A titkos információgyűjtés még az ügyész elől is el volt zárva.

Hazánkban a jogállami szabályozás kialakulásához vezető út első állomása, hogy 1976-ban Magyarország csatlakozott a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához (kihirdetve 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel), amelynek 17. cikke kimondta, hogy törvényben kell szabályozni, hogy ki, mikor, milyen feltételek mellett vehető alá magánéletével, családjával, lakásával vagy levelezésével kapcsolatos beavatkozásnak. A hazai jogfejlődés következő állomásaként 1987-ben elfogadták a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt, amelynek 5. § b) pontja szerint törvényben kell szabályozni a személyi szabadságjogokat és korlátozásokat. 1989. október 23-án pedig Magyarországon kikiáltották a köztársaságot, és kihírdették a módosított (köztársasági) alkotmányt. Az alkotmány deklarálta a jogállamiságot, a többpártrendszer, az emberi jogok tiszteletben tartását és védelmét, köztük a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitkok védelméhez való jogot. A magyar rendőrség titkos információgyűjtő tevékenysége ettől kezdve már alkotmányellenes és nemzetközi egyezményekkel ellentétes volt, elkerülhetetlenné vált a terület törvényi szabályozása.

1990. január 25-én az Országgyűlés elfogadta a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990.

³ Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása. *Belügyi Szemle*, 1999/4–5., 99. o.

évi X. törvényt, amely korszakos a magyar jogalkotásban. Először szabályozta nyílt jogszabály, törvény az emberi szabadságjogokat érintő legkényesebb kérdést, a magánszférába beavatkozás lehetőségét. A törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokat és a rendőrség büntügyi szerveit – meghatározott feladatkörben eljárva – felhatalmazta különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására. A törvényben – igaz, nem teljes körűen, de – megjelentek a titkosszolgálati eszköz alkalmazásának, illetve a magánszféra védelmének fontosabb garanciális elemei, feltételei: a célhoz kötöttség, a szükségesség, az arányosság és a dokumentáltság elve, valamint az eszköz alkalmazásának követelménye. A törvény az „állam belső rendjének” védelmével összefüggő feladatok ellátását elkülönítette a Belügyminisztériumtól és a rendőrségtől. Úgy rendelkezett, hogy e feladatokat a különálló nemzetbiztonsági szolgálatok végzik, egyúttal felhatalmazta a kormányt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait és működését – külön törvény megalkotásáig – rendeletben határozza meg. A Minisztertanács e felhatalmazásnak a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel tett eleget. E rendelet egyebek között meghatározta a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúráját, az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok adatait.⁴

A rendőrségre vonatkozó végleges szabályok a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben láttak napvilágot, míg a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó végleges szabályok a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényben öltöttek testet. A büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény nem tartalmazott rendelkezést a titkos információgyűjtésre vonatkozóan, az 1990-es évek elején induló büntetőeljárás reform – amelynek célkitűzése volt a nemzetközi egyezményekben rögzített emberi jogok tiszteletben tartását garantáló és az igazságszolgáltatási kontrollt a büntetőeljárás egészére kiterjesztő büntetőeljárás törvény megalkotása – következményeként azonban megjelent az igény a bűnüldözési célú titkos felderítés Be.-ben történő szabályozására.

A büntetőeljárás koncepciójáról szóló kormányhatározat

A rendszerváltozás idején a nemzetközi egyezményeknek is megfelelő, a legfontosabb emberi jogi garanciákat tartalmazó büntetőeljárás rend létrehozását a meglévő jogszabályok módosításával kívánták megvalósítani. Az 1989-ben kezdődő módosítások nyomán az 1990-es évek közepére jelentősen átalakult a ma-

⁴ Uo. 100. o.

gyar eljárási jog, ám ennek ellenére megtartotta a szocialista perjogok számos jellemzőjét. Mindenekelőtt a kompetenciaelosztás terén különbözött a magyar eljárási jog a nyugat-európai modelltől, amennyiben lényegesen kisebb szerepet juttatott a bíróságoknak a nyomozás szakaszában, viszont olyan jogosultságokat is adott a rendőrség számára, amelyeket a kontinentális vegyes rendszerű eljárási jogok az ügyészség számára tartanak fenn. Az 1990-es évek közepének eljárási joga megtartotta a szocialista perjogok további sajátosságait is: nem tulajdonított különösebb jelentőséget az eljárási formáknak, alábecsülte a jogászai szaktudást és csak igen korlátozottan ismerte el a felek rendelkezési jogát.⁵

1991-ben az Igazságügyi Minisztériumban megkezdődött a büntetőeljárás újraszabályozása, amelynek kiindulópontja volt, hogy a büntetőeljárással kapcsolatos minden kérdést a büntetőeljárási törvényben kell szabályozni, valamint hogy új büntetőeljárási kódex kell, az 1973. évi I. törvény alapkoncepciója folytán nem alkalmas további módosításra, a novellisztikus megoldás nem lehetséges. Az igazságügy-miniszter az igazságszolgáltatási reform kialakítására 1991 őszén két bizottságot hozott létre. 1991. december közepén két hónapos munka után a bizottság *A büntetőeljárás jog újraszabályozásának vázlatos koncepciója a Be. kodifikációs bizottság eddigi munkája alapján* címmel rövid összefoglalót készített, amelyben megállapította, hogy a büntetőeljárás fő része a tárgyalás, és ha a bűnüldözés során állampolgári jogba történik beavatkozás, az ilyen eljárásnak is feltétlenül meg kell jelennie a büntetőeljárás szabályai között is.⁶

1994 januárjában került a kormány elé a büntetőeljárás koncepciójáról szóló előterjesztés, amelyet a kormány 1994. január 17-én elfogadott. A 2002/1994. (I. 17.) kormányhatározat nyolc pontban sorolta fel azokat az elveket, amelyek meghatározzák az új törvény megalkotását. A koncepció rögzítette, hogy a büntetőeljárásban a jelenleginél jobban kell érvényesülnie a feladatok elkülönítése és ezen belül a funkciómegosztás elvének. Tisztán el kell határolni a rendőri, ügyészi és bírói teendőket. Ezenkívül olyan eljárást kell kialakítani, amelyben – legalábbis az alaptípust tekintve – érvényesül az a tétel, hogy a büntetőjogi felelősség kérdése a közvetlenség elvének tiszteletben tartásával a tárgyaláson dől el, és amelyben a mainál erőteljesebben érvényre jut a kontradiktórium elv, ezen belül pedig a felek rendelkezési joga.

Az alapjaiban 1955 óta kialakult rendszer megváltoztatásának szükségessége különösen élesen jelentkezett a nyomozás területén. A célkitűzés az volt, hogy csak-

5 Bárd Károly: A magyar büntetőeljárás átalakulása 1985–2005. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): A Magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005. Gondolat Kiadó–ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 522. o.
6 Hack Péter: A büntető igazságszolgáltatás szervezete. Függetlenség, számonkérhetőség és a büntetőeljárás rendje. www.ajk.elte.hu/Doktoriskola/AJK/fokozatosok/Hack%20%Disszertacio.pdf

keneni kell a nyomozás túldimenzionált szerepét; a teljes körű és kimerítően dokumentált bizonyítás helyett az előkészítésre, a nyomozást közvetlenül irányító ügyész tájékoztatására kell helyezni a hangsúlyt. A kodifikátorok hangoztatták, hogy a vádelvnek kívánnak primátust adni. Ebből az elhatározásból következett az is, hogy szükségesnek látszott az eljárási szerepek újragondolása, ami legalább három következménnyel járt. Először azzal, hogy szakítottak az igazságszolgáltatás úgynevezett szélesebb fogalmával, és az előkészítő szakaszt határozottan elválasztották a vádemeléstől és a tárgyalástól. Másodszor megerősítették az ügyész nyomozás feletti rendelkezési jogát, harmadszor pedig a tárgyalásnak vissza kívánták adni azt a rangját, amely a büntetőigényt megalapozó történeti tényállás megállapításában a bíróságnak növekvő jelentőséget tulajdonított, megszüntetve azt a korábbi helyzetet, amikor a tárgyalás alig volt több a nyomozási anyagok egyszerű reprodukálásánál.⁷

A reform nem a bizonyítás rangjától akarta megfosztani a nyomozó hatóságokat, hanem a felderítő, feltáró aktivitás növelésével, a bűnüldözést feleslegesen megterhelő bürokrácia lebontásával szerette volna növelni a hatékonyságot, miközben a tárgyalás kontradiktórius jellegének erősítése a garanciáknak adta volna vissza eredeti értelmét, a védelem és a védekezés jogának garantálását. Az eljárási reform célja volt a nyomozás egyszerűsítése és gyorsítása, a felderítő jelleg erősítése, a hatékonyság növelése. Az ügyész rendelkezési jogának kiterjesztése hangsúlyozta felelősségét a nyomozás irányításában, de autonómiáját is a belső meggyőződésére alapított határozatai meghozatalában a vádemelés és a vádképviselőt során. A tárgyalás kontradiktórius jellegének erősítése el kívánta érni, hogy a védelem széles körben vitathassa a tárgyalás anyagává tett bizonyítékok hitelét, mert ezeknek ki kell állniuk azt a kontrollt, amelyet csak a tárgyalás képes nyújtani.⁸

Nem volt cél a nyomozás jelentőségének lefokozása, annak elvitatása, hogy a felderítési folyamat lényeges eleme a feltárt tények hitelének ellenőrzése, ami maga is bizonyítási tevékenység. Nem volt cél a nyomozó hatóság szaktudásának és szakmai képességeinek lefokozása. Nem volt cél, hogy a bíróságot nyomozási feladatokkal terhelje, különösen nem, hogy a tárgyalás kötelességévé tegye új bizonyítékok feltárását.⁹

A modern alkotmányos büntetőeljárással szemben szakmai és társadalmi követelmény a törvényesség és a hatékonyság egy időben történő érvényre juttatása.

7 Finszter Géza: A bűnmegelőzés hivatalai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. Pécs, 2003. www.pecsbor.hu/periodika/2003/finszter.pdf

8 Korinek László: A bűnügyi tudományok helyzete. Magyar Tudomány, 2007/12. www.matud.iif.hu/07dec/10.html

9 Finszter Géza: Bizonyításelemletek a jog világában. Rendészeti Szemle, 2006/7–8., 92–93. o.

Az új törvény előkészítő munkálatai során abból indultak ki, hogy az eljárás minden mozzanata szorosan kapcsolódik az emberi jogok korszerű felfogásához, ezért a processzuális intézmények garanciális funkciói a korábbiaknál is erőteljesebben rajzolódtak ki. A bizonyítás törvényességének igénye kiterjedt a titkos adatgyűjtésre is, ezért olyan konstrukció született, amely a titkos felderítést az eljárási jog uralma alá kívánta helyezni.¹⁰

Az akkor hatályos büntetőeljárás törvényben (1973. évi I. törvény) megjelent több titkos információgyűjtéssel kapcsolatos rendelkezés, így a nyomozás megtagadásának és megszüntetésének lehetősége nyomós bűnüldözési (1994. október 1-jétől) és nemzetbiztonsági (1996. március 27-től) érdekből, valamint a fedett nyomozó igénybevételének lehetősége (1999. március 1-jétől), mindezek ügyészi engedélyhez (hozzájóvághagyáshoz, hozzájáruláshoz) kötöttek.

Az új Be. 1997 júniusában elkészült ügynevezett professzori tervezete az eredeti elképzelésekhez képest azonban már kompromisszumos megoldásokat tartalmazott, így a tárgyalási szakasz és a nyomozási szakasz radikális elválasztását nem javasolta. Az eljárás két fő szakasza közötti kapcsolatot az 1896. évi büntető perrendtartáshoz (Bp.) hasonlóan határozta meg. A nyomozás feladata e szerint a vád előkészítése, amelynek során a tényállást oly mértékben kell felderíteni, hogy a vádló dönthessen arról, vádat emel-e. A kormány a tervezetet 1997 őszén némileg átdolgozta, és 1997 októberében a parlament elé terjesztette. 1998. március 10-én a parlament 78,3 százalékos támogatottság mellett jóváhagyta a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt, hatálybalépésének időpontjául 2000. január 1-jét jelölték meg. Az 1999. évi CX. törvény az új Be. hatálybalépésének időpontját elhalasztotta, és ez után a törvény elfogadott szövegét újból módosították. Ennek eredménye a 2002. évi I. törvény, amely a Be. részévé tette bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzést.

A hatályos „kettős” szabályozás kritikája, az újraszabályozás indokoltsága

2003. július 1. előtt a titkos információgyűjtésről a rendőrségi és a nemzetbiztonsági törvény rendelkezett, az 1973. évi I. törvény sem magáról a tevékenységről, sem az eredményének felhasználásáról nem szólt. A titkos megfigyelés, adatgyűjtés nem volt ismeretlen eszköz, ahhoz azonban, hogy az ezek révén szerzett adatok a büntetőeljárásban felhasználhatók legyenek, a büntetőeljárás törvénynek rendelkeznie kellett.

¹⁰ Finszter Géza (2003): i. m.

veznie kellett a büntetőeljárásban e tevékenység végzésének feltételeiről, és arról, hogy az így szerzett adatok (akár a büntetőeljárásban, akár azon kívül történt a titkos adatgyűjtés) milyen feltételek mellett használhatók fel bizonyítási eszközként. Az új Be. szerinti szabályozás nem érintette az Nbtv. által meghatározott nemzetbiztonsági célból folytatott titkos információgyűjtést, de szükségképpen kihatással volt a titkos információgyűjtésnek az Rtv. által szabályozott körére. A Be. a bírói engedélyhez kötött módszereknek az Rtv. szabályozásától eltérő tartalmú köréről rendelkezik, ezért a jogalkotó indokoltnak tartotta a törvény szabályozási tárgyát eltérő fogalommal jelölni (titkos adatszerzés). A titkos információgyűjtésre vonatkozóan a büntetőeljárás törvényben szükségtelennek tartották külön szabályokat előírni, annak szabályait továbbra is a rendőrségi, nemzetbiztonsági, határőrségi, vám-, illetve ügyészségi törvény tartalmazza.

Azzal, hogy a jogalkotó fenntartotta a titkos információgyűjtés büntetőeljárás törvényen kívüli szabályozását, és „kettős szabályozást” hozott létre, álláspontom szerint a büntetőeljárás reform koncepciójának célkitűzései megvalósulása ellen tett, ezenkívül tovább növelte a titkos adatgyűjtés szabályozása körüli zűrzavart. A régi Be. ugyanis a nyomozás elrendelésének feltételül a bűncselekmény megalapozott gyanúját határozta meg, valamint a hatóságok feladataként előírta, hogy az eljárás minden szakaszában a tényállást alaposan és hiánytalanul tisztázzák, a valóságnak megfelelően állapítsák meg. Ehhez képest az új Be. a nyomozás elrendelésének feltételül a bűncselekmény egyszerű gyanúját határozza meg, és a bírósági szakasz elsődlegességét, a nyomozati szak előkészítő szerepét hangsúlyozza, a bizonyítást – a tényállás alapos és hiánytalan, a valóságnak megfelelő tisztázását – a bírósági szakaszban írja elő. A jelenlegi törvényi szabályozás azon kívül, hogy nem tesz eleget a büntetőeljárás reform ama vezérelvének, hogy amennyiben a bűnüldözés során állampolgári jogba történik beavatkozás, az ilyen eljárásnak feltétlenül meg kell jelennie a büntetőeljárás szabályai között is, a normavilágosság követelményének sem felel meg, így sérti a jogbiztonságot.

A hatályos szabályozás legfőbb jellemzője a széttagoltság, a titkos információszerzésre vonatkozó rendelkezéseket több, eltérő szintű jogszabályban deklarálták. Szinte minden titkos információgyűjtésre feljogosított szervre külön-külön törvény tartalmaz rendelkezéseket, hiányzik az egységes szabályozás és fogalomrendszer, a Be. a többi jogszabálytól eltérő fogalommal operál. Míg a Be. a titkos adatszerzésre tartalmaz rendelkezéseket, addig a többi törvény a titkos információgyűjtésre. Azt azonban, hogy mi minősül titkos információgyűjtésnek, és mi minősül titkos adatszerzésnek, egyik törvény sem határozza meg. Arra csakis a vonatkozó szabályozás értelmezéséből lehet következtetni. E szerint titkos információgyűjtés az a vonatkozó törvényekben nevesített titkosszolgálati eszköz, módszer alkalmazása,

amit az arra feljogosított szervezetek (nem csak nyomozó hatóságok) nem a nyomozás során végeznek, valamint amit bírói engedély nélkül végeznek. Titkos adatszerzésnek pedig a nyomozó hatóságok és az ügyész által a nyomozás során bírói engedéllyel végzett titkosszolgálati módszerek és eszközök használata minősül. Kérdés, hogy miért kell megkülönböztetni egymástól a titkos információgyűjtést és a titkos adatszerzést. Ha a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés kizárólagos céljának az igazságszolgáltatás elősegítését tekintjük, a titkos információgyűjtésre és a titkos adatszerzésre vonatkozó eltérő rendelkezések indokoltasága, véleményem szerint, megkérdőjelezhető.

A hatályos szabályozás szerint nem egyértelmű, hogy mikor alkalmaz a hatóság titkos információgyűjtést, és mikor titkos adatszerzést. A nyomozás elrendelése előtt ügyészi kontroll nélkül, illetve az után ügyészi kontroll melletti bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtést, illetve adatszerzést feltétel- és célrendszerének megközelítő azonosságából fakadó, a nyomozó hatóságok kezében lévő túl széles diszkrécionális jogkör alkotmányossága kérdéses, továbbá a rendőrségi törvény 63. § (1) bekezdése és 69. § (1) bekezdése, amely bűncselekmény felderítése, megszakítása az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, valamint bizonyítékok megszerzése céljából lehetővé teszi a rendőrség számára bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés alkalmazását, ellentétes a büntetőeljárás törvény 6. §-ával. Nevezett célok ugyanis feltételezik a bűncselekmény egyszerű gyanújának meglétét, amely esetekben a Be. szerint a nyomozást el kell rendelni, így csak titkos adatszerzésre kerülhet sor.

A hatályos szabályok szerint az ügyészség a nyomozás elrendelése előtt nem feltétlenül tud azokról a titkos információgyűjtésekről, amelyeket nem ő engedélyez vagy hagy jóvá, tehát azokat az információkat sem ismeri, amelyek ezekből a forrásokból származnak. A rendőrség ezeket az adatokat nem köteles az ügyéssel közölni. Mindez arra a következményre vezet, hogy az ügyészség elveszti a rendőri tevékenység feletti ellenőrzési lehetőségét, és – legalábbis az információk tekintetében – maga válik függővé a rendőrségtől.¹¹ E jogi szabályozás nem tartható fenn. A hatalommegosztás elvéből következően a büntügyi felderítésnek a bűncselekmény dokumentálásán túl nem lehet feladata az igazságszolgáltatás. Kétségtelen viszont, hogy a felderítés egyben szelektál is az ügyek között, amikor arról dönt, hogy a feltárt jogsértést kövesse-e szankció, illetve amikor bűnüldözési vagy célszerűségi okokból a büntetőígényről való lemondás mellett foglalnak állást.

¹¹ Farkas Ákos: A bűnüldözés okozta válság. A jogállami büntető igazságszolgáltatás válsága. In: Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévai Miklós (szerk.): Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor professzor 70. születésnapjára. Bitor Kiadó, Miskolc, 1997, 206–207. o.

Egyetértek Finszter Géza véleményével, hogy ez a döntés jogállamban nem maradhat a rendészeti szervnél, arra hatásköre csak az igazságszolgáltatásnak lehet. A követelmény maradéktalanul csak akkor teljesül, ha a bűnügyi felderítés egész folyamata az ügyész rendelkezési joga alá kerül.

Fontos kiemelni, hogy az RtV. és a Be. a nyomozás megtagadásához és megszüntetéséhez, illetve a feljelentés elutasításához ügyészi engedélyt kíván, ha erre bűnüldözési érdekből szükség van. Ehhez képest jelenleg nem szükséges ügyészi engedély ahhoz, hogy a nyomozást egyszerűen mellőzzék ugyanezen okból, ebben a kérdésben a nyomozó hatóság önállóan dönt.

A nyomozásnak a bizonyításban játszott helyettesíthetetlen, megismételhetetlen és visszafordíthatatlan szerepe azt igényli, hogy már az előkészítő szakasz is az igazságszolgáltatás kontrollja alatt történjen, ellenkező esetben a bíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy képes legyen ellenőrizni a nyomozás során beszerzett bizonyítékok hitelt érdemlőségét, minthogy azok a jog által nem kontrollált szakaszban kerültek fel. Ha ebbe az eljárási rendbe beletörődnénk, az kiszolgáltatná a bíróságokat a nyomozás tévedéseinek és a szándékos megtévesztésnek is. A bírói függetlenség így nem több, mint játék a szavakkal. Az ügyészség az a hatóság, amely az igazságszolgáltatás számára ezt az ellenőrző funkciót képes elvégezni.¹² Ez lényegesen szélesebb jogosítvány annál, hogy egyes eszközök és módszerek alkalmazásához ügyészségi vagy bírósági engedély, egyetértés, hozzájárulás, avagy közvetlen döntés váljon szükségessé. A felügyelet terjedelme nem lehet szűkebb, mint az ügyésznek a nyomozás felett gyakorolt felügyeleti (rendelkezési) joga, már csak azért is, mert a titkos úton megszerzett bizonyítékoknak ki kell állniuk az ügyre tartozás, a hitelesség és a jogszerű megszerzés próbáját, beleértve azt is, hogy ebben a védelem joga is helyet követel magának.¹³

A felderítés titkos módszereinek bevetése és a titkos információgyűjtés törvényben történt szabályozása nyomatékossá teszi azt a követelményt, hogy legyenek világosan meghatározva azok a feltételek, amelyek a nyílt büntetőeljárás megindításához szükségesek. A bűncselekmény gyanúja és a bűncselekmény alapos gyanúja közötti megkülönböztetés elhagyása a hatályos eljárási törvényből ezeket a határokat „légiessé” tette, ily módon súlyos jogbizonytalanságot teremtve abban, hogy mikor van helye titkos információgyűjtésnek, illetve mikor kell elrendelni a nyomozást.¹⁴

Megállapítható, hogy a Be. titkos adatszerzésre vonatkozó szabályai sokkal részletesebbek, garanciális jellegük sokkal nagyobb, mint a külön törvények titkos

¹² Finszter Géza: A büntetőjog alkalmazásának csapdája. Magyar Tudomány, 2001/8., 907. o.

¹³ Finszter Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika I–II. BM Kiadó, Budapest, 2004, 988–989. o.

¹⁴ Finszter Géza (2006): i. m. 70. o., lábjegyzet.

információgyűjtésre vonatkozó rendelkezései, ami azért veszélyes, mert a nyomozás elrendelése előtt beszerzett adatok büntetőeljárásban történő felhasználására a Be. lehetőséget ad, így könnyen céllá válhat a büntetőeljárás megindításának időbeli kitolása által a garanciák kikerülése. A Be. titkos információgyűjtés eredményének felhasználására vonatkozó rendelkezései „lazábbak”, mint a titkos adatgyűjtés eredményének felhasználására vonatkozó rendelkezései, ami azért meglepő, mert a titkos adatszerzésre a nyomozás elrendelése után (így ügyészi kontroll mellett) bírói engedéllyel kerülhet sor, vagyis a garanciák már az adatgyűjtés folyamatában is megvannak. Kérdés az is, hogy mi azon megkülönböztetés oka, hogy a külső (bírói vagy igazságügy-miniszteri) engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredményének felhasználásához a törvény a nyomozási bíró engedélyét követeli meg, míg a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés eredményének felhasználásához ilyen engedély nem szükséges, pedig eme eszközök szintén súlyosan jogkorlátozó jellegűek, ráadásul a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés esetén semmilyen igazságszolgáltatási kontroll nem érvényesül. Bírói engedélyhez nem kötött titkos szolgálati eszközök és módszerek a hatályos szabályozás szerint alkalmazhatók akár az egyszerű gyanú fennállta nélkül is bűncselekmény megelőzése céljából, továbbá ezen eszközök, módszerek tiltó rendelkezés hiányában akár az ítélethozatalig is igénybe vehetők.

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés törvényi szinthez kötött szabályozásának egyik fő célja, hogy a magánszféra minden (akár a legintimebb) szegmensébe erőteljes beavatkozást lehetővé tévő, és a bűncselekmény elkövetőjén kívül másokat is – adott esetben – nagy számban érintő eszközök és módszerek alkalmazása ne függjön az alkalmazók és az alkalmazást engedélyezők ellenőrizhetetlen diszkrecionális döntésétől. A megfelelő szabályozás zárhatja csak ki az önkényes alkalmazást és teszi lehetővé, hogy a büntetőeljárás során ténylegesen csak törvényesen beszerezett bizonyítékok felhasználására kerülhessen sor. A bizonyítás törvényessége az állam büntetőigényének érvényesítésére keretül szolgáló büntetőeljárás elve és alapvető igénye.¹⁵

A T/4192. számú törvényjavaslatról

A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés területén időszerű az újraszabályozás. A Magyar Köztársaság Kormánya 2007 végén elkészítette a T/4192. számú törvényjavaslatot a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről. A törvényjavaslat – szá-

¹⁵ 2/2007. (I. 24.) AB határozat.

kíva az eddigi törvényi szabályozással – egységes szerkezetbe foglalja a bűnüldözési célból titkos információgyűjtésre jogosult szervek e tevékenységét, a nyomozás elrendelése előtt, illetve a nyomozás elrendelése után folytatott titkos információgyűjtést, mind a bírói engedélyhez nem kötött, mind az ügyészi engedélyhez (hozzájáruláshoz, jóváhagyáshoz), mind a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés szabályait. A javaslat hatálybalépésével egyidejűleg hatályát veszti szinte valamennyi korábbi, az egyes szervek bűnüldözési célú titkos információgyűjtésére vonatkozó, külön törvényekben rendezett szabály. A javaslat magában foglalja a jelenleg a Be.-ben szabályozott titkos adatszerzés, illetve az Rtv.-ben, a Vptv.-ben, valamint a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényben szabályozott titkos információgyűjtés szabályait. A nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő tevékenységre vonatkozó szabályokat továbbra is a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény tartalmazná azzal, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredményének büntetőeljárásban történő felhasználásáról a javaslat rendelkezik. A javaslat megszünteti az eddigi kettős fogalomrendszert, valamennyi bűnüldözési célú titkosszolgálati eszköz, illetve módszer alkalmazása a titkos információgyűjtés fogalmába olvad. A titkos információgyűjtés alkalmazásából fakadó lehetséges jogsérelem jellege miatt az alkotmányosság megköveteli a fogalom pontos törvényi meghatározását, amelynek a javaslat 1. § (2) bekezdésében eleget tesz. *„A titkos információgyűjtés olyan titkos vagy leplezett tevékenység, amelynek keretében az e törvényben meghatározott eszközt és módszert az érintett személy tudta nélkül alkalmaznak, és amelynek használata a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő jogok korlátozásával jár vagy járhat.”*

A javaslat indoklása nem tér ki arra, hogy miért a külön törvényi szabályozást választotta jogalkotó, miért nem a Be.-be kerül valamennyi vonatkozó rendelkezés, hiszen a Be. az a törvény, amely az alkotmány után a legfontosabb garanciális szabályokat tartalmazó jogszabály a büntetőeljárásban, valamint a büntetőeljárás reform eredeti célkitűzése is ez volt. Vélelmezhető, hogy azért alkottak külön törvényi a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről, mert e tevékenység folytatására a javaslat szerint továbbra is mód lenne a nyomozás elrendelése előtt, vagyis a büntetőeljárás keretein kívül is, igazságszolgáltatási kontroll nélkül. A javaslat tehát nem hoz megoldást arra a meglévő problémára, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés folytatható igazságszolgáltatási engedélyezés, illetve ellenőrzés nélkül, továbbá nem hoz megoldást arra a meglévő problémára sem, hogy ki és mi alapján dönti el, hogy az egyszerű gyanú alapján nyomozást rendeljenek-e el, vagy a büntetőeljárás keretein kívül folytassanak titkos információgyűjtést.

A hatályos szabályozáshoz hasonlóan a javaslat szerint is bűnmegelőzési és bűnüldözési célból is folytatható titkos információgyűjtés nyomozás előtt. A bűnmegelőzési célból folytatott titkos információgyűjtéssel kapcsolatos alkotmányossági aggodalmak miatt, vagyis hogy az intézmény összeegyeztethető-e a szükségesség-arányosság követelményével, a jogalkotó a jelenlegi szabályozáson valamelyest változtatott, és a javaslat általában nem teszi lehetővé a bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtést, csak és kizárólag a nyomozás elrendelése előtt a bűncselekmény tervezett elkövetésének gyanúja esetén annak megelőzése érdekében engedélyezte a jogosultságot. De, ellentétben a hatályos szabályozással, a javaslat már egyértelműen lehetővé teszi bírói engedélyhez kötött titkosszolgálati eszközök alkalmazását is bűnmegelőzési célból. Arról van tehát szó, hogy a javaslat szabályozási tárgykerébe vonja a bűnüldözési célú, reagáló jellegű titkos információgyűjtés hatásterületét jelentő ama esetet, amikor a nyomozó hatóság tudomására jutó adatok nem egy már elkövetett bűncselekmény gyanújára vonatkoznak (így büntetőeljárás még nem indítható), hanem bűncselekmény tervezett elkövetésének gyanúja áll fenn. Ilyenkor mód van bűnmegelőzési célból „bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre”.

Ha azonban bírói/ügyészi engedélyhez nem kötött titkosszolgálati eszköz, módszer alkalmaz a nyomozó hatóság, és az ügyben nem rendelik el a nyomozást, nem indul büntetőeljárás, az igazságszolgáltatás előtt továbbra is rejtve marad az eljárás. A javaslat tehát nem oldja fel azt a jelenlegi problémát, hogy az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséről a végrehajtó hatalom jogosult dönteni. A nyomozó hatóság maga dönthet arról, hogy az igazságszolgáltatást működésbe hozza-e, vagy sem. Ez jogállamban nem megengedhető. A felderítési tevékenység, amely nem kap igazságszolgáltatási kontrollt, megengedhetetlenül szélesre nyitja a bűnüldözés előtt a végrehajtó hatalom kompetenciáját, veszélyezteti a bizonyítás törvényességét, és célszerűtlen is, mert az ilyen módon összegyűjtött és a bűncselekmény elkövetésének dokumentálására alkalmas bizonyítékok nem fogják kiállni a büntetőeljárás próbáját.¹⁶

A rendőrség a hatékony bűnüldözést célul tűző társadalmi érdek első számú hordozója, kezelője. A bűnüldözés, a nyomozás végső célja az, hogy az ügy a független bíróság elé kerüljön, és az ügyben ítélet szülessen, amennyiben valóban követtek el bűncselekményt, és nincs büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok. Az ügyészség külső jogi felügyeleti szervként kitölti az űrt és időt az eljárás nyomozási és bírósági szakaszai között, s a maga sajátos eszközeivel és a büntetőeljárásokban szerzett tapasztalataival, ismereteivel összehangolja, összekapcsolja a

¹⁶ Finszter Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. *Fundamentum*, 1997/2., 114. o.

hatékony bűnüldözési érdeket a jogállamiság követelményeivel.¹⁷ Az ügyésznek minden egyes titkos információgyűjtő tevékenységről és annak eredményéről tudomással kellene bírnia ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás megfeleljen a jogállami követelményeknek, ezért véleményem szerint az újraszabályozás újragondolása indokolt. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés rendeltetése az igazságszolgáltatás segítése, a büntetőjogi felelősségre vonást megalapozó adatok beszerzése, ezért meglehetősen abszurd az a szabályozás, amely e tevékenységet igazságszolgáltatási kontroll nélkül lehetővé teszi.

Összességében megállapítható, hogy a javaslat a nyomozás elrendelése előtt alkalmazott titkos információgyűjtés hatályos szabályozásához képest hoz némi garanciális újítást, a titkos adatszerzés Be.-beli szabályaihoz képest nem, sőt ahhoz képest a javaslat több esetben visszalépést jelent. A javaslat nem felel meg maradéktalanul a jogállami követelményeknek, a strasbourgi követelményeknek, és az alkotmánnyal sincs összhangban. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre vonatkozó egységes törvény megalkotása nagyban segíti az egységes jogalkalmazást, és a jogállami követelményeknek is jobban megfelel, mint a széttagolt szabályozás, amely szükségképpen kevésbé áttekinthető. Úgy gondolom azonban, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályozása a büntetőeljárásról szóló törvény keretei között kell hogy megvalósuljon, az „alkotmányos büntetőeljárás” ezt követeli meg. A Be.-n kívüli, külön törvényi szabályozás bizonyos tekintetben visszalépést jelentene az e területen elért, már meglévő garanciákhoz képest.

Merre tovább?

Hol a rendszertani helye a titkos adatgyűjtésnek?

Az előbbiekből jól látható, hogy szükség van a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés egész kérdéskörének újragondolására. A kriminálpolitikának tisztázni kellene, hogy egy demokratikus társadalomban a bűnüldözés titkos eszközei milyen célt szolgálnak.

Ha csak az igazságszolgáltatás előkészítését szolgálhatják, a felderítés e titkos szakaszának teljes egészében az igazságszolgáltatás kontrollja alá kell kerülnie. A bűnüldöző hatóságoknak csak és kizárólag a büntetőeljárás keretei között lenne lehetőségük titkos adatgyűjtésre, amely így teljes egészében az ügyész rendelkezési joga alá kerülne. Ez viszont azt jelentené, hogy sem a rendőrségi törvény, sem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény nem tartalmazhatna államigazga-

¹⁷ Nyíri Sándor: A rendőrség és az ügyészség viszonya. Belügyi Szemle, 1992/6., 15. o.

tási hatósági jogkörben lefolytatott titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat, mert ezekről kizárólag a büntetőeljárás törvény rendelkezhetne. Ha a jogalkotó ezt az utat választja, akkor valóban a bűncselekmény egyszerű gyanúja is meg alapozhatja a büntetőeljárás megindítását, viszont mindentéle bűnügyi felderítő tevékenység csak eme eljáráson belül valósulhatna meg. A bizonyítás törvényessége szempontjából ez azt is jelentené, hogy az eddigi korlátozott ügyészi felügyelet teljessé válna. Az ilyen módon megszerzett bizonyítékok hiteli érdemlősége és ellenőrizhetősége megnőne, így azok aggálymentesen közvetlenül is felhasználhatók lennének az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez.

A hatályos szabályozás, illetve a tervezett újraszabályozás szerint azonban a jogalkotó más úton jár: elfogadja a büntetőeljárás előkészítéseként, a nyomozás előtti felderítési szakaszban megvalósuló titkos információgyűjtés léjtogosultságát, amely felett a bíróság, illetve az ügyész csak korlátozott felügyeletet gyakorol. Ehhez a megoldáshoz azonban illene visszaállítani a korábbi eljárási törvény rendelkezését, amely szerint a büntetőeljárás elrendelésének materiális feltétele a bűncselekmény megalapozott gyanúja. Ha ezt az utat választja a törvényalkotó, akkor lényegében állandósítja a felderítésnek és a nyomozásnak azt a szerkezetét, amely az elmúlt ötven évben alakult ki, és amely megfelel a rendszerváltozás előtti időszak rendőrségi felfogásának. Elismerve persze azt az alkotmányos többletet, hogy míg 1990 előtt a titkos információgyűjtés a jog által nem szabályozott, a szabad belátáson alapuló államigazgatási hatósági fellépés volt, addig az 1990. évi X. törvénnyel, majd pedig az 1994. évi XXXIV. törvénnyel (Rtv.), továbbá az 1995. évi CXXV. törvénnyel (Nbtv.) a felderítés is a jog sáncjai közé került.

Az alkotmányos demokráciák nem mondhatnak le a titkos információgyűjtés módszereiről, de szükséges megteremteni az ezt szabályozó jogterület egységét és átláthatóságát, valamint a törvényesség garantálása érdekében működő határos kontrollmechanizmusokat. Jelenleg ezek a feltételek csak részben adóttak.¹⁸ A büntetőeljárás tétéles jog reformja csak a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek szervezeti reformjaival együtt lehet eredményes. Az előkészítő eljárásnak az igazságszolgáltatás alá rendelése felülvizsgálatra kényszeríti a bűnüldözés működésének kormányzati irányítását. Az új Be.-ben körvonalazódó konstrukció azt kívánna, hogy a bűnügyi nyomozás felett szűnjön meg a végrehajtó hatalom közvetlen befolyásolásának még a lehetősége is. Ez a szervezeti változás megakadályozhatná a politika kriminalizálódását és a bűnüldözés pártpolitikai célokra történő felhasználását. Egy ilyen modernizációt elfogadó kriminálpolitika azonban még várat magára.¹⁹

¹⁸ Finszter Géza [2003]: i. m.

¹⁹ Bólyai János – Szikinger István: A büntetőeljárás szabályozása az alkotmányos jogállamban. A magyar eljárási reform. Rendészeti Szemle, 2006/7–8., 39. o.

Ha a szervezeti reform társadalmi-politikai és szakmai feltételei nem adottak, akkor az eljárási törvény olyan módosítása szükséges, amely helyreállítja a jog és az annak végrehajtására rendelt szervezet közötti harmóniát.²⁰ Ma a büntetőprocesszus tudománya számára ennek a korrekciónak a támogatása lehet a legfontosabb feladat.

IRODALOM

- Bárd Károly:** A magyar büntetőeljárás átalakulása 1985–2005. In: **Jakab András – Takács Péter (szerk.):** A Magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005. Gondolat Kiadó–ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 522. o.
- Bólyai János – Szikinger István:** A büntetőeljárás szabályozása az alkotmányos jogállamban. A magyar eljárási reform. *Rendészeti Szemle*, 2006/7–8.
- Farkas Ákos:** A bűnözés okozta válság. A jogállami büntető igazságszolgáltatás válsága. In: **Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévay Miklós (szerk.):** Ünnepi tanulmányok II. Horváth Tibor professzor 70. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997, 206–207. o.
- Finszter Géza:** Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. *Fundamentum*, 1997/2.
- Finszter Géza:** A büntetőjog alkalmazásának csapdái. *Magyar Tudomány*, 2001/8.
- Finszter Géza:** A bűnmegelőzés hivatalai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. Pécs, 2003. www.pecshor.hu/periodika/2003/finszter.pdf
- Finszter Géza:** A titkos felderítés kriminalisztikája. In: Bócz Endre (szerk.): *Kriminalisztika I–II*. BM Kiadó, Budapest, 2004, 988–989. o.
- Finszter Géza:** Bizonyításemelvények a jog világában. *Rendészeti Szemle*, 2006/7–8.
- Hack Péter:** A büntető igazságszolgáltatás szervezete. Függetlenség, számonkérhetőség és a büntetőeljárás rendje. www.ajk.elle.hu/Doktoriiskola/AJK/Lokozatosok/Hack%20-%Disszertacio.pdf
- Hajjas Gábor:** A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása. *Belügyi Szemle*, 1999/4–5.
- Korinek László:** A bűnügyi tudományok helyzete. *Magyar Tudomány*, 2007/12. www.matud.iif.hu/07dec/10.html
- Kőszeg Ferenc:** Rendőrség és politika. www.helsinki.hu/docs/iacolemagyar4.pdf
- Lammich, Siegfried:** A szervezett bűnözés elleni küzdelem Kelet-Európa országaiban a titkos, operatív nyomozási eljárások példáján. In: Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai és Kriminalisztikai tanulmányok XXXIII*. OKRI, Budapest, 1996, 226. o.
- Nyíri Sándor:** A rendőrség és az ügyészség viszonya. *Belügyi Szemle*, 1992/6.

²⁰ Finszter Géza (2006): i. m. 93. o.