



Finszter Géza¹

A büntetőeljárás törvény új jogintézményei, a leplezett eszközök

A következő tanulmánnyal a kiváló tanárt, a kriminológia neves művelőjét, a balatoni vitorlást és a jó barátot köszöntöm születésnapján.

A rendészeti információszerzés jelentős része nem titokban, hanem nyíltan, a társadalom számára ellenőrizhető módon, rendészeti hatósági eljárásban, az érintettek tudtával, nem ritkán az ügyfelek kezdeményezésére és az ő közreműködésükkel történik. Ehhez képest a titokban történő informálódás a rendészet tevékenységeinek egy lényegesebb szűkebb terepe. Ezt a speciális működést nevezzük *titkosrendőri munkának*. (Természetesen ilyen rejtőzködő hatósági cselekményeket – amint az előzőekből kitűnik – nemcsak rendőrségi szervezetek, hanem az erre törvénnyel feljogosított más hatóságok és alkotmányos intézmények is folytatnak.)

A rendészeti információszerzés lehet a szűkebb értelemben felfogott *felderítés*, és lehet része a büntetőeljárásban megvalósuló *bizonyításnak*.

- *A felderítés* során megszerzett ismeret az eljáró szerv társadalmi rendeltetésével összhangban, saját tudásának gyarapítására szolgál. Az eredményes felderítés mással nem pótolható hozzájárulás a bűnüldözéshez, továbbá a kormányzati munkához, a nemzetbiztonság megóvásához és a rendészeti szolgálatok közbiztonságot védelmező feladatainak teljesítéséhez.
- *A bizonyítás* a büntetőeljárás szabályai szerint megszerzett ismeret, a meggyőzés forrása, a valóságról szerzett olyan tudás, amely az ügyészség vagy a bíróságok döntéseihez és a védelem jogának érvényesítéséhez nélkülözhetetlen.

A felderítés – a hatályos hazai jog szerint – folytatható *bűnüldözési, nemzetbiztonsági, rendészeti, terrorelhárítási és belső védelmi* célból.

- *Bűnüldözési cél* az állam büntető igényének érvényesítése a büntető igazságszolgáltatás útján az elkövetővel szemben, az általa megvalósított bűncselekmény miatt.

¹ Nyugállományú rendőr ezredes; professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Kapcsolat: finszter.geza@uni-nke.hu.

- *Nemzetbiztonsági cél* az ország függetlenségének és alkotmányos rendjének védelmét szolgáló állami intézkedésekhez szükséges bizalmas információk biztosítása.
- *Rendészeti cél* a jogsértések megelőzését, megakadályozását, megszakítását eredményező, valamint a közrendet és a közbiztonságot védelmező rendészeti hatósági intézkedések megalapozása.
- *Terrorelhárítási cél* a terrorcselekmények megelőzése, megakadályozása, megszakítása, továbbá a terrortámadás felszámolására alkalmas hatósági intézkedések előkészítése.
- *Belső védelmi cél* a törvényben meghatározott, kiemelt jelentőségű hivatalok és hatóságok személyzetének védelme és ellenőrzése.

A Be. kizárólag a büntetőeljárásban teljesített *bűnüldözési célú* felderítés rendjét határozza meg.

- Bűnüldözési célú felderítést folytathatnak nemzetbiztonsági szolgálatok is, de annak formáját nem a Be., hanem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény határozza meg.
- Különleges szabályozás érvényes a terrorelhárításra, mert arra egyfelől a Be., másfelől a rendőrségi törvény, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény előírásai érvényesek.
- A kiemelt jelentőségű hivatalok és hatóságok személyzete védelmének és ellenőrzésének eljárási szabályait részben a rendőrségi törvény, részben pedig a Be. tartalmazza.

Demokratikus jogállamban az előbbieken felsorolt legális célokért folytatott *titkosrendőri munka* jogi szabályozására olyan mértékben van szükség, hogy

- az foglalja magában a legitim és legális céltól történő eltérés tilalmát;
- az alapvető személyiségi jogok csak szükséges és arányos mértékben legyek korlátozhatók;
- ne adjon lehetőséget a politikai hatalom erőszakos megszerzésére vagy megtartására;
- ne szolgáltasson eszközöket az alkotmányos demokrácia gyengítéséhez vagy felszámolásához.

A törvény ereje megakadályozhatja az olyan titkosrendőri beavatkozásokat, amelyeknek célja nem a valóság feltárása, hanem annak eltorzítása.

„A publicisztikában és a szakmunkákban is közkeletűvé vált Magyarországon a »konceptiós per« kifejezés. Ezek közé a politikai hatalom által megrendelt büntetőperек tartoznak, amelyeknek szinopszist és benne az áldozatok bukását előre költötték

(komponálták), és a teljes forgatókönyvet ennek alapján, itt-ott valóságos elemeket is alkalmazva utólag megírták, majd nagyrészt valótlan, költött, és akár tortúrával is kikényszerített vallomásokba foglalt elemek alapján lejátszották.”²

A koncepciók perек története nemcsak azt igazolja, hogy ilyen eljárások a múltban előfordultak, hanem azt is, hogy a titkos módszerek különösen alkalmasak koholmányok gyártására. A demokratikus jogállamra vár a feladat, hogy az előzőekben jelzett kockázatok csökkenjenek.

Történeti tapasztalatok, a rendőrállam

A *titkosrendőri* tevékenység egyidős az állammal. A hatalom soha nem nélkülözhetette a számára veszélyeket jelentő magatartások figyelemmel kísérését, és ennek érdekében sokáig nem válogatott a módszerekben sem. Tehette ezt annál is inkább, mert története során hosszú ideig nem korlátozták jogi garanciák, a politikai hatalmat nem a megosztás és az önkorlátozás, hanem a koncentráció és a korlátlanság jellemezte. Nem kellett számolni a polgárok személyiségi jogaival, minthogy polgárok sem léteztek. Az ilyen államnak csak jogai voltak, kötelessége semmi az alattvalóival szemben. Az állam az önkény intézménye volt, függetlenül attól, hogy a monarchia vagy a köztársaság formáját öltötte. Így működött évezredekig keresztül, annak ellenére, hogy szüntelenül ki volt téve más hatalmak féltelenségének. A korlátlan hatalom a „hasztalan harc” terepének bizonyult, ami csak nagyon szűk körben engedett utat a társadalmi haladásnak.

A fejlődés határai nyilvánvalóvá váltak, amikor a 17. század végére Európa feudális birodalmai elindultak az eredeti tökefelhalmozás, a szabad piacgazdaság útján. A közbiztonság fenntartása és a közönséges bűncselekmények üldözése ekkor lett egyértelműen az állam kötelessége. Ezzel a fordulattal ellentmondásos helyzet alakult ki. A piacgazdaság működtetéséhez mintaként szolgált a kétezres éves római magánjog, amelynek befogadása erre az időszakra esik. Nem állt azonban rendelkezésre olyan fejlett közjog, amely a formálódó politikai állam és a polgárosodó társadalom működését rendezte volna, beleértve a közrendészet és a büntetőhatalom szabályozását. Párizsban, Berlinben, Szentpéterváron és máshol rendőrhivatalok alakultak, a rendőrködés hivatássá lépett elő, anélkül, hogy tevékenységét jogi előírások korlátozták volna. A rendészeti hatóság a közigazgatás első olyan formájának bizonyult, amelyre jellemző, hogy közügyet szolgál, és ennek érdekében birtokolja a legitim fizikai erőszak

² Király Tibor: *Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból*. Budapest, ELTE ÁJK, 2005. 223.

monopóliumát. Azonban részletező garanciák ezt a hivatali működést sokáig nem korlátozták, elegendőnek tartották az általános felhatalmazást (generális klauzula), ami úgy szólt, hogy a rendőrség tegyen meg mindent a jó és helyes közrend fenntartása érdekében. Ebbe bőven belefért mindenféle *titkosrendőri* módszer is.

A büntetőeljárás előkészítése része a rendészeti működésnek, a munkamegosztás rendjén azonban jogilag és szervezetileg is elkülönül egymástól a rendet óvó és az azonnali beavatkozásra felesküdtött közbiztonsági rendőrség (*la police bas*), valamint a „jogrend helyreállításában segédkező biztonsági rendőrség” (*la haute police*).³ Amit Concha Győző segédkezésnek nevez, azt az újabb irodalom az igazságszolgáltatás, a büntető per előkészítésének mondja. További elválasztó ismérv, hogy „a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést”. Concha jelzi azt is, hogy „a jog uralma, amelyet végső soron a bíróság tart fenn, adja az egyénnek valamint az államhatalomnak azt az érzést, amelyet biztonságúnak nevezünk”.⁴ Ebben az esetben arról a biztonságról van szó, amelyben az állam nyugodt lehet afelől, hogy az általa megalkotott törvényeknek érvényt fognak szerezni, az egyén pedig biztos lehet abban, hogy a független bíróság az államhatalom önkényétől is képes lesz megvédelmezni őt.

A német közjogász, Sonnenfels ekként fogalmazott: „A rendőrség köteles pontosan tájékozódni valamennyi rend és közület erejéről, hogy a tájékozottság birtokában, ha ezek közül bármelyik is gyanús nagyságra tenne szert, képes legyen azt a követelményeknek megfelelő korlátok közé visszaszorítani.” Egy másik szerző pedig azt hangsúlyozta, hogy „az állami hatóságok szabad belátásának kell érvényesülnie”.⁵

Egészen precíz Vuchetich Mátyás fejtegetése, aki egy 1819-ben megjelent büntetőjogi tankönyvében már a rendészeti és a bűnüldözési célú felderítés közötti különbségeket is érzékelteti:

„[V]ilágosan meg kell különböztetni a még általánosabb vagy elővigyázatosság okából folytatott vizsgálatot, amikor is a hatóság vagy felsőbbbségi hivatalból vizsgálja, még nyomok hiányában is, vajon a területen nem fordulnak-e elő latrok és nem bujkálnak-e más bűnözők, és ily módon eléri, hogy a tartomány megtisztíttassék a bűnözőktől. Ez a vizsgálat nem bűnügyi természetű, hanem a közbiztonsági vizsgálatnak a tárgya. [...] A hatóságok negyedévente kötelesek vizsgálni, hogy vajon vannak-e gonosztevők.”⁶

³ Concha Győző: *Politika, közigazgatástan*. Budapest, Grill, 1905. 314.

⁴ Concha (1905): i. m. 314.

⁵ Temesi István: A kamerálisztika. In Szamel Katalin (szerk). *Közigazgatás elmélet*. Budapest, NKE KTK Közjogi Intézet, 2012. 42.

⁶ Vuchetich Mátyás: *A magyar büntetőjog rendszere. II. könyv. Gyakorlati büntetőjog*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, [1819] 2007. 66.

Az előzőekben felhívott példák a rendőrállam gyakorlatát tükrözik. A rendőrség és az emberi jogok összefüggéseit tárgyaló egyetemi jegyzet a rendőrállam következő ismérveit sorolja fel:

- „– Rendőrállamokban a szervezett erőszak nem áll társadalmi ellenőrzés alatt.
 - A kényszerítő eszközöket önkényesen és/vagy kizárólag az uralkodó elit céljait szolgálva alkalmazzák.
 - A rendőri tevékenység a szabad belátás korlátlan érvényesülésén alapszik (ide értve a bírói ítélet nélküli fogva tartást és a fizikai erőszak széles körben és következmények nélküli alkalmazását vallomás kicsikarása érdekében).
- A második világháború utáni fejlett országokban, azoknak is fejlett polgári demokráciáiban terjedt el a jogállami minőségű jogot és a politikai demokráciát egyesítő alkotmányos jogállam, ahol az államszervezet felépítésének és működtetésének fontos elve a hatalommegosztás. Végeredményben mindezek – joguralom/jogállam, demokratikus politikai rendszer és hatalommegosztás – együtt biztosíthatják a rendőrállam kialakulásának megakadályozását.”⁷

A jogállam titkosrendőrsége

Azt a fejlett közjogot, amelyet a 17. század még nélkülözött, a 19. századra a polgári államok megteremtették a maguk számára. A jog uralma, a hatalmi ágak megosztása, az emberi jogok tisztelete az árutermelő piacgazdaság teljesítménye és egyúttal a dinamikus és innovatív fejlődés feltétele. Az ilyen társadalom nem lehet sikeres személyükben szabad emberek nélkül. A jogállami rendőrség arculatát a szabadság és a biztonság egyensúlya alakítja. A szabadság kiteljesedésének, a magánautonómia megerősödésének egyik legfontosabb feltétele a hatósági önkény megfékezése. A szabadság azonban számtalan fenyegetés forrása is. Az új kockázatok, amelyek a modernitással születtek, a közösségek számára a továbbiakban már nem teszik lehetővé, hogy személyüket és javaikat pusztán önvédelmi eszközökkel oltalmazzák. A közbiztonság olyan szükségletté vált, amelynek biztosítása életre hívta a közszolgálat első professzionális formáját, a rendészetet. A rendészet hivatása „[...] olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”.⁸

Történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. A közigazgatási jog a 19. század jogállami terméke. A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatással mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel, amelynek végső célja, hogy közügyek szolgálatával segítse a társadalmat. A közbiztonság védelmezése

⁷ Szigeti Péter – Szilvássy György Péter: *Rendészet és emberi jogok*. Budapest, Rejtjel, 2015. 19.

⁸ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907. 322.

ezen állami feladatok sorába illeszkedik. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint annak jogi meghatározottsága. Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalata, az utóbbi a szükségletkielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.”⁹

A klasszikus jogállami fejlődés a 19. század végére megváltoztatta a rendőrség arculatát. *A közbiztonsági és a bűnügyi rendőri feladatok markánsan elkülönültek egymástól.* A magyar rendészeti szakirodalom már a múlt század elején jól érzékelte és értelmezte ezeket a különbségeket:

„Az egyes társadalmi tagok működésének szabadsága és javainak élvezhetése, továbbá az emberi szükségleteknek a meglévő társadalmi kapcsolatban való kielégítése elé torlódó akadályok elhárítása képezi a rend előfeltételét. A rendőrség ezt az előfeltételt teremti meg, nem magát a rendet, állandó őrködéssel, tényleges megakadályozással, a jogrend helyreállításában való segédkezéssel, a jogtalan állapot tényleges megszüntetésével. [...] A rendőri működés diszkrécionárius és ügyelő, őrködő természeténél fogva, óráról-órára változó körülményekhez kell igazodnia. Ez inkább a kormány és a közigazgatás működési körébe esik.”¹⁰

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része értelmezhető társadalmi érvényességű biztonságtechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.”¹¹ Márpedig a „biztonságos üzemeltetéshez” *titikosrendőri* tevékenységre is szükség van, ami azonban a jogi szabályozásnak ellenálló tulajdonságokat hordoz magában. Ezek a következők:

- A *titikosság* a rejtőzködő bűnnel szembeni sikeres küzdelem feltétele, ezért a felderítésnek ez a formája a jogi szabályozás publikusságát nehezen viseli.
- A nemzetbiztonságot, a közbiztonságot és a közrendet fenyegető veszélyek előre nem meghatározható formája, váratlanságot magában hordozó *spontaneitása* megnehezíti a jogi szabályozást, amelynek fő eszköze a jövő prognosztizálása.
- A spontán veszélyekre adott hatósági válasz *sürgősségi* jellege és a leghatékonyabb intézkedések kiválasztása *szabad belátást* igényel, ezért az általános felhatalmazáson túli jogi szabályozást igyekszik elkerülni.
- A veszélyek megelőzése és a jogsértések megakadályozása már abban a szakaszban is hatósági aktivitást feltételez, amikor *a fenyegető szándék* még

⁹ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 71.

¹⁰ Concha Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Budapest, MTA, 1901. 306–313.

¹¹ Tamás (2005): i. m. 52.

- nem jelent meg a jog által is leírható magatartásban. Nem is véletlen, hogy a titkosrendőrséget „gondolatrendőrséggé” is szokták emlegetni.
- *Kockázatokat* hordozhatnak a mindennapi élet jogszerű, illetve a jogi szabályozás eszközeivel el nem érhető területei (a zene politikailag gyanús műfaj, írja Thomas Mann a *Varázshegyben*), amelyeknek *titkosrendőri* megfigyelése éppen a *kockázatok minimalizálása* érdekében szükséges lehet.

A szabályozatlanság magában hordozza a rendőri túlhatalom veszélyeit. A köz-jog 19. századi fejlődése azonban, különösen pedig az ekkor elfogadott büntető anyagi és az eljárási jog kódexei elegendő biztosítékot ígértek ahhoz, hogy a rendőri szabad belátás ne torzuljon önkényre, vagy ne váljon autoriter hatalmak pusztá eszközévé. Az első magyar büntető törvénykönyv 1878. évi indoklásában olvashatjuk:

„A jelen törvényjavaslat elődjéhez csatlakozva, az igazság és a hasznosság egyesített elveiből képezett alapelvben gyökerezik. [...] Hogy a föltétlen igazság és a társadalom fenntartásának érdeke – vagyis az igazságos és a hasznos – a büntető rendszerben szükségszerűleg nevezetes tényezőt képeznek: ez magától értetődik, ez bizonyos tekintetben a józanésznek tana.”¹²

A büntetőeljárás jogállami értékeit Finkey Ferenc méltatta:

„A büntetőeljárás szabályai határozzák meg, mikor lehet az államban valakit letartóztatni, megmotozni, valakinek házáat átkutatni, leveleit, küldeményeit, sajtótermékeit lefoglalni, tehát személyes szabadságától megfosztani, még mielőtt törvényesen elítélték volna. Alkotmányos állam, melyben a személyes és a politikai szabadság s a jogegyenlőség eszméi uralkodnak, természetesen úgy állapítja meg a büntetőeljárás szabályait, hogy az egyéni szabadságjogokat előzetesen minél ritkábban, csak fontos okból, szigorú formák mellett, kellő ellenőrzéssel és felelősség terhe alatt lehessen felfüggeszteniök az állam illetékes hatóságainak, a kényszeruralomnak pedig legelső teendője a büntető eljárást úgy szabályozni, hogy azzal hatalmát megszilárdíthassa, az egyéni-, a sajtó- és a politikai szabadságot kénye szerint megszoríthassa s tönkreteltesse azokat, a kik útjában állanak.”¹³

A demokratikus társadalom titkosrendőrsége

Az, hogy a *titkosrendőri munkára* is ki kell terjeszteni a jog uralmát, csak az alkotmányos demokráciák második világháborút követő megerősödése során vált

¹² Löw Tóbiás (szerk.): *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről* (1878: 5. tcz.) és teljes anyaggyűjteménye. I. Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1880. 27–29.

¹³ Finkey Ferenc: *A magyar büntető eljárás tankönyve*. Harmadik kiadás. Budapest, Politzer, 1908. 6.

követelménnyé. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény (a továbbiakban Egyezmény) 8. cikke a következőket rendeli:

„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”¹⁴

A *titkosrendőri munkában* a 8. cikk (1) bekezdésében felsorolt valamennyi jogsúlysúlyos korlátozás alá kerülhet. Mindazok az európai államok, amelyek az Egyezményhez csatlakoztak, arra kötelezték magukat, hogy felderítést csak a (2) bekezdésben meghatározott okokból, és csak törvény felhatalmazása alapján indítanak. Ez a felhatalmazás igen széles, de mégsem tekinthető parttalanának, nem generális klauzula, hanem olyan közügyeknek a szolgálata és mások alapjogainak a védelme, ami a jogkorlátozást indokoltta teszi. Az Egyezmény 19. cikke által létesített Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata gondoskodott arról, hogy a csatlakozó államok az alapjogokat korlátozó titkosrendőri munka rendjét törvényben határozzák meg, továbbá arról is, hogy a jogkorlátozás feleljen meg a szükségesség és az arányosság követelményének.

Láttuk, hogy a jogi szabályozásnak vannak akadályai: a *titkosság*, a veszélyek *spontán* jelentkezése, a rendészeti elhárítás hatékonyságát szolgáló *szabad belátás*, a *gondolatok* fenyegetése, a nem jogsértő, de *kockázatokat* hordozó magatartások kezelése.

Ami a *titkosságot* illeti, a törvénybe foglalás azért lehetséges, mert a jogszabály az alkalmazás absztrakt rendjét határozza meg, és nem az egyedi eseteket. Nem maguk a titkos erők, módszerek és eszközök, hanem csupán azoknak konkrét ügyekben történő felhasználása bizalmas adat. A demokratikus államoknak is szükségük van titkosszolgálati eszközökre, de mindezekkel kapcsolatban többletindokolási és elszámolási kötelezettséggel tartoznak a bírósági fórumok előtt is. Egyebek mellett ilyen megállapításokat olvashatunk a *McCann és tsai. kontra Egyesült Királyság*-, a *Kostovski kontra Hollandia*-, valamint a *Lüdi kontra Svájc-ügyekben*.¹⁵

¹⁴ 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.

¹⁵ Vincent Berger: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 1999. 7, 313, 317.

A veszélyek váratlan, nem prognosztizálható *spontaneitására* adott rendészeti reakciók eredményességét a jogi szabályozás nem csökkenti, hanem inkább növeli. A törvénybe foglalás teszi lehetővé, hogy a titkosrendőrségi műveletek a kriminalisztikai kutatások tárgyai lehessenek, és a nagyobb hatékonyság érdekében ajánlásokat fogalmazzanak meg a gyakorlat számára.¹⁶

A *szabad belátás* sem állja útját a szükséges jogi szabályozásnak. A rendészeti jogban számos olyan jogintézmény van, amely felhatalmazó rendelkezés (például tömegzavargás megfékezése karhatalom bevetésével), és nem tartalmaz a végrehajtásra vonatkozó részletező előírásokat. Ugyanakkor tisztázza a beavatkozás törvényes feltételeit és világossá teszi a beavatkozók felelősségét. „A jog uralma e területen is megköveteli a megfelelő keretszabályok kialakítását, de az intézkedő személy mérlegelési joga a szakmai és etikai szabályok keretein belül megglehetősen széles.”¹⁷

A *gondolatok* a szabad társadalmakban nem elhárítási célpontok. Ellenkezőleg, az alkotmányos demokrácia igényli a sokszínű szellemiséget, és ehhez biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát. A bűnös tervek már leleplezést igényelnek, de ez csak akkor lehetséges, ha magatartásokban manifesztálódnak. A „gondolatrendőrség” a diktatúrák titkosrendőrsége.

A nem jogsértő, de *kockázatokat* hordozó magatartások kivételesen lehetnek *titkosrendőri munka* figyelési szempontjai, de az így szerzett információk kizárólag nemzetbiztonsági vagy rendészeti megelőző intézkedéseket alapozhatnak meg. Céljuk nem a jogkorlátozás, hanem a társadalom anyagi és szellemi értékeinek, valamint a fenyegetett személyek védelme.

Az előbbieken összefoglalt sajátosságok mégis sokáig megakadályozták ennek a területnek a jog uralma alá rendelését, azokban az államokban is, amelyek elkötelezettek voltak olyan alkotmányos alapelvekben, mint a jog uralma, a hatalmi ágak megosztása és az emberi jogok tisztelete. A felelős politikai vezetés és a különleges szolgálatok szakemberei megegyeztek abban, hogy a felderítés csak a jog felhatalmazását igényli, mert a részletes szabályozás a hatékony cselekvéstől fosztana meg. A felderítés az erre feljogosított hatóság cselekményeinek az összessége, amelyek a nyilvánosságban érzékelhető jogviszonyokat nem hoznak létre, pedig a közjogi szabályozásnak éppenséggel az lenne a dolga, hogy a jogviszonyok tartalmát állapítsa meg. „A jogviszonyelmélet a maga elvontságában az eljárás tartalmát egyedül meghatározni nem képes, amint hogy a cselekményösszesség felfogás sem.”¹⁸ A két elmélet

¹⁶ Gary T. Marx: *Undercover police surveillance in America*. Berkeley, University of California Press, 1988.

¹⁷ Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2011.

¹⁸ Erdei Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában*. Budapest, ELTE Eötvös, 2011. 46.

együttesen alkalmas az büntetőeljárás társadalmi rendeltetésének betöltéséhez. A titkos szakaszt alapvetően a cselekményösszesség jellemzi, míg a nyílt eljárást a jogviszonyok uralják.

Ami a törvényességet illeti, élt a bizalom, miszerint a büntető igazságszolgáltatás gépezetét működtető büntetőeljárás jog garanciái elegendő biztosítékot nyújtanak az alkotmányos értékek védelméhez. Számos jogsértő eljárás és ítélet azonban megkérdőjelezte ezt a bizalmat. Az igazi áttörést az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata hozta el. A tisztességes eljárást sértő esetek kivizsgálása nyomán kirajzolódtak azok az alapelvek, amelyeket egy demokratikus államban a titkosszolgálati munka során is érvényesíteni kell. Idézzünk a *Klass és társai kontra Németország-ügy* nyomán született strasbourgi ítéletből: „Végül is az állampolgárok titkos megfigyelése alapján véve a rendőrállamokra jellemző, és az Egyezmény szerint csak a demokratikus intézmények védelméhez feltétlenül szükséges mértékben megengedhető.”¹⁹

A strasbourgi ítéletekből következnak a jogállami követelmények: a felhatalmazásnak törvényből kell erednie, a törvénynek olyan fogalmakkal kell élnie, amelyek megfelelnek a jogbiztonság követelményeinek, a normavilágosságnak és az előreláthatóságnak, végül a jogkorlátozás szükséges és arányos mértéke garantálja az önkényes alkalmazás kizárását.

Felmerülhet a kérdés, hogy a 21. század elején nem történtek-e olyan változások, amelyek az előbbieken felsorolt és szilárdnak hitt jogelveket erodálták.

„A háborúban hallgat a jog, ismerjük az ókori megállapítást. A háború és a háború joga valóban a bűnüldözési dimenziótól teljesen eltérő kontextusba helyezi a terrorellenes fellépés kérdését. A harcoló ellenség, a kombattáns és a gyanúsított jogai markánsan eltérnek egymástól. Hozzáteszem, ez a felfogás bizonyos mértékig az amerikai társadalom meggyőződésével is egybeesett. [...] Ennek megfelelően 2001-ben az úgynevezett Hazafi törvénnyel (Patriot Act) és további törvényekkel a nagyobb biztonság érdekében több, az amerikai alkotmány-kiegészítésekben (Amendments) szabályozott alkotmányos jogot korlátoztak, beleértve az ügyvédhez való jogot, a fogvatartáshoz fűződő jogokat (habeas corpus), a gyors és nyílt tárgyaláshoz fűződő jogot, de a magánélethez és a kapcsolattartáshoz való jogot is, amikor egyszerűbb tették a lehallgatásokat és a nemzetközi hírközlési forgalom megfigyelését. Ezzel együtt az Egyesült Államokban sem következett be a szabadságjogok drasztikus korlátozása. Ahol kiigazítás történt (hírszerző közösség átszervezése, menekültek, illegális bevándorlók kezelése, vízumpolitika, ujlenyomatvételek a határon), az leginkább a már korábban létező problémákra adott válasz volt.”²⁰

¹⁹ Tóth Mihály: *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2001. 191.

²⁰ Hetesy Zsolt: A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 12. (2012), ksz. 47–56.

Az alkotmányos demokráciák eltérő módon gondoskodnak arról, hogy bűnüldözésük *titkosrendőrségi* módszerekkel felvértezve vegye fel a harcot a bűnözés legveszélyesebb formáival szemben, és eközben e módszerek ne okozzanak kárt a demokratikus értékekben. Vannak országok, amelyekben az állampolgári jogok titkos korlátozásának feltételeit a büntetőeljárás kódexekbe foglalják: Ausztria, Németország.²¹ Más megoldás szerint a szervezett bűnözés és az illegális kábítószer-forgalom elleni különleges felhatalmazások körébe illeszkednek a szabályok: Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Spanyolország.²² Esetenként jogforrásnak kínálkozik a rendőrségi törvény. A volt szocialista országok majd mindegyikében ezt a megoldást választották.²³ Visszatérően zavarokat okozott a felderítő szolgálatok működésében. Idesorolható például Belgium és Hollandia.²⁴ Azt azonban érdemes hangsúlyozni, hogy a társadalomvédelmi funkciók törvényessége felett az alkotmányos demokrácia egész intézményrendszere őrködik, néha hatékonyabban, mint a speciális rendvédelmi törvények. Igazán megnyugtató garanciákat a kettő együtt képes adni.

A hatályos hazai megoldás, ami a bűnüldözési célú titkos felderítést a büntetőeljárás intézményévé tette, nem tekinthető általánosnak, még azokban az államokban sem, ahol a demokráciának messzire nyúló hagyományai vannak. A magyar titkosrendőri szolgálatok 1945 utáni története talán magyarázatot kínál arra, hogy miért kaptak helyet a leplezett eszközök a büntetőeljárás törvényben.

Hazai előzmények

Magyarországon 1949-től a *titkosrendőrség* – mint a politikai elnyomás eszköze – része volt a proletárdiktatúra államgépezetének.²⁵ A politikai rendőrség (Államvédelmi Hatóság) és a közbiztonságért felelős rendőrség 1949 és 1956 között szervezetileg egymástól elkülönülten működött. Az 1956-os forradalmat követően a népfelkelést külső erővel leverő hatalom egyik első intézkedése volt az egységes rendőrségi szervezet létrehozása, amelyben „elrejtve” külön rendszert alkotott – időszakonként más-más elnevezéssel – az „állambiztonsági szolgálat”.

²¹ Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam. I. rész. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 10. 3–11.

²² John McEnany – Bócz Endre: Bűnügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesült Államokban. 2. rész. Bűnügyi nyomozás. *Rendészeti Szemle*, 30. (1992), 12. 37–45.

²³ Siegfried Lammich: A szervezett bűnözés elleni küzdelem Kelet-Európa országaiban a titkos, operatív nyomozások példáján. In Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok*, 33. Budapest, OKKRI, 1996.

²⁴ Chantal Joubert: A titkosrendészet holland és nemzetközi vonatkozásai. *Belügyi Szemle*, 45. (1997), 5. 9.

²⁵ Korinek László: A rendőrség pártirányítása 1956–1989. *Rendészeti Szemle*, 54. (2006), 10. 55–67.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás egész tevékenységét a pártállamban is jogszabályok határozták meg, de a szocialista jogértelmezés a monolit politikai akarat primátusát hirdette, az ellenzéket ellenségként kezelte, a hatalom kritikája bűncselekménynek számított. Sem a rendőrségről, sem az állambiztonságról nem alkottak törvényt. Ez a rendszer lehetővé tette a büntetőjog közvetlen felhasználását a politikai ellenfelekkel való leszámoláshoz, de azt is, hogy elkerüljék a felelősségre vonást azok a bűnelkövetők, akiket állampárti érdekek védelmeztek. A koncepciók perek „forgatókönyvei” az előkészítő eljárásban íródtak. Az igazságszolgáltatási szervek semmiféle kontrollt nem gyakorolhattak az ilyen nyomozások felett. Joggal állapította egy, a korszakról szóló tanulmány: „[...] a tényállás koholtsága a jogi megítélésen kívül, a jog által ellenőrizhetetlen szférában áll össze”.²⁶ E gondolat fényében mondhatjuk, hogy a leplezett eszközök intézménye a titkos felderítést a jog által ellenőrizhető „szférába” vonta. Azonban az idáig vezető út hosszú volt!

1974-ben törvényerejű rendelet született az állam- és közbiztonságról.²⁷ Ez a jogszabály szóhasználatában sem hagyott kétséget a felől, hogy a bűnüldözés nem a büntetőeljárás elrendelésével kezdődik. A 4. § szerint:

„Az állam belső rendjének védelme érdekében:

- fel kell deríteni a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi, gazdasági rendje, a béke és az emberiség elleni, az állampolgárok személye és tulajdona ellen elkövetett, továbbá az egyéb bűncselekményeket; meg kell akadályozni ezek elkövetését;
- le kell leplezni a hazánkkal szemben álló hatalmak, azok szervezeteinek, egyéb külföldi szervezeteknek, a Magyar Népköztársaság társadalmi, vagy gazdasági rendjének megdöntésére, aláásására, vagy gyengítésére irányuló terveit, tevékenységét és meg kell akadályozni kártevő munkájukat.”

A törvényerejű rendelet arról nem szólt, hogy mindezt milyen jogszabályokban meghatározott eszközökkel és módszerekkel kell végrehajtani, minthogy ilyen jogszabályok nem léteztek. Az 5. § ennél részletesebben határozta meg a bűnözés elleni harcot:

„A bűnözés elleni harc során gondoskodni kell a bűncselekmények megelőzéséről, felderítéséről, illetőleg az előkészületben levő vagy megkezdett bűncselekmények véghezvitelének megakadályozásáról, a büntetés hatálya alatt álló személyek ellenőrzéséről. A bűncselekmények felderítése érdekében a jogszabályban meghatározott eszközök és módszerek alkalmazhatók. A bűncselekmény elkövetőivel szemben a jogszabályban meghatározott kényszerintézkedések foganatosíthatók.”

²⁶ Szabó András: A jogászság megváltozott társadalmi szerepe. *Szociológia*, (1975), 4. 504.

²⁷ A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1974. évi 17. számú törvényerejű rendelete. (Az Elnöki Tanács a pártállam idején kollektív államfőként működött, és a törvényerejű rendelet alkotásának jogával élve, nagyon széles körben helyettesítette az Országgyűlést.)

Nyilvánvaló utalás az akkor hatályos büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvényre, ami azonban sem a felderítésnek a nyomozást megelőző szakaszáról, sem a bűncselekmények megakadályozását szolgáló rendészeti kényszerintézkedésekről nem rendelkezhetett. Igaz, 1974-ben a Minisztertanács (MT, a kormány akkori elnevezésének rövidítése) rendeletben²⁸ határozta meg a rendőrség feladatait, anélkül, hogy a rendőrségi kényszerintézkedések alkalmazásának feltételeit meghatározta volna. Ez a helyzet a jogállami szemlélet erősödésének jegyében megszületett, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel vált tarthatatlanná. A jogalkotási törvény úgy rendelkezett, hogy a személyi szabadságjogokat és azok korlátozását törvényben kell szabályozni (5. §). Ennek ellenére a *titkosrendőrségi munka* legérzékenyebb területei 1990-ig nem kaptak törvényi rendezést.

Ez a körülmény is hozzájárult ahhoz, hogy még az 1990 áprilisában esedékes szabad választások előtt az Országgyűlés törvényt alkotott a különleges titkoszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról. Az 1990. évi X. törvény (továbbiakban átmeneti törvény) elsősorban az időközben kormányrendelettel létrehozott és a rendőrségtől elválasztott négy nemzetbiztonsági szolgálat tevékenységét szabályozta.²⁹

Az átmeneti törvény a rendőrség esetében a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.), a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében pedig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) hatálybalépéséig volt érvényben. Ezekkel a jogalkotásokkal összhangban a felderítés egyes titkos eszközeivel – mint a fedett nyomozó és az együttműködő gyanúsított – kiegészült a 2003-ig hatályos büntetőeljárás kódex, az 1973. évi I. törvény.

Minden legitim és legális (a társadalom védelmét szolgáló és törvényben szabályozott) rendészeti akciónak része az *információszerzés*. Az információ olyan ismeret, ami következtetés levonására alkalmas.³⁰ Annak valóságtartalmát az adatok ellenőrzése során kell tisztázni. Az ellenőrzött információról eldönthető, hogy abból a valóság megismerhető-e, illetve alkalmas-e a jövőre vonatkozó valószínűségi következtetés levonására. A valóság a múlt és a jelen ténye, a valószínűségi következtetés pedig a jövőre vonatkozó prognózis.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (hatályos Be.) úgy rendelkezik, hogy bűnüldözési célú titkos információgyűjtést – szűk kivételtől eltekintve – csak büntetőeljárásban lehet folytatni. A hatályos Be. „Leplezett eszközök” címet viselő Hatodik Része a bűnüldözési célú titkos felderítés *statikus szabályait* foglalja magában. Meghatározza a büntetőeljárásban leplezett módon, titokban igénybe vehető

²⁸ 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet.

²⁹ Lásd: 26/1990. (II. 14.) MT rendelet.

³⁰ Belegi József (szerk.): *Büntetőeljárás jog I–II. Kommentár a gyakorlat számára*. Harmadik kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 524.

- *személyek* (a rendészeti hatóságok munkatársai és más együttműködők),
- *módszerek* (a rendészeti hatóságok által ellenőrzött, kezdeményezett, szervezett vagy végrehajtott cselekmények) és
- *technikai eszközök* (műszaki feltételek és megoldások) körét.

A cím két kérdést vet fel:

- A bűnüldözés elméleti, gyakorlati és történeti tapasztalatai miként alapozták meg a *leplezett eszközök* büntetőeljárási jogintézményének létrehozását?
- Melyek a *leplezett eszközök*?

Az erre jogosult hatóságok titokban folytatott felderítése állami monopólium. A bizalmas tájékozódást a köznyelv és a szakmai zsargon sokféle megnevezéssel illeti. Többek között olvashatunk operatív műveletekről, rendszabályokról, bizalmas nyomozásról, fedett nyomozásról, titkos információszerzésről, titkos adatszerzésről, különleges tevékenységről, hírszerzésről, bűnügyi hírszerzésről, elhárításról stb., a továbbiakban együtt *titkosrendőri munka*.³¹ Amikor a jogalkotó elhatározta, hogy ennek a nagyon összetett és a nyilvánosságot nehezen tűrő világnak egy szeletét a büntetőeljárás részévé teszi és az eljárási kódexben szabályozza, olyan megnevezést keresett, ami különbözik a rendészeti közjogban megszokott, a korábbi eljárási törvényben használt terminológiáktól, és világosan utal a jogintézmény lényegére, a titokban folytatott bűnüldözésre. A *leplezett eszközök* kifejezés mindkét követelményt teljesíti.

³¹ Nyeste Péter – Szendrei Ferenc: *A bűnügyi hírszerzés kézikönyve*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Irodalomjegyzék

- Belegi József (szerk.): *Büntetőeljárás jog I–II. Kommentár a gyakorlat számára*. Harmadik kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2018.
- Berger, Vincent: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 1999.
- Concha Győző: *A rendőrség természete és állása a szabad államban*. Budapest, MTA, 1901.
- Concha Győző: *Politika, közigazgatástan*. Budapest, Grill, 1905.
- Erdei Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárás jog tudományában*. Budapest, ELTE Eötvös, 2011.
- Finkey Ferenc: *A magyar büntető eljárás tankönyve*. Harmadik kiadás. Budapest, Politzer, 1908.
- Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2011.
- Hetesy Zsolt: A terrorizmus elleni fellépés és az alapjogok korlátozása Magyarországon. *Magyar Rendészet*, 12. (2012), ksz. 47–56.
- Joubert, Chantal: A titkosrendészet holland és nemzetközi vonatkozásai. *Belügyi Szemle*, 45. (1997), 5. 5–19.
- Kertész Imre: Rendőrség, rendőrállam, jogállam. I. rész. *Belügyi Szemle*, 27. (1989), 10. 3–11.
- Király Tibor: *Szemelvények ötven év büntetőjogi és más tárgyú tanulmányaiból*. Budapest, ELTE ÁJK, 2005.
- Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907.
- Korinek László: A rendőrség pártirányítása 1956–1989. *Rendészeti Szemle*, 54. (2006), 10. 55–67.
- Lammich, Siegfried: A szervezett bűnözés elleni küzdelem Kelet-Európa országában a titkos, operatív nyomozások példáján. In Irk Ferenc (szerk.): *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok*, 33. Budapest, OKKRI, 1996.
- Löw Tóbiás (szerk.): *A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1878: 5. tcz.) és teljes anyaggyűjteménye. I.* Budapest, Pesti Könyvnyomda, 1880.
- Marx, Gary T.: *Undercover. Police surveillance in America*. Berkeley, University of California Press, 1988. Online: <https://doi.org/10.1525/9780520910041>
- McEnany, John – Bócz Endre: Bűnügyi nyomozás és büntetőjogi felelősségre vonás az Amerikai Egyesült Államokban. 2. rész. Bűnügyi nyomozás. *Rendészeti Szemle*, 30. (1992), 12. 37–45.
- Nyeste Péter – Szendrei Ferenc: *A bűnügyi hírszerzés kézikönyve*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Szabó András: A jogászság megváltozott társadalmi szerepe. *Szociológia*, (1975), 4. 502–511.
- Szigeti Péter – Szilvássy György Péter: *Rendészet és emberi jogok*. Budapest, Rejtjel, 2015.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Temesi István: A kamerálisztika. In Szamel Katalin (szerk). *Közigazgatás elmélet*. Budapest, NKE KTK Közjogi Intézet, 2012.
- Tóth Mihály: *A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2001.
- Vuchetich Mátyás: *A magyar büntetőjog rendszere. II. könyv. Gyakorlati büntetőjog*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, [1819] 2007.