



Csizner Zoltán

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának titkos felderítést érintő ítélkezési gyakorlata

The case law of the European Court of Human Rights on the use of covert methods

Absztrakt

A bűnözés struktúrájának változása, a szervezett bűnözés térnyerése, a terrorizmus soha nem látott fenyegetése mellett a technikai eszközök és az információáramlás robbanásszerű fejlődése olyan kihívások elé állítják a bűnüldöző szerveket, melyekkel a klasszikus kriminalisztikai eljárások már csak nehezen tudnak lépést tartani. Hazánkban és külföldön egyaránt olyan erővel, eszközökkel és módszerekkel segítik a hagyományos nyomozásokat, melyek konspirált alkalmazásukból fakadóan képesek segíteni a kívánt eredmény hatékonyabb elérését. Ezek a módszerek szükségszerűen sértenek egyes alapvető jogokat, ami megköveteli annak szigorú törvényi szabályozását, és az ennek megfelelő végrehajtást. A törvényesség egyik garanciális eleme a hatékony jogorvoslat, melynek fontos állomása lehet az Emberi Jogok Európai Bíróságának vizsgálata. A bíróság működésének, ítélkezési gyakorlatának, valamint az eljárásuk során alkalmazott értékelési szempontrendszernek a megismerése mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók számára fontos információkkal szolgálhat.

Kulcsszavak: alapvető jogok, Emberi Jogok Európai Bírósága, nyomozás, különleges nyomozási eljárások

Abstract

In addition to the changes in the structure of crime, the rise of organised crime, the unprecedented threat of terrorism, the explosive development of technical tools and the flow of information pose such challenges for law enforcement agencies that is difficult to keep up with classic forensic procedures. In

Hungary and abroad the traditional investigations are supported with special investigative techniques that - through their conspired application - can help to achieve the desired result more effectively. These methods necessarily violate certain human rights, which requires strict legislation and appropriate implementation. One of the guaranty elements of legality is effective legal remedy. An important phase of this is the examination of the European Court of Human Rights. Understanding the operation of the court, the case law and the assessment criteria used in their proceedings may provide important information for both legislators and law enforcers.

Keywords: fundamental rights, European Court of Human Rights, investigation, special investigative techniques

Bevezetés

A modern állam – mint a legitim erőszak alkalmazására feljogosított monopol szervezet – egyik fő feladata a polgárai biztonságának megóvása, az élhető környezet kialakítása és fenntartása, melyhez alkalmaként kénytelen korlátozni egyes alapvető jogokat. A titkos felderítés és a titkos rendőrség nem a 21. század terméke, azonban a második évezredben egyre hangsúlyosabban jelentkeztek a bűnüldözés ezen szegmensét érintő kérdések és kétségek. Míg az egyik oldalon a társadalom részéről jogos elvárás a biztonságos lét, azaz a stabil közrend és közbiztonság, addig a másik oldalon a jogállamiság, a jogbiztonság és az alapvető jogok védelme érdekében egyre nagyobb teret nyer a bűnüldözés átlátható, egyértelmű és nyilvános szabályozásának igénye. A két oldal között kell megtalálni azt a vékony mezsgyét, mely mindkét elvárásnak megfelelő szabályozást és végrehajtást biztosít.

Ahogy az Alkotmánybíróság fogalmaz: „*A jogállamiság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményei megkívánják, hogy az állam a büntető hatalmát olyan szabályok szerint gyakorolja, amelyek egyensúlyt teremtenek az egyéneket az állammal szemben védő garanciális rendelkezések, ezen belül elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között.*”¹

A titkos felderítésben a törvényesség megtartásának fontossága hatványozottan jelentkezik, amiről Finszter Géza így vélekedik: „*A jogsértések ellen*

1 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

nem lehet jogsértő módon felvenni a küzdelmet, az esetleges eredménytelenség következményeit pedig az államnak magának kell viselnie, mert a történelmi tapasztalatok szerint ez kevesebb kárt okoz a közösségnek, mintha maga az állam kezdene el bűnöző módjára cselekedni” (Finszter, 2007, 12.). Ezen elvárásoknak való megfelelés, valamint annak folyamatos kontrollja mind Magyarországon, mind Európában a normatív és intézményi elemekkel garantált. Ezek közül is kiemelkedik az Emberi Jogok Európai Bírósága² (EJEB).

A hazai jogszabály változása

Magyarországon a 2018. július 1-jén hatályba lépett új büntetőeljárás törvény (Be.) alapjaiban változtatta meg a titkos felderítés eddigi szabályozását, melyre hazánkban a rendőrségi törvény 1994-es kihirdetése óta nem volt példa. Ez a bűnüldöző szervek és nyomozó hatóságok munkája mellett érintette a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét is. Az engedélyezés rendje, az alkalmazás feltételei vagy az így beszerzett adat büntetőeljárásban történő felhasználása a korábbiakhoz képest jelentősen megváltozott. Az egységes értelmezés érdekében a korábbi terminológiákat felváltó, a Be. keretein belül folytatott leplezett eszközök alkalmazását és az ágazati törvények által szabályozott titkos információgyűjtést a tanulmányomban összefoglaló néven titkos felderítésként nevezem.

A titkos felderítés új szabályozásának gyakorlati tapasztalatai még váratnak magukra, de annak alkalmazása során nem szabad figyelmen kívül hagyni azokat az alapelveket, melyek az alapvető jogok érvényesülését garantálják. Az EJEB titkos felderítést érintő ítéleteiben ezek az alapértékek jelennek meg. Az alapvető jogok a bűnelkövetőket is megilletik, azonban megfelelő törvényi feltételek megléte esetén ezek egy részének érvényesülését korlátozni is lehet. A tisztességes eljáráshoz való jogot, mint az egyik alapjogot nemzetközi szinten a Rómában, 1950. november 4-én kelt Emberi Jogok Európai Egyezménye (Egyezmény) garantálja. Az Egyezmény érvényesülését felügyelő EJEB álláspontja szerint minden esetben sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, ha a terhelti jogokat az eljáró hatóság nem tartja tiszteletben vagy azokat megfelelő felhatalmazás nélkül korlátozza. Ilyen lehet az ártatlanság vélelmének megsértése, a védelemhez vagy a tájékoztatáshoz való jog csorbulása, és ebbe a körbe tartozhat a provokáció is. Az Egyezmény másik fontos része a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogról rendelkező 8. cikkely, mely leggyakrabban sérül a titkos felderítés során. Az Egyezmény 13.

2 European Court of Human Rights – ECHR.

cikkelye garantálja a hatékony jogorvoslati lehetőséget, mely a titkos felderítések konspirált jellegéből adódóan ugyancsak gyakran sérül. Sok esetben a panaszosok azt kifogásolják, hogy nem kaptak tájékoztatást az ellenük folytatott titkos felderítésről, így nem tudták a vélt vagy valós visszaéléssel kapcsolatban az igazukat bíróságon érvényesíteni.

A titkos felderítés során óhatatlanul csorbul a magánélet és a kapcsolattartás tiszteletben tartásának Alaptörvényben nyújtott garanciája³. Elég csak arra gondolni, hogy egy telefonlehallgatás, levéllelőrzés során a célszemély által közölt gondolatok és vélemények, a vele kapcsolatba kerülő személyek megismerésre kerülhetnek, és tudtán kívül audio- vagy videofelvétel is készülhet erről. Európán belül is eltérő annak a gyakorlata, hogy milyen engedéllyel, mennyi ideig, milyen eszköz vagy módszer alkalmazható, mint ahogy a lehetséges érintettek köre vagy az alkalmazáshoz szükséges feltételek rendszere is más-más országonként.

Az EJEB eljárási rendje

Az EJEB az Európa Tanács mind a 47 tagállama által elfogadott Egyezmény betartásának felügyeletére létrehozott bíróság, ami egyéni kérelmek vagy államközi beadványok alapján folytat eljárást. Egyéni kérelmeket az Egyezmény vélelmezett sérelme miatt magánszemélyek (természetes személyek és személyek csoportja), gazdasági társaságok vagy nem kormányzati szervek nyújthatnak be a szerződéshez csatlakozott állammal szemben, míg a szerződő államok egymás közötti vitájában az egyik érintett állam erre irányuló beadványa alapján hoz döntést az EJEB. Magyarország 1992-ben helyezte letétbe a csatlakozási okiratot, majd 1993-ban kihirdette az erről szóló 1993. évi XXXI. törvényt. Hazánkat jelenleg Paczolay Péter⁴ képviseli a testületben. Az egyéni kérelmeket – melyek az ügyforgalom jelentős részét jelentik – a strasbourgi székhelyű bírósághoz lehet írásban benyújtani, de ritka kivétellel sor kerülhet szóbeli meghallgatásra is. Az eljárás hivatalos nyelve az angol és a francia, de lehetőség van az érintett tagállam nemzeti nyelvén is az iratok beadására. A beérkezett iratokat első lépésében egyesbíró (single judge) vizsgálja meg. Ha a beadvány nyilvánvalóan elfogadhatatlan, határozattal dönt annak elutasításáról, míg ellenkező esetben további eljárásra befogadja azt. Az egyik leggyakoribb elutasítási ok a nemzeti jogorvoslati lehetőségek

3 Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapvető jogok.

4 Dr. Paczolay Péter (1956-), jogtudós, politológus és egyetemi tanár, 2008-2015. között az Alkotmánybíróság elnöke. 2015-2017. között római nagykövet.

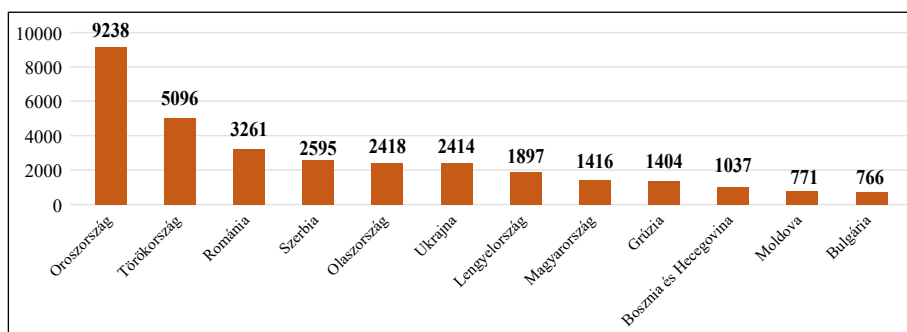
teljes kimerítésének a hiánya, mely az EJEB-hez fordulás egyik alapfeltétele. Ennek megfelelően csak azokban az ügyekben lehet a keresetet befogadni, amelyekben az adott állam legmagasabb szintű hatósága vagy bírósága hozott döntést. További feltétel a benyújtási határidő betartása – mely szerint azt a legutolsó nemzeti döntéstől számított hat hónapon belül kell megtenni –, illetve a sérelmezett döntésnek az Egyezmény rendelkezését érintő volta, valamint a kérelmezőnek okozott jelentős hátrány.

Befogadás esetén egy háromfős bírói testület (committee) elé kerül az ügy. Az érdemi vizsgálat előkészítése során bekéri a szükséges egyéb dokumentumokat az érintettektől, majd a szükséges adatok és iratok megléte esetén megvizsgálja a beadványt, elsősorban annak tartalmát és formai kellékeit értékelve. A háromfős testület a panaszokat egybehangzó vélemény esetén érdemi vizsgálat nélkül, határozatban el is utasíthatja, továbbá azokat, melyekről az EJEB-nek kialakult esetjogi gyakorlata van már, egyhangú ítéletben elbírálhatja. Ezen testület döntései és ítéletei ellen nincs jogorvoslati lehetőség. Ha a háromfős testület a keresetet érdemben vizsgálhatónak találja – és nem egyértelmű az EJEB ítélkezési gyakorlata vagy a bírók eltérő véleményen vannak – az ügy egy héttagú Kamara (chamber) elé kerül, amely érdemi vizsgálat után hozza meg ítéletét vagy döntését, illetve jóváhagyja a felek között az eljárás ideje alatt, de annak keretein kívül született megegyezését. A Kamara az érdemi vizsgálat mellett az elfogadhatósági feltételek meglétét is értékeli eljárásában. Míg a jóváhagyott közös megegyezés azonnal jogerőre emelkedik, addig a Kamara ítélete ellen bármely érintett fél fellebbezéssel élhet három hónapon belül. Ennek eredményeként egy bírói szűrőbizottság elé kerül az ügy, amely arról dönt, hogy indokolt-e az eljárás Nagykamaránál történő folytatása. Az arra érdemesnek talált ügyek a 17 bíróból álló Nagykamara (grand chamber) elé kerülnek, mely ismételten mérlegeli azt. A Nagykamara ezen kívül az Egyezményben foglalt kivételes esetben – mint például a Kamara javaslatára történő hatáskör átengedése – már első fokon is eljárhat. Ilyenre jellemzően akkor kerül sor, ha a Kamara álláspontja szerint az Egyezmény értelmezésére jelentősen hatással bíró ítéletet kell meghozni vagy az az EJEB egy korábbi ítéletével ellentétes lenne. Az érdemi vizsgálat esetén hozott ítélet két esetben válik jogerőssé: a Kamara ítéleténél a három hónapos határidő fellebbezés nélkül elteltével vagy a Nagykamara által hozott ítélettel. Az elfogadhatatlanságról hozott határozatok és döntések, valamint a három fős bírói testület érdemi vizsgálat nélkül hozott ítéletei véglegesek. A véglegessé vált ítéletet – mely az Egyezményben foglaltak megsértésének megállapításán túl gyakran kártérítési kötelezettséget is előír – az érintett államnak végre kell hajtania, illetve az euróban megállapított igazságos elégtétel összegét nemzeti valutában három hónapon belül ki kell fizetnie. Az ítélet végrehajtását az Európa

Tanács Miniszterek Bizottsága⁵ felügyeli, mely az EJEB véglegessé vált ítéletei alapján felveszi a kapcsolatot az érintett államokkal, majd meghatározza a végrehajtás módját, és nyomon követi a teljesítést (URL1).

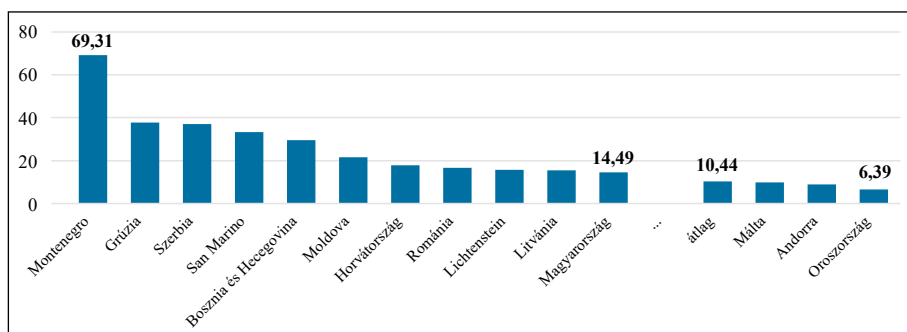
Az EJEB által nyilvánosságra hozott statisztikai adatok (URL2) szerint 2019-ben a beérkezett 40 667 kérelemből 17 595-öt (43,26%) három állam (Oroszország, Törökország és Románia) ellen nyújtották be (1. számú ábra). Azonban, ha a kérelmek számát a lakosság arányában vizsgáljuk, a 100 ezer főre eső bejelentések száma már nem annyira szélsőséges, és például Oroszország a 6,39-es értékével szinte átlagosnak tekinthető. Hazánk 2019-ben a 100 ezer főre eső közel 14,5 panasszal valamivel az európai átlag (10,44) felett állt (2. számú ábra). Az elmúlt évek adatai szerint a hazánkat érintő beadványok száma folyamatosan csökkent, 2017-ben 7379, 2018-ban 3407, míg 2019-ben 1416 kérelem érkezett az EJEB-re.

1. számú ábra: Az EJEB-hez 2019-ben benyújtott kérelmek száma



Forrás: EJEB adatai alapján (URL2) a szerző saját készítése.

2. számú ábra: Az EJEB-hez 2019-ben benyújtott kérelmek száma, 100 ezer főre kivetítve

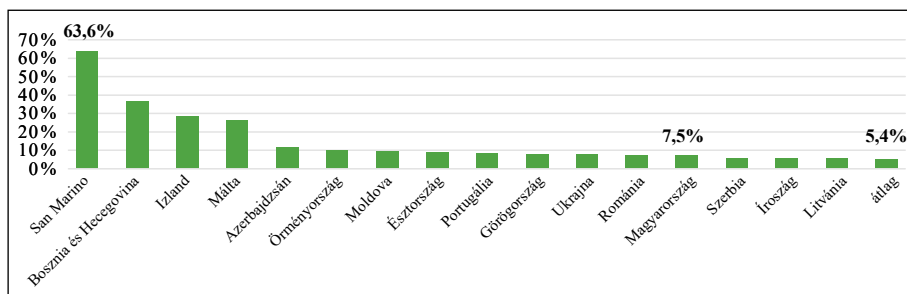


Forrás: EJEB adatai alapján (URL2) saját készítés.

5 Council of Europe Committee of Ministers.

A bírósághoz 2019-ben beérkezett kérelmek 5,4%-ával (40 667 bejelentésből 2187 esettel) lehetett csak érdemben foglalkozni, az ügyek 94,6%-a nem felelt meg az előzetes vizsgálaton (3. számú ábra). Magyarországot érintő panaszok esetében a 1416 beadvány közül 1310 ügy került érdemi vizsgálat nélkül elutasításra, így 106 ügy került bírói testület elé, ami 7,5%-os arányt jelent. Az érdemben vizsgált 106 ügyben 40 ítélet született, és ezek közül 36 esetben (90%) elmarasztalták hazánkat. Az érdemben vizsgált ügyekben leggyakrabban az eljárások elhúzódását (27) és a hatékony jogorvoslat hiányát (16) sérelmezték.⁶

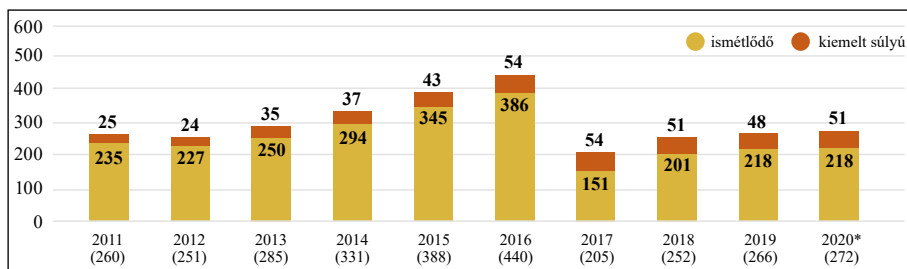
3. számú ábra: A 2019-ben benyújtott kérelmekből érdemben vizsgált ügyek aránya %-ban



Forrás: EJEB adatai alapján (URL2) a szerző saját készítése.

A Miniszterek Bizottsága időszakos összefoglaló-jelentésben folyamatosan nyilvánosságra hozza az ítéletek teljesítésének helyzetét (4. számú ábra). A 2020. június 20-án lezárt jelentés (URL3) szerint az 1992-es csatlakozásunk óta Magyarországot 1031 ügyben marasztalták el, melyből 759-et tekint lezártanak, azaz teljesítettnek a Bizottság, így 272 ügy vár még intézkedésre. A folyamatban lévő ügyek számának nagyságrendje évek óta hasonló értéket mutat, egyedül a 2016-os év tekinthető kivételnek, amikor 440 ügyet tartottak nyilván.

4. számú ábra: A Miniszterek Bizottsága előtt folyamatban lévő, Magyarországot elmarasztaló ügyek száma 2011–2020. között (2020. június 20-i állapot)

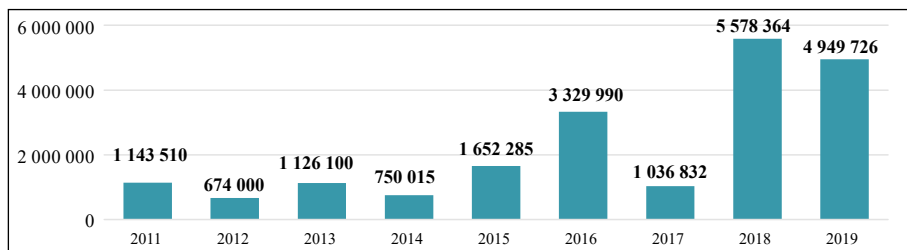


Forrás: EJEB adatai alapján (URL3) a szerző saját készítése.

6 Egy beadvány egyszerre több alapjog vélelmezett sérelmére is vonatkozhat.

A 2019-ben az EJEB a Magyarországot elmarasztaló döntéseiben összesen 4 949 726,- € jóvátételt ítélt meg, mely összeg kilenc év távlatában a második legmagasabb összeg, ennél egyedül az előző évi 5 578 364,- € volt nagyobb (5. számú ábra).

5. számú ábra: Az EJEB által Magyarországgal szemben megítélt jóvátételi összegek €-ban, 2011–2019. között



Forrás: EJEB adatai alapján (URL3) a szerző saját készítése.

Az ítélezés tapasztalatai

A titkos felderítésekkel kapcsolatos panaszok leggyakrabban az Egyezménynek a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó 6. cikkelyét, a magán- és családi élet, valamint a lakás és levelezés tiszteletben tartását garantáló 8. cikkelyét, valamint a hatékony jogorvoslatról szóló 13. cikkelyét érintik. A technikai fejlődés eredményeként egyre gyakrabban merül fel a 10. cikkely biztosította véleménynyilvánítás és információáramlás (beleértve a megismerést és továbbítást) jogának esetleges csorbulása is. Bizonyos esetekben ezen jogok is sérülhetnek a titkos felderítés során, különösen az interneten közzétett vagy annak felhasználásával továbbított közlemények ellenőrzése, felügyelete esetén. Az EJEB több ítéletében döntött a panaszos polgár javára olyan esetben, amikor az adott tagállam jogi szabályozása hordozta magában a titkos felderítéssel való visszaélés lehetőségét. Ez azért fontos, mert nem minden esetben nyert megállapítást tényleges sérelem bekövetkezése, de már annak lehetősége is elégséges volt az elmarasztalásra. A Kennedy kontra Egyesült Királyság ügyben megfogalmazottak szerint: „*Ott, ahol nincs lehetőség a titkos megfigyelés alkalmazásának sérelmezésére nemzeti szinten, nem indokolatlan azt állítani, hogy a nyilvánosság széles köre gyanakszik arra és aggódik afelől, hogy visszaélések történnek a titkos megfigyelési hatáskörökkel. Ilyen esetekben nagyobb szükség van a Bíróság vizsgálódására még akkor is, ha a tényleges megfigyelés kockázata egyébként alacsony.*”⁷

⁷ EJEB 26839/05. 124. §.

Az EJEB ítélkezési gyakorlatát jól mutatják be az alábbi – a későbbi ítéletekben is rendszeresen hivatkozott – konkrét esetek, melyeket a titkos felderítés-essel kapcsolatos panaszok alapján folytattak le.

Gerhard Klass és társai kontra Németország ügyben⁸ az EJEB nem állapította meg az Egyezmény rendelkezéseinek megsértését. A felperes ügyész és ügyvéd társai azt kifogásolták, hogy egy 1968-as törvény a Német Szövetségi Köztársaságban lehetővé tette a titkos felderítés során a levél- és telefon-forgalom bizonyos feltételek megléte esetén történő ellenőrzését anélkül, hogy az érintettet az alkalmazást követően értesíteni kelljen. Az EJEB kimondta, hogy a német szabályozás szükséges és jogos intézkedésekre ad felhatalmazást a közbiztonság, a nemzetbiztonság védelme, illetve a bűncselekmények megelőzése érdekében. Az értesítési kötelezettség kizárását – még abban az esetben is, ha az alkalmazás befejezését követően történne és a felderítést nem veszélyeztetné – szintén nem tartotta ellentétesnek a 13. cikkkel. Mindehhez azonban elengedhetetlennek tartotta, hogy a német jogszabályok igen szigorú feltételekhez kötik a magánszférát sértő titkos felderítés engedélyezését és végrehajtását, valamint, hogy a szabályozásban nevesített két szervezet független és objektív módon tudja felügyelni azt.

A Valenzuela Contreras kontra Spanyolország ügyben⁹ az EJEB kimondta, hogy a spanyol hatóságok megsértették az Egyezmény 6. cikkelyét. A panaszos azt sérelmezte, hogy egy 1990-ben telefonálással és levélküldéssel megvalósított zaklatási ügyben lehallgatták a telefonját. A nyomozás végül arra a következtetésre jutott, hogy az ismeretlen zaklató Valenzuela, aki volt barátjánőjét és annak ismerőseit zaklatta, mivel elhagyta őt. Az EJEB vizsgálata során megállapította, hogy a spanyol jogszabályok nem rendelkeztek egyértelműen arról, hogy milyen személyi körrel szemben lehet alkalmazni a lehallgatást, milyen bűncselekmény gyanúja esetén, illetve, hogy milyen időtartamban lehet azt alkalmazni, mint ahogy a rögzített adatok felhasználásáról, kezeléséről és megsemmisítéséről sem. Ezek alapján az EJEB nem találta biztosítottnak a világos és mindenki számára érthető jogi szabályozás kritériumát, ami így ellentétes volt az Egyezmény rendelkezésével.

A James Malone kontra Egyesült Királyság ügyben¹⁰ az EJEB kimondta, hogy a brit hatóságok 1977-ben a titkos felderítésük során megsértették a 8. cikkelyt. A panaszos egy orgazdaság vádjára alól felmentett gyanúsított volt, akivel szemben telefonlehallgatást is alkalmaztak, melynek eredménye a büntetőeljárásban

8 EJEB 5029/71.

9 EJEB 58/1997/842/1048.

10 EJEB 8691/79.

felhasználásra került. Az EJEB – amellet, hogy elismerte a különleges eszköz alkalmazásának adott feltételek megléte esetén történő szükségességét – azért marasztalta el az Egyesült Királyságot, mivel az eljárás jogi szabályozása nem volt kellően átlátható, a több jogszabályban leírt feltételek és eljárási rend nem biztosították a terhelt azon jogát, ami alapján előre láthatta tettének lehetséges vonzatait. Az egyértelmű törvényi szabályozás hiányának pótlására a parlament 1985-ben elfogadta a távközlési törvényt¹¹, melynek titkos felderítésre vonatkozó rendelkezéseit később a büntetőeljárást szabályozó RIPA¹² váltotta fel 2000-ben. Ezzel a hiánypótlással egy későbbi, Malcolm Kennedy által benyújtott hasonló tárgyú panaszt¹³ már elutasított az EJEB.

A Teixeira de Castro kontra Portugália ügyben¹⁴ megállapította, hogy a portugál hatóságok megsértették az Egyezmény 6. cikkelyének (1) bekezdését, és így sérült a tisztességes eljáráshoz való jog. A tényállás szerint 1992-ben a vádlott két, rendőri mivoltát leplező tisztviselőnek próbált meg 20 gramm heroint értékesíteni, mikor elfogták, majd az eljárás végén hat év szabadságvesztésre ítélték. Védekezésében mindvégig azt állította, hogy csak a rendőrök felbujtására szerezte be a kábítószer, anélkül arra nem került volna sor, és provokáció áldozatának tartotta magát. Az EJEB vizsgálata során megállapítást nyert, hogy a két rendőrtisztviselő – akik a műveletre sem parancsnoki, sem bírói engedéllyel nem rendelkeztek – V. S. nevű, ismert kábítószer-terjesztőtől próbáltak meg kábítószer vásárolni, majd mivel az nem rendelkezett azzal, összeismertette a rendőröket a későbbi vádlottal. Az adatok szerint a portugál hatóságoknak nem volt okuk azt feltételezni, hogy Castro bűnös tevékenységet folytat, hiszen sem büntetve nem volt, sem eljárás nem folyt ellene. Az eljárás során tőle csak a rendőrök által megrendelt kábítószer került lefoglalásra, azon felüli mennyiséggel a vádlott nem rendelkezett. A fentiek alapján a portugál hatóságok megsértették a tisztességes eljáráshoz való jogot, és a vádlottat a rendőrök által, megfelelő engedélyek nélkül kiprovokált jogsértés miatt ítélték el. Az EJEB ítélete kimondta, hogy *„a fedett titkos ügynökök alkalmazását korlátozni kell, és garanciákkal kell körül bátyázni még az olyan esetekben is, amelyek a kábítószer-kereskedelemmel függenek össze. A tisztességesség követelményét, amit a 6. cikk testesít meg, minden fajta bűnügyben érvényesíteni kell, a legegyszerűbben éppúgy, mint a legbonyolultabban. A közérdek nem igazolhatja a rendőri felbujtás útján szerzett bizonyítékok felhasználását.”*

11 Interception of Communications Act 1985.

12 Regulation of Investigatory Powers Act 2000.

13 EJEB 26839/05.

14 EJEB 25829/94.

Hazánkat érintően az EJEB a Szabó és Vissy kontra Magyarország¹⁵ ügyben hozott elmarasztaló ítéletet. Ebben megállapította a 8. cikkely megsértését, de a panaszban szereplő 6. és 13. cikkely vélelmezett önálló sérelmét nem fogadta el. Szabó Máté Dániel és Vissy Beatrix az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet civil szervezet munkatársaiként nyújtottak be keresetet, melyben a Terrorelhárítási Központ titkos felderítésre vonatkozó törvényi felhatalmazásait vitatták. Többek között kifogásolták, hogy a TEK egyes feladatai ellátása során bírói engedély helyett miniszteri engedély alapján jogosult különleges eszközök (például telefonlehallgatás, lakás titkos átkutatása) alkalmazására, illetve, hogy a rendőrségről szóló törvény (Rtv.) erre vonatkozó szabályozása¹⁶ túlságosan általános. Az EJEB az ítéletében megállapította, hogy az Rtv. szabályozása valóban lehetőséget ad olyan megfigyelésekre, melyek magukban hordozhatják a visszaélés lehetőségét. Ennek alapjaként az érintettek pontosan meg nem határozott körét, az alkalmazás időtartalmának nem egyértelmű megfogalmazását, a jogorvoslat törvényben biztosított lehetőségének hiányát, illetve az engedélyezési és az alkalmazási szakaszból egyszerre hiányzó bírói felügyeletet nevesítették.¹⁷

A tapasztalatok összefoglalása

Összesítve az EJEB ítélezési gyakorlatát, az alábbi feltételeknek kell megfelelnie a titkos felderítésnek egy adott államban:

- 1.) A titkos felderítésnek a vonatkozó törvény ezt szabályozó előírásaival összhangban kell történnie.
- 2.) E törvénynek meg kell felelnie a jogállami követelményeknek, azaz az érintett számára megismerhetőnek és megfelelőképpen világosnak kell lennie ahhoz, hogy előre láthassa milyen következményekkel jár, ha a jogsértést követ el, és ezen törvényt vele szemben alkalmazzák.
- 3.) A törvényből – a hatalom önkényes gyakorlásának megakadályozása érdekében – mindenki számára egyértelműen és világosan ki kell tűnnie annak, hogy milyen körülmények között és milyen feltételek megléte esetén végezhetik a közhatalom szervei a titkos felderítéseket.

¹⁵ EJEB 37138/14.

¹⁶ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 7/E. § (3) bekezdés.

¹⁷ EJEB 37138/14. 74–76., 82., 86., 89. pont.

4.) A törvénynek részletesen kell szabályoznia:

- azon személyek körét, akikkel szemben bírói úton elrendelhető a titkos felderítés;
- azokat a bűncselekményeket, melyekkel kapcsolatban a titkos felderítés elrendelhető;
- a különleges eszközök alkalmazásának lehetséges időtartamát.

A törvénynek ezen túl rögzíteni kell a különleges eszközök útján beszerzett adatok dokumentálásának eljárási szabályait, meg kell határozni annak biztosítékait, hogy az adatokat érintetlenül, a maguk egészében továbbítsák a bíróhoz és a védelemhez, módot adva az ellenőrzésre. Végül pontosan meg kell határozni azokat a körülményeket, melyek esetén a rögzített adatokat törölni kell vagy az adathordozót meg kell semmisíteni, kiváltképpen, ha a célszemély ellen nem indul eljárás vagy azt megszüntetik. Az általános feltételek mellett az olyan speciális viszonyokra is külön hangsúlyt helyeznek, mint például a terhelt és a védője közötti kommunikáció ellenőrzése. Az EJEB több ítéletében – mint például Patrick Michaud Franciaország elleni ügyében¹⁸ – kifejtette azon álláspontját, mely szerint míg a magánszemélyek egymás közötti levelezését általános védelemben kell részesíteni, addig a védő és védence (ügyfele) közötti levelezés, beszélgetés kiemelt védelmet élvez. Ennek megfelelően ezek megfigyelése és ellenőrzése is csak kivételes esetben lehet törvényes. A vizsgálatok tartalmi kérdései mellett fontos azt is megemlíteni, hogy a jogállamiságnak való megfelelést három stádiumban, az elrendeléskor, az alkalmazáskor és a befejezéskor is vizsgálni kell. Nem elég tehát csupán az elrendeléskor megfelelni a törvény előírásainak, hanem annak érvényesülnie kell a folyamat teljes egészében. Az EJEB a közelmúltban a Big Brother Watch és társai kontra Egyesült Királyság¹⁹ ügyben a konkrét eset vizsgálata mellett a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát is áttekintette. Ennek összegzésében – az előzőekben ismertetett szempontrendszer hangsúlyozásán túl – megállapította, hogy a bírói felhatalmazás egy fontos garanciális elem lehet a titkos felderítések kapcsán, de önmagában nem garantálja, hogy az adott szabályozás minden tekintetben összhangban áll az Egyezmény 8. cikkével. Sokkal inkább látja ezt biztosítva az azzal kapcsolatos fékek és ellensúlyok meglétével, illetve a valós vagy vélelmezett visszaélések vizsgálatának lehetőségével. Ezen elvárások teljesülése esetén a titkos felderítés valóban a társadalom érdekét tudja szolgálni, kizárva a túlterjeszkedés vagy az esetleges visszaélés lehetőségét.

18 EJEB 12.323/11.

19 EJEB 58170/13, 62322/14 és 24960/15.

Az Egyezmény 13. cikkelyének, azaz a hatékony jogorvoslat alapjoga érvényesülésének alapfeltétele, hogy az érintett személynek legyen tudomása arról, hogy van, ami ellen panasszal élhet, azaz, hogy ellene titkos felderítést folytattak. Tekintettel a titkos felderítés konspirált mivoltára az elrendelés és az alkalmazás idején a jogorvoslati lehetőség kizárt, míg a befejezést követően – hacsak nem valami szakmai hiba vagy titoksértés eredménye – az érintett a felderítő szerv jogszabály által előírt tájékoztatási kötelezettségéből szerez arról tudomást. Emiatt az EJEB-nek szükséges azt is vizsgálni, hogy az adott állam jogrendje milyen garanciákat nyújt a felderítő szerv tájékoztatási kötelezettségére vonatkozóan, illetve milyen jogintézmények garanciái pótolják ezt a kötelezettséget. Ennek a garanciának jó példája az Egyesült Királyságban működő panasztestület.

Az IPT működése

Az Egyesült Királyságban 2000-ben hívták életre az Investigatory Powers Tribunal-t (IPT). Ez a független bírói testületet a vélt vagy valós titkos felderítésekkel kapcsolatos panaszok kivizsgálására hivatott, melynek a magyar szakirodalomban (URL4) Nyomozati Hatóságok Bírósága az elfogadott fordítása. A szervezet független a többi bírói testülettől, döntéséhez semmilyen jóváhagyást vagy engedélyt nem kell előzetesen kérnie. Az általa hozott végzés ellen további fellebbezésnek, jogorvoslatnak nincs helye, azokat csak az Emberi Jogok Európai Bíróságán lehet megtámadni. A nyolcfős testülethez bárki fordulhat, még akkor is, ha csak vélelmezi, hogy titkos megfigyelés alanyává vált. Az IPT a döntéséhez szükséges adatokat begyűjti, személyes meghallgatásokat is tart, majd ezek mérlegelése után alakítja ki álláspontját. Az egyszerűbb panaszok kivizsgálásában a testület két tagja, bonyolultabb esetben öt tagja vesz részt. A panasz benyújtására a vélelmezett jogsértést követő egy éven belül van lehetőség, ezt követően a panaszosnak külön kell indokolnia a késedelmes benyújtás, illetve az egy éven túli vizsgálat kérésének okait. A működés alapelvei között kiemelt helyen szerepel, hogy nem sértheti és nem veszélyeztetheti az Egyesült Királyság köz- vagy nemzetbiztonsági érdekeit. Amennyiben a vizsgálatuk nem állapít meg visszaélést, és a panaszt alaptalannak találják a panaszos csak arról kap tájékoztatást, hogy nem történt jogsértés. A vizsgálat részleteiről, a megállapított körülményekről (így sem arról, hogy folyt-e ténylegesen titkos felderítés, sem arról, hogy az milyen részletekben felelt meg a jogi szabályozásnak) nem kap információt. Amennyiben az eljárás a panaszt megalapozottnak találja, úgy elrendelheti a jogsértő ellenőrzés, megfigyelés

azonnali megszüntetését, a keletkezett adatok megsemmisítését és kártérítést is megítélhet a panaszos számára. Ebben az esetben az adott ügytől függ, hogy milyen részletességgel kap tájékoztatást a panaszos a jogsértés körülményeiről. Az IPT mind a nemzetbiztonsági szolgálatok (SIS²⁰, MI5²¹, GCHQ²²), mind a rendőrség, a vámőrség vagy a fegyveres erők tevékenységét jogosult vizsgálni, sőt a skót bűnügyi és kábítószer-ellenes ügynökség²³ tevékenységére is hatáskörrel bír. Az IPT létrehozásától kezdődően jogosult minden – még a minősítéssel védett – adatot bekérni és megismerni. Erre a létrehozásával szinte egy időben, 2000. július 28-án elfogadott angol büntetőeljárás törvény, a RIPA biztosított felhatalmazást. 2016-ben a RIPA-t felváltotta a november 29-én elfogadott Investigatory Powers Act 2016 (közismerten a „Snoopers’ Charter”). Ugyan az új törvény az adatvédelem és az alapvető jogok érvényesülése terén már önmagában is előrelépés volt a korábbi RIPA-hoz képest, azonban egyes rendelkezései ellen a National Council for Civil Liberties (NCCL) civil jogvédő szervezet keresetet nyújtott be. Ennek eredményeként az Egyesült Királyság Legfelsőbb Bírósága megállapította, hogy a törvény sérti az Egyesült Királyság állampolgárainak magánélethez való jogát, továbbá összeegyeztethetetlen az Emberi Jogok Európai Egyezményével (URL5), így a kormányzat a törvény adatkérésekre vonatkozó 4. fejezetét 2018. november 1-jei hatállyal módosította is. A rendőri intézkedések elleni panaszok kivizsgálására hazánkban hasonló küldetéssel működött a Független Rendészeti Panasztestület, akinek feladatát 2020. február 27-től azonos hatáskörrel az alapvető jogok biztosa látja el.²⁴ Ennek feladata azonban több lényegi eltérés miatt mégsem hasonlítható össze az IPT munkájával. Az egyik fő eltérés, hogy az Rtv. 92.§-ának rendelkezése alapján a vizsgálata nem terjed ki a sem a VII. fejezetében szabályozott titkos információgyűjtésre, sem a Büntetőeljárásról szóló törvény felhatalmazása alapján végzett leplezett eszközök alkalmazására. A másik lényeges eltérés, hogy a panasztestület kizárólag a rendőrség – beleértve az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervet, az idegenrendészeti szervet, valamint a terrorizmust elhárító szervet – intézkedéseivel foglalkozhat, de már más nyomozóhatóság vagy felderítőszerv (mint például az ügyészség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok) tevékenysége nem lehet a vizsgálata

20 Secret Intelligence Service (MI6) – Hírszerző Szolgálat, kormányügynökség.

21 Security Service (MI5) – Biztonsági Szolgálat, kormányügynökség.

22 Government Communications Headquarters (GCHQ) – technikai hírszerzést végző kormányügynökség.

23 Scottish Crime and Drug Enforcement Agency (SCDEA).

24 A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. tv. 141. § és 145. §.

tárgya. A fentiek ismeretében érdemes lenne megvizsgálni egy, az IPT-hez hasonló jogintézmény bevezetésében vagy az alapvető jogok biztosának feladatkörének bővítésében rejlő lehetőségeket.

Felhasznált irodalom

Finszter G. (2007). Rendvédelemről szóló alkotmánybírósági határozatok elemzése. In Virág Gy. (Szerk.), *Kriminológiai Tanulmányok 44.* (pp. 7-10). Országos Kriminológiai Intézet

A cikkben található online hivatkozások

URL1: *European Court of Human Rights*. <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howit-works>

URL2: *The European Court of Human Rights In Facts & Figures*. https://echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2019_ENG.pdf

URL3: *Country Factsheet*. <https://rm.coe.int/168070974d>

URL4: *A Legfelsőbb Bíróság Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Jogi Irodájának Hírlevele*. <http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/hirlevel/hirlevel-1009.pdf>

URL5: *UK High Court rules part of Snoopers' Charter incompatible with EU law*. <https://www.helpnetsecurity.com/2018/04/30/snoopers-charter-eu-law/>

Alkalmazott jogszabályok

42/2005. (XI. 14.) AB határozat (ABH 2005, 504–518.)

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.)

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. tv.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.)

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)

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

EJEB 1978. szeptember 6-án kelt 5029/71. ítélete; Gerhard Klass és társai kontra Németország

EJEB 1984. augusztus 2-án hozott 8691/79. ítélete; James Malone kontra Egyesült Királyság

EJEB 1998. július 30-án kelt 58/1997/842/1048. ítélete; Valenzuela Contreras kontra Spanyolország

EJEB 1998. június 9-én kelt 25829/94. ítélete; Teixeira de Castro kontra Portugália

EJEB 2010. május 18-án kelt 26839/05. ítélete; Malcolm Kennedy kontra Egyesült Királyság
EJEB 2012. december 6-án kelt 12.323/11. ítélete; Patrick Michaud kontra Franciaország
EJEB 2016. január 2-án kelt 37138/14. ítélete; Szabó és Vissy kontra Magyarország
EJEB 2018. szeptember 13-án kelt (és 2019. szeptember 4-én a Nagykamara elé utalt) 58170/13.,
62322/14. és 24960/15. ítélete; Big Brother Watch és társai kontra Egyesült Királyság
Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma, 1950. november 04.)
Interception of Communications Act 1985 (ICA) (UK)
Investigatory Powers Act 2016 (UK)
Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA) (UK)

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Csizner Z. (2021). Az Emberi Jogok Európai Bíróságának titkos felderítést érintő ítélkezési gyakorlata. *Belügyi Szemle*, 69(4), 651-666. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.4.9>