

A titkos információgyűjtés fejlődése és egyes emberi jogi aspektusai

NYESTE PÉTER

A „titkos információgyűjtés” átfogó fogalma alatt az eljáró személy valódi kilétének és céljának titkolásával, konspirált módon vagy csak tevékenysége céljának a leplezésével, az érintett tudta nélkül végrehajtott felderítő, bűnüldöző tevékenységeket értem. Ennek a tevékenységnek a végrehajtását és az alkalmazással szemben támasztott törvényességi követelmények fejlődését mutatom be röviden a modern bűnüldözési tevékenység szervezetrendszerének és jogszabályi kereteinek kialakulásától, a 19. század végétől napjainkig.

The Evolution and Certain Human Law Aspects of Criminal Intelligence

Under the definition of “criminal intelligence” I mean an intelligence activity carried out with covered identity and purpose or only hiding the purpose of the activity by the investigators. I will present the implementation of this intelligence activity and the development of the legality requirements for the application from the development of the organizational system and legal framework of modern law enforcement activity from the end of the 19th century to the present day.

A hazai rendészeti közjog néhány fontosabb nézete az emberi jogok korlátozására alkalmas rendészeti intézkedésekről a 19–20. században

A fedett módon (leplezetten, konspiráltan) végrehajtott titkos információgyűjtésnek, nyomozásnak és a rendészeti feladatok felosztásának helyes értelmezése érdekében először a rendészeti közjog legkiemelkedőbb képviselőinek a „titkos információgyűjtésre” vonatkozó néhány nézetét mutatom be.

A korabeli tudományos gondolkodásban eltérő álláspontokkal találkozhatunk a mai értelemben vett titkos információgyűjtéssel kapcsolatban.

„Pichler Nándor a titkosrendőrséget egyfajta »kinövésnek« tekintette, amelyet a közbiztonsági rendőrség szervezetéből és működéséből ki kell rekeszteni. Pichler szerint az csupán holmi politikai csizmadiák rémképeiben és képzeletében foglal helyet. Mindemellett kifejtette, hogy a rendőrséget megilleti a szabad rendelkezés joga olyan intézkedések tekintetében, amelyek az egyéni

szabadságot ténylegesen megszorítják.”¹ Ezzel Pichler elismeri a rendőrség fedett, titkos diszkrecionális intézkedésinek jogosságát az állampolgári jogok arányos „megszorításával”.

Fekete Gyula az 1877-es *Jogtudományi Közlöny* 43. számában a titkos rendészet jelentőségéről és szervezetéről szóló cikkében a titkos rendészet polgári ágának a jelentőségét hangsúlyozza. Fekete szerint: „[K]önnyen belátható, hogy oly ágens, ki a gonosztevők előtt ösmeretlen, sokat fog észrevenni, s tapasztalni, mi az egyenruhában megjelenő rendőr előtt titok maradna. S ha a gyanús gonosztevők nem nyilvánosan, felösmerhetőleg ellenőriztetnek, ily eljárásban nem látok jogtalanságot. [...] Nagyvárosokban tehát a rendeltetéséhez képest alkalmazott polgári rendészet a közönségesnek jobb keze s a jogszolgáltatás nélkülözhetetlen támogatója... csak kivételes rendőreszköz, mely a legnagyobb megszorítások és óvatosság alapján, csak és nem mindenütt, s nem mindég lehet alkalmazható... vidéken csak különös veszélyek okatoldhatnak a titkos ágensek kivételes és eseti alkalmazását.”² A szerző cikkében utal korabeli tudósok hasonló vélekedéseire (Mohl, Stieber, Gravell). „Nyomozásoknál a bűnös a titkos ágens előtt néha bizalomból, majd könnyelműségből nyilatkozhatik, s így többet használhat a ravaszságával, mint kötetekre terjedő vizsgálati irka firkálás (Stieber).”³ A neves jogtudósok már ekkor elfogadhatónak tartják a kilétét titkoló nyomozó, illetve együttműködő személyek alkalmazását a nyomozások során, amennyiben más megoldással nem érhető el, vagy aránytalan nehézséggel járna a cél elérése.

Fekete elkülöníti a „titkos rendészet” polgári ágától (bűnüldözési célú) a politikai ágat, a politikai rendészetet (állambiztonsági célú), amely az állam létét fenyegető erőszakos törekvések, belülről és kívülről jövő veszélyek felfedezésével foglalkozik.

„A politikai rendészet már természeténél fogva titkos... oly tevékenység, mely a sötétben tervezett, az állam létét fenyegető célszatok, árulások, s erőszakra támaszkodó ellenséges törekvések felfedezésével foglalkozik, kell, hogy titkos legyen, mert forradalmárok lépteit felfedezni, tervük kivitelében őket meglepni rendszerint csak ez úton lehetséges.”⁴

Fekete is kifejti, hogy az állam biztonságát szolgáló rendészeti feladatok ugyanolyan jogszerűek lehetnek, mint a bíróság eljárását előkészítő rendészeti felderítő tevékenységek, amennyiben megfelelnek az arányosság követelményének. Az arányosság követelményének érvényesülése érdekében „védrendszabályokat” kell létrehozni. „A politikai rendészet céljánál fogva, mely az állambiztonság védelmében áll, éppúgy ajánlható, mint például a bírósági rendészet. Eljárási eszközeit tekintve, még mindig olyanok lehetnek azok, melyek által a tisztelet iránta nem szenved csorbát.”⁵

Fekete cikke zárógondolataiban úgy vélekedik: „[H]a a titkos rendészet gyakorlati értéke bizonyított, létjogosultsága kétségtelen, akkor alkalmazásának előfeltételeit

1 KORINEK 2014, 35.

2 FEKETE 1877, 333–335., 333.

3 FEKETE 1877, 333.

4 FEKETE 1877, 334.

5 FEKETE 1877, 334.

is meg kell határozni. Alkalmazásának első feltétele a *célszerűség, jogszerűség, erkölcsösség, második feltétele a visszaélések elleni védrendszabályok megállapítása*. Azon tudósok, akik nem ellenzik az intézmény elfogadását, egyhangúlag megengedik a bírósági rendszert érdekében működő titkos rendőri cselekvőséget nagyvárosokban.⁶ Fekete Gyula és a korszak hasonló szaktekintélyeinek gondolata egy nagyon fontos célszerűségi és törvényességi tényezőre mutat rá, azaz a titkos rendészeti működés sohasem lehet öncélú, elsősorban a bíróság tevékenységét kell elősegítenie, másodsorban az egyéb törvényben meghatározott bűnüldözési feladatokat. Idesorolhatók az állam biztonságát, védelmét szolgáló titkos rendészeti tevékenységek is.

Petrovics László az 1884-ben készített *Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat* című tanulmányban a rendőrség ténykedésének módjait a figyelő, a megelőző, a visszanyomó és a felfedező tevékenységre bontotta.⁷ „A megelőző tevékenységnek a már mutatkozó, a visszanyomó tevékenységnek a már jelenlévő a felfedező rendőri tevékenység gyakorlásának, pedig már megtörtént rendzavarások esetében van helye.”

Ebben a megközelítésben a *figyelő tevékenység szakadatlan örködést* jelentett. A megfigyelés legfőbb eszközei: a látás, a hallás, a rendőri ellenőrzések (például igazolvány, bejelentkezések, bejelentések, gyülekezések, vendéglők). Az eredmény pedig a hivatalos jelentések, más hatóságok értesítései, magánszemélyek feljelentései, magánszemélyek bizalmas közlései. A megelőzési tevékenységhez alapos valószínűsége kell valamely közrendellenes cselekmény megvalósulásának. Általános, nem bizonyított tények által igazolt feltevések és hiedelmek – idetartoznak a névtelen közlések is – nem elégségesek a megelőző intézkedésekhez. A *visszanyomó (represszív) tevékenység során a rendőrség karja működik, de csak a közrend tényleges megzavarása esetén*. Legfőbb kelléke a gyorsaság. A *megelőző és felfedező tevékenység során a tiltott tevékenység megakadályozása, a közrendet, közbiztonságot fenyegető veszélyek elhárítása a cél*.

Concha Győző 1905-ban megjelent *Politika* című művében részletesen kifejti nézeteit a közigazgatásról, a rendőrség tevékenységéről, szerepéről és a politikai rendőrség szerepéről, amelyek a mai napig rendkívül fontos gondolatokat jelenítenek meg. Concha megkülönböztette a jogvédő, azaz biztonsági rendőrséget és a közigazgatás, illetve magánemberek részére szolgáltató közigazgatási rendőrséget. Concha szerint a bíróság működése biztosítja az államhatalom részére a jog uralmát és a biztonság érzetét. Ezért nevezi a bírói működésnek az előfeltételeit megteremtő rendőrséget biztonsági rendőrségnek. Concha kifejti, hogy mi is a „biztonsági rendőrség” feladata. „A bírói működéstől abban különbözik a biztonsági rendőrség, hogy a jognak nemcsak eszményi uralmát biztosítja, mint a bíróság, amely a jogellenes ténnyt megtorolja, hanem a jogvédele állapotokat tényleg külső hatalommal is fenntartja, azok jogellenes megzavarását, folytonos éber örködés által megakadályozva, a büntetettre való előkészületeket, a bűnkísérleteket eredménytelenné téve, a jog eszményi uralmának

6 FEKETE 1877, 335.

7 PETROVICS 1884, 7–14.

fenntartását lehetségessé teszi, e két feladatának betölthetése végett nemcsak tények, hanem valószínűségek alapján is megszoríthatja a személyes szabadságot [...] A bizton-sági rendőri működés a bírói működés kiegészítése.”⁸ Ezzel Concha már ekkor 1905-ben meghatározta a „biztonsági rendőrség” feladatain belül a mai szóhasználat-tal bűnüldözési célú felderítés hírszerző és a bíróság munkáját előkészítő, nyomozás-támogató felderítés különbségét. Szerinte a „biztonsági rendőrség” működése abban tér el a bíróság munkájától, hogy nemcsak a megtörtént bűncselekményeket vizs-gálja (kipuhatolja és megállapítja), hanem állandó éber őrködő (megfigyelő, hírszer-ző-elemző) tevékenységével a bűncselekményeket megelőzi, megakadályozza, ezzel a bírói működést kiegészíti, és a jogrendet fenntartja. Ez a tevékenység nemcsak tény-szerű adatok alapján történik, hanem valószínűsíthető bekövetkezés, erre utaló infor-mációk, becslések alapján is. Véleménye szerint már ebben a szakaszban is lehetséges személyi szabadságjogok korlátozása. A konkrét bűncselekményekre utaló gyanú (itt a gyanú valószínűsége még alacsony mértékű) alapján történő elsődleges nyomozati cselekmények is lehetnek személyi szabadságjogokat korlátozók. Ezzel a megállapítással önmagában nem felel meg a törvényesség-arányosság kritériumának a nyomozati intézkedés, Concha meghatározta a rendőri működés határait is. *„A rendőri működésnek határát először is a jogrend képezi, a melyet a rendőrség át nem léphet s a mely által vont körön belül fejtheti csak ki tevékenységét. A rendőrség működésének határát ennél fogva a szoros, általános jogrend alkotja. A jogrendben a rendőrség jogrendje pedig egy különös, a közrend előfeltételeinek meghatározására vonatkozó, alárendelt jogvidék. De azért is szükségképpen a jogrend a rendőri működésnek a határa, mert a jogrendben a megállapodott, mondhatni tárgyilagossá vált ész, a rendőrség részleges jogrendjében pedig az esetről- esetre változó, alanyi belátás, a diskre-czionárius méltatás uralkodik. Ebből folyólag a rendőrség, még ha a kormány kezeli is, nem lehet jogalkotó vagy jogváltoztató hatalom, s hatáskörét eszközeit a jogalkotó hatalomtól nyeri.”*⁹ Előbbi gondolataival Concha Győző már a 20. század elején világosan meghatározta a demokratikus, törvényes rendőrség működésének alapvetéseit, de az intézkedések rendőri jellegéhez megkívánt szabad mérlegelésen alapuló diszkre-cionális belátási elem túlzó, hiszen nem mindig szükséges, lehetséges a cél eléréséhez a diszkrecionalitás. „Tomcsányi többnyire osztja Concha Győző felfogását, szerinte azonban a rendőrség nem csak diszkrecionális módon és eszközökkel érheti el a cél-ját. Úgy látja a rendőri tevékenység rendszerint többnyire diszkrecionális természetű, de a diszkrecionális elem hiányában is megállapítható a tény rendőri jellege, abban az esetben, ha közrendet és a személy – és vagyonszabadságot közvetlenül fenyegető nagyobb veszély elhárításáról van szó.”¹⁰ Tomcsányi szerint a rendőri működés tör-vényességéhez *nem elegendő az, hogy az eljárás célja jogilag megengedett legyen, ha-nem a kitűzött cél eléréséhez alkalmazott eszközök minden tekintetben megfelelőnek, a cél elérésével arányosnak és az eljárási formák szigorú betartásával alkalmazottnak*

8 CONCHA 1905, 315–316.

9 CONCHA 1905, 315–316.

10 SALLAI 2015, 111–116., 112.

kell lenniük. A személyi szabadságjogokat korlátozó rendőri intézkedések csak törvényi felhatalmazás alapján alkalmazhatóak. Tomcsányi szerint a diszkrecionális intézkedésekkel szembeni visszaélések kiküszöbölése érdekében a független bíróságnak van ellenőrzési és jogorvoslati jogosultsága, azzal, hogy csak az intézkedések jogszerűségét vizsgálhatja. Concha művében tárgyalta a politikai vagy magas rendőrség, annak határait is. Gondolatai különösen fontosak a 20. században kialakult és működött diktatúrákra visszatekintve. „A rendőrségnek az a feladata, amely az államnak vagy a társadalomnak egészbeni biztonságával foglalkozik és legfőképpen a tömegjelenségek ellen irányul: magas rendőrségnek, politikai rendőrségnek nevezetik. A politikai rendőrség a rendőri működésnek az az ága, amelyben a rendőrség természete iránt való eligazodás magára az alkotmány egészére kihatással van. A rendőrség diskreczionárius hatalma a politikai rendőrség feladataiban tényleg a legnagyobb, itt áll be az az eset, amidőn időleg a rendőrség lesz magának az állami és társadalmi rendnek s nem csupán feltételeinek fenntartója. A hamis értelemben vett magas rendőrség ezzel szemben az állam részére állandóan igényli a hatalmat, hogy az állam üdve, a társadalom megmentése érdekében, akár törvényhozó, akár végrehajtó hatalma útján, magát önalkotta joga fölé helyezhesse, visszaható erejű törvényeket hozhasson, s törvényeit az állam üdve érdekében tetszés szerint felfüggeszthesse.”¹¹

A diktatúrák már az ókortól kezdve és még a 20. században is a társadalom megmentésére hivatkozva kívánták fenntartani hatalmukat és az azt kiszolgáló erőszak-szervezeteket (például államvédelmi hatóság, állambiztonság). Csak a második világháborút követően, a korábbi totalitárius rendszerekre adott válaszként terjedt el Nyugat-Európában a processzuális igazságosság rendszere, azaz az igazságszolgáltatás, a büntetőeljárás és a hozzá kapcsolódó, illetve azt megelőző bűnüldözési célú felderítő eljárás tisztességes, társadalom által elfogadható módú, kontrollálható lefolytatása.

Az emberi jogok korlátozására alkalmas hazai bűnügyi felderítő tevékenység megjelenésének jogi alapjai és működése a 19. század fordulóján

Már az 1870-es években megjelentek a rendőrség kötelékében a hivatásos figyelők és „fedett nyomozók”, akiket az akkori szóhasználattal egyszerűen csak „rendőrkémekek” neveztek. Ők voltak azok, akik egy-egy bűncselekmény esetében megfigyelték a pályaudvarokat, hajóállomásokat, az „értékesítési vonal” különböző színhelyeit és a nyomozások által látókörbe került gyanús személyeket.

Az első állami irányítású rendőrség felállítását és feladatait a Budapest-fővárosi rendőrség államosításáról szóló 1881. évi XXI. törvénycikk szabályozta. A megszüntetett polgári biztosok, a hírhedt kommisszáriusok rendszere helyett – a belügyminiszter 4996/eln. 5. sz. alatti rendelete alapján – Török János főkapitány

11 CONCHA 1905, 327–329.

megszervezte a detektív osztályt, amelyet 1885. december 17-én iktattak be a rendőrség szervezetébe. A detektív szabályzat szerint: „A detektív osztály a budapesti magyar királyi államrendőrség kiegészítő egysége, feladata a főkapitányi hivatal, a kerületi kapitányi hivatalok, a bejelentési hivatal és a tolonckezelő hivatalmunkájának támogatása a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében, a *feladatellátás formái: figyelő, megelőző és felfedező tevékenység, a detektív felügyelő önállóan nyomozást nem indíthat, megbízást nyomozásra rend szerint a büntetőosztály vezetője adja a detektív felügyelőnek.* A bűnperek előkészítése nem tartozott a detektív osztály feladatai közé, jegyzőkönyveket nem vehettek fel, kivéve bizonyos esetekben a detektívtestülethez beosztott rendőrfogalmazó. A detektív felügyelő a központi osztályoktól kapott megkeresésekre szóban vagy rövid átirattal tett jelentést.”¹² A detektívek tevékenysége a nyomozásoknál kiterjedt a helyszíni szemlék lefolytatására, személyek és azok életviszonyainak kinyomozására, személyek felkutatására, házkutatásra, bűncselekmények kinyomozására. Amennyiben szükség volt rá, a bűnügyi előadók kihallgatásainál jelen kellett lenniük, hogy a kihallgatót segítsék, kérdéseire válaszoljanak. A detektívek a vizsgálóbíró eljárása során és a főtárgyaláson is jelen lehettek, tanúként kihallgathatóak voltak. Ezzel is biztosítva a bírósági tárgyaláson a bizonyítékok közvetlen vizsgálhatóságát és a kontradiktórius eljárás elvének az érvényesülését.

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk, a bűnvádi perrendtartás megkülönböztette a rendőri hatósági személyeket, akiknek személye vagy jogi végzettsége garanciaként szolgált a törvény által rájuk ruházott jog helyes gyakorlásaként, és megkülönböztette a rendőri közegeket (rendőr, csendőr, detektív, községi hajdú), akik a rendőri hatóság, hatósági személy irányítása alatt álltak és önálló nyomozási hatáskörrel nem rendelkeztek, illetve csak halasztást nem tűrő esetekben ideiglenes jelleggel, amíg a rendőri hatóság tagja intézkedik.

A leglényegesebb különbség a rendőri hatóság és a rendőri közeg által végzett nyomozó cselekmények között az volt, hogy a rendőri hatóság akciója alakításgokhoz kötött volt, határozatot hozott, jegyzőkönyvet vett fel, míg a közeg intézkedéseiről feljegyzést vagy jelentést készített. *A bűnper szempontjából lényeges nyomozó cselekményeket, illetve olyan intézkedéseket, amelyek joghátrányt jelentenek valakire, csak rendőri hatósági személy végezhetett.* A rendőri hatóság hatásköre a nyomozás során korlátozottabb volt, mint az ügyészségé. A rendőri hatóság nyomozás során gyakorolható jogai rendes (például bűnjel biztosítása, gyanúsított kihallgatása), rendkívüli (például lefoglalás, előzetes letartóztatás) és kivételesen sem gyakorolható (például levelek lefoglalása, zárt postai küldemény felbontása) volt. A hatósági jogosultsági rendszer felépítése tehát nagyon hasonló volt a jelenlegihez (belső-külső engedélyeztetés). A rendkívüli intézkedések megtételét követően a rendőri hatóság köteles volt a jegyzőkönyveket az ügyészen keresztül a vizsgálóbíróhoz ellenőrzés céljából feltesztetni.

12 SZOMOR 2011, 34.

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk, a bűnvádi perrendtartás (a továbbiakban: Bp.) volt az első jogszabály, amely a magyar jogfejlődés korabeli elvei szerint foglalta szabályrendszerbe a mai értelemben vett büntetőeljárást és annak részeként a bűnüldözési célú bizalmas és nyílt információszerezést. A törvénycikk szemlélete, újszerűsége miatt a bűnügyi nyomozás helyes, gyakorlati értelmezését segítően 1899-ben kiadták a 130,000/99 B.M. számú körrendeletet a nyomozó rendőri közegek és hatóságok részére (a továbbiakban: Nyut.). 1900-ban dr. Magyar István budapesti királyi alügyész megírta a fenti körrendelettel kiadott nyomozati utasítás magyarozatát. Magyar István bevezetőjében a következő gondolatokat fűzi a magyarozathoz: „Rendőrségünk állapota – kivéve a székes fővárost és egynéhány nagyobb vidéki városunkat – mélyen alatta van annak a nívónak, amelyet az új nyomozás a rendőrségtől megkövetel. Az új bűnvádi perrendtartás legfontosabb, alapvető jelentőségénél fogva legnehezebb és egyszersmind a gyakorlatban legújabb része a nyomozás. Ma ennek a fogalomnak a tartalma egész más, mint a múltban volt, ma a nyomozás anyaggyűjtő, a vádló tájékoztatására való, egyszerűen előkészítő tagozata a bűnpernek, keret, amelybe tartalmat majd a bűnper ítélkező szakasza önt. Ma a nyomozás vezetője nem a vizsgálóbíró, hanem az ügyész, de nem is végzi azt a vizsgálóbíró, hanem a rendőrség.”¹³ A bűnvádi perrendtartás hatálybalépéséig (1900. január 1.) a Csemegi Károly által jegyzett 1872. évi *A törvényszékek illetőségéhez tartozó bűnvádi eljárás ideiglenes szabályozásáról* című törvénytervezet alapján folyt a bűnvádi eljárás. Ez volt a híres „Sárga Könyv”. A „Sárga Könyv” alapján követett bírói gyakorlat szerint a nyomozás a vizsgálóbíró feladata volt. A királyi ügyészség a nyomozás alatt is csak a közbírói tevékenységre szorítkozott, hatásköre a vizsgálóbírónál tett indítványokban merült ki, vagyis a nyomozás ura tulajdonképpen ekkor a bíróság volt. Ez a gyakorlat azonban a nyomozás és a bűnper elhúzódsához vezetett. A bűnvádi perrendtartás alapján a nyomozás ura az ügyész lett, így a nyomozás elrendelésének és irányításának joga megillette, a nyomozás tényleges teljesítésének feladatait a rendőri hatóságok, illetve hatósági személyek hajtották végre.

A Bp. csak a bűnvádi eljárás, a bűnper rendjét szabályozta részletesen, a büntető pernek ezen kívül eső tennivalóit (például amelyeket a nyomozó szervek végeznek) a Bp. csak általánosságban szabályozta. Azoknak az eljárási cselekményeknek a sorozatát, amellyel valamely bűncselekmény ügyében a bírói eljárást a törvényes vád emeléséhez szükséges mértékűen (törvényesen beszerzett bizonyítékokkal alátámasztva) előkészítik, azt előkészítő eljárásnak nevezi a korabeli bűnvádi perrendtartás. A fentiek alapján a nyomozást (előnyomozást) és a bírói vizsgálatot előkészítő eljárásnak, a vád alá helyezést pedig közbenső eljárásnak nevezték.

A nyomozás célja a Bp. alapján kipuhatolni és megállapítani, hogy a cselekmény büntetendő-e, illetve ki vagy kik gyanúsíthatóak a bűncselekmény elkövetésével, valamint a bűnjelek, bizonyítékok beszerzése volt. A Bp. 93. § szerint: „A kir. ügyészség a tudomására jutott bűncselekményeket, melyek nem magánindítványra üldözendők,

13 MAGYAR 1900, 4–5.

nyomoztatja és az ismeretlen tettesek kipuhatólása céljából intézkedik.” „*A nyomozás e határon túl nem terjedhet.* Mihelyt tehát annyi és olyan adatok derítettek ki és gyűjtöttek össze, amelyek alapján határozottan megállapítható, hogy forog-e fenn valamely büntetendő cselekmény vagy sem, s ha igen ezen cselekmény elkövetésével bizonyos egyén, vagy egyének alaposan terhelhetőek, további nyomozásnak nincs helye.”¹⁴ A nyomozás és a vizsgálat során felmerülő *gyanú* fogalmak alatt többféle fogalmat értettek.

Az egyszerű gyanút jelentett az ügyész vagy a nyomozó véleménye, feltevése, hogy a gyanúsított valószínűleg bűncselekményt követett el, de azt más adatok, bizonyítékok nem támasztják alá. Az alapos gyanú esetén az ügyész, nyomozó véleményét bizonyító adatok (személyi, tárgyi, közvetett bizonyítékok) támasztották alá, az alapos gyanú indokot szolgáltat a vádemelésre. Nyomatékos gyanúnak minősült, ha a terhelt ellen annyi és olyan adat állt rendelkezésre, amely alapján a bűnösséget a vádhatóság kétségtelennek tekinthette, de a tettenérés is ilyennek minősült. A jelenkori szakirodalom is kulcsfontosságú kérdésnek tartja a gyanú fogalmának értelmezését különös tekintettel az új büntetőeljárás törvényre.¹⁵ Finszter Géza szerint az új büntetőeljárás törvény nem hoz újdonságot e tekintetben, mivel a gyanú fogalmát továbbra sem határozza meg, és így kérdéssé válik, hogy a nyomozóhatóság mi alapján és meddig alkalmazza az emberi jogok korlátozására megfelelő eszközöket. Véleményem szerint az ügyészi kontroll lehetősége és az arányosság törvényi szintű meghatározása és alkalmazásának kötelezettsége immár kellő garancia lehet az eljáró hatóság törvényes működésére.

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk 94. § a rendőri hatóságokat és közegeket kötelezte, hogy „a tudomásukra jutott hivatalból üldözendő bűncselekményeket külön felhívás nélkül hivatalból nyomozzák, és a tudomásukra jutott adatok megjelölésével, valamint a bizonyító tárgyak áttétele mellett az ügyészségnél feljelentés. A nyomozást a feljelentés megtétele után is tartoznak folytatni és különösen a bűncselekmény nyomainak épségben tartása, a tettes vagy részes elrejtőzésének és megszökésének megakadályozása és a tényállás felderítése végett a szükséges intézkedéseket kötelesek megtenni és ezekről az ügyészséget sürgősen értesíteni.” Ezt a nyomozásra kötelező kitélt, a dolog értelmét illetően *kifejezetten és egyértelműen az információ ellenőrzésére és a szükséges – elsődleges – adatok (információk) összegyűjtésére* vonatkoztatva értelmezte a jogalkotó. Ezzel megkülönböztette a nyomozás megindítását és annak formális elrendelését. (A horvát büntetőeljárás reform 2013-ban szabályozta hasonlóan a nyomozási tevékenységet.¹⁶)

A 130,000/99. számú BM. körrendelet (Nyut.) 22. § szerint: „A rendőri hatóságok nyomozást teljesítenek: feljelentésre, hivatalból, utóbbi esetben a rendőrség saját puhatólásának eredményével áll szemben, a bűncselekményre maga a rendőrség jött

14 MAGYAR 1900, 12.

15 FINSZTER 1980, 18–25.

16 PAVLICEK–GLUSIC 2014. Forrás: www.criminalisticassociation.org/Dokumentum/PRELIMINARY_INVESTIGATION_2014612145958.pdf (2018. 04. 05.)

rá s ezt csak azokkal az adatokkal kell kiegészítenie, amelyeket a kir. ügyész szükségeseknek tart.” A Nyut. 33. §-a szerint: „A rendőri hatóságok kötelesek külön felhívás nélkül, tehát a kir. ügyészség rendelkezése és a kir. járásbíróság megkeresése előtt is hivatalból nyomozni. A rendőrség a legtöbb bűncselekményről megelőző rendészeti tevékenysége idején vesz tudomást. Észleletei alapján mindjárt a puhatolódzást is megindítja, s midőn tisztába jut azzal, hogy ki, ki ellen és milyen bűncselekményt követett el, konkrét följelentést tesz a királyi ügyésznél, aki a továbbiakra nézve intézkedik.”¹⁷ A Nyut. 41. §-a szerint: „Köteles a rendőri hatóság a nyomozásra vonatkozó titoktartást szigorúan megőrizni és gondoskodni, hogy a nyomozás vagy annak egyes részletei csak akkor és annyiban hozzanak nyilvánosságra, amikor és amennyiben a nyomozás érdekében vagy közérdekből kívánatos.” Ez a kötelezettség egyrésztől védi az érintett jogait, másrésztől az eredményes nyomozást és bizonyítást is szolgálhatja, amennyiben a nyomozóhatóság megtartja a Bp.-ben lefektetett alapelveket.

A rendőri hatóságoknak, közegeknek a figyelő, megelőző feladatai során önállóan, tevékenyen puhatolniuk kellett szolgálatuk ellátása során olyan események, jelenségek személyek után, amelyek a közrendre, közbiztonságra veszélyt jelentettek.

A bűnvádi perrendtartás gyakorlati alkalmazásának magyarázata szerint: „[H]elytelenül cselekedne a csendőrrjárőr, ha mindig arra várna, hogy a községi előljáróság közöljön vele mindent, maga is tevékenyen puhatoljon olyan események után, amelyek a csendőrséget közbiztonsági szempontból érdeklik. A bizalmas úton (besúgók, bizalmi egyének stb. révén) szerzett adatokat előzetes megvizsgálás tárgyává kell tenni. Mindenekelőtt a besúgónak a gyanúsítottal való személyes viszonyát kell kipuhatolni (forrás megbízhatósága). Pusztán általános gyanúsításra nyílt nyomozást nem szabad indítani, mert ezzel az őrs a gyanúsítottat kiszolgáltatja a névtelen vádaskodó bosszújának, magát pedig eszközül adja ahhoz.”¹⁸ A fentiek alapján a nyomozást megelőző tudomásszerzés során, a bizalmi személyektől, informátoroktól, alkalmi együttműködőktől származó információt és annak forrását előzetesen le kellett ellenőrizni. Még napjainkban is sok esetben problémát jelenthet, ha a nyomozóhatóság nem fektet elég hangsúlyt az információ forrásának, megbízhatóságának az ellenőrzésére és az esetleg szándékosan félrevezető vagy érdekeinek megfelelő információkat juttat a nyomozóhatóság tudomására, vagy más nyomozó, felderítő szerveket is megkeres ugyanazzal az információval, amelynek következménye lehet párhuzamos felderítések és emberi jogokat korlátozó intézkedések alkalmazása.

Kipuhatolás

„Kipuhatolásnak akkor van helye, ha az egyszerű gyanúban, (gyanúokban) megfogalmazódó tényállásra, adatok, bizonyítékok létezésére, feltalálhatóságára kell tudakozódni, tájékozódni.”¹⁹ A puhatolás tárgya a bűnjelek létezésére, a tettes kilétére,

17 MAGYAR 1900, 33.

18 MISKOLCZY-PINCZÉS 1937, 1104–1105.

19 MISKOLCZY-PINCZÉS 1937, 1114.

tartózkodására vonatkozó adatokra és az adatok feltalálhatóságára, azok forrásaira irányult. Ezeket úgynevezett *puhatoló eljárásokkal* lehetett felderíteni.

A korabeli gyakorlati kézikönyv szerint „a puhatoló eljárások azok a nyomozó hatósági és rendőri közegi ténykedések, amelyek segítségével a nyomozó cselekmények nyílt foganatosítása nélkül szereznek támpontokat a második, úgynevezett megállapító eljárás megindításához.”²⁰

„Nem volna ugyanis célszerű, de a Bp. szellemével is ellenkeznék, ha minden gyanúsításra azonnal nyílt nyomozás indulna a meggyanúsított ellen, mert ha bebizonyul is az ártatlansága, az eljárás mégis meghurcolást jelent a számára. Máskor a nyomozás természete követelheti meg az előzetes puhatolásokat, főleg, ha a bűncselekmény gyanúja fennáll ugyan, de a beszerzendő bizonyítékok akár a gyanúsított óvatossága, akár más ok miatt a nyílt fellépéssel nem szerezhetőek be.

*Puhatoló eljárás: a megfigyelés, besúgók előzetes alkalmazása, feltűnés nélkül való érdeklődés és a les. A puhatoló eljárást, miután bizalmasan kell történnie s arról sem a gyanúsított, sem pedig mások nem szereznek tudomást – tehát senki számára nem jelent jogsérelmet – a Nyomozati Utasítás részletesebben nem taglalja, hanem célszerű foganatosítását a nyomozóra bízta. Puhatolást a csendőrség a rendőrség működési területén és viszont előzetes közlés (jelentkezés) nélkül is teljesíthet.”*²¹

A nyomozóhatóságok és rendőri közegek (például rendőr, csendőr, detektív) bűnügyi hírszerző, adatgyűjtő tevékenysége – a korabeli jogszabályok, nyomozati utasítások, szolgálati szabályzatok, a büntetőeljárás törvény kommentárja és gyakorlati kézikönyvek együttes értelmezése alapján – a vizsgált időszakban elsősorban a bíróság bűnvádi eljárásának előkészítő szakaszának az információs igényét elégítette ki. Ezt a hírszerző, adatgyűjtő tevékenységet puhatoló eljárásoknak hívták, amelyek bizalmas jellegük miatt (feltűnés nélküli figyelés, feltűnés nélküli érdeklődés, les stb.) nem kerültek részletes szabályozásra a nyomozati utasításokban. Úgy gondolták, hogy mivel erről a tevékenységről sem az érintett, a célszemély, sem más személyek nem kapnak értesülést, ezért a puhatoló eljárások joghátrányt sem okozhatnak. Ezek a gondolatok az emberi jogok széles körű térnyerésével, elismertségével és jogi szabályozásával ma már természetesen nem tekinthetők helyállónak.

A puhatoló eljárások pusztán az alakszerű nyomozati cselekmények kiindulópontjával szolgálhattak vagy a kiindulópontban (például feljelentés) megfogalmazott gyanúokat tisztázhatták, esetleg kizárhatták azokat.

Bizalmas jellegük folytán a végrehajtók perrendileg alakszerűtlen jelentésben rögzíthették megállapításukat. A nyomozás elrendelését követően a joghátránnyal is járó intézkedések jegyzőkönyvi rögzítése nyomozóhatósági személy, községi előjáró ügyész, vizsgálóbíró feladata volt. A csendőrség működési területén az ügyész jelenléte alkalmi volt a nyomozásoknál, ami leginkább a mai gyakorlatnak megfelelő. Ebben az esetben a csendőrség nyomozási önállósága jelentősebb volt a nyomozóhatóságoknál.

20 MISKOLCZY–PINCZÉS 1937, 1114.

21 MISKOLCZY–PINCZÉS 1937, 1114.

Megállapító eljárás (kipuhatolt adatok alakszerű megállapítása)

A nyomozás második része, az alaki feltételekhez kötött, joghátránnyal is járható nyomozás volt a megállapító eljárás.

„Ezt az eljárást akkor kell alkalmazni, ha a nyílt fellépéshez, a kiinduláshoz szükséges adatok, gyanú már rendelkezésre állnak. A megállapító nyomozás gyakorlati ténykedésekből, úgynevezett nyomozó cselekmények sorozatából tevődik össze.”²²

A nyomozást követő vizsgálat az előkészítő eljárás második szakasza lehetett. A nyomozásnak teljesen ki kellett merítenie a perelőkészítés feladatait, tehát nemcsak a terhelt terhére, hanem a mentségére vonatkozó körülményeket is egyforma gondossággal kellett kinyomozni. Ennek ellenére a nyomozás bünfelderítő jellegére tekintettel a gyanúsított védelme érdekében a Bp. nem engedte, hogy minden büncselekmény esetében egyedül a nyomozás adatai és eredményei alapján kerüljön sor vádemelésre és főtárgyalásra. Súlyosabb büncselekmények gyanúja esetén gondoskodni kellett, hogy a nyomozás esetleges hibái, hiányosságai vagy a terhelt ellen irányuló intézkedések már az előkészítő eljárás során pártatlan bírói ellenőrzés alá kerüljenek. A nyomozásnak ezt a bírói ellenőrzését nevezték vizsgálatnak, amelyet a vizsgálóbíró hajtott végre. A vizsgálat kötelező eseteit a Bp. felsorolta, a vizsgálatot csak a vádló és a terhelt indítványára lehetett elrendelni. A vizsgálat mellőzhető volt tettenérés esetén, vagy ha – a nyomozás adataival összhangban – a terhelt beismerő vallomást tett.

A titkos információgyűjtés a második világháborút követően

A második világháborút követően a titkos információgyűjtő tevékenységet a szovjet mintára felállított, az ideológiai, politikai rendszert kiszolgáló egységek állambiztonsági célú titkos információgyűjtő (operatív tevékenység) tevékenységének dominanciája jellemezte. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés másodlagossá vált az állambiztonsággal szemben és a bűnüldözési jellegű operatív tevékenység is elsősorban a társadalmi tulajdon elleni bűnözésre koncentrált. A büntetőeljárás törvényekben az ügyész szerepköre mellérendelt volt a nyomozóhatóságokkal, a vizsgálóbíró jogintézménye megszűnt. A jogszabályok, szabályzatok alapján az állambiztonsági és nyomozóhatósági vezetők, vizsgálók, nyomozók önállóan, külső kontroll nélkül végezték az úgynevezett operatív tevékenységüket. *Az ezt szabályozó legmagasabb szintű, minisztertanácsi norma²³ szabályozása szerint is a Belügyminisztérium és szerveinek az operatív tevékenysége nem állt az ügyészség felügyelete alatt.* A Belügyminisztérium alá tartozott a teljes hírszerzés-elhárítás rendszere a katonai felderítés kivételével.

22 MISKOLCZY–PINCZÉS 1937, 1115.

23 3541/1956 (VIII. 22.) MT határozat a belügyi és állambiztonsági szervekről, továbbá a 6000/1975. és 6001/1975. számú MT határozatok, valamint az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről, módszerekről szóló szintén 1/1975-ös MT elnökhelyettesi utasítás voltak a legmagasabb szintű szabályozó normák (eredetileg mindegyik titkos volt).

A korabeli jogszabályok szerint a Belügyminisztérium pártirányítás alatt állt, amelynek információs igényét elégítették ki a különböző hírszerző-elhárító szervek.

A nyílt jogszabályokban megtalálható, a büntetőeljárás keretei között végzett „objektív igazságot” megállapító nyomozati cselekményeken kívül egyéb nyílt és titkos intézkedései, lehetőségei is voltak az állambiztonsági szerveknek és a rendőrségi bűnüldöző hatóságoknak.

Lenin szerint az objektív igazság abszolút és relatív is. Az abszolút igazság nem tartozik a büntetőítélet igazságai körébe, mert nem állapít meg természeti, társadalmi törvényt, tehát a büntetőperben csak relatív igazság állapítható meg.

Király Tibor szerint a gyanú egy statisztikai valószínűség és amennyiben ez a valószínűség meghaladja az 50%-ot, akkor lehet bűncselekmény gyanúját vélelmezni. Szerinte a bíróság feladata a valószínűség bizonyossággá változtatása, aminek módszere a verziók kizárása. Királynál²⁴ már megjelenik az eljárási garanciák nagy szerepe, mert szerinte ezek biztosítják a rendszer megbízhatóságát. Ez a megállapítás már a processzuális igazságosság kérdéskörét taglalja. A szocialista eljárásjog a rendszer ideológiájából (ellentétes ideológia hirdetése állam elleni bűncselekménynek, ellenforradalmi tevékenységnek minősült) fakadóan csak látszólag támogathatta az eljárási igazságosság kérdését. A szocialista büntetőeljárás a megismerés szempontjából döntő előkészítő és tárgyalási szakaszt is alkalmasnak tekintette a valóság objektív megismerésére.

Jól tükrözi a szocialista törvényességet Nyíri Sándor visszaemlékezése is, amely szerint „1975 elején hozzáfogtunk egy átfogó elemzéshez »A népgazdaság rendjét sértő bűncselekmények bűnüldözési tapasztalatai« címmel... A gyakorlatban nem érvényesült az a jogpolitikai elv, hogy alaptalanul senki ellen nem lehet büntetőeljárást indítani. Vizsgálatunk feltárta azt is, hogy azokban az években háromszáz tsz. vezető ellen indult büntető eljárás, s többen börtönbe is kerültek. Feltártuk a szubjektív szemléletet, továbbá azt, hogy az országban a politika több helyen beleavatkozott az igazságszolgáltatás menetébe. Biszku Béla például nem egyszer személyesen adott utasítást a belügyi és ügyészi szerveknek büntetőeljárás megindítására.”²⁵

A szocialista felfogás szerint az előkészítő eljárás, a nyomozás a büntetőeljárás egyik fő szakasza, amely jogi jelentőséggel bír. Az igaz, törvényes és megalapozott ítélet meghozatalának fontos feltételeit az előkészítő eljárás hozza létre, ezért a szocialista büntetőeljárásban megnőtt az előkészítő eljárás jelentősége. Az előkészítő eljárás legfontosabb feladata a bizonyítás megfelelő (objektív igazság feltárása és bizonyítása) teljesítése lett. Már a nyomozás során az objektív igazságot kellett megállapítani és ezzel a bírósági eljárást megfelelően előkészíteni (nem elegendő a formális igazság). Ennek elérése érdekében minden, a nyomozóhatóság rendelkezésére álló törvényben és titkos rendelkezésekben alkalmazott lehetőség megengedett volt külső kontroll nélkül.

24 KIRÁLY 1972

25 NYÍRI 2012, 42.

„A szocialista felfogás számára elfogadhatatlanok azok a konstrukciók, amelyek szerint az előzetes vizsgálatot bírák vagy bírósági vizsgálók folytatják le. Ezek ugyanis áldemokratikus koncepciók, amelyek a vizsgálatnak a nyomozással történő szembeállításán alapulnak, a vizsgálati és bírósági intézmények funkcióinak összekeveréséhez vezetnek, és nem biztosítják a bűnügyek kivizsgálásának törvényességét és megfelelő minőségét.”²⁶ Valójában a polgári „burzsoá” eljárásban a tisztességes eljárás, az érintett jogainak érvényesülése biztosítékként ügyészt és bírót alkalmaztak már a nyomozás, felderítés szakaszában.

Az állambiztonsági szervek állam elleni és politikai jellegű bűncselekmények megelőzését szolgáló operatív tevékenységének értelmezésére és gyakorlatára vonatkozó, a Magyar Népköztársaság belügyminiszter-helyettesének 1/1978. számú elvi állásfoglalása megkülönböztette az úgynevezett *általános jellegű megelőzést és a konkrét megelőzést*.

Az általános jellegű megelőzés a bűnözésnek mint társadalmi jelenségnek a visszaszorítását célozta.

A konkrét megelőzés az érintett személyekre irányuló közvetlen vagy közvetett ráhatás, amely a bűnös szándéknak, a cselekmény kifejlődésének vagy elkövetésének megakadályozását, illetve a cselekménnyel veszélyeztetett személyek védelmét szolgálja.

A konkrét megelőzés az állambiztonsági szervek munkáját szabályozó 0010/1973. számú Magyar Népköztársaság belügyminiszteri parancs alapján *előzetes ellenőrzés és bizalmas nyomozás* keretében, nyílt, titkos és leplezett módon hajtható végre azokkal szemben, akik a cselekményben érintettek, és ezért valamilyen mértékben elmarasztalhatók. A konkrét megelőzés formái az alábbiak voltak: *megelőzés, akadályozás, korlátozás, operatív megszakítás*. A 0010/1973-as parancs szerint a *megelőzés* a társadalomra veszélyes magatartás ellenintézkedésekkel történő meggátlása. Az *akadályozás, korlátozás* a valamilyen mértékben *már megvalósult bűncselekmény ellenintézkedésekkel történő gátlása*, ha valamely adott körülmény miatt az ellenséges magatartás megszakítására nincs lehetőség (például hírszerző diplomaták tevékenységének korlátozása). Az *operatív megszakítás* a bűncselekmény gyanúját kimerítő magatartás ellenintézkedésekkel történő megszüntetése büntetőeljáráson kívül. Erre az intézkedésre akkor kerülhetett sor, ha operatív vagy jogi erejű bizonyítékok támasztották alá a gyanút. (Ezek az intézkedések a nemzetbiztonsági támadólagos elhárítás eszközrendszerét képezik jelenleg is.)

A rendőrség az állambiztonsági feladatok felderítéséhez hasonló, a leplezett, konspirált módon végrehajtott bűncselekmények feltárását, megállapítását szolgáló tevékenységét az előzetes ellenőrzés és bizalmas nyomozáshoz képest operatív adatgyűjtés és operatív feldolgozás elnevezésű eljárási keretek között folytatta. A Magyar Népköztársaság belügyminiszter-helyettesének 003.számú parancsa,²⁷ azaz „A rendőrség

26 ZSOGIN–FATKULIN 1964, 33.

27 *A Magyar Népköztársaság belügyminiszter-helyettesének 003. számú parancsa*. Budapest, 1965. március 2. 3.

bűnügyi operatív felderítő munkájának szabályzata” előírta, hogy „[a] rendőrség a bűnözés elleni harcban intézkedéseket foganatosít a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és felderítése érdekében”. A szabályzat szerint: „E rendelkezésből következik, hogy a rendőrség ilyen irányú tevékenysége nem korlátozódhat csak a büntető eljárásra. Az eredményes bűnüldöző munka megkívánja a büntető eljárás megindítását megelőző időszakban is olyan intézkedések végrehajtását, amelyek a törvényben meghatározott feladatok megoldását biztosítják. Ezen intézkedések között jelentős helyet foglal el a *rendőrség bűnügyi felderítő munkája*.”²⁸

A szabályzat III. fejezet 17. pontja szerint az *operatív adatgyűjtés feladata* a bűnözésre utaló vagy a bűnözéssel kapcsolatba hozható *elsődleges adatok ellenőrzése, további olyan adatok beszerzése, amelyek a büntett előkészületének vagy elkövetésének gyanúját megalapozzák, illetve kizárják*. (Utóbbi speciális nyomozási feladatok helyes szabályozása a büntető eljárásban kívánatos.)

A szabályzat IV. fejezet 30. pontja szerint az *operatív feldolgozás feladata* a *bűncselekmény gyanúja esetén az alapos gyanú megállapítása. Alapos gyanú esetén pedig a bizonyításhoz, illetve a teljes felderítéshez szükséges olyan intézkedések megtétele, amelyek biztosítják a megelőzéshez vagy a büntetőeljárás megindításához, annak eredményes lefolytatásához szükséges adatok megállapítását, jogi erejű bizonyítékként történő felhasználásának lehetőségét*. Az operatív feldolgozás lehetőségeinek ma már egyértelműen a büntetőeljárás részét kell képezniük.

Az operatív bizonyítás során beszerzett adatok, információk, tények nem voltak felhasználhatók a büntetőeljárásban közvetlenül. Az állam elleni és szervezett formájú bűncselekmények felderítése, megelőzése érdekében a büntetőeljárás vizsgálati szakaszt megelőzően végrehajtható volt egy titkos, bizonyítási, vizsgálati szakasz, amely egy *alternatív titkos büntetőeljárás*ként volt felfogható. A vizsgálók a „*titkos büntetőeljárás*” adatai alapján eldöntötték, hogy megindítják-e a büntetőeljárást (realizálják a titkosan beszerzett adatokat), vagy más módon realizálnak, azaz hasznosítják az információkat. Döntöttek továbbá arról, hogy hogyan szerzik be a büntetőeljárás keretei között a „*titkos büntetőeljárás*” által rögzített adatokat, információkat.

A titkos, operatív tevékenységeket szabályozó határozatok, utasítások minősítettek voltak és törvényi szintű szabályozásuk nem volt.

Ebben az időszakban a szocialista büntető eljárásjog és az azt előkészítő titkos eljárások rendszerében a demokratikus országokban kialakított fair eljárás nem alakult ki, nem tudott kialakulni, tekintettel az ideológiai alapon kialakított társadalmi berendezkedésre, amely az egypárti uralmon alapuló diktatórikus kommunista rendszer stabilitását biztosította, és egyben megakadályozott minden, a rendszert gyengítő törekvést, beleértve az igazságszolgáltatást is.

A fair eljáráshoz való jog ma már európai standardnak tekinthető, de az ehhez vezető út hosszúnak tekinthető. A tisztességes eljáráshoz való jog kialakulása egyfajta válasznak tekinthető a nemzetiszocialista és kommunista diktatúra ideológiájában

28 A Magyar Népköztársaság belügyminiszter-helyettesének 003. számú parancsa. 1965, 3.

elsüllyesztett hatalommegosztás elvére. Az Emberi Jogok 1948. évi Egyetemes Nyilatkozata, majd az ENSZ Egyezségokmánya és az Emberi Jogok Európai Egyezménye is megfogalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot. A fenti nemzetközi dokumentumok alapelveinek elfogadásával és a büntető-eljárési jogrendszerekbe való átültetésével a büntetőeljárás alaki szabályainak tisztessége (tisztelik-e az emberi méltóságot, és vannak-e megfelelő fékek, korlátok a jogrendszerben) vizsgálhatóvá vált. Az ítékezés egységessége, következetessége iránti igény egyre jobban megfogalmazódott a demokratikus társadalmakban, és már nem az eljárás produktuma, az ítélet (az anyagi igazságosság) lett a fő mérce, hanem az, hogy az eljárás során betartották-e azokat az önmagukban is értéket képviselő tisztességes eljárásra vonatkozó szabályokat. „A megismerés korlátainak elismerésével átrendeződött az igazság megállapításának követelménye és a büntető igazságszolgáltatásban az azzal rivalizáló értékek és szociális szükségletek egymáshoz való viszonya.”²⁹

A bíróság egy büntetőperben nem tudja garantálni, hogy tartalmilag helyes, igaz döntést (materiális igazság) hoz, de azt igen, hogy az eljárás egésze megfeleljen a tisztességes, esélyegyenlőséget biztosító eljárás követelményeinek. Az alkotmánybíróság határozata szerint: „Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradván valósulhat meg. Az anyagi igazságosság érvényesülésére éppúgy nem biztosít alanyi jogot az Alkotmány, mint ahogy arra sem, hogy egyetlen bírósági ítélet se legyen törvénytörtő. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehozni és az érintett alanyi jogokat garantálni.”³⁰ Ezzel már a rendszerváltás elején lefektette az alkotmánybíróság a tisztességes eljárás alkalmazásának alapjait a büntetőperekben.

„Ehhez kellett a szkepszis, kellett az elmúlt fél évszázad tudományos irányzatai szülte kétségek. Kelltek a modern igazság – és bizonyítási teóriák, amelyek megkérdőjelezzik a jogalkalmazás alapjául szolgáló korrespondencia – elmélet tételét, azt, hogy létezik egy a megismerőtől független világ, amelyről objektív tudást szerezhethünk, mert észleléseink és az azt kiváltó stimulusoknak megfelelnek.”³¹ A bíró jogalkalmazó tevékenysége során sokszor hipotetikus megállapításokat hoz, főleg amikor az alanyi oldali elemeket állapítja meg, ezzel is lehet hangsúlyozni az emberi megismerhetőség határait a büntetőperben. A processzuális igazságosság ellensúlyozhatja a perbeli megismerés fogyatékosságait.

29 BÁRD 2004, 44–50., 47.

30 9/1992 (I.30.) AB határozat.

31 BÁRD 2007, 75.

A bűnüldözési célú felderítés feladatai, szektorai, a titkos információgyűjtésre vonatkozó nézetek – hazai nézetek a rendszerváltástól napjainkig

A rendszerváltást megelőzően, már 1988-ban a Legfőbb Ügyészségen tudományos tanácskozássra került sor *Az önálló ügyészi szervezet munkájának fejlődése és mai szerepe a társadalmi-gazdasági kibontakozásban* címmel. Nyíri Sándor előadásában a rendőrség (beleértve az állambiztonság) titkos felderítő tevékenységét bírálta. „A bűnüldözés a rendőrségnek kettős jellegű tevékenysége. Az egyik a büntetőeljárás törvény szabályai szerint folyó nyomozás, a másik pedig az általános bűnüldözési, elsősorban felderítési és a bűncselekmény elkövetésének gyanúját megalapozó adatok összegyűjtése. Ez utóbbi kívül esik a büntetőeljárás keretein, eszközei és módszerei is eltérőek. A mai felfogás szerint ez az általános bűnüldözési tevékenység kívül esik a jogilag szabályozott hatósági tevékenység körén, annak nincsenek nyílt, törvényes szabályai, következésképpen e fölött ügyészi felügyelet nem érvényesül. Ennek a helyzetnek az indokoltsága kétségbe vonható. Különösen áll ez azokra az esetekre, amikor a törvény szerint a nyílt nyomozással párhuzamosan a bizonyítékok összegyűjtésére a bűnüldözés más módszereivel is dolgoznak. Ez utóbbinak nemcsak az eszközei és eredményei, hanem léte, alkalmazása is eltitkolt még az ügyész előtt is. Fel kell vetni tehát azt a kérdést: meddig lehetséges a mai helyzet fenntartása, s nem kelle-e a kérdést törvényben szabályozni, s az ügyésznek megfelelő felügyeleti eszközöket biztosítani.”³² Az ügyészségi konferencia is bizonyítja, hogy még közvetlenül a rendszerváltás előtt is titkos volt a bűnüldözési és az állambiztonsági titkos információgyűjtő tevékenység végrehajtása, annak eredménye a nyomozás felügyeletét gyakorló ügyészek előtt is. Ezt a tevékenységet az általános vagy megelőző bűnüldözési tevékenység keretén belül titkos, belső utasítások alapján hajtották végre. Azonban az ügyészség már ekkor felvetette a szabályozás nem megfelelő módját és javasolta törvényi szinten történő rendezését.

Kertész Imre már 1989-ben részletesen megvizsgálta³³ az európai, amerikai és izraeli „telefonlehallgatás” és az informátorok alkalmazásának szabályait. Az előbbivel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy a személyiségi jogokat súlyosan korlátozó intézkedéseket csak meghatározott konkrét bűncselekmények esetén, illetve megelőzési célból, külső engedéllyel és megfelelő ellenőrzési kontrollal alkalmazhatják általában. A hazai szabályozás ekkor még a szovjet mintát követte, tehát a külső kontroll és arányosság követelményének lefektetése nem volt megtalálható a titkos eszközökre vonatkozó jogszabályokban sem. Az informátorok alkalmazásának szabályait országonként eltérőnek találta, akiket vagy konkrét ügyekben, vagy általános információszerzési célból alkalmaznak.

Komáromi István a rendszerváltozást követő évben megjelent tudományos írásában arra a megállapításra jutott, hogy „az ügynevezett operatív munka fontos, megvitatandó kérdés, és itt az ideje, hogy egységes rendszerbe foglaljuk, az alapelveit újragondoljuk...

32 NYÍRI 2012, 105.

33 KERTÉSZ 1989, 3–16.

Fontos, hogy az operatív munka általános alapelveinek, törvényszerűségeinek, ismereteinek érvényesnek kell lennie minden területen. A különbségek, a sajátosságok inkább az eltérő körülményekben és az érdeklődési irányokban jelentkeznek. Az operatív alapelvekkel szemben is követelmény, hogy ne egyféle munkára, ne csak a hírszerző, elhárító vagy csak a rendőri munkára legyenek igazak.”³⁴ Ezzel a szerző a bűnüldözési hírszerző munkát egy kategóriába sorolja a titkosszolgálati munkával, amely látszólag valóban hasonló, de elsődleges célja a büntetőeljárás előkészítése. „Az operatív munka egyetemes alapelvei: törvényesség, hatékonyság, megelőzés.” Itt Komáromi nagyon helyesen felismerte, hogy ez a tevékenység csak specialitásaiban különbözik az egyéb nyíltan is végrehajtható nyomozási eljárásoktól, a vezérlő alapelveinek, kontrolljának, eszközrendszere megismerhetőségének ugyanolyannak kell lenni. „A törvények megtartása mellett a rendőrségnek – természetéből fakadóan – szüksége van olyan jogosítványokra, amelyekkel a munkája eredményessége biztosítható, hatékonysága javítható. Gondoljuk csak meg: nagyrészt még a gyanú alapján, annak igazolásáért vagy kizárásáért dolgozunk és közben nem szabad ártatlannak feltételezett embereket nyíltan meghurcolni. A törvényességi alapelv nem működésképtelen, hanem visszaélésre képtelen rendőrséget jelent... Az állampolgári jogokat érintő operatív kérdések – az eddigi »titkos« eszközök – nyilvánosakká válnak alkalmazhatóságuk szempontjából. Ezért szigorú belső és külső rendszerrel kell számolni.” Komáromi cikkében jelzi, hogy az NSZK szakfőiskoláján tanult, ezért az utóbbi, korszakát meghaladó gondolatok feltehetően innen származhatnak.

Bócz Endre a rendszerváltás követően kialakítandó új büntetőeljárás törvény kapcsán tudományos cikkében arra a következtetésre jutott, hogy „a nyomozás értelmezésem szerint a büntetőeljárásban nem szolgálhat más célt, minthogy összegyűjtse azokat az információkat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az ügyész eldöntse, véleménye szerint történt-e büntetendő cselekmény, s ha igen ki követte el azt, mindez bizonyíthatónak ígérkezik-e, s végül, hogy a közérdek indokolja-e az ügy bíróság elé terjesztését”. Ezzel a megállapításával Bócz Endre a polgári bűnvádi perrendtartást újraéledő gondolatvilágát testesíti meg. Az információszerzésről is hasonlóan vélekedik, mint a múlt század elejének büntetőeljárás gondolkodói. „Ha az előkészítő szakaszt – a lényegyet tekintve – a vádemelés kérdésében való döntés megalapozásához szükséges információk felderítésére és összegyűjtésére irányuló tevékenységgel azonosítjuk, nem kerülhetjük el, hogy kitérjünk a bűnüldözés és a büntetőeljárás összefüggéseire is. A bűnüldözés kifejezés a magyar jogi nyelvben több értelemben is használatos. Ezek közül számunkra a rendőri szaknyelv a lényeges, ahol – a »vizsgálati« munkával szembeállítva – azt a bűnügyi szaktevékenységet értik bűnüldözésen, amely egyrészt arra irányul, hogy a hatóság hivatalból a nyomára bukkanjon egyébként fel nem jelentett bűncselekmények, másrészt arra, hogy az ismertté vált bűncselekmények ismeretlen tetteseinek kilétét kiderítsék. Itt ugyanis azzal a ténnyel szembesülünk, hogy a szó köznyelvi értelmében vett »nyomozás« nem redukálható

34 KOMÁROMI 1991, 56–60.

büntetőeljárás jogi úton szabályozott cselekmények összességére.”³⁵ Ezzel Bócz Endre meg is fogalmazza a bűnüldözési felderítés szektorait, azaz a bűnüldözési hírszerzést és a nyomozást támogató speciális, fedett nyomozási tevékenységeket.

Kis László írásában³⁶ a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló, általános vitáig eljutott törvényjavaslatot részletesen elemzi. A törvényjavaslat pozitívumának tekintette a szerző, hogy a széttagolt szabályozás egy törvényben öltene testet. Ez a gondolat valóban megfontolandó, de egyrészt a bűnüldözési felderítést folytató szervezetek eltérő feladatrendszere, tevékenységük specialitásai (például NAV, TEK, ügyészség), másrészt egy önálló szabályozású felderítő tevékenységrendszer kialakítása azt a látszatot kelti, mintha annak nem lenne szerves összefüggése a büntetőeljárással, ezért az egységes szabályozás nem jó megoldás. A szerző zárógondolataiban arra a megállapításra jut, hogy a titkos információgyűjtés eredményének a bizonyítást segítő, felhasználására vonatkozó szabályait a büntetőeljárás törvényben kell rögzíteni. Ezzel teljes mértékben egyetérték.

A bűnüldözési célú felderítés egy átfogó fogalomként értelmezhető, amely minden bűnüldözési szempontból releváns információ feltárását, megszerzését és elemzését, értékelését tartalmazza. Ennek részterületei a bűnüldözési célú hírszerzés (stratégiai és taktikai) és a speciális nyomozási eszközök, tevékenységek.

A *bűnüldözési célú hírszerzést* az alaptörvényben megjelenített bűnüldözési célok érdekében, a bűnüldözési ágazati törvényekben megjelenített feladatszabás alapján végrehajtott a magán- és családi élet, a magánlakás és levelezés tiszteletben tartásához és ehhez szorosan kapcsolódó információs önrendelkezéshez, az információáramlás szabadságához és a személyes adatok védelméhez fűződő jogot is korlátozható, proaktív információszerző tevékenységként jellemezhetjük.

A bűnügyi (bűnüldözési) stratégiai elemzésnek, mint ciklikus körfolyamatnak a kiindulópontja, a hírigények támasztása határozza meg a *bűnüldözési stratégiai hírszerzés irányait*. A *bűnüldözési célú stratégiai hírszerzés* a bűnözés nemzetközi és hazai helyzetében bekövetkezett vagy várhatóan bekövetkező lényegi változások esetében képes a kormányzatot és a bűnüldöző szervek vezetőit a kihívások, kockázatok kezeléséhez, megelőzéséhez szükséges információkkal támogatni. Továbbá a bűnüldözési stratégiai hírszerzés információi támogatni tudják a szükséges taktikai intézkedések, ellenlépések megtervezését és a rendelkezésre álló erőforrások elosztását. Jelenleg a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ tölti be a kormány központi bűnüldözési stratégiai hírszerző és elemző funkcióját. Pontosabban információfúziós központként – az aktuális biztonsági kockázatok, kihívások összetettsége miatt – egyben ellátja a nemzetbiztonsági szolgálatok felé is a kormány hírigény-támasztó és az együttműködő szervek közötti összekötő csatorna, valamint tájékoztató funkcióját is.

35 Bócz 1991, 7–8.

36 Kis 2008, 46–59.

A taktikai bűnüldözési hírszerzés során a bűnüldöző szervek a bűnüldözési felderítés eredményes végrehajtása érdekében együttműködő személyeket, fedett személyeket (titkos megbízott), fedett nyomozókat választanak ki és foglalkoztatnak, amely önmagában egyfajta „titkos” információgyűjtést igényel. A titkosság itt az érintettek biztonságát garantálja, az alkalmazott titkos tevékenységek egy része a tudtunkal történik. Az együttműködők kiválasztása, tanulmányozása, ellenőrzése és védelme érdekében – az egyes, konkrét bűncselekmények későbbi felderítését elősegítően – a rendészeti feladatokat ellátó szervek bűncselekmény gyanúja nélkül, biztonsági, ellenőrzési feladatokat hajtanak végre a titkos információgyűjtés lehetőségrendszerének az igénybevételével, de kizárólag a saját hatáskörükben igénybe vehető titkos módszerek segítségével, tehát alkotmányos alapjogokat érintő módszereket nem alkalmazhatnak. Az együttműködő személyek, fedett és fedésben lévő hivatásos állományú nyomozók bűnüldözési hírszerző tevékenysége célirányosan történhet, de ez nem azt jelenti, hogy csak konkrét bűncselekmények felderítéséhez kötődően, hiszen alapvető bűnüldözési cél a bűnözők módszereinek, szervezetségüknek, szervezett bűnözői csoportok felépítésének, működésének feltérképezése a közrend, közbiztonság fenntartása, bűncselekmények megelőzése, megakadályozása érdekében. Ezek az alkotmányos célok összhangban vannak az emberi jogok megengedett korlátozási lehetőségeivel.

A bűnüldözési feladatok egy része személyvédelmet, rendezvények, események biztonságát is garantálja, amelyek során titkos információgyűjtési feladatokat hajthatnak végre konkrét bűncselekmény gyanúoka nélkül. Ezen tevékenységek megjeleníthetők egy ágazati szintű törvényben. Elsősorban a rendvédelmi szervek központi, illetve területi szintű szerveinél a nemzetközi kötelezettségvállalásaink, európai uniós jogi aktusok, illetve hazai bűnüldözési célok érvényesítése érdekében igényként jelentkeznek a hazai és nemzetközi bünszervezetek beazonosítása, bűnözői tevékenységük felderítése, bomlasztása, amely személy és csoportorientált jellegű felderítő és értékelő-elemző tevékenységet igényel elsősorban. Ezek a bűnüldözési feladatok nem kötődhetnek konkrét, folyamatban lévő bűncselekményekhez. Ilyen a korábbi bűncselekményekkel, nemzetközi trendekkel, nemzetközi „bűnözői vállalkozások” vizsgálatával kapcsolatban beszerzett adatok értékelése-elemzése, stratégiai és operatív műveletek megtervezése. A konkrét gyanú alapján történő intézkedések bevezetése, fedett nyomozó alkalmazása, együttműködő személyek bűnözői csoportba történő bevezetése már szigorúan a büntető törvénykönyvi tényállások alapján, ügyészégi engedéllyel folyhat, amely esetekben már a szervezethez való tartozás, illetve egyéb előkészületi jellegű magatartások is büntetendők.

Speciális fedett nyomozási eszközök, tevékenységek az Európai Unió tagállamaiban

Az egyre kifinomultabb és szervezettebb módszerekkel elkövetett súlyos és szervezett bűnözés elleni hatékony, de egyben törvényes fellépés eszközeként az elmúlt

15-20 évben az Európai Unió tagállamaiban is elterjedt a hírszerzésalapú rendszet során alkalmazott proaktív természetű fedett és gyakran kényszerítő jellegű (intruzív) nyomozási módszerek alkalmazása.³⁷

Az Európai Unió tagállamaiban alkalmazható speciális (fedett) nyomozati tevékenységek felmérése érdekében 2015 elején kutatómunkát végeztem az ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központhoz tartozó Europol Magyar Összekötő Irodán keresztül. A kérdőív a konkrét gyanú megállapítása előtti és a büntetőeljárás során alkalmazható speciális nyomozati tevékenységek végrehajtásának és azok alkalmazásának aktuális jogszabályi hátterét kutatta. A kérdőívre érkezett 11 tagállami válasz feldolgozása alapján, a megjelölt jogszabályhelyek összehasonlító elemzését, továbbá a tagállami büntetőeljárás és rendőrségi törvények releváns részeinek összehasonlítását végeztem el. A tagállami szabályozás minél szélesebb körű megismerése érdekében a wiesbadeni magyar rendőrségi összekötőn keresztül feltártam németországi speciális nyomozási lehetőségeket, valamint a francia és román gyakorlatot is bemutatom a büntetőeljárás alapján.³⁸ A tagállami jogrendszerek nyomozati gyakorlatának összehasonlítása alapján megállapítottam, hogy minden tagállamban jelentkeznek olyan feladatok, amelyek általában a rendőrségi törvényben vannak meghatározva, és más karakterisztikájúak, mint a formális büntetőeljárás keretei között végrehajtható feladatok. Ezek tipikusan a tagállami törvényekben katalogizáltan meghatározott bűncselekmények megelőzése, felderítése, elkövetőik beazonosítása, amely a büntetőeljárás elrendelését megelőző „előstádiumnak” tekinthető nyomozás során valósítható meg. Ennek a tevékenységnek a rendeltetése a kezdeti információk ellenőrzése, pontosítása, további információk, esetleg bizonyítékok beszerzése. Tagállamonként eltérő, hogy melyik törvény szabályozza, és hova helyezi el ennek keretét. Finnországban külön előnyomozó egységeket jelölnek ki, akik a rendőrségi és kényszerintézkedésekről szóló törvény alapján, az ügyész értesítésével hajtják végre feladatainkat. Hollandiában a büntetőeljárás törvény szabályozza felfedező nyomozásként a bűncselekmények megelőzését, felfedezését szolgáló cselekmény- vagy személy-, csoportalapú előzetes nyomozásokat. Továbbá a holland büntetőeljárás eltérő nyomozati lehetőségeket engedélyez a súlyos, szervezett bűnelkövetés elleni tevékenységek felderítése során, hasonlóan a francia büntetőeljáráshoz, ahol annak külön fejezete foglalkozik a szervezett bűnözés elleni fellépés speciális nyomozati módszereivel. Romániában az ügyészség speciális antikorrupciós vagy szervezett bűnözés elleni egységei irányítják az ilyen jellegű nyomozásokat. Litvániában külön bűnügyi hírszerzési törvény és a büntetőeljárás törvény szabályozza az előzetes speciális nyomozati feladatokat. Lengyelországban a rendőrségi törvény alapján bűncselekmények megelőzése, felderítése érdekében előzetes nyomozást és műveleti ellenőrzést lehet végrehajtani. Szlovákiában a rendőrségi törvény alapján hasonló célból nyomozati műveleti tevékenység elnevezés alatt lehet a speciális nyomozati tevékenységeket folytatni. Horvátországban a legújabb büntetőeljárás reform jegyében a büntetőeljárás részévé tették az előzetes nyomozást,

37 *Deployment of special investigative means*. 2013, 7.

38 NYESTE 2016, 16–43.

azzal hogy megkülönböztették a büntetőeljárás informális és formális megindítását. Az előnyomozás során az ügyész nem hoz formálisan döntést annak megkezdéséről, csak a beszerzett eredmény alapján indítja meg formálisan is az eljárást a gyanúsított egyidejű értesítésével és a beszerzett bizonyítékok közlésével. Németországban csak veszélyelhárító típusú, illetve korlátozott eszköztárú előnyomozási tevékenység végezhető a büntetőeljárás formális megindítását megelőzően. Megállapítható, hogy nagyjából hasonló speciális, fedett eszköztárat használnak a tagállamok, és az alkalmazásukhoz speciális ismeretek, taktikák belső használatú információk kapcsolódnak. A kutatás során megvizsgált összes tagállami szabályozásban csak abban az esetben kerülhet sor speciális, fedett nyomozási tevékenységekre, ha az konkrétan, törvényben meghatározott bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása érdekében szükséges, és arányos az elérendő céllal. Az „előnyomozási tevékenységek” és azok során beszerzett eredmény minden megvizsgált tagállamban ügyészségi engedélyezés vagy felügyelet, illetve irányítás alatt áll (Lengyelországban és Horvátországban a közterületen történő megfigyelés kivétel). Az emberi hírszerzés alkalmazása alapvetően rendőrségi engedélyezésű maradt (Németország kivétel, ott ügyészi engedélyű bevonás szükséges). Néhány tagállamban a súlyos, szervezett vagy bűnszervezetben elkövetett bűnözés, terrorizmus elleni fellépéséhez biztosítanak többletjogosítványokat a nyomozások során, vagy speciális ügyészi szervezet vezet ezeket az előnyomozásokat, nyomozásokat.

Az Európai Unió Tanácsa belgrádi vagyonszűrésprojektfé keretében fel dolgozta a speciális, fedett nyomozási tevékenységek alkalmazására vonatkozó fontosabb európai szabályokat, és ennek során megállapította, hogy bizonyos jellegű bűncselekmények (például korrupció, vesztegetés, gazdasági jellegű bűncselekmények) esetében sokszor nincs is más lehetőség a bűncselekmény felderítésére és bizonyítására csak speciális, fedett nyomozási módszerekkel.

Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió tagállamainak bíróságai is elfogadták, hogy a rendészeti szervek felderítéseik, nyomozásaik során alkalmazhatnak fedett, kényszerítő jellegű nyomozási tevékenységeket, igazodva az elkövetett bűncselekmények jellegéhez és betartva a szükségesség-arányosság követelményét.

Az eltelt két évtized alatt a speciális, fedett nyomozási eszközök, tevékenységek szabályozásának jogi és taktikai alapjai kidolgozásra kerültek.

A fedett nyomozási tevékenységeknek különféle jogi keretei lehetnek. Az Európai Unióban a speciális, fedett nyomozási tevékenységek rendőri vezetői engedélyezéshez, ügyészi és bírósági engedélyeztetéshez kötöttek lehetnek az állampolgári jogok korlátozásának szintjével megegyezően. Az Európai Unió Tanácsának belgrádi szakdokumentuma³⁹ a második fejezetben részletesen foglalkozik az Európai Unióban és a szakmában is közös, elfogadott fogalomként nevezett speciális, különleges nyomozási eszközök (*Special Investigative Means, SIM*) fogalmával és eszköztárával. „SIM alatt azokat a speciális eszközöket, módszereket értjük, amelyek segítségével fedett módon, az érintett tudta nélkül szerezhetőek be bizonyítékok vagy információk,

39 *Deployment of special investigative means*. 2013.

elemzett információk. Alkalmazásuk kivétel nélkül az állampolgári jogok különböző mértékű sérelmével jár, amely jogosságának az igazolása az alkalmazó nyomozó hatóság vagy igazságszolgáltatási hatóság felelőssége.”⁴⁰

Hasonlóan fogalmazza meg az Európai Unió ajánlása⁴¹ is a speciális nyomozási eszközök fogalmát: „Speciális nyomozási eszközökön azokat a technikákat kell érteni, amelyeket az arra feljogosított hatóságok alkalmaznak súlyos bűncselekmények és elkövetők felderítése és nyomozása során abból a célból, hogy az érintett tudta nélkül információkat szerezzenek.” Az Európai Unió Tanácsának magyaráló jelentése szerint arra jogosult hatóságok alatt a *tagállamok igazságszolgáltatási, bünvádi eljárási és nyomozóhatóságai érthetők*. A magyar nemzetbiztonsági rendszer polgári titkoszolgálatai, még szolgáltató jellegük esetében sem értendők ebbe a körbe. A speciális nyomozási eszközök használatának az ajánlás magyarázata szerint bűncselekményekkel kell kapcsolatban állniuk, ezzel megkülönböztetve a nemzetbiztonsági jellegű tevékenységektől. A tagállamoknak a jogosult hatóságok részére megfelelő technikai, humán és anyagi erőforrásokat és folyamatos képzést kell biztosítaniuk a speciális, különleges eszközök használata során. Az Európai Unió Tanácsának legújabb bűnüldözési adatvédelmi irányelvének⁴² 14. szakasza szerint is az irányelv nem alkalmazható a nemzetbiztonsággal kapcsolatos tevékenységekre, és 3. cikkében meghatározza az illetékes hatóság fogalmát is: „Olyan közhatalmi szerv, amely hatáskörrel rendelkezik a bűncselekmények megelőzésére, nyomozására, felderítésére vagy üldözésére, illetve büntetőjogi szankciók végrehajtására, beleértve a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel szembeni védelmet és e veszélyek megelőzését, vagy bármely egyéb, olyan közfeladatot ellátó szerv vagy szervezet, amely a nemzeti jog alapján hatósági feladatokat lát el és közhatalmi jogosítványokat gyakorol a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése vagy üldözése, illetve büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából, beleértve a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel szembeni védelmet és e veszélyek megelőzését.”

A fenti ajánlás és irányelv értelmében a bűnüldözési adatkezelések során nem tekinthetők illetékes hatóságnak és adatkezelőnek a nemzetbiztonsági szolgálatok, illetve esetleges adatkezelésük esetében a bűnüldöző hatóságok adatkezeléseire és ellenőrzésére vonatkozó szabályoknak kell megfelelniük. A súlyos bűncselekmény fogalmát szándékosan nem akarta megfogalmazni az ajánlás, ezzel a tagállamok nemzeti jogára hagyva annak értelmezését, de irányelvként megfogalmazta az ENSZ nem-

40 *Deployment of special investigative means*. 2013, 12–13.

41 Recommendation Rec (2005) 10 of the committee of Ministers to member states on „special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism.

42 A Tanács 5/2016 álláspontja első olvasatban a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, üldözése vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/1997/JHA tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv elfogadása céljából. Brüsszel, 2016. április 6.

zetközi szervezett bűnözés elleni egyezményének⁴³ 2. b) pontjában meghatározott súlyos bűncselekmény értelmezést. Eszerint a 4 éves vagy ennél súlyosabb szabadságvesztés büntetési tétellel fenyegetett bűncselekményeket kell súlyos bűncselekmények alatt érteni. Az ajánlás szerint a szervezett bűnözéssel kapcsolatos bűncselekmények és a terrorizmus a súlyos bűncselekmények közé tartozik. Az ajánlás szerint speciális nyomozási eszközöket akkor alkalmazhatnak az arra jogosult hatóságok, ha „elegendő okkal feltételezhető, hogy súlyos bűncselekményt követtek el vagy megkíséreltek, illetve megkísérelnek, egy vagy több meghatározott személy vagy egy még nem ismert személy vagy csoport által”.

Az Európai Bizottság Migrációügy és Uniós Belügyek Főigazgatósága által készített jelentés⁴⁴ alapján a speciális nyomozási eszközök, technikákat két részre lehet osztani: az egyik részük az úgynevezett „jogi eszközök”, amelyek az igazságszolgáltatás területéhez tartoznak (például tanúvédelem), a másik a „nyomozási eszközök”, amelyeket a rendészet alkalmazza műveletei során. A jelentés nyolc speciális nyomozási eszközt azonosított be és vizsgált meg:

- Technikai vagy elektronikus kommunikáció-ellenőrzés (interception of communication): telefonlehallgatás; távközlési adatok; helymeghatározás megszerzése; távközlési eszközök; számítógép távoli észrevétlen elérése; mobil- és rádiófrekvenciát azonosító eszközök; számítógépes, internetes adatállományt ellenőrző eszközök. Ezeket súlyosabb bűncselekmények felderítésére és általában maximum 6 hónap időtartamra alkalmazzák.
- A felderítés, megfigyelés, ellenőrzés (surveillance tevékenység) nem egységesen értelmezett a tagállamokban. Vannak olyan tagállamok, amelyek megkülönböztetnek technikai eszközökkel végrehajtott megfigyelést, felderítést és technikai eszköz használata nélkül (Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Luxemburg), más tagállamok rövid vagy hosszú időtartamú megfigyelést, felderítést különböztetnek meg, illetve különbséget tesznek igazságügyi engedélyhez kötött vagy anélkül folytatható tevékenységek között. Ennek tágabb fogalomkörébe sorolhatók a következők: minták fedett módon való összegyűjtése, vizsgálata; áru fedett módon való kicserélése; videó- és fényképfelvételek fedett módon való készítése; rejtett hang- vagy képrögzítő alkalmazása; testre szerelt rejtett eszközökkel, nyomkövető, retinaszkener (például repülőtereken) vagy hőkamerás eszközökkel végzett megfigyelés.
- A fedett nyomozó tevékenységei, nyomozása (covert investigations) alatt az alábbi nyomozási tevékenységeket értik Európában: beépülés, álvásárlás, ellenőrzött szállításban részvétel.⁴⁵ A hatóság – kiletét fedőokmányok segítségével leplező – kiképzett tagja vagy civil együttműködő személy hatja végre. A fedett nyomozás összefoglaló névvel jelzett tevékenység, a különleges eszközök,

43 2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről.

44 DI NICOLA–GOUNEV–LEVI–RUBIN 2014.

45 DI NICOLA–GOUNEV–LEVI–RUBIN 2014, 266.

tevékenység körébe tartozó olyan komplex tevékenység, amely egyben a fedett nyomozó/együttműködő kiválasztását, tanulmányozását, bevonását, képzését, működtetését (háttértámogatás) is jelenti. A fedett nyomozók alkalmazásának három típusa van: 1. általános, szisztematikus információgyűjtés meghatározott bűncselekmények felderítése érdekében, 2. álvásárlás típusú rövid távú műveletek végrehajtása, 3. hosszú távú, bünszervezetbe beépülés.

- Ellenőrzött szállítás (controlled deliveries), nemzetközi együttműködés keretében, bűncselekmények felderítése érdekében az érintett államok az illetékes hatóságok felügyeletével megengedik, hogy területükre be-, át- vagy kivigyenek bűncselekménnyel összefüggésbe hozható szállítmányokat, az elkövetők és a szállítási útvonalak beazonosítása érdekében.
- Együttműködők foglalkoztatása (informants). Az Europol meghatározása alapján: „informátor az a személy, aki bizalmasság garantálása ellenében olyan információkat, belső tudást ad át vagy segítséget nyújt az illetékes rendvédelmi szerveknek, illetve titkosszolgálatoknak, amelyek bűncselekmények felderítését, nyomozását és terrorcselekmények felderítését segítik elő”.⁴⁶ Az informátorok működtetésének két nagy csoportja alakult ki az EU-ban, amelyeket gyakran párhuzamosan is alkalmaznak egy-egy tagállamban (például Magyarországon is). Az egyik csoportba tartoznak az Europol által kidolgozott és támogatott, az informátorokat egy arra kijelölt, speciális egység általi foglalkoztatása (például NNI Felderítő Osztály), a másik modell a hagyományos, amely szerint bármely rendészeti szerv nyomozója saját maga választja ki, tanulmányozza és vonja be a saját informátorait. Utóbbi esetben az informátorok és a kapcsolattartás ellenőrzése, felügyelete csak időszakos.
- Közös nyomozócsoportok (joint investigation teams): bírók, ügyészek, nyomozóhatóságok tagjaiból határozott időre létrehozott csoportja, amelyet speciális nyomozási célból írásbeli megállapodás alapján hoztak létre két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények nyomozása érdekében.
- Tanúvédelem (witness protection) körébe tartozik a tanúvédelmi program végrehajtása, amelyet a követelményeknek megfelelő védett „tanúkkal” szemben lehet alkalmazni.
- A „forró nyomon üldözés” (hot pursuit) az egyik tagállamban bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy üldözését teszi lehetővé a határon átnyúlóan az elfogása érdekében.

A jelentés alapján a tagállamok a leggyakrabban a technikai és az elektronikus kommunikáció ellenőrzését alkalmazzák, ezt követik az egyéb felderítési, megfigyelési eszközök, majd az együttműködők alkalmazása, utána a fedett nyomozó alkalmazása, ellenőrzött szállítások, tanúvédelem, közös nyomozócsoportok és a „forró nyomon üldözés” típusú intézkedések állnak.

⁴⁶ *Europol's Permanent Working Group on Informant Handling*. 2012.

Az intézkedések hasznosságát tekintve első helyen áll, nagyon hasznos speciális nyomozási eszközként a technikai és elektronikus kommunikáció-ellenőrzés, ezt követi az egyéb felderítő, megfigyelő eszközök, és az együttműködők alkalmazása, utána szintén nagyon hasznos a közös nyomozócsoportok alkalmazása, majd hasznos a fedett nyomozó alkalmazása, ellenőrzött szállítások, tanúvédelem és a sort a „forró nyomon üldözés” intézkedések zárják esetfüggő hasznossággal.⁴⁷ A fentiek alapján az intézkedések „rangsorában” egyedül a közös nyomozócsoportok kerültek előrébb hasznosságuk megítélését tekintve.

Speciális, fedett nyomozási tevékenységeket abban az esetben lehet alkalmazni az Európai Unióban, ha:

- elérhető, megismerhető nemzeti jogszabályi felhatalmazás van;
- megfelelő engedélyeztetési és ellenőrzési eljárás van;
- alkalmazása szükséges és arányos.⁴⁸

Az alkalmazás alapelvei⁴⁹ a célszerűség, arányosság (bűncselekmény súlyával és a lehető legkisebb korlátozással), és utolsó alapelvként az alkalmazási feltétel, „küszöbérték” alatt értik valamely bűncselekménnyel való kapcsolatot. Ez azonban nem zárja ki a közbiztonsági veszélyhelyzet megelőzését, elhárítását szolgáló intézkedéseket (például személyvédelem) az adatvédelmi irányelvvel összhangban.

Az Európai Bizottság Migrációügy és Uniók Belügyek Főigazgatósága által készített jelentés részletezi a határon átnyúló speciális nyomozási eszközök, technikák jövőbeli kihívásait. Ezek közé tartozik többek között az eltérő tagállami jogrendszerek miatt az alkalmazási feltételként előírt bűncselekmény-kategóriák eltérései, az alkalmazhatóság időbeli eltérései, anyagi források hiánya, eltérő technikai (például frekvencia, GPS) lehetőségek, adminisztratív nehézségek, bonyolult ügyintézés, bizalomhiány érzékeny információk megosztásakor. Ezen problémák áthidalása, az intézkedések egyszerűsítése a jelen és a jövő egyértelmű kihívásai.

A speciális, fedett nyomozási eszközök alkalmazási szabályainak összhangban kell állniuk az Emberi Jogok Európai Egyezményének⁵⁰ 6. és 8. cikkében foglaltakkal, azaz a fair eljárás (tisztességes tárgyaláshoz, magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) követelményeivel. A speciális, fedett nyomozási eszközök szükségképpen érinthetnek vétlen személyeket is, ez nem akadály a alkalmazásuknak, de be kell tartani az adatvédelmi rendelkezéseket. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján az állampolgári jogokat korlátozó intézkedéseknek a nemzeti jogban pontosan meghatározottnak és megismerhetőnek kell lennie.

A bűnüldözési célú titkos információgyűjtési lehetőségek jogi szabályozottságának és közjogi szemléletbeli fejlődésének rövid áttekintése rámutat arra, hogy az Európai

47 *Europol's Permanent Working Group on Informant Handling*. 2012, 226.

48 *Deployment of special investigative means*. 2013, 13.

49 DI NICOLA–GOUNEV–LEVI–RUBIN 2014, 243.

50 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

Unió tagállamaiban az emberi jogok jelentős korlátozására alkalmas hatósági lehetőségek ma már jól szabályozottak, ugyanakkor a hazai szabályozás jelenleg még átalakulóban van.

Felhasznált irodalom

- BÁRD Károly (2004): Igazság, igazságosság és tisztességes eljárás. *Fundamentum*, 8. évf. 1. sz. 44–50.
- BÁRD Károly (2007): *Emberi jogok és a büntető igazságszolgáltatás Európában*. Közlönykiadó.
- BÓCZ Endre (1991): Milyen legyen a büntetőeljárás?. *Rendészeti Szemle*, 29. évf. 7. sz.
- CONCHA Győző (1905): *Politika*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalat.
- Deployment of special investigative means*. (2013) Belgrade, Council of Europe Office in Belgrade.
- DI NICOLA, Andrea – GOUNEV, Philip – LEVI, Michael – RUBIN, Jennifer (2014): *Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime*. Final report, Brussel.
- Europol's Permanent Working Group on Informant Handling*. (2012) Europol.
- FEKETE Gyula (1877): A titkos rendészet jelentősége és szervezetéről. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 43. sz. 333–335.
- FINSZTER Géza (1980): Az alapos gyanú kriminalisztikai fogalma. *Belügyi Szemle*, 18. évf. 9. sz. 18–25.
- KERTÉSZ Imre (1989): Rendőrség, rendőrállam, jogállam II. rész. *Belügyi Szemle*, 27. évf. 11. sz.
- KIS László (2008): A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló T/4192. számú törvényjavaslatról. *Rendészeti Szemle*, 56. évf. 10. sz. 46–59.
- KIRÁLY Tibor (1972): *Büntetőítélet a jog határán*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KOMÁROMI István (1991): Az operatív munka alapelvei. *Rendészeti Szemle*, 29. évf. 2. sz. 56–60.
- KORINEK László (2014): Rendszerváltozás a belügyben. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Rendészettudományi gondolatok*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Kiadó.
- MAGYAR István (1900): *A bűnügyi nyomozás tárgyában a nyomozó rendőri hatóságok és közegek részére 130,000/99. B.M. számú körrendelettel kiadott utasítás magyarázata*. Budapest.
- MISKOLCZY Ágost – PINCZÉS Zoltán (1937): *A magyar büntetőjog gyakorlati kézikönyve a m.kir. Csenedőrség számára*. Budapest, Stádium Sajtóvállalat.
- NYESTE Péter (2016): Speciális nyomozási tevékenységek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 64. évf. 3. sz. 16–43.
- NYÍRI Sándor (2012): *A múlt mindig velünk van*. Nyíregyháza, Ardlea Könyvkiadó.
- PAVLICEK, Josip – GLUSCIC, Stjepan (2014): *Preliminary investigation according to the Croatian Criminal Procedure Act*. Ohrid, International Scientific Conference. Forrás: www.criminalisticassociation.org/Dokumenti/PRELIMINARY_INVESTIGATION_2014612145958.pdf (2018. 04. 05.)
- PETROVICS László (1884): *Közrendészeti tudomány és magyar rendőri gyakorlat*. Budapest.
- SALLAI János (2015): Tomcsányi Móric rendészeti rendszere. *Magyar Rendészet*, 15. évf. 4. sz. 111–116.
- SZOMOR Sándor (2011): *Jubileumi emlékalbum a 125 éve megalakult Budapesti Detektívtestület tiszteletére*. Budapest, ORFK.
- ZSOGIN, N. V. – FATKULIN, F. N. (1964): *Predvaritel'noe szledsztvie v szovetszkom ugolovnom processze*. Moszkva, Juridiceszkaja Literatura.

Jogforrások

- 1/1975-ös MT elnökhelyettesi utasítás az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről, módszerekről.
1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről.
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.
2006. évi CI. törvény az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény kihirdetéséről.
- 3541/1956 (VIII. 22.) MT határozat a belügyi és állambiztonsági szervekről.
- 5418/16 A Tanács álláspontja első olvasatban a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, üldözése vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/1997/JHA tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv elfogadása céljából, Brüsszel, 2016. április 6.
- 6000/1975. és 6001/1975. számú MT határozat az állambiztonsági és katonai hírszerzési feladatokról.
- 9/1992 (I.30.) AB határozat.
- A Magyar Népköztársaság belügyminiszter-helyettesének 003. számú parancsa, Budapest, 1965. március 2-án.
- Recommendation Rec (2005) 10 of the committee of Ministers to member states on „special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism.

