

KADLÓT ERZSÉBET

Vékony jégen

A titkos eszközök alkalmazásának határai

Az írott és az elektronikus sajtóban évek óta állandósultak a „jogalkotás eszelős tobzódásáról” szóló kritikák, ami a jogalanyok helyzetét – az élet minden területén – már-már kiszámíthatatlanná teszi. A *Magyar Közlönyt* hivatalból olvasó énem rendszerint osztozik a felháborodásban, minthogy munkám során nap mint nap szembesülök az állampolgárok jogbiztonság iránti erős igényével, és ezzel párhuzamosan – konkrét esetekre lebontva – látom a jog kiszámíthatatlanságának, a jogszabályok ellentmondásainak, a (nemegyszer) tisztavirág-életű jogalkotási termékek okozta káosznak a következményeit. Olykor azonban a büntetőjog „vidékével” és az ahhoz kapcsolódó szakterületekkel foglalkozó énem azt súgja, hogy a tobzódás is relatív kategória.

Van, amikor a jogalanyok kiszolgáltatott helyzetét éppen az alulszabályozottság idézi elő; egyes területeken pedig mintha évszázadokkal ezelőtt megállt volna az idő. Így például a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséről, a titkosszolgálati eszközök alkalmazásáról, a bűncselekmények felderítésének, megelőzésének, megakadályozásának ezzel összefüggő területeiről szóló joganyag meglehetősen szűkszavú, esetenként a tautologikus fogalmakkal operáló szabályok szerint üres vagy tartalmilag követhetetlen. Emellett avíttasága és elméleti alapjainak tisztázatlansága folytán a büntetőeljárási szempontjából diszfunkcionális, miközben veszélyesen tág keretek között engedi meg az alapjogok korlátozását. Úgy tűnik, hogy a folyamatban lévő jogalkotás sem számol azokkal a bizonytalansági tényezőkkel, amelyek a titkos eszközök alkalmazásának világát – különös tekintettel az utóbbi két évtizedben bekövetkezett technikai fejlődésre – áttekinthetetlenné teszik, az abszurditásig menően kiszolgáltatott helyzetbe hozva ezzel a jogalanyokat. A jogszabályok módszeresen – de nem biztos, hogy megfontoltan – tágítják az eszközök és módszerek alkalmazására jogosultak körét, s ezzel automatikusan kiterjesztik az érintett területek határait.

Minthogy a titkos eszközök és módszerek alapvetően nem a büntetőjog „termékményei”, büntetőeljárási-jogi¹ szabályozásuk nem vizsgálható csupán önál-

¹ Stilisztikai okokból ebben a dolgozatban csak akkor teszek különbséget büntetőjog és rendészeti jog között, ha annak tartalmi szempontból jelentősége van.

ló szakjogi, dogmatikai kérdésként. A történelemből és a diplomáciatörténetből tudjuk, hogy a mindenkori politikai hatalom mindig is ellenállhatatlan vágyat érzett a titkainak „szupervédelmé”, a hatalomgyakorlás és a hatalmi törekvések megteremtése érdekében az emberek titokban folyó ellenőrzése és számon tartása iránt. A titkosszolgálatok azonban a „külső” ellenség utáni kutakodás leple alatt nemegyszer csupán az aktuális hatalom ellenzékét (vagy az annak tekintett személyek tevékenységét) követték nyomon, tették lehetetlenné, bénították meg – ha „kellett”, fizikai megsemmisítésük árán is. A jogtörténetből megtanulhattuk, hogy a titkok „védelmében”, a „titkosság” legitimálásában az erős fenyegetettségi szintet garantáló, széles értelemben vett büntetőjog szerepe hamar felértékelődött. Mindaddig, amíg az alapvető szabadságjogok – ezen belül az emberi méltósághoz, a személyi szabadsághoz, a személyi integritáshoz, a cselekvési és szólásszabadsághoz, a személyes adatok védelméhez való jog – nem nyertek megfelelő elismerést, ezt a helyzetet többé-kévesbé mindenki természetesnek vagy legalábbis adottnak tekintette. A szakma doyenje, *Joseph Fouché* még a legnagyobb természetességgel jelenthette ki, miszerint a titkosszolgálatok attól titkosak, hogy amit és ahogyan tesznek, az titkos; és egészen a huszadik század második feléig még a demokráciákban működő szervezeti utódainál sem nagyon illett érdeklődni a titkosszolgálatok természete iránt.

Az eredetileg inkább politikai, állambiztonsági célok érdekében használt titkos eszközökbé beleszerető represszív büntetőpolitika, a bűnüldözés hatékonyságát minden más érték elé helyező irányzatok képviselői valójában később sem tudtak azonosulni azzal a gondolattal, hogy a szabadságjogok tisztelete akadályt gördíthet a titkos megfigyelés, a titkos felderítés, a titokban folyó ellenőrzés útjába, vagy a titkos nyilvántartások működtetése elé. Az egészen eltérő körülményekre visszavezethető bűnözési hullámok, az új – elsősorban a szervezett – bűnelkövetési formák megjelenése még a fejlett demokráciákban is többnyire kedvezett annak, hogy a törvényhozás „kellően engedékeny legyen” a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának kiterjesztésekor. A terrorizmus felerősödése pedig új érvet adott a szabadságjogok lényegét nemigen értő, szándékosan félreértő vagy másodlagos értéknek tekintő politikai hatalmak kezébe. Az a hagyományos demagógia, amely a jogi szabályozáskor is a szabadság vagy biztonság közötti választást állítja a középpontba, „nagy túlélő”². Az eredetileg

² Csupán a XX. század egyik legismertebb, ám máig ható nemzetközi példáját felidézve: a társadalmi feszültségek kezelésére már a Johnson-kormányt felváltó Nixon-éra is erre alapozta a kampányát és berendezkedését, miközben a bűnözés kezelésére valójában nem tudott elődjénél jobb eszközöket kínálni. Az, hogy a „law and order”(itt: törvényes rend) jelszava mögé bújtatott ésszerűtlen válságkezelés milyen következménnyel járt, közismert.

egyenrangú értékek végletes, mindenki számára közérthetőnek tűnő, ám rendkívül leegyszerűsített szembeállítás az azonban vékony jégre visz bennünket. Ennek nyomán például hamar eljutottunk oda, hogy művelt és elismert – konnotációktól mentesen értendően: a szabadságjogok védelmében elkötelezett – fejlett demokráciákban szocializálódott jogászok biztatnak például a fogvatartottak kínzásához való jog kivételes³ elismerésére, vagy az „ellenség-büntetőjog” koncepció jegyében a magánszférához való jog részleges megvonására, azaz alapjogok relativizálására. Ebbe a gondolkodásba logikusan illeszkedik a „titkos felderítés” értékének túldimenzionálása.

Egy rövid dolgozat nyilván nem alkalmas a vázolt problémakör átfogó feldolgozására; így most csupán azt vizsgálom, hogy a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának hatályos (büntetőjog-közel) szabályozása milyen veszélyeket rejt magában.

Az örökség – úton Fouché legszebb álmához

Jogállamban – főként az alapjogokat közvetlenül érintő jogterületeken – a korszerűtlen és alapjogi szempontból hibás törvényi szabályozásnak nem lehet permanens hivatkozási alapja sem a politikai, sem a jogi örökség. Az „örökség” felelőtlenségével távolról sem áll szándékomban tehát a demokratikus jogállamiság évtizedeiben tevékenykedő jogalkotók mentegetése és a mai helyzet igazolása. A titkos eszközök és módszerek alkalmazásával összefüggő hagyatékot vizsgálva felismerhetők azonban olyan tényezők, amelyekről az elmúlt két évtizedben is alig esett szó, noha következményeiről éppen az alkalmazhatóság határainak és az alkalmazás mélységének tisztázása érdekében nem lenne szabad (nem lett volna szabad) megfeledkezni. Amíg ugyanis a dolog elméleti tisztázását el nem végezzük, lehetetlen a dogmatikailag tiszta, az alapjogokat kellően tiszteletben tartó, a tisztességes eljárás követelményeit kielégítő szabályozás.

Magyarországon a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának és felhasználásának kritériumait sokáig nem rögzítette megfelelő szintű, a nyilvánosság számára legalább a fő kérdéseket illetően megfelelő hozzáférést nyújtó

³ Alan M. Dershowitz: *Why Terrorism Works*. Yale University Press, New Haven–London, 2002, pp. 139–143.; Az úgynevezett Dershowitz-jelenségről magyar nyelvű összefoglaló például: Filó Mihály: *Az inkvizítor védelmében – a kínzás jogállami apológiája*. *Fundamentum*, 2005/3., 89–97. o. <http://209.85.135.104/search>; Korinek László: *A bűnüldözés alkotmányos alapjai*. *Közjogi Szemle*, 2008/1., 37–44. o.

tó jogforrás. Fel sem merült továbbá a nemzetbiztonsági és a bűnügyi célú igénybevétel feltételeinek elválasztása. A titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit, az engedélyezés szabályait első ízben – a magát is átmenetileg aposztrofáló – 1990. évi X. törvény szabályozta. A tartalma és jellege szerint leginkább hosszú preambulumnak tekinthető törvénynek egyetlen erénye volt: megalkotásával a törvényhozó deklarálta annak tarthatatlanságát, hogy a különleges eszközök és módszerek lényegét, alkalmazásuk hatókörét semmitmondó, legtöbbször titkos utasítások, (belügy)miniszteri parancsok és más operatív típusú dokumentumok rögzítsék, vagy „csak úgy” az aktuális kormányzat bizalmas elhatározásának megfelelően kerüljön sor „veszélyesnek nyilvánított elemekkel” szemben a legkülönbébb – büntetőjogi köntösbe bújtatott – alapjogi korlátozásokra.

Ösztönözte a törvényi szintű szabályozás megteremtését az a körülmény is, hogy a büntetőeljárásban alkalmazható kényszerintézkedések – köztük az előzetes letartóztatás – elrendelése, 1990. január 1-jével kikerült az ügyészség hatásköréből, és annak indokoltságát a bíróság előtt igazolni kellett. Mindamellett a sehol nem szabályozott, a büntetőeljárási törvényen kívül eső titkos eszközökkel végzett „bizalmas (ügynöki) nyomozás” folytán gyanúba kerülő személyekre vonatkozóan a Legfőbb Ügyészség Különleges Ügyek Osztályát létrehozó, 1953. június 15-én kelt iromány azt tartalmazta, hogy letartóztatásukat – valójában a nyomozás adatainak ellenőrzése nélkül, „pecsétörként” – a legfőbb ügyész engedélyezi. Ez a politikai ellenfelek és a rendszer kritikusainak semlegesítésére szolgáló „könnyed lehetőség” azonban a kényszerintézkedésekről szóló döntés bírósági jogkörbe utalásával elveszett. A büntetőeljárási törvény ugyanis megkövetelte legalább a bűncselekmény alapos gyanújával kapcsolatba hozható tények valószínűsítését. Szükségessé vált tehát, hogy a kényszerintézkedés elrendelésére szolgáló kezdeményezés alapjául legalább valamilyen formális keretek között folyó felderítésre irányuló eljárásban született „eredményt” fel lehessen mutatni.⁴

⁴ Nem állítom, hogy a rendszerváltozás körüli eufóriában ezt a praktikus, ám a törvény rendkívül gyors megszületését igazoló logikus érvet annak idején sokan felhozták volna. Ezt már csak azért sem tehették, mert az ügyészség különleges hatáskörére vonatkozó és más hasonló dokumentumok létezéséről az alkotmányozó többség nem is tudott. A diplomáciában azonban gyakorta ki-/felhasznált alaptétel, hogy a hatalmi struktúrák alakításában a részleteket vagy egyes részleteket ismerő „kis technikusoknak” nem lebecsülhető a szerepük a nagy ívű változásokat vezénylő emblematisz figurák, pártok és államok törekvéseinek pártolásában vagy megbuktatásában. Itt is voltak, akik ismerték a szabályozást, és technikai tudásukat felhasználták a jogalkotónak végzett tanácsadáskor. Az már csupán a jogalkotó „szerencséje”, hogy felismerte és megértette az üzenetet.

A törvény megkísérelte definiálni a titkos eszközök fogalmát, szűkszavúan rendelkezett az alkalmazás általános és különös feltételeiről, sőt az engedélyhez kötött eszközöket nevesítette is. A bünygyi és nemzetbiztonsági célú felhasználás elválasztására azonban már ekkor sem került sor. Ugyancsak elhanyagolta ezt az elvi jelentőségű kérdést a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet is. Hasonlóképpen elsikkadt az a problémakör, hogy a titkos eszközök és módszerek alkalmazása lehet-e része a nyomozásnak, és ha igen, miként vonatkoznak rá az eljárási törvény garanciális szabályai. Arról sem esett sok szó, hogy ha az igénybevételükre nem a nyomozás keretében kerül sor, az alapjogi korlátozások szükségességének és arányosságának érvényesítése a proaktív szakaszban milyen garanciákat követel meg.

Utóbb az 1990. évi X. törvényt – a nemzetbiztonsági kérdésekben – felváltotta a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.), és ezen túlmenően is jelentősen megváltozott a témakört érintő joganyag. Többször módosultak a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény rendelkezései, majd hatályba lépett az átfogó szabályozás igényével fellépő, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.). Közben megszületett a titkos eszközök alkalmazásával kapcsolatos rendelkezésekben nem szűkölködő rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. törvény), a határőrségről szóló törvény (1997. évi XXXII. törvény), illetve a vám- és pénzügyőrségről szóló törvény (2004. évi XIX. törvény). Erre vonatkozó szabályokkal kiegészült az ügyész-ségi törvény (1972. évi V. törvény), és az alkalmazáshoz kapcsolódó rendelkezések jelentek meg a jövedéki törvényben (2003. évi CXXVII. törvény), illetve a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvényben, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényben.⁵

A jogszabályi környezet módosulásával párhuzamosan többen és többször – nyíltan vagy burkoltan – feltették azt a kérdést: ilyen szűkös anyagi lehetőségekkel bíró, ám magát demokratikus jogállamnak valló országban valóban szükség van-e arra, hogy a titkosszolgálatok, vagy legalábbis – az egyébként drága – titkos eszközök igénybevételére feljogosított szervezetek gombamód szaporodjanak.⁶ Többen és többször átfogó és részletező áttekintést közölve

5 A területi korlátok a szabályozás változásainak részletes áttekintését, az alacsonyabb szintű joganyag áttekintését nem teszik lehetővé. Azt azonban megjegyzem, hogy 1990. január 1-jétől a kézirat lezárásának időpontjáig (legkevesebb) 97 olyan jogszabály volt (van) hatályban, amely valamilyen szinten érdemi szabályokat tartalmaz(ott) a titkos eszközök alkalmazásával összefüggésben.

6 Tóth Mihály: A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2001, 190–192. o.

szembesítették a törvényhozást a szervezetek számának gyors gyarapodásával, az eszközök alkalmazásának indokolatlan kiterjesztésével. Mindez azonban a jogalkotót láthatóan hidegen hagyta, ám a szabadságjogok, a tisztességes eljárás követelményei iránt elkötelezett elméleti és gyakorlati büntetőjogászokat vagy a büntetőjog alkalmazásával szükségképpen érintett rendészeti kutatókat, kriminológusokat sokkolta.⁷ Közülük ugyanis sokan átlátták, hogy a jogrend folyamatos változása egyáltalán nem járt a titkos eszközök alkalmazására vonatkozó elvi kérdések tisztázásával, és végképp nem járt az ellenőrizetlen eszközök jelentőségének visszaszorulásával. Mindebből az a riasztó következtetés vonható le, hogy a törvényhozás el sem gondolkodott az alkalmazás végső határainak kijelölésén, a gyakorlatban pedig fel sem merült az önkorlátozás igénye.

A törvények képlékeny, bizonytalan jogfogalmakkal operáló gumiszabályai egyre inkább tágitották a titkos eszközök alkalmazásának körét, a gyakorlat pedig mindig is hajlamos maradt a keretek önkényes vagy célszerűségi alapon logikusnak tűnő kiterjesztő értelmezésére.⁸ Ma már az is látható, hogy az engedélyezésben és ellenőrzésben eredetileg kulcsszereplőnek kikialtott, a demokratikus kontroll alkalmazásának egyes eszközeivel felruházott bíróság sem bizonyult alkalmasnak ama korlátozó szerep betöltésére, amelyet a rendszerbe történő integrálása révén a jogalkotó neki szánt.⁹ Ennek – az elméleti alapok tisztázatlansága mellett – nem utolsósorban ma is az az oka, hogy az engedélyhez kötött eszközök alkalmazásának valódi ellenőrzésére az engedélyező bírónak nincsenek jogszabályban lefektetett, a számon kérhetőséget ténylegesen segítő eszközei, az ügyet érdemben tárgyaló bíró pedig még kollégájánál is kevesebb joggal bír, ha az így szerzett bizonyítékok ellenőrzéséről van szó.

Erre irányuló kutatások híján azt nehéz lenne eldönteni, hogy a bírák valóban egyetértenek-e a büntetőeljárásban játszott szerepük leértékelésével, egy illegitim folyamat végeredményének legalizálásra irányuló „főpecsétőri”

⁷ Például Nyíri Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 1998; Nyíri Sándor: A titkos adatszerezés. BM Kiadó, Budapest, 2000; Bejczy Alexa: Szigorúbb gumiszabály. Rendészeti Szemle, 2008/10., 60–80. o.

⁸ Vö. például Finszter Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. Fundamentum, 1997/2., 110–111. o.; Szikinger István: A nemzetbiztonság védelmének alkotmányos korlátai és lehetőségei egy jogállamban. Előadás kézírata, 1998

⁹ Lásd például Török Zsolt: Titkos információgyűjtés és titkos adatszerezés során beszerzett bizonyítékok értékelése a bíróság előtt. Ügyészek Lapja, 2005/6., 19–31. o.; Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. Rendészeti Szemle, 2006/7–8., 126–146. o.

szerepükkel, vagy hallgatásuknak „praktikusabb” okai vannak. Kétségtelen tény, hogy olvashattunk olyan ítéleti indoklásról¹⁰, amelyben a bíróság meggyőzően érvelt a titkos eszközökből származó ellenőrizetlen bizonyítékok elfogadásának kiterjesztő értelmezése mellett. Tudunk olyan döntésekről, amelyek elintézik a kérdést azzal, hogy a titkos információgyűjtés nem tartozik a Be. hatálya alá, ezért még törvényességi szempontból sem vonatkoznak rá annak szabályai.¹¹ Ám az is előfordult, hogy magas rangú bírósági vezető megintett egy bírót azért, mert (amúgy eredményes) alkotmánybírósági beadványban elméleti szinten is kifogásolta a bírói döntés elvonására irányuló jogszabályi kaoszt.¹²

Mindezek folytán úgy tűnik: ma már lassanként rosszabbul állunk, mint ahonnan elindultunk. Csupán az előzőekben említett listát figyelembe véve is, jogalkotói önmérséklet híján eljutunk odáig, hogy a titkos információgyűjtés (tígy) és a titkos adatszerzés (tasz) rendszere – a maga képlékenyen szabályozott, sokszor a szabad jogtalálás¹³ tartományába utalt és alig követhető világával – (újra, ismét, vagy még mindig) behálózza az egész életünket. A történetnek pedig láthatóan nincs vége, mert a jogalkotó továbbra is rendkívüli fogékonyságot mutat a „fátyolozott” világ eszközei iránt. A T/1337. számú, a nemzeti adó- és vámhivatalról szóló törvényjavaslatból kikövetkeztethetően a folyamat újabb állomásaként a kormányzati alárendeltségben működő adóhatóság (akár már középszintű szervezeti egységeiben) is rövidesen felhatalmazást kaphat az ilyen eszközök igénybevételére.

Bár az Alkotmánybíróság egy ízben – igaz, csak formai alapon – már kifogásolta az APEH nyomozó hatósággá avatását¹⁴, úgy látszik, hogy ezen a jogalkotó egy huszárvágással (szervezeti összevonással) könnyedén túlteszti magát. S hogy Fouché szellemének felélesztése teljes legyen: ehhez társulnak olyan további elképzelések, amelyek szerint a jövőben, bizonyos munkakö-

10 Idézi: Bejczy Alexa: Uo. 134. o.

11 Legfelsőbb Bíróság Bf. I. 2758/2000.

12 E sorok szerzője ennek szem- és fültanúja volt. Sem a megintót, sem a megintettet nem kívánom megnevezni, mert ennél többet elárulnak bizonyos kísérő körülmények. A megintés külön pikantériája volt, hogy a bírói függetlenség értékét hangsúlyozó AB-döntés kihirdetése után a bírósági vezető kétségbe vonta a bírót azon jogát, hogy a továbbiakban a törvényben biztosított joga lehetősége, illetve kötelezettsége ellenére a „Donáti utcába szaladgáljon”, mert ezt politizálásnak fogja tekinteni.

13 Általánosan elmondható, hogy mind az eszközök igénybevétele, mind a kapott eredmény feldolgozása körében nagyon sok az értékelő, mérlegelő elem, anélkül azonban, hogy a mérlegelés igazodási pontjai törvényi szinten ki lennének jelölve. A dolog jellege folytán a jogorvoslati jog erősen korlátozott, s minthogy az eredmény értékelése nagyon sokszor „szakkérdésnek” minősül, a jogorvoslat megengedése sem jelentene többet üres formalizmusnál.

14 31/2001. (VII. 11.) AB határozat.

rökben a nemzetbiztonsági és a büntetőeljárás jellegű, titkosszolgálati módszerekkel végzett (folyamatos) megbízhatósági vizsgálat döntene a munkavállaló alkalmasságáról. A titkos eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó, az alkalmazási célok határait kijelölő elméleti alapok tisztázatlansága okán pedig az, hogy mikor melyek legyenek ezek a munkakörök, racionális alapon aligha dönthető el. A Belügyminisztérium honlapján közzétett: *Az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló törvénytervezet (09/02/2010)* ugyanis (remélhetőleg csak ebből a szempontból) már *rendészeti jellegű* beosztásnak tekinti az ügyészségi szolgálati viszonyt, vagy a köztisztviselői törvény hatálya alá tartozó munkavállalót. Ha ehhez hozzávesszük, miszerint eddig is gyakorta változott, hogy bizonyos szerveknél dolgozó ügyviteli, fizikai alkalmazottak (például gépkocsivezetők) aktuálisan az Mtv. vagy a Ktv. hatálya alá tartoznak-e, az eufemisztikusan „védtett állománynak” nevezettek köre bármikor végtelen lehet. Úgy vélem, ezzel megérkeztünk *Fouché legszebb álmához*¹⁵, a társadalom működését minden szinten behálózó, az egyént védtelenné tévő „spionrendszer” virágkorának megalapozásához.¹⁶

Az „érdekek” szerepe és jelentősége a titkos eszközök alkalmazásának szabályozásában

A titkos eszközök „terjedési sebességének” megkérdőjelezése sokakból erős indulatokat vált ki. Képzettségtől, pozíciótól, társadalmi helyzettől függetlenül az első reakció általában az, hogy a terrorizmus veszélyére figyelemmel korszerűtlen gondolat az alkalmazási feltételek szigorításának igényével fellépni; miközben azért (szerencsére) a terrorizmus és kapcsolódó jelenségei az egyes országokban és az élet különböző területein korántsem azonos intenzitással jelennek meg. Az eszközök terjedését szorgalmazók második érve pedig – a kiemelkedő társadalmi jelentőségű – bűnüldözési érdek elsődlegessége a személyiségi jogok védelméhez képest.

¹⁵ A foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog és a titkos eszközök alkalmazásának összefüggéseiről lásd Szikinger István: i. m.

¹⁶ Túl az elméleti kifogásokon, az több mint veszélyes elgondolás, hogy a védtett állomány „élethelyzetek” létrehozásával provokálható, miközben érdemben alig esik szó ennek eljárásjogi háttéréről, egyebek között arról, hogy például a személyes indítékokkal motivált provokációt hogyan lehet kivédeni, miként kell ezt a folyamatot dokumentálni, ki lesz az a végső döntéshozó, aki az „akció” eredményét értékeli, s ezt milyen szempontok szerint teszi.

Az egyébként definiálhatatlan bűnüldözési érdeket a „közérdek” még tágabb fogalma alá szokás besorolni, s ez egyben misztifikációjának végső alapja is. Sajó András az egyik monográfiájában hosszasan fejtegeti, hogy a szabadságjogok „visszavonásának” legalattomosabb esete a szabadság korlátozása a közérdek nevében. A közérdek ugyanis tartalmilag üres, empirikusan nehezen kezelhető fogalom, ezért éppen úgy felhasználják a joguralom, mint a szabadság korlátozása érdekében. *„A közérdekfogalom – politikai rokonaival, a nemzeti érdekekkel, a közjóval és az államérdekkel együtt – a magánérdek és a magánszféra elnyomására, megnyomorítására szolgál; pontosabban egyes magánérdekek, csoportok igazságtalan előnyökhöz juttatásakor alkalmazzák hivatkozási alapul.”* A közérdekre hivatkozás valójában azzal, hogy mindig a magánérdek fölé emelkedik, eleve egyfajta *bűnösség képzetét kelti mindennel szemben*, ami magán.¹⁷

A büntetőeljárás és a büntetőeljáráshoz közel eső vagy azzal hasonlóságot mutató állapotok szabályozása egyaránt a bűnösség képzetét viseli magán. A törvények nem a gyanú- és gyanú közeli állapotok elkerülhetőségéről és elkerüléséről szólnak, hanem a bűnösség, a vétkesség (büntetőjogi beavatkozást igénylő, vagy nem igénylő) bizonyításának folyamatát szabályozzák. Az eljárási és a közvetlenül az alkotmányba foglalt eljárási jellegű garanciák éppen azal szemben adnak védelmet, hogy az eljárás alá vont személy bűnösségét vagy akár csak a megalapozott gyanú közeli állapotát evidenciának tekintsük. Azzal ugyanis, hogy bizonyos szabadságjogok az egyetemes értékeket kifejezésre juttató alkotmányba és az államok széles körű konszenzusán alapuló nemzetközi egyezményekben bekerültek, a közérdekre való tautologikus hivatkozás nem lehet olyan végső érv, amellyel szemben az emberi méltóságnak, vagy az abból közvetlenül levezethető alapjogoknak automatikusan meg kellene hátrálniuk.

Álláspontom szerint a közérdekre, államérdekre, nemzetbiztonsági érdekre, a bűnüldözési érdekre, a bűnmegelőzési érdekre és más hasonló, döntően nem értéksemleges fogalmakra alapított tekintélyelvű felfogás a büntetőeljárásban és a büntetőeljáráshoz közeli rendszerekben több oknál fogva sem lehet a szabályozás és a meghozandó döntés irányítója. Ezeknek az érdekeknek vannak politikailag soha nem semleges letéteményesei, s az érdekek tartalmát nem „helyzetsemleges” körülmények¹⁸ folyamatosan alakítják. Jogilag

¹⁷ Sajó András: A közérdek fogalma – értelemdadási kísérlet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 241–246. o.

¹⁸ Sajó például a gazdasági válságokra vonatkoztatva mutatja be az alakító hatás következményeit. Sajó András: Uo. 244. o. A társadalmi identitásválságok, a döntéshozóra is közvetlenül kiható szociális

körülírhatatlan, tetszés szerint tágítható és szűkíthető tartalmú, változó érdekeket pedig végrehajtható bírói döntéshez kötött, a szabadságjogok közvetlen elvonására vagy fenyegetésére alkalmas eljárásokban semmiképpen nem lehet az egyének sorsára közvetlenül kiható mércének tekinteni. Konkrét eljárásokban értékmérlegelésre a bíró felhatalmazást nem kaphat. Az említett érdekek lehetnek ugyan olyan szempontok, amelyeket a titkos eszközök alkalmazásának megengedésekor vagy tiltásakor figyelembe kell venni, de a feltételek, okok, következmények rendszerében a jogalkotónak ennél jóval konkrétabb igazodási pontokat kell kijelölnie, ideértve annak meghatározását is, hogy milyen esetekben hol vannak az alkalmazás határai.

Nem kívánok állást foglalni abban a filozófiai vitában, hogy a nemzetbiztonsági és bűnüldözési, bűnmegelőzési érdek közül melyik a fontosabb és melyik helyezhető a többi elé (fölé). Már csak azért sem, mert a jogi szabályozás szempontjából semmi értelmét nem látom bármiféle fontossági sorrend felállításának; az ugyanis nem lenne egyéb, mint szubjektív értékelés. Ahhoz azonban nem szükséges elvont értékek patikamérleglen történő összevetése, hogy belássuk: az állam külső biztonságának – a demokráciákban a társadalmi többség által támogatott –, alkotmányos berendezkedésének védelme alapvetően más módszereket igényel, mint a bűncselekmények megelőzése, illetve az azok üldözése elleni fellépés. Ebből következően még a védelem jogi eszközeinek sem kell azonosnak lenniük, sőt a jogalkotó az azonos típusú eszközök alkalmazásakor is követhet – a szabadságjogok korlátozása szempontjából nem egyenértékű – eltérő megoldásokat.

Az pedig már megint újabb kérdés, hogy az említett érdekek védelmében felhasznált eszközök alkalmazása kiterjedhet-e például a munka világára. Ez utóbbi tekintetben azért vannak erős kétségeim, mert egyrészt a büntetőjog és a büntetőeljáráshoz hasonló eljárások, valamint azok eredményei a munkaadói oldalon előre hozott védelmet is jelentenek. Az eljárások eredményét, az alkalmazott jogkövetkezményeket (diszfunkcionálisan hosszú időtartamban) többretegű nyilvántartásokban őrzik, és ezekhez a foglalkoztatók különösebb feltételek nélkül közvetve vagy közvetlenül hozzáférnek. Az esetek többségében pedig amúgy sem teremthető közvetlen összefüggés a büntetőjogilag releváns magatartások és a munkavállalás (munkavégzés) szempontjából jelentős körülmények között. Az pedig önmagában is megrázó gondolat, hogy a munkavállalói szféra általános és folyamatos ellenőrzésében még a bünte-

válságok, vagy a távoli terrorizmusveszély azonban éppen ilyen alakító tényező lehet. A befolyásolás mértéke sem azonos; az függhet a döntést hozó érintettségének fokától, a válság nagyságától, a veszély közeli vagy távoli jellegétől.

tőeljárásban és a nemzetbiztonság védelmében is kivételesnek számító megoldásoknak, vagy azokkal rendkívüli hasonlóságot mutató eszközöknek ilyen kiemelkedő szerep jusson.

Álláspontom szerint a helyes, követhető és kiszámítható jogállami jogalkalmazás érdekében ezért először is tisztázni kellene a kivételes és súlyosan jogkorlátozó eszközök alkalmazásának a jogrendben betöltött szerepét, célját és hatókörét (megengedhetőségének végső határait). Különbséget kellene tenni a nemzetbiztonsági (újabb terminológia szerint alkotmányvédelmi) és bűnüldözési célú eszközök, így a *tígy* és *tasz* között is; az utóbbi kategórián belül pedig a preventív és a nyomozási célú alkalmazást célszerű eltérő alapon megközelíteni. A konkrét szabályozás során ellenben valamennyi kategórián belül megkerülhetetlen az eszközök alkalmazására vonatkozó szükségesség és arányosság jogalkotói mérlegelése, illetve azoknak az orientációs pontoknak a kijelölése, amelyek szerint a jogalkalmazó a konkrét esetekben mérlegelhet. Éppen az eszközök alkalmazásának súlyos következményei folytán az ugyanis valószínűtlen, hogy a jogalkotói absztrakt mérlegelés elegendő garanciát nyújtson arra, hogy a konkrét esetekben a szükségesség–arányosság követelményei maradéktalanul teljesüljenek.

A nemzetbiztonság (alkotmányvédelem) és a bűnüldözés összefonódása

A nemzetbiztonsági típusú szolgálatok, minthogy feladatuk az állam külső védelme is – rendeltetésükből következően – feladataik döntő részét a nyilvánosság kizárásával látják el. Demokratikus jogállamban azonban elengedhetetlen, hogy a szolgálatok működésére vonatkozó elveket, hatásköröket, a védelem során alkalmazható eszközöket és azok alkalmazási feltételeit a külső kontroll garanciáit is jelentő, nyilvános jogszabályok tartalmazzák. A magyar jogrendben a nyilvános jogszabály kritériumának – az alapjogok korlátozásának szükségességét és arányosságát is elvileg garantálni köteles – törvényi szintű szabályozás felel meg.¹⁹ Elvileg az Nbtv. a formai kritériumoknak megfelel, a téma szempontjából azonban a jogszabály minősége és a

¹⁹ Van olyan álláspont, amely szerint a dolog jelentőségére figyelemmel helyes lenne, ha a szolgálatok rendeltetését és feladatait az alkotmány tartalmazná. Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok – Kommentár a gyakorlat számára. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2000, 4/1.

törvényt kiegészítő joganyag – elsősorban az arányos korlátozás tekintetében – számos kívánnivalót hagy maga után.

A szolgálatok eltérő típusú feladatokat látnak el, az objektum- és személyvédelemtől kezdve az okmányvédelmen keresztül, az egyes feladatokra jelöltek ellenőrzésén, a nemzetbiztonságot fenyegető bűncselekményekről való információszerzésen át azok elhárításáig és részleges felderítéséig. Az Nbtv. szerint nyomozási hatáskörük nincsen ugyan, jogkörük – nyílt és titkos információgyűjtés révén – elsődlegesen a megelőzésre, a nemzetbiztonsági érdekeknek, az ország szuverenitásának, az alkotmányos rendnek a védelmére terjed ki. A felderítést azonban csak akkor kell átadniuk a nyomozó hatóságoknak, ha az már olyan szakaszba ért, amikor *konkrét büntetőügy kezdeményezésének* van helye (3–7. §). A Be. terminológiáját figyelembe véve ez a *bűncselekmény gyanúját* jelenti; vagyis hatáskörük a proaktív szakaszban korlátlan. Az anyagi jog oldaláról – a törvényi tényállási elemek felderítésén és „azonosításán” túl – elsősorban a bűncselekmény stádiumai jelentenek igazodási pontot. Mindazon esetekben, amikor a törvény a bűncselekmény előkészületét is büntetni rendeli, a szolgálatok közreműködési joga ott ér véget, amikor (akár az ismeretlen) terhelt ilyen jellegű magatartást megvalósított.

Az Nbtv. rendszerében az első vitatható pont, hogy még áttételesen sem határozza meg, ténylegesen mely bűncselekményekre terjed ki a szolgálatok felderítési kompetenciája, s hogy mit kell érteni információgyűjtés–felderítés–nyomozás fogalmán. Az utóbbi fogalmakat ugyanis még a képzett büntetőeljárás-jogászok is gyakorta szinonimaként használják. E jogszabályban (vagy a Be.-ben) pedig nyoma nincs annak, hogy az egyes stációk között milyen formai és tartalmi kritériumok alapján kellene különbséget tenni.²⁰ Az összkép – figyelemmel arra is, hogy a Be. a felderítést a nyomozás egyik céljának vagy összetevőjének tekinti – valahol azt sugallja, hogy a szolgálatok tartalmilag *nyomozási típusú előtevékenységet végeznek, a nyomozásra irányadó eljárási garanciák nélkül*.

Igaz ugyan, hogy egyes rendelkezések nevesítenek bizonyos, a szolgálatok felderítési hatáskörébe tartozó bűncselekményeket [például 5. § h) pont; 7. § i)

²⁰ Magam nem nagyon hiszem, hogy a büntetőeljárási dogmatika által megkívánt pontossággal a fogalmak paragrafusokba foglaltan, hibátlanul körülírhatók, de azért a mainál tisztább helyzet teremthető. A régebbi szerzőket is figyelembe véve, annyiban dokumentált „közmegegyezés látszik körvonalázódni”, hogy a felderítés a proaktív szakasz sajátja, vagyis erről akkor beszélhetünk, ha még a bűncselekmény eljárásjogi értékelhető gyanúja sem igazolható. Az Nbtv.-ben használt harmadik fogalom: az információgyűjtés (ami nem azonos a tigy-gyel) azonban sehová nem tehető, mert információt gyűjteni a reaktív és a proaktív szakaszban is lehet.

pont], ez azonban korántsem azonos azzal a körrel, amelyre eljárásuk ténylegesen kiterjed. A feladatok kiosztására vonatkozó további szabályok ugyanis olyan megfogalmazásokat tartalmaznak, amelyekből nagyobb „értelmezési mutatóványok” nélkül is egyértelmű, hogy a felderítés hatóköre jóval túlmutat a Btk. szerint nevesített állományon [vö. például 5. § k) pont, l) pont; 7. § f) pont]. Ez pedig mindazon esetekben különösen aggályos, amikor erre titkos eszközök igénybevétele kerül sor. A titkos információgyűjtés engedélyezése ugyanis csak kivételesen indokolt esetben lehetséges, legalább *valószínűsítve*, hogy az alkalmazás igazolható célja túlnyomóan meghaladja a magánszféra védelméhez fűződő érdeket. Ez pedig „akármilyen” bűncselekmény esetén nem igaz. Világosan látni kell ugyanis, hogy a felderítéssel, a nyomozással a történet nem ér véget, az csak „közbenső” cél. Bűncselekmény esetén ehhez a számonkérés, a büntetőeljárás automatikusan kapcsolódik. Ettől eltérők ugyan azok az esetek, amikor például a cél a politikai, gazdasági szuverenitás védelme érdekében valamilyen külső veszély elhárítása, a fenyegetettség megszüntetése, az elleneséges tevékenység megszakítása, ám még ez sem jelenti azt, hogy a titkos eszközök bármelyike, bármikor, bármilyen okból igénybe vehető.

A valószínűsítéshez a proaktív szakaszban is megfelelő támpontok kellenek, ahhoz nem elegendő az ilyen eszközök alkalmazásának kiterjesztő értelmezést lehetővé tevő, valamilyen, közelebbről meg nem határozott bűncselekmény elkövetését általánosságban igazolni látszó teória. Ez még azokban az esetekben is irányadó, amikor a titkos eszközök alkalmazása külső – egymással egyenrangúnak nem tekinthető – engedélyhez kötött. A külső engedélyezés ugyanis nem lehet formális garancia, annak során nem azt kell alátámasztani, hogy „esély van valamilyen bűnügy” felderítésére, hanem éppen fordítva. Körvonalazódni látszik egy konkrét súlyos bűncselekmény, s ahhoz, hogy a kontúrok gyanúvá álljanak össze, szükség van titkos eszközök bevetésére. Az engedélyező külső szerv sem garantálhat ugyanis hatékony alapjogi védelmet akkor, ha a beavatkozás kereteit, az érintettek lehetséges körét a törvény túlságosan tágan írja körül, ha az alkalmazás engedélyezésekor mérlegelendő szempontok bizonytalanul meghatározottak.

Nem téveszthető szem elől, hogy még a legerősebb garanciát jelentő, a független bíróság kezébe helyezett engedélyezés is csupán azt biztosíthatja, hogy az előzetesen szabályozott beavatkozási feltételek ténylegesen teljesülnek. A döntés meghozatalakor a bírói mérlegelés is csak abban az esetben veheti figyelembe a titkos eszközök alkalmazásával ténylegesen vagy potenciálisan érintettek érdekeit, ha a magánszférába való beavatkozási küszöb, a beavatkozással korlátozandó alapjogok világosan szabályozottak.

Az eszközök alkalmazásának következményeire is kiterjedő felismerhető normatartalom pedig még inkább fontos abban az esetben, ha az engedélyező nem semleges. Márpedig az engedélyezésre szintén feljogosított miniszter semmiképpen nem tekinthető ilyennek. A nemzetbiztonsági szolgálatok a kormánynak alárendelt szervezetek, az engedélyező miniszter pedig egyben politikai felelősséget is visel azok működéséért. Az engedélyezés feltételeinek és az engedélyezési eljárás részletszabályainak pontos körülírása éppen azért nélkülözhetetlen, hogy az engedélyező kormánytag a konkrét eseteket a legkevésbé vizsgálhassa a pillanatnyi érdekek szerint, a „politikai szemüvegen” keresztül.

A már említett bizonytalansági tényezők önmagukban is súlyosak, ám a „zavarkeltés” ezzel még korántsem tekinthető befejezettnek. A törvény a felderítés és az információszerezés kategóriáit is felváltva használja, anélkül azonban, hogy ezek különbségét meghatározná, illetve a titkos eszközök igénybevétele szempontjából differenciálna közöttük.²¹ Arra sem ad támpontokat, hogy az engedélyező melyik esetben mit mérlegeljen, ha a szolgálatok teszik az előterjesztést. Ez azért nem elhanyagolható kérdés, mert a szolgálatok nemhogy nem nyomozó szervek, még csak nem is „általános hatáskörű felderítő hatóságok”, még az Nbtv.-ben körvonalazott bűncselekmények esetén sem. Eklátáns példa erre, hogy az Rtv. felhatalmazó rendelkezésére alapított, a Terrorelhárítási Központról szóló 232/2010. (VIII. 19.) kormányrendelet szerint – feltehetően (bár ez így kimondva nincs) az Nbtv. 5. § i) pontja alá nem tartozó esetekben – a terrorcselekmény felderítése e központ hatáskörébe tartozik.²² Másrészt az sem elhanyagolható körülmény, hogy a már említett rendelkezések még a Btk. szerint nevesített egyes bűncselekmények tekintetében is úgy rendelkeznek, hogy a szolgálatok kompetenciájába egészen addig tartozik a felderítés, amíg a nyomozást el nem rendelik. Ebből már az sem világos, hogy ténylegesen mikor kell átadni az ügyet a nyomozás elrendelése céljából; az pedig végképp megkérdőjelezi a szabályozás megfelelőségét, hogy nem tisztázott: mi a helyzet akkor, ha a nyomozó hatóság az átadott anyag alapján nem hajlandó a nyomozás elrendelésére? Ebben a megfogalmazásban ugyanis semmi nem zárja ki a törvény (Nbtv.) szövegé-

21 Nehezen tekinthetünk el attól, hogy ebbe a körbe olyan bűncselekmények is beletartoznak, mint a rémhírterjesztés vétsége, a közveszéllyel fenyegetés vétsége, amelyek a gyakorlatból tudhatóan a nemzetbiztonsági fenyegetés szintjét meg sem közelítő, az alkotmányos berendezkedés elleni támadást jelentő indítékoknál sokkal prózaibb okokból elkövetettek.

22 Azt már persze nehéz lenne megmondani, hogy az Nbtv.-ből hol csúsznak át a „terrorjellegű” cselekmények a központ fennhatósága alá.

nek olyan értelmezését, amely szerint, ha a nyomozó hatóság elzárkózik a nyomozás elrendelésétől (formailag: elutasítja a feljelentést), tovább folyik a szolgálatok felderítési jellegű tevékenysége. Ekkor immár „csak” az a kérdés, hogy ennek hol van a végső határa, s például az így „visszaszármazott eljárás” a titkos eszközök engedélyezése szempontjából új ügynek minősül-e.

Mindezeket a problémákat a törvény az e fejezet rendelkezéseire irányadó, a 3. § szerinti, „nemzetbiztonsági érdekből” való eljárásra utaló terminus technicusszal kívánja kezelni. A nemzetbiztonsági érdek azonban definiálatlan és definiálhatatlan fogalom. Más jelent a politikában, a biztonságpolitikában, a katonapolitikában és a jogban.²³ Kétségtelen tény, hogy a jogalkotó az Nbtv. 74. § a) pontjában formálisan adott erre meghatározást, ez azonban leginkább politikai jellegű, tautologikus fogalomtöredék, amely csak a nemzetbiztonsági érdek egyes részelemeit tartalmazza, ezért semmiképpen nem nyújthat(na) közvetlen alapot az alapjogi korlátozásra.

Szerencsésebb történelmi múltú államokban tapasztalhatjuk, hogy rendszerint kialakul egy *időszakos* közmegegyezés ennek a fogalomnak a tartalmáról, viszont ez az alapkatalógus is azonnal felborul, ha a nemzetnek új próbatételekkel kell szembenéznie (háború, polgárháború, hidegháború, terrorizmus, illegális migráció, gazdasági válság stb.). A tudományos definíció hiányára tekintettel az alkotmánybírószági határozatok is mindeddig úgy foglaltak állást, hogy a nemzetbiztonsági érdek védelme alkotmányosan elismerhető államcél, ám annak többrétegűsége megkívánja, hogy alapjogok korlátozására csak akkor szolgálhat, ha a korlátozás tartalma a jogállamiság, jogbiztonság követelményeinek megfelelően körülírt.²⁴

Mindazonáltal az Nbtv. – kevés kivételtől eltekintve – a titkos eszközök alkalmazására a szolgálatoknak általános felhatalmazást ad (53. §). Mi több, a külső engedélyhez kötött eszközök esetében is – éppen a nemzetbiztonsági érdekre hivatkozással – a kivételes (a főigazgatók meggyőződésére alapozott) engedélyezést szintén lehetővé teszi. A beavatkozási küszöb mind az alapesetben, mind a kivételes eljárásban rendkívül alacsony. A törvény csupán azt az általános kritériumot tartalmazza, hogy a feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg. Arról nem esik szó, hogy ezt ténylegesen igazolni vagy legalább valószínűsíteni kellene, mint ahogyan a sürgősségi engedélyezéskor is legfeljebb utólag valószínűsítendő, hogy a késedelem *a szolgálat eredményes működéséhez* (és nem a bűncselek-

²³ Vö. Dezső Lajos – Hajas Gábor: i. m. 17. o.

²⁴ Összefoglalóban: 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

mény felderítéséhez vagy a nevesített feladatok ellátásához) fűződő érdeket sértené. Az igénybevételre vonatkozó, hihetetlenül tág keretek között biztosított felhatalmazás ellenére szintúgy hallgat a törvény arról, hogy a nyomozás elrendeléséhez mikor, milyen körben adhatók át az így szerzett információk a nyomozó hatóságnak. Azt sem rendezte el a jogalkotó részletesen, hogy a szolgálatoknak miként kell eljárniuk, ha a titkos eszközök alkalmazásával a felderítési, információszerzési kompetenciájukba nem tartozó cselekményekre vonatkozó adatok birtokába jutnak.

Végső soron úgy tűnik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok nyomozási típusú kompetenciájának elismerése a védelmi feladatokban rejlő szükségképpen magas kockázati szint mellett olyan funkciókeveredést hozott létre, amelynek kedvezőtlen következményei lehetnek. A védelmi feladatok ellátása (főként a külső védelem) döntően – számos elemében jogilag szinte megfoghatatlan – erős érdekmérlegelést tételez fel, és ezen a területen a késedelem végzetes következményekkel járhat. Más kérdés, hogy ekkor sem a szolgálat eredményes működéséhez kapcsolódó érdek, hanem kizárólag a feladat ellátása indokolhatja a kivételes eszközök alkalmazását, de a beavatkozási küszöb – igaz, csak időlegesen – itt valóban lehet alacsonyabb. Az e feladatok ellátásakor alkalmazott titkos információgyűjtés nem feltétlenül jár az alapjogoknak büntetőeljárás keretében történő további korlátozásával, mint-hogy ezeknek nem szükségképpeni következménye a büntetőeljárás megindítása sem. Amikor azonban eleve bűncselekmény gyanújához közeli állapot váltja ki a szolgálatok beavatkozását, a dolog ténylegesen közel kerül a bűnüldözési célból alkalmazott titkos információgyűjtés okához, végső célként ugyanis az érintett büntetőjogi eszközökkel történő felelősségre vonása jelenik meg. Ha viszont a kivételes eszközök alkalmazásának mércéje azonos, ez vagy a magánszféra indokolatlan korlátozásával jár (például a külső engedélyhez nem kötött eszközök esetében), vagy a szolgálatok által ellátandó egyes feladatok teljesítése szenvedhet károkat (például ha az engedélyező az igazolhatóság azonos szintjét kívánja meg). A tiszta profil megteremtése tehát az eredményre kihatóan szerencsésebb lehet a funkciók vegyítésénél.²⁵

²⁵ Más alapon, de Finszter Géza is a tiszta profil megteremtését tartaná kívánatosnak. Vö. Finszter Géza: A rendőrségek megvalósult reformja. In: Both Emőke (szerk.): Kriminológiai Közlemények 63. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007

Az Rtv. és társai²⁶ proaktív szakaszra vonatkozó szabályai

A bűnözési statisztikákból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az Nbtv. szerinti felderítési kompetenciába tartozó bűncselekmények száma alacsony. Bár a szolgálatok részletes statisztikákat nem közölnek, a befejezett bűncselekményekre vonatkozó adatokból arra kell következtetnünk, hogy az e körben induló ügyek száma is messze alatta marad az Rtv.-ben (és társaiban) szabályozott proaktív szakaszba tartozó eljárásoknak. Ez azonban nem azt jelenti, hogy ebben a körben semmilyen probléma nincs, noha az Rtv. – és a titkos adatszerzés körében a Be. – átesett már alkotmánybíróági revízió.

A 2/2007. (I. 24.) AB határozat az engedélyezés feltételeinek a jogbiztonság követelményébe ütköző volta, s ennek folytán az alkotmánynak a magánszféra védelmével összefüggő egyes rendelkezéseit sértő jellege mellett, részben az engedélyezési folyamat bizonytalanságait is kifogásolta.²⁷ A szabályozási hiányok és anomáliák döntően arra voltak visszavezethetők, hogy a törvényi megoldások lényegében csak „jogszabályosították” a korábbi, az operatív felderítésben megszokott „zsargont”, illetve a törvényhozó kriminológiai terminus technicusok alkalmazásával, pontosabban azok fellazításával végletesen relativizálta az alkalmazás korlátait.

A határozatban is felhívott EJEB-döntésekből és a szakirodalomból megállapíthatóan a korlátok relativizálása és a külső engedélyező hatáskörének önmagukat hatástalanító szabályok szerinti kiüresítése nem példátlan jelenség. Ennek persze nemzetenként is vannak eltérő okai, de az európai kontinentális jogrendszerekben van közös gyökere is.

A francia mintát követő kontinentális rendszerben nem számított evidenciának, hogy az eljárási kódexek a büntetőper előkészítő szakaszát: a nyomozást az eljárás részeként szabályozzák. Azzal, hogy az 1897-es francia eljárási törvény a rendőrség²⁸ nyomozási tevékenységét az eljárás részévé tette, s

²⁶ Bár a titkos eszközök igénybevételére vonatkozó lehetőséget több jogszabály is biztosítja, ezek vonatkozó rendelkezései az Rtv. másolásával születtek.

²⁷ Teljes – és megköszöntöm: felelőtlen – félremagyarázása volt ennek a határozatnak, hogy az Rtv., a Jót. és a Be. rendelkezéseinek megsemmisítésével az Alkotmánybíróság az engedélyhez nem kötött eszközök alkalmazási körének tágítása mellett foglalt állást. A döntés világosan és több ízben kifejezésre juttatta, hogy általában véve a titkos eszközök alkalmazását a szigorú mérce szerint megállapított minimumra kell szorítani, az alkalmazás feltételeit pedig szigorítani kell. Szerencsére a félremagyarázásnak nem akadtak meghatározó támogatói, és ha nem a határozatban foglaltakat tökéletesen kielégítve is, de megszülettek az új szabályok.

²⁸ Az egyszerűség kedvéért a rendőrség kifejezést annak legáltalánosabb értelmében használok, értve ezen minden olyan szervet, amely nyomozási jellegű feladatokat lát el.

ezt a tendenciát kisebb-nagyobb eltérésekkel követte a XX. századi kontinentális jogalkotás, még mindig nem vált magától értődvé, hogy a rendőrség szervezete, feladatai, működése, nyomozási tevékenysége, a nyomozás eszközrendszere is jogilag szabályozott legyen.²⁹ Erre két magyarázat is adódik.

Az egyik szerint a büntetőjog-alkotás aranykorában (a XIX. század végén, XX. század elején) a jogfelfogás úgy tartotta, hogy az igazságszolgáltatás terépe az önálló hatalmi ág: a bíróság fennhatósága alatt zajló büntetőper, ami lényegében a tárgyalási szakaszt jelenti.³⁰ A törvényhozó hatalmak és a jogtudósok egyaránt húzódoztak attól, hogy a végrehajtó hatalom fennhatósága alatt álló, nem csupán nyomozási feladatokat ellátó, hanem közbiztonsági, igazgatási tevékenységet is végző rendőrséget a büntetőkódexek szintjén is az eljárás részesévé tegyék.

A másik, hogy a védelví eljárás értékeinek előtérbe kerülésével kialakult az az állapot, miszerint a büntetőeljárás kódexek „hatálya alá” a processzuális értelemben vett terhelt fogalmának „realizálhatóságától” (lényegében a vádemelésről) tartozik az eljárás; ami az ezt megelőző szakaszban történik, arra nem vonatkoztathatók a perrendszerű bizonyítás szabályai. Az inkvizitórius eljárás alkonya után azonban az eljárásjogok a nyomozás és a vizsgálat (fakultatív vizsgálat) elkülönítésével igyekeztek pótolni a pert megelőző szakasz hiányzó eljárás garanciáit, aminek a végeredménye a vegyes rendszerben már a nyomozó hatóságok tevékenységének az eljárási kódexekbe történő integrálása lett.³¹

Minthogy a diktatúrák általában szeretik a szabályozatlan állapotokat, a nyilvánosság elől elzárt eljárásokat, a szocialista társadalom rendőrsége „megszokta”, hogy a felderítéshez, a nyomozáshoz a külvilágnak „nincs köze”. A nyomozó hatóságnak egyetlen feladata van: eljuttatni az ügyet és a terheltet az eredményes (elítélésre alkalmas) vádemelésig. Ezen a téren a konszolidáció időszaka nem sok változást hozott. Még az 1967. május 17-i Koordinációs Értekezlet³² ülésanyagához kapcsolt jegyzőkönyvből is az álla-

29 A fejlődés állomásairól részletesen: Finszter Géza: i. m. 83. o.

30 Ezen nem változtatott, hogy a különböző kódexek a tárgyalásnak mint eljárási formának számos, funkcionálisan is eltérő variációját dolgozták ki, és az sem, hogy a nyomozásba befolyt a vizsgálóbíró.

31 A nyomozás–felderítés–vizsgálat hármáról részletesen lásd Pusztai László: A büntetőper előkészítése. In: Erdei Árpád (szerk.): Tények és kilátások. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 33–46. o. A nyomozásban folytatott bizonyításról: Erdei Árpád: Tilalmak a bizonyításban. In: Erdei Árpád (szerk.): Uo. 47–61. o.

32 Minthogy a Koordinációs Értekezlet fogalma és rendeltetése nem annyira közismert, e helyütt is érdemes rámutatni, hogy ennek működtetése volt az egyik módszer arra, hogy a bíróságokat ellenőrzés alatt tartsák. Továbbá adott esetben itt folyt a valóságos igazságszolgáltatás: eldöntötték, hogy kell-e az adott ügyben büntetőeljárást indítani, be kell-e azt fejezni, milyen szakasszig kell eljuttatni, kell-e

pítható meg, hogy az MSZMP KB KAO képviselőjében eljáró *Borbándi János* igencsak nehezményezte, hogy az ellenforradalom után született büntetőeljárási szabályok a rendőrséget túlzottan akadályozó garanciákat, főleg megkötéseket tartalmaznak, amelyek csak „elnehezítik” az eljárást. Bár az utolsó húsz évben a nyomozási szakasznak egyre több korláttal kellett szembenéznie, a rendszerváltozás után végső soron érthető volt tehát a rendőrség averziója azzal a gondolattal szemben, hogy még a proaktív szakaszban folytatott eljárása is szabályozott és ellenőrzött keretek közé kerüljön. A jogalkotónak pedig vagy nem volt kellő rutinja a probléma kezelésére, vagy az erős rendőrség megteremtésére vonatkozó idea hajszolása közben születő rendőrségi törvény kodifikációjában fel sem merült annak a veszélye, hogy a proaktív szakaszban folyó tevékenység felületes és hiányos szabályozásának milyen következményei lehetnek.

Az elméleti megalapozás hiányának következményeit ma is viseljük. Jelenleg sem válnak el világosan a rendőrség nyomozó hatósági és egyéb funkciói, keverednek a bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatok az igazgatási, közbiztonsági tevékenységgel, és ez pregnánsan tükröződik a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokban. Az Rtv. 63. § (1) bekezdése nem csupán a bűncselekmények és az elkövető felderítése, bizonyítékok megszerzése, körözött személy felkutatása érdekében alkalmazhat titkos információgyűjtést. Teheti ezt bűnmegelőzési célból és a büntetőeljárásban részt vevők, valamint az eljáró hatóság tagjainak, illetve az igazságszolgáltatással együttműködő személyeknek a védelme érdekében is; bizonyos körülmények esetén pedig az érintett kérelmére [64. § (6) bekezdés]. A törvény csak a külső engedélyhez kötött eszközök igénybevételekor szűkíti a kört a bűnüldözési érdekre.

Erősen aggályos és a kivételes eszköz általánossá válását mozdítja elő, hogy sem a preventív okból alkalmazott, sem a védelmi célból elrendelt titkos információgyűjtésnek nincs semmilyen korlátja, annak foganatosítása lényegében az alkalmazó belátására van bízva. A bűnmegelőzési cél esetén persze nehéz olyan körülményt találni, amely az elrendelést megelőzően feltételként mérlegelhető, de még utólag is körülményes olyan pontot keresni, amely az eredményességet, célszerűséget igazolhatja. A megkötések nélküli védelmi klauzulára hivatkozás szintűg tűnik inkább általános információgyűjtési oknak, semmint a személyiségi jogokba, az emberi méltósághoz

kegyelmet gyakorolni stb. Az értekezletnek állandó illusztris résztvevői voltak: a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az igazságügy-miniszter, az MSZMP KB KAO (Központi Adminisztrációs Osztály) képviselője.

való jogba, vagy az információs önrendelkezéshez való jog tartományába történő beavatkozást igazoló körülménynek. Itt még arra sem merül fel adat, hogy valaki bűncselekmény elkövetését tervezi, vagy a bűncselekmény szintjét el nem érő jogsértést tervez (utóbbi eset már önmagában is kizárná a kivételes eszköz bevetését). Külső engedélyező híján ezekben az esetekben még az a csekély garancia is elesik, hogy menet közben valaki felülvizsgálja az eszköz alkalmazását (miközben talán maga a védendő személy is tiltakozna jogainak korlátozása ellen).

Azt, hogy a törvény „bűnösségi vélelmekkel” dolgozik, számos körülmény mutatja. Annak folytán, hogy a külső engedélyhez nem kötött eseteknek időbeli korlátja nincs, tartalmi feltételei hiányosak, a felderítés formai szabályait a jogalkotó nem tartotta szükségesnek lefektetni, a felderítés eredménye nehezen tehető perrendszerűvé, azaz nehezen lesz felhasználható. A külső engedélyhez kötött kivételes eszközök alkalmazása szintúgy nem problémamentes. Egyrészt az alkalmazás feltételeire vonatkozó bűncselekménymegnevezésekben nem ismerhető fel olyan koncepció, amely igazolná, hogy valamennyi esetben indokolt lehet valamennyi (bármely) eszköz alkalmazása; másrészt vitatható az engedélyezés időtartamának megfogalmazása is. Lehet ugyanis a törvénynek olyan értelmezése, hogy az engedély kilencvennaponként „végtelenítve” hosszabbítható³³. Még az ellenkező értelmezés mellett sem egyértelmű továbbá, hogy a határidő számítását valamennyi eszközre külön-külön kell-e alkalmazni, vagy bűncselekményenként csak egy engedélyt lehet kiadni. (Annak ugyanis nincs akadálya, hogy az alkalmazó más módszerre áttérjen.) Mindez azt jelenti, hogy azok a szabályok, amelyek elvileg garanciális célokat szolgálnának, semmilyen biztosítékot nem jelentenek senki számára, csak a bizonytalanságot növelik.

Igaza van tehát Finszter Gézának amikor azt állítja, hogy: „A bűnüldözés a jelenlegi rendszerben számos olyan hatósági eljárást foglal magában, amelyek felett a jog uralma csak nagyon korlátozottan érvényesül, s ezek tekintetében hatékony külső kontrollról sem beszélhetünk. Ez a berendezkedés azt a veszélyt rejtí magában, hogy a vádemelés és a tárgyalás szakaszában az igazságszolgáltatásnak nincs módja a jog által kellően nem ellenőrzött eljárási szakaszban feltárt bizonyítékok hitelt érdemlőségéről meggyőződni. Ezen a hiányon a bírói függetlenség maradéktalan érvényesülése sem segít.”³⁴ Mivel a felderítés nem áll a Be. uralma alatt, annak törvényességi követelményei a proaktív szakaszban nem is érvényesülnek. Ezt kellene pótolniuk olyan ga-

³³ Az „ismételtelen” kitétel nagyobb nehézség nélkül értelmezhető így is.

³⁴ Finszter Géza: i. m. 94–95. o.

ranciáknak, amelyek a felderítés egyes eszközeinek alkalmazására vonatkoznak, azokat csak kivételesen és csak a szükséges időtartamban, ellenőrzött keretek között teszik lehetővé.

Közös problémák az Nbtv. és az Rtv., valamint a Be. külső engedélyezésre vonatkozó szabályaiban

Közelebb vihetne például az Nbtv. és az egyéb törvények szerinti kompetenciahatárok tisztázásához, illetve a proaktív eljárásokban a garanciák valódi érvényesüléséhez a titkos eszközök engedélyezési folyamatának – az engedélyezés típusaira figyelemmel lévő – részletes érdemi szabályozása.

Alapvető probléma, hogy sem az Nbtv.-ben, sem az Rtv.-ben nincsenek a titkos információgyűjtés külső engedélyezésének *tartalmát* körülíró szabályok. Még az sem egyértelmű, hogy az engedélyezőnek van-e és milyen körben *mérlegelési joga*. A közkeletű felfogás szerint a mérlegelést a törvényhozó már elvégezte azzal, hogy megállapította az engedélyezés lehetséges esetköreit és a számba jöhető eszközöket, módszereket. Következésképpen a jogalkalmazónak – legyen az bíró vagy miniszter – további mérlegelési joga nincs; ha a kérelmező megfelelő jogszabályra és rendelkezésre hivatkozik, az eszköz alkalmazását engedélyezni *kell*. Álláspontom szerint ez az engedélyező tevékenységének garanciális jelentőségét meglehetősen lebecsülő érvelés több okból vitatható.

Az engedélyezés első pontja, mind a proaktív szakaszban, mind a nyomozás elrendelése után az ellenőrzés. Megállapítandó, hogy az előterjesztő által hivatkozott törvényi feltételek formálisan fennállnak-e, olyan bűncselekménnyről, esetről van-e szó, amelyre a törvény a kivételes eszköz alkalmazását lehetővé teszi, olyan eszköz alkalmazását kéri-e, amelyet a jogszabály tartalmaz, volt-e sürgősségi eljárás, annak a feltételei fennálltak-e. Ezzel azonban a kérelem vizsgálata nem érhet véget.

A következő pont már mérlegelési tevékenység. Ez arra vonatkozik, hogy megállnak-e az engedély megalapozására alkalmas valószínűségi elemek, azaz van-e valamilyen adat arra a körülményre, amelyre a kérelmet alapozták, ezt a kérelmező egyszerű kijelentésén kívül alátámasztja-e, megerősíti-e valamilyen információ, van-e tényleges nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési érdekek. Mindezek után vizsgálandó, hogy az alkalmazás általános feltételei megvannak-e: megerősíti-e valamilyen körülmény, hogy a titkos eszköz (módszer) igénybevétele azért indokolt, mert a célzott eredmény máshogyan nem vagy

csak aránytalan nehézségek árán lenne elérhető.³⁵ Ebből következően a kérelmezőnek erre vonatkozóan is megfelelő információkkal kell szolgálnia.

Álláspontom szerint az engedélyezőnek joga, sőt kötelessége is erről tájékoztatást kérni, ha az indítvány nem elég meggyőző, és ezen az alapon is módjában áll elutasítani az előterjesztést. Ennek során figyelembe kell vennie a más eljárásokból szerzett gyakorlati tapasztalatokat és az adott ügyben felmerülő kockázati tényezőket. Nem az engedélyezőnek kell bizonyítania azt, hogy a kérelem ebből a szempontból megalapozatlan, hanem a kérelmezőnek kell arra elegendő adatot, információt szolgáltatnia, hogy a kockázati elemek reálisak.

A leginkább vitatott kérdés, hogy abban az esetben, ha az előzőekben írt körülmények „igazolása” a kérelmező részéről eredményes, joga van-e az engedélyezőnek mégis elutasítani a kérelmet azon az alapon, hogy a konkrét esetben valamely eszköz alkalmazása a magánérdek aránytalan sérelmével járna. Megítélésem szerint igen.

A kivételes eszköz alkalmazásának az az elméleti alapja, hogy léteznek olyan esetek, amikor a magánszféra számos aspektusához fűződő alapjognak meg kell hátrálnia a nemzetbiztonsági, bűnüldözési érdek előtt. Ezeket az eseteket a törvényhozó csak általánosságban, a jellemző eseteket alapul véve tudja körülírni, mert különben a jog nem lesz elég konkrét, a jogszabály nem fogja kiállni a normavilágosság, jogbiztonság próbáját. Az absztrakció azonban ezen a szinten mindig pontatlan, mert nem tud figyelembe venni olyan körülményeket, amelyek egyes esetekben az eszközök alkalmazását potenciálisan elszenvedőknek aránytalan hátrányokat okoznak. Nem lehet például számításon kívül hagyni, hogy a kivételes eszközök alkalmazása többnyire nem csupán az azzal célzott személyre terjed ki, sőt olykor nagyon sok „véetlen” érintettje lehet. Az aránytalanságot – minthogy az engedélyezés alapjául szolgáló esetekben nem csupán súlyos bűncselekményekről és kiemelkedő jelentőségű érdekekről van szó – az is okozhatja, hogy az eszköz alkalmazása a jogalanyok túlzottan széles körét érintené, indokolatlanul nagyszámú egyén személyi integritáshoz fűződő jogát sértené. A jogalkotó éppen azért bízta ezeknek az eseteknek a megítélését külső engedélyezőre (döntően bíróra), mert ebben látott olyan garanciális eszközt, amely a magánszférába való indokolatlan beavatkozásoktól megvédi a polgárokat. A védelmet pedig nem lehet formálisan kezelni. A mérlegelésnek ezt az esetkörét sem tiltja a törvény, tehát már csak emiatt sem lehet azt az engedélyezőtől elvitatni. Mindazonáltal jobb lett volna, ha ez pozitív megfogalmazásban megjelenik a törvényben, különös tekintettel azokra az esetekre, amikor a

³⁵ Itt eltérőek a nemzetbiztonsági érdekre és a bűnüldözési érdekre alapozott kérelem feltételei.

miniszter az engedélyező. (Ott ugyanis feltűnően tartózkodott a jogalkotó attól, hogy az engedélyezőre valódi felelősséget telepítsen.)

A mérlegelés kiterjedhet továbbá az alkalmazás időtartamára is, de csak egy irányban. Az engedélyező a kérelmező által megjelölt tartamon nem mehet túl. Nem képezi azonban mérlegelés tárgyát az alkalmazandó eszköz (módszer). Az engedélyező ugyanis nem az eljárás ura, így alakító hatása sem lehet az ügymenetre.

Az engedélyező széles körű mérlegelési joga megvédheti a jogalanyokat a titkos eszközök felelőtlen alkalmazásától, az ő számára előírt, a döntésére vonatkozó indokolási kötelezettség pedig a kérelmező oldalán lehet garancia az engedélyező önkényes döntése ellenében. Ezt azonban a törvények megint csak hézagosan tartalmazzák. Az indokolás lehetséges tartalmára döntően csak következtetni lehet, s a szabályokból az végképp nem derül ki, hogy a mérlegelés lényeges elemeit, tartalmát és egyes lépéseit is végzésbe kell foglalni. Nézetem szerint azonban részletes indokolásnak helye van mind az engedélyező számára pozitív, mind a negatív döntések meghozatalakor.

A kivételes eszköz alkalmazására irányuló eljárás leggyengébb pontja a közbeni (az alkalmazás tartama alatti) és az utólagos (az alkalmazás befejezése utáni) ellenőrzés. Mostanra eljutottunk odáig, hogy a bírónak az engedélyezés után is módja van bármikor ellenőrizni az ügymenetet, ennek során az iratokba betekinthez, az ügy állásáról tájékoztatást kérhet. A baj csupán az, hogy a közbeni ellenőrzés mindössze jog, s a bírák mai leterheltsége mellett nem tűnik túl merész következtetésnek, hogy ezzel a jogukkal rendszerint nem élnek. Ezzel viszont elvész az a visszatartó erő, amelynek a kivételes eszközök alkalmazásával folyó olyan eljárásban, amelynek a végéről sok esetben senki – ideértve az érintetteket is – nem értesül (mert nem vezetett eredményre a kért eszköz, vagy mert bebizonyosodott, hogy indokolatlan volt a nemzetbiztonság sérelmét, illetve a bűnüldözési érdek fennállását vélelmezni). Ahhoz tehát, hogy az ellenőrzés hatékony és valóban garanciális jelentőségű legyen, szükség volna a kötelező időszakos felülvizsgálatra. Az ilyen esetek meghatározása kötődhetne időtartamhoz, függhetne attól, hogy alapeljárásról vagy hosszabbítás utáni szakaszcsoportról van-e szó, megállapítható lenne eszközök vagy az alkalmazást indikáló körülmények alapján. A kör pedig azzal zárható be, hogy – megfelelő részletszabályok beiktatásával – a bírói vizsgálat a bíró ilyen irányú tevékenységére is kiterjedne.³⁶

³⁶ Ezzel a titkok védelme nem kerül veszélybe. Ma is jogosult a törvény alapján bizonyos adatok megismerésére az igazgatási vezető (a kizárás szabályainak érvényesülése érdekében), a megyei bíróság elnöke, mindazon esetekben, amikor igazolnia kell egyes eljárások tényét.

Az előzőhöz hasonló neuralgikus pontokat a kivételes eszközök alkalmazásának felhasználásakor is felfedezhetünk.

A jogalkotó eredetileg garanciális jelentőségűnek szánta a Be. azon rendelkezését, amely a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés eredményének felhasználását az engedélyben nem szereplő személy vagy bűncselekmény tekintetében teszi lehetővé. Ezzel azonban szinte mindenki (a bírák jó része is) elégedetlen. Két álláspont van. Az egyik szerint a kivételes eljárás eredményét csak az engedélyben szereplő személy és cselekmény esetében lehet felhasználni; a másik szerint fölöslegesek a törvényi kötöttségek, evidens, hogy ha bármely bűncselekményre és bárkire van „eredmény”, az felhasználandó.

Mindkét megoldás végletes. Az elsővel szemben felhozható az alapállás: azaz hogy nem követünk el bűncselekményeket. Az eljárási garanciák a tisztességes eljárás részeként megilletik a terheltet, ám a jogsértőknek arra nincs alanyi joguk, hogy a büntetőigény érvényesítéséért felelős állam kísérletet se tegyen a kivételes eljárásban szerzett, de létező bizonyíték perrendszerű eljárásban történő felhasználására.

Nem lehet érdemben vitatkozni azzal az állásponttal, amely szerint a legtisztább helyzet az lenne, ha a körülmények változásakor (titkos adatszerzés esetén más személyre, más bűncselekményre utaló körülmények felmerülése, titkos információgyűjtés esetén mindezen feltételek, továbbá a nem bűnüldözési célból vagy nem bírói engedély alapján folytatott eljárás során bűnüldözési cél felmerülése) a kérelmező újabb kérelmet nyújtana be, vagy a bűnüldözési célnak megfelelő kivételes eljárást kezdeményezne. Kellő garanciák mellett azonban létezhetnek áthidaló megoldások.

Ilyen garancia az, hogy a törvény nem ad lehetőséget az információk vizsgatartására, előírja a feljelentési kötelezettség haladéktalan teljesítését. Biztosíték, hogy a felhasználhatóság megmarad abban a körben, ahol a Be. egyébként is lehetővé teszi a *tasz* alkalmazását. Ennél azonban már problematikusabb a titkos információgyűjtés eredményének kezelése, illetve azok az esetek, amikor nem a bíróság volt az engedélyező. Ez utóbbi ügyekben ugyanis a kivételes eljárás feltételei eltérőek, a *tasz*-ra irányadó kritériumokhoz képest kevésbé szigorúak, s mivel a *tigy* a proaktív szakaszban történik, az eljárási szabályok is lazábbak. Ennél fogva a folyamat kevésbé ellenőrizhető.

Önmagában már az is nehézkes, és a rendszerbe újabb bizonytalansági tényezőket visz, hogy a két eljárást meg kell egymásnak feleltetni. A legkritikusabb pont azonban, hogy a *tigy* folyamatából az ügyet érdemben tárgyaló bíró „vajmi keveset” ismerhet meg; annak létezésére vonatkozóan is kényte-

len megelégedni a kompetens bírósági vezető által erről kiadott igazolással és a nyomozási bíró jelentésével. Ez azonban egyrészt a bizonyíték hitelt érdemlőségének ellenőrzése szempontjából nagyon kevés, másrészt szinte lehetetlenné teszi a kiterjesztő felhasználást. A *tígy* igénybevételeéről szóló igazolás ugyanis csupán arra a személyre és arra a cselekményre tartalmazhat adatokat, akire és amelyre a kivételes eszköz alkalmazásával folyó eljárás megindult. (Nem véletlen, hogy a nem bűnüldözési célú *tígy* eredménye más személyre nem is terjeszthető ki.)

Nehezíti a kiterjesztő alkalmazást, egyáltalán a *tígy* eredményének a nyílt eljárásba történő bevonását, hogy a tárgyaló bíró – jogszerűen – akkor sem igen tájékozódhat tovább, ha a szükséges okiratok alapján kétségei vannak a felhasználhatóság ténye iránt, hézagokat észlel, mert a kapott iratok hiányosak. Nyilván nem járható az az út, amely a bizonyítási eljárást a titkos eszközök alkalmazását végző személyek, a titkos eszközök, módszerek, a technikai alkalmazás felfedésének irányába viszi. Közbenes megoldások azonban kínálkoznak.

A kivételes eljárást alkalmazó szervezeteknek vannak vezetői, vannak olyan parancsnokai, akiknek a személye nem titkos, vagy intézményesíteni lehet olyan munkatársak alkalmazását, akik a tárgyaláson kellően felkészülve megjelennek, s a bíróságot és a védelmet – sőt mivel a folyamatból nagyobb részt ő is kirekesztett: az ügyészt is – kielégítő felvilágosítást adnak, felelős nyilatkozatot tesznek. Adott esetben a tárgyalásnak ez a szakasza folytatható a nyilvánosság kizárásával vagy korlátozásával. Nem állítom, hogy ez a tökéletes megoldás, de a mai pazarló rendszernél minden jobb. Most ugyanis végső soron csak kétféle – egyaránt támadható – döntés hozható: a rendelkezésre álló eredmény elvetése, ami a büntetőigény érvényesítésére vonatkozó állami kötelezettség teljesülése szempontjából aggályos, vagy a bizonytalanságok ellenére annak elfogadása, ami az alapjogok érvényesülése és a tisztességes eljárás követelménye folytán tarthatatlan.

Az itt felhozott problémák azonban csak a jéghegy csúcsát jelentik. Önálló dolgozatot lehetne írni arról, hogy a védelemhez való jog érvényesülése milyen viszonyban áll általában a kivételes eljárás eredményének felhasználásával, s még inkább arról, hogy a kiterjesztő alkalmazás olyan korlátozást jelent-e, amelyet a tisztességes eljárás elvisel. Szűkmarkú a Be. abban a kérdésben is, hogy a védelem mely esetekben, az eljárás mely pontjától (fázisától) kezdve szerezhet tudomást a kivételes eszköz alkalmazásával járó eljárás eredményéről, s milyen módon ismerheti meg az adatok tartalmát. Nem sok szó esik az érintett (nem csupán a terhelt) tájékoztatáshoz való jogáról, vagy

például arról, hogy legkésőbb az eljárás jogerős lezárása után mikor tartható vissza az az információ, hogy volt ilyen eljárás, és az kiket érintett. Végletesen tisztázatlan a közjogi és a diplomáciai mentességet élvező személyek státusa a kivételes eszközök alkalmazhatósága szempontjából, ideértve azokat az eseteket is, amikor ezek igénybevétele amiatt terjed ki rájuk, mert a célszeméllyel kapcsolatba kerülnek. Homályosak az adatkezelési és a bizonyítékmegőrzési szabályok, és csupán részben rendezett az ügyész jogköre, szerepe. A szabályszerűen folytatott eljárások esetére sincsenek tisztázva a minősítésváltozásból adódó következmények (miközben erre már a kivételes eljárás előrehaladásával sor kerülhet). A pozitív jog – orientációs pontok kijelölése nélkül – teljes egészében a gyakorlatra bízta azt is, hogy az ilyen eszközökkel folyó felderítés eredményét csak a bizonyítási eljárás kiindulópontjának, a származékos bizonyítékok lehetséges forrásának, vagy közvetlen bizonyítéknak kell-e tekinteni. A már jelzett kérdéseken túl számos vitatható pontja van a tárgyi és személyi kiterjesztésnek: kezdve azzal, hogy az eljárásjogi mentességre jogosultak helyzete merőben csak technikai alapon, csupán részlegesen tisztázott, zárva a sort azzal, hogy a Be. szövege féltve őrzi azt a jogfogalmat, amelyet az Alkotmánybíróság más jogszabályban már csaknem egy évtizede elfogadhatatlannak nyilvánított.³⁷

A kivételes eszközökkel folyó eljárások rendszere oly sok és oly súlyos problémával terhelt, ami eleve az alkalmazó (kezdemenyező) hatóságok számának növelése ellen szól. Önmagában az alkalmazásra jogosítottak arányának növelése, vagy az alkalmazási kör kiterjesztése több költséggel, mint haszonnal jár akkor, ha az alkalmazás rendszerében tömegesen vannak olyan pontok, amelyek rendszeresen ellehetetlenítik az eredmények felhasználhatóságát.

³⁷ A „bűnös kapcsolat” helytálló a romantikus regényekben, de a bűnmegelőzési ellenőrzés megsemmisítéséről szóló 47/2003. (X. 27.) AB határozat szerint a jog világában nem értelmezhető.