

---

PÁLYÁZAT

---

BEJCZI ALEXA

A titkos felderítés hatékonysága és törvényessége<sup>1</sup>

A legveszélyesebb bűnözési formák, így a szervezett bűnözés elleni harc bizonyosan szükséges és hatékony eszköze a titkos információgyűjtés. A szervezett bűnözés fogalmát azonban sem szerkezete (mérete, szervezettsége vagy belső büntető rendszere stb.), sem funkciója (az elkövetett bűncselekmények, amilyen a kábítószer- vagy fegyverkereskedelem/-csempészet stb.) alapján nem lehet egységesen és egyértelműen meghatározni. Mindez – nem vitatva e bűnözési forma ellenőrzésének fontosságát – az ellene irányuló speciális eszközök alkalmazási tartományának a határait lazítja fel, lehetővé téve az azokkal való manipulációt. Ezek a kockázati tényezők teszik elengedhetetlenné a rendőrség emberi jogok, ésszerű, ellenőrizhető, átlátható struktúra segítségével történő külső kontrollját.<sup>2</sup> A definíciós nehézségek ellenére bizonyos társadalmi hatások mégis megfigyelhetők: a szervezett bűnözés növekedésének érzete; nemzetközivé válásának érzete, kiszolgáltatottságérzet (az a benyomás, hogy valamit tenni kell a szervezett bűnözés ellen); az a közhiedelem, hogy ha a rendőrség több hatalmat kap, meg tudja oldani a problémát, és erre a titkosrendészeti módszerek (például beépített ügynökök) a megfelelőek.<sup>3</sup> A titkos információgyűjtés azonban nemzetközi egyezményekben, alkotmányokban is nevesített emberi jogokat sért. Ilyen alapvető emberi jog az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a személyi szabadsághoz, biztonsághoz való jog, a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez való jog, a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog, valamint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog. A titkos információgyűjtés durva beavatkozás az emberi jogi védelem alatt álló magánszférába, ezért szabályozása különleges garancia-rendszer kiépítését igényli az érintetteknek a közhatalom önkényével szembeni védelme érdekében.

---

<sup>1</sup> A tanulmány a Belügyminisztérium és a Belügyi Szemle által kiírt pályázatra beküldött anyag szerkesztett, rövidített változata.

<sup>2</sup> Farkas Ákos: Ki ellenőrzi az ellenőrt? A szervezett és a kábítószer-bűnözés elleni különleges nyomozási eszközök alkalmazásának problémái. *Belügyi Szemle*, 2000/2., 63. o.

<sup>3</sup> Chantal Joubert: National and International Aspects of Undercover Policing. *The Police Journal*, 1995. october, p. 305.

## PÁLYÁZAT

A bűnözés elleni harchoz hasonlóan az egyre fontosabbá és kiterjedtebbé váló terrorizmus<sup>4</sup> elleni harc specialitása is, hogy a tragikus eseményektől (vagy azok bekövetkeztének félelmétől) sokkolt társadalom hangulatváltozásait a jogalkotó és a jogalkalmazó sikeresen használja fel arra, hogy olyan irányba terjessze ki közhatalmi jogosítványait, amelyekről korábban csak álmodni mert. Az alapjogi és jogpolitikai vizsgálatok többsége azonban sajnálatos módon nem jut túl a „szabadság versus biztonság” elméleti és meglehetősen doktriner vitáján. Az elemzők többsége adottnak veszi, hogy a „szabadság” és a „biztonság” zéró összegű játék, a „biztonság” fogalmát pedig kritika nélkül azonosítja a kormányzat vagy a szakpolitika által javasolt különböző biztonsági intézkedésekkel, azok valós hatásának és társadalmi költségeinek<sup>5</sup> vizsgálata nélkül. Annak ellenére, hogy az egyes intézkedések alkotmányosságának megállapításához alkalmazott szükségesség–arányosság alapjogi teszthez egyébként ez logikailag elengedhetetlen lenne.<sup>6</sup>

Az alapjogokat sértő operatív nyomozati eljárások elsősorban a legveszélyesebb bűnözési formák elleni küzdelmet szolgálják, de megfelelő ellenőrző mechanizmusok és garanciák híján kihasználhatók politikai célokra is. Ez a veszély az egykori keleti blokk országokban – már csak politikai múltjuk miatt is – nagyobb, mint a stabil nyugati demokráciákban, jóllehet a veszélyek ezekben sem elhanyagolhatók. Különösen akkor fenyegető a veszély, ha a társadalom nagy része kételkedni kezd abban, hogy az állam képes megálljt parancsolni a növekvő bűnözésnek. A kétely arányában hajlik egyre inkább a társadalom az alapvető jogokat érintő intézkedések elfogadására, ha azokat a bűnözés elleni

<sup>4</sup> A terrorizmus eltérő eszmerendszerekből merítő, sajátos logikának engedelmessé, változatos formákat öltő módszeres erőszak-alkalmazás vagy ezzel való fenyegetés, amelynek célja politikai törekvések elérése azáltal, hogy az áldozatban, a nézőközönségben, az államban, a társadalomban megalakuló magatartás alakuljon ki. A meghirdetett cél általában politikai, ideológiai, vallási, etnikai stb. tartalmú radikális változás kikényszerítése, a cél elérésére alkalmazott cselekménysor. Az eszköz viszont jogi jellegét tekintve köztörvényes, erőszakos bűncselekmény. Korinek László: A terrorizmus. In: Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Korinek László – Lévay Miklós (szerk.): Kriminológia – Szakkriminológia. CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 447. o.

<sup>5</sup> A terrorizmus érzékelhető többletköltségeket generál mind a bűnüldözési és igazságszolgáltatási, mind a titkosszolgálati szférában. Ezek közül a titkosszolgálatok többletköltsége a legjelentősebb. A terrorizmus ellen a leghatékonyabb eszközök a titkosszolgálatok birtokában vannak. A terrorizmus elleni küzdelem globális szinten vélhetően több milliárd dollárral emelte meg a titkosszolgálatok költségvetését. A terrortámadásoknak továbbá van egy abszolút mérhetetlen, de az emberek számára nagyon is érzékelhető hátrányos hatásuk a demokratikus országokban: ez a polgári szabadságjogok csökkenése. Pénzben nem kifejezhető költségelem ez, mégis azért soroljuk a költségtenyezők közé, mert áttételesen csökkenti az össztársadalmi jólétet. Gál István László: A XXI. század új bűncselekménytípusa: a terrorizmus finanszírozása. Rendészeti Szemle, 2009/6., 74., 76. o.

<sup>6</sup> Pap András László: Rendészeti hatékonyság-ellenőrzés – különös tekintettel a terrorizmus elleni harcra. Rendészeti Szemle, 2009/6., 50. o.

## PÁLYÁZAT

---

harccal indokolják.<sup>7</sup> Kevés dologgal lehet a közvéleményt olyan hatékonyan manipulálni, mint a bűnözés körüli félelemkeltéssel. Csakhogy ennek is vannak határai. Bármennyire irritálja is a közvéleményt a bűnözés, egy idő után a mindent tudó és mindenható rendőrség túlhatalma is irritálni fogja.<sup>8</sup> Ezért jogállamban elengedhetetlenül szükséges az alapjogokat súlyosan sértő állami beavatkozások eljárási rendjének nyílt, a normavilágosság követelményének megfelelő, külső kontrollmechanizmusokat is tartalmazó szabályozása.

A különböző országok eltérő szabályozási technikákkal próbálják megoldani, hogy bár bírjon a rendőrség, illetve más nyomozó hatóság a titkos információgyűjtéshez szükséges jogosítványokkal, azok használata során azonban ne sértsék meg az emberi jogokat. Ilyen megoldás, amikor a titkos nyomozásra vonatkozó szabályokat a büntetőeljárási törvényben helyezik el (Németország, Ausztria), vagy a szervezett bűnözés és illegális kábítószerkereskedelem elleni különleges felhatalmazások körében szabályozzák (Spanyolország, Egyesült Államok) a titkos eszközök használatát. Sok fejlett demokrácia nélkülözi a megfelelő jogi szabályozást (Belgium, Hollandia). Nem szabad azonban elfelejteni, hogy ezen országokban az emberi jogok védelmén az alkotmányos demokratikus berendezkedés egész intézményrendszere működik, és néha hatékonyabban, mint a speciális védelmi törvények.<sup>9</sup> Az Amerikai Egyesült Államokban a bírói kar – különösen a legfelsőbb bíróság – volt az, amely megszabta a rendőri és nyomozati eljárások korlátait, főleg az Egyesült Államok alkotmányában foglalt, a büntetőeljárást szabályozó rendelkezések kiterjesztő értelmezése útján. A modern európai alkotmányoktól eltérően az Egyesült Államok alkotmányában nincsenek olyan rendelkezések, amelyek külön feljogosítanak a törvényhozást alapvető jogok korlátozására. Ehelyett a bíróságok dolga, hogy esetenként megállapítsák a hivatalos eljárás jogszerűségének határait.<sup>10</sup>

Kérdés, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés intézménye összeegyeztethető-e a jogállami követelményekkel, és ha igen, miként. Álláspontom szerint *Király Tibor* azon megállapítása, hogy csak az a büntetőeljárás igazán eredményes, amely törvényes, és a törvénytelen eljárások sokkal

---

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

8 Kőszeg Ferenc: Rendőrség és politika. Belügyi Szemle, 2000/1.

9 Finszter Géza: A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban. In: Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok, 37. OKRI, Budapest, 2000

10 John McEnany: Bűnügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesült Államokban I. rész. Rendészeti Szemle, 1992/11., 45–46. o.

## PÁLYÁZAT

---

inkább magukban hordják az eredménytelenség kockázatát, igaz a titkos felderítésre is.<sup>11</sup> A cél tehát nem lehet más, mint a titkos felderítés jogállami szabályozása, ami a hatékonyságot is növelni fogja.

A büntetőeljárásnak nem pusztán jogszerűnek, hanem alkotmányosnak kell lennie.<sup>12</sup> Ehhez nélkülözhetelen a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság esetjogából levonható megállapítások és a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága által megfogalmazott előírások ismertetése.

A hazai megoldáskeresésben iránymutató lehet a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság, valamint a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában kikristályosított feltételrendszer, amely nem hagyható figyelmen kívül a titkos információgyűjtés szabályozásakor és alkalmazásakor.

### Strasbourgi „elvárások”

A titkos információgyűjtéssel kapcsolatos ügyek az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény (Magyarországon kihirdetve az 1993. évi XXXI. törvénnyel, hatályos: 1992. november 5-től) 8. cikkének hatálya alá tartoznak. Az egyezmény 8. cikke szerint mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy közkerölcs védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.<sup>13</sup>

Az egyén másokkal történő kapcsolatainak titkos ellenőrzése a hatóságok részéről minden esetben beavatkozást jelent a 8. cikk által szabályozott magánszférákba, sőt az Emberi Jogok Európai Bírósága a Malone kontra Egyesült Királyság-ügyben (1984) kifejtette, hogy azok a törvények és az a gyakorlat, amelyek megengedték és megalkották a közlések titkos megszerzésének rendszerét, önmagukban is ilyen beavatkozást jelentettek, bármely ténylegesen megtett intézkedéstől függetlenül. Nem minden beavatkozás minősül

---

11 Király Tibor: Büntetőítélet a jog határán. KJK, Budapest, 1972

12 Farkas Ákos – Pap Gábor: Alkotmányosság és büntetőeljárás. In: Pusztai László (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok XXX. IKVA, Budapest, 1993, 55–56. o.

13 Vincent Berger: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. HVG-ORAC, Budapest, 1998, 707. o.

## PÁLYÁZAT

---

azonban egyezményértőnek. A 8. cikk megsértésének vizsgálata körében a bíróság a következő szempontokat veszi figyelembe: történt-e beavatkozás a magánéletbe; a beavatkozás összhangban volt-e a törvénnyel, ezen belül: a beavatkozásnak van-e a belső jogban törvényes alapja; a törvény minősége megfelelő-e: hozzáférhetősége, előreláthatósága kielégítő garanciákat nyújt-e a lehetséges károsításokkal szemben (Rule of Law követelménye); a beavatkozás szükséges volt-e egy demokratikus társadalomban. A McLeod kontra Egyesült Királyság-ügyben (1998) kiemelte a bíróság, hogy joggyakorlata szerint a „demokratikus társadalomban szükségesség” fogalma parancsoló társadalmi szükségleten alapul és az elérni kívánt céllal arányos beavatkozást feltételez, tehát azt kell megvizsgálni, hogy a hatósági beavatkozás jogos egyensúlyt teremt-e az érintetteknek a magánszféra tiszteletben tartásához fűződő joga és a közrend védelme, valamint bűncselekmény megelőzéséhez fűződő érdekek között.<sup>14</sup> A bíróság a Silver és társai kontra Egyesült Királyság-ügyben (1983) kimondta, hogy a magánszférába való beavatkozásnak „magasabb társadalmi érdeket” kell kielégítenie és a „jogos céllal arányosnak” kell lennie. Az egyezmény azon klauzuláit, amelyek egy garantált jog alóli kivételeket fogalmazzák meg, megszorítóan kell értelmezni.

A strasbourgi Emberi Jogi Bíróság szerint az állami hatóságok titkos tevékenységét illetően három fő követelmény van. Az első alapvető követelmény a szabályozás megléte és annak nyilvánossága (mindenki számára hozzáférhető, megismerhető formában történő közzététele). Titkos, bizalmas jellegű szabályok alapján történő megfigyelés, lehallgatás, levéllenőrzés minden esetben az Európai emberi jogi egyezmény 8. cikkének megsértését jelenti. A második alapvető követelmény a szabályozás minőségével függ össze: a vonatkozó belső normatív aktusnak teljesen világosan és egyértelműen kell rendelkeznie a titkos ellenőrzés minden fontos mozzanatáról: az ilyen tevékenység engedélyezésének módjáról, a tevékenységet elrendelő és felügyelő szervek pontos hatásköréről, a tevékenység kezelésének módjáról, az érintett egyének jogorvoslati lehetőségéről. A bíróság rámutatott azokra a követelményekre, amelyeket a titkos eszközök használatára vonatkozó szabályozásnak minimálisan ki kell elégténi. Kiemelte, hogy éppen azért, mert az alapjogokba történő beavatkozás titkos, és mert az ilyen eszközök használata a végrehajtó hatalomnak „beláthatatlan” lehetőségeket ad, elengedhetetlen, hogy már maguk az eljárások kellő garanciát nyújtsanak az egyén jogainak érvényesülésére. Ez pedig megkívánja, hogy az államok hangsúlyt helyezzenek a precíz és részletes, követhető, az ál-

---

<sup>14</sup> Emberi Jogi Füzetek, 1999/2. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999, 51. o.

## PÁLYÁZAT

---

lampolgárok számára is hozzáférhető szabályok megalkotására. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedések lényegének, azok gyakorlása módjának. A bíróság a világos normatartalom követelménye körében arra is rámutatott, hogy a törvényeknek tartalmazniuk kell a beavatkozást indokoló eseteket, körülményeket és a beavatkozás feltételeit. Minimális garanciaként szerepelnie kell bennük továbbá az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételeknek, az alkalmazás dokumentálására és a dokumentáció megóvására, valamint megsemmisítésének szabályaira vonatkozó rendelkezéseknek. Az alkalmazásról szóló döntés meghozatala körében pedig a hatóságok nem kaphatnak túl széles mérlegelési jogot. Az alkalmazás garanciái közé tartozik továbbá, hogy külső személyek számára az információkhoz való hozzáférést korlátozni kell. A harmadik alapvető követelmény, amely lényegében úgyszintén a jogállamiságra jellemző minőségi követelmény, a titkos tevékenységgel való visszaélések megelőzésének garanciális intézményeire vonatkozik. Az esetjog azt bizonyítja, hogy a garanciák kérdését a strasbourgi szervek kiemelten kezelik, a nemzeti szabályozást és gyakorlatot elsősorban a garanciák meglétének szempontjából vizsgálják. Az államokat elmarasztaló eddigi döntések tulajdonképpen a megfelelő garanciák hiánya miatt születtek, de természetesen a három követelmény az „egy demokratikus társadalomban megkövetelt védelem legkisebb fokának” fogalmában olvad eggyé. Általában megállapíthatjuk, hogy a nemzeti szabályozás akkor felel meg a bíróság előtt, ha kerüli a gumiszabályokat, a generálklauzulákat.<sup>15</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Amann kontra Svájc-ügyben (2000) megállapította az egyezmény 8. cikkének megsértését azáltal, hogy a telefonlehallgatásokat szabályozó rendelkezések olyan túlzottan általános jellegű kifejezéseket használnak, amelyek tekintetében az előre kiszámíthatóság nem érvényesül. A bíróság emlékeztetett arra is, hogy a titkosszolgálati eszközök igénybevételét szabályozó törvényeknek különösen részleteknek kell lenniük.<sup>16</sup>

### Az Alkotmánybíróság iránymutatásai

Az Alkotmánybíróság már a kilencvenes évek elején kialakította az alkotmányos büntetőjog vonatkozásában támasztható követelményeket, hangsúlyoz-

---

<sup>15</sup> Finszter Erika: A telefonlehallgatás az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának tükrében. *Belügyi Szemle*, 1997/5., 24–25. o.

<sup>16</sup> Emberi Jogi Füzetek, 2001/1. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2001, 17. o.

## PÁLYÁZAT

---

va a garanciák jelentőségét és azt, hogy a jogsértések ellen 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. Ezt a meggyőződést közvetíti a szükségességi és arányossági teszt, amelynek során az vár igazolásra, hogy valamely alapjog korlátozása egy másik alapjog védelmében indokolt-e.<sup>17</sup>

A szükségességi–arányossági teszt alkalmazásakor a bíróságok a korlátozás alkotmányos indokoltságának keresése közben annak önkényességét akarják kizárni. Ahhoz, hogy az alapjogok korlátozása ne legyen önkényesnek minősíthető, a teszt szerint a következő feltételeknek kell teljesülniük: a korlátozásnak valamilyen kényszerítő oka kell hogy legyen, például egy másik alapjog érvényesíthetősége. Ennek a célnak arányban kell állnia a megvalósítása érdekében alkalmazott korlátozással. A törvényi korlátozásnak alkalmasnak kell lennie e cél elérésére. A törvényhozó azonban köteles az alkalmas eszközök közül a legenyhébbet kiválasztani.<sup>18</sup> Az Alkotmánybíróság 20/1990. (X. 4.) AB határozatából kiolvasható: „Az Alkotmánybíróság 1990 óta folytatott gyakorlata szerint az állam akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapjog védelme vagy érvényesülése, illetőleg egyéb alkotmányos célok védelme ezt szükségessé teszi, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amely a korlátozással elérni kívánt céllal arányban áll.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bűnüldözés, bűnmegelőzés és a nemzetbiztonság érdeke szükségessé teheti az alkotmányban biztosított alapjogok korlátozását. Az AB több határozatában a bűnmegelőzéshez fűződő érdeket a jogállamiságból következő olyan alkotmányos célként ismerte el, amelynek garantálása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta azonban, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében.<sup>19</sup>

Az Emberi jogok európai egyezménye 8. cikkének második részében megfogalmazott, a magánszférába való jogos beavatkozási okok között szereplő

---

<sup>17</sup> Finszter Géza: Rendvédelemről szóló alkotmánybírósági határozatok elemzése. In: Virág György (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok, 44. OKRI, Budapest, 2007, 12. o.

<sup>18</sup> Halmi Gábor: Alapjog-korlátozás és erőszak-monopólium. Rendészeti Szemle, 2008/11., 9. o.

<sup>19</sup> 20/1997. (III. 19.) AB hat.; 24/1998. (VI. 9.) AB hat.; 13/2001. (V. 14.) AB hat.; 47/2003. (X. 27.) AB hat.

## PÁLYÁZAT

---

közbiztonság védelme tekintetében az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik. A közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír, a fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet. Így általánosságban nem jelölhető meg valamely alapjog korlátozásának okaként.<sup>20</sup> Sőt az Alkotmánybíróság a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatában azt is megállapította, hogy „közérdek” önmagában nem elég alapjog-korlátozás indoklására – hacsak maga az alkotmány kifejezetten nem engedélyezi.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat. A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek. Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető. Az igazságosság és az erkölcsi indokoltság lehet ugyan motívuma a büntetendőségnek, a büntetést érdemlőségnek, de a büntetethez jogalapjának alkotmányosnak kell lennie. A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatók és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatók legyenek. A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. Ezek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.<sup>21</sup>

Figyelmet érdemelnek továbbá a jogbiztonsággal kapcsolatos alkotmányossági döntések, amelyek a törvények szövegétől elvárják a normavilágosságot, a kiszámíthatóságot és az előreláthatóságot, minthogy az állam parancsa csak ebben az esetben alkalmas jogkövetésre, továbbá arra is, hogy a hatóságok intézkedéseinek törvényessége értékelhető legyen.<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság a 10/2003. (IV. 3.) AB határozatában megállapította, hogy a jogbiztonságnak része a világos, a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy

---

<sup>20</sup> 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

<sup>21</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

<sup>22</sup> Finszter Géza (2007): i. m. 12. o.



## PÁLYÁZAT

---

kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. A normaszöveg túl általános volta mindemellett lehetőséget ad a szubjektív, önkényes jogalkalmazásra is.<sup>23</sup>

A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy „*a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.*” Ha egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot. A 47/1997. (VII. 1.) AB határozat szerint „*alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható*”. A 13/2001. (V. 14.) AB határozat szerint a jogszabály egyértelműségének hiánya különösen sérti a jogbiztonságot akkor, amikor a rendelkezés alkotmányos alapjogok korlátozását teszi lehetővé.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatából következően a jogbiztonság és ezen belül a normavilágosság, a norma alkalmazásának kiszámíthatósága, az önkényes értelmezés lehetőségének kizárása a személyes szabadságjogokat mindenkor erőteljesen érintő büntetőjogi következmények alkalmazhatósága szempontjából abszolút érték, és nem relativizálható.<sup>24</sup>

A titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés alkalmazása feltételrendszerének olyan szabályozása, amely a normavilágosság követelményének nem felel meg, alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság ennek okán az Rtv. és a Be. több rendelkezését semmisítette meg a 2/2007. (I. 23.) AB határozatával. A határozatnak azonban a szűken vett rendelkező intézkedéseken túlmutató üzenete van. A határozat indokolásából kirajzolódik az a helyzet, amely szerint a bűnüldözésnek ezt a legkényesebb területét olyan módon szabályozták, úgy alakították szervezetét, és olyan működést mutat, amely egy demokratikus jogállamban elfogadhatatlan. Az Alkotmánybíróság eszközei azonban nem elegendők ennek a helyzetnek a felszámolásához. Ehhez meg-

---

<sup>23</sup> ABH, 2003. március, 117., 120. o.

<sup>24</sup> 2/2007. (I. 24.) AB határozat.

újult kriminálpolitikára, új alkotmányra és a bűnüldözés, valamint az igazságszolgáltatás tényleges reformjára lenne szükség.<sup>25</sup>

### **A jogállami titkos információgyűjtés alapkövei és ezek hazai érvényesülése**

Megállapítható, hogy a hatályos magyar szabályozás eleget tesz ama követelménynek, hogy nyílt, mindenki számára hozzáférhető jogszabályok rendezék a titkosszolgálati eszközök alkalmazását. Annak a követelménynek azonban, hogy a titkosszolgálati eszközök alkalmazását rendező jogszabályok ésszerűen előre látható döntések alapjául szolgáljanak, nem felel meg. A titkos információgyűjtésre vonatkozó hatályos magyar szabályozás rendkívül széttagolt, ennek következménye, hogy átláthatatlan és több helyen ellentmondásos. A széttagolt szabályozás azon kívül, hogy a jogalkalmazóra jelentős többletterhet ró, a jogbiztonság alkotmányos követelményének sem felel meg, ugyanis az egyes jogszabályok több ponton egymással ellentétes rendelkezést tartalmaznak, sok a joghézag, és az eltérő fogalomrendszer, az eltérő jogértelmezés több gyakorlati problémához vezet.

Az arányosság, a szubszidiaritás és a célhoz kötöttség elve sem érvényesül azonban maradéktalanul. A rendőrségi törvény a titkos információgyűjtést bűnmegelőzési célból is lehetővé teszi úgy, hogy a prevenció semmiféle kézzelfogható határát nem jelöli ki a titkos felderítésnek. Mindez felfogható a titkosszolgálati eszközökkel vívott bűn elleni küzdelem generálklauzulájának is. Olyan általános felhatalmazás ez, amelynek birtokában a bűnügyi hírszerzés hatókörét tetszés szerint szélesítheti ki. Pedig a törvényi szabályozásnak éppen az a rendeltetése, hogy korlátozza a hatóságnak ezt a diszkrecionális jogát. Arról már nem is beszélve, hogy az ilyen engedmény a drága és kockázatos titkosrendőri módszerek totális alkalmazására biztat, ami azután a hatékonyság és az eredményesség legnagyobb akadályává válik. A hatályos rendőrségi törvény a szubszidiaritás elvét sem deklarálja. A Be. tartalmaz ugyan ilyen vonatkozású rendelkezéseket, a törvényhely megfogalmazása azonban, álláspontom szerint, nem eléggé szigorú, olyan mértékben kiterjeszti a jogalkalmazó mérlegelési lehetőségét, hogy a szabály ezzel garanciális jellegét veszti. A provokáció tilalma a hatályos magyar szabályozásból hiányzik, és a külső engedélyhez nem kötött titkosszolgálati eszközökkel beszerzett adatok büntetőeljárásban bizo-

---

<sup>25</sup> Finszter Géza (2007): i. m. 13. o.

## PÁLYÁZAT

---

nyítékként történő felhasználhatósága is fontos kérdéseket vet fel, hiszen az így beszerzett adatok hitelt érdemlősége nem vagy nehezen bizonyítható. A jogállami követelményeknek való megfelelés okán indokolt annak újragondolása, hogy mely jogkorlátozó eszközöket alkalmazhatja a rendőrség – mint a végrehajtó hatalmi ág része – külső, igazságszolgáltatási kontroll nélkül.

Bűnüldözési célú titkos információgyűjtés jogállamban kizárólag az igazságszolgáltatás kontrollja mellett folytatható. Az igazságszolgáltatás területén megengedhetetlen meghatározó befolyást engedni a végrehajtó hatalom szerveinek, de amíg hiányzik a gyanú fogalmának törvényi szinten történő meghatározása, jogalkotói értelmezése, hivatalos tudomásszerzés esetén – feljelentés hiányában – a végrehajtó hatalom szervei meglehetősen rugalmasan, lényegében saját belátásuk szerint dönthetnek a büntetőeljárás megindításáról, azaz arról, hogy az igazságszolgáltatást működésbe hozzák-e. A nyomozást megelőzően a hatályos szabályok szerint bűnmegelőzési és bűnüldözési célból is folytatható titkos információgyűjtés, ami alapvetően két kérdéskört vet fel. Az egyik a bűnmegelőzési célból folytatott titkos információgyűjtés alkotmányossága, vagyis hogy az intézmény összeegyeztethető-e a „szükségesség–arányosság” követelményével, a másik pedig a nyomozás elrendelését megelőzően ügyészi kontroll nélküli, illetve azt követően ügyészi kontroll melletti bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés feltétel- és célrendszerének közel azonosságából fakadó, a nyomozó hatóságok kezében lévő túl széles diszkrecionális jogkör alkotmányossága. Ma sem világos, hogy ki rendelkezik a titkos felderítés során beszerzett bizonyítékokkal, és milyen célt szolgál ez a bizonyítás. A szervezett bűnözés elleni hatósági fellépések teljes körének igazságszolgáltatás alá rendelése nem jelenti azt, hogy a bűnüldözés ne élhetne a készülő bűncselekmények megelőzésének, megszakításának, a bűncselekménygyanús magatartások korlátozásának krimináltaktikai módszereivel, de mindezek ügyészségi kontrollja alkotmányos követelmény. A bűnüldöző hatóságok nem rendelkezhetnek szabadon az általuk beszerzett és bűncselekmény elkövetésére utaló bizonyítékaikkal, azokat kötelesek átadni az igazságszolgáltatásnak.<sup>26</sup> A hatályos szabályok szerint az ügyészség a nyomozáselrendelés előtt nem feltétlenül tud azokról a titkos információgyűjtésekről, amelyeket nem ő engedélyez vagy hagy jóvá, tehát azokat az információkat sem ismeri, amelyek ezekből a forrásokból származnak. A rendőrség ezeket az adatokat nem köteles az ügyészszel közölni. Mindez arra a következményre vezet, hogy az ügyészség el-

---

<sup>26</sup> Finszter Géza: A büntetőjog alkalmazásának csapdái. Magyar Tudomány, 2001/8., 907. o.

## PÁLYÁZAT

---

veszti a rendőri tevékenység feletti ellenőrzési lehetőségét, és maga válik a rendőrségtől, legalábbis az információk tekintetében, függővé.<sup>27</sup> E jogi szabályozás nem tartható fenn. Ezenkívül a titkos információgyűjtést engedélyező bíró szerepe is több vonatkozásban formális, az engedélyező tevékenysége ugyanis nem kíséri végig az eljárás teljes menetét, nincs jogköre az eljárás megszüntetésére. A bíró törvényi alávetettsége nem terjedhet odáig, hogy a döntésért személyes és szakmai felelősséggel tartozó bírót más hatóság elhárításán alapuló intézkedés kritikátlan megjelenítőjévé fokozza le. Nem járhat továbbá azzal sem, hogy a bíróság valamely döntését valódi mérlegelési lehetőség nélkül a bírói meggyőződés kialakításához szükséges eszközök és jogi feltételrendszer hiányában kényszerüljön meghozni.<sup>28</sup>

Összességében megállapítható, hogy a hatályos magyar szabályozás a törvényesség elvének, az arányosság elvének, a szubszidiaritás elvének, a célhoz kötöttség elvének és az igazságszolgáltatási ellenőrzés elvének sem felel meg maradéktalanul, indokolt tehát az újraszabályozás.

A nyomozásnak a bizonyításban játszott helyettesíthetetlen, megismételhetetlen és visszafordíthatatlan szerepe azt igényli, hogy már az előkészítő szakasz is az igazságszolgáltatás kontrollja alatt történjen, ellenkező esetben a bíróság nem lesz abban a helyzetben, hogy képes legyen ellenőrizni a nyomozás során beszerzett bizonyítékok hitelt érdemlőségét, minthogy azok a jog által nem kontrollált szakaszban merültek fel. Ha ebbe az eljárási rendbe beletörődnénk, az kiszolgáltatná a bíróságokat a nyomozás tévedéseinek és a szándékos megtévesztésnek is. A bírói függetlenség így nem több, mint játék a szavakkal. Az ügyészség az a hatóság, amely az igazságszolgáltatás számára ezt az ellenőrző funkciót képes elvégezni.<sup>29</sup> Ez lényegesen szélesebb jogosítvány annál, hogy egyes eszközök és módszerek alkalmazásához ügyészségi vagy bírósági engedély, egyetértés, hozzájárulás vagy közvetlen döntés váljon szükségessé. A felügyelet terjedelme nem lehet szűkebb, mint az ügyészeknek a nyomozás felett gyakorolt felügyeleti (rendelkezési) joga, már csak azért sem, mert a titkos úton megszerzett bizonyítékoknak ki kell állniuk az ügyre tartozás, a hitelesség és a jogszerű megszerzés próbáját, beleértve azt is, hogy ebben a védelem joga is helyet követel magának.<sup>30</sup>

---

27 Farkas Ákos: A bűnözés okozta válság – A jogállami büntető igazságszolgáltatás válsága. In: Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévy Miklós (szerk.): Ünnepi tanulmányok Horváth Tibor professzor 70. születésnapjára. Bóbor Kiadó, Miskolc, 1997, 206–207. o.

28 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

29 Finszter Géza (2001): i. m. 907. o.

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

## PÁLYÁZAT

---

A felderítés titkos módszereinek bevetése és a titkos információgyűjtés törvényben történő szabályozása nyomatékosan teszi a követelményt, hogy legyenek világosan meghatározva a nyílt büntetőeljárás megindításához szükséges feltételek. A bűncselekmény gyanúja és a bűncselekmény alapos gyanúja közötti megkülönböztetés elhagyása a hatályos eljárási törvényből ezeket a határokat „légiessé” tette, ily módon súlyos jogbizonytalanságot teremtve abban, hogy mikor van helye titkos információgyűjtésnek, illetve mikor kell elrendelni a nyomozást.<sup>31</sup>

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

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés törvényi szinthez kötött szabályozásának egyik fő célja, hogy a magánszféra minden (akár a legintimebb) szegmensébe erőteljes beavatkozást lehetővé tévő, és a bűncselekmény elkövetőjén kívül másokat is – adott esetben – nagy számban érintő eszközök és módszerek alkalmazása ne függjön az alkalmazók és az alkalma-

---

<sup>31</sup> Finszter Géza: Bizonyításelméletek a jog világában. Rendészeti Szemle, 2006/7–8., 70. o. lábjegyzet.

## PÁLYÁZAT

---

zást engedélyezők ellenőrizhetetlen diszkrecionális döntésétől. A megfelelő szabályozás zárhatja csak ki az önkényes alkalmazást és teszi lehetővé, hogy a büntetőeljárás során ténylegesen csak törvényesen beszerezett bizonyítékok felhasználására kerülhessen sor. A bizonyítás törvényessége az állam büntetőigényének érvényesítésére keretül szolgáló büntetőeljárás elve és alapvető igénye.<sup>32</sup> A megfelelő nyílt törvényi szabályozás azonban hazánkban húsz éve várat magára.

### Jogalkotási tervek

2007 végén készült egy átfogó törvényjavaslat (T/4192.) a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről, elfogadására mind ez idáig nem került sor. A javaslat – szakítva az eddigi törvényi szabályozással – egységes szerkezetbe foglalja a bűnüldözési célból titkos információgyűjtésre jogosult szervek tevékenységét, a nyomozás elrendelése előtt, illetve a nyomozás elrendelése után folytatott titkos információgyűjtést, mind a bírói engedélyhez nem kötött, mind az ügyészi engedélyhez (hozzájáruláshoz, jóváhagyáshoz), mind a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés szabályait. Hatálybalépésével egyidejűleg hatályát vesztené szinte valamennyi korábbi, az egyes szervek bűnüldözési célú titkos információgyűjtésére vonatkozó, külön törvényekben rendezett szabály. Magában foglalja a jelenleg a Be.-ben szabályozott titkos adatszerzés, illetve az Rtv.-ben, a Vptv.-ben, valamint a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényben szabályozott titkos információgyűjtés szabályait. A nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő tevékenységre vonatkozó szabályokat továbbra is a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény tartalmazná azzal, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredményének büntetőeljárásban történő felhasználásáról a javaslat rendelkezik. Megszünteti az eddigi kettős fogalomrendszert, valamennyi bűnüldözési célú titkosszolgálati eszköz, illetve módszer alkalmazása a titkos információgyűjtés fogalmába olvad. A titkos információgyűjtés alkalmazásából fakadó lehetséges jogsérelem jellege miatt az alkotmányosság megköveteli a fogalom pontos törvényi meghatározását, amelynek a javaslat 1. § (2) bekezdésében eleget tesz. „A titkos információgyűjtés olyan titkos vagy leplezett

---

<sup>32</sup> 2/2007. (I. 24.) AB határozat.

## PÁLYÁZAT

---

*tevékenység, amelynek keretében az e törvényben meghatározott eszközt és módszert az érintett személy tudta nélkül alkalmaznak, és amelynek használata a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő jogok korlátozásával jár vagy járhat.”*

A javaslat indokolása nem tér ki arra, hogy miért a külön törvényi szabályozást választotta jogalkotó, miért nem a Be.-ben helyezik el valamennyi vonatkozó rendelkezést, hiszen a Be. az a törvény, amely az alkotmány után a legfontosabb garanciális szabályokat tartalmazó jogszabály a büntetőeljárás során, valamint az 1990-es évek elején meghirdetett büntetőeljárás reform eredeti célkitűzése is ez volt. Vélelmezhető, hogy azért alkottak külön törvényt a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről, mert e tevékenység folytatására a javaslat szerint továbbra is mód lenne a nyomozás elrendelése előtt, vagyis a büntetőeljárás keretein kívül is, igazságszolgáltatási kontroll nélkül. Nem hoz megoldást tehát arra a meglévő problémára, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés folytatható igazságszolgáltatási engedélyezés, illetve ellenőrzés nélkül, továbbá azon meglévő problémára sem, hogy ki és mi alapján dönti el, hogy az egyszerű gyanú alapján nyomozást rendeljenek-e el, vagy a büntetőeljárás keretein kívül folytassanak titkos információgyűjtést.

A rendőrség a hatékony bűnüldözést célul tűző társadalmi érdek első számú hordozója, kezelője. A bűnüldözés, a nyomozás végső célja az, hogy az ügy a független bíróság elé kerüljön, és az ügyben ítélet szülessen, ha valóban követtek el bűncselekményt, és nincs büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok. Az ügyészség külső jogi felügyeleti szervként kitölti az űrt és időt az eljárás nyomozási és bírósági szakaszai között, és a maga sajátos eszközeivel és a büntetőeljárásokban szerzett tapasztalataival, ismereteivel összehangolja, összekapcsolja a hatékony bűnüldözési érdeket a jogállamiság követelményeivel.<sup>33</sup> Az ügyésznek minden egyes titkos információgyűjtő tevékenységről és annak eredményéről tudomással kellene bírnia ahhoz, hogy a jogállami követelményeknek megfelelően az igazságszolgáltatás, ezért véleményem szerint indokolt az újraszabályozás újragondolása. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés rendeltetése az igazságszolgáltatás segítése, a büntetőjogi felelősségre vonást megalapozó adatok beszerzése, ezért meglehetősen abszurd az a szabályozás, amely e tevékenységet igazságszolgáltatási kontroll nélkül lehetővé teszi.

Nevezett törvényjavaslat elemzése során több bíróval és rendőrségi illetékessel is konzultáltam.<sup>34</sup> Véleményükkel ellentétben én úgy gondolom, a bűn-

---

<sup>33</sup> Nyiri Sándor: A rendőrség és az ügyészség viszonya. Belügyi Szemle, 1992/6., 15. o.

<sup>34</sup> Vö. Bejczy Alexa: A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló T/4192. számú törvényjavaslatlal kapcsolatos szakmai vélemények. Ügyészek Lapja, 2008/4., 45–52. o.

## PÁLYÁZAT

---

üldözési célú titkos információgyűjtés szabályozása a büntetőeljárásról szóló törvény keretei között kell hogy megvalósuljon, az „alkotmányos büntetőeljárás” ezt követeli meg. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésre vonatkozó egységes törvény megalkotása nagyban segíti ugyan az egységes jogalkalmazást, és a jogállami követelményeknek is jobban megfelel, mint a széttagolt szabályozás, amely szükségképpen kevésbé áttekinthető, úgy gondolom azonban, hogy a Be.-n kívüli, külön törvényi szabályozás bizonyos tekintetben visszalépést jelentene az e területen elért, már meglévő garanciákhoz képest.

A javaslat nem oldja fel a hatályos szabályozással kapcsolatban kifejtett azon jelentős problémát, hogy nincs normatív alapja annak, milyen szempontok alapján és ki dönti el, hogy bűncselekmény gyanúja esetén elrendelik-e a nyomozást az ügyben, vagy sem, ennek megfelelően büntetőeljáráson kívüli vagy büntetőeljáráson belüli titkos információgyűjtést alkalmaznak-e. Véleményem szerint a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés egész kérdéskörének újragondolására van szükség. A kriminálpolitikának tisztázni kellene, hogy egy demokratikus társadalomban a bűnüldözés titkos eszközei milyen célt szolgálnak.

Az alkotmányos demokráciák nem mondhatnak le a titkos információgyűjtés módszereiről, de szükséges megteremteni az ezt szabályozó jogterület egységét és átláthatóságát, valamint a törvényesség garatálása érdekében működő hatásos kontrollmechanizmusokat. Jelenleg ezek a feltételek csak részben adóttak. A büntetőeljárás reformja csak a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek szervezeti reformjaival együtt lehet eredményes. Az előkészítő eljárásnak az igazságszolgáltatás alá rendelése felülvizsgálatra kényszeríti a bűnüldözés működésének kormányzati irányítását. Az új Be.-ben körvonalazódó konstrukció azt kívánná, hogy a bűnügyi nyomozás felett szűnjön meg a végrehajtó hatalom közvetlen befolyásolásának még a lehetősége is. Ez a szervezeti változás megakadályozhatná a politika kriminalizálódását és a bűnüldözés pártpolitikai célokra történő felhasználását. Egy ilyen modernizációt elfogadó kriminálpolitika azonban még várat magára.<sup>35</sup>

Ha a szervezeti reform társadalmi-politikai és szakmai feltételei nem adóttak, akkor az eljárási törvény olyan módosítása szükséges, amely helyreállítja a jog és az annak végrehajtására rendelt szervezet közötti harmóniát.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Bólyai János – Szikinger István: A büntetőeljárás szabályozása az alkotmányos jogállamban. A magyar eljárási reform. Rendészeti Szemle, 2006/7–8., 39. o.

<sup>36</sup> Finszter Géza (2006): i. m. 93. o.



Ma a büntetőprocesszus tudománya számára ennek a korrekciónak a támogatása lehet a legfontosabb feladat.

### Legújabb jogalkotási tervek

A 2010-es kormányváltás után meginduló jogalkotási hullám a titkosszolgálatokat is érintette. 2010. május 29-től több ponton módosult a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, egyebek között a Nemzetbiztonsági Hivatal neve Alkotmányvédelmi Hivatalra változott, valamint hatályon kívül helyezték a törvény azon rendelkezését, amely szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító kijelölt miniszter nem lehet a rendészetért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter és az igazságügyért felelős miniszter.

A titkosszolgálatok tervezett átalakítása szerint a belügyminiszter közvetlen irányítása alá kerül az Alkotmányvédelmi Hivatal (2010. május 29. előtt: Nemzetbiztonsági Hivatal), a titkosszolgálatokat és a rendőrséget technikai eszközökkel kiszolgáló Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a 2010. szeptember 1. óta működő Terrorelhárítási Központ<sup>37</sup>, valamint 2011. január 1-jétől a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ), amely a rendvédelmi szervek belső elhárításával foglalkozó Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatára épül majd. 6/2010. (IX. 1.) BM utasításával a belügyminiszter az NVSZ létrehozásával kapcsolatos feladatok ellátására miniszteri biztost nevezett ki 2010. szeptember 1-jétől az NVSZ főigazgatójának kinevezéséig, de legfeljebb hat hónapra. Az új szervezet a tervek szerint átveszi majd az RSZVSZ feladatait, azaz belső elhárítá-

---

<sup>37</sup> A Terrorelhárítási Központ (TEK) a 232/2010-es kormányrendelettel 2010. szeptember 1-jével megalapított, a belügyminiszter irányítása alá tartozó országos hatáskörű állami szervezet. Feladatai közé tartozik Magyarország terrorfenyegetettségének elemzése-értékelése, a kormányfő és az államfő személyi védelme – ezt a feladatot korábban a Köztársasági Örezred látta el –, a Magyarország területén történő terrorcselekmények, emberrablások felderítése. A TEK első embere fogja vezetni a Terrorelhárítási Bizottságot, amely a kormánytagokból álló nemzetbiztonsági kabinet alá dolgozik. A bizottságban helyet kapnak a polgári és katonai titkosszolgálatok, az ORFK, az APEH-hel összevonandó vám- és pénzügyőrség, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal képviselői. Első vezetője (főigazgatója) Hajdú János rendőr dandártábornok, akit a belügyminiszter 2010. június 21-én nevezett ki a Terrorelhárítási Központ létrehozásával kapcsolatos feladatok miniszteri biztosának, főigazgatói megbízását, valamint a TEK alapító okiratát pedig a 2010. szeptember 1-jei alakuló állománygyűlésen kapta meg Pintér Sándor belügyminisztertől. A szervezet (részben az örezredtől, a megyei bevetési osztályokról, az NNI teljes Terrorizmus és Extrémizmus Elleni Osztályából, a Készenléti Rendőrségen belüli Terrorelhárító Szolgálatról [TESZ] és az Alkotmányvédelmi Hivaltól átcsoportosított) tervezett létszáma 600-800 fő, az induláshoz kapott költségvetése tízmilliárd forint.

## PÁLYÁZAT

---

sa lesz nemcsak a rendőrségnek, de a vám- és pénzügyőrségnek, a katasztrófavédelemnek, a büntetés-végrehajtásnak éppúgy, mint például a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egyes főosztályainak vagy a nemzetgazdasági minisztérium vámügyekkel foglalkozó osztályainak. Emelett az alkotmányvédelem és a szakszolgálat belső ellenőrzési egységei is várhatóan az új testülethez tartoznak majd. Ahogy korábban az RSZVSZ, az NVSZ sem lesz nyomozó hatóság, felderítő tevékenységét csak a bűncselekmény gyanújának megállapításáig vagy kizárásáig folytathatja, ezután feljelentést kell tennie az illetékes ügyészségen, vagy le kell zárnia az ügyet. Az Információs Hivatalnak, a Katonai Biztonsági Hivatalnak és a Katonai Felderítő Hivatalnak továbbra is lesz majd belső elhárítása. A tervek szerint tehát a belügyminiszter közvetlenül, egy kézben fogja majd össze a nemzetbiztonság és a bűnüldözés fontos szervezeteit. 1989-ig a titkosszolgálatok a Belügyminisztériumhoz tartoztak, ez után azonban a kormányok mindig szigorúan ügyeltek arra, hogy elválasszák a rendőrségi és a nemzetbiztonsági szervezetet. Nem biztos, hogy szakmailag ez volt a legmegfelelőbb megoldás, de fontos politikai indokok szóltak a szétválasztás és amellet, hogy a nemzetbiztonság külön miniszteri felügyeletet kapott. A nemzetközi szakirodalomban is vita folyik arról, hogy vajon a nemzetbiztonsági szolgálatok tagoltsága és a rendszertől való elkülönítése, avagy éppen a két szolgálati terület integrációja jelent-e több garanciát az alkotmányos működés biztosításához.<sup>38</sup> Ami a posztkommunista európai országok gyakorlatát illeti, az figyelhető meg, hogy ahol a rendszerváltást megelőzően az egységes szervezet volt elfogadott, mint hazánkban, ott a szervezeti garanciát a szétválasztásban látták, ahol pedig önálló állambiztonsági szolgálatok működtek, ott a szervezeti integrációtól remélték a garanciák megerősödését.

A 2010 tavaszán hivatalba lép új kormány a korábbi állapot visszaállításáról döntött. A döntés mellett szólt, hogy eddig együttműködési nehézségek voltak a rendőrség és a titkosszolgálatok között. (Különösen az információk visszatartásának jelensége szembetűnő, ami a társszolgálatok együttműködését súlyosan nehezíti, és bizonyára a szervezeti érdekek helytelen értelmezésével is magyarázható.) Ezenkívül a szakszolgálat belügyminiszteri felügyelete azért volt bölcs döntés, mert a szervezet kapacitásának mintegy négyötödét már korábban is a bűnüldöző szervek használták. A nemzetbiztonságot azonban világosan el kell különíteni a bűnüldözéstől, amely tétel a belügyminiszter irányítása alatt is érvényesülhet.

---

<sup>38</sup> Maurice Cusson: *Questoins de stratégie pour la police, Traité de sécurité interieur, Cahier dr Québec*, 2007, 130. p.

## PÁLYÁZAT

---

A rendőrség vonatkozásában fennálló szakmai igények, a közbiztonság helyzetének javítására irányuló célkitűzések teljesítéséhez, továbbá Magyarországnak a rendőrség feladataival összefüggő egyes jogharmonizációs kötelezettségei teljesítéséhez szükséges a hatályos szabályozási környezet megfelelő átalakítása. Ennek érdekében a Belügyminisztérium alkotott egy törvénytervezetet<sup>39</sup>, amely tartalmazza a rendészeti tárgyú – elsősorban a rendőrség szervezetére, valamint a rendőrség hivatásos állományának szolgálati viszonyára vonatkozó – törvények módosítását. A szabályozás kialakítását alapvetően meghatározta a feladatellátás hatékonyságának növelésére, az egyes költségvetési szervek tevékenységében megnyilvánuló párhuzamosságok megszüntetésére, az intézkedések jogszerűségének fokozására, az államigazgatás tisztaságának növelésére vonatkozó társadalmi igény. Eme elvárások megvalósítása érdekében egyidejűleg kerülne sor szervezeti változásokra, továbbá az ellenőrzés hatékony eszközének bevezetésére, valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjaival szemben a szolgálati viszony létesítése és fenntartása alatt fennálló fokozott követelmények érvényesítésére.

A törvénytervezet indokolása szerint a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény hatálybalépésével bekövetkező szervezeti változások szükségessé tették a Belügyminisztérium irányítása alá tartozó szervek belső ellenőrzési, bűnmegelőzési és belső büntfelderítési tevékenységeinek felülvizsgálatát az irányított szervek tevékenysége közötti átfedések megszüntetése érdekében. A belső bűnmegelőzést és büntfelderítést jelenleg a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat végzi, de a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok közül a Belügyminisztérium alárendeltségében működő Alkotmányvédelmi Hivatal és Nemzetbiztonsági Szakszolgálat feladatai között is szerepelnek belső bűnmegelőzési célú feladatok. Célszerűségi és hatékonysági szempontból egyaránt indokolt, hogy ezekről a feladatokról a jövőre nézve egyetlen szerv, a rendőrségi szervként működő belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv gondoskodjon. A belső ellenőrzési, belső büntfelderítési tevékenységek felülvizsgálatával összhangban szükséges a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) és a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Mavtv.) módosítása. A tervezet kiterjeszti a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó

---

<sup>39</sup> Azóta T/1426. számú törvényjavaslat az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról.

## PÁLYÁZAT

---

szerv hatáskörét egyes költségvetési szervek bűnmegelőzési és bünfelderítési ellenőrzésére is. Az ellenőrzéssel érintett költségvetési szerveket a kormány rendeletben határozza meg, e körbe vonható például a BM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala.

A tervezet szerint a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv bűnmegelőzési ellenőrzést végez, felderíti a hatáskörébe tartozó bűncselekményeket, ellenőrzi a hivatásos állomány tagjai kifogástalan életvitelét és gondoskodik a megbízhatósági vizsgálatok folytatásáról. A belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv feladatai között új elem a megbízhatósági vizsgálat, amely a közszolgálat, valamint a hivatásos szolgálat ellátásának jogszerűségét, a feladat ellátása során tanúsított magatartást, az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését vizsgálja, tesztjelleggel, preventív módon ellenőrzi a hivatásos és a közszolgálat etikai integritását. A kifogástalan életvitel ellenőrzése és a megbízhatósági vizsgálat során egyaránt a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv rendelkezésére állnak a titkos információgyűjtés bírói engedélyhez nem kötött eszközei és módszerei.

A tervezet a jogbiztonság szempontjából garanciális elemként – a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Ütv.) módosításával – megteremti a megbízhatósági vizsgálat feletti törvényességi felügyeletet, amelyet az ügyészség lát el.

A tervezet rendszerében a rendőrséget a jövőre nézve három szerv – az országos rendőrfőkapitány vezetése alatt álló, általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, továbbá a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv – együttesen alkotja. Az Rtv. tervezet szerinti módosítása e három egyenrangú és funkcionálisan önálló rendőri szerv feladatait, szervezetét, egymáshoz való viszonyát, személyi állományát, a rendészetért felelős miniszter irányítói jogkörét és a szervek vezetőinek jogköreit tartalmazza.

A tervezet módosítja az Rtv. titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályait. A tervezet indokolása szerint a módosítás indoka egyrészt technikai jellegű, mert az elmúlt években a hírközlés területén végbement technológiai változások, illetve az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény terminológiája miatt elengedhetetlen. A módosítás indoka másrészt az, hogy a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv a feladatai ellátásához szükséges különleges, titkos felderítési eszközöket jogállami keretek között, alkotmányos garanciák által körülhatárolt módon vehesse igénybe. Ezért a tervezet arra teremt lehetőséget,

## PÁLYÁZAT

---

hogy a terrorizmust elhárító szerv és a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv arra hatáskörrel rendelkező dolgozói szolgálati feladataik ellátása során szabálysértést vagy legfeljebb ötévi szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekményt kövessenek el. A tervezet ezen túlmenően korrigálja is az Rtv. titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályait, átveze-ti az időközben bekövetkezett büntetőtörvényi változásokat, azaz a hatályos elnevezésüknek megfelelően sorolja fel azokat a bűncselekményeket, amelyek felderítésére az Rtv. titkos információgyűjtést enged. A tervezet gondoskodik a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv adatkezelésének szabályairól, valamint gondoskodik arról, hogy hozzáférjenek a jelenlegi adatbázisokhoz, nyilvántartásokhoz.

A tervezet indokolása szerint az Rtv. titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályainak tervezett módosítása következtében az arra feljogosított szervek jogállami keretek között, alkotmányos garanciák által körülhatárolt módon vehetik igénybe a titkosszolgálati eszközöket és módszereket. Ez a megállapítás azonban álláspontom szerint téves. Véleményem szerint az Rtv. tervezett módosítása a jogállami követelményekkel ellentétes.

A tervezet bővíti a titkos információgyűjtési célokat, így lehetővé teszi alkalmazását egyes költségvetési szervek bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzése érdekében is. Ezáltal azon tételnek ellentmondóan alakul a hazai jogalkotás, amely szerint jogállamban a titkos információgyűjtés kizárólagos társadalmi rendeltetése – az állam büntetőjogi igényének érvényesítése érdekében – a bűnüldözés. A jogalkotói törekvések abba az irányba mutatnak, hogy a titkos információgyűjtés rendeltetése maga az információszerzés. A megbízhatósági vizsgálat – és az ennek érdekében alkalmazott titkos információgyűjtés – célja ugyanis annak megállapítása, hogy az azzal érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségének. Az egyes költségvetési szervek bűnmegelőzési, bünfelderítési célú ellenőrzése mint titkos információgyűjtési cél egyrészt túl általános felhatalmazást jelent, másrészt külön nevesítése, véleményem szerint, felesleges is, hiszen az Rtv. eddig is és a tervezett módosítás után is tartalmazza a bűnmegelőzési célt a titkos információgyűjtési célok között, amely még ezen újonnan nevesített célnál is tágabb, így abba az beleolvad.

A tervezet bővíti a titkos információgyűjtési módszerek és eszközök körét is, így lehetővé teszi a hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből történő információgyűjtést bírói engedély nélkül, valamint bírói engedéllyel a postai küldeményen kívül, a beazonosítható személyhez kötött zárt küldemény felbontását, ellenőrzését és tartalmának technikai eszközzel törté-

## PÁLYÁZAT

---

nő rögzítését is, illetve az elektronikus levelezés során keletkezett adatokon és információkon kívül a számítástechnikai eszközön vagy rendszeren tárolt adatok megismerését és felhasználását, azaz az online házkutatást mint titkos felderítési eszközt intézményesíti. E jogintézménnyel kapcsolatban a német alkotmánybíróság 2008-ban megállapította, hogy ez az intézkedés olyan intenzív alapjogi korlátozásokkal jár, amelyek aránytalanul súlyosak az elrendelés indokál szolgáló általános nyomozási érdekekhez képest. Az alkotmányos szabályozásnak megfelelő garanciákat kell tartalmaznia az online házkutatás elrendelésének tényleges okaira, a jogvédelemre, valamint a magánszféra védelmére vonatkozóan.<sup>40</sup> E kritériumoknak a tervezet nem felel meg. Az online házkutatás által megvalósított állami adatszerzés jelentős potenciált teremt az érintett személyiségének kifürkészésére. Az információs technikai rendszer komplex felhasználási lehetőségei következtében a célrendszer adatállománya az érintettre vonatkozó személyes adatokat, naplószerű feljegyzéseket, képeket, hangfelvételeket tartalmazhat. Az adatok önmagukban vagy összességükben utalhatnak az érintett személy személyiségére, személyes életviszonyaira vagy életmódjára. A beavatkozás intenzitását befolyásolja a megfigyelés időtartama és titkossága. Szakértők szerint az intézkedés olyan károkozással is együtt járhat, amely nem áll összefüggésben a nyomozással. Akár az eljáró hatóságok, akár harmadik személy visszaélhet a hozzáférést lehetővé tevő programmal, manipulálhatja, törölheti, megváltoztathatja az adatokat vagy újakat hozhat létre.<sup>41</sup> Összességében az online házkutatás bevezetésének szükségessége erősen vitatott, mert nagyon erős az alapjogokba történő beavatkozás, és az intézkedés alkalmazása kapcsán olyan visszaélésekre van lehetőség, amely harmadik személyeket is érinthet. Alkotmányjogi szempontból azonban nem jelenthető ki teljes bizonyossággal, hogy az online házkutatás mint nyomozási eszköz általában véve alkotmányellenes lenne. Az online házkutatás kizárólag különösen fontos jogi érdek közvetlen fenyegetettsége esetén bírói engedéllyel alkalmazható, ha a szabályozás átlátható, egyértelmű és megfelel a normavilágosság követelményének.<sup>42</sup>

A tervezet a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés alkalmazásának feltételét is lazítja azzal, hogy lehetővé teszi azt további „nem súlyos” és nem is üzletszerűen vagy bünszövetségben elkövetett bűncselekmény felderítésére is, így a lelkiismereti és vallásszabadság megsértése (Btk. 174/A §), a visszaélés személyes adattal (Btk. 177/A §), a törvény vagy ható-

---

40 1BvR 370, 595/07 vom 27. Februar 2008, 228.

41 1BvR 370, 595/07 vom 27. Februar 2008, 231-232, 240.

42 1BvR 370, 595/07 vom 27. Februar 2008, 207, 247, 257.

## PÁLYÁZAT

---

sági rendelkezés elleni izgatás (Btk. 268. §), a közösség elleni izgatás (Btk. 269. §), a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása bűncselekmény (Btk. 269/C §) felderítésére, valamint a vesztegetés (Btk. 250. §), a vesztegetés nemzetközi kapcsolatban (Btk. 255/B §), a környezetkárosítás (Btk. 280. §), a természetkárosítás (Btk. 281. §), a hulladék-gazdálkodás rendjének megsértése (Btk. 281/A §) bűncselekmények három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett alakzatának felderítésére.

Megítélésem szerint az Rtv. 69. § (3) bekezdésében a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést megalapozó bűncselekményi kör fentiek szerinti bővítése alkotmányossági aggályokat vet fel, a jogkorlátozási felhatalmazás a szükségesség–arányosság követelményének nem felel meg. Bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés alkalmazása egy évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett vétség (visszaélés személyes adattal) esetén nyilvánvalóan aránytalan jogkorlátozást jelent.

Az alkotmányos jogok korlátozásakor meg kell felelni az alkotmány, illetve az Alkotmánybíróság által megfogalmazott alkotmányos követelményeknek. Az állam feladata az új bűnözéssel kapcsolatos közösségi bűnüldözési érdek és az egyéni jogok védelme közötti konfliktus feloldása. Egy állami intézkedés alapvetően nem felel meg az arányosság elvének, ha annak az érintett személyiségének teljes kifürkészése az ára.<sup>43</sup>

### Konklúzió

Égetően fontos a titkos információgyűjtés újraszabályozása. A hatályos jogszabályokra vonatkozó szakmai elégedetlenség köztudomású. Kutatásom idején a vonatkozó szabályozás folyamatos átalakuláson ment át, ennek a végét még nem látni, a végeredmény dolgozatom lezárásáig nem született meg. A szabályozás jövőbeni alakulása rejtély, ezért kutatásom eredményeként csak tudományos megállapításaimat fogalmazhatom meg, amivel a jogalkotó munkát segíthetem. A magam részéről a következő vezéreleveket tartom érvényesítendőnek a jogszabályalkotás során.

1. a nemzetbiztonsági felderítést határozottan el kell különíteni a bűnüldözéstől;
2. bűncselekmény gyanúja esetén felderítést csak nyomozó hatóság végezhet;

---

<sup>43</sup> 1BvR 370, 595/07 vom 27. Februar 2008, 248.

## PÁLYÁZAT

---

3. a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés közötti megkülönböztetés indokolatlan, egységes szabályozás és fogalomrendszer kell;
4. bűnüldözési célú titkos információgyűjtés alkalmazására kizárólag büntető-eljárás keretében kerülhet sor;
5. a bűnüldözési célú titkos információgyűjtést a büntetőeljárás törvényben kell szabályozni;
6. titkos információgyűjtés kizárólag ügyészi felügyelet mellett alkalmazható;
7. egyedi ügyre vonatkozó adat titokgazdája csak az ügyész és a bíróság lehet;
8. titkos információgyűjtés alkalmazására csak a társadalomra kiemelkedően veszélyes bűncselekmények gyanúja esetén kerülhet sor, a szabályozás csak így állhatja ki a szükségességi és arányossági teszt próbáját;
9. a társadalomra kiemelkedően veszélyes bűncselekményeket, amelyek gyanúja esetén titkos információgyűjtés alkalmazható, a törvényben konkrétan és tételesen meg kell határozni;
10. titkos információgyűjtés a törvényben nevesített bűncselekmények gyanúja esetén is csak akkor alkalmazható, ha a megszerezni kívánt adat elengedhetetlenül szükséges az elrendelés céljának eléréséhez, más módon nem szerezhető meg, és a titkos információgyűjtés alkalmazása nem jár az azzal érintett vagy más személy alkotmányos alapjogának – az elérendő bűnüldözési érdekhez képest – aránytalan korlátozásával;
11. a szabályozásnak teljesen világosan és egyértelműen kell rendelkeznie a titkos információgyűjtés alkalmazhatóságának feltételeiről, az érintett személyek körének meghatározására alkalmas feltételekről, az engedélyezés módjáról, az elrendelő és felügyelő szervek pontos hatásköréről, az alkalmazás dokumentálásáról, a dokumentáció megővéséről és megsemmisítéséről, az alkalmazás időbeli korlátairól, az érintettek jogorvoslati lehetőségéről;
12. a titkos információról szóló döntés meghozatala körében a hatóságok nem kaphatnak túl széles mérlegelési jogot;
13. a bíró engedélyező szerepét valódi tartalommal kell kitölteni. Ha bíró megállapítja, hogy az engedély kereteit túllépték, vagy más törvénysértés történt, a titkos információgyűjtés megszüntetésére jogosult kell hogy legyen;
14. újra kell gondolni a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtő eszközök és módszerek körét, a garanciális jellegű bírói engedélyezés kiterjesztése indokolt lehet például a megfigyelés, illetve az informátor alkalmazásánál;



## PÁLYÁZAT

---

15. védelmet kell élveznie a titkos információgyűjtés alkalmazása tekintetében az ártatlan hozzátartozónak mint a tanúvallomás megtagadására jogosult személynek;
16. a titkos adatszerzés tényéről – annak befejezése után – értesíteni kell a bírói engedélyben érintettet, ha az érintett ellen nem indult büntetőeljárás. Ha a felderítés alaptalan gyanúra épült, akkor a jog épsége azt követeli meg, hogy az ilyen módon jogaiban sérült polgárnak hozzák tudomására a lefolytatott felderítés tényét és annak bűncselekményt nem igazoló eredményét is;
17. rögzíteni kell a provokáció tilalmát. A fedett nyomozónak, illetve a titkosan együttműködő személynek tilos más bűncselekmény elkövetésére rábírnia, mivel titkos információgyűjtésre feljogosított szerv sem közvetlenül, sem közvetve – például az informátor, a bizalmi vagy más titkosan együttműködő személy útján – nem válhat kezdeményezőjévé bűncselekmény elkövetésének, a bűncselekményre való felbujtás a titkos információgyűjtés során sem megengedett;
18. a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény rendelkezései alapján végzett titkos információgyűjtés eredményének büntetőeljárásban történő felhasználhatósága nem lehet automatikus, a törvénynek lehetővé kell tennie, hogy a bizonyíték törvényességéről az eljáró bíró saját meggyőződésének megfelelő döntést hozhasson. A törvények uralmának alkotmányos elve csak akkor érvényesülhet, ha a felderítéssel esetleg okozott jogsérelmek a jog alapján orvosolhatók.

A jogállami szabályozáshoz elengedhetetlen a titkos információgyűjtés egészének igazságszolgáltatási kontroll alá helyezése, a precíz, egyértelmű, félreértelmezhetetlen, részletes szabályok megfogalmazása, a szükségtelen és aránytalan jogkorlátozások lehetőségének kizárása és nem utolsósorban a szakmai tapasztalatok és a tudományos kutatások eredményeinek figyelembevétele. A rendőri tevékenység magas szintű jogi szabályozásának igénye meglehetősen régi. *Szikinger István* idézi *Grünwald Béla* 1876-ból való gondolatát: „A szabadság azt követeli [...] hogy a közérdek szempontjából szükséges rendőri korlátozások ne a hatóság önkényétől függjenek, hanem törvényen alapuljanak.”<sup>44</sup> Ideje lenne ezt az igényt kielégíteni. A titkos módszerek használata ugyanis társadalmi dinamit. A dinamitnak megvan a maga haszna, de óvatosan kell bánni vele.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó, Budapest, 1998, 70. o.

<sup>45</sup> Gary T. Marx: Commentary. Crime, Law and Social Change. vol. 10., nos. 1–2., 1992, pp. 3–34., 11.

## PÁLYÁZAT

---

### IRODALOM

- Bejczy Alexa:** A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló T/4192. számú törvényjavaslattal kapcsolatos szakmai vélemények. *Ügyészek Lapja*, 2008/4.
- Békés Imre:** A gondatlanság a büntetőjogban. KJK, Budapest, 1974
- Benda, Ernst:** Handbuch des Verfassungsrechts. Walter de Gruyter, Berlin, 1983
- Berger, Vincent:** Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1998
- Bólyai János – Szikinger István:** A büntetőeljárás szabályozása az alkotmányos jogállamban. A magyar eljárási reform. *Rendészeti Szemle*, 2006/7–8.
- Joubert, Chantal:** National and International Aspects of Undercover Policing. *The Police Journal*, Oct 1995
- Farkas Ákos – Pap Gábor:** Alkotmányosság és büntetőeljárás. In: **Pusztai László (szerk.):** Kriminológiai Tanulmányok XXX. IKVA, Budapest, 1993
- Farkas Ákos:** A kriminálpolitika és a jogdogmatika szerepe a büntető igazságszolgáltatásban. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/3.
- Farkas Ákos:** A bűnözés okozta válság – A jogállami büntető igazságszolgáltatás válsága. In: **Farkas Ákos – Görgényi Ilona – Lévy Miklós (szerk.):** Ünnepi tanulmányok Horváth Tibor professzor 70. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997
- Farkas Ákos:** Ki ellenőrzi az ellenőrt? A szervezett és a kábítószer-bűnözés elleni különleges nyomozási eszközök alkalmazásának problémái. *Belügyi Szemle*, 2000/2.
- Fenyvesi Csaba:** A védő és a titkos adatgyűjtés. *Belügyi Szemle*, 2001/11.
- Finszter Géza:** Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. *Fundamentum*, 1997/2.
- Finszter Erika:** A telefonlehallgatás az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának tükrében. *Belügyi Szemle*, 1997/5.
- Finszter Géza:** A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban. In: **Irk Ferenc (szerk.):** Kriminológiai Tanulmányok, 37. OKRI, Budapest, 2000
- Finszter Géza:** A büntetőjog alkalmazásának csapdái. *Magyar Tudomány*, 2001/8.
- Finszter Géza:** A bűnmegelőzés hivatalai. In: **Hautzinger Zoltán (szerk.):** Tanulmányok a Határőrség szerepe a bűnmegelőzésben című tudományos konferenciáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs, 2003. [www.pecshor.hu/periodika/2003/finszter.pdf](http://www.pecshor.hu/periodika/2003/finszter.pdf)
- Finszter Géza:** A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003
- Finszter Géza:** A titkos felderítés kriminalisztikája. In: **Bócz Endre (szerk.):** Kriminalisztika I–II. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2004
- Finszter Géza:** Bizonyításelméletek a jog világában. *Rendészeti Szemle*, 2006/7–8.
- Finszter Géza:** Rendvédelemről szóló alkotmánybíróági határozatok elemzése. In: **Virág György (szerk.):** Kriminológiai Tanulmányok, 44. OKRI, Budapest, 2007
- Gál István László:** A XXI. század új bűncselekménytípusa: a terrorizmus finanszírozása. *Rendészeti Szemle*, 2009/6.
- Halmi Gábor:** Alapjog-korlátozás és erőszak-monopólium. *Rendészeti Szemle*, 2008/11.

## PÁLYÁZAT

---

- Hesse, Konrad:** Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Müller ed., Karlsruhe, 1969
- Horváth Barna:** A jogelmélet vázlata. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged, 1937
- Jeschek, Hans-Heinrich:** Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil. 3. Auflage, Berlin, 1978
- Kaltenbach Jenő:** A rendőrség civil kontrollja Magyarországon. *Rendészeti Szemle*, 2009/4.
- Kármán Elemér:** A királyi ügyészség és az előzetes eljárás. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1906. május
- Katona Géza:** A bizonyítás és a nyomozás egyes kérdései az új Be. tükrében. *Magyar Jog*, 2004/9.
- Kertész Imre:** Rendőrség, rendőrállam, jogállam. In: **Finszter Géza (szerk.):** Befejezhetetlen háború. Helyzetjelentések a bűnözés elleni harcról a rendszerváltás éveiben. BM Könyvkiadó, Budapest, 2000
- Király Tibor:** Büntetőítélet a jog határán. KJK, Budapest, 1972
- Király Tibor:** Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
- Korinek László:** A terrorizmus. In: **Gönczöl Katalin – Kerezi Klára – Korinek László – Lévay Miklós (szerk.):** Kriminológia – Szakkriminológia, CompLex Kiadó, Budapest, 2006
- Köszeg Ferenc:** Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 2000/1.
- Lammich, Siegfried:** A szervezett bűnözés elleni küzdelem Kelet-Európa országaiban a titkos, operatív nyomozási eljárások példáján. In: **Irk Ferenc (szerk.):** Kriminológiai és Kriminológiai Tanulmányok XXXIII. OKRI, Budapest, 1996
- Lloyd, Ian J.:** The Interception of Communications Act 1985. *The Modern Law Review*, vol., 49, Iss. 1, 1986.
- Marx, Gary T.:** Commentary. *Crime, Law and Social Change*, vol. 10., nos. 1–2., 1992
- Marx, Gary T.:** Undercover: Some Implications for Policy. In: **Fijnaut, Cyrille – Marx, Gary T.:** Police Surveillance in Comparative Perspective. Kluwer Law International, The Hague–London–Boston, 1985
- McEnany, John:** Bűnügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesült Államokban I. rész. *Rendészeti Szemle*, 1992/11.
- Nyíri Sándor:** A rendőrség és az ügyészség viszonya. *Belügyi Szemle*, 1992/6.
- Pap András László:** Rendészeti hatékonyság-ellenőrzés – különös tekintettel a terrorizmus elleni harcra. *Rendészeti Szemle*, 2009/6.
- Riba István:** Rendvédelmi centralizáció – Vezérlő tábornok. *HVG*, 2010. szeptember 11.
- Szabó András:** Büntetőjogi dogmatika – alkotmányjogi dogmatika. *Jogtudományi Közöny*, 1997/7–8.
- Szigeti Péter – Takács Péter:** A jogállamiság jogelmélete. Napvilág Kiadó, Budapest, 2004
- Szikinger István:** Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó, Budapest, 1998