

**Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

Hetesy Zsolt

A TITKOS FELDERÍTÉS

Doktori értekezés

Témavezető

**Prof.Dr.Finszter Géza
az MTA doktora**

Pécs, 2011

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS	4
1.1. A titkos felderítés, mint különleges állami eszköz	4
1.2. Az értekezés célja, a kutatás módszerei.....	6
1.3. A titkos felderítés értelmezése	8
1.4. A titkos felderítés céljai és szervezetrendszere	9
II. A NEMZETBIZTONSÁGI SZFÉRA	11
2.1. Nemzetbiztonsági tevékenység	12
2.1.1. A nemzetbiztonsági támogató tevékenység	13
2.1.2. Nemzetbiztonsági védelmi tevékenység	14
2.1.2.1. Funkcionális védelmi tevékenység	14
2.1.2.2. Objektumvédelmi tevékenység.....	15
2.1.3. Nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett bünfelderítési tevékenység.....	16
2.1.4. Egyéb nemzetbiztonsági feladatok	18
2.2. Következtetések.....	18
III. A NEMZETBIZTONSÁGI SZERVEZETRENDSZER DINAMIKÁJA	20
3.1. A reform, mint az egyes államcélok elérését szolgáló program.....	20
3.2. Reformelképzelések 1990-től 2010-ig.....	21
3.3. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer irányításának megváltozása 2010-ben.....	25
3.4. A megosztott irányítás jogi kereteinek kialakítása.....	27
3.5. A nemzetbiztonsági tevékenység megosztott irányításának következményei	29
3.5.1. Szakpolitikai feladatok	30
3.5.2. Szakmai feladatok	32
3.6. A belügyminiszteri irányítás hatása az AH-ra és az NBSZ-re	33
3.7. A nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése az új irányítási rendben	34
IV. JAVASLATOK A NEMZETBIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉG ÖSSZEHANGOLÁSÁRA	36
4.1. Nemzetközi kitekintés	36
4.2. Lehetséges reformintézkedések.....	42
4.2.1. Szervezet-összevonás, irányítási struktúra egyszerűsítése.....	42
4.2.2. Koordinációs mechanizmusok.....	43

V. A BÜNYLDÖZÉSI SZFÉRA	47
5.1. A bűnyldöző szervek	47
5.2. Az ügyészség	48
5.3. A bűnyldöző szervek és az ügyészség bűnyldözési tevékenysége	48
5.3.1. A bűnyldözési (rendészeti, bűnygyi) cél	49
5.3.2. A rendészeti és bűnygyi cél további pontosítása	51
5.3.3. Egy lehetséges alternatíva: bűnyfelderítési és igazságszolgáltatási cél	52
VI. A BÜNYLDÖZÉSI SZERVEZETRENDSZER DINAMIKÁJA.....	54
6.1. A bűnyldözési szervezetrendszer változása 2010-ben	54
6.1.1. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrehozása	54
6.1.2. A Terrorelhárítási Központ létrehozása	55
6.1.3. A Nemzeti Védelmi Szolgálat létrehozása	59
6.2. Következtetések és javaslatok	63
VII. A TITKOS FELDERÍTŐ TEVÉKENYSÉG	68
7.1. A titkos felderítés módja: eszközök és módszerek.....	68
7.2. A titkos felderítés eszközeinek csoportosítása	69
7.3. Engedélyezők a külső engedélyköteles eszközök esetében	70
7.4. Az eszközök alkalmazása a különböző eljárásokban	71
7.5. Külső engedélyköteles eszközök.....	72
7.6. Belső engedélyköteles eszközök.....	74
7.7. Következtetések és javaslatok	80
VIII. AZ ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA	84
8.1 Az eszközalkalmazás által korlátozott alapjogok.....	85
8.2. Az alkotmányos jogkorlátozás jogalkotási követelményei.....	85
8.2.1. Belső jogi bázis.....	86
8.2.2. Hozzáférhetőség.....	88
8.2.3. Legitim cél.....	88
8.2.4. Előreláthatóság.....	89
IX. A JOGKORLÁTOZÁS KONKRÉT CÉLJAI.....	91
9.1. A bűnyldözési eszközalkalmazás céljai	91
9.2. A bűnyldözési célú külső engedélyköteles eszközalkalmazás feltételrendszere	95
9.2.1. A külső engedélyköteles eszközök alkalmazását lehetővé tevő bűncselekmények	96
9.2.2. A bűnyldözési célú külső engedélyköteles eszközalkalmazás konkrét céljai.....	99
9.3. A titkos felderítés céljai a nemzetbiztonsági területen	104

9.4. A célok korlátozása a személyi körön keresztül	105
9.5. Következtetések és javaslatok	107
X. A JOGKORLÁTOZÁS MINŐSÉGI KÖVETELMÉNYEI.....	110
10.1. A mérlegelési jogkör	110
10.1.1. Célhozakötöttség és szükségesség.....	111
10.1.2. Alkalmasság	113
10.1.3. Fokozatosság és arányosság.....	113
10.2. Következtetések és javaslatok	114
XI. A JOGKORLÁTOZÁS EGYÉB GARANCIÁLIS SZABÁLYAI	116
11.1. Engedélyezés	116
11.2. További alkalmazási minimumkövetelmények	119
11.2.1. Az eszközalkalmazás maximum időtartama	119
11.2.2. A megszerzett adatok elemzése, használata, tárolása	121
11.2.3. A megszerzett adatok átadása, bizonyítékként történő felhasználása	121
11.2.3.1. Nemzetközi kitekintés és előzmények	122
11.2.3.2. A hatályos felhasználási szabályok	128
11.2.3.3. Adatátadás felderítési célból.....	131
XII. ELLENŐRZÉS ÉS JOGORVOSLAT	134
12.1. Az EJEK esetjoga	134
12.2. Hazai helyzet.....	136
12.3. Büntetőjogi eszközök	140
XIII. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA, LEHETSÉGES HASZNOSÍTÁSA	142
13.1. A kutatás megállapításai.....	142
13.2. Az eredmények felhasználhatósága	149
13.3. Konklúzió	150
SUMMARY	152
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	154
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	157
FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE	158
AZ ÉRTEKEZÉS TÁMAKÖRÉBEN ÍRT PUBLIKÁCIÓK.....	164

*„Az eszközök tökéletessége és a célok zűrzavara
lehet a legnagyobb problémánk.”
Albert Einstein*

I. BEVEZETÉS

1.1. A titkos felderítés, mint különleges állami eszköz

A technikai, gazdasági, társadalmi fejlődés paradoxona, hogy annak eredményeként a létfenntartáshoz és fejlődéshez szükséges tevékenységek egyre összetettebbé válnak, ami viszont sebezhetőbbé teszi az államot, a társadalmat és az egyént. Egymástól való függésünk soha nem látott szintet ért el. Termelésünk, gazdasági jólétünk és biztonságunk kevésbé befolyásolható körülményektől függ, a közrend és nemzetbiztonság újabb és újabb területre kiterjesztett fogalma tovább növeli az állam kihívásait. Ebben a helyzetben a kihívásokra adott egyik válasz az állam ellenőrző és ismeretszerző tevékenységének erősítése. Az ismeretek megszerzésének egyik speciális formája a titkos felderítés, amely egyszerre alkalmas a múltban lezajlott és a jelenben zajló események jobb megértésére, de a jövőben bekövetkező események előrejelzésére is.

A felderítő tevékenység tárgya olyan múltban bekövetkezett történeti tényállás, a jelenben zajló esemény, avagy a jövőben bekövetkező kockázati lehetőség, amely nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági relevanciával bír.¹ A titkos felderítés az ismeretek megszerzésére irányuló speciális, az érintett személy elől rejtett, szigorú szabályok közé szorított, állami szervek által végzett megismerési folyamat. A humán erővel, a technikai és műveleti eszközökkel és módszerekkel folytatott titkos felderítés egyszerre a nemzetbiztonsági szolgálatok nélkülözhetetlen jellemzője és a bűnüldöző szervek hatékony segítője.

A titkos felderítés nem öncélú tevékenység, hanem különleges, kivételes „eszköz egy cél, a biztonság megteremtése érdekében”², vagyis pontosabban az állam által konkrétan meghatározott nemzetbiztonsági és bűnüldözési feladatok végrehajtása érdekében. Helyzetét ezért alapvető értékválasztó döntések határozzák meg. Ilyen értékválasztás lehet az alapvető emberi jogok védelmére, a nemzetbiztonsági érdekre, a bűnüldözés/bűnmegelőzés arányára, a bűnüldözés jellegére és eszköztárára, vagy az egyes kriminálpolitikai alapelvekre, a büntetőeljárásban pedig például a legalitás és opportunitás ideális arányára vonatkozó döntés. E döntéseket komolyan befolyásolja az ország történelme, az éppen létező politikai, jogi és gazdasági (beleértve külpolitikai és külgazdasági, valamint nemzetközi jogi, szövetségi) keretek, és az azokat veszélyeztető kihívások, de az ezzel kapcsolatos percepciók, politikai vélekedés is. Ezek az elemek maguk is változóak, amelynek eredményeképpen a titkos felderítés rendszere is folyamatosan változik.

¹ FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: BÓCZ Endre (szerk.): Kriminalisztika 1-2. Budapest, BM Kiadó, 2004, 972. o.

² GILL, Peter – PHYTIAN, Mark: Intelligence in an Insecure World. Polity Press, Cambridge, UK, 2006, 1.o.

Az elmúlt évtizedek során mind a nemzetbiztonsági, mind a bűnüldözési területen új típusú veszélyforrások jelentkeztek, amelyek megerősítették a titkos felderítés fontosságát. Az úgynevezett „összetett biztonsági környezetben” a hagyományos nemzetbiztonsági veszélyek mellett felerősödtek a globalizáció káros mellékhatásai, az aszimmetrikus fenyegetések, mint például a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus, a nem-állami szereplők térnyerése³. Hasonlóképpen, a közbiztonságot is egyre többször fenyegetik olyan veszélyforrások, amelyek nem az adott országon belül keletkeznek és nemzeti szinten már csak korlátozott hatékonysággal lehet fellépni ellenük. A kihívások összetett és határok-nélküli jellege miatt a célok az egyes nemzetbiztonsági szolgálatokra és bűnüldöző szervekre koncentráció elkülönült feladatként már nem értelmezhetőek.⁴

Az új típusú veszélyek következtében a biztonság egyre inkább relativizálódik, a teljes biztonság sokszor el sem érhető. Ebben a helyzetben a titkos felderítés célja, hogy a felhasználót (az államot és szervezeteit) feladatai végrehajtása során előnyös helyzetbe hozza.⁵ A titkos felderítés, mint ismeretszerzés hatékonyságát és szükségességét ezért kevesen vonják kétségbe. A titkos felderítés jelentőségének növekedésével és az eszközök hatékonyabbá válásával együtt azonban a felderítési tevékenység veszélyei is megnövekednek. Az új kihívások, többek között a terrorizmus elleni „háború”⁶, olyan adatgyűjtési és elemzési formákat (légiutas-nyilvántartás, profilalkotás, biztonsági kamerák, arc- és járásfelismerő programok, stb.) és olyan állandó készséget hozott létre, amely miatt a „megfigyelő állam”⁷ kialakulása a demokráciákban is egyre közelebb áll a valósághoz. A titkos felderítés szükségszerűen sérti a célszemély magánéletét, alapvető jogait, és sokszor azokat is, akik a célszemélyekkel kapcsolatban állnak. A titkos felderítés miatt sérülő jogok között megtalálhatóak a magánélethez, az információs önrendelkezéshez, az emberi méltósághoz fűződő alkotmányos alapjogok, de a tevékenység szabályozása kihatással lehet a tisztességes eljáráshoz, a védelemhez fűződő jogokra is. Az alapjogokra leselkedő veszélyeket a szakmailag egyébként indokolt lépések, vagyis az egyre bővülő eszközalkalmazási célok, a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési tevékenység közötti határvonalak leomlása⁸, a közös információ-felhasználást elősegítő szervezetek⁹, valamint a határokon átnyúló – leginkább védett, és ezért nemzeti hatóságok által ellenőrizetlen – nemzetbiztonsági együttműködés¹⁰ tovább növeli. Egy ilyen környezetben az einsteini idézet szerinti „eszközök tökéletessége és a célok zűrzavara” különös veszélyekkel jár.

A titkos felderítéssel együtt járó jogkorlátozás ezért csak akkor elfogadott, amennyiben az más alkotmányos alapjogok védelme érdekében elengedhetetlenül szükséges. Az egyensúly biztosítása érdekében az államnak egyértelműen meg kell határoznia, hogy az ország

³ Részletesen lásd QUIGGIN, Thomas: *Seeing the Invisible, National Security Intelligence in an Uncertain Age*. Singapore, World Scientific Publishing Co., 2006, 7-22. o.

⁴ ALDRICH, Richard J.: *Global Intelligence Co-operation versus accountability: New Facets to an old Problem*. In: SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R. – ALEXANDER, Martin S. (eds.): *Intelligence and International Security, New Perspectives and Agendas*. Routledge, New York, 2010, 26. o.

⁵ GILL-PHYTIAN, 2006, 6.o.

⁶ KORINEK László: *A közbiztonságról. Hogyan érzékeljük, és mit tehetünk érte*. In: *A biztonság dimenziói, Acta Humana Studiorum*. Budapest, Emberi jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2006, 49. o.

⁷ *Protecting the Right to Privacy in the Fight Against Terrorism*. Issue Paper, Strasbourg, Office of the Commissioner for Human Rights, 2009, 32. o.

⁸ SZIKINGER István: *A nemzetbiztonság védelmének alkotmányos alapkérdései*. *Belügyi Szemle* 1999/4-5, 119. o.

⁹ Az amerikai és brit példákat lásd: GILL, Peter: *Not Just Joining the Dots But Crossing the Borders and Bridging the Voids: Constructing Security Networks after 11 September 2001*. *Policing & Society*, 2006, 16. évfolyam 1. szám, 37-40 o.

¹⁰ ALDRICH, 2010, 35. o.

függetlenségének, alkotmányos rendjének, vagy éppen a közbiztonság védelme és a bűnüldözési érdekek érvényesítése érdekében a titkos felderítéssel mely szervezetek, milyen eszközökkel és milyen garanciák mellett korlátozhatják az alapjogokat. Mivel a titkos felderítés – definíció szerint – nem ismert az érintettek előtt, így a jogkorlátozás során aszimmetrikus, egyensúly nélküli „viszony” jön létre. Az egyén csak korlátozott módon képes érdekeinek érvényesítésére, így a jogvédelmet és a megfelelő egyensúlyt közvetetten, más, az állam által beépített hatékony garanciákkal, megfelelő kontrollmechanizmusok kiépítésével kell biztosítani.

1.2. Az értekezés célja, a kutatás módszerei

A büntetőeljárás-jog, a kriminalisztika és a rendészetelmélet területén az elmúlt években folyamatosan gyarapodott a titkos felderítéssel és az azt végző szervezetekkel foglalkozó szakirodalom. A téma áttekintésének időszerűségét ugyanakkor erősíti, hogy 2010-2011-ben a rendszerváltás óta legátfogóbb változás állt be a titkos felderítésre felhatalmazott szervezetek struktúrájában, irányításában, feladatkörében, az eszközalkalmazás céljaiban, és az eredmények felhasználására vonatkozó szabályokban is. A 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény¹¹ ugyancsak befolyásolhatja a területet érintő jogfejlődést. Emellett az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) legújabb, a magyar szakirodalom által még feldolgozatlan ítéletei tovább pontosították a nemzetközi elvárásokat.

Az értekezés a titkos felderítés rendszerszintű állapotanalízisét végzi el. A célkitűzést indokolja, hogy hazánkban – a szakirodalom gazdagsága ellenére – egységes, összehasonlító jellegű vizsgálatra nem került sor. Ezért az értekezés célja, hogy a titkos felderítés összetett, a különböző szervezettípusokat (nemzetbiztonsági, rendészeti), célokat (nemzetbiztonsági, bűnfelderítési, bűnüldözési, igazságszolgáltatási) és eljárási szakaszokat (nyomozás előtti, nyomozás alatti) tartalmazó, rendszerezett feldolgozását adja.

A kutatás célja, hogy képet adjon a titkos felderítés kettős jellegére vonatkozóan. Ezért bemutatja a titkos felderítést, mint megismerési tevékenységet, de elemzi az eszközalkalmazással bekövetkező jogkorlátozást is. Röviden, a kutatás célja annak elemzése, hogy a magyar szabályozás és a nemzetbiztonsági, illetve bűnüldözési államcél érdekében létrehozott szervezetrendszer mennyiben képes az egyensúly biztosítására, vagyis a hatékony, de megfelelő korlátok közé szorított titkos felderítésre.

Mivel a kutatás összefoglaló állapotanalízis keretében a titkos felderítés szervezetrendszere, gyakorlati működése, valamint anyagi és eljárásjoga bemutatására készül, interdiszciplináris, tudományterületeket átfogó munkamódszert alkalmaz.

Az értekezés első részében (II-VI. fejezet) a kutatás célja, hogy összefoglaló jelleggel bemutassa a titkos felderítés alanyait, vagyis a titkos felderítést végző szervezeti struktúrát. Az értekezés áttekinti az egyes szervezetek esetében a titkos felderítés céljait, a felhatalmazás mértékét, a szervezetek feladatkörét és egymáshoz való viszonyát, valamint irányításuk és szakmai együttműködésük rendjét. A nemzetbiztonsági szolgálatok és bűnüldöző szervek tevékenységének bemutatása egyben lehetőséget ad a titkos felderítés céljainak tipizálására és így a szervezetek közötti szakmai kapcsolatok jobb megértésére. Ennek segítségével válik lehetővé a területet érintő változásainak és azok hatásainak bemutatása is. Az állapotanalízis e részének végrehajtásában, elsősorban a rendészetelmélet tudománya nyújt segítséget.

¹¹ Magyarország Alaptörvénye.

Az értekezés második részében a titkos felderítés működésének elemzését tűzi ki célul. Ennek érdekében kiemelt cél az alkalmazható eszközök és módszerek sajátosságainak rendszerezett bemutatása, az alkalmazási céloktól függően változó anyagi jogi és eljárásjogi követelmények, és az engedélyezési eljárás ismertetése. A különböző érdekek sajátos ütközőpontjaként az értekezés kitér a titkos felderítés eredménye felhasználási feltételeinek bemutatására is. Nem utolsósorban, a kutatás a titkos felderítés jogszerűségét biztosító kontrollmechanizmusok elemzését is elvégzi.

Az értekezés a VII. fejezettől kezdődően szakít a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési szféra elkülönült tárgyalásával. Ennek következtében az értekezés a titkos felderítés eszközeit, a titkos felderítő tevékenység működését, az eszközök alkalmazását, és a jogkorlátozással kapcsolatos kérdéseket már egységes szerkezetben vizsgálja. A VIII. fejezettől az értekezés a titkos felderítés jogszerűségét biztosító követelményeket, valamint megvalósulásukat elemzi. Ennek megfelelően az értekezés e részében meghatározó szerepet kap a magyar rendszer alkotmányos és nemzetközi elvárásokkal való ütköztetése. Ennek oka, hogy míg az II-VII. fejezetekben tárgyalt (szervezetrendszer és eszközrendszer) kérdésekben az államok gyakorlatilag teljesen szabad kezet kapnak, a VIII-XII. fejezetekben tárgyalt titkos felderítés, vagyis a tényleges jogkorlátozás alkalmazása során már érvényesül az alkotmányos és emberi jogi kontroll.

A titkos felderítés, mint megismerési tevékenység és egyben jogkorlátozás jogi kereteit a közjog, az Alkotmány, az ágazati (rendőrségi, nemzetbiztonsági, stb.) törvények, valamint a büntetőeljárás törvény tartalmazzák. Ennek elemzése során az összehasonlító jogtudomány hagyományos eszközeinek alkalmazása, a jogszabályok nyelvtani és logikai értelmezése, összehasonlító elemzése dominál. A jogszabályi keretek minőségének értékelése során egyrészt az Alkotmánybíróság döntései szolgálnak zsinórmértékül. Emellett kiemelt figyelmet kap a nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek, valamint az ezeket értelmező és tartalommal megtöltő EJEB irányadó döntéseinek bemutatása. Az értekezés a magyar jogi keretekben beállt változásokat lezárásáig, vagyis 2011. október 31-ig követi le.

A fentiek a titkos felderítés, mint állami eszköz célját, természetét és gyakorlatát még nem világítják meg teljes egészében. Ezért a titkos felderítés, mint megismerési folyamat megértésében segítséget nyújt a titkos felderítés gyakorlati alkalmazását a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési területen a nyomozás előtti, nyomozás alatti szakaszban egyaránt végigkísérő, illetve az eredmények büntetőeljárásban történő felhasználását is elemző kriminalisztika tudománya.

A titkos felderítés mélységében nem ragadható meg a működtető szervezetek tevékenységének statikus ismertetésén keresztül. Ezért a kutatás egyik alapvető célja, hogy bemutassa a titkos felderítés dinamikáját. Ez alatt értjük egyrészt az eszközalkalmazást végző szervezeteket érintő változásokat, másrészt az azt befolyásoló szereplők (törvényhozás, kormány, bíróság, ügyészség) egymásra hatását. A kutatás ezért kiterjed annak elemzésére, hogy az egymásra ható tényezők miként befolyásolták hazánkban a titkos felderítést, illetve, hogy a közelmúlt döntéseiből a jövőre vonatkozóan milyen fejlemények jelezhetőek előre.

A vizsgálati módszer újszerűségét az adja, hogy egyszerre vállalkozik a titkos felderítés öt törvényben meghatározott rendszerének belső összevetésére, valamint az alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelményekkel való ütköztetésére. Az így nyert kép összetettebb és talán sötétebb is, mintha az elemzés a titkos felderítés szabályait tartalmazó egy-egy törvényt önmagában vizsgálná. A következmény azonban pozitív: a rendszerszintű, összetett

elemzés az egyetlen eszköz, amely lehetőséget ad a szabályozás és szervezeti struktúra szempontjából egyaránt töredezett rendszer áttekintésére, és a rendszerszintű javaslatok megtételére.

A titkos felderítés terén kialakult új helyzet és a nemzetközi tapasztalatok elemzése, valamint az alapjogok korlátozására vonatkozó hazai és nemzetközi alapkövetelmények fényében az értekezés kiemelt célja, hogy következtetéseket vonjon le és javaslatokat tegyen a rendszer szükség szerinti átalakítására. A javaslatok célja az államcélok érdekében folytatott titkos felderítés hatékonyságának növelése mellett annak biztosítása, hogy az ezzel járó alapjogi korlátozás, és annak garanciális rendszere megfeleljen a jogszerűségi követelményeknek.

1.3. A titkos felderítés értelmezése

A titkos felderítésre vonatkozó egységes fogalomrendszer kialakulását akadályozta, hogy a titkos felderítés törvényi szabályozása szétszórtan (alapvetően szakmai ágazatonként) valósul meg, és az ágazati törvények és egyéb jogszabályok sem használnak egységes fogalomrendszert. A szakirodalom a változó törvényi szabályozást követve ugyancsak eltérő fogalmakat használ. Emellett az egyes tudományágak (kriminalisztika, rendészetelmélet, büntető eljárásjog-tudomány) a titkos felderítést más-más szemszögből vizsgálva más-más lényegi elemet ragadnak meg, és ezért hasonló, vagy azonos szereplőket, eseményeket és tevékenységeket különböző elnevezéssel látnak el. Bár az értekezésnek nem célja új fogalomhasználat meghonosítása, a megfelelő értelmezés nélkül az értekezés célja kerülne veszélybe.

A titkos felderítéssel foglalkozó első nyilvános jogszabály, a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény a "különleges titkosszolgálati eszköz és módszer" kifejezést használta. A kifejezés már 1990-ben is félrevezető volt. Az eszközöknek nem az a legfontosabb jellemzője, hogy titkosszolgálatok használják, hanem az, hogy az érintett tudta nélkül, leplezett módon gyűjtenek velük információt, amellyel az érintett alkotmányos alapjogait korlátozzák. Ezeket azért sem lehetett volna „titkosszolgálatinak” nevezni, mert a törvény felhatalmazta a Rendőrséget is azok használatára. Később egyre több bűnüldöző szerv kapott felhatalmazást az eszközök és módszerek alkalmazására. A fentiek felismerve a később elfogadott ágazati törvények¹² már egységesen a „titkos információgyűjtés” fogalmat használták. A fogalmat a törvényalkotó a bűnüldöző szervek, az ügyészség és a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében egységesen alkalmazta egészen a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 2002. évi módosításáig.¹³ A törvénymódosítás alapján a nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező bűnüldöző szervek a nyomozás elrendelésétől a „bírói engedélyköteles” eszközöket egységesen a Be. szabályai szerint, „titkos adatszerzésként” alkalmazzák. A megoldás a nemzetbiztonsági szolgálatok általi titkos információgyűjtés és a bűnüldöző szervek által a nyomozás elrendelése előtt végzett titkos információgyűjtés szabályait érintetlenül hagyta. Ezért a titkos felderítést 2002-től az ágazati törvények szerinti titkos információgyűjtés és a Be. szerinti titkos adatszerzés szabályozza. A két eljárás elkülönítésére a bűnüldöző szerveknél és az ügyészségnél nem elegendő annak figyelembevétele, hogy a felderítést a nyomozás elrendelése előtt, vagy a nyomozás során végzik. A bírói engedélyhez

¹² A Vám- és Pénzügyőrségről szóló 2004. évi XIX. törvény; a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény; a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény; a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény; a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 2001. évi XXXI. törvény általi módosítása.

¹³ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításáról szóló 2002. évi I. törvény.

nem kötött eszközök és módszerek esetében a szervezetek a nyomozás során is a titkos információgyűjtés szabályai szerint járnak el.

A letisztuló fogalomhasználatot felborította a 2011 december 31-ig hatályos Alkotmány¹⁴ 2007. évi LXXXVIII. törvény általi módosítása, amely visszahozta a korábban használt idejétmúlt fogalmat. Az Alkotmány ekkor módosított 40/A.§ (4) bekezdése szerint „a titkosszolgálati eszközök és módszerek” alkalmazásáról szóló törvények elfogadásához minősített többség szükséges. Mivel az Alkotmánymódosítással együtt a törvények nem módosultak, az Alkotmány és a vonatkozó törvények 2007-től kezdődően egymástól eltérő fogalmakat használnak. Sajnálatos módon az Alaptörvény 46. cikkének (6) bekezdése átveszi az Alkotmány hibás fogalomhasználatát. Eszerint sarkalatos törvény határozza meg többek között a „titkosszolgálati eszközök és módszerek” alkalmazásának szabályait. A tartalmi ellentmondás így 2011 után is fennmarad.

A kriminalisztikai szakirodalom, amely a tevékenységre a megismerési folyamat speciális eszközeként tekint, összefoglaló jelleggel többé-kevésbé egységesen az operatív¹⁵ felderítés vagy a titkos felderítés fogalmát használja.¹⁶ A megoldás előnye, hogy a kifejezés problémamentesen és egységesen alkalmazható, tekintet nélkül a tevékenység célja, módja, alanya és tárgya szerinti jelentős különbségekre és nem sérti a jogszabályokban kialakult fogalomhasználat rendszerét.

Az értekezés a titkos felderítést, mint összefoglaló elnevezést a titkos információgyűjtő eszközök alkalmazásával kapcsolatos általános fogalomként alkalmazza. A titkos információgyűjtés (a továbbiakban: TIGY), illetve titkos adatszerzés (a továbbiakban: TASZ) fogalmakat pedig akkor alkalmazza, amikor konkrétan az egyik vagy másik eljárás sajátosságait mutatja be.

1.4. A titkos felderítés céljai és szervezetrendszere

A titkos felderítés céljait az annak alkalmazására felhatalmazott szervezetek céljainak és tevékenységének összessége határozza meg. Jelenleg Magyarországon összesen kilenc szervezet rendelkezik a titkos felderítéshez szükséges jogi felhatalmazással. A kilenc szervezet közül négy nemzetbiztonsági szolgálat és négy bűnüldöző szerv, a kilencedik szervezet az ügyészség. A szervezetek közös jellemzője, hogy az állam függetlenségének, alkotmányos rendjének védelme, a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése, a közrend és a közbiztonság védelme, a bűnüldözés, vagyis az állam és társadalom jóléte szempontjából alapfontosságú államcéllok érvényesítése érdekében tevékenykednek. A tevékenység oldaláról megközelítve, éppen a kiemelt államcéllok védelme az, amely miatt a szervezetek (és csak ezek a szervezetek) felhatalmazást kaptak a titkos felderítés, mint alapjogokat korlátozó tevékenység végzésére. Az egyes szervezetek tevékenysége részben egymás határterületeit alkotja, amelyek egyrészt egymásra épülnek, másrészt bizonyos mértékben óhatatlanul fedik egymást.

Ennek megfelelően az államcéllok érvényesítése több körülménytől függ, mint például a feladatokat hány szervezet látja el, milyen szervezeti struktúrában, és milyen a szervezetek

¹⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmánya, 1949. évi XX. törvény.

¹⁵ KATONA Géza: A kriminalisztika és a bünygyi tudományok. BM Kiadó, 2002, 119. o.

¹⁶ FINSZTER Géza: A titkos felderítés szabályozása a rendőrségi törvényben és a büntetőeljárás törvényben. In: KORINEK László - KÓHALMI László - HERKE Csongor (szerk.): Emlékkönyv Ferencz Zoltán egyetemi adjunktus halálának 20. évfordulójára. Studia Iuridica, PTE ÁJK, Pécs, 2004, 71-84. o.

közötti negatív vagy pozitív hatásköri összeütközés aránya. További alapvető kérdés, hogy e szervezetek feladataikat egymással megfelelő együttműködésben, egymás tevékenységéről nem tudva, vagy éppen egymással versengve látják-e el. Végül, érdemes megvizsgálni, hogy milyen szervezeti, jogi megoldásokkal kényszeríti ki az állam a megfelelő együttműködést az érintett szervezetektől. Ezek a kérdések kiemelt jelentőséggel bírnak a szervezetek titkos felderítő tevékenységének és a fenti államcélok biztosításának hatékonyságára is.

A titkos felderítés – definíciószerűen – a szervezetek által leginkább óvott tevékenység, amelynek sem konkrét céljait, sem konkrét adatait nem osztják meg egymással az érintett szervezetek. Ez a terület tehát a projekt-jellegű együttműködéstől eltekintve a legkevésbé összehangolt a szervezetek között. Ez még nem hiba, hiszen az információk begyűjtésének decentralizálása csak akkor okoz problémát, ha azt nem követi az eredmények egymás közötti megosztása, a hatásköröknek megfelelő továbbítása, valamint az eredmények alapján a tevékenységek szükség szerinti összehangolása. A pozitív és negatív hatásköri összeütközések, a szervezetek viszonyrendszerének tisztázatlansága és együttműködésük hiánya ugyanakkor az egyébként szakmailag hibátlanul végrehajtott eszközalkalmazás eredményességét is leronthatja.

Első megközelítésben ezért annak elemzésére kerül sor, hogy a titkos felderítés alanyai, vagyis a titkos felderítést végző szervezetek milyen célok érdekében folytatják tevékenységüket, és ezek a célok hogyan kapcsolódnak egymáshoz.

II. A NEMZETBIZTONSÁGI SZFÉRA

Magyarország a rendszerváltással egyidőben a hagyományos nemzetbiztonsági feladatok ellátására négy nemzetbiztonsági szolgálatot hozott létre, a Nemzetbiztonsági Hivatalt¹⁷ (a továbbiakban: NBH), az Információs Hivatalt (a továbbiakban: IH), a Katonai Felderítő Hivatalt (a továbbiakban: KFH) és a Katonai Biztonsági Hivatalt (a továbbiakban: KBH). Az ötödik nemzetbiztonsági szolgálat az 1996-ban létrejött Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (a továbbiakban: NBSZ) a többi, arra jogilag felhatalmazott szervezetet szolgálja ki a titkos felderítés eszközeivel. Tevékenységüket egységesen a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) szabályozza.¹⁸ A nemzetbiztonsági szolgálatok fogalmát az értekezés a jövőben a négy hagyományos nemzetbiztonsági szolgálatra alkalmazza.

Szervezeti oldalról és a felderítés szabályozása szempontjából vizsgálva a négy nemzetbiztonsági szolgálat egységes tömböt alkot. A szolgálatok tevékenysége és így titkos felderítő tevékenységének célja szempontjából már színesebb a kép. Vannak olyan elemek, amelyek csak a szolgálatokra jellemzőek, és vannak olyanok is, amelyek hasonlatosak a bűnüldöző szervek felderítő tevékenységéhez.

A nemzetbiztonsági szolgálatok fogalmi kategorizálása terén ugyancsak megfigyelhetőek ellentmondások. Miközben önállóságukat, egyéni jellegüket az Nbtv. is hangsúlyozza, az Alkotmány a szolgálatokra vonatkozó szabályokat „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” cím alatt tartalmazza. Ehhez képest az Alaptörvény nagy előnye, hogy szakít a fenti megoldással, amikor a 46. cikk előtt „A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” címet használja. A változtatás értékén azonban sokat ront a 46. cikkhez fűzött indoklás, amely szerint: „A javaslat a rendvédelmi funkciókkal rendelkező szervek közül kiemeli a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat.”

A törvényi szabályozás is ellentmondásokkal terhelt, ugyanis több példát találhatunk a szolgálatok rendészeti vagy rendvédelmi szervként való megnevezésére. Így az Nbtv. 74.§ c) pontja is rendvédelmi szervként nevesíti a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok nem minősülnek rendvédelmi szervnek.

A szakirodalom hasonlóképpen megosztott a kérdésben. Általában a „rendvédelem” szélesebb fogalma mellett érvelők, így Zachar József¹⁹ és Opál Sándor²⁰ inkább elfogadják a nemzetbiztonsági szolgálatok és a nemzetbiztonsági feladatok (pl. állambiztonság) rendvédelmi jellegét. A „rendészetpárti” szakértők többsége, így Finszter Géza²¹ és Katona

¹⁷ A szolgálat elnevezése 1990-től 2010-ig Nemzetbiztonsági Hivatal volt. A Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) kifejezést az értekezés a történeti előzmények bemutatásakor használja, míg a hatályos szabályok bemutatásakor az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH) kifejezést alkalmazza.

¹⁸ A törvénykezés folyamatáról lásd HAJAS Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása. Belügyi Szemle 1999/4-5, 100-101. o.

¹⁹ ZACHAR József: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. Rendvédelem-történeti Füzetek, Budapest, 1992. idézi: CHRISTIÁN László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. Iustum Aequum Salutare VI. 2010/1, 175–192. o.

²⁰ OPÁL Sándor: Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika. Rendészeti szemle, 1991/11. idézi: CHRISTIÁN László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. Iustum Aequum Salutare VI. 2010/1, 175–192. o.

²¹ FINSZTER Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I., Pécs, 2002, 17. o.

Géza²² nem tartja a nemzetbiztonsági szolgálatokat rendészeti szervezeteknek. A vélemények megoszlása nem feltétlenül a rendészet/rendvédelem fogalom vitájában elfoglalt álláspontokat követi. Így például Magyary Zoltán²³ a rendészetelmélet egyik legnagyobb képviselője a politikai vagy államrendészeti, vagyis az állambiztonsági tevékenységet a rendészet részeként kezelte. A rendvédelem-fogalom mellett érvelő Parádi József²⁴ nem tekinti rendvédelmi szervnek a nemzetbiztonsági szolgálatokat, míg a „rendészetpárti” Nyíri Sándor²⁵ elfogadja a rendészeti szervként történő tipizálást.

A nemzetbiztonsági szolgálatok funkcionális szempontból azonban nem tekinthetők rendészeti/rendvédelmi szervezeteknek. Ez utóbbi szervek jellemzője a rendészeti, államigazgatási, hatósági szolgáltatási tevékenység, a rend megzavarása elleni közvetlen fellépés, ennek során az állami kényszer alkalmazásának monopóliuma és – általában – a bűnüldözés. A nemzetbiztonsági szolgálatok ilyen tevékenységet nem, vagy minimális szinten végeznek, különösen igaz ez a két hírszerző szolgálatra és az ötödik Nemzetbiztonsági Szakszolgálatra.

Hasonlóképpen, az alapjogok korlátozásának indokaként a nemzetközi egyezmények, a nemzetközi bírósági döntések, de a magyar Alkotmánybíróság határozatai is világos különbséget tesznek a két (nemzetbiztonsági/rendészeti, national security/law enforcement) államcél között. Így például az alkotmányos alapjogok korlátozására mindkét (különálló) ok miatt lehetőséget adnak. Az is egyértelmű, hogy a magyar szakirodalom a titkos felderítésről (és nem a szervezetekről) beszélve egyöntetűen szükségesnek tartja a két cél közötti megkülönböztetést. Emellett a jogszabályok is különböző következményeket fűznek például ahhoz, hogy egy-egy adatot mely cél érdekében folytatott felderítés során szereztek be. Mindezek és a később részletesen bemutatandó okok alapján indokolt a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a titkos felderítés elkülönült, speciális alanyaként való elemzése.

A kérdést az értekezés témája oldaláról megközelítve a nemzetbiztonsági célú tevékenység és az ahhoz kapcsolódó titkos információgyűjtés céljában markánsan eltér a bűnüldöző szervek tevékenységétől. A fentiek miatt a nemzetbiztonsági szolgálatokat indokolt *sui generis*, önálló szervezettípusként meghatározni.

2.1. Nemzetbiztonsági tevékenység

A nemzetbiztonsági tevékenység alapvető kereteit jelenleg egyetlen törvény, az Nbtv. határozza meg. Az Nbtv. jelentőségét az adja, hogy kialakította a nemzetbiztonsági fogalomrendszert, egységes rendszerbe foglalta és részletesen meghatározta a nemzetbiztonsági célok érdekében végrehajtandó feladatokat és az azokat teljesítő szervezetrendszert. Az Nbtv. emellett egységesen határozza meg az egyes szolgálatok által alkalmazható eszközöket, azok alkalmazásának feltételeit és eljárási rendjét is.

Az Nbtv. meghatározza az egyes szolgálatok céljait, így az általuk végzett titkos felderítés irányait is. A négy hagyományos nemzetbiztonsági szolgálat feladatelhatárolása, jogkörei

²² KATONA Géza: A kriminálpolitikai és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat biztosítása. 4. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához. Budapest, 2008, 17. o.

²³ MAGYARY Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942, 563–582. o. idézi: CHRISTIÁN László: A bizonytalan alakra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. Iustum Aequum Salutare VI. 2010/1, 175–192. o.

²⁴ PARÁDI József: Rendvédelem vagy rendészet. Belügyi Szemle 2001/2, 102. o.

²⁵ NYÍRI Sándor: Közrendészet–magánrendészet. Belügyi Szemle 2004/9, 70. o.

egyrészt a földrajzi/irányultsági elv mentén (belföld/külföld, hírszerzés/belső nemzetbiztonság), másrészt a sajátos „hatásköri” feladat-megosztás (polgári/katonai) mentén történt. A megoldás azt eredményezte, hogy az egyes szolgálatok által ellátandó feladatok fogaskerékként illeszkednek egymásba. A törvényalkotó a nemzetbiztonsági feladatokat egységes egészként kezelte és a négy szolgálat között egymásra figyelemmel osztotta meg, annak érdekében, hogy ne maradjon lefedetlen elem, illetve a szolgálatok egymás munkáját kiegészítve tevékenykedjenek. Ennek eredményeként a kockázatok és veszélyek hatékony elhárítása, a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése, az alkotmányvédelem és az ország szuverenitásának védelme a nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködésén is múlik.

Miközben a szolgálatok esetében a kriminalisztikai fogalomrendszer a tevékenység és így a titkos felderítés célját egységesen „nemzetbiztonsági cél”-ként határozza meg, érdemes ezt tovább pontosítani, mint ahogy a magyar szakirodalomban már történtek erre rendszerező jellegű kísérletek.²⁶ A külföldi szakirodalom²⁷ – a nemzetbiztonsági szolgálatok általános feladat-meghatározását követő – általánosan elfogadott felosztása szerint a szolgálatok felderítenek (*investigate*), elhárítanak és védenek (*counter*), tájékoztatnak (*advise*) és más állami szervezeteket támogatnak (*assist*). Miközben ez a felosztás is fontos információt hordoz, a szolgálatok teljes tevékenységét átfogja. Ehhez képest kifejezetten a titkos felderítés céljainak kategorizálása, és ezen belül a nemzetbiztonsági/bűnüldözési célok viszonyrendszerének elemzése szempontjából nem visz előre. Mivel a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége sokrétű, ezért a felderítés céljai egy-egy szolgálaton belül is eltérnek egymástól. Az értekezés éppen ezért a nemzetbiztonsági felderítési célok eddig nem alkalmazott kategorizálását hozza létre.

2.1.1. A nemzetbiztonsági támogató tevékenység

A nemzetbiztonsági szolgálatok – és különösen a két hírszerző szolgálat – egyrészt a kormányzati döntésekhez szükséges információk megszerzése érdekében folytatnak információgyűjtést. Míg az IH általános jelleggel, vagyis a külpolitika, gazdaságpolitika, energia- és pénzügy-politika stb. területén végez információszerzést, a KFH a biztonságpolitika katonai elemét érintő katonapolitikai, hadiipari és katonai információkat gyűjti, emellett biztosítja a Honvéd Vezérkar hadászati-hadműveleti tervező munkájához szükséges információkat. Az előzőekkel megegyező sajátossággal bír az IH-nak a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítését szolgáló tevékenysége. Miközben ez utóbbi túlmutat az információszerzésen, ezáltal eszközei is mások, tartalmában, céljában ugyancsak a támogató jelleg a meghatározó. A fenti részterület összefoglalóan „nemzetbiztonsági támogató tevékenység”-ként definiálható.

A részterület jellemzője, hogy a megszerzett információk elsődleges felhasználója és hasznélvezője a kormány, illetve a minisztériumok és az egyéb állami szervezetek. Ennek megfelelően a részterület eredményei elsősorban a kormányzati tájékoztatásban tárgyasulnak. Céljuk, hogy az információkkal elősegítsék a kormányzat megfelelő döntését. A feladatok megfelelő szintű teljesítése a két hírszerző szolgálat mellett esetenként a két belső nemzetbiztonsági szolgálat együttműködését követeli meg. Ugyanakkor a többi titkos felderítésre felhatalmazott szervezettel (a bűnüldöző szervekkel és az ügyészséggel) általában nincs kapcsolódási pont, közösen lefedendő terület. A negatív hatásköri összeütközés (jogsabályi) lehetősége kizárt. Pozitív csak akkor fordulhat elő, ha a katonai vagy a polgári hírszerzés „áttéved” a másik szolgálat vadászterületére. A feladatok végrehajtása során

²⁶ RÁCZ Lajos: A titkos információszerzés néhány elméleti kérdése. Szakmai Szemle 2010/3, 10-12. o.

²⁷ GILL-PHYTIAN, 2006, 6.o.

kiemelt szerepet kap, hogy a szolgálatok pontosan ismerjék a kormányzati információszükségletet, az úgynevezett hírigényeket, és a beszerzett információkat időben, megfelelő módon elemezve, szükség szerint szintetizált módon jutassák el a hírigények meghatározóihoz. A szolgálatok jelentőtevékenysége e területen divatos szóval élve nagyrészt output-vezérelt. A tevékenység, beleértve az információgyűjtést és elemzést, elsősorban attól függ, hogy a megrendelők milyen témában rendelték meg kormányzati tájékoztatást (vagyis output-ot). Világosan látszik az is, hogy e területen a felderítés tárgya nem valamilyen bűncselekmény, vagy gyanú, de általában nem is valamilyen veszély, hanem az elérendő állami célok tekintetében releváns információforrás. A titkos felderítés célja védett, de elsősorban nem személyes adatok megszerzése.

A fentiekből következik, hogy a nemzetbiztonsági támogató tevékenység során a hírszerző szolgálatok által alkalmazott titkos felderítés esetében a személyiségi jogok kevésbé sérülnek. A magyar állampolgárok személyiségi jogai a szolgálatok területi hatásköre miatt csak korlátozott mértékben sérülhetnek, és a külföldön szerzett adatok túlnyomó többsége sem elsősorban a privátszférára vonatkozik, hanem egy külföldi hatalom vagy szervezet adataira.²⁸

2.1.2. Nemzetbiztonsági védelmi tevékenység

2.1.2.1. Funkcionális védelmi tevékenység

A szolgálatok a támogató tevékenység mellett hagyományos nemzetbiztonsági védelmi tevékenységet végeznek. Ide tartozik a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál az ország függetlenségének és alkotmányos rendjének védelme, a gazdaságbiztonság, energiabiztonság, a pénzügyi, tudományos-technikai biztonság védelme, az ellenséges titkosszolgálati vagy leplezett törekvések felderítése²⁹, a kémelhárítás, illetve a katonai szolgálatoknál ugyanezen – de „működési körükre” korlátozott – tevékenységi kör. A két katonai szolgálat a feladatokat a Honvédelmi Minisztérium, a Honvédség, illetve a honvédelmi érdekek fenti típusú veszélyeztetése esetén látja el. Ennek kiemelt elemeként önálló feladatuk a Magyar Köztársaság ellen irányuló, támadó szándékra utaló törekvések felderítése is.

A részterület jellemzője, hogy a megszerzett információk elsődleges felhasználója és a tevékenység hasznélvezője továbbra is a kormány, illetve a minisztériumok és az egyéb állami szervezetek. Ennek megfelelően a részterület eredményei elsősorban a kormányzati tájékoztatásban tárgyiasulnak. Céljuk, hogy felhívják a figyelmet bizonyos veszélyekre és szükség szerint kormányzati intézkedést indukáljanak. A részterület mind a négy nemzetbiztonsági szolgálat együttműködését megköveteli. A többi titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezettel (a bűnüldöző szervekkel és az ügyészséggel) általában továbbra sincs kapcsolódási pont. Együttműködési kényszer akkor keletkezik, ha a feladatok végrehajtása során a szolgálatok a veszélyeztető cselekmények között bűncselekmény gyanúját észlelik. A feladat végrehajtása során a kormányzati hírigények mellett komoly jelentőséggel bír a hivatalok önálló felderítő, szűrő-kutató, vagy úgynevezett „horizont-ellenőrző” veszélykutató és előrejelző³⁰, tevékenysége. Ennek megfelelően a szolgálatok jelentőtevékenysége e területen részben output-vezérelt, részben viszont input-vezérelt, vagyis attól függ, hogy a szolgálatok önálló tevékenységük során a kormányzat által nem jelzett témában milyen kormányzati tájékoztatásra érdemes információk birtokába jutottak.

²⁸ Lásd részletesen: RÁCZ, 2010, 11.o.

²⁹ A tevékenységről kiváló összefoglalást ad: EHRMAN, John: What are We Talking About When We Talk about Counterintelligence? Studies in Intelligence 2009, 53. évfolyam 2. szám

³⁰ OMAND, David: Securing the State. London, C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd., 2010, 11-12. o.

E területen a felderítés tárgya elsősorban valamilyen veszélyforrás, vagy veszélyeztető jelenség, amely a nemzeti érdekek sérelmére irányul. E körben a szolgálatok csak olyan súlyú cselekményekkel foglalkoznak, amelyek már a nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztetik. A veszélynek azonban nem feltétlenül kell bűncselekményi tényállást megvalósítania, vagy annak gyanújára utalnia. A veszélyeztető cselekmények elsősorban nem a közrend, vagy a közbiztonság megzavarására irányulnak, valamint a szolgálatok hatáskörébe tartozó jelenségek nem feltétlenül bűncselekmény elkövetésében testesülnek meg. Az ország gazdasági vagy pénzügyi biztonságát, energiabiztonságát olyan magatartással is lehet sérteni, amely nem feltétlenül minősül jogellenesnek. Beletartoznak azok a cselekmények is, amelyek a „jogszabályokkal összhangban”, vagy azok hézagait kihasználva történnek, és annak ellenére jelenthetnek veszélyt az ország biztonságára, hogy nem „tényállásszerűek”. A veszély további jellemzője, hogy nem kell közvetlennek vagy egyértelműnek lennie, a szolgálatok feladata, hogy a potenciális veszélyekre is felhívják a figyelmet.

2.1.2.2. Objektumvédelmi tevékenység

Tartalmilag a nemzetbiztonsági védelmi tevékenységi körbe tartoznak a szolgálatok objektumvédelmi feladatai. Ennek során az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH) ellátja a központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek biztonsági védelmét, míg a KBH ugyanezt teszi a működési körébe tartozó kormányzati és katonai vezetési objektumokkal. Az IH a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar szervek biztonsági védelmét kapja feladatként, míg a külföldi katonai objektumok és missziók (pl. Afganisztán, Irak, balkáni békefenntartás, stb.) védelme tekintetében a feladatkört a KBH gyakorolja, míg a témában felderítési tevékenységet a KFH is végez. A tevékenység az állami és kormányzati működés tisztaságát, befolyástól mentességét kívánja biztosítani a külső behatásokkal szemben. Bár a fenti érdekek elleni támadások az esetek többségében tényállásszerűek, vagyis bűncselekmények (korrupció, vesztegetés, hivatali bűncselekmények, kémkedés, stb.) elkövetésével valósulhatnak meg, a tevékenység elsősorban védekező, megelőző, ellenállóképesség-növelő, és nem bűnfelderítő jellegű. Az általános, védelmi jellegű tevékenységként való besorolást erősíti a hírszerző szolgálatok speciális feladatköre is, ahol a külföldi magyar érdekeltségek védelme a terrortámadás és kémkedés elleni védelem mellett az esetlegesen bekövetkező veszélyhelyzetekre (háborús vagy rendkívüli állapot, magyar személyek kimenekítése) való felkészülést és a helyzetek kezelését is lefedi. Az objektumvédelmi feladatokkal ugyancsak rokonterület a szolgálatok hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmének feladata, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzési tevékenység, amelyeket az AH általános jelleggel, míg a KBH működési területén, a KFH és az IH pedig saját állománya és közreműködői tekintetében végez.

A részterületre is igaz a funkcionális védelmi tevékenységre tett megállapítások nagy része. A részterület megköveteli a négy nemzetbiztonsági szolgálat együttműködését, a többi titkos felderítésre felhatalmazott szervezettel pedig csak bűncselekmény gyanúja esetén van/volt kapcsolódási pont. Ez a helyzet a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) létrejöttével megváltozott, ami az együttműködés további tisztázását követeli meg. (Részletesen lásd a 6.1.3. fejezetben.) A tevékenység jellemzője, hogy a veszélynek nem kell közvetlennek vagy egyértelműnek lennie, a szolgálatok feladata, hogy a potenciális veszélyekre is felkészüljenek. A szolgálatok tevékenységüket autonóm módon végzik, a területen is komoly jelentőséggel bír a hivatalok önálló „horizont-ellenőrző” tevékenysége. Különbség ugyanakkor, hogy az így megszerzett információk elsődleges felhasználói

elsősorban a nemzetbiztonsági szolgálatok maguk, és ha kell, a bűnüldöző szervek. Az eredmények ritkán jelennek meg a kormányzati tájékoztatásban.

2.1.3. Nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett bűnfelderítési tevékenység

A nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett bűnfelderítési tevékenység és az érdekében végzett titkos felderítés két alcsoportra oszlik. Az első alcsoportba azok a veszélyeztetések tartoznak, amelyek valamely bűnös tevékenységre általános jelleggel utalnak, de az Nbtv-ben nem a Büntető Törvénykönyv³¹ (a továbbiakban: Btk.) konkrét tényállásainak segítségével kerültek megfogalmazásra. A szolgálatok feladatot kapnak például a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem felderítése terén, ez utóbbin belül a tömegpusztító fegyverek, nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák, haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítésében. Hasonlóképpen a két hírszerző szolgálat feladatot kap a külföldi szervezett bűnözés felderítésében. Egészen 2011-ig mindegyik szolgálat feladatot kapott a terrorcselekmények elhárítása, a terrorszervezetekre vonatkozó információgyűjtés terén, de a Terrorelhárítási Központ (a továbbiakban: TEK) megalakulásával az AH ilyen hatásköre megszűnt.

A második alcsoportba azon konkrét bűncselekmények elleni fellépés tartozik, amelyeket az Nbtv. a belső nemzetbiztonsági szolgálatok hatáskörébe utal. A felderítés tárgya ezen alcsoportban tehát megegyezik a bűnüldöző szervek által végzett felderítés tárgyával. Az AH és a KBH (a működési területén) a nyomozás elrendeléséig végzi az állam elleni bűncselekmények (Btk. X. fejezet), az emberiség elleni bűncselekmények (Btk. XI. fejezet), illetve a külföldre szökés (Btk. 343.§), a zendülés (Btk. 352.§) és a harckészültség veszélyeztetése (Btk. 363.§) bűncselekmények felderítését. Emellett információt szerez a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak (Btk. 174/B.§), a visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal (Btk. 221.§), a közveszély-okozás (Btk. 259.§), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése (Btk. 261/A.§), a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (Btk. 262.§), a közösség elleni izgatás (Btk. 269.§), a rémhírterjesztés (Btk. 270.§) és a közveszéllyel fenyegetés (Btk. 270/A.§) bűncselekményekre vonatkozóan.

A fentiek mellett a KBH önálló feladatként kapta, hogy információt szerezzen a haditechnikai termékkel és szolgáltatással, illetőleg kettős felhasználású termékkel visszaélés (Btk. 263/B. §) bűncselekményekre vonatkozóan, és működési területén derítse fel a terrorcselekményt (Btk. 261. §). Szokatlan megoldást alkalmaz az Nbtv., amikor a KBH-nak lehetőséget ad mindazon bűncselekmények felderítésére, „amelyek veszélyeztetik a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a Magyar Honvédség alkotmányos feladatainak végrehajtását”. Ez a nyitott és bizonytalan tartalmú, a veszélyeztetés tárgya alapján adott felhatalmazás két szempontból is problémák forrása lehet. Az egyik, hogy úgy növeli a pozitív hatásköri összeütközést a KBH és a bűnüldöző szervek között, hogy az általános felhatalmazás miatt annak kereteit a bűncselekményi tényállási oldalról nem lehet érzékelni. (A konkrét Btk. tényállások esetében a hatásköri összeütközés pontosan ismert és így jobban kezelhető.) A másik probléma, hogy a titkos információgyűjtés lehetőségét egyes bűncselekmények esetében túlzottan kinyitja, hiszen a KBH-t nem kötik azok a korlátok, feltételek, amelyek a bűnüldöző szerveket.

Bár az egyes feladatkörök törvényi megfogalmazása ez egyes szolgálatok esetében részben eltérő, bizonyos általánosításra e terület is alkalmas. A felsorolt felderítési tárgyakat a

³¹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény.

jogalkotó a nemzetbiztonsági érdekek védelme szempontjából fontosnak minősítette és így az e körben történő információgyűjtést – irányultságuknak megfelelően és működési területükön – a szolgálatok feladatává tette. Az e területen végzett nemzetbiztonsági tevékenység több szempontból sem egyezik meg a bűnüldöző szervek hasonló tevékenységével. A nemzetbiztonsági tevékenység elsősorban megelőzésére irányul, célja nem a konkrét bűncselekmény felderítése, hanem elsősorban egyes jelenségek figyelemmel kísérése, a veszélyeztetés felderítése. A felderítés tárgya ennek megfelelően szélesebb, mint a bűnüldöző szerveké. A szolgálatok megelőző, szűrő-kutató jelleggel akkor is végezhetik az illegális cselekményekben valószínűsíthetően részt vevő személyek és szervezetek elleni felderítést, ha nem beszélhetünk közvetlen veszélyeztetésről, vagy éppen a magyar büntető joghatóság alá tartozó cselekményekről, vagy annak gyanújáról. Szélesebb a nemzetbiztonsági felderítési feladatkör azért is, mert a két hírszerző szolgálat a – bűnüldöző szervekkel ellentétben – feladatainak végrehajtása során külföldre tekint.

Az Nbtv. a nemzetbiztonsági célú bűnfelderítési területet igyekezett elhatárolni a hagyományos bűnüldözési feladatoktól. Az AH és a KBH elsősorban a nemzetbiztonsági érdekekre veszélyt jelentő, ugyanakkor a bűnüldöző szervek napi tevékenységére nem jellemző feladatkörökben jár el. Ilyenek az állam, vagy az emberiség elleni bűncselekmények üldözése, vagy az alkotmányos rend megzavarása elleni (alkotmányvédelmi) feladatok. Bár az AH és a KBH az állam, valamint az emberiség elleni bűncselekmények mellett további konkrét bűncselekmények esetében kap felderítési feladatot, ezen elkövetési magatartások azok, amelyek az alkotmányos rendet, az állam biztonságát, a szuverenitást veszélyeztethetik.³² Egyes szakértők még ezt a korlátozott hatáskört is túlzásnak tartották, Szikinger István szerint például „a nemzetbiztonsági szolgálatoknak ki kell vonulniuk az alkotmányvédelemből”³³ is. A nemzetbiztonsági és a bűnüldözési feladatelhatárolás egyik legfontosabb példajaként a szervezett bűnözés elleni fellépés végül 1995-ben tudatosan maradt ki az NBH feladatköréből. Az eredetileg a törvénytervezetben még szereplő feladatkört támadó szakértők (Hollósi György³⁴, Tonhauser László³⁵) szerint ez parttalaná tette volna az NBH tevékenységét, és folyamatos pozitív hatásköri összeütközést okozott volna a Rendőrséggel. Így az NBH végül az ország gazdasági, tudományos technikai és pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvések felderítésében kapott feladatot. Bár az IH továbbra is rendelkezik felderítési hatáskörrel a szervezett bűnözéssel kapcsolatosan, ez a területi elv miatt nem eredményez összeütközést a bűnüldöző szervekkel, inkább kiegészíti azok munkáját.

A nemzetbiztonsági és a bűnüldözési feladatok elhatárolását, a hatásköri összeütközés elkerülését segíti az a máig érvényes alapelv, amely szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok nyomozóhatósági jogkört nem gyakorolnak. Ennek következtében a nemzetbiztonsági feladatok a nemzetbiztonsági célú bűnfelderítési tevékenység keretében is csak a bűncselekmény gyanújának megállapításáig terjednek. Ekkor az állami érdekek érvényesítését a bűnüldöző szervek veszik át.

A részterület jellemzője, hogy az így megszerzett információk elsődleges felhasználói és a tevékenység haszonélvezői elsősorban a nemzetbiztonsági szolgálatok maguk, illetve hangsúlyosan a bűnüldöző szervek. A felderítés tárgya a nemzetbiztonsági érdekeket

³² Részletesen lásd DEZSŐ Lajos – HAJAS Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2000, 52-90. o.

³³ SZIKINGER, 1999, 119. o.

³⁴ HOLLÓSI György: Vélemény a nemzetbiztonsági törvény tervezetéről. Belügyi Szemle 1995/5, 18. o.

³⁵ TONHAUSER László: Rendőrök és szolgálatok. Belügyi Szemle 1999/4-5, 137. o.

veszélyeztető illegális cselekmények, illetve egyes bűncselekmények, valamint az ezeket megvalósító szervezetek felderítése. A felderítés egymást átfedő tárgya miatt a nemzetbiztonsági szolgálatok és a bűnüldöző szervek között a hatásköri összeütközés esélye nagy. A szolgálatok felelőssége azonban – az előző két részterülettel ellentétben – csak komplementer jellegű. Mivel a bűnfelderítési terület szorosan kapcsolódik a bűnüldözéshez, annak előkészítéseként tekinthető, amelynek a bűnüldöző szervek a fő felelősei. Még akkor is, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok önállóan, saját célmeghatározás alapján járnak el, a tevékenység eredménye e témakörökben általában becsatornázódik a bűnüldöző szervek tevékenységébe. A kiegészítő jelleg azzal is jár, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok – a korábbi feladatkörökre jellemző önálló munkavégzés helyett – itt elsősorban a rendőrséggel és a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal (a továbbiakban: NAV), vagy a TEK-kel együttműködve, támogató tevékenységet végeznek.

A nemzetbiztonsági felderítés célja e területen, hogy segítse a bűnüldöző szervek műveleti tevékenységét és konkrét veszély esetén, szükség szerint bűnüldöző szervek általi intézkedést indukáljon. A részterület eredményei – a két korábbi részterülettől eltérően – nem a kormányzati tájékoztatásban hasznosulnak, így kormányzati hírigények a feladatmeghatározásban sem játszanak szerepet.

A szolgálatok tevékenysége a területen vegyesen vezérelt. Érkezhetnek a szolgálatok hatáskörébe tartozó kérdések a társ bűnüldöző szervektől, de itt is jelentőséggel bír a hivatalok önálló „horizont-ellenőrző” tevékenysége. A veszélyfelderítés ugyanakkor itt már illegális tevékenységre, és konkrét bűncselekményi tényállásokra koncentrálnak. A veszélyforrásnak nem kell közvetlennek vagy egyértelműnek lennie, a szolgálatok a potenciális veszélyekre vonatkozóan is információt gyűjthetnek.

2.1.4. Egyéb nemzetbiztonsági feladatok

A nemzetbiztonsági felderítő tevékenység a fentiekben bemutatottak szerint nem homogén, hanem három részecél köré koncentrálódik. A fent elemzett három részecél mellett a nemzetbiztonsági szolgálatoknak egyéb sajátos feladatai is vannak, ilyen az egyes (bevándorlási, állampolgársági, exportellenőrzési) engedélyezési eljárásokban való részvétel, vagy a törvényben meghatározott fontos és bizalmas beosztást betöltő személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének végrehajtása. E témakörök a titkos információgyűjtés szempontjából kevésbé fontosak, a bűnüldöző szervekkel való együttműködést nem befolyásolják. Az értekezés tárgya szempontjából ezért részletes elemzésük nem szükséges.

Ugyancsak a sajátos feladatok közé tartozik a szolgálatok belső bűnmegelőzési tevékenysége. E terület az elmúlt időszakban teljesen átalakult. Az öt szolgálat jelenleg háromféle keretrendszerben végez (vagy nem végez) ilyen tevékenységet, miközben a feladat végrehajtásába a Nemzeti Védelmi Szolgálat is bekapcsolódott. A kérdéskört az értekezés az NVSZ feladatkörének bemutatása során, a 6.1.3. fejezetben elemzi.

2.2. Következtetések

Az Nbtv. a négy hagyományos nemzetbiztonsági szolgálat feladatait egymásra figyelemmel osztotta el. Ennek megfelelően a négy szolgálat által ellátott feladatok összessége egységes egésznek alkot, a nemzetbiztonsági célok összességét adja. Ezen belül a törvény a két polgári szolgálatot általános hírszerző, illetve általános belső nemzetbiztonsági szolgálatként hozta létre és ehhez képest a két katonai szolgálatot speciális, azaz szűkebb működési körben

tevékenykedő szervezetként definiálja. A fentiek miatt a katonai és a polgári szolgálatok esetében negatív, illetve pozitív hatásköri összeütközésre nem kell túlzottan számítani, az esetleges átfedések kezelése és a szinergiahatás érdekében az együttműködésre ugyanakkor sok esetben szükség van.

A két polgári szolgálat, vagyis az AH és az IH esetében, bár a két feladatkörben megjelenő több feladat megegyezik egymással, a hatásköri összeütközés nem megfelelő fogalom a helyzet leírására. A két szolgálat ugyanis egymás tükörszervezete, más szóval feladatai kiegészítik egymást. A két szolgálat belföldi, illetve külföldi irányultságú tevékenysége sokszor egy-egy azonos szakmai cél (például gazdaságvédelem, kémelhárítás, stb.) érdekében fejti ki hatását. A tevékenység során a két szolgálat egymásra van utalva, hiszen enélkül kevésbé lehet eredményes. A megszerzett információk megfelelő együttműködés esetén „az érme két oldalát” mutathatják meg. Összességében ugyanez jelenthető ki a KFH és a KBH együttműködése vonatkozásában is.

Kriminálisztikai fogalomhasználattal élve a felderítés módja, vagyis az alkalmazható erők, eszközök és módszerek tekintetében az eltérő célok nem eredményeznek különbségeket. A nemzetbiztonsági szolgálatok a fent felsorolt célok érdekében minden, az Nbtv-ben meghatározott eszközt egységes szabályok szerint alkalmazhatnak. Az eszközök jelentős mértékben megegyeznek a bűnüldöző szervek által alkalmazottakéval.

Miközben érvek szólnak amellett, hogy a nemzetbiztonsági célú felderítés nem tartozik a szorosan vett kriminálisztika kompetenciájába³⁶, a fenti csoportosítás alapján érdemes ezt részben árnyalni. Miközben az első két részterület távol áll a hagyományos bűnüldözési céloktól, a harmadik részterület sok tekintetben hasonlóságot mutat a bűncselekmények felderítését célzó „operatív felderítéssel”, illetve más – szintén elfogadott – fogalmat használva a „bűnügyi hírszerzéssel”. Emellett a másik két nemzetbiztonsági rész cél érdekében végzett tevékenység során is keletkezhetnek közbiztonsági relevanciával bíró információk. Komoly érdek fűződik ahhoz, hogy ezeket az információkat a bűnfelderítési tevékenység, illetve az igazságszolgáltatás során – az eljárásban részt vevő szereplők jogos érdekeinek figyelembevételével – fel lehessen használni.

A kriminálisztikának ezért azokkal a kérdésekkel is foglalkoznia kell, amelyek a nemzetbiztonsági szolgálatok által szerzett információk későbbi eljárásokban való felhasználhatóságát jogilag és szakmailag is lehetővé teszik. Ezt elősegíti, hogy a kriminálisztika által a titkos felderítés esetében megalkotott kritériumok (jogszerűség, szakszerűség, titkosság, ellenőrizhetőség, stb.) a nemzetbiztonsági célú titkos felderítésre ugyanúgy igazak, mint a bűnüldözési célúra. További indok, hogy az Alkotmánybíróság és az EJEK által kialakított követelményrendszer a titkos felderítésre általában vonatkozik, függetlenül annak céljától.

³⁶ FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminálisztikája. In: Bócz Endre (szerk.): Kriminálisztika 1-2. BM Kiadó, Budapest, 2004. 972. o.

III. A NEMZETBIZTONSÁGI SZERVEZETRENDSZER DINAMIKÁJA

A nemzetbiztonsági célok bemutatása után az értekezés számba veszi, hogy az elmúlt húsz évben milyen változások történtek a szervezetrendszerben és ezek hogyan segítették, vagy hátráltatták a nemzetbiztonsági tevékenység, és azon belül a titkos felderítés végrehajtását.

3.1. A reform, mint az egyes államcélok elérését szolgáló program

A döntéshozók a közbiztonsággal és a nemzetbiztonsággal kapcsolatos kérdéseket sokszor a mennyiségi és minőségi mutatók erősítésével kívánják megoldani. Ebbe a körbe tartoznak a „kisebb vízfejet”, „nagyobb költségvetést”, a jobb felszerelést, informatikai rendszert, fiatalabb gépjárműparkot követelő, vagy ígérő, ciklikusan ismétlődő elemek. Ezek a megoldások több okból is népszerűek. Politikai szempontból egyszerű, könnyen érthető üzenetet hordoznak, amellyel a társadalom azonosulni tud, de legalábbis elfogadja azokat. Az intézkedések végrehajtása az esetek többségében nem kíván újszerű gondolkodást, hiszen alapvetően a régi rendszerek kibővítését, feljavítását célozza. Megfelelő anyagi erőforrások megléte esetén az intézkedések megvalósíthatóak és látványosan bemutatathatóak. Az intézkedések egyben bizonyos mértékű – általában a mennyiségi növekedéssel egyenesen arányos – „hatékonyságjavulással” is járnak. Ugyanakkor a rendszertelmelettel foglalkozók szerint e programok nem minősülnek az adott szervezet reformjának³⁷. Valójában a szervezet korszerűsítéséről, vagyis egyes részelemeinek javításáról lehet beszélni, az adott szervezeti rendszer, a feladatok, a szakterület jogi kereteinek érintetlenül hagyása mellett.

Az átfogó, esetleg több szervezetre kiterjedő reformok már nagyobb kihívást jelentenek. Ilyenek lehetnek az egyes szervezetek vagy a szervezetrendszer átalakítására és ezáltal a feladatok, jogi keretek ismételt meghatározására, összerendezésére irányuló elképzelések. Amellett, hogy ezen elképzeléseket és azok jövőbeni hasznosságát bonyolultabb mérni, megértetni és „eladni”, az addigi szakmai gondolkodással való szakítást is szükségessé teszik. Mivel az intézkedések a *status quo*-t módosítják, egyben a meglévő komoly szakmai, szervezeti, vezetői és személyes érdekeket is sértik.

A harmadik, Magyarországon egyelőre legritkábban látott reformintézkedés a szervezetek egymás közötti együttműködésének megújítására, a koordinált irányítási, értékelési és tájékoztatási rendszerek, koordinációs szervezetek és mechanizmusok kialakítására irányul. Az ilyen (elsősorban XXI. századi, külföldi) reformelképzelések a veszélyek/feladatok oldaláról közelítenek, és úgy tartják, hogy az egyre összetettebbé váló kihívásokra az egyes szervezetek belső reformja, vagy a szervezetek összevonása sem adhat kielégítő választ. A kihívások összefonódó rendszere és különösen nemzetek feletti jellege lehetetlenné teszi az egyes feladatok egy-egy szervezethez telepítését és ezáltal a párhuzamosságok kiküszöbölését. Éppen ellenkezőleg, bizonyos kihívások megfelelő kezeléséhez éppen az szükséges, hogy az adott kérdéssel a saját szakterületén – eltérő hatáskörrel – több szervezet is foglalkozzon.³⁸ Ekkor viszont a különböző szervezetek koordinált irányítására, feladatmeghatározásra, a szervezetek szintjén pedig a szervezetek feladat-végrehajtásának összehangolására, a közös információgazdálkodás fejlesztésére lehet szükség. E kérdésekkel egyelőre a magyar szakirodalom is ritkán foglalkozik³⁹.

³⁷ Részletesen lásd FINSZTER Géza: A rendszet elmélete. Budapest, KJK Kerszöv Kft., 2003, 223-230. o.

³⁸ La France Face au Terrorisme. Livre Blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme. Paris, La documentation Française, 2006, 49. o.

³⁹ KENEDLI Tamás: A hírszerző és a bűnüldöző szervek közös információgazdálkodási lehetőségei. Rendszeti Szemle 2008/10, 38. o.

„Kormány szintű problémák, kormány szintű válaszokat igényelnek.”⁴⁰ Ez a filozófia a rendészeti és nemzetbiztonsági kihívásokat jellemzően egységben kezeli, és nem hisz a szervezetek szigetszerű működésének hatékonyságában. Korunkban sem hatékony nemzetbiztonság sem közbiztonság nem létezik a bűnüldöző szervek és nemzetbiztonsági szolgálatok (más hatóságok, minisztériumok) együttműködése nélkül, miközben a problémák egy része világosan az együttműködés hiánya számlájára írható.⁴¹ Ez az együttműködés önmagától csak ritkán, időben és térben egyenetlenül fejlődik ki. A törvényekben megtalálható általános együttműködési klauzulák a rendszert nem működtetik. Ezzel szemben a koordinációs mechanizmusok – a szervezetek önállóságának meghagyása mellett – az együttműködés rendszerbe épített működtetőiként, biztosítékként szolgálnak. A koordinációs rendszereket létrehozó államok úgy értékelik, hogy az első csoportba tartozó korszerűsítés és második csoportba tartozó reformok csak a feladatok végrehajtásához szükséges, de nem elégséges feltételeket teremtik meg. Ezért az egymást kiegészítő tevékenységek irányítását és eredményének értékelését az érintett államok koordinációs mechanizmusok segítségével szintetizálják. A rendészeti és nemzetbiztonsági területen a szervezetek horizontális összehangolásának jó példája a Terrorellenes Koordinációs Bizottság (a továbbiakban: TKB).⁴²

Az értekezés először annak bemutatására vállalkozik, hogy a nemzetbiztonsági szervezetrendszer milyen alapelvek mellett alakult ki, és a megváltoztatására milyen reformelképzelések készültek.

3.2. Reformelképzelések 1990-től 2010-ig

A nemzetbiztonsági szolgálatok irányításának mikéntje a rendszerváltáskor komoly vitát váltott ki. Míg a szakmai (értsd: főcsoportfőnökségi) elképzelések a megreformált nemzetbiztonsági tevékenységet továbbra is a Belügyminisztériumon belül helyezték volna el, az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásai során az ellenzék a területet garanciális okokból el kívánta távolítani a Belügyminisztériumtól és a rendőrségtől⁴³. A Duna-gate⁴⁴ botrány kipattanása megszüntette egy részleteiben kidolgozott koncepció elfogadásának lehetőségét és egyben szükségessé tette egy – akkor ideiglenesnek tervezett – megoldás azonnali elfogadását.

Az Országgyűlés így megalkotta a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt. A törvény megszüntette a politikai rendőrség III/III-as csoportfőnökséget, de a nemzetbiztonsági feladatok ellátása érdekében a korábbi csoportfőnökségi struktúrára támaszkodott. A III. Főcsoportfőnökséget, vagyis a többé-kevésbé egységes szervezetet azonban megszüntette és

⁴⁰ QUIGGIN, 2006, 22. o.

⁴¹ SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R.: The future of intelligence: seeking Perfection in an Imperfect World? In: SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R. – ALEXANDER, Martin S. (eds.): Intelligence and International Security, New Perspectives and Agendas. Routledge, New York, 2010, 6-7. o.

⁴² Létrehozta a terrorfelderítés művelési koordinációjáról és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról szóló 2239/2005. (X. 28.) Korm. határozat.

⁴³ Részletesen lásd RÉVÉSZ Béla: Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig. SZTE ÁJK tudományos bizottsága, Acta Universitatis Szegediensis, Acta juridica et politica, Szeged, 2003.

⁴⁴ Az SZDSZ és a FIDESZ képviselői 1990. január 5-én tettek feljelentést a Fővárosi Főügyészségen, mert a Belügyminisztérium szervei ellenzéki pártok és politikusok tevékenységéről továbbra is adatokat gyűjtöttek. Részletesen lásd KEDVES Imre: A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története különös tekintettel a 20. századra. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2006, 58-59. o.

négy önálló szolgálatot hozott létre. A törvény a Kerekasztal követeléseinek megfelelően a nemzetbiztonsági tevékenységet és a szolgálatokat⁴⁵ kivette a belügyminiszter irányítása alól, és azokat a Minisztertanács elnökének felügyelete alá helyezte. A szabad választások után az új parlament a Németh-kormány által kialakított – vagyis tulajdonképpen átvett –, struktúrához nem nyúlt, de az 1990. évi LI. törvénnyel a katonai szolgálatokat a honvédelmi miniszter, a polgári szolgálatokat pedig a kijelölt tárca nélküli miniszter felügyelete alá rendelte. A megoldás megfelelt a fegyveres erők és a rendészeti szervek esetében akkoriban hozott döntések mögött húzódó politikai alapelvnek. Ennek megfelelően a békés átmenet következtében radikális átalakítás helyett a fokozatos módosításokra, az erőszakos szervezetek megosztására és szoros kormányzati kontrolljára helyezték a hangsúlyt.

Az 1994-ben megalakuló új parlamentben a kormánypárti minősített többség már lehetővé tette a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) elfogadását. Az Nbtv. öt szervezetből álló nemzetbiztonsági szolgálati struktúrát alakított ki, amelyben a hagyományos szolgálatok szervezetrendszere változatlan maradt. Az NBH-ból kivált a bűnüldöző szerveket és a nemzetbiztonsági szolgálatokat a titkos felderítés eszközeivel segítő szervezet, az NBSZ.

Az Nbtv. a fenti módosítás mellett fenntartotta a hagyományos nemzetbiztonsági szolgálatok katonai és polgári vonalak mentén, valamint tevékenységi irányok szerint történő megosztását. A felügyelő miniszteri státuszokat irányító miniszterire cserélte fel, ennek elsősorban igazgatásszervezési és jogalkotási indokai voltak. A módosításokkal kialakultak azok a szervezeti és irányítási keretek, amelyek a szolgálatok működését egészen 2010-ig szabályozták. A nemzetbiztonsági szolgálati struktúrát 1996-tól két miniszter irányította. A katonai szolgálatokat, vagyis a KBH-t és a KFH-t a honvédelmi miniszter, míg a polgári szolgálatokat, az IH-t, NBH-t és az NBSZ-t vagy egy tárca nélküli miniszter, vagy a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) irányító miniszter irányítása alá rendelték.

A tizenöt éven keresztül tartó változatlanság ellenére a struktúrával és az irányítási renddel kapcsolatban folyamatosan merültek fel kérdések. Az ellenzék, ezen belül a FIDESZ és az FKGP már a törvény elfogadásakor kifogásolta, hogy a törvényjavaslat nem változtat a szétagolt struktúrán. Az ellenzék gazdaságossági, hatékonysági érvek mentén támadta a négy szolgálat megtartását, miközben általában egyetértett az NBSZ létrejöttével. Végül az Országgyűlés kötelezte a kormányt, hogy a törvény hatálybalépését követő egy éven belül készítsen értékelést a végrehajtással kapcsolatos tapasztalatokról⁴⁶. Az értékelés során kiemelt súllyal kellett áttekinteni a szolgálatok szervezeti rendszerét.

A határozat érdemi végrehajtása több ok miatt is akadályba ütközött. Egyrészt a határidő irreálisan rövid volt, a feladatot a szolgálatok fél-háromnegyed éves működési tapasztalataira alapozva kellett volna elvégezni. A végrehajtást az is nehezítette, hogy a munkacsoportba a szolgálatok vezető-helyettesei kerültek delegálásra, akik nem voltak érdekeltek az esetleges összevonási elképzelések kidolgozásában. Végül a kormány⁴⁷ arra a következtetésre jutott, hogy a rendszer megfelel a törvény követelményeinek, biztosítja a feladatok végrehajtását. Az összevonástól hatékonyságjavulás nem várható, a feladatok végrehajtását viszont hátráltatná. Mindezek mellett a kormány javaslatot tett az erőteljesebb koordinációra, az eszközfejlesztés területén az együttműködés javítására és a fejlesztések összehangolására.

⁴⁵ Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet módosításával.

⁴⁶ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény végrehajtásának értékeléséről szóló 47/1996. (VI. 7.) OGY határozat.

⁴⁷ J/4656. sz. Jelentés a 47/1996. (VI. 7.) OGY határozat végrehajtásáról.

A kérdés a fenti kísérlettel nem került nyugvópontra, később a FIDESZ vezette kormány is végzett gondolatkísérleteket a szervezetrendszerrel kapcsolatban. Ezt legplasztikusabban egy 2000-ben szervezett nemzetközi konferencia⁴⁸ jelenítette meg. Ebben az időben a FIDESZ az összevonást az ellátott hasonló szakmai feladatok mentén látta megoldhatónak, és egy egységes hírszerző, valamint egy egységes belső nemzetbiztonsági szolgálatot kívánt létrehozni. Az FKGP, a MIÉP és az MSZP az összevonást az „irányítási rend szerint” képzelte el, vagyis egy egységes katonai és egy egységes polgári szolgálatban gondolkodott. Az SZDSZ akkor az összevonás helyett inkább a profiltisztításban gondolkodott.

A konferencia érdekességeként említhető Dr. Verebélyi Imre, a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) volt államtitkára, a Magyar Közigazgatási Intézet főigazgatójának hozzászólása. A főigazgató egy korábbi elképzelését⁴⁹ megismételve az összevonásra vonatkozó elképzelések helyett az NBH BM-be való visszakerülése és a tárca nélküli miniszteri poszt (közvetve a polgári szolgálatok egységes irányításának) megszüntetése mellett foglalt állást. Az NBH BM-be kerülésére vonatkozó gondolatokat 1999-ben Finszter Géza is megfogalmazta, igaz ő akkor úgy gondolta, hogy erre 5-10 éves időtávlatban lehet sort keríteni.⁵⁰ A szolgálatok együttműködésében, a koordinációs rendszerek és összevont elemző-értékelő kapacitások létrejöttében rejlő lehetőségeket a konferencia külföldi résztvevői, valamint az IH és az NBH főigazgatói érintették érdemben.

Az ezt követő újabb lényeges reformkísérlet 2006-ban következett, amelynek során a kormány arra adott mandátumot⁵¹, hogy készüljön törvényjavaslat „a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak három szervezetben, a leghatékonyabb módon való ellátására”. A kormány a feladatot 2007-ben tovább pontosította⁵², amikor előírta, hogy készüljön részletes előterjesztés az IH és a KFH, valamint az NBH és a KBH egy-egy szervezetbe történő összevonásáról. Emellett azonban arra is felhívta az érintett minisztereket, hogy vizsgálják meg a KFH és a KBH egy szervezetbe, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatá történő összevonását, továbbá az IH, az NBH, valamint az NBSZ önállóságának megtartása mellett tegyenek javaslatokat a hatékonyságot növelő szervezeti átalakítások végrehajtására.

A 2006-os reformelképzelések is a korábban „kitaposott utat” járták be. A kormány először döntött arról, hogy a reformot összevonás keretében tartja megvalósíthatónak, majd 2007-ben letette a voksot a 2000-ben is felmerült „feladat mentén” történő összevonás mellett. A tervezetek elkészültek, de az egyeztetés megakadt, mert a honvédelmi miniszter a javaslatot nem fogadta el. A kormányon belüli ellentétek leküzdése esetén még ennek a javaslatnak lettek volna legjobb az esélyei, hiszen ez megegyezett az ellenzék által 2000-ben favorizált összevonási elképzeléssel. A határozatokat végül hatályon kívül helyezték.

A fenti események ismétlődő jellege bizonyítja, hogy Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos reformelképzelések központjában a szervezeti kérdések, vagyis elsősorban a szolgálatok száma és azok összevonásának módja állt. Miközben az éppen

⁴⁸ Konferencia a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági struktúrájáról és a szolgálatok feladatairól. Budapest, 2000. október 26-27.

⁴⁹ VEREBÉLYI Imre: A belügyi igazgatás reformja. Belügyi Szemle 1989/5, 15. o.

⁵⁰ FINSZTER Géza: Ismét a nemzetbiztonságról. Belügyi Szemle 1999/4-5, 19. o.

⁵¹ Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat 4. pontja.

⁵² Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő feladatainak végrehajtási irányáról szóló 2010/2007. (I. 30.) Korm. határozat.

hatalmon lévő kormány erre koncentrált, nemcsak az egyéb reformelképzelések sikkadtak el, de egyes, az Nbtv-ben egyébként előírt, a koordinált feladat-végrehajtást célzó elemek érdemi végrehajtásában is bizonytalanság volt tapasztalható. A nemzetbiztonsági struktúra megreformálásra irányuló elképzelések az elmúlt 15 évben minden esetben kudarcot vallottak. A jelenlegi szervezeti struktúra – a Szakszolgálat létrehozásának kivételével – az 1990 előtti szervezetrendszerben gyökeredzik.

Az 1990-2010 közötti nemzetbiztonsági szervezetrendszer minőségét három alapkövetelményen keresztül lehet vizsgálni. A demokratikus alapkövetelmények, és jogi szabályozottság mellett a tevékenység és igazgatásának hatékonysága lehet a vizsgálat tárgya.

A rendszerváltás előtti időszakban a hatékonysági elveket nem kontrollálták a jogi és demokratikus elvek. Ez a rendszerváltás után megfordult és talán el is lett túlozva. Bár az Nbtv. csak 1995-ben került elfogadásra, tervezete évekkal azelőtt elérte majdnem végleges formáját. Ezekben az években a fő kérdés a „Hogyan működjenek hatékonyan a nemzetbiztonsági szolgálatok?” helyett a „Hogyan lehet a szolgálatokat hatékonyan ellenőrizni?” volt. A törvény általános indoklása szerint: „... az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre, ezen belül az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhassa, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségeszerű és indokolt.”

A tagolt, négy hagyományos szolgálatból és két irányító miniszterből álló szervezetrendszer nem szakmai alapokon, hanem a túlhatalmi lehetőségek kivédése érdekében használt megoldásként alakult ki. Ez a megoldás nem magyar jellegzetesség, hasonló megoldások – főleg az „új demokráciákban” – külföldön is megtalálhatóak.⁵³ Az is kijelenthető, hogy a megosztott szervezetrendszer az elmúlt húsz évben részben a reformelképzelések sikertelensége és a vonatkozó döntések elmaradása miatt maradt fenn. Az ötödik szolgálat létrejötté elsősorban a jogszerűségi követelmények miatt jött létre, bár szervezeti különállásában ugyancsak felfedezhető bújtatott garanciális elem.

A szakértők között nincs nézetkülönbség abban, hogy a magyar nemzetbiztonsági tevékenység és igazgatás jogi szabályozottsága megfelelő szintű és egyben megfelel a jogállami alapkövetelményeknek. (A kérdés kifejtését részletesen lásd a VIII-XII. fejezetekben.) Az Nbtv. kiállta az idő próbáját és csak néhány olyan – elsősorban nem jogelvi, vagy garanciális – eleme van, amely a jövőben jobban kibontható, továbbfejleszhető. Az esetleges veszélyek nem a szabályozási környezet elégtelenségében, hanem elsősorban a végrehajtás hiányosságaiban kereshetőek. Ez vonatkozhat a szolgálatok tevékenységére, de vonatkozhat az irányítás (igazgatás) hiányosságaira, csakúgy, mint a szolgálatok parlamenti ellenőrzése terén tapasztalható esetleges anomáliákra.

A hatékonysági feltételeknek a nemzetbiztonsági rendszer már kevésbé felel meg. Ez a megjegyzés nem elsősorban az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének kritikája. A nemzetbiztonsági igazgatás működéshatékonysági kérdései közül a széttagolt szervezetrendszer, a széttagolt igazgatási (irányítási) struktúra és a koordináció hiánya

⁵³ BRUNEAU, Thomas C. – DOMBROSKI, Kenneth R.: Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies. In: BRUNEAU, Thomas C. – TOLLEFSON, Scott D. (eds.): Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations University of Texas Press, USA 2006. ccmr.org/public/library_file_proxy.cfm/lid/.../reforming_intelligence.pdf, 16. o.

okozhatja a legnagyobb problémát.⁵⁴ A kérdés ezek után az, hogy a 2010-es változások hozzájárulnak-e valamilyen módon a szétagolt rendszerből adódó esetleges hatékonysági deficit leküzdéséhez, illetve nevezhetőek-e nemzetbiztonsági reformnak.

3.3. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer irányításának megváltozása 2010-ben

A 2010-es változások nem érintették a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti struktúráját, vagyis a feladatokat továbbra is a fent említett 4+1 szolgálat (KFH, KBH, IH, az NBH jogutódjaként az AH és az NBSZ) látja el. A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény a polgári szolgálatok egységes irányítását ugyanakkor megszüntette. Az NBSZ és az NBH, pontosabban új nevén az Alkotmányvédelmi Hivatal a belügyminiszter irányítása alá került. Ezzel egyidőben az IH irányítását a külügyminiszterre bízták. A döntés a katonai szolgálatok irányítását a honvédelmi miniszter kezében hagyta. A megoldással a nemzetközi kitekintésben az egyik legtöbb (négy hagyományos) nemzetbiztonsági szolgálattal rendelkező Magyarország az egyik legmegosztottabb (hárompólusú) irányítási rendszert hozta létre.

A megosztott irányítás mellett és ellen is szólhatnak érvek és sorolhatók külföldi példák. Az irányítás megosztása azonban sajátos módon történt, amely egyben az Nbtv. egyes alapelveinek törlésével járt.

Az NBSZ és az AH belügyminiszter általi irányítása érdekében az Nbtv.-ből például törölték a 11.§ (2) bekezdést. A bekezdés szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter nem lehetett a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter és az igazságügy-miniszter. A belügyminiszter kizárásának 1990-es indoka, hogy az NBH és az NBSZ nemcsak szervezetileg, de irányítás szempontjából is élesen különüljön el a rendőrségtől. A honvédelmi miniszter kizárása ugyancsak a túlzott hatalomkoncentrációt akadályozta meg. Az igazságügy-miniszter kizárására azért volt szükség, hogy a titkos felderítés egyes eszközeinek alkalmazását engedélyező miniszter ne kaphasson egyben irányítói jogköröket is.⁵⁵ A 2010-es változtatás egy része valóban „szükséges” volt, abban az értelemben, hogy a kormány döntését enélkül nem lehetett volna végrehajtani. Az igazságügy-miniszter, vagy a honvédelmi miniszter kizárása a szolgálatok irányításából azonban a jelenleg alkalmazott irányítási megoldás mellett is fenntartható lett volna.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításának megbontására vonatkozó döntésnek hivatalos előzménye, vagy ezzel kapcsolatos előtanulmány nem ismert. Arra vonatkozóan sem találunk indoklást, hogy a két szervezetet miért kell a belügyminiszterhez csoportosítani.

Ez ügyben közelebbi információt adhat az NBSZ főigazgató-jelöltjének Nemzetbiztonsági Bizottság általi meghallgatása során elhangzott nyilatkozat. Ennek során a Belügyminisztérium államtitkára arra hivatkozott, hogy „jelenleg a Belügyminisztérium előtt álló legfontosabb feladat a közrend és a közbiztonság helyreállítása Magyarországon. Ennek a nagyon fontos célnak a megvalósítása érdekében a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tevékenysége során a hozzá jutó információkkal komoly háttértámogatást tud adni. A szervezetnek a Belügyminisztérium irányítása alá helyezésével megteremtődtek a szervezeti feltételei annak, hogy ezt a célt, tehát a közrend, közbiztonság helyreállítását az erők, a

⁵⁴ GILL, Peter: Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the Heart of Darkness. In: SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R. – ALEXANDER, Martin S. (eds.): Intelligence and International Security, New Perspectives and Agendas. Routledge, New York, 2010, 89. o.

⁵⁵ Lásd bővebben DEZSŐ – HAJAS, 2000, 133. o.

szervezetek a rendelkezésre álló információkkal még hatékonyabban, még eredményesebben tudják megvalósítani. Ehhez az új feladathoz, ehhez a nagy feladathoz szemléletváltásra, vezetőváltásra van szükség...’’⁵⁶

Az AH esetében ilyen nyilatkozat nem áll rendelkezésre. Amennyiben a fenti magyarázat az AH esetében is elfogadható a fenti döntés indokaként, az az alábbi következtetésekre ad alkalmat. Igazgatástudományi, szakmai alapokon korábban is voltak, akik⁵⁷ úgy gondolták, hogy a belső nemzetbiztonsági feladatokat szerves környezetéből szakították ki, amikor 1990-ben kiemelték a Belügyminisztériumból. E felfogás szerint a belső nemzetbiztonsági tevékenység a belső rendészeti/közbiztonsági tevékenységgel mutat legnagyobb rokonságot. Mint ahogy később a 4.1. fejezet bemutatja, több ország ma is hasonló megoldást követ, amikor a belső nemzetbiztonsági kérdésekkel foglalkozó szervezetet a Belügyminisztériumon belül helyezi el.

A döntés esetleges indokait vizsgálva elfogadható lehetne az az érv, hogy 2010-re a demokratikus jogállam már jól kiépült és stabilan működik, ezért elavulttá vált az 1990-es megközelítés. Ezzel ellentétesek azok a 2006 óta ismétlődő – és sajnálatosan általánosító – politikusi nyilatkozatok, amelyek szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok (ami alatt az NBH-t értik) az elmúlt években súlyosan jogsértő tevékenységet folytattak. Emellett a fenti érv elsősorban a négy szolgálat valamilyen módon történő összevonását, és/vagy egy miniszter (miniszterelnök) alá helyezését indokolhatta volna. Önállóan vizsgálva megállna az az érv is, hogy az NBH-t a BM-ből való eltávolításakor egy olyan közegből emelték ki, amelynek szerves részeként funkcionált. Az Nbtv. azonban gyökeresen megváltoztatta a helyzetet, amikor az NBH-t a nemzetbiztonsági szervezetrendszer „szerves részévé” tette és célzatosan leválasztotta a rendészetről.

A döntés több okból sem tekinthető nemzetbiztonsági reformnak. A szolgálatok sokszor kritizált szervezeti struktúrája és feladatrendszere változatlan maradt. A megosztott irányítás nem szolgálja a nemzetbiztonsági feladatok összehangolt ellátását, de a szolgálatok kormány általi összehangolt irányítását sem. A megosztás következtében a miniszteri szinten összehangolt irányítás lehetősége megszűnik, nem beszélve a polgári szolgálatok egységes képviseletéről akár a magyar közigazgatásban, akár a külföldi kapcsolattartás során. A BM által hangoztatott bűnüldözési/rendészeti célok megvalósításában az AH és a rendőrség közös irányítása hozhat javulást, úgy ahogy azt a Belügyminisztérium célként megjelölte. Ez viszont azt erősíti, hogy az AH átirányítása nem a nemzetbiztonsági tevékenység erősítése érdekében történt.

Az NBSZ esetében elmondottak az Nbtv. félreértésén alapulnak. Az NBSZ az összes titkos felderítésre felhatalmazott szervezet számára végez szolgáltatást. Irányítása nem befolyásolja az egyes megrendelő szervezeteknek végzett szolgáltatás mennyiségét, az elsősorban a megrendelő szervezetek igényeitől függ. A bűnüldöző szervek már az irányítási rend megváltoztatása előtt is az NBSZ kapacitásainak négyötödét kötötték le, miközben a rendőrség egyedül közel 60%-ot. Így nehezen elképzelhető, hogy az NBSZ a jövőben további kapacitásokat tud a BM bűnüldöző szerveinek biztosítani, vagy ez csak a többi szervezet rovására történhet. Félreérthető az a mondat is, amely szerint a közbiztonsági célok „megvalósítása érdekében a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tevékenysége során a hozzá jutó információkkal komoly háttértámogatást tud adni.” Ez az állítás bizonyos értelemben igaz,

⁵⁶ (NBB-7/2010. sz. Jegyzőkönyv az OGY Nemzetbiztonsági bizottságának 2010. június 29-i üléséről. www.parlament.hu)

⁵⁷ Az 1990-es főcsoportfőnökségi elképzelések, majd Verebélyi Imre, Finszter Géza.

hiszen az NBSZ eszközeivel végzett titkos információgyűjtés eredményei a rendőrség számára nélkülözhetetlenek. Ugyanakkor ezeket az információkat az általa megrendelt eszközalkalmazás esetében a rendőrség a közös irányítás hiányában is megkapta. Arra pedig az Nbtv. továbbra sem ad lehetőséget, hogy az NBSZ a más megrendelő szervezetek számára végzett tevékenység során megszerzett információkat megossza az irányító miniszterrel, vagy *ad absurdum* a közös irányítás okán az AH-val, vagy a rendőrséggel.

Az NBSZ belügyminiszter alá rendelésének szakmai szempontból egy fontos előnye lehetne. Ez akkor következne be, ha a miniszter a közös irányításban rejlő lehetőség kihasználásával a rendőrségnél az elmúlt két évtizedben fokozatosan és tudatosan felépített párhuzamos titkos felderítő kapacitásokat a szakmailag indokolt mértékben az NBSZ-hez csoportosítaná át, így is erősítve az NBSZ központi szolgáltató szerepét. A lépés a szakmai előnyök mellett növelné az eszközalkalmazás ellenőrizhetőségét és ezáltal a jogbiztonságot, valamint a közbizalmat is. Erre vonatkozó elképzelés az elmúlt majdnem másfél évben nem került nyilvánosságra.

3.4. A megosztott irányítás jogi kereteinek kialakítása

A törvényalkotó a szolgálatok irányítására vonatkozó döntést több ütemben vezette át a jogszabályokon. A fent említett 2010. évi XLII. törvény csak a szolgálatok új miniszterek alá rendelését végezhetette el. Az irányítással kapcsolatos új belügyminiszteri és külügyminiszteri jogköröket a kormány a 212/2010. (VII. 1.) Kormányrendeletben⁵⁸ határozta meg. Az egyes anyagi jogágakban szükségessé váló pontosító jellegű törvénymódosításokat egy második körben megalkotott „salátatörvény”, a kormányzati struktúra átalakításával összefüggésben szükséges törvénymódosításokról rendelkező 2010. évi CXLVIII. törvény⁵⁹ tartalmazta. Az újonnan kialakított jogi kereteket e három jogszabály vizsgálatával lehet megérteni.

Az első kérdést az említett 2010. évi XLII. törvénynek az új miniszterek kijelölése érdekében használt megfogalmazása veti fel. A törvény szerint ahol korábbi jogszabály „a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli minisztert említ, ott a polgári hírszerzési tevékenység irányításával kapcsolatos feladatok tekintetében Külügyminisztériumot⁶⁰, illetve külügyminisztert kell érteni”. Hasonló megoldást alkalmaz a törvény a belügyminiszter kijelölésére. A Külügyminisztérium (illetve az AH és NBSZ esetében a Belügyminisztérium) megnevezése a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében azért hibás, mert a minisztériumok nem vesznek részt a hivatalok irányításában. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter általi irányítás során sem integrálódtak a MEH-be. A szolgálatok az Nbtv. 2.§ szerint továbbra is „a Kormány irányítása alatt álló, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató, központi államigazgatási szervek”. Vagyis a minisztériumok és a szolgálatok egymástól független, mellérendelt szervezatként tevékenykednek, ugyanazon miniszter irányítása alatt.

Ezzel összefüggésben az Nbtv-vel ellentétes fogalmat használ a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás, amely a 4. számú mellékletében az AH-t és az NBSZ-t – a rendőrséghez hasonlóan – „önálló belügyi szerv”-

⁵⁸ A miniszterek részletes feladat- és hatásköréről, a kormány, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

⁵⁹ A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvénnyel összefüggésben szükséges törvénymódosításokról és egyes iparjogvédelmi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVIII. törvény.

⁶⁰ Kiemelés a szerzőtől.

ként minősíti. A belügyminiszteri irányítás ugyanis nem módosítja a szervezetek Nbtv-ben meghatározott nemzetbiztonsági szolgálati jogállását.

A miniszterek hatáskörét szabályozó 212/2010. Kormányrendelet a szolgálatok irányításával kapcsolatos új belügyminiszteri és külügyminiszteri jogköröket egymástól eltérően, a honvédelmi miniszterét pedig egyáltalán nem tartalmazza.

A rendelet a belügyminiszter esetében a fő felelősségi köröket tartalmazó 37.§-ban kimondja, hogy a miniszter a kormány „[...] hírszerzési tevékenység kivételével a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős tagja”, majd később kijelenti, hogy „a – hírszerzési tevékenység kivételével – a polgári nemzetbiztonsági szervek(?)⁶¹ jogállásáról és működésükről szóló” jogszabályokat készít elő, továbbá miniszteri rendeleteket ad ki. A szabályozás rendszertani hibája, hogy a jogszabályalkotásra történő felhatalmazást a miniszter „rendészetért felelős” miniszterként kapja. Ez a megoldás ismételen az AH és az NBSZ jogállásának félreértéséből fakad. A nemzetbiztonsági szolgálatok működése, mint az a II. fejezetben bemutatásra került, sem igazgatási, sem anyagi jogi, sem rendészetelméleti szempontból nem rendészeti kérdés.

A rendelet a külügyminiszter esetében a 117.§-ban kimondja, hogy: „A külügyminiszter irányítja – külön jogszabályban foglaltak szerint – az Információs Hivatalt”. A külön jogszabályra utalás elsősorban az Nbtv-t jelenti, amely a 11.§-ban tartalmazza a miniszter irányító jogkörének egyes részleteit. A rendelet további részletszabályokat nem tartalmaz.

A kormányzati struktúra megváltozásából fakadó függő kérdések tisztázása céljából megalkotott, 2010. decemberben elfogadott 2010. évi CXLVIII. törvény a nemzetbiztonsági területen a vártnál kevesebb kérdést rendezett, a módosítások inkább technikai jellegűek voltak. Ennek megfelelően az Nbtv-n csak a kettős miniszteri irányítást érvényesítő, más szóval a megosztást megvalósító elemeket vezették végig.

Ilyen technikai jellegűnek szánt módosítás, amikor a törvény 103.§ (3) bekezdése az Nbtv. 10. (1) bekezdését módosítja, amelynek következtében a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását szabályozó szöveg 2011 január 1-én a következő szöveggel hatályosult:

„10.§ (1) A Kormány „az Információs Hivatalt a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter”, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat a honvédelemért felelős miniszter (a továbbiakban együtt: miniszter) útján irányítja.”⁶²

Bár első ránézésre logikusak tűnő módosításról van szó, a fogalomhasználat ellentétes az Nbtv 2.§ (2) bekezdésének fogalomhasználatával, amely az AH-t az IH-t és az NBSZ-t együttesen nevezi polgári nemzetbiztonsági szolgálatnak. A 10.§ (1) bekezdés új rendelkezése áttételesen – vagyis a miniszter megnevezésén keresztül – csak az AH-t és az NBSZ-t definiálja polgári nemzetbiztonsági szolgálatként. Az így kialakuló kétfajta definíció a jövőben zavart okozhat. A törvényalkotónak – ha valóban ez lett volna a célja – lehetősége lett volna az új fogalmi rend átvezetésére az Nbtv. 2.§ (2) bekezdésben, hiszen a 2010. évi XLII. törvényben az NBH Alkotmányvédelmi Hivatallá történő átnevezése miatt a szakaszt egyébként is módosította.

⁶¹ Kiemelés a szerzőtől, hibás fogalomhasználat miatt. Helyesen: „nemzetbiztonsági szolgálatok”.

⁶² A módosuló szöveg aláhúzással jelölve.

A törvényalkotó azonban nem érzékeli a kettősséget, mert az Nbtv-ben megpróbálja következetesen érvényesíteni a miniszterekre vonatkozó fogalomhasználatot. Ennek következtében például az Nbtv. új, a 2010. évi XL. törvény által megállapított 41.§-ának (2) bekezdésében a „polgári nemzetbiztonsági szolgálatok az IH-t és az AH-t is lefedi, míg a miniszterekre szabályozást tartalmazó Nbtv. 45.§ (4), (6) és (7) bekezdésében átvezetik a fenti módosítást, vagyis a „polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter” fogalom alatt csak az AH-t (és az NBSZ-t) irányító belügyminisztert kell érteni.

A nemzetbiztonsági tevékenység új rendben történő irányításának, koordinációjának mikéntje tekintetében a módosított Nbtv. nem tartalmaz semmilyen kiegészítő szabályt. Ez alól sajnálatos kivételként megemlíthető a kormányzati tájékoztató tevékenység koordinációja, ahol a fenti, két miniszterre utaló módosítás átvezetése a gyakorlatban megszünteti a koordinációs tevékenységet. (A kérdés elemzését részletesen lásd a 3.5.1. fejezetben.)

A miniszterek Nbtv-ben leírt általános irányító jogkörei nem módosultak. A hivatalok önállóságának letéteményese továbbra is a főigazgató, aki önálló felelősséggel vezeti a nemzetbiztonsági szolgálatot, felelős annak törvényes, rendeltetésszerű és szakszerű működéséért. A vezetési és irányítási jogkörök megoszlása az – AH és az NBSZ esetében – egy elemében⁶³, a belső biztonsági és bűnmegelőzési feladatok esetében módosult, ennek bemutatása a 6.1.3. történik meg.

3.5. A nemzetbiztonsági tevékenység megosztott irányításának következményei

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó irányítási jogkörök az Nbtv-ben eredetileg egy miniszter, vagyis a „polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter” számára lettek kialakítva. Az új, a szervezetek irányítására összpontosító feladatmegosztás egyértelműen beazonosítja a jogutód minisztert, ha a minisztert az általa irányított szervezettel kapcsolatban említi jogszabály. Az Nbtv. és más jogszabályok emellett olyan feladat- és hatásköröket is megállapítottak a miniszter számára, amelyek nem az egyes hivatalokra vonatkoznak. Az ilyen feladatkörök esetében az irányított szervezetre koncentráló feladatmegosztási technika nem segít eldönteni, hogy a jövőben mely miniszteré az adott feladat. Az sem derül ki, hogy az irányítás egyes részelemei esetében mindkét miniszter részvételére, együttes aktusára van-e szükség, vagy a miniszterek külön-külön is tevékenykedhetnek.

Az értekezés csak azokat az irányító jogköröket mutatja be, ahol a szolgálatok megosztott irányítása problémákat okozhat. Ezekben az esetekben a megosztott irányítás bizonytalan helyzetet teremt, vagy – megfelelő koordinációs mechanizmus hiányában – nehezíti a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak összehangolt végrehajtását. Az érintett miniszteri jogkörök a következők szerint csoportosíthatók.

⁶³ Az AH és az NBSZ esetében a miniszteri irányítói jogkör a belső ellenőrzési feladatokkal bővült, míg az IH és a katonai szolgálatok esetében ez a terület továbbra is a főigazgatók vezetési jogkörei közé tartozik.

3.5.1. Szakpolitikai feladatok

Szakpolitikai feladatok keretében a miniszter:

- a kormányzati igények alapján félévente írásban meghatározza az időszakos feladatokat;
- a kormány, illetve az Országgyűlés (a továbbiakban: OGY) Nemzetbiztonsági Bizottsága (a továbbiakban: NBB) elé terjeszti a szervezetek működéséről szóló jelentéseket (évente kétszer), valamint tájékoztatja az NBB-t az ország nemzetbiztonsági helyzetéről;
- irányítja az állami szervektől származó, az ország nemzetbiztonságára vonatkozó információk elemzését, értékelését és az e tárgyú kormányzati döntés-előkészítést támogató munkát.

Az IH esetében az időszakos feladatok jelentős részét a 2.1.1. fejezetben bemutatott nemzetbiztonsági támogató tevékenységen belül a külpolitikai kérdések alkotják. Így a külügyminiszter IH-t irányító miniszterként történt kijelölése kiemelt előnyökkel jár. Az AH esetében a belügyminiszter a bűnüldözési és idegenrendészeti tevékenységek révén a nemzetbiztonsági területhez kapcsolódó „rokonterületeket” is irányít. Az AH feladatai közül a kapcsolódó feladatkörök a 2.1.2. és 2.1.3. fejezetekben bemutatott nemzetbiztonsági védelmi és a nemzetbiztonsági érdekek mentén történő bűnfelderítési tevékenység keretében találhatóak. Ezért e területeken az AH belügyminiszter általi irányítása is nagyobb lehetőséget ad a tevékenységek összehangolására. A miniszterek azonban a saját tárcafelelősségükön túlmutató feladatot is kapnak. A nemzetbiztonsági támogató és védelmi tevékenységekre jellemző, hogy a kormány más miniszterei az irányító miniszteren keresztül fogalmazzák meg hírigényüket, amelyet a miniszter szintetizál, vagyis az össz-kormányzati igényeket lefedő prioritások meghatározásáért is felelős. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok egységes irányítása korábban lehetőséget adott a hírigények szintetizálására, az NBH és az IH felé pedig az összehangolt feladatszabásra. Ezt a jövőben a két miniszter között kialakítandó egyeztető mechanizmussal kell pótolni.

A miniszteri felelősség másik fontos szakpolitikai eleme a hivatalok működéséről szóló féléves és éves beszámolók OGY NBB elé terjesztése, valamint a bizottság tájékoztatása az ország nemzetbiztonsági helyzetéről. Az egységes irányítás alatt az NBH és az IH jelentéseinek „összeolvasása” a miniszter számára lehetőséget adott a hivatalok jelentéseinek szintetizálására. Az ország nemzetbiztonsági helyzetének bemutatására vonatkozó feladatkör a nemzetbiztonsági védelmi területen különösen megköveteli a belső és külső nemzetbiztonsági kockázatokkal, vagyis egymás „tükörterületeivel” foglalkozó két hivatal elemző és tájékoztató kapacitásainak összehangolt működtetését. A jövőben ezt csak a két szolgálat, illetve a két miniszter közötti megfelelő koordinációval lehet megvalósítani.

A kormányzati döntés-előkészítést támogató tájékoztató tevékenység szempontjából kiemelkedő jelentőségű a felsorolás harmadik elemeként meghatározott feladat. Az Nbtv. 11.§ (6) bekezdésének korábbi változata a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter számára határozta meg az állami szervektől származó, az ország nemzetbiztonságára vonatkozó információk értékelését. Ez egyrészt jelentette a két polgári nemzetbiztonsági szolgálat, az NBH és az IH által szerzett információk egységes értékelését. Emellett a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter a katonai szolgálatok és egyéb szervezetek által megküldött információk beépítéséért is felelős volt.

A 2010. évi XLII. törvényben meghatározott, az irányított szervezet alapján történő feladatelhatárolás alapján még „csak” megválaszolhatatlan volt, hogy kinek az irányítása, fő

felelőssége alatt, milyen szervezeti rendben kell e feladatnak eleget tenni. A kérdést az említett 2010. évi CXLVIII. „salátatörvényben” a törvényalkotó szakmailag nem gondolta végig, a két miniszter nevesítésére hagyatkozó jogtechnikai megoldás pedig nem várt következménnyel jár. A 2011. január 1-el hatályosult Nbtv-szöveg a következő:

„ 11.§ (6) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tekintetében, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter az Információs Hivatal tekintetében irányítja az állami szervektől származó, az ország nemzetbiztonságára vonatkozó információk elemzését, értékelését, valamint az e tárgyú kormányzati döntés-előkészítést támogató munkát.”⁶⁴

Az alkalmazott megoldás megszünteti az egységes kormányzati tájékoztatás törvényi kötelezettségét, amikor a fő felelős kijelölése helyett a két miniszternek külön-külön szab feladatot. A feladatot ilyen formában felesleges törvénybe foglalni, hiszen a hivatalok bármilyen tevékenységének irányítása egyébként is az irányító miniszter hatásköre. Ráadásul a nyelvtani és tartalmi értelmezés alapján a módosítás felmenti a honvédelmi minisztert azon kötelezettsége alól, hogy az egységes kormányzati tájékoztatás érdekében a honvédelmi témájú információkat bárhova is eljuttassa. A változtatás az Nbtv. elfogadásakor meghatározott egyik rendezőelv megszüntetését jelenti.

Az Nbtv. akkori indoklása szerint „A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter irányítja az állami szervektől származó, a nemzetbiztonságra vonatkozó információkkal kapcsolatos elemző és döntés-előkészítő munkát. Feldolgozhatatlan és átfoghatatlan mennyiségű információ zúdul napjainkban a döntéshozókra, ami már a hatékonyságot veszélyezteti. Az információk összesítése, egybevetése és elemzése elengedhetetlen ahhoz, hogy a nemzet biztonságát alapvetően érintő döntések valós folyamatokra támaszkodva, megfelelő előkészítés után, időben szülessenek meg.”

Ezzel együtt azt is ki kell jelenteni, hogy a kormányzati szintű tájékoztató tevékenység koordinációja az elmúlt húsz évben folyamatos vita tárgya volt. Ennek során mind a feladat szakmai tartalma, mind a végrehajtó szervezet szerepe és annak kormányzaton belüli elhelyezése többször változott. A feladat a rendszerváltás után először a Honvédelmi Minisztériumhoz tartozott, majd a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat akkor még felügyelő miniszter vette át a Nemzetbiztonsági Elemző Munkacsoport létrehozásával. Később, 1998-ban a Miniszterelnöki Hivatalon belül kívánták kialakítani a tevékenység központját, majd a feladatot ismét a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter kapta meg, ahol a tényleges végrehajtás a minisztert segítő Nemzetbiztonsági Iroda feladata volt. Az is kijelenthető, hogy a külföldön tapasztalt erős szervezeti rend és humánerőforrás-koncentráció, valamint az információk átadásának, elemzésének és értékelésének formalizált rendje Magyarországon soha nem fejlődött ki.

Bár első látásra nem feltűnő, a megváltoztatott szabályozás az Nbtv. egy másik alapelvét is megkérdőjelezi. Az Nbtv. 8.§ (2) bekezdése szerint „A Nemzetbiztonság Szakszolgálat kormányzati tájékoztató tevékenységet nem folytathat.” Az 1995-ben kialakított alapelv garanciális jellegű, amely azt kívánja biztosítani, hogy az összes megrendelő szerv, vagyis a nemzetbiztonsági szolgálatok és a bűnüldöző szervek számára egyaránt titkos felderítést folytató NBSZ az így megszerzett adatokat kizárólag a megrendelő szervek számára küldje

⁶⁴ Kiemelés a szerzőtől, a módosuló szöveg aláhúzással jelölve.

meg, és ne folytasson azokkal párhuzamos tájékoztató tevékenységet. Ez összhangban áll azzal az Nbtv. 61.§-ban szereplő szabállyal is, amely szerint:

„(2) A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a szolgáltatói feladata keretében alkalmazott titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés eredményeként megszerzett valamennyi adatot kizárólag a megrendelő szerv számára továbbítja, a továbbított adatokat a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat nyilvántartásából törölni kell.”

Ehhez képest értelmezhetetlen, hogy a belügyminiszter az NBSZ tekintetében hogyan irányíthatja az információk értékelését és a kormányzati döntés-előkészítést támogató munkát.

3.5.2. Szakmai feladatok

Szakmai feladatok keretében a miniszter:

- kormányzati döntéseken alapuló feladatok végrehajtására konkrét feladatot határoz meg, utasítást ad;
- részt vesz a legmagasabb szintű koordináló, döntés-előkészítő és döntéshozó testületekben (kormány, Nemzetbiztonsági Kabinet);
- képviselőt küld a hivatalok tevékenységét érintő szakmai tárcaközi koordináló testületekbe;
- kapcsolatot tart fenn a hivatalok nemzetközi együttműködésének elősegítése érdekében, jóváhagyja a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó átfogó javaslatokat;

Az irányító miniszter a stratégiai kérdések mellett a tevékenység céljaira vonatkozóan is utasítást adhat. Ez a külügyminiszter számára a külpolitikai feladatok terén az annak végrehajtását támogató IH-tevékenység konkrét és közvetlen meghatározását jelenti. Az AH esetében a belügyminiszter is ezúton használhatja ki az AH, a rendőrség, a Terrorelhárítási Központ, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal tevékenységének összevont irányításából fakadó szinergiákat. A miniszterek politikai felelőssége e területen is az irányított szolgálat teljes tevékenységére terjed ki, beleértve a más minisztériumokat segítő feladatok, vagyis a nemzetbiztonsági támogató és védelmi feladatok hatékony ellátását. Problémát itt is az jelent, ha egyes (pl. gazdaságbiztonsági, stb.) kérdések megválaszolásához a két szolgálat együttes irányítására lenne szükség. A megosztott rendben ugyanis a miniszternek nincs közvetlen ráhatása a másik miniszter által irányított szolgálat tevékenységére, teljesítményére.

A miniszter képviseli a hivatalt a miniszteri képviseletet igénylő fórumokon. Az új rendben a két miniszter csak az általa irányított szervezet érdekeinek képviselőjére kap törvényi felhatalmazást, vagyis kérdéses, hogy az összetett, polgári nemzetbiztonsági érdekeket ezentúl ki és hogyan képviseli. A megosztott irányítás következtében megszűnt az a képesség, hogy az esetlegesen versengő belső nemzetbiztonsági és hírszerzési érdekeket, vagy az eltérő elképzeléseket már a miniszter harmonizálja. Ezt a jelen helyzetben a két miniszter egyeztetésével lehet elérni, ami viszont valószínűvé teszi, hogy vita esetén egyes, korábban a közös miniszter által eldöntött kérdések csak kormányzati szinten rendeződhetnek.

Az Nbtv. a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi kapcsolatainak irányításában is hatáskört ad a minisztereknek. Kérdés, hogy a megosztott irányítás mellett a jövőben hogyan érvényesül majd a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok külföldi partnerszolgálatokkal történő együttműködésének összehangolása. A múltban is fordultak elő olyan esetek, amikor a koordinálatlan fellépés miatt az egyik szolgálat nemzetközi tevékenysége hátráltatta a másik

szolgálat feladatellátását. A közös miniszter és a főigazgatók közötti megfelelő koordináció, vagy az erre szolgáló mechanizmus hiányában az ilyen esetek növekedésére lehet számítani. A koordináció hiánya teret adhat az egyes külföldi társszolgálatok számára a nem összehangolt tevékenység kihasználására is. Ezek a kísérletek a magyar szolgálatok „megversenyeztetésétől” a szolgálatok egymás elleni kijátszásáig terjedhetnek.

3.6. A belügyminiszteri irányítás hatása az AH-ra és az NBSZ-re

A belügyminiszteri irányítás alá került AH-ra és NBSZ-re vonatkozó eddigi intézkedések nem a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési tevékenység összehangolására, hanem a belügyminiszteri irányítás kiépítésére koncentráltak. A szervezetek tevékenységének összehangolása helyett a BM eddig a központosított, egy szervezethez koncentrált feladat-végrehajtást erősítette. Így az AH és az NBSZ elvesztette belső bűnmegelőzési hatáskörét, az AH pedig terrorellenes hatáskörét is. Az átalakítások során emellett egyéb – részben már említett – intézkedésekkel megkezdődött az AH és az NBSZ rendészeti irányba tolása is:

- A 2010. évi XLII. törvény az AH és az NBSZ irányításával kapcsolatos feladatok tekintetében a Belügyminisztériumot, mint szervezetet is megjelöli, holott az Nbtv. alapján a szolgálatok csak a miniszter irányítása alá tartoznak.
- A BM SZMSZ-e az AH-t és az NBSZ-t „önálló belügyi szerv”-ként minősíti, holott az irányítás megváltozása a szervezetek nemzetbiztonsági jogállását nem változtatta meg.
- A belügyminiszter rendészetért felelős miniszterként kapja meg az AH-ra és az NBSZ-re vonatkozó jogszabály-alkotási felhatalmazást.
- A belügyminiszter az NBSZ főigazgatójának kinevezésére rendészetért felelős miniszterként tett javaslatot⁶⁵, holott ezt az Nbtv. alapján eljárva kellett volna megtennie.
- Az AH és az NBSZ belső biztonsági és bűnmegelőzési feladatainak Nemzeti Védelmi Szolgálatához telepítésével a szolgálatok állományának belső biztonsági ellenőrzését egy rendőri szervezet a Rendőrségről szóló törvény⁶⁶ (a továbbiakban: Rtv.) szabályai szerint végzi.
- A miniszter az AH-nál és az NBSZ-nél az oktatás, képzés, továbbképzés, és tudományos kutatás irányait a rendőrséggel, az NVSZ-szel és a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központtal (a továbbiakban: SZEBEKK) hangolja össze, az AH és a katonai szolgálatok helyett.⁶⁷
- A „rendészetesítés” immár a külsőségekben is megjelenik. Az AH és az NBSZ tábournoki rendfokozatú állománytagjai számára az eddigi katonai tábournoki egyenruhát felváltotta a sötétkék, rendőrségi egyenruha⁶⁸. Szervezetelméletileg hibás az is, hogy a két nemzetbiztonsági szolgálat egyenruha-viselését a rendőrségről szóló jogszabályban szabályozták.⁶⁹

A „rendészetesítés” a végtelenségig nem folytatható, a módosítások feszültséget okoznak a két szolgálatra továbbra is vonatkozó Nbtv-ben maradó alapelvek és az új irányok között. Mivel az intézkedések nem átfogóak, és nem egy nemzetbiztonsági szempontból átgondolt koncepció részeként történnek, nem nevezhetőek reformnak sem.

⁶⁵ A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatójának kinevezéséről szóló 55/2010. (VII. 8.) ME határozat.

⁶⁶ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

⁶⁷ 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

⁶⁸ Az egyes miniszteri rendeletek módosításáról szóló 4/2010. (XI. 25.) BM rendelet.

⁶⁹ A Rendőrség, a Rendőrtiszt Főiskola és a rendészeti szakközépiskolák egyenruha-ellátásra jogosult személyi állományának ruházati és öltözködési szabályzatáról szóló 12/2009. (IV. 30.) IRM rendelet.

3.7. A nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése az új irányítási rendben

Mint a 2.1. fejezetben bemutatásra került, a nemzetbiztonsági tevékenység egységes koncepciójában az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok feladatköre egymásra épülő módon lett meghatározva. Ennek megfelelően az AH-t az Nbtv-ben meghatározott feladatköre a társ-nemzetbiztonsági szolgálatokhoz köti, míg a rendőrségtől elhatárolja. A nemzetbiztonsági védelmi és a nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett büntetőrendészeti feladatok, ezen belül az illegális migráció elleni harc, a támadólagos kémelhárítás és kisebb részben a szervezett bűnözés területén az IH és az AH együttműködése a sikeres feladat-végrehajtás alapja. Az AH-IH közös feladatkörök – a terrorrelens feladatok kivételével – 2010-ben sem változtak, így az együttműködést a megosztott irányítási rendben erősíteni kell. Az új rendben kérdéses, hogy a rendőrség és az AH közül – az egyaránt feladatkörükbe tartozó részterületeken – az IH-val való együttműködésben mely szervezet kap elsőbbséget. Jelentős változást hoz az AH terrorrelens tevékenységének megszüntetése, ami szükségszerűen a TEK és a rendőrség, valamint az IH együttműködését irányozza elő a korábban meghatározó NBH-IH együttműködés helyett.

A nemzetbiztonsági védelmi célú feladatok közül a gazdaságbiztonsági területen a nem valós külföldi beruházások, vagyis a csalárd szándékú, állami vagy uniós források elvonására irányuló kísérletek kiszűrése a szolgálatok kiemelt feladata. Az ország pénzügyi helyzetének veszélyeztetésére irányuló külföldi szándékok feltárásának fontosságát a gazdasági világválság erősítette fel. Az ország energiatfüggőségének növekedése elsőrendű feladattá emelte az energiabiztonság kérdéskörét is. A feladat az energiahordozók forrásával, szállításával és infrastruktúrájával kapcsolatos helyzet, valamint az ellátást befolyásoló gazdasági, politikai, biztonsági kérdések figyelemmel kísérését és elemzését is megköveteli. A cselekmények nagy része a 2.1.2. fejezetben bemutatottak szerint nem feltétlenül bűncselekményi tényállások megvalósításán keresztül veszélyezteti a nemzetbiztonsági érdekeket, vagy az ország szuverenitását. Ezért e témakörökben a szolgálatok egymásrataltsága erősebb a bűnüldözési-nemzetbiztonsági együttműködési kényszernél. A gazdaságbiztonsági kérdések jelentős részét egy-egy nemzetbiztonsági szolgálat önállóan nem tudja megválaszolni. A gazdaságbiztonság nemzetbiztonsági jellegű kérdései hazai oldalról nagyrészt az AH (és kisebb mértékben) a KBH illetékességébe tartoznak, így elengedhetetlen az előbbi szervezetek és az IH szoros együttműködése. A beruházások vizsgálata vagy az ellenérdekű szándékok felderítése során az IH a külföldi eseményeket érzékeli, az AH pedig a hazai gazdaság, pénzügyi rendszer, vagy befektetési célterület releváns információit tudja begyűjteni.

Az egységes irányítási rendben a közös IH–NBH műveleti feladatszabás magától értődő volt, az aktuális kérdéseket és feladatokat a miniszter és a két főigazgató heti rendszerességgel egyeztetette. Az irányító miniszter az egyik hivataltól kapott jelentés alapján szükség szerint felhívhatta a másik hivatal figyelmét a kérdésre, vagy utasíthatta a két hivatalt egy adott ügyben a szorosabb koordinációra. Az irányítás megosztása az eddig természetesnek vett, miniszter általi koordinációs lehetőséget megszüntette, ezért a feltételrendszer kedvezőtlenül változtatta meg. Az egységes feladatszabást és ellenőrzést más eljárásokkal kell pótolni.

A tájékoztató területen a megosztott irányítás ugyancsak kedvezőtlen következményekkel jár. A közös IH–NBH felelősséggel ellátott feladatkörökben az irányító miniszter a két szolgálatnak korábban közös jelentéstételi kötelezettséget írt elő. Ennek segítségével a nemzetbiztonsági támogató célú tevékenység mellett elsősorban a nemzetbiztonsági védelmi

célú, így a gazdaságbiztonsági, energiabiztonsági, pénzügyi biztonsági és más, csak közösen lefedhető témákban a miniszter integrált jelentésekkel látta el a kormányzatot. Emellett az irányító miniszter az IH és az NBH szintetizált információi alapján heti rendszerességgel referált a miniszterelnöknek a nemzetbiztonságot érintő eseményekről.

A kettős irányítás miatt a két polgári nemzetbiztonsági szolgálat tájékoztató tevékenysége sem kellően összehangolt. A rendszerben nincs meg az integráló pont, ahol a két hivatal információi összefutnak, és szintetizált módon jutnak a legfelsőbb kormányzati szinthez. A kormányzati tájékoztató tevékenység egységét előíró szabályt az Nbtv. 2.5.1. fejezetben bemutatott módosítása gyakorlatilag kiiktatta a rendszerből.

A tájékoztató tevékenység új szelete a szövetségi rendszerekben tapasztalt igény a növekvő tagállami hírszerzési, elemző, értékelő részvételre. Az Európai Unión belül az EU Külügyi Szolgálatának létrejötte és az Unió központosított külpolitikai tevékenysége követeli ki az egyes államok nemzetbiztonsági szolgálataira történő nagyobb támaszkodást. A NATO új főtitkárának reformelképzelései között kiemelt szerepet kap a polgári hírszerzések bekapcsolása a NATO döntés-előkészítő folyamataiba, valamint a NATO szerepének erősítése az új kihívások (energiabiztonság, cyberbiztonság, terrorizmus elleni fellépés) témakörében. A jelentkező igények az EU esetében szorosabb IH–AH, míg a NATO esetében szorosabb IH–KFH–AH együttműködést tesznek szükségessé. Ez a jövőben ugyancsak megköveteli a hivatalok, illetve a miniszterek közötti koordináció megerősítését.

A korábban létező közös miniszteri irányítást egyrészt a szolgálatok közötti szorosabb együttműködéssel lehet pótolni. Ennek egyik módja lehet összekötők cseréje a hivatalok, különösen az IH és az AH között. A szorosabb együttműködés választ adhat a műveleti tevékenység összehangolásával kapcsolatos kérdések jelentős részére. A nemzetbiztonsági stratégiai és taktikai célok kormányzati szintű összehangolása, a szolgálatok közös mozgatása, valamint a közös kormányzati tájékoztatási tevékenység azonban már a három irányító miniszter közötti koordináció megerősítését is megköveteli. A Nemzetbiztonsági Kabinet átalakításával az első lépést a kormány 2011-ben megtette. Ezzel együtt további szabályozásra lesz szükség, amelynek lehetséges irányairól lásd a 4.2.2. fejezetet.

IV. JAVASLATOK A NEMZETBIZTONSÁGI TEVÉKENYSÉG ÖSSZEANGOLÁSÁRA

A 2010-es változások középtávon meghatározzák a nemzetbiztonsági szervezetrendszer és a további átalakulás lehetséges irányát is. A változtatások jelentős része minősített többséget igénylő törvényben került szabályozásra, így hatásuk kormányokon átívelő lesz, egészen addig, amíg a politikai erők minősített többsége bármilyen változtatásban meg tud egyezni. Az értekezés ezért azt vizsgálja, hogy a kialakult helyzetben mit lehet tenni a kormányzati szintű nemzetbiztonsági feladat-meghatározás kialakítása, a nemzetbiztonsági tevékenység koordinációja és a nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködésének erősítése érdekében.

Magyarországon a nemzetbiztonsági tevékenységgel kapcsolatos, a 3.2. fejezetben bemutatott reformelképzelések középpontjában eddig a szolgálatok száma és azok összevonásának módja állt. Ebbe a sorba illeszkedik a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonására tett 2011-es javaslat is. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység hatékonysága nemcsak a szolgálatok számán és nem is az egyes irányító miniszterek kormányon belüli szerepén múlik. Az összehangolt (ahogy a nevében is benne van, nemzeti szintű) nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő koordinációs mechanizmussal is megvalósítható. Ennek megalapozása érdekében indokolt a nemzetközi tapasztalatok áttekintése is.

4.1. Nemzetközi kitekintés

A világ országai más és más módon ítélik meg, hogy a nemzetbiztonsági feladatokat milyen szervezetrendszerben, hány szolgálat fenntartásával kell ellátni, és közöttük a feladatokat milyen módon kell megosztani. Nincs egységes rend arra vonatkozóan sem, hogy a szervezeteket a kormányon belül ki irányítsa. Ráadásul a nemzetbiztonsági struktúrák folyamatosan változnak. A változás gyorsaságát sok tényező befolyásolja, a szakmai érvek mellett egy-egy kormány vagy koalíciós párt szolgálatokkal kapcsolatos attitűdje éppúgy, mint a jogi keretrendszer, vagy éppen a minősített többség hiánya vagy megléte.⁷⁰ Egyik rendszer sem tökéletes, illetve mindegyik megoldásnak lehetnek előnyei és hátrányai. Az egyik országban bevált megoldások általában nem alkalmazhatók változtatás nélkül egy másikban, így a rendszerek pillanatfelvétel-szerű elemzése és egymással történő összehasonlítása nem vezet biztos eredményre.

A kérdést tizenegy, részben szomszédos, részben meghatározó európai országban⁷¹, 2011-es adatok alapján vizsgálva változatos kép alakul ki.⁷² Négy nemzetbiztonsági szolgálattal rendelkezik Franciaország, Lengyelország és Nagy-Britannia, hárommal Ausztria, Németország, Portugália, Románia és Szlovákia, kettővel Horvátország, Olaszország és Spanyolország. Románia és Spanyolország esetében több „kisszolgálat” színezi a képet. Az elmúlt tíz évben új szolgálatok létrejöttére (Spanyolország), szolgálatok szétválására (Lengyelország) és a szolgálatok összevonására (Horvátország, Franciaország) is volt példa. Magyarország a négy hagyományos nemzetbiztonsági szolgálatával listavezető

⁷⁰ A szolgálatok tipológiájáról és a nemzetbiztonsági szervezetrendszer kialakulásának, a szolgálatok eltérő „magatartásának” okairól lásd: EHRMAN, 2009, Study of Intelligence Services c. fejezetét.

⁷¹ A vizsgálat további EU-tagállamokra történő kiterjesztése torzította volna a kapott eredményeket. Így például a kisebb országokban, pl. Lettországon, Litvániában, Észtországban, Cipruson, Máltán és Írországon általában egy-egy összevont szolgálat található, amely egyes esetben a rendőrség keretein belül helyezkedik el, illetve nyomozóhatósági jogköre is van. Ezek esetében értelmetlen a fenti vizsgálat elvégzése.

⁷² A szolgálatok számának megállapításakor az értekezés nem veszi figyelembe az NBSZ-hez hasonló nem hagyományos szolgálatokat.

Franciaországgal, Lengyelországgal és Nagy-Britanniával együtt, míg nyolc ország kevesebb szolgálat működtetésével segíti elő az összehangolt tevékenységet.

A polgári hírszerzési feladatok ellátása terén három szervezeti megoldás ismerhető fel. Az IH-hoz hasonló önálló polgári hírszerzés létezik Franciaországban, (DGSE), Lengyelországban (AW), Nagy-Britanniában (SIS), Portugáliában (SIED) és Romániában (SIE). Összevont polgári nemzetbiztonsági szolgálat (hírszerzés és belső nemzetbiztonság) létezik Horvátországban (SOA), Spanyolországban (CNI) és Szlovákiában (SIS). Összevont hírszerzés (katonai és polgári) működik Ausztriában (HNaA), Olaszországban (AISE) és Németországban (BND). Így önálló polgári hírszerzéssel, illetve a hírszerzési tevékenységet a hírszerzési/belső nemzetbiztonsági vagy katonai/polgári alapon összevont módon végző szolgálatokkal a vizsgált országok közel egyforma arányban rendelkeznek.

Az irányítást tekintve Magyarország a polgári szolgálatok irányításának megosztásával a „két-miniszteres” irányítási rendszert hárompólusú megoldásra váltotta fel. A vizsgált országok közül hárompólusú irányítást alkalmaz még Nagy-Britannia és Németország. Kétpólusú irányítási rendszert Ausztria, Franciaország, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország és Szlovákia használ, míg egységes, központosított irányítást valósít meg Horvátország és Olaszország.

A központosított irányítást alkalmazó országok közül Horvátországban⁷³ az összevont (hírszerző/nemzetbiztonsági) szolgálatok, vagyis a polgári szolgálat (SOA) és a katonai szolgálat (VSOA) egységesen a Nemzetbiztonsági Tanács (UVNS) irányítása alatt áll. A központi koordinációt az UVNS döntéseit végrehajtó szervezet, a Biztonsági és Hírszerző Szolgálatokat Koordináló Tanács látja el. Ugyancsak működik az UVNS Hivatala, amely az UVNS támogatása mellett szintetizáló jelleggel elemző-értékelő és koordináló feladatokat is ellát.

Az ugyancsak központosított irányítást alkalmazó Olaszországban⁷⁴ a tevékenységi, vagyis hírszerzési/belső nemzetbiztonsági logika mentén szétválasztott rendszerben a katonai és polgári feladatokat ellátó hírszerző szolgálat (AISE) és a hasonló belső nemzetbiztonsági szolgálat (AISI) a miniszterelnök irányítása alatt áll. A miniszterelnököt feladatai ellátásában egy államtitkár segíti. Itt is működik egy Nemzetbiztonsági Tárcaközi Bizottság (CISR), amely a kormányzati koordinációért felel. A rendszerben fontos szerepet kap a két szolgálat munkáját és a nemzetbiztonsági tevékenységet koordináló Biztonsági Információs Ügyosztály (DIS), amely stratégiai elemző-értékelő tevékenységet is folytat, de biztosítja a szolgálatok, a rendőrség és a fegyveres erők közötti információáramlást is.

A „kétpólusú” Ausztria, Franciaország, Lengyelország, Portugália, Románia és Szlovákia esetében a szolgálatok irányítása a polgári és katonai oldalon válik el.

Ausztriában a hírszerzést (HNaA) és a katonai biztonsági szolgálatot (AbwA) a Honvédelmi Minisztérium, míg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatot (BVT) a Belügyminisztérium irányítja.

⁷³ Részletesen lásd: www.soa.hr

⁷⁴ Részletesen lásd SIDOTI, Francesco: The Italian Intelligence Services. In: JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 78-99. o.

Franciaországban⁷⁵ a polgári hírszerző szolgálatot (DGSE) és a két katonai szolgálatot (DRM és DPSD) a honvédelmi miniszter, a belső nemzetbiztonsági szolgálatot (DCRI) a belügyminiszter irányítja. A struktúra 2008-ban alakult ki, amikor a két belső nemzetbiztonsági tevékenységgel foglalkozó szervezet, a DST és a DCRG összevonásával létrehozták a DCRI-t. A francia kormány nem elégedett meg a szervezet-összevonással, hanem a nemzetbiztonsági struktúra új koordinációs rendszerét is kialakította. Ennek keretében létrejött a Nemzeti Biztonsági és Védelmi Tanács és annak albizottságai, ezek között a Honvédelmi Tanács és a Nemzeti Hírszerzési Tanács. A Nemzeti Hírszerzési Tanács (tartalmi elnevezés szerint inkább Nemzetbiztonsági Tanács) többek között meghatározza a nemzetbiztonsági szolgálatok prioritásait, tervezi a humán és technikai feltételek megteremtését, valamint elemzi a nemzetbiztonsági tevékenység jogi kereteit. A szolgálatok napi koordinációjáért ugyanakkor a Nemzeti Hírszerzési Koordinátor felel, aki egyben a szolgálatok és a köztársasági elnök közötti összekötő is. A Koordinátor felel a nemzetbiztonsági célok és a végrehajtásukhoz szükséges eszközök tervezéséért. Előkészíti a Nemzeti Hírszerzési Tanács döntéseit és felügyeli végrehajtásukat. Vezeti a szolgálatok vezetőinek rendszeres üléseit, annak érdekében, hogy meghatározza a hírigényeket és egyeztet a nemzetbiztonsági közösség igényeiről. A Koordinátor vezeti a technikai fejlesztésekkel kapcsolatos tárcaközi bizottság üléseit is.

Lengyelországban⁷⁶ a polgári hírszerző szolgálatot (AW) és a belső nemzetbiztonsági szolgálatot (ABW) a miniszterelnök irányítja, míg a katonai hírszerző szolgálat (SWW) és a katonai biztonsági szolgálat (SKW) névlegesen a köztársasági elnök, a valóságban a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll. A Speciális Szolgálatok Bizottsága kormányzati szinten hozza meg az össz-nemzetbiztonsági döntéseket. A szolgálatok napi koordinációja 1997 és 2007 között miniszter-koordinátor feladata volt, majd a Tusk-kormány a Miniszterelnöki Hivatalon belülré csoportosította a feladatot, ahol ezt egy államtitkár végzi.

Portugáliában⁷⁷ a polgári hírszerzés (SIED) és a polgári nemzetbiztonsági szolgálat (SIS) irányításában a miniszterelnököt egy nemzetbiztonsági főtitkár, az ún. SIRP főtitkár⁷⁸ segíti. A SIRP főtitkár a két szolgálat munkájának koordinációjáért felel, de emellett összehangolja e két szolgálat és az érintett szervezetek, mint például a HM Vezérkar irányítása alatt álló Katonai Hírszerző és Biztonsági Központ (CISMIL, angol fordításban Military Intelligence Service, SIM) munkáját is. A Legfelsőbb Nemzetbiztonsági Tanács kormányzati szintű koordinációs fórumként funkcionál.

Romániában⁷⁹ a két polgári szolgálat, vagyis a hírszerző szolgálat (SIE) és a belső nemzetbiztonsági szolgálat (SRI) a Legfelsőbb Nemzetbiztonsági Tanács irányítása alatt áll. A Tanács a két hagyományos szolgálat mellett a Védelmi és Őrszolgálat (SPP) és a

⁷⁵ Részletesen lásd: SEGELL Glen: The French Intelligence Services. In: JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 35-55. o.

⁷⁶ Részletesen lásd GRUSZCZAK, Arthur: The Polish Intelligence Services. In: JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 126-154. o.; ZYBERTOWICZ, Andrzej: Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks. In: BORN, Hans – CAPARINI, Marina (eds.): Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Burlington, Great Britain, Ashgate Publishing Limited, 2007, 65-82. o.; www.aw.gov.pl

⁷⁷ Részletesen lásd: www.sied.pt

⁷⁸ Részletesen lásd: www.cfsirp.pt

⁷⁹ Részletesen lásd: WATTS, Larry L.: Control and Oversight Of Security Intelligence in Roumania. In: BORN, Hans – CAPARINI, Marina (eds.): Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Burlington, Great Britain, Ashgate Publishing Limited, 2007, 47-64. o.

Különleges Telekommunikációs Szolgálat (STS) munkáját irányítja, illetve koordinálja a harmadik hagyományos szolgálat, a honvédelmi miniszter irányítása alatt álló Védelmi Hírszerzési Főigazgatóság (DGIA) és további három, más minisztériumok alá tartozó rendészeti/nemzetbiztonsági szervezet munkáját is.

Spanyolországban⁸⁰ az összevont polgári szolgálat (CNI) és a katonai hírszerzés a Honvédelmi Minisztérium alá tartozik, a terrorelhárításért felelős CNCA azonban a belügyminiszterhez. A szolgálatok munkájának koordinációját a kormány Hírszerzési Bizottsága végzi.

Szlovákiában⁸¹ az összevont polgári szolgálat (SIS) a miniszterelnök, míg a katonai szolgálatok (VSS, VOS) a honvédelmi miniszter irányítása alá tartoznak. A szolgálatok koordinálását a Biztonsági Tanács látja el. A döntések végrehajtásáért és a szervezetek közötti szakmai koordinációért a Tanács mellett működő Biztonsági Bizottság felel. A szolgálatok vezetői a Bizottságban kaptak helyet.

A hárompólusú irányítási rendszert alkalmazó Nagy-Britanniában⁸² a polgári hírszerző szolgálatot (SIS) és a technikai hírszerzésért felelős GCHQ-t a külügyminiszter, a belső nemzetbiztonsági szolgálatot (BSS) a belügyminiszter, míg a katonai szolgálatot (DI) a honvédelmi miniszter irányítja. A tagolt irányítást a világon ismert egyik legerősebb koordinációs mechanizmus egészíti ki. A szolgálatok tevékenységének koordinációjáért a Miniszterelnöki Hivatalon belül a Miniszterelnök Nemzetbiztonsági Tanácsadója felel, de 2010 májusától létrehozták a Nemzeti Biztonsági Tanácsot, amely a Miniszterelnök elnöklésével hetente ülésező szervezetként a legmagasabb szintű döntéshozó testület. A Miniszterelnöki Hivatalon belül kapott helyet a hetente ülésező Egyesített Hírszerzési Bizottság (JIC) is. A szervezet feladata a hírigény-meghatározás, a nemzetbiztonsági szolgálatok prioritásainak és követelményeinek egyeztetése, illetve a nemzetbiztonsági közösség által megküldött információk alapján önálló értékelő-tájékoztató tevékenység végzése.

Az ugyancsak hárompólusú rendszert alkalmazó Németországban⁸³ az Alkotmányvédelmi Hivatal (BfV) a belügyminiszter, a polgári/katonai hírszerzés (BND) a Szövetségi Kancellári Hivatal, míg a Katonai Védelmi Szolgálat (MAD) a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll. A szolgálatok munkájának koordinációjáért a Kancellári Hivatal vezetője felel, aki egyben a nemzetbiztonsági kérdésekért felelős főmegbízott is. A közvetlen koordinációs feladatot a Kancellári Hivatal 6. igazgatósága látja el. Az igazgató a BND közvetlen irányítása mellett felel a szolgálatok koordinálásáért, különös tekintettel az átfedő hatáskörökre. Az igazgató részt vesz a szolgálatokat érintő normák előkészítésében, felel a költségvetési kérdésekért, joga van a szolgálatok vezetőitől konzultációt kérni és az együttműködésre vonatkozó intézkedéseket javasolni.

⁸⁰ Részletesen lásd QUINTERO, Alejandro Pizarroso: The Spanish Intelligence Services. In: Thomas JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 100-125. o. és www.cni.es

⁸¹ Részletesen lásd: www.sisgov.sk

⁸² Részletesen lásd PHYTIAN, Mark: The British Intelligence Services. In: JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 13-34. o.; www.cabinetoffice.gov.uk

⁸³ Részletesen lásd: www.bnd.de

A vizsgált tizenegy országból csak Franciaországban, Lengyelországban és Nagy-Britanniában van a magyarországihoz hasonlóan négy szolgálat. Egyedül a francia és a lengyel struktúra egyezik a magyarral, a britek esetében a negyedik egy technikai hírszerző szolgálat (GCHQ). Ez utóbbi azért nem hasonlít a magyar NBSZ-hez, mert a technikai információgyűjtést nemcsak a többi szolgálat tevékenységének segítése érdekében, hanem önállóan, saját célmeghatározás alapján is végzi. Az irányítás tekintetében Magyarország a legbonyolultabb, hárompólusú rendszert alkalmazó csoportban, Nagy-Britanniával és Németországgal együtt található. Így mind a szolgálatok száma, mind az irányítás megosztottsága esetében látható, hogy Magyarország jelenleg a vele nem „egy súlycsoportban” lévő országokkal együtt sorol.

A polgári hírszerzési és a belső nemzetbiztonsági feladatokat egységes szervezet látja el Horvátországban, Spanyolországban és Szlovákiában, míg a polgári hírszerző és belső nemzetbiztonsági szolgálatok egy személy vagy testület irányítása alatt állnak Lengyelországban, Olaszországban, Portugáliában és Romániában. Vagyis a tizenegyből hét országban a polgári nemzetbiztonsági feladatokat vagy egy szervezetben, vagy egységes irányítás alatt látják el. Ez a 2010. előtti magyar megoldásnak felel meg.

A polgári szolgálatok irányításában a jelenlegi magyarhoz hasonló megosztás található Ausztriában (HNaA – honvédelmi miniszter, BvT – belügyminiszter), Franciaországban (DGSE – honvédelmi miniszter, DCRI – belügyminiszter), Németországban (BND – Kancellár, BfV – belügyminiszter), Nagy-Britanniában (SIS – külügyminiszter, BSS – belügyminiszter). A négyből háromban a megosztott irányítást erős koordinációs mechanizmus ellensúlyozza.

Az elmúlt években a külföldi szakirodalom és szakmai változtatások elsősorban a szolgálatok közötti együttműködés rendjére és a kormányzati szintű koordinációra koncentráltak. A reformok során szinte mindenhol létrehoztak egy-egy koordinációs testületet. E területen az államoként eltérő szervezetrendszer és irányítási módszerek ellenére világos kép rajzolódik ki. Az államok alapvetően két szinten hoztak létre koordinációs mechanizmusokat. Ennek keretén belül a felső szint a szervezetek egységes kormányzati irányítását és feladat szabását biztosítja (*Policy*), a másik a szervezetek horizontális együttműködését erősíti. Az utóbbiak két alapvető cél elérése érdekében működnek. Egyrészt összehangolt információ-értékelő és elemző tevékenység kialakításával segítik a kormányzati döntés-előkészítést és döntéshozatalt. Másrészt biztosítják a szervezetek közötti kommunikációt a feladatok megosztása és hatékony végrehajtása érdekében (*Implementation*).

Németországban a kancellárhoz közvetlenül kapcsolódó robusztus koordinációs mechanizmus évtizedek óta működik. Az Amerikai Egyesült Államokban a 2001-es terrorcselekmények bekövetkezésének okait többek között a megosztott nemzetbiztonsági közösség együttműködési hiányosságaira vezették vissza. Az Egyesült Államok Elleni Terrorcselekményeket Vizsgáló Nemzeti Bizottság (népszerű nevén a „9/11 Bizottság”) jelentésében „a kormányzati előrelátás, politika, képességek és menedzsment terén tapasztalt össz-kormányzati csőd”-ről számolt be. A 9/11 Bizottság által javasolt és 2004-ben törvénybe foglalt intézkedések „az összehangolt erőfeszítések” érdekében létrehozták a Nemzeti Terrorellenes Központot, a Nemzeti Hírszerzési Igazgató pozícióját, erősítették az információk szervezetek közötti megosztásának rendszerét, és megerősítették az információk

megszerzését, elemzését és értékelését a belső nemzetbiztonsági területen.⁸⁴ Ugyanebben az időszakban a Hírszerzési Közösség (valójában a teljes amerikai nemzetbiztonsági szervezetrendszer) problémáit vizsgálta egy 2002-es tanulmány⁸⁵. A tanulmány a Közösség szervezeti, működési és irányítási rendszerének átfogó reformját javasolta, a hírszerzési erők és eszközök alkalmazásától a kémelhárításig bezárólag. A javaslatok közös jellemzője, hogy a hatékonyságjavulást részben a párhuzamosságok csökkentésében, és – a legtöbb esetben – a koordinált tevékenység szervezeti hátterének megteremtésében tartották biztosíthatónak. A folyamat az Amerikai Egyesült Államokban sem volt akadályok nélküli⁸⁶, de nem is állt meg, 2011-ig összesen három ütemben alakították át a Hírszerző Közösség koordinációját és erősítették az együttműködést.

Olaszországban a koordináló államtitkári poszt és a DIS létrehozása a 2007-es titkosszolgálati reform eredménye. A portugál SIRP-főtitkár feladataira vonatkozó szabályozás ugyancsak 2007-ben⁸⁷ került lefektetésre, miközben a főtitkár alá közös SIS és SIED szervezeti egységeket rendeltek.

Franciaországban 2008-ban, a Védelmi és Nemzetbiztonsági Fehér Könyv⁸⁸ elfogadásával egyidőben került sor a Nemzeti Biztonsági és Védelmi Tanács létrehozására és a Nemzeti Hírszerzési Koordinátor pozíciójának kialakítására. A 2025-ig tervező francia Fehér Könyv a korábbi 1994-ben készült hasonló dokumentumot váltotta. A dokumentum az új típusú veszélyek komplex kezelését javasolja és a nemzet biztonságát öt stratégiai tevékenység segítségével kívánja megvalósítani. Ezek az ismeretszerző és előrejelző, a megelőző, az elrettentő, a védelmi, valamint a beavatkozó funkciók. A tevékenység összehangolt irányítása érdekében a koordinációs mechanizmusok fent bemutatott reformjával egyszerre alakítja ki a biztonságpolitikai döntések előkészítésére, a koordinációra és a krízismenedzsmentre felhatalmazott együttműködési testületeket, de még egy kétpólusú (védelem-külpolitika, belső nemzetbiztonság) kutatási rendszert is létrehoz. A Fehér Könyv a következő tizenöt éves időszakban egyben a fejlesztési, szervezési és költségvetési döntések alapjául is szolgál.

A korábban is erős brit koordinációs mechanizmust 2010-ben egyszerűsítették, de egyben meg is erősítették. Ennek keretében a Nemzetbiztonsági Tanács elfogadta a Nemzetbiztonsági Stratégiát⁸⁹ majd az azt végrehajtó Stratégiai Védelmi és Biztonsági Felülvizsgálat⁹⁰ című dokumentumot. A dokumentumokban elhatározott, fent bemutatott szervezési intézkedések csökkentik a duplikációt, illetve annak veszélyét, hogy a potenciális veszélyek ne létezhessenek felfedezetlenül, csak azért mert nem illenek pontosan egy-egy minisztérium hatáskörébe. A brit kormány a Nemzetbiztonsági Tanács tevékenységétől azt várja, hogy a különböző bizottságok hatáskörébe tartozó és ezért részelemekre tagolódó döntéshozatali

⁸⁴ REAMS, Bernard D. – FORREST, Michael P.: Intelligence Reform: A Legislative History of the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Public Law No. 108-458 (2004). Buffalo New York, William S. Hein & Co. Inc., 2006.

⁸⁵ VICTORY, Bernard C. (ed.): Modernizing Intelligence: Structure and Change for the 21st Century. Fairfax, National Institute for Public Policy, 2002.

⁸⁶ JEFFREYS-JONES, Rhodri: Rise Fall and Regeneration: From CIA to EU. In: SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R. – ALEXANDER, Martin S. (eds.): Intelligence and International Security, New Perspectives and Agendas. Routledge, New York, 2010, 101-102 o.

⁸⁷ 9/2007. törvény, www.sied.pt

⁸⁸ Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc. Paris 2008. www.cfr.org

⁸⁹ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. London 2010. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/national-security-strategy.pdf>

⁹⁰ Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. London 2010. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/strategic-defence-and-security-review-securing-britain-age-uncertainty>

rendszeret egységes, kormányzati szintű biztonságpolitikai tevékenység váltja fel. Ennek fontos eleme a koordinált, össz-kormányzati „horizontellenőrzés” a jövőbeni potenciális veszélyek beazonosítása érdekében, de a Nemzetbiztonsági Tanács döntéseinek kormányzati végrehajtásának koordinálása is, amelyet egy-egy vezető miniszter kijelölésével kívánnak megoldani.

A kétpólusú irányítást alkalmazó Lengyelországban és Romániában is szükségesnek érezték a központi vezetéshez kapcsolódó erős koordinációs mechanizmus kiépítését.

4.2. Lehetséges reformintézkedések

A Magyarországon létező tagolt szervezetrendszerre és a 2010-ben létrejövő hárompólusú, azon belül a polgári hírszerzési és a nemzetbiztonsági tevékenység megosztott irányítására más országokban is van példa, ezért azt további vizsgálatok nélkül még nem lehet jó, vagy rossz döntésként minősíteni. A 2010-es intézkedések a más országokban látott koordinációs mechanizmusok hiányában ugyanakkor veszélyeztethetik a nemzetbiztonsági feladatok összehangolt ellátását.

Az értekezés ezért a kialakult helyzetben azokat a lehetséges szervezeti/szervezési intézkedéseket veszi sorra, amelyek az eredményes nemzetbiztonsági tevékenység elősegítése érdekében megtehetőek. Elemzi a szervezet-összevonás és az irányítási struktúra egyszerűsítésének esélyeit, de elsősorban a nemzetbiztonsági tevékenység összehangolására vonatkozó javaslatokat fogalmaz meg. Ennek során vizsgálja, hogy az eddig alkalmazott koordinációs mechanizmusok mennyiben alkalmasak a feladat végrehajtására, illetve szükség van-e új típusú koordinációs modell kialakítására.

4.2.1. Szervezet-összevonás, irányítási struktúra egyszerűsítése

A nemzetbiztonsági tevékenység összehangolása érdekében alkalmazható megoldások közül az AH (és az NBSZ) belügyminiszter alá rendelése nagyrészt kizárja a korábbi, a 3.2. fejezetben bemutatott reformelképzelések megvalósítását. Ezt a következtetést a döntés első ránézésre nem érzékelhető következményei teszik lehetővé.

A szolgálatok tevékenység mentén történő összevonásának, vagyis a polgári és katonai hírszerzések, valamint a polgári és katonai biztonsági szolgálatok összevonásának alapfeltétele ugyanis egy önálló miniszteri, vagy nemzetbiztonsági államtitkári poszt lett volna.

A jelen irányítási struktúrát figyelembe véve az esetleg létrehozandó egységes hírszerzési szervezetben a katonai hírszerzés külügyminiszter általi irányítása rendszeridegen lenne. Magyarországon ugyancsak nincs hagyománya az összevont hírszerzési szervezet és benne a polgári hírszerzés honvédelmi miniszter általi irányításának. Ez utóbbira szép számmal találhatóak nemzetközi példák. Ilyen megoldással rendelkezik Ausztria mellett Dánia, Franciaország, Hollandia, Írország, Norvégia, és Svédország is. A felsorolt országok közös jellemzője ugyanakkor, hogy a döntés a múltban gyökerezik, vagyis a szervezetek a világháborúk során, a katonai hírszerzés alapjain jöttek létre. A szolgálatoknak ma már – a honvédelmi miniszter irányítása és a hagyományok ellenére – egyre több olyan kérdésre kell választ adniuk, amelyek az általános hírszerzési kérdésekkel kapcsolatosak. E kérdések hatékony megválaszolását a szolgálatok honvédelmi miniszteri irányítása már nem segíti elő.

Kiseb mértékben, de hasonlóan ellentmondásos helyzet állna elő Magyarországon egy összevont (katonai és polgári) nemzetbiztonsági szolgálat esetében is. Az összevont belső nemzetbiztonsági szolgálat szakmalogikai szempontokból egyetlen helyen, a belügyminiszter alá rendelten működhetne. Ez viszont a katonai biztonsági terület belügyminiszter alá rendelésével a rendszerváltás előtti III. főcsoportfőnökség rendszerét hozná vissza és egyben áttörné a miniszteri felelősségi határokat.

A másik alternatíva az 1995 óta közös irányítás alatt lévő szolgálatok összevonására vonatkozott. A katonai szolgálatok összevonása az újonnan kialakított rendszerben is lehetséges, ugyanis az egységes katonai szolgálat maradhat a honvédelmi miniszter irányítása alatt. Nagy az esély arra, hogy a 2010-es döntés egyben ezen alternatíva megvalósulását is elősegíti. Az értekezés lezárásának időpontjában a kormány-előterjesztésekben már megfogalmazódott azt az igény, hogy a KFH és KBH összevonásával 2012 január 1-től egységes katonai szolgálat, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat jöjjön létre. A polgári szolgálatok, vagyis az IH és az AH összevonása azonban az irányítás két miniszter közötti megosztásával fogalmilag kizárttá vált.

Az egy katonai és egy polgári szolgálat létrehozása azonban a FIDESZ elképzeléseivel korábban nem találkozott. A meglepetést inkább az okozta, hogy a Kormány a 2010-es döntéssel az első összevonási alternatíváról is lemondott, annak ellenére, hogy azt korábban a szakértői ellenzékben és kormányon is támogatták. Az irányítás megosztására vonatkozó 2010-es döntés és a csak a katonai szolgálatok összevonására vonatkozó 2011-es HM-elképzelés közvetve azt a tagolt nemzetbiztonsági irányítást erősíti meg, amelyet a kormány szakpolitikusai korábban átalakítandónak, egyszerűsítendőnek gondoltak.

Az irányító miniszterek számának csökkentését a 2010-es döntés és a katonai szolgálatok összevonására vonatkozó javaslat is kizárja. Az irányítás 2010-es megosztása éppen ezzel ellentétes változást hozott, míg a katonai szolgálatok összevonása az irányító miniszterek számán nem változtat.

4.2.2. Koordinációs mechanizmusok

Amennyiben a Kormány 2010-es döntéseit megalapozó alapelvekben nem történik változás, a nemzetbiztonsági tevékenység koordinációjának erősítése szempontjából a korlátozott szervezet-összevonás (a KBH, KFH esetében) lehetséges lépés, azonban az irányítás-egyszerűsítésben rejlő megoldásokat nem lehet alkalmazni. A fenti tények azonban egyben alkalmat adnak az eddig alkalmazott stratégia újragondolására is. Ennek során a hagyományos szervezeti, irányítási kérdések helyett a koordinációs mechanizmusok kiépítésére lehet koncentrálni.

A nemzetbiztonsági tevékenység során az összehangolt cselekvésre három fő területen van szükség. A hármas követelményrendszer első eleme a szolgálatok egységes, kormányzati szintű feladatszabása, a második a szolgálatok tevékenységének összehangolása, a harmadik pedig a szintetizált eredményre képes elemző-értékelő és tájékoztató tevékenység. A koordinációnak működésbe építettnek és szervezetszerűnek kell lennie a brit, francia, olasz és német modelleket alapul véve.

Az új kormányzati struktúrában a koordinációs mechanizmusok csak kis mértékben épülhetnek a korábbi rendszerekre, azok ugyanis továbbra is hiányosak. A Nemzetbiztonsági Kabinet fenntartásához az új Kormány és Parlament az első lépést megtette, amikor

kimondta⁹¹, hogy „A Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult kabineteket hozhat létre.” A meghatározott fő feladat, vagyis a „kormány ülései előtti állásfoglalás” azonban bekorlátozta a Kabinetek jövőbeni mozgásterét.

A megoldás a múltban gyökerezik, és a kormány döntéshozatali primátusának túlhangsúlyozásából fakad. Nem veszi figyelembe, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység (és minden más összehangolt cselekvést igénylő terület) koordinációja két szinten valósul meg. A legfelsőbb szintű koordináció maga a kormányzati irányítás (*Policy + decision-making*), ahol a döntések a kormány döntései. Ezek előkészítését a különféle kabinetek jól szolgálhatják. A kabinetrendszerrel általában olyan összetett kormányzati döntéseket lehet jól előkészíteni, amelyek több minisztérium hatáskörébe tartoznak és a döntés során a minisztériumok sokszor egymással ellentétes érdekeiket kell figyelembe venni. A nemzetbiztonsági kérdések jellegüknél fogva általában nem ilyenek, továbbá ritkán követelik meg a kormány, mint testület döntését. Ennek megfelelően a kormány napirendjén megjelenő ilyen témák elsősorban a nemzetbiztonsági témájú jogszabályok, határozatok, miközben egyéb, egyedi döntések ritkán szerepelnek. A „Policy” vagyis a „nemzetbiztonsági politika” kérdésében az érintett miniszterek és a miniszterelnök együttműködésére szükség van, de erre viszont akkor is, ha a kérdések nem követelik meg a kormány döntését.

A nemzetbiztonsági területen a koordinációra elsősorban a második szinten (*implementation*), vagyis a meghozott kormánydöntések és a törvényben meghatározott állandó feladatok, valamint a miniszterek által kialakított „policy”-döntések összehangolt végrehajtása érdekében van szükség. Ennek oka, hogy az egyes szolgálatok feladatköre sok esetben fogaskerékszerűen kapcsolódik össze, ezért a feladat-végrehajtás az azonos témában saját illetékességi területükön működő szolgálatok együttműködését követeli meg. Az ehhez szükséges döntések már nem a Kormány döntései, hanem a szervezetek, a feladat-végrehajtás összehangolásának eszközei. Ennek megfelelően erre a tevékenységre sem „a kormány ülései előtt” van szükség, hanem attól teljesen függetlenül, folyamatosan. Míg az első, a kormányzati döntés-előkészítési és „politika”-meghatározási érdekből működtetett koordinációs mechanizmusban fontos szerepe lehet a politikai, irányítói (miniszteri) szintnek, a végrehajtási célú koordinációban a főszerepet a szakmai típusú koordináció kapja.

A koordinációs megoldásokat annál inkább érdemes formalizálni és folyamatosan működővé tenni, minél bonyolultabb az a szervezetrendszer, amelynek összehangolt tevékenységére szükség van. Magyarország a jelenlegi „négy-szolgálatos” és „három-miniszteres” rendszere az egyik legbonyolultabb megoldás. Emellett a nemzetbiztonsági feladatok egy része (nemzetbiztonsági védelmi és támogató tevékenység) a szolgálatok összehangolt tevékenységével sem teljesíthető, ahhoz más szervezetek együttműködése is szükséges.

A Kabinetre vonatkozó, 2011-ben elfogadott kormányhatározat⁹² szerint a Nemzetbiztonsági Kabinet működésének célja a kormány döntéseinek előkészítése, a nemzetbiztonsági politikára vonatkozó javaslattétel, a koncepciók irányának meghatározása és megvitatása. Ez jobb megfogalmazás, mint a törvényi felhatalmazás. Ugyanakkor az összehangoló tevékenységet a kormányhatározat is elsősorban a kormányzati döntések előkészítésében határozta meg. A megoldás problémája, hogy sem a feladat-végrehajtás miniszteri koordinálására, sem a koordinációs tevékenységhez kapcsolódóan szükséges döntéshozatalra

⁹¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28.§ (1) bekezdése.

⁹² A Nemzetbiztonsági Kabinettről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat.

nem ad felhatalmazást. Új típusú nemzetbiztonsági koordinációt indokolna például az Nbtv. 11.§ (1) b) pontja, amely szerint a miniszter „biztosítja a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésével és védelmével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok végrehajtását”. Ez sem az egyes miniszterek önálló tevékenységével, sem kormánydöntésekkel nem működtethető. A feladat végrehajtása érdekében a három irányító miniszter rendszeres együttműködésére, közös döntések meghozatalára van szükség. A megállapítás természetesen minden, a 3.5. fejezetben bemutatott, az osztott irányítással érintett szakpolitikai és szakmai jogkör esetében igaz. Így a nemzetbiztonsági tevékenységet koordináló legmagasabb szervezetnek a kormányzati hírigények meghatározására, az információk elemzésének összehangolására, a kormányzati célok végrehajtására szolgáló feladat-meghatározásra, a nemzetközi együttműködés koordinálására, és azok egyeztetésére is hatáskört kellene kapnia.

A 2011-es kormányhatározat pozitív eleme, hogy munkájának segítése érdekében az érintett szervezetek vezetőiből létrehozta a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot. Ez már egy szakmai szintű koordinációs mechanizmus, amelynek feladata többek között a szolgálatok közötti együttműködés és a szakfeladatok végrehajtásának koordinálása, de a szolgálatok és a különböző rendészeti szervek közötti kapcsolattartás és az információcsere elősegítése is. A Munkacsoport operativitását csökkentti, hogy míg a Kabinet legalább kéthetente ül össze, a Munkacsoport csak havonta egyszer. Állandóan működő háttérszervezet hiányában pedig a számára meghatározott, egyébként jól összeszedett feladatok gyakorlati végrehajtására valószínűleg alkalmatlan lesz. Kifejezetten furcsa megoldás, hogy a szakmai szereplőkből álló Munkacsoport vezetője politikai vezető, vagyis a belügyminiszter.

A magyar Nemzetbiztonsági Kabinet nem hasonlítható a fent bemutatott külföldi koordinációs mechanizmusokhoz. Ez utóbbiak ugyanis a feladatok, prioritások meghatározása mellett érdemben részt vesznek a szolgálatok munkájának koordinációjában, a költségvetési, fejlesztési kérdések összehangolásában, aktív kapcsolatot tartanak a szolgálatok vezetőivel. A koordináló szervezetek/személyek nemegyszer önálló, integrált értékelő kapacitással rendelkeznek, illetve központi szerepet kapnak az információáramlásban, a párhuzamos tevékenység kiküszöbölésében. Mindezek érdekében meghatározott körben döntéseket hozhatnak, utasításokat adhatnak. Működésük során a különböző testületek (és az egyszemélyi vezetők, koordinátorok) megfelelő, és állandóan működő szervezeti háttérrel rendelkeznek. A kormányzati döntések végrehajtása érdekében tevékenykedő – és kevésbé döntés-előkészítő – szervezetek vagy személyek sokszor a miniszterelnökhöz kötöttek, illetve a Miniszterelnöki, Kancellári Hivatalhoz kapcsolódnak.

A magyar érdekeket érintő kihívások beazonosítása, a magyar érdekek artikulálása, a lehetőségek felmérése, a döntés-előkészítéshez szükséges információk megszerzése és feldolgozása, a döntéshozatal, a végrehajtás megszervezése és kivitelezése összetett koordinációs mechanizmust tesz szükségessé. Ez indokoltá teszi a hagyományos kabinet-megoldással, és a döntés-előkészítési fókusszal való szakítást, a fent jelzett hatáskörök biztosítását, és különösen a végrehajtás koordinálásának szintjén egy erősebb, és állandó háttérszervezettel rendelkező koordinációs szervezet kialakítását.

Az új felelősségi rendben az albizottsági rendszer kialakítása is megfontolandó, ahol a koordinációs mechanizmust célszerű kettéválasztani külpolitikai-hírszerzési, illetve védelmi-biztonsági ügyekre. Az utóbbi kérdések a belügyminiszter és honvédelmi miniszter, a külpolitikai, hírszerzési kérdések pedig a külügyminiszter fő felelősségi körébe kerülhetnének.

A koordinációs rendszer harmadik elemeként a nemzetközi példák alapján indokolt egy állandóan működő, integrált elemzéseket készítő és az aktuális kormányzati hírigényeket megszabó szervezet létrehozása is. Ezt az igényt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításának szétválasztása csak erősíti, hiszen ez úton lehet legkönnyebben visszahozni többek között a polgári szolgálatok egységes jelentési rendjét a felsőszintű tájékoztatásba.

Az integrált tájékoztató szervezet az időszerű témakörök meghatározásával egy előre tervezett, „output” vezérelt tájékoztatási rendszert építhet ki a kormányzati tájékoztatásban. A szolgálatoknak mindemellett az is a feladatai közé tartozik, hogy olyan nemzetbiztonsági relevanciával bíró eseményekre, veszélyekre hívja fel a figyelmet, amelyeket a tájékoztató szervezet és a kormányzat nem érzékel. Az ilyen információk célbajuttatása a kormányzati tájékoztató rendszerben az eddig is működő „input” vezérelt jelentéstételi rend változatlan fenntartását is megköveteli. Ennek keretében a szolgálatok továbbra is önállóan jelenthetnek minden olyan eseményről, jelenségről, amelyet a kormányzat számára fontosnak tartanak. Ha a szolgálatok jelentéseit az integrált tájékoztató szervezet is megkapja, ezek generálhatnak közösen vizsgálandó újabb témaköröket. Ez a megoldás – a külföldi példák által is alátámasztottan – nem akadályozza az egyes szolgálatokat abban, hogy jelentési kötelezettségüknek önállóan és közvetlenül is eleget tegyenek.

A 2011 októberi, még csak vázlatos elképzelés, amely egy új „nemzetbiztonsági szolgálat”, a Nemzetbiztonsági Információs és Bűnügyi Elemző Központ létrehozását tervezi – nevével ellentétben – nem alkalmas a fenti célok teljesítésére. Az októberi tervezet további elemzését kezdetlegessége, rendszeridegensége és szakmaiatlansága miatt érdemben elvégezni nem lehet, más megoldási javaslat ugyanakkor nem ismert.

V. A BÜNYLDÖZÉSI SZFÉRA

5.1. A bünöldözö szervek

A nemzetbiztonsági szolgálatok mellett a titkos felderítés meghatározó alanyai a bünöldözö szervek. Az értekezés a bünöldözési területen is a hatályos állapot bemutatására törekszik, és ezért elsösorban a szervezetrendszeret érintö, 2010-ben elhatározott törvényi változtatásokat elemzi. Magyarországon 2011 január 1. óta négy bünöldözö szerv, a hagyományos rendörség, mint általános nyomozó hatóság, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, (NVSZ) a Terrorrelhárítási Központ (TEK) és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) létezik. Bizonyos mértékben bünöldözési feladatokat lát el az Ügyészség is, amelynek tevékenységét az 5.2. fejezet tárgyalja.

A kutatók között a rendszerváltás óta folyik vita arról, hogy az e csoportban szereplö szervezetekre a „rendészeti” vagy a „rendvédelmi” elnevezést kell használni. A rendészet támogatói a történelmi és szakmai hagyományokra hivatkoznak, míg a rendvédelem hívei az Alkotmány és immár az Alaptörvény által használt fogalom-meghatározásra, valamint a hatályos jogszabályok nagyobb részére támaszkodnak.

A két irányzat egyben értékválasztást is jelez. Az első irányzat a rendészetet a közigazgatás szerves részeként képzei el, és a depolitizáltság, a demilitarizált működés és a jog uralmának elsödegessége mellett tör lándzsát. A második a rendvédelmet nem feltétlenül tekinti a közigazgatás részének, és elsösorban a határozottság, hatékonyság, magabiztosság és a hierarchizált működés mellett teszi le a voksot. Itt mindenesetre érdemes megjegyezni, hogy a rendészetelmélet követöi az elmúlt idöszakban jónéhány olyan tudományos alaptételt és módszert (pl. szervezetszociológiai, strukturalista-funkcionalista szociológiai kutatások) kidolgoztak, amelyek kiválóan alkalmazhatóak nemcsak a rendészeti szervek, de a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének megértésére is.

A jogszabályok fogalomhasználata tekintetében kaotikus a helyzet. A hatályos Rtv. például a rendörséget fegyveres rendvédelmi szervként definiálja, amely „bünmegelőzési, bünöldözési, államigazgatási és rendészeti feladatköröket gyakorol. E fogalom szerint a rendészet a rendvédelem része kellene, hogy legyen, aminek viszont ellentmondanak olyan korábbi jogszabályok, amelyek a rendörséget rendészeti szervként definiálták, mások viszont a rendörséget kivették a rendészeti szerv fogalma alól⁹³.

A fogalmi bizonytalanság alapvetö oka, hogy az Alkotmány vagy más alkotmányerejú törvény soha nem tartalmazott egységes elnevezést és csoportosítást az úgynevezett erőszakoservezetekre. Ennek megfelelően a szervezeteket minden ágazati törvény a maga szemszögéből vizsgálta és csoportosította. A sokáig egyeduralkodó rendészet helyett a rendvédelem kifejezés a jogi szabályozásban 1993-ban bukkan fel először, a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényben. Ez a jogszabály az állami szerveket aszerint csoportosította, hogy a védelmi feladatokba miképpen vonhatóak be. Ennek megfelelően „rendvédelmi szervként” határozta meg a rendörséget, büntetés-végrehajtást, a vám- és pénzügyörséget, a polgári védelmet, a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóságot, de még a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat is. Az egy évvel késöbbi Rtv-ben már eltérö felsorolást találunk, amennyiben ez a jogszabály a Határörséget is a rendvédelmi szervek közé sorolta, de a nemzetbiztonsági szolgálatokat nem. Az egy évvel késöbbi Vámtörvény⁹⁴ pedig nem is

⁹³ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény.

⁹⁴ A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény.

használja a rendvédelem kifejezést annak ellenére, hogy más törvények a Vám- és Pénzügyőrséget (a továbbiakban: VP) rendvédelmi szervként azonosították.

Az értekezésnek nem célja, hogy a két versengő irányzat között igazságot tegyen, de erre nincs is szükség. Az értekezés a titkos felderítésre jogosult szervezetek definiálása érdekében egyik fogalmat sem használja, azok használata ugyanis félrevezető az értekezés elsődleges tárgya szempontjából. A titkos felderítés nem e szervezetek rendészeti/rendvédelmi tevékenységéhez, hanem bűnüldöző és ezen belül az egyes konkrét bűncselekmények megelőzésére, vagy felderítésére irányuló tevékenységéhez kötődik. Titkos felderítés nem alkalmazható az összes rendészeti/rendvédelmi (pl. igazgatási, hatósági és a közbiztonság általános védelmét szolgáló, örökös, vagy éppen a legitím erőszak alkalmazására irányuló) funkció esetében. A 2010-es jogszabály-változások alapján megjelenő TEK és az újjáalakuló NVSZ léte ugyancsak ezt indokolja, ugyanis a két szervezet nagyon kevés hagyományos rendészeti attribútummal rendelkezik. Az értekezés ezért e szervek csoportjára a „bűnüldöző szervek” fogalmat használja.

5.2. Az ügyészség

A kilencedik titkos felderítésre felhatalmazott szervezet az ügyészség. Miközben az ügyészség titkos felderítő tevékenységét ugyancsak a bűnfelderítő és bűnüldöző tevékenységének keretén belül végzi, elkülönült kezelését több szempont is indokolja. Ezt támasztja alá az ügyészség kormánytól független jogállása és speciális feladatkörei. Az ügyészség rendészeti/rendvédelmi feladatokkal nem rendelkezik, vádképviselési tevékenysége mellett az értekezés tárgya szempontjából kiemelt sajátossága, hogy az ügyészség a nyomozás (és így a TASZ) felett törvényességi felügyeletet gyakorol. A nyomozás felügyeletére jogosult ügyész emellett részben, vagy egészben elvégezheti a nyomozást. Ennek megfelelően az ügyészség – a hagyományos rendőrség mellett – ugyancsak általános nyomozóhatósági feladatokat lát el. Emellett a Központi Nyomozó Főügyészség (a továbbiakban: KNYF), mint különös hatáskörű nyomozó hatóság funkcionál, amennyiben egyes Be-ben meghatározott bűncselekmények esetében (pl. mentességet élvező személyek, igazságügyi alkalmazottakkal összefüggő bűncselekmények esetén) csak e szerv végezhet nyomozást. A titkos felderítésre vonatkozó felhatalmazást az ügyészség is fokozatosan kapta meg. Miközben a KNYF jogelődje hagyományosan rendelkezett titkos felderítési felhatalmazással, az ügyészség, mint általános nyomozó hatóság a nyomozás során csak 2003 óta használhatja a titkos felderítés eszközeit.

A fentiek miatt az ügyészség tehát nem sorolható a bűnüldöző szervek közé, de nyomozóhatósági jogköre és az általa végzett titkos felderítés sajátosságai, pontosabban a hasonlóságok okán a szervezet e tevékenységének tárgyalása a bűnüldöző szervekkel együtt történik.

5.3. A bűnüldöző szervek és az ügyészség bűnüldözési tevékenysége

A bűnüldöző szervek és az ügyészség bűnüldözési tevékenységének törvényi kereteit egyrészt az úgynevezett ágazati törvények, vagyis az Rtv., a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Navtv.) és a Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (a továbbiakban: Ütv.) alkotják. Ezek a törvények a bűnüldöző szervek és az ügyészség nyomozás előtti titkos felderítő tevékenységének eszközeit, feltételeit és eljárásait határozzák meg a „titkos információgyűjtés” (TIGY) fogalma alatt. A nyomozás elrendelése után a külső engedélyköteles eszközök alkalmazására vonatkozó szabályokat

minden ilyen jogkörrel rendelkező szervezet számára a Be. tartalmazza „titkos adatszerzés” (TASZ) néven. Így a bűnüldözési célú titkos felderítés törvényi kereteit az ágazati törvények mellett a Be. tartalmazza.

Így a nyomozóhatósági jogkörrel nem rendelkező TEK és az NVSZ számára a tevékenység kereteit egyedül az Rtv. határozza meg, míg a hagyományos rendőrség és a NAV, valamint az ügyészség számára a törvényi kereteket az ágazati törvények és a Be. együttesen adja meg.

Mint ahogy az 1.3. fejezetben már bemutatásra került, az ágazati törvényekben szabályozott titkos információgyűjtés áttöri a nyomozás elrendelésénél meghúzott időbeni határvonalat, hiszen a belső engedélyköteles eszközöket a bűnüldöző szervek és az ügyészség a nyomozás során is az ágazati törvények szerint alkalmazzák.

A rendőrség és a többi bűnüldöző szerv feladatköre, mint az „általános és speciális” viszonyul egymáshoz. Így a pozitív hatásköri összeütközés esélye nagyobb, mint a nemzetbiztonsági szolgálatoknál, míg negatív hatásköri összeütközés elméletileg nem fordulhat elő. Ennek eredményeként a kockázatok és veszélyek hatékony elhárítása és a bűncselekmények felderítése a bűnüldözési területen kevésbé függ az érintett szervek együttműködésétől.

5.3.1. A bűnüldözési (rendészeti, bűnügyi) cél

A bűnüldözési tevékenység célja szerint egységesebb, mint a nemzetbiztonsági tevékenység. Ennek megfelelően a bűnüldöző tevékenységet támogató titkos felderítés leírható, mint „a bűnüldöző szervek bűncselekmények feltárására irányuló, titkos módszerekkel végrehajtott megismerő tevékenysége a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és bizonyítása céljából”.⁹⁵ A bűnüldözési célú titkos felderítés tárgya a fentieknek megfelelően elsősorban a bűncselekménygyanús magatartás, vagy annak közvetlen kockázata, illetve az azok elkövetésével gyanúsítható személyek.

A bűnüldözési célú titkos felderítés céljának meghatározása szorosan kapcsolódik a rendészeti tevékenység felosztásának kérdésköréhez. A rendészeti tevékenység kategorizálása nem elméleti probléma, hanem komoly jogi, gyakorlati következményei vannak. Az értekezés témája szerinti elemeket leginkább megragadó definíció szerint a rendészet „a közigazgatásnak azon ága, amelynek társadalmi rendeltetése először a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek elhárítása legitim erőszak alkalmazásával, másodsor pedig a bűnüldözés, az állam büntetőjogi igényét megalapozó nyomozás lefolytatása, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése.”⁹⁶

Az első, a szűkebb értelemben vett veszélyelhárító tevékenység jellege miatt nem bír el részletekbe menő, taxatív szabályozást. Ennek oka, hogy „képtelenség valamennyi lehetséges veszélyt törvényben meghatározni, és a rendőri intézkedés eseteit kimeríteni.”⁹⁷ A jog uralma e területen is megköveteli a megfelelő keretszabályok kialakítását, de az intézkedő személy mérlegelési joga a szakmai és etikai szabályok keretein belül meglehetősen széles.

⁹⁵ FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: BÓCZ Endre (szerk.): Kriminalisztika 1-2. Budapest, BM Kiadó, 2004, 971. o.

⁹⁶ FINSZTER Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I., Pécs, 2002, 13. o.

⁹⁷ KMETY Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, Politzer Zsigmond kiadása, 1900, 325. o. idézi: CHRISTIAN László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. Iustum Aequum Salutare VI. 2010/1, 175–192. o.

Ezzel szemben a második fő feladatkör, vagyis a bűnüldözési és főleg az állami igazságszolgáltatást előkészítő nyomozati tevékenység szigorú anyagi és eljárási jogi szabályok közé szorított, ahol az eljárási cselekmények, intézkedések szabályozott módon tehetőek csak meg. Egyes szakértők szerint⁹⁸ garanciális szempontok, így a tisztességes tárgyaláshoz és a védelemhez való jog miatt fontos, hogy a nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező bűnüldöző szervek számára ez utóbbi (igazságszolgáltatás-előkészítési) tevékenység egyre korábban kezdődjön és a tevékenység szabályait egységesen a Be. tartalmazza. Komoly lépést tett ebben az irányban a Be., amely szerint a nyomozás elrendeléséhez ma már a megalapozott gyanú helyett elegendő a gyanú is. E módosítás hatására a bűnüldöző szerveknek – elviekben – minél hamarabb a nagyobb garanciákat adó nyomozati szakaszba kellene lépni.

A szakirodalom – a rendészeti tevékenység fenti felosztását részben követve – a bűnüldözési felderítő tevékenységet tovább kívánta pontosítani a célja szerint. Az egyik legújabb csoportosítás⁹⁹ szerint a bűnüldöző szervek felderítő tevékenysége célja szerint vagy rendészeti, vagy bűnügyi, az utóbbin belül pedig bűnüldözési és/vagy igazságszolgáltatási. Ugyanakkor már a rendészetelméleten belüli éles elhatárolást is lehetetlené teszi, hogy a veszélyelhárító rendészeti intézkedés és a bűnüldözés időnként elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Ennek tipikus megjelenése a tettenérés.

E csoportosításban a rendészeti felderítés megfelel olyan információk megszerzésének, amelyekkel a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és későbbi bizonyítása minimális legitim erőszakkal és maximális hatékonysággal biztosítható. A bűnügyin belül a bűnüldözési felderítés célja annak eldöntése, hogy szükséges-e a nyomozás formális megkezdése, illetve, hogy várható-e elegendő információ a vádemelés megalapozására. Ehhez képest a felderítés igazságszolgáltatási célja mindazon bizonyítási eszközök biztosítása és bizonyítási forrásoknak a feltárása, amelyekből a büntetőeljárás alatt jogszerűen felhasználható bizonyítékok meríthetőek.¹⁰⁰

A felosztás harmonizál a rendészeti tevékenység kettős, közbiztonsági és bűnügyi jellegével. A két alcsoport közül az elsőt vizsgálva a rendészeti célra való utalás annak megértését segíti, hogy a bűnüldözési területen a titkos felderítés egyik célja a közbiztonság védelme, vagyis a veszélyelhárítás. E területen a felderítési tevékenység tehát – összhangban a klasszikus meghatározással¹⁰¹ – „a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”

A bűnügyi célon belül a „bűnüldözési és/vagy igazságszolgáltatási” cél meghatározása jól mutatja azt a kettősséget, ami a bűnügyi felderítő munkát általában jellemzi. A titkos felderítés célja egyrészt, hogy a bűnüldöző szerv meggyőződjön a bűncselekményekkel kapcsolatos releváns tényekről és körülményekről. Ez a bűnüldöző szerv általi „belső meggyőződés” kialakítása (a bűncselekmény felderíthetősége) ugyanakkor önmagában nem elegendő. A bűnfelderítés eredményességének igazi fokmérője a bírósági tárgyalás, ahol a

⁹⁸ Bócz Endre, Finszter Géza, Szikinger István.

⁹⁹ BÓCZ Endre – FINSZTER Géza: Kriminálisztika joghallgatóknak. Budapest, Közlöny Kiadó, 2008, 286-288.

o.

¹⁰⁰ Részletesen lásd FINSZTER, 2003, 112. o.

¹⁰¹ SZAMEL Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990, 30. o.

megfelelő eljárásokban megszerzett, perrendszerű bizonyítékok minősége és mennyisége (a bűncselekmény bizonyíthatósága) a döntő.

5.3.2. A rendészeti és bűnügyi cél további pontosítása

A bűnüldözési felderítés céljainak fenti (rendészeti és bűnügyi, valamint az utóbbin belül a bűnüldözési/igazságszolgáltatási) felosztása további pontosítás mellett támogatható.

Az első kérdés a rendészeti felderítés lehetséges terjedelmével kapcsolatos. E területen elsősorban az úgynevezett bűnmegelőzési célú titkos felderítés vált ki vitákat a szakirodalomban. Ennek elsődleges oka az Rtv. célmeghatározása, pontosabban annak félreértése. Az Rtv. szerint a rendőrség – többek között – „a bűncselekmények elkövetésének megelőzésére” titokban információt gyűjthet. Ebből többen levezetik, hogy a törvény nem jelöli ki a titkos felderítés kézzelfogható határait. Ugyanakkor a törvényszövegből az is világos, hogy a rendőrség a titkos információgyűjtésre nem az általános bűnmegelőzés érdekében kapott lehetőséget, hanem a bűncselekmények elkövetésének megelőzésére. A megelőzés, megszakítás, megakadályozás tehát a konkrét bűncselekményre vonatkozik, beleértve azokat az eseteket is, ahol például a Btk. az előkészületet is büntetni rendeli. Emellett ezt az egyesek által túl általánosnak tartott felhatalmazást jelentősen szűkítik a titkos felderítés egyes eszközei alkalmazásának speciális feltételei (mint például az eszközalkalmazást lehetővé tevő megfelelő súlyú bűncselekmény, stb.), illetve, hogy azokat csak konkrét személyekkel, illetve ügyel kapcsolatban lehet engedélyeztetni. Hasonlóképpen, miközben a rendőrségnek lehet feladata a gondatlan bűncselekmények egyes formáinak visszaszorítása, pl. a közlekedési morál javításával, e feladatok érdekében titkos felderítés alkalmazása fogalmilag kizárt. A rendészeti tevékenység is jóval tágabb, mint a rendészeti célú titkos felderítés valaha is lehet. A rendészeti tevékenység jónéhány olyan elemet is lefed, amelyhez nem kapcsolódhat titkos felderítés. Ilyen különösen a rendészeti jelenlét (Concha Győző szavaival az „örködés”), vagy más megközelítésben az általános bűnmegelőzés. Mint a szakirodalom maga is kimondja, a tisztán prevenciók érdekében folytatott titkos felderítés nem felel meg az arányosság és szükségesség követelményének sem.¹⁰²

A bűnügyi célú titkos felderítés belső elhatárolási problémáit részben a rendészeti tevékenység fent bemutatott kettőssége okozza. A szakirodalom a bűnügyi felderítő tevékenység belső határvonalait és az egyes elemek rendszertani helyét különböző módon határozza meg, az álláspontok széttartóak. Míg a bűnüldözési felderítésnek (nyomozás előtti időszak) a rendészeti tevékenység részeként való meghatározása elfogadott, a nyomozás elrendelése utáni felderítésnek a rendszertani helye problematikus. Egyes nézetek szerint a nyomozás is integráns része a rendészeti igazgatásnak, mások az hangoztatják, hogy a büntetőper előkészítő szakasza egy szélesebb értelemben felfogott igazságszolgáltatás előkészítő eleme. Ennek megfelelően több szerző különbséget tesz a nyomozás elrendelése előtt és a nyomozás során folytatott felderítés között, az előbbit a rendészethez, az utóbbit pedig az igazságszolgáltatáshoz sorolva. Ezt az álláspontot egyébként nagyban erősítette a Be. 2002. évi módosítása, amely a titkos információgyűjtés addigi egységét megbontva a nyomozás előtti titkos felderítés szabályozását továbbra is az ágazati törvényekben hagyta, míg a nyomozás elrendelése utáni külső engedélyköteles titkos felderítő tevékenység szabályozását a Be-be helyezte.

¹⁰² FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: BÓCZ Endre (szerk.): Kriminalisztika 1-2. Budapest, BM Kiadó, 2004, 981. o.

A Be-módosítással kialakított „nyomozás előtti vagy alatti” felosztás a titkos felderítésnél alkalmazott fenti, „cél szerinti” felosztáshoz (rendészeti vagy bűnügyi) képest máshol húzza meg a határvonalat. A törvényi felosztás szerint ugyanis a rendészeti célú felderítés és a bűnügyiből a bűnüldözési felderítési cél tartozik a nyomozás elrendelése előtt végrehajtott titkos információgyűjtésbe, miközben a második, nyomozás elrendelése utáni kategóriába csak a bűnügyi célú felderítés második részéje, az igazságszolgáltatási cél tartozik.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a rendészeti és bűnügyi (ezen belül a bűnüldözési/igazságszolgáltatási) tevékenység éles elkülönítése a titkos felderítés esetében általában nem lehetséges. Az eljárások a cél és az eredmény szempontjából mindkét irányban átfedik egymást. Ennek megfelelően, ha a rendőrségnek bejelentés alapján gyanúja keletkezik arra vonatkozóan, hogy például ismert személy szándékos bűncselekmény Btk. szerint büntetendő előkészületét kezdte meg, nyomozást kell indítania. Ebben az esetben az így végzett telefonlehallgatással – a fenti felosztás szerint – a TASZ Be-ben meghatározott szabályai szerint igazságszolgáltatási célú tevékenységet végez. A gyakorlatban ugyanakkor egyben rendészeti/veszélyelhárító tevékenységet is végez, hiszen a telefonlehallgatással válhat lehetővé a bűncselekmény elkövetésének megakadályozása, megszakítása. Ugyanez a kettősség különösen igaz a folytatólagosan, üzletszerűen vagy bünszervezetben elkövetett bűncselekményekre. Az átfedés lehetősége a titkos felderítés eredményeire vonatkozóan is igaz. A rendészeti, veszélyelhárító célú titkos információgyűjtés során is keletkezhetnek egyszeri, megismételhetetlen információk, amelyek bizonyítékként történő későbbi felhasználásához a bizonyíthatóság szempontjából kiemelt érdek fűződik.

Az elhatárolási lehetőségeket tovább rontja, hogy a titkos felderítés nyomozás előtti és nyomozás alatti szakaszra osztása során a jogalkotó a fent említett módon „félmunkát” végzett. A titkos információgyűjtés ugyanis a nyomozás elrendelésekor csak a külső engedélyköteles eszközöknél vált a Be. által szabályozott titkos adatszerzésre. A belső engedélyköteles eszközöket a nyomozás elrendelése után is az ágazati törvények szerint kell alkalmazni.

5.3.3. Egy lehetséges alternatíva: bűnfelderítési és igazságszolgáltatási cél

Az egymástól eltérő csoportosítások részben az időben változó jogszabályi megoldásokat, részben a szervezeti változásokat próbálták lekövetni. A szakirodalom – érthető módon – az adott időpontban létező jogi és gyakorlati helyzet legjobb leképezésére törekszik. A jogi helyzet változásának legjobb példája a 2002. évi Be-módosítás, aminek következtében a „titkos információgyűjtés”, mint átfogó fogalom hirtelen saját maga részhalmazává vált, amennyiben kikerült belőle a külső engedélyköteles eszközök nyomozás elrendelése utáni alkalmazása. A gyakorlati változásokra a legjobb példa, hogy a bűnüldöző szervek között egymás után tűnnek fel olyan szervezetek, amelyeknek nincs nyomozóhatósági jogköre. Ilyen volt a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: RSZVSZ) 2010-ig, majd 2011-től az NVSZ és a TEK. E szervezetek bűnüldözési célú felderítési jogköre is korlátozott, és nyomozóhatósági jogkör hiányában – a klasszikus csoportosítással élve – elsősorban a rendészeti és a bűnüldözési célú felderítést foglalja magában.

A fentiek miatt a törvényi fogalom-meghatározás, vagyis titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés fogalmak a jövőben sem lesznek alkalmasak az egyes felderítési célok egyértelmű beazonosítására. A jelen helyzetben ugyanakkor a rendészeti és bűnügyi felderítés elhatárolás is ellentmondással terhelt. A két kategória között meghúzódnó határvonallal sem a titkos

felderítés jogi felosztását (TIGY/TASZ) sem az egyes bűnüldöző szervek eltérő felhatalmazását (csak bűnfelderítő, vagy nyomozóhatósági jogkör) nem lehet bemutatni.

A jelenlegi jogszabályi és szervezeti környezet tehát inkább a bűnfelderítési és az igazságszolgáltatási célok szerinti felosztást indokolná. Ebben az esetben a bűnfelderítési cél tartalmazná a jelenlegi rendészeti célú és a bűnügyin belüli bűnüldözési célú felderítést, anélkül, hogy a rész cél-fogalmakat fenntartaná. A bűnfelderítési cél tartalmilag megfelelne azon információk megszerzésének, amelyekkel a bűncselekmények megelőzése, megszakítása és későbbi bizonyítása biztosítható, és amelyekkel eldönthető, hogy szükséges-e a nyomozás formális megkezdése, illetve, hogy várható-e elegendő információ a vádemelés megalapozására. Az igazságszolgáltatási cél a korábbiakkal megegyezően elsősorban a perrendszerű bizonyítékok megfelelő eljárásban történő begyűjtését szolgáló nyomozati felderítő tevékenységet ölelné fel.

A megoldás megfelel a titkos felderítés jelenlegi jogszabályi felosztásnak, amely a nyomozás előtti és nyomozás utáni szakaszok megkülönböztetésére épül. Másrészt pontosan leírható velük a bűnüldöző szervek két csoportja közötti eltérés is. Ebben a felosztásban a rendőrség, a NAV és az ügyészség végezhet bűnfelderítési és igazságszolgáltatási célú felderítést is, miközben az NVSZ és a TEK csak bűnfelderítési célú felderítést végezhet a nyomozás elrendeléséig.

A rendészeti cél terminológia bűnfelderítési céllal történő kiváltása elősegítené, hogy a (nem létező) általános közbiztonság-védelmi, vagy más szóval az általános bűnmegelőzési célú titkos felderítés lehetőségére vonatkozó elméleti viták¹⁰³ a rendszerből kikerüljenek. Emellett az igazságszolgáltatási cél, mint fogalom megszüntetné azt a dichotómiát is, amely a bűnüldöző szervek felderítésén belül a bűnügyi célú felderítésnek egyik részelemét bűnüldözésinek hívja, vagyis a szó egyszerre jelez általános és részfogalmat.

A bűnüldözési célú felderítés bűnfelderítési és igazságszolgáltatási céljainak és jellemzőinek elemzése közelebb visz a titkos felderítés megértéséhez. Mivel az egyes felderítési célok és eredmények a gyakorlatban átfedik egymást, az éles elhatárolás továbbra is lehetetlen feladat. A problémákat az új csoportosítás is csak csökkenti, de sem oldja meg teljes egészében.

¹⁰³ BEJ CZI Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. Rendészeti Szemle 2006/7-8, 129-132. o.

VI. A BŰNÜLDÖZÉSI SZERVEZETRENDSZER DINAMIKÁJA

Az értekezés – a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében követett metodikához hasonlóan – számba veszi, hogy az elmúlt időszakban milyen változások történtek a bűnüldözési szervezetrendszerben és ezek mennyiben befolyásolják a bűnüldözési tevékenység és a titkos felderítés végrehajtását. A kutatás e fejezetben összetettebb feladatot vállal, mint a nemzetbiztonsági szervezetrendszer elemzése során. A bűnüldöző szerveket érintő módosítások mellett azt is bemutatja, hogy a változások miképpen érintik a nemzetbiztonsági szolgálatok, és kiemelten a belügyminiszter által irányított AH működését, a nemzetbiztonsági, valamint a rendészeti feladatok koordinált végrehajtását.

Az értekezés ennek keretében megvizsgálja, hogy az irányítási rend módosítása mennyiben segíti a bűnüldözési feladatok hatékonyabb ellátását, az AH és a rendőrség együttműködését. A témakörben azt is érdemes vizsgálni, hogy a nemzetbiztonsági és rendészeti feladatköröket érintő változások mennyiben viszik közelebb az AH-t a rendészeti szervekhez, illetve, hogy milyen reformok eredményezhetnének az eddiginél összehangoltabb bűnüldözési és nemzetbiztonsági tevékenységet.

6.1. A bűnüldözési szervezetrendszer változása 2010-ben

6.1.1. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal létrehozása

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) a Vám- és Pénzügyőrség és az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: APEH) 2011-es összevonásával jött létre. A Vám- és Pénzügyőrség 1996 április 1. óta¹⁰⁴ nyomozóhatósági jogkörrel bírt és alkalmazhatta a titkos felderítés eszközeit. A szervezet először csak a belső engedélyköteles eszközökre kapott felhatalmazást, majd később 1998 január 1-től ezt a bírói engedélyköteles eszközökre is kiterjesztették¹⁰⁵. A másik jogelőd, az APEH a titkos felderítésre irányuló felhatalmazást 1998-ban kapta meg,¹⁰⁶ de ezt a felhatalmazást az Alkotmánybíróság később, 2002 december 31-i hatállyal – elsősorban a törvény egyszerű többséggel történt elfogadása miatt – alkotmányellenesnek ítélte.¹⁰⁷ Magát a nyomozóhatósági jogkört az Alkotmánybíróság nem kifogásolta. Az új összetételű Országgyűlés azonban ahelyett, hogy javította volna az Alkotmánybíróság kifogásait, 2002-ben az APEH nyomozóhatósági jogkörének megszüntetéséről és az adónyomozók rendőrségi szervezetbe integrálásáról döntött¹⁰⁸. A törvény indoklása szerint „a tapasztalatok alapján nem indokolt az APEH szervezetében egy olyan önálló nyomozó hatóság fenntartása, amely nem rendelkezik titkos információgyűjtési jogosultsággal, az APEH Bűnügyi Igazgatósága működéséhez fűzött elvárásoknak a Rendőrség keretén belül működő szervezet tud leginkább megfelelni.” Az indoklás ellentmondásosságát az adja, hogy a „titkos információgyűjtési jogosultság” minősített többséggel megadható lett volna. A döntés hátterében tehát az egyszerűsítés, a titkos felderítésre felhatalmazott szervezetek számának csökkentése húzódott meg.

A NAV létrehozása a rendészeti és bűnüldözési területet érintő legfontosabb 2010-es reformintézkedés. A döntés az adó- és a vámigazgatás szervezeti integrációját, az eddig

¹⁰⁴ A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény.

¹⁰⁵ A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény.

¹⁰⁶ Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény.

¹⁰⁷ 31/2001. (VII. 11.) AB határozat.

¹⁰⁸ Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Bűnügyi Igazgatósága megszüntetéséről szóló 2002. évi LXVI. törvény.

elkülönült feladatkörök és adatbázisok összevonását, valamint a bűnüldözői feladatkör megerősítését jelenti. Az összevonás rendészeti, államigazgatási, hatósági és bűnüldözési feladatköröket egyesít, ezzel lehetőséget ad a hatékonyabb feladatellátásra. Az új szervezet képessé válhat a központi költségvetés bevételi előirányzatainak hatékonyabb és gazdaságosabb teljesítésére, az államháztartási érdekek hatékonyabb érvényesítésére. Fontos fejlemény, hogy az összevont szervezet a vámhatósági mellé az adóhatósági területen is „visszakapta” nyomozóhatósági és ezzel együtt titkos felderítési jogkörét. A titkos felderítés ugyanakkor nem terjed ki új bűncselekményi körre, a NAV a gyakorlatban a rendőrség által eddig gyakorolt nyomozati jogköröket veszi át. A Navtv. indoklása szerint a Bűnügyi Főigazgatóság létrehozására a pénzügyi más bűncselekményeket hatékonyan és eredményesen felderítő bűnügyi szervezetrendszer kialakítása érdekében volt szükség.

A titkos felderítés dinamikája, pontosabban a szervezetrendszerrel kapcsolatos politikai és szakmai elképzelések párhuzamos változása itt is jól tettenérhető. A NAV-ot, mint önálló nyomozati hatáskörrel és titkos felderítési jogkörökkel rendelkező szervezetet ugyanaz a politikai erő hozta létre, amely 1998-ban az APEH-nak is önálló nyomozati és felderítési jogkört adott. Ezzel ellentétben, a két időpont között regnáló kormányok és Parlament más módon, vagyis a rendőrségbe integráltan is megoldhatónak tartották az APEH által gyakorolt nyomozóhatósági feladatok végrehajtását.

A nemzetbiztonsági szolgálatokkal való együttműködés oldaláról a döntés csak kisebb változással jár. Ennek egyik oka, hogy a Navtv. elfogadásával a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatkörei nem módosultak. A szolgálatok eddig is együttműködtek a Vám- és Pénzügyőrség és – kisebb mértékben – az APEH illetékes szervezeteivel, ez a jövőben az összevont szervezet létrejöttével egyszerűsödni fog. A szervezet jogelődjének a Vám- és Pénzügyőrség oldalán eddig is volt felhatalmazása titkos felderítésre, emellett az alkalmazható eszközök tekintetében lényegi módosulás nem történik.

A törvény tehát, miközben komoly változást hoz az adó- és vámigazgatás, valamint a bűnüldözés terén, a nemzetbiztonsági feladat-végrehajtást kismértékben befolyásolja. Az együttműködési rendet az AH belügyminiszter alá rendelése sem befolyásolja, hiszen a két szervezet így is eltérő miniszterek irányítása alatt marad. A NAV létrehozása és titkos felderítési jogkörének kiterjesztése tehát az AH irányításának megváltoztatását önmagában nem indokolja, emellett abból nem profitál, vagyis semleges hatású. A létrejövő NAV-nak ugyanakkor lehetnek olyan hírigényei, amely mindkét polgári szolgálat megkeresését szükségessé teheti. Az ilyen esetekben a megosztott irányítás a polgári szolgálatok közös mozgását nem segíti.

6.1.2. A Terrorelhárítási Központ létrehozása

Az Rtv. vonatkozó módosítása¹⁰⁹ szerint a Terrorelhárítás Központ a rendőrségen belül, „az általános rendőrségi feladatok ellátására szolgáló” rendőrség és az NVSZ mellett jött létre. Ezzel a jogalkotó a terrorelhárítási és felderítési feladatokat a hagyományos rendőrségtől elvette és egy specializált rendőri egységre bízta. A TEK a terrorcselekmény mellett „az azzal összefüggésben elkövetett más bűncselekmény megelőzését, felderítését, megszakítását” végzi. A terrorcselekményhez valóban kapcsolódhatnak egyéb bűncselekmények. Ilyenek lehetnek a terroristák, öngyilkos merénylők toborzása, kiképzése, illegális fegyverkereskedelem, kábítószer-kereskedelem, illegális migráció elősegítése, terrorizmus

¹⁰⁹ Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény.

finanszírozása, amivel viszont együtt járnak a pénzügyi, gazdasági bűncselekmények, stb. A szabályozás tehát szinte parttalan hatáskört ad a TEK számára, amely bizonytalanná teszi a hagyományos rendőrség és a TEK közötti munkamegosztást.

Ez a pozitív hatásköri összeütközés ugyanakkor csak a bűnfelderítési szakaszra érvényes, mert a TEK nem gyakorol nyomozóhatósági jogkört. Így amennyiben a TEK a tevékenysége során bűncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, haladéktalanul feljelentést tesz és átadja az általa összegyűjtött adatokat. A terrorcselekményekkel kapcsolatos nyomozást ezek után Nemzeti Nyomozó Iroda folytatja le.

A fenti megoldással kapcsolatban több kérdés is felmerül. A terrorcselekmény az egyik legsúlyosabb, célja szerint az állam vagy nemzetközi szervezet működését közvetlenül támadó, a társadalomra legnagyobb hatást gyakorló, az emberéletet és általános közbiztonságot egyaránt veszélyeztető kiemelt bűncselekmény. A terrorelhárítási célból létrehozott kiemelt rendőri szerv esetében a terrorcselekmény elkövetésének (előkészületének) gyanúja esetén elvárható lenne, hogy az ügyet ne kelljen átadnia egy másik, ugyancsak rendőri szervnek. Különösen igaz ez, ha azt is figyelembe vesszük, hogy TEK az Rtv-ben kifejezetten felhatalmazást kapott a terrorcselekmény illetve a hatáskörébe tartozó bűncselekmények megszakítására, illetve az azokat elkövető személyekkel, csoportokkal, szervezetekkel szembeni felszámolási feladatokra.

A TEK bűnfelderítési feladatai keretében felhatalmazást kapott titkos információgyűjtésre, és ennek során alkalmazhatja a titkos felderítés külső engedélyhez kötött eszközeit is. A nyomozóhatósági jogkör hiánya a titkos felderítést megakasztja, hiszen azt a nyomozás elrendelése után olyan más szervezetnek kell titkos adatszerzéseként újra engedélyeztetnie és végeznie, amely addig a kérdéses cselekményekről semmit nem tudott.

A TEK létrehozása nemcsak a bűnüldözési hatásköröket írta át. A törvényhozó a terrorcselekmények elleni központosított fellépés erősítése és a „párhuzamosságok elkerülése érdekében” a TEK létrehozásával egyidőben az AH terrorcselekményekkel kapcsolatos hatáskörét megszüntette. Ezen belül egyrészt megszűnt az AH korábbi hatásköre a terrorcselekmény (Btk. 261. §) felderítésére. Ez a hatáskör a módosításig megosztott volt, vagyis az, hogy az ügyben a felderítést rendőrség vagy az AH végezte, attól függött, hogy a bejelentés kihez érkezett, illetve arról mely szervezet szerzett tudomást. E hatáskör megvonása az egységesítés érdekében logikusnak tűnik. A törvényhozó ugyanakkor elvette az AH-tól azt a hatáskört is, amely szerint a szolgálat „felderíti és elhárítja külföldi hatalmak, szervezetek vagy személyek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit”. Ez utóbbi feladat viszont már az AH nemzetbiztonsági védelmi célú, szűrő-kutató jellegű tevékenységébe tartozott, amely szélesebb, mint a TEK konkrét bűnüldözési célú hatásköre. E probléma kivédése érdekében az Rtv. megpróbált egy szűrő-kutató, kvázi nemzetbiztonsági jogkört is adni a TEK-nek, ez azonban a 9.1. fejezetben leírt okok miatt ellentmondásos megoldás. A terrorelhárítással kapcsolatos hatáskörelvonás ugyanakkor – valószínűleg jogalkotói figyelmetlenség miatt – nem történt meg teljes egészében. Az AH a továbbiakban is információkat szerezhet a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (Btk. 262. §), bűncselekményre vonatkozóan. További elemzést nem igényel, hogy az esetek túlnyomó többségében e bűncselekményre terrorcélzattal kerül sor.

A hatáskörelvonás negatívuma, hogy az AH-nál megszünteti a terrorveszéllyel és az ahhoz esetlegesen kapcsolódó, továbbra is az AH hatáskörébe tartozó jelenségekkel való egységes

foglalkozás esélyét. A szakirodalom szerint a terrorveszélyt közvetlenül befolyásolják, illetve a terrrorszervezetek tevékenységével közvetlen kapcsolatban lehetnek az olyan egyéb jelenségek és tevékenységek, mint az illegális migráció, vallási és egyéb szélsőségek, az illegális fegyverkereskedelem és kábítószer-kereskedelem. E területeken az AH általános nemzetbiztonsági hatásköre megmarad, de amint a terrorveszéllyel kapcsolatban bármit észlel – ami egyébként joggal feltételezhető –, a hatáskörelvonás miatt ez utóbbi területen már a felderítés szintjén sem dolgozhat tovább, miközben az ahhoz szükséges kapcsolatokkal és kapacitással továbbra is rendelkezik.

A terrorizmus elleni központosított fellépést elősegítheti a terrorellenes tevékenység koordinálása. A TEK feladatellátásának részletszabályait tartalmazó kormányrendelet¹¹⁰ szerint a TEK „szervezi és koordinálja a terrorcselekmények megelőzését és elhárítását végző szervek – kivéve a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok és az Információs Hivatal – tevékenységét”. Mivel a fenti hatáskörelvonás csak az AH-t érinti, az IH, a KFH és a KBH terrorellenes feladatait továbbra is változatlan rendben látja el. A terrorellenes tevékenység koordinációjára ezért a TEK-nek a három szolgálat esetében is felhatalmazást kellett volna kapnia. Miközben a kormányrendelet ezt kifejezetten tiltja, egy alacsonyabb szintű kormánydöntésnek¹¹¹ köszönhetően a TEK áttételesen mégis ellát bizonyos feladatokat e három nemzetbiztonsági szolgálattal kapcsolatban is. A vonatkozó határozatában a kormány a Terrorellenes Koordinációs Bizottság (TKB) vezetését az AH-tól megvonta és a TEK főigazgatójának hatáskörébe utalta. Mivel a TKB-ban az IH, a KFH és a KBH is részt vesz, a TEK – a fent jelzett 295/2010. (XII. 22.) kormányrendelet szövegével ellentétben – mégis kap koordinációs feladatokat e három szolgálat esetében is. Érdekesség, de az előző bekezdésben jelzett kapcsolódó feladatkörök miatt logikus lépés, hogy a kormányhatározat a terrorellenes hatáskörétől megfosztott AH-t is a TKB tagjaként nevezi meg.

A kérdést a nemzetbiztonsági-rendészeti együttműködés dinamikája szemszögéből vizsgálva az alábbiak érdemelnek kiemelést. A rendőrség terrorellhárítási feladatait kiegészítendő, az NBH az Nbtv. elfogadása óta rendelkezett terrorveszély felderítésére vonatkozó hatáskörrel és éveken keresztül eredményesen vezette a TKB-t. Az AH belügyminiszter alá rendelését indokolhatta volna például az a felismerés, hogy a terrorellhárítás akkor működik hatékonyan, ha az azt célzó belső nemzetbiztonsági és rendészeti, bűnüldözési tevékenység megfelelően összehangolt. A hatáskör elvételével azonban a TEK és az AH összevont irányításának egyik lehetséges indoka is megszűnt.

A megoldás ellentétes a terrorellhárítás terén meglévő szakmai meggyőződéssel, amely szerint a terrorellhárítás országon belüli feladatai egyszerre nemzetbiztonsági, rendészeti és bűnüldözési jellegűek. Az AH terrorellenes tevékenységének törlése megkérdőjelezi a nemzetbiztonsági védelmi célú tevékenység eddig elfogadott tartalmát. Az ellentétet fokozza, hogy az Nbtv 74.§-ában a nemzetbiztonsági érdek fogalma – helyesen – továbbra is tartalmazza a terrorcselekmények felderítését és elhárítását. A döntés a külföldi gyakorlattól is különbözik. A szakirodalom szerint a terrorcselekmények elleni fellépés a világ szinte minden országában a belső nemzetbiztonsági szolgálatok elvitathatatlan, és „napjainkban gyakran a legfontosabb feladata”.¹¹² Ezt többek között indokolja az is, hogy a belső nemzetbiztonsági

¹¹⁰ A terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet.

¹¹¹ A közbiztonság megerősítésével kapcsolatos egyes költségekkel összefüggésben a 2010. évi központi költségvetés általános tartalékának előirányzatából történő felhasználásról, valamint a terrorfelderítés műveleti koordinációjáról és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról szóló 2239/2005. (X. 28.) Korm. határozat módosításáról szóló 1176/2010. (VIII. 19.) Korm. határozat.

¹¹² EHRMAN, 2009, 7. o.

szolgálatok olyan nemzetbiztonsági védelmi tevékenységet is végeznek (szuverenitás védelme, alkotmányvédelmi feladatok, az illegális migráció, vagy a fegyverkereskedelem elleni fellépés, stb.), amelyek a terrorcselekmények határterületeit jelenthetik. A terrorellenes tevékenység szervezeti háttere ezzel együtt országról-országra változik.

Az elmúlt időszakban több országban is létrehoztak önálló, kifejezetten terrorellenes tevékenységre fókuszáló szervezeteket (központokat). Így például a 2005-ös madridi merényletek után Spanyolországban létrehozták a Nemzeti Terrorellenes Koordinációs Központot (CNCA). A szervezet a Belügyminisztériumhoz tartozik, alapvető feladata az érintett szervezetek értesüléseinek integrálása, elemzések készítése, a fenyegetettségi szint meghatározása. A szervezet nagyban hasonlít az ugyancsak magas terrorveszélyeztetettséggel együtt élő Nagy-Britanniában korábban létrejött Egyesített Terrorellenző Központ (Joint Terrorism Analysis Centre, JTAC). A JTAC ugyanakkor a brit belső nemzetbiztonsági szolgálat (BSS) főigazgatójának felügyelete alá tartozik és a BSS épületében tevékenykedik. A spanyol és brit szervezet közös jellemzője, hogy elemző-értékelő, koordinatív tevékenységet folytatnak. Ennek megfelelően nem rendelkeznek műveleti képességekkel (önálló felderítési feladatokkal) és állományukat a terrorizmussal foglalkozó szervezetektől vezényelt munkatársak alkotják. Új szervezeti egységként, de nem önálló szervezetként jött létre Lengyelországban a lengyel belső nemzetbiztonsági szolgálat (ABW) speciális Terrorellhárító Központja (CAT), amelyet a TEK-hez hasonlóan a veszélyes bűnözők letartóztatása során is igénybe vesznek. Hasonlóképpen, a jobb koordináció érdekében, de a román belső nemzetbiztonsági szolgálat (SRI) keretein belül jött létre 2005-ben a Terrorellenes Műveleti Koordinációs Központ (CCOA).

A terrorellenes tevékenység koordinációja a belső nemzetbiztonsági kérdésekkel foglalkozó szervezeten belül valósul meg többek között Ausztriában (BvT), Horvátországban (SOA), Franciaországban (DCRI), Németországban (BfV), Olaszországban (AISI), Portugáliában (SIS), Szlovákiában (SIS).

A nemzetbiztonsági szolgálatok közötti együttműködés az AH-t érintő változások után a következőképpen alakul. Az AH hatáskörének törlése nem érinti az IH, a KBH és a KFH hatáskörét. Magyarország abban a szerencsés helyzetben van, hogy a hazai eredetű, „home-grown” terrorizmus veszélye jelenleg csekély. Terrorveszély kialakulását inkább külföldről lehet valószínűsíteni, ebben az IH-nak és a KFH-nak és a KBH-nak van hatásköre. Az AH hatáskörének elvétele miatt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításának megosztása, az AH és az IH külön miniszterhez rendelése „nem hátráltatja” a két szolgálat „együttműködését”. Ennek oka, hogy ezek után a terrorkérdésekben az AH-val nincs miben együttműködni.

A terrorveszélyre befolyással bíró egyéb jelenségek, az illegális migráció, vallási és egyéb szélsőségek, az illegális fegyverkereskedelem és kábítószer-kereskedelem területén a társ-nemzetbiztonsági szolgálatok és az AH továbbra is együttműködhetnek. Ezzel egyidőben azonban a terrorcselekményekhez kapcsolódó bűncselekmények felderítésében a TEK is kapott hatáskört, így a két felderítő szerv között pozitív hatásköri összeütközés keletkezett. Jelenleg nem világos, hogy a fenti kérdésekben három nemzetbiztonsági szolgálatnak mikor melyik szervezet, a TEK vagy az AH lesz-e az elsőszámú partnere.

A terrorcselekmények esetében a TEK, mint rendőri szervezet és a nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése kevésbé lesz zökkenőmentes, mint az azonos felhatalmazással, célokkal és adatkezelési szabályokkal rendelkező nemzetbiztonsági együttműködés. A TEK

számára a rendőri/bűnüldöző státusz a külföldi nemzetbiztonsági szolgálatokkal történő nemzetközi együttműködést sem könnyíti meg.

6.1.3. A Nemzeti Védelmi Szolgálat létrehozása

A másik speciális rendőri szervezet, a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata (RSZVVSZ) jogutódjaként került létrehozásra. Az NVSZ a jogelőd RSZVVSZ-hez hasonlóan ellátja a hivatásos állományba jelentkezőnél, valamint a hivatásos állomány tagjánál a „kifogástalan életvitel” ellenőrzését. Ezt a feladatot azonban már nemcsak a rendészeti szervek, hanem a belügyminisztériumi irányítás alá került két polgári nemzetbiztonsági szolgálat, az AH és NBSZ állománya tekintetében is elvégzi.

Az NVSZ emellett bűnmegelőzési és büntfelderítési ellenőrzést is végez. E feladat ellátása során a rendészeti szervek, valamint az AH és NBSZ állománya mellett az NVSZ személyi hatásköre kiterjed a szervezeteket irányító minisztériumokban dolgozókra és más, a jogszabályban meghatározott kormánytisztviselőkre, köztisztviselőkre és közalkalmazottakra is. A büntfelderítési ellenőrzés keretén belül az NVSZ új lehetőségként úgynevezett integritásteszteket, „megbízhatósági vizsgálatot” alkalmaz és – a hatáskörébe tartozó teljes állományra vonatkozóan – meghatározott bűncselekmények¹¹³ felderítésében is szerepet kap. A fenti személyi körrel és jogkörökkel az NVSZ – a rendészeti szervek és a két nemzetbiztonsági szolgálat mellett – az e szervezetekkel kapcsolatban álló közigazgatás és a kormánytisztviselők belső elhárítási szervezetévé is vált.

A rendszer megértéséhez szükséges annak elemzése, hogy a kifogástalan életvitel vizsgálata és a rendszerbe újonnan beépülő megbízhatósági vizsgálatok hogyan viszonyulnak egymáshoz. A kifogástalan életvitel vizsgálata során az NVSZ a hivatásos állomány szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolataira, valamint e tényezőknek a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátására gyakorolt hatására kíváncsi. A megbízhatósági vizsgálat célja pedig annak megállapítása – már nemcsak a hivatásos állományra vonatkozóan –, hogy az azzal érintett személy konkrétan eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségének. Míg az első vizsgálat annak kiderítésére irányul, hogy lehetnek-e olyan tényezők, amelyek például a rendőr munkavégzését befolyásolják, a második vizsgálat már arra kíváncsi, hogy a fenti személyek szolgálatteljesítés közben konkrétan befolyásolhatóak-e. Míg a kifogástalan életvitel ellenőrzését az állományba vétel előtt is le kell folytatni, a megbízhatósági vizsgálat csak az állományba vétel után végezhető. A kifogástalan életvitelt évente egyszer lehet ellenőrizni, a megbízhatósági vizsgálatot évente maximum háromszor lehet elvégezni. Az utóbbi vizsgálat ügyészi felügyelet mellett végezhető, míg a kifogástalan életvitel ellenőrzéséhez erre nincs szükség. A megbízhatósági vizsgálat szabályait az Rtv., a kifogástalan életvitelre vonatkozó szabályokat a Hszt. tartalmazza. Ennek megfelelően a kifogástalan életvitelt csak a Hszt. hatálya alatt álló hivatásos állománynál lehet ellenőrizni, míg a megbízhatósági vizsgálat a Hszt. hatálya alá tartozó hivatásos állomány (kivéve az IH állomány) mellett a rendészeti szervekkel kapcsolatban álló kormánytisztviselők és további civil munkavállalók esetében is végezhető. A KFH és a KBH a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú

¹¹³ A rendőrség belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet szerint.

katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény hatálya alá tartozik, így nem került az NVSZ hatáskörébe.

A másik kérdés, hogy a két vizsgálat hogyan viszonyul az Nbtv. által szabályozott különösen fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek nemzetbiztonsági ellenőrzéséhez. A nemzetbiztonsági ellenőrzés által érintett személyi kör nagyrészt beletartozik az NVSZ hatáskörébe tartozó személyi körbe. Míg a kifogástalan életvitel csak a hivatásos állománynál ellenőrizhető, a nemzetbiztonsági ellenőrzés a kormánytisztviselői kar jelentős részében is alkalmazható. A különösen fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzés és a kifogástalan életvitel ellenőrzése különösen a felvételi eljárás során tűnik indokolatlan duplikációnak. Mindkét eljárás a családi és életkörülmények felderítésén keresztül vizsgálja az adott személy veszélyeztetettségét, a befolyásolhatóságot. Az érintett mindkét eljárás során tud az ellenőrzésről, mindkét eljárásban kérdőívet kell kitöltenie, de a nemzetbiztonsági ellenőrzés jóval részletesebb és a titkos felderítés eszközei is alkalmazhatóak. Némileg leegyszerűsítve, a kifogástalan életvitel ellenőrzése csak olyan felvételizők esetében indokolt, akik nem töltenek be különösen fontos és bizalmas munkakört, így nem esnek nemzetbiztonsági ellenőrzés alá. A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyi kör jóval kisebb, mint a kifogástalan életvitellel érintett személyi kör.

Míg a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső kör az Nbtv-ben és ágazati végrehajtási rendeletekben pontosan szabályozott, a megbízhatósági vizsgálat tekintetében a kormánytisztviselői kör esetében egyelőre nincsenek pontos ismeretek. Az is világos, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső körből a KFH a KBH, a Honvédség, a Honvédelmi Minisztérium és az IH állománya biztosan nem esik megbízhatósági vizsgálat hatálya alá. A nemzetbiztonsági ellenőrzést az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok a saját állomány tekintetében végzik. Ezen felül az AH általános hatáskörrel végzi a rendészeti szerveknél és a civil közigazgatásban különösen fontos és bizalmas munkakörben dolgozó személyek nemzetbiztonsági ellenőrzését, míg a KBH ugyanezt teszi a katonai szférában. Az ellenőrzés egyrészt alkalomhoz kötött (felvétel, illetve egyes pozíciókba való kinevezés előtt), időszakos (legalább ötévente), illetve bizonyos esetekben lehetőség van az ellenőrzés öt éven belüli elrendelésére is. A megbízhatósági vizsgálatot az NVSZ végzi. A megbízhatósági vizsgálat a konkrét munkavégzést teszteli, míg a nemzetbiztonsági vizsgálat az ellenőrzött körülményeinek teljes felderítését tűzi ki célul. A két vizsgálat tehát egymástól eltérő célokat szolgál és ezért egymás melletti létjogosultsága is elismerhető. Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy az egymás melletti vizsgálatok tovább növelik az érintett emberek magánéletébe való beavatkozást, amelyet egyes szakértők már a megbízhatósági vizsgálat létrehozása előtt is alkotmányellenesnek tartottak.¹¹⁴

Az NVSZ létrehozása és hatáskörbővülése más módon is befolyásolja az AH működését. Az NVSZ tevékenysége tartalmában rokon az AH által végzett, az Nbtv. 5.§ e) pontjában meghatározott objektumvédelmi feladatokkal, vagyis a központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek (intézmények) és létesítmények biztonsági védelmével. A két szervezet által folytatott tevékenység az elhatárolást lehetetlenné tevő hasonlósággal bír, miközben a személyi és szervezeti kör egymással komoly átfedést mutat. Átfedés eddig is létezett, de az NVSZ hatáskör-bővüléséig csak kisebb mértékben állt fenn.

Sem az AH-nak, sem az NVSZ-nek nincs nyomozóhatósági jogköre, bűncselekmény gyanúja esetén tehát nem egymással működnek együtt, hanem az annak nyomozására feljogosított

¹¹⁴ SZIKINGER István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Budapest, Sík Kiadó Kft., 1998, 136. o.

hatósággal. Az NVSZ-nek bűncselekmény gyanúja esetén azonnal feljelentést kell tennie, miközben az AH-nak ilyen kötelezettsége nincs.

Az AH és az NVSZ tevékenysége során a fenti átfedések miatt egymásra lesz utalva. Ennek legfontosabb oka, hogy továbbra is az AH végzi az NVSZ személyi hatáskörébe tartozó állomány nemzetbiztonsági ellenőrzését. Ennek során gyakran kerülhetnek elő megbízhatósági vizsgálatot, kifogástalan életvitel ellenőrzését, vagy egyéb felderítést szükségessé tevő adatok. Hasonlóképpen, az AH a nemzetbiztonsági ellenőrzések végrehajtása során támaszkodhatna az adott személlyel kapcsolatban az NVSZ által lefolytatott ellenőrzések eredményeire, mint bázisadatokra. Az AH a nemzetbiztonsági ellenőrzés lezárása után dönthet úgy, hogy objektumvédelmi hatáskörben tevékenykedhet tovább, vagy átadja az információt az NVSZ-nek. Hasonló módon az NVSZ is fordulhat az AH-hoz, ha úgy gondolja, hogy bizonyos kérdésekben az objektumvédelem keretén belül az AH jobb műveleti vagy jogi (pl. a titkos felderítés teljes eszköztára) lehetőségekkel rendelkezik. Az NVSZ az AH és az NBSZ állománya kifogástalan életvitelének ellenőrzése, megbízhatósági vizsgálata, valamint belső biztonsági és bűnmegelőzési ellenőrzése során is a szolgálatok segítségére lesz szorulva. A nemzetbiztonsági ellenőrzéseket saját állományuk tekintetében ugyanis továbbra is a szolgálatok végzik. A nem saját állományba tartozók nemzetbiztonsági ellenőrzése során leírt fenti lehetőségekhez képest azonban az AH és az NBSZ a saját állománya esetében a nemzetbiztonsági ellenőrzés lezárása után nem tevékenykedhet tovább. Ezért amennyiben pl. további vizsgálatra lehet szükség, az adatokat az NVSZ-nek kell átadnia. A két szolgálat a saját állománya esetében a „C típusú” nemzetbiztonsági ellenőrzés során alkalmazhat külső engedélyköteles titkos információgyűjtést, míg az NVSZ az ugyanezen állományra vonatkozó megbízhatósági vizsgálatok során nem.

Az NVSZ kiterjesztett hatásköre és az AH objektumvédelmi, valamint nemzetbiztonsági ellenőrzési jogkörei miatti átfedések kívánatosá teszik az AH belügyminiszter alá rendelését. A szervezetek közös irányítása – egyértelmű szabályozás esetén – megszüntetheti az AH és az NVSZ jogelődje között esetenként megfigyelhető hatásköri rivalizálást is.

Az NVSZ működését részletesen szabályozó 293/2010. (XII. 22.) kormányrendelet a két szervezet együttműködésére vonatkozó szabályokat egyáltalán nem tartalmaz. Az adatátadási kötelezettségek terén a törvényi szabályozás is bizonytalan. A Hszt. szerint „a nemzetbiztonsági szolgálatok” a saját munkatársaikra vonatkozóan végzett nemzetbiztonsági ellenőrzés alkalmával adatszolgáltatás végett az NVSZ-t megkeresik, amely szerv a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel érintett körben adatszolgáltatásra köteles. Az AH és az NBSZ esetében ennek van indoka, hiszen az állományuk esetében az NVSZ hatáskörrel rendelkezik, az IH, a KFH és a KBH esetében azonban a felhatalmazás indokolatlannak tűnik.

Az NVSZ a kifogástalan életvitel ellenőrzése során a Hszt. szerint a „rendészeti szervek” nyilvántartásaiból adatot igényelhet, az e szerveknél folyamatban lévő vagy befejezett fegyelmi eljárás irataiba betekinhet. Eldöntendő kérdés, hogy a törvényalkotó a nemzetbiztonsági szolgálatokat a „rendészeti szerv” fogalma alá értette-e. Tekintve, hogy a Hszt. a nemzetbiztonsági szolgálatokat speciális, *sui generis* szervezetcsoportként nevesíti, több érv szól amellett, hogy nem, minthogy igen. Itt viszont az AH, mint a nemzetbiztonsági ellenőrzéseket végző szolgálat esetében indokolt lenne az adatigénylési felhatalmazás. Ezt a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok fényében törvénynek, és explicit módon kellene kimondania. A fentitől eltérő rendelkezést tartalmaz az Rtv., amely szerint az NVSZ „a kifogástalan életvitel ellenőrzése, valamint megbízhatósági vizsgálat során betekinhet a

védett állomány tagját foglalkoztató szerv személyügyi nyilvántartásának törvényben meghatározott adataiba.” Ez a törvényi felhatalmazás explicit ugyan, de a személyügyi anyagba nem tartoznak bele az AH-nál és a KBH-nál őrzött nemzetbiztonsági ellenőrzés adatai. Továbbá, még az AH és a KBH állománya esetében sem a személyügyi nyilvántartás tartalmazza ezeket az adatokat.

A belső biztonsági és bűnmegelőzési feladatok kérdéskörére a nemzetbiztonsági szolgálatokra gyakorolt közvetlen hatása miatt érdemes egy másik aspektusból visszatérni. Az NVSZ létrehozásával egyidőben a törvény az AH és az NBSZ belső biztonsági és bűnmegelőzési feladatait megszüntette, és az NVSZ hatáskörébe utalta. Ezzel a nemzetbiztonsági szolgálatok egységes belső biztonsági rendszere megszűnt. Az IH, a KFH és a KBH továbbra is az Nbtv. szabályai szerint, saját maga látja el a belső biztonsági és bűnmegelőzési feladatokat. Ugyanezen feladatokat az AH és az NBSZ esetében egy külső, rendőri szervezet egy másik törvény, az Rtv. szabályai szerint eljárva, vagyis teljesen más jogi felhatalmazással végzi, amelybe például a megbízhatósági vizsgálatok is beletartoznak.

A belső biztonsági és bűnmegelőzési feladatok végzése 2011 előtt minden nemzetbiztonsági szolgálat esetében a főigazgatók vezetési jogkörei közé tartozott. Az Nbtv. logikája arra épült, hogy a főigazgató felelős a hivatal hatékony és jogszerű működésért. Feladatának viszont csak úgy tud eleget tenni, ha megfelelő ellenőrzési hatáskörei is vannak. Az, hogy az Nbtv. szerint hagyományosan vezetői jogkört az AH és az NBSZ esetében elvették, megfelel a hagyományos belügyi rendszernek, hiszen a rendészeti szervek esetében mindig „külsős” szervezet, az RSZVVSZ látta el a feladatokat.

A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében a feladat külső szereplőre történő áterhelése a szolgálatok esetében nemzetbiztonsági alapelvet sért. A belső biztonsági és bűnmegelőzési feladat „házon belül tartásának” van egy további szakmai indoka, ami a szolgálatok speciális tevékenységéhez kapcsolódik. Az ellenőrzés során ugyanis óhatatlanul információ keletkezik az ellenőrzött személy munkájára, vagyis a konkrét nemzetbiztonsági ügyekre, a felhasznált eszközökre és forrásokra vonatkozóan. A „need to know” (szükséges és elégséges ismeretek) elve alapján ezen információk nem tartoznak külső szervezetekre.

A döntés vezetéselméleti okokból sem helyeselhető. A főigazgató a hivatal szabályszerű működésért továbbra is felelős marad, de az ellenőrző jogkörök jelentős részét a jövőben nem gyakorolhatja. Ezt közvetve megerősíti a kormány végrehajtási rendelete is, amely szerint „az NVSZ főigazgatója a védett szervek vezetőit szükség szerint, de évente legalább egy alkalommal tájékoztatja az általuk vezetett szervek állományával kapcsolatos összesített megállapításairól.” Az NVSZ-nek nincs más tájékoztatási kötelezettsége a szervezetek vezetői felé. Adatkezelési szempontból szigorúan nézve ezek után az egyéni adatok átadásának a lehetősége is kérdéses, hiszen erre az NVSZ vezetője a jogszabályban nem kapott felhatalmazást. A jelzett gyakoriság, de különösen az összesített megállapítások a szervezet vezetőjét érdemben nem segítik. (Az NVSZ vezetőjének az egyes szervezeteket irányító minisztert ugyanakkor a belügyminiszteren keresztül haladéktalanul tájékoztatnia kell bizonyos esetekben.)

Végül nem mehetünk el az NVSZ létrehozására és hatáskörbővítésére adott törvényi indoklásban található önellentmondás mellett. Eszerint: „A Nemzeti Együttműködés Programjának 2.5. pontja szerint „..... a rendőrök által elkövetett visszaélések, korrupciós ügyek, bűncselekmények túrhetetlenek ...”. Majd később így folytatja: „A megújulás része az is, hogy ki kell alakítani a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzés új

mechanizmusát. Ennek az állami funkciónak a végrehajtása jelenleg nem kellő hatékonysággal történik. A jövőre nézve is irányadó, hatékonyan hasznosítható tapasztalatokat ezen a területen egyedül a rendvédelmi szervek bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzését végző RSZVVSZ halmazott fel. A törvény megteremti annak a lehetőségét, hogy az RSZVVSZ védelmi tapasztalata a rendvédelmi szerveken kívül eső, további ellenőrizendő szervezetek vonatkozásában is hasznosuljon.”

Vagyis a jogalkotó, amely szerint a rendőrség súlyos morális válságban van és a visszaélések elharapóztak, ugyanazt a rendszert (külső szervezet általi bűnmegelőzés) kívánja a közigazgatás szélesebb körére alkalmazni, amelynek vigyázó szemei előtt a rendőrség ebbe a helyzetbe jutott. Az ellenőrzések valószínűleg nem lesznek hatékonyabbak, hiszen az RSZVVSZ a „csapdaállítás” és a megbízhatósági vizsgálat során a belső engedélyköteles eszközök alkalmazásának lehetőségén kívül eddig is rendelkezett az összes felderítési lehetőséggel. Eközben a rendészeti szervezetek a gyakorlatban nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel a saját belső rendjük fenntartására. Ez természetesen nem feltétlenül jelenti a felelősség alóli mentesülést. Az indoklás abban is féloldalas, hogy szót sem ejt az AH objektumvédelmi, vagy nemzetbiztonsági ellenőrzési feladatáról, amely ugyancsak az állami, kormányzati tevékenység tisztaságát szolgálja.

6.2. Következtetések és javaslatok

A bemutatott módosítások a rendészeti tevékenység rendszerváltás óta végrehajtott legátfogóbb reformját eredményezik. A bűnüldözési szervezetrendszer a 2010-ben elhatározott változtatásokkal elnyerte azt a formát, amelyben az állami feladatok középtávon ellátásra kerülnek. Ennek megfelelően az értekezés a szervezetrendszer változatlanóságára számítva, annak figyelembevételével alakítja ki következtetéseit. Emellett olyan javaslatokat tesz, amelyek egyrészt a belügyminiszteri irányítás alá került AH és a bűnüldöző szervek, másrészt általában a nemzetbiztonsági szolgálatok és a bűnüldöző szervek együttműködését és hatékonyabb feladat-végrehajtását szolgálják.

A bűnüldözési és rendészeti reform Gazdasági Minisztériumot érintő eleme, a NAV létrehozása, az egységessé váló adó- és vámigazgatás, valamint az ahhoz kapcsolódó speciális bűnüldözési hatáskörök képesek lehetnek jelentős hatékonyságnövelésre.

A Belügyminisztériumot érintő reformok egyelőre kezdeti lépéseknek tekinthetők. Ennek oka, hogy a TEK és a NVSZ létrehozásával a törvényhozó a terrorizmusellenes feladatokra és a belső biztonsági kihívásokra elsősorban BM-specifikus, de nem rendszerszintű választ adott. Bár a változtatásokat „integrációs, párhuzamosságokat kiküszöbölő” intézkedésként mutatták be, e két szervezet esetében ez legfeljebb a rendészeti szférát figyelembe véve igaz. Hasonlóképpen, az AH és az NBSZ belügyminiszteri irányítás alá helyezése elsősorban a BM szempontjából végiggondolt lépésnek tűnik. Krémer Ferenc – az elmúlt húsz évet a rendőrség szemszögéből elemezve – művében¹¹⁵ azt hangsúlyozza, hogy a rendszerváltáskor a rendőrség megfelelő átalakítása azért maradt el, mert a rendszerváltó pártok gondolkodását túlságosan is a politikai rendőrség megszüntetése és a nemzetbiztonság rendészettől való elválasztása kötötte le. Az aktuálpolitikai kérdések miatt a rendőrség reformjára nem maradt sem idő, sem energia, megnyitva ezzel a „rossz döntések korát”. Az eddigi intézkedések és az ismertté vált 2011-es elképzelések azt mutatják, hogy az aktuálpolitikai célok, így az egységesítés és a „harc a bűnözés ellen”, „a rossz döntések korát” a nemzetbiztonsági tevékenység és

¹¹⁵ KRÉMER Ferenc: Rossz döntések kora. Rendészetszervezeti tévelygések a rendszerváltás első húsz évében. Budapest, Napvilág Kiadó, 2010, 26. o.

szervezetrendszer számára indították el, anélkül azonban, hogy ebből a bűnüldözési szervezetrendszer bármit is profitálna.

Az eddigi bűnüldözési reformnak az AH egyelőre nem részese, csak elszenvedője. A rendészeti tevékenység reformja ugyanis nem tartalmaz olyan elemet, amely az AH és a rendőrség, a bűnüldözés és a belső nemzetbiztonsági tevékenység feladatköreinek valódi újragondolását jelentette volna. Az AH hatáskörének elvonására két esetben, a belső biztonság és bűnmegelőzés, valamint a terrorelhárítás témakörében került sor. Ezek a döntések azonban a rendészeti tevékenység reformjának kényszerű következményei, és nem a belső nemzetbiztonsági tevékenység újraértelmezésén alapulnak. Mivel ezek a lépések nem átfogóak, és nem egy koncepció részeként történnek, ezért az AH szempontjából nem nevezhetőek reformnak sem. A közbiztonság és közrend helyreállítása terén az AH-nak korlátozott lehetőségei vannak. A Hivatal létszámából, nyomozóhatósági jogköreinek hiányából és a fent felsorolt egyéb fontos feladataiból adódóan e feladatok tevékenységének kisebb részét jelentik. Így az állam és az emberiség elleni bűncselekmények, valamint a tizenkét további konkrét bűncselekmény és a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem tekintetében meglévő AH felderítési tevékenység még a rendőrséggel közös miniszteri irányítás alatt is kevés az áttöréshez. Ez fordítva is igaz, a rendőrség és az AH közötti feladatátfedések és a jelzett reformok sem tették feltétlenül szükségessé az AH belügyminiszteri irányítását.

A fentiek nem vitatják, hogy a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági feladatok között vannak átfedések, illetve, hogy a bűnüldöző szervek és nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködését fokozni kell. A közös belügyminiszteri irányítás a nemzetbiztonsági reform elmaradása ellenére csökkentheti a TEK, az NVSZ és a „hagyományos” rendőrség, valamint az AH közötti esetleges koordinációs és információs problémákat. Emellett az AH és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal közös miniszteri irányítása komoly hozzáadott értéket teremthet az idegenrendészeti, migrációs feladatok kezelésében.

A közös irányítás a rendészeti és a belső nemzetbiztonsági területet egymáshoz közelíti, de feladataikat nem hangolja össze. A belső nemzetbiztonsági és a bűnüldözési területek nagy részének belügyminiszter általi közös irányítása ugyanakkor alkalmat adhatna a valódi reformra. Ehhez további jogszabály-módosítás, a belső nemzetbiztonsági tevékenység újragondolása, a rendészeti tevékenységhez fűződő viszonyának átalakítása szükséges.

E felülvizsgálatot nagyban befolyásolhatja az Alaptörvény 45. Cikkének (3) bekezdésének értelmezése, amely szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok feladata többek között a „törvényes rend védelme”. Ez túlterjeszkedik az eddigiekben alkalmazott „alkotmányos rend védelme” kifejezésen. Az Nbtv. a preambulumtól kezdve a „nemzetbiztonsági érdek” fogalom meghatározásáig tíz alkalommal említi az alkotmányos rend védelmét és egyetlen alkalommal sem használja a „törvényes rend” fogalmát. A törvényes rend ugyanis jóval szélesebb tartalmat takar, mint az alkotmányos rend. Miközben az utóbbi védelmében a szolgálatok szerepe kiemelt, a „törvényes rendet” elsősorban a bűnüldöző szervek védik, de az igazságszolgáltatás mellett az államigazgatási szervek is feladatot kapnak. A jelen helyzetben csak az a biztos, hogy az Nbtv. fogalomhasználata ellentétben áll az Alaptörvénnyel. Ez az Nbtv. módosításával kiküszöbölhető, de ennek során azt kell megfogalmazni, hogy miért és milyen tartalommal kerül kibővítésre a szolgálatok és különösen az AH feladatköre a törvényes rend védelme fogalom alatt. A törvényes rend védelmének túlhangsúlyozása azonban megszüntetne egy fontos elhatárolást a nemzetbiztonsági szolgálatok és a bűnüldöző szervek között, miközben a szolgálatok számukra idegen területre tévednek. Sajnálatos

módon a 2011 októberben napvilágot látott előterjesztés-tervezetek éppen ebbe az irányba mozdulnak el. A Belügyminisztérium által jegyzett tervezet az Nbtv-ben egyszerűen átjavítja az „alkotmányos” szót „törvényes”-re. A tervezet a kérdést jogtechnikainak tekinti, célja az Alaptörvény szolgai másolása anélkül, hogy szakmai szempontból felfogná, mit tesz. Elfogadása esetén a nemzetbiztonsági szolgálatok többek között a „törvényes intézményeket” fogják védeni, bármit is jelentsen az.

A két tevékenység összhangjának megteremtése során nem az AH bünfelderítő hatáskörének szélesítése irányába kellene elmozdulni. Az összehangolás éppen arra ad lehetőséget, hogy az AH megőrizze nemzetbiztonsági jellegét, amely a bűnüldözésinél nagyobb mozgásteret, valamint eltérő, kiegészítő jellegű, szélesebb szakmai horizonttal rendelkező tevékenység végzését és megfelelő nemzetközi kapcsolatrendszer fenntartását teszi lehetővé. A fentiek miatt közel sem biztos, hogy a hatékonyság javítása érdekében – a terrorrelenes tevékenységnél látott hatáskörelvonás mintájára – minden egyes területnél el kell dönteni, hogy azt bűnüldöző szerv, vagy a belső nemzetbiztonsági szolgálat hajtja végre a jövőben. Továbbá, a szinergiahatások elérése végett nem a szervezetek jellegének és munkamódszereinek egységesítése a cél. Éppen ezért az átalakítás során lehetőleg kerülni kell az AH (és az NBSZ) további „rendészeti irányba tolását”.

Továbbra sem indokolt például az AH-nak nyomozati hatáskört adni. A bünfelderítés hangsúlyozása az elképzelnél kevesebb eredményt hozhat, ugyanakkor a hagyományos nemzetbiztonsági feladatok végrehajtását hátráltathatja. Az ilyen döntés hosszútávon kikezdhetheti a nemzetbiztonság hagyományos fogalmáról alkotott elképzéléseket és megbonthatja az Nbtv. által létrehozott egységes szervezetrendszer kohézióját, illetve összemoshatja a rendészet/bűnüldözés és a nemzetbiztonság elmúlt húsz évben kialakult különálló fogalomrendszerét. A közös irányítás inkább arra adhatna alkalmat, hogy – a korábbi szakértői reformelképzésekkel összhangban – megkezdődjön az AH „kvázi bűnüldözési” funkcióktól való megtisztítása.

Ennek során érdemes felülvizsgálni, hogy teljes körben szükség van-e az AH nemzetbiztonsági érdekek mentén történő bünfelderítési tevékenységére. Az állam elleni bűncselekmények (Btk. X. fejezet) és az emberiség elleni bűncselekmények (Btk. XI. fejezet) esetében a nemzetbiztonsági védelmi tevékenységhez való kapcsolódás miatt indokoltnak tűnik fenntartani a hatáskört. A közös irányítást kihasználva ugyanakkor el lehet gondolkodni azon, hogy a nyomozás elrendeléséig kapott kizárólagos felderítési hatáskört egy információgyűjtésre irányuló, rendőrséggel párhuzamos hatáskör váltsa fel. A 2.1.3. fejezetben bemutatott, jelenleg az AH hatáskörébe is tartozó konkrét bűncselekmények feladatkörből törlése bizonyos feltételek mellett elképzélhetőnek tűnik. A nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának és a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítésére, megelőzésére és megakadályozására kapott hatáskörök ugyancsak összehangolhatóak a rendőrség és a NAV hasonló célú feladataival.

Az AH nemzetbiztonsági érdekek mentén történő bünfelderítési tevékenységét abban az esetben lehet veszély nélkül csökkenteni, ha a rendőrség keretén belül ezzel egyidőben megerősödnek a szakirodalom fogalomrendszerében bűnügyi hírszerzésnek és integrált kriminalisztikai intézkedéseknek, kriminalisztikai elemzésnek¹¹⁶, vagy a külföldi szakirodalomban „pro-active policing”-nek¹¹⁷ „intelligence-led policing”-nek nevezett

¹¹⁶ Részletesen lásd: KATONA, 2002, 117-122. és 199-222. o.

¹¹⁷ GILL, Peter: Policing Politics, Security Intelligence and the Liberal Democratic State. London, Franc Cass & Co. Ltd., 1994, 212. o.

tevékenységek. Ezek elsősorban a konkrét bűncselekmények előkészületi szakaszban lévő felderítésére, a leplezett, nehezen felderíthető bűncselekmények és a bűnszervezetek nyomkövetésére irányuló tevékenységek. Jellemzőjük, hogy nemcsak a már nyilvánosságra került bűncselekmények nyomozására, hanem a leplezett bűncselekmények felderítésére irányulnak. Ez a tevékenység ugyanakkor emberi és anyagi forrásokat, képzést igényel, és a titkos felderítés hangsúlyos alkalmazása mellett több (esetenként nyílt) forrásból rendelkezésre álló adatok következetes összevetését és elemzését követeli meg. Miközben a tevékenység jogi és elvi feltételei rendelkezésre állnak, látni kell, hogy a rendőrség jelenlegi kapacitásait elsősorban az ismertté vált bűncselekmények felderítése köti le. Miközben a „hatékonyságot” de legalábbis a közbiztonsággal kapcsolatos lakossági értékítéletet elsősorban az ismertté vált bűncselekmények száma és felderítési mutatói befolyásolják, a jelenleg e téren is nehézségekkel küzdő rendőrségen belül kevés esély van a látens bűncselekmények kutatására és a proaktivitásra irányuló paradigmaváltásra.

A közélet tisztaságának megteremtése az NVSZ és az AH, valamint a KBH tevékenységének – az átfedéseket csökkentő – összehangolásával jöhet létre. Ezért a nemzetbiztonsági védelmi területen az NVSZ létrejöttével indokoltnak tűnik az AH objektumvédelmi hatáskörének felülvizsgálata, pontosabban az NVSZ és az AH hatásköreinek összehangolása. Az AH objektumvédelmi hatáskörének megszüntetése az NVSZ hatáskörébe tartozó rendészeti szervek esetében lehet megfontolás tárgya, hiszen az NVSZ hatásköre e szervek teljes állományra kiterjed. A további esetekben az NVSZ korlátozott személyi hatásköre miatt az AH objektumvédelmi hatásköre valószínűleg nem szüntethető meg, de a két tevékenység összehangolása e szervezetek esetében kívánatos lehet. A feladatrendszer törvényi háttere is sokszereplős: a kifogástalan életvitel ellenőrzését a Hszt., a megbízhatósági vizsgálatot az Rtv., az objektumvédelmi tevékenységet és a nemzetbiztonsági ellenőrzést az Nbtv. szabályozza. Hosszútávon ez sem tartható fenn. Ehelyett a 2011-es belügyminisztériumi elképzelések az NVSZ személyi hatályának kiterjesztését favorizálják, tudomást sem véve a korábban jelzett, egymást átfedő hatáskörökre és tisztázatlan határvonalakra. Az egységesítés jelszavával megtett javaslatok éppen a pozitív hatásköri összeütközést és a zűrzavart növelik.

Továbbra is a nemzetbiztonsági védelmi területen maradv a terrorfelderítés esetében egyrészt indokolt lehet az AH általános terror-felderítési hatáskörének visszaadása, legalább az információgyűjtésre való felhatalmazás szintjén. A TEK létrehozásakor a törvényalkotó túllőtt a célon, amelynek következtében az AH képtelen a külföldi és a belföldi nemzetbiztonsági szolgálatokkal való érdemi együttműködésre. Ez nagyobb hátrány, mint amennyit a hatáskörelvonással egységessé, de egyben bűnüldözési jellegűvé is váló terrorfelderítés előnye ellensúlyozhatna. Emellett a bűnüldözési területen az egységes terrorelhárítási hatáskör érdekében szükséges lenne a TEK nyomozóhatósági jogkörrel való ellátása. Ennek következtében a TEK a terrorellenes tevékenységet a felderítéstől a felszámolásig saját hatáskörben láthatná el, amely egyben megteremtené a titkos felderítés egységét is.

A fenti javaslatok a hatáskör-átvilágítás irányát és logikáját mutatják be és a megfelelő hatásvizsgálatok elvégzése, az elmúlt évek tapasztalatainak elemzése nélkül nem tekinthetők konkrét javaslatnak. Az átvilágításra a bűnüldözésben tapasztalt szervezeti módosítások miatt ugyanakkor szükség van. Ennek úgy kellene megtörténnie, hogy az ne verje szét az Nbtv. alá tartozó öt nemzetbiztonsági szolgálat közötti kohéziót, az egymásra épülő feladat-végrehajtás rendszerét. Vagyis az AH reformja nem fókuszálhat kizárólag a rendészeti és a belső nemzetbiztonsági tevékenység összhangjának egyoldalú megteremtésére.

Végül nem mehetünk el a bűnüldözési szervezetrendszer érintő általános kérdés mellett. A szakirodalomban vita folyik arról, hogy kell-e ennyi szervezetnek felderítési, nyomozati és titkos felderítési jogkör biztosítani. Szikinger István korábbi tanulmánya¹¹⁸ szerint már a nyomozati hatáskör megadása is teljesen felesleges volt a Határőrség esetében. Nyíri Sándor a nemzetbiztonsági szolgálatok túlzott széttagoztságára vonatkozó utalás mellett 2000-ben azt jelezte¹¹⁹, hogy a Vám- és Pénzügyőrségnek és az APEH-nek feladatköréhez semmi szüksége a titkos felderítésre és csak státuszszimbólumként kapta meg. Tóth Mihály¹²⁰ kifejti, hogy a szervezetek számának növekedése mellett a bonyolult titkos felderítési rendszer már-már a jogbiztonságot veszélyezteti. Az emberi jogok kérdéskörét, a jogkorlátozás átláthatatlanságát a témában megszólaló mindegyik szakértő feszegeti. Ráadásul a fenti tanulmányok mindegyike a TASZ rendszerének bevezetése, vagyis a titkos felderítés bonyolultabbá válása előtt született.

Szűk szakmai szempontból a titkos felderítésre való felhatalmazás minden olyan szervezet számára indokolt, amely nyomozati, vagy büntetőfelderítési hatáskörrel rendelkezik. Ezért annak elismerése mellett, hogy a titkos felderítés rendszere bonyolulttá vált, az igazi kérdés annak eldöntése, hogy szükség van-e ennyi specializált szervezetre.

A válasz az előző kormányzati ciklusban (lásd APEH nyomozóhatósági jogkörének megszüntetését, vagy a szolgálatok összevonására vonatkozó kísérletet) részben tagadó volt. Ehhez képest 2010-ben az új kormány egyértelmű igent mondott a specializált szervezetek (TEK, NAV, NVSZ) létrehozására és az „adónyomozás” újraélesztésére. Miközben az alapkérdések, vagyis a szervezetek létrehozásának és feladatköreinek logikus voltát lehet vitatni – mint ahogy egyes szegmenseit az értekezés vitatja is –, a létrehozás után a hatékony munkavégzés érdekében az eszközalkalmazástól a szervezeteket általánosságban nem lehet megfosztani. Az, hogy az egyre bonyolultabbá váló szervezet- és feladatrendszer, valamint szabályozás mikor rontja le annyira a titkos felderítést, mint alapjog-korlátozás előreláthatósági követelményének teljesülését, hogy az már a titkos felderítés jogszerűségét veszélyeztesse, a következő fejezetek témája lesz.

¹¹⁸ SZIKINGER, 1998, 136-137. o.

¹¹⁹ NYÍRI Sándor: A titkos adatszerzés. Budapest, BM Kiadó, 2000, 17.o, 32-33. o. 38. o.

¹²⁰ TÓTH Mihály: A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében. Budapest, KJK-Kerszöv, 2001. 191-192. o.

VII. A TITKOS FELDERÍTŐ TEVÉKENYSÉG

Az értekezés a második fő részben a titkos felderítésre felhatalmazott szervezetek működését mutatja be. Ezen belül elemzi, hogy melyek a titkos felderítés eszközei, illetve, hogy azokat a szervezetek konkrétan milyen célokra, milyen engedélyezési eljárások alapján, illetve milyen feltételek mellett használhatják. Az értekezés összeveti a magyar szabályozást az alkotmányos alapelvekkel, illetve a nemzetközi emberi jogi követelményekkel.

7.1. A titkos felderítés módja: eszközök és módszerek

Az „eszközök és módszerek” kifejezés használata tekintetében ugyancsak bizonytalanság tapasztalható a jogszabályokban, de az egyes tudományágak művelői is eltérő módon határozzák meg a két csoportba tartozó elemeket. Emellett, bár a jogszabályokban az „eszköz és módszer” mellett általában nem jelenik meg, mind a nemzetbiztonsági, mind a kriminalisztikai szakirodalomban¹²¹ jól körülírt az „erő” kifejezés. E fogalom alatt általában a szervezetek munkáját lazább, vagy szorosabb kötődés mellett elősegítő személyeket értenek. Ennek ellenére a jogszabályok általában az „eszköz és módszer” alkalmazását szabályozzák, miközben ezek között megjelennek olyan erők, mint az informátor, bizalmi személy, vagy a rendőrséggel titkosan együttműködő személy. Az ágazati törvények pedig „különleges eszköz”-ként definiálnak minden bírói engedélyköteles titkos információgyűjtést, holott azok között szerepel például a lakás titokban történő átkutatása, amely a tudományos felosztás szerint nem minősül eszköznek. A Be. is a titkos adatszerzés eszközeiről és módszereiről beszél, de egyik törvény sem végzi el e tevékenységek csoportba sorolását. A kriminalisztika tudományának művelői az eszköz fogalmát megszorítóan használják, általában csak a technikai eszközöket értik alatta¹²², míg ezek alkalmazását, szakmai fogásait a módszerek körébe rendelik.

Az értekezésnek nem célja, hogy egységesítse a fogalomhasználatot, vagy elvégezze az eszközök, módszerek és erők csoportosítását. Az egyes szakterületeken az egymástól különböző meghatározások már gyökeret vertek, továbbá a szakmai kategorizálás nagy része minősített, vagy belső használatra készült dokumentumokban található meg, így érdemben nem kutatható. Tekintettel arra, hogy az eszközök, módszerek és erők besorolásával kapcsolatos viták és eltérő álláspontok az értekezés céljait nem befolyásolják, az egyszerűsítés érdekében az értekezés összefoglalóan a „titkos felderítés eszközei”¹²³ kifejezést használja.

Fontos kiemelni, hogy az eszközök, mint az államcélok érdekében történő ismeretszerzés eszközei, egyben az alkotmányos alapjogok korlátozásának kereteit is megadják. Más szóval, a titkos felderítésre felhatalmazott szervezetek az alapjogokat csak a törvényben felsorolt eszközök alkalmazásával sérthetik, más eszközt nem vehetnek igénybe. Pontos meghatározásuk ezért az alapjogok védelme, pontosabban csak indokolt mértékben és módon történő korlátozása szempontjából is kiemelkedő jelentőségű.

¹²¹ Részletesen lásd FINSZTER Géza: A bizonyítási lehetőségek felkutatásának különleges módjai és eszközei. In: Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika 1-2. BM Kiadó, Budapest 2004, 703-744. o.

¹²² TREMMEL Flórián – FENYVESI Csaba – HERKE Csongor: Kriminalisztika tankönyv és atlasz. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2005, 266-268. o.

¹²³ FINSZTER Géza: A titkos felderítés szabályozása a rendőrségi törvényben és a büntetőeljárás törvényben. In: KORINEK László – KÓHALMI László – HERKE Csongor (szerk.): Emlékkönyv Ferencz Zoltán egyetemi adjunktus halálának 20. évfordulójára. Studia Iuridica, PTE ÁJK, Pécs, 2004, 80. o.

7.2. A titkos felderítés eszközeinek csoportosítása

A titkos felderítés eszközrendszerének első elemei 1990-ben jelentek meg nyílt jogszabályokban, teljeskörű felsorolásukra az Rtv. illetve az Nbtv. elfogadásáig kellett várni. Az 1990-ben elfogadott eszközkör pedig a rendszerváltás előtti elemeket tartalmazta, illetve azokból a jogállamiságnak megfelelően kihagyott egyes korábban „szűrő-kutató” jelleggel alkalmazott megoldásokat. Így például 1990 után a külföldi postai küldemények esetében nem kerülhetett sor konkrét cél nélküli, általános levéllenőrzésre, vagy „halászó jellegű” figyelésre. Ezek után az eszközök köre érdemben nem változott, kivéve azokat az elemeket, amikor egy-egy eszköz alkalmazása a technikai fejlődés miatt az új kapcsolattartási megoldásokra is kiterjesztést nyert. Ennek legjobb példája a „lehallgatás”, amely eredetileg a telexekre, táviratokra, vonalas telefonokra vonatkozott, később a faxokra is, majd idővel a rádió- majd mobiltelefonokra és az internet-protokoll alapú kommunikációra is kiterjedt. Itt valójában nem új eszközökről van tehát szó, mindössze a hírközlési szolgáltatások növekedésének lekövetéséről.

A magyar jog két csoportba osztja a titkos felderítés eszközeit. Az első csoportba tartozó eszközöket a magánéletbe leginkább beavatkozóként határozza meg. Ezek alkalmazása kijelölt bíró, vagy az igazságügyért felelős miniszter előzetes engedélyezése alapján lehetséges. Az Nbtv. az e csoportba tartozó eszközöket külső engedélyköteles eszközként határozza meg, tekintettel arra, hogy az engedélyt a nemzetbiztonsági szolgálatok vagy az igazságügyért felelős miniszterrel, vagy kijelölt bíróval engedélyeztetik.

A rendészeti ágazati törvények ezen eszközök alkalmazását „bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtésnek” nevezik, de használják a „különleges eszközök” kifejezést, valamint – feleslegesen – használják a „külön engedélyhez kötött titkos információgyűjtés” kifejezést is. A Be. ugyanerre az eszközkörre a „bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés” kifejezést használja, ami tautológia, hiszen a titkos adatszerzés alatt csak bírói engedélyhez kötött eszközalkalmazást lehet érteni, vagyis másfajta titkos adatszerzés nem létezik. A kérdést tovább árnyalja, hogy a TASZ során a külső engedélyköteles eszközök alkalmazását a nyomozó hatóságok csak az ügyészen keresztül kérvényezhetik a kijelölt bírótól. Ez azonban az ügyész nyomozásfelügyeleti jogköréből következik, és nem befolyásolja az eszköz bírói engedélyköteles jellegét.

Az értekezés a fentiek alapján ezen eszközökre – függetlenül az azt alkalmazó szervezettől, illetve a TIGY vagy TASZ során történő alkalmazástól – egységesen a „külső engedélyköteles eszközök” kifejezést használja.

Külső engedélyköteles eszközöket minden nemzetbiztonsági szolgálat és minden bűnüldöző szerv, valamint az ügyészség is alkalmazhat. A négy nemzetbiztonsági szolgálat (IH, AH, KFH, KBH) a TIGY során, a bűnüldöző szervek közül a nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező szervek (általános feladatokat ellátó rendőrség és a NAV), és az ügyészség a TIGY és a TASZ során is alkalmazhatja ezen eszközöket. Az NVSZ a külső engedélyköteles eszközöket csak korlátozott mértékben, TIGY során, bünfelderítési célból alkalmazhatja. Alapvetően ugyancsak bünfelderítési célból alkalmazhatja ezen eszközöket a TIGY során a TEK, de emellett erre „kvázi nemzetbiztonsági”, szűrő-kutató jelleggel is kapott lehetőséget.

A második csoportba tartozó eszközöket a jogalkotó a magánéletbe kevésbé beavatkozónak tartja, ezek alkalmazásához az igazságügyért felelős miniszter, illetve a kijelölt bíró engedélye

nem szükséges. Az Rtv., a Navtv. és az Ütv. az eszközök alkalmazását „bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtésnek, az Nbtv. „külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtésnek” nevezi. A megfogalmazás, és néhány esetben a törvényi indoklás kevésbé sikeres, amelynek következtében egyes szerzők (Nyíri Sándor¹²⁴, Szikinger István¹²⁵) a garanciák tudatos mellőzéséről beszélnek. Az elnevezés nem jelenti azt, hogy ne lennének az eszközalkalmazásnak garanciái. Itt is léteznek ugyanis alkalmazási feltételek és megfelelő engedélyezési eljárások. Az eszközöket az arra felhatalmazott szervezetek vezetője, vagy kijelölt vezetői engedélyezhetik. Az ugyanakkor joggal felvethető, hogy a szabályok nem hozzáférhetőek, azokat elsősorban belső szabályzatok tartalmazzák. (A kérdésről később lásd a 8.2.2. fejezetet.) Az eszközök és módszerek második csoportja az elsónél összetettebb és az ágazati törvények eltérő felsorolásokat tartalmaznak. Az értekezés az egyszerűsítés érdekében ezen eszközökre a „belső engedélyköteles eszközök” összefoglaló fogalmat használja.

Belső engedélyköteles eszközöket minden nemzetbiztonsági szolgálat és minden bűnüldöző szerv, valamint az ügyészség is alkalmazhat. Korlátokat az NVSZ-re vonatkozó speciális szabályok jelentenek, amennyiben pl. az NVSZ a kifogástalan életvitel ellenőrzése során csak a környezettanulmányt alkalmazhatja.

Egyes szervezetek számára egyes esetekben az ügyész engedélye szükséges bizonyos eszközök alkalmazásához. Ezen alcsoport sem egységes, az ágazati törvények különböző módon szabályozzák. Egyes eszközöket (pl. híváslista kérés), a bűnüldöző szervek és az ügyészség esetében az ügyész (felettes ügyész) engedélyezi, miközben a nemzetbiztonsági szolgálatok ugyanezt belső engedélyezés alapján megtehetik. Vannak olyanok is, mint például a fedett nyomozó alkalmazásának engedélyezése, amely ügyészi engedélyköteles a bűnüldöző szervek és az ügyészség számára, miközben az Nbtv. erre lehetőséget sem ad. Megint más „eszközök” így például a „vádalku”, pontosabban a „nyomozási alku”¹²⁶ minden titkos felderítésre felhatalmazott szervezet számára ügyészi engedélyköteles. A csoportba tartozó eszközök a külső engedélyköteles eszközökhöz hasonlítanak, amennyiben az alkalmazó szervezeten kívüli döntés nélkül nem alkalmazhatóak, az ágazati törvények viszont egyértelműen a bírói/külső engedélyhez nem kötött eszközként szabályozzák. Az értekezés az „ügyészi engedélyköteles eszközök” kifejezést használja.

7.3. Engedélyezők a külső engedélyköteles eszközök esetében

A külső engedélyköteles eszközök engedélyezése során az engedélyező személye (kijelölt bíró, vagy igazságügyért felelős miniszter) nem egyszerűen a szervezet (bűnüldöző vagy nemzetbiztonsági) jellegéhez kötött. A megkülönböztetés alapja a titkos felderítés célja. A bűnüldözési célú titkos felderítés engedélyezése során alapvetően jogi, büntetőjogi kérdések merülnek fel, és a későbbi büntetőeljárás lehetősége az eljárás minél korábbi szakaszában a bíró részvételét teszi szükségessé. A nemzetbiztonsági és különösen a hírszerzési célú információgyűjtés engedélyezésekor elsősorban politikai kérdéseket kell vizsgálni, ezért a miniszteri felelősség indokolt.

A fentieknek megfelelően a bűnüldöző szervezetek 2011-ig minden esetben kijelölt bíróhoz kellett fordulniuk a külső engedélyköteles eszközök engedélyeztetése érdekében. A hírszerző szolgálatok, vagyis az IH és a KFH a külső engedélyköteles eszközök alkalmazása érdekében mindig az igazságügyi miniszterhez fordulnak. Alapszabályszerűen ugyanígy tesz az AH és a

¹²⁴ NYÍRI Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. Budapest, BM Kiadó, 1997, 45. o.

¹²⁵ SZIKINGER, 1998, 132. o.

¹²⁶ Hivatalosan: a feljelentés elutasításának vagy a nyomozás megszüntetésének kilátásba helyezése.

KBH is. Ez alól kivételt képez, amikor az AH-nak és a KBH-nak is kijelölt bíróhoz kell fordulnia. Ebbe a körbe tartozik az alkotmányos rend védelme érdekében végzett tevékenység és a nemzetbiztonsági érdekek mentén folytatott bűnfelderítési célú tevékenységük során a hatáskörükbe utalt konkrét bűncselekmények elleni fellépés. A KBH-nál ezt a kört egészíti ki a működési körét érintő szervezett bűnözés és a jogellenes fegyver- és kábítószer-kereskedelem. Ezen utóbbi esetekben a belső nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének célja, a felderítés tárgya megegyezik a bűnüldöző szervek által végzett felderítés tárgyával. Ennek megfelelően a törvényalkotó indokoltan tartotta, hogy ezekben az ügyekben a nemzetbiztonsági szolgálatok is bíróval engedélyeztessenek.

A fenti cél-alapú logika „innovatív” alkalmazására került sor 2011-ben, amikor a TEK-et a törvény arra kötelezte, hogy bűnfelderítési tevékenysége során a bíróhoz, míg „kvázi nemzetbiztonsági” hatáskörében (lásd a 9.1. fejezetben) az igazságügyért felelős miniszterhez forduljon engedélyezésért. Ezáltal a TEK vált az egyetlen bűnüldöző szervvé, amely az igazságügyért felelős miniszter engedéllyel alkalmazhat külső engedélyköteles eszközöket. A megoldás a titkos információgyűjtés engedélyezési rendszerének tizenhat évig fennálló¹²⁷ logikáját töri meg. Eddig ugyanis a bűnüldöző szervek minden esetben kijelölt bírótól kaptak engedélyt az eszközalkalmazásra, de még az AH-nak és a KBH-nak is bíróhoz kell fordulnia, ha az egyes bűncselekmények felderítése érdekében kíván eszközt alkalmazni. Márpedig a TEK általi titkos felderítés a „kvázi nemzetbiztonsági” körben is egy bűncselekménnyel, jelesül a terrorcselekménnyel összefüggésben alkalmazható.

7.4. Az eszközök alkalmazása a különböző eljárásokban

Mint azt korábban az értekezés vázlatosan érintette, a titkos felderítés eszközeit alapvetően két eljárásban, a titkos információgyűjtés (TIGY) és a titkos adatszerzés (TASZ) során lehet alkalmazni. A belső engedélyköteles eszközök szabályozását csak az ágazati törvények szabályozzák. A külső engedélyköteles eszközök nyomozás elrendelése előtti alkalmazását az ágazati törvények, míg a nyomozás elrendelése utáni alkalmazást a Be. szabályozza.

Az ágazati törvények által szabályozott titkos információgyűjtés magában foglalja egyrészt a nemzetbiztonsági szolgálatok teljes titkos felderítő tevékenységét. Ennek megfelelően a négy hagyományos nemzetbiztonsági szolgálat (IH, AH, KFH, KBH) a külső és belső engedélyköteles eszközöket egyaránt alkalmazhatja a titkos információgyűjtés során, amelyet egységesen az Nbtv. szabályoz. Mivel a szolgálatoknak nincs nyomozóhatósági jogkörük, a titkos adatszerzés esetükben fogalmilag kizárt.

A nyomozóhatósági jogkörrel nem rendelkező bűnüldöző szervek, vagyis az NVSZ és a TEK ugyancsak kizárólag a titkos információgyűjtés során alkalmazhatják a külső és belső engedélyköteles eszközöket. Eszközalkalmazásukat az Rtv. szabályozza.

A nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező szervezetek, vagyis a rendőrség, a NAV és az ügyészség a belső engedélyköteles eszközöket titkos információgyűjtés keretében alkalmazhatják, vagyis mind a nyomozás elrendelése előtt, mind a nyomozás elrendelése után az ágazati törvények, az Rtv, a Navtv. és az Ütv. szerint járnak el. Ugyanezen szervezetek a külső engedélyköteles eszközöket a titkos információgyűjtés során az Rtv., a Navtv. és az Ütv. szerint alkalmazzák a nyomozás elrendeléséig, majd a nyomozás elrendelése után az egységesen a Be-ben szabályozott titkos adatszerzésre váltanak át.

¹²⁷ Az 1990. évi X. törvény szerint a rendőrségnek eredetileg az igazságügy-minisztertől kellett engedélyt kérnie, a bírói engedélyezést a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény vezette be.

7.5. Külső engedélyköteles eszközök

A külső engedélyköteles csoportba hagyományosan három eszköz tartozik. Ezek a „lehallgatás” a „helyiségellenőrzés” és a „postai küldeményellenőrzés”. Az idézőjel alkalmazásának indoka, hogy az egyes ágazati törvények az idők folyamán némileg eltérő megfogalmazásban tartalmazták ezen eszközök definícióit, mivel az elmúlt másfél évtizedben más és más időben kerültek elfogadásra és módosításra. A 2010-es törvénymódosítások¹²⁸ eredményeképpen a külső engedélyköteles eszközök az egyes ágazati törvényekben (Rtv., Nbtv.) és a Be-ben mára egységes módon jelennek meg. Az Ütv. az eszközök tekintetében egyszerűen ráutal az Rtv., illetve a TASZ esetében a Be. vonatkozó szabályaira. Kivételt képez az egységes szabályozás alól a Navtv., amely más jogalkotási utat járt be. Ennek következtében a Navtv. még a régi terminológia szerint határozza meg a bírói engedélyköteles eszközöket.¹²⁹

„Lehallgatás” az új, általános megfogalmazás szerint magában foglalja az „elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció” tartalmának megismerését és rögzítését. A Navtv. ehhez képest a régi terminológiát használva „közcélu telefonvezetéken vagy azt helyettesítő hírközlési szolgáltatás útján továbbított közlés”-ről beszél.

A Navtv-ben fennmaradt régi, és az új definíció egyaránt lefedi a hang-, kép-, videó- és adattovábbítást bármilyen hírközlési eszközön keresztül, beleértve a vezetékes és a mobiltelefont, a faxot, a számítógépet. A hang-, kép-, videó- és adattovábbítás érdekében használt különböző hírközlési szolgáltatások, beleértve az Internet Protokoll (IP) alapú továbbítást, ugyancsak lefedettek. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényben a „hírközlési szolgáltatás” egyértelműen meghatározott. Ugyanakkor a definíció általános jellege segít a szolgáltatások gyors fejlődésének és kombinációinak lekövetésében, anélkül, hogy az eszközalkalmazást szabályozó ágazati törvényeket gyakran kellene módosítani.

A „helyiségellenőrzés” összetett fogalom, amely felöleli a magánlakás titokban történő átkutatását, az észlelték rögzítését, valamint a telepített eszközök segítségével a magánlakásban történtek megfigyelését és rögzítését. A Navtv. a magánlakás helyett lakásról és telephelyről beszél, de a fogalom többi részét átveszi. A Navtv. hibája, hogy a lakás és a telephely fogalmát nem határozza meg.

A helyiségellenőrzés a magánlakások, házak, vagy más magáncélú helyiségek átkutatását, és az ott folyó tevékenység rejtett audió és videó eszközökkel történő ellenőrzését is jelenti. Gyakorlati és jogi okok miatt (magánszférához való jog korlátozása) „helyiségellenőrzési” engedély szükséges a helyiséglehallgatáshoz kapcsolódó összes tevékenységhez, beleértve a magáncélú helyiségekbe a titkos kutatás, a rejtett ellenőrző eszközök elhelyezése, vagy az ellenőrzés végén történő kiszerelese érdekében történő rejtett behatolást is. A magyar jog a magáncélú helyiségeket (a magánterület fogalmát) úgy határozza meg, hogy a fogalom alá esik minden, a köz számára nem nyitva álló helyiség. A házak és lakások mellett ezért a fogalomkörbe minden iroda, oktatási intézmény, hotelszoba és gépjármű beletartozik.

¹²⁸ A Be. esetében az egyes büntető tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXI. törvény; az Rtv., Ütv. és Nbtv. esetében az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény.

¹²⁹ A 2011 októberben benyújtott törvényjavaslatok más orvosolni próbálják az említett problémákat.

A helyiségellenőrzés keretein belül a TIGY és a TASZ közötti fontos különbség, hogy a titkos adatszerzés során a nyomozó hatóságok magánlakás titkos átkutatására nem kaphatnak engedélyt, hanem csak a magánlakás „betechnikázására” és az ott történt események megfigyelésére. A szakirodalom¹³⁰ egy része úgy gondolja, hogy a titkos kutatás kihagyása jogalkotói mulasztás eredménye. Mások¹³¹ úgy vélik, hogy a nyomozás elrendelése után a titkos kutatásra már nincs szükség, hiszen a nyomozó hatóság házkutatást is tarthat. Egy másik indoklás szerint az eszköz alkalmazására nincs lehetőség, mert a fegyveregyenlőség elve sérülne, ha a nyomozás során nem a nyílt házkutatást, hanem a titkos kutatást alkalmaznák. Mindkét, a tiltást helyeslő indoklás problémás. Az utóbbival kezdve, amennyiben a fegyveregyenlőség elvét a telefonlehallgatás, vagy éppen a betechnikázott helyiségben az események huzamos megfigyelése, vagyis a helyiséglehallgatás nem sérti, érthetetlen, hogy miben sértené azt a bírói engedéllyel végrehajtott titkos kutatás. Ne feledjük, hogy a helyiséglehallgatás előtt (és után is!) titokban kell behatolni a magánlakásba a helyiség betechnikázása érdekében. A jelenlegi szabály tehát a titkos behatolást most is lehetővé teszi, csak „szemellenzőt tesz” a hatóságra. A szükségesség kérdéskörében a következők igényelnek megfontolást. Különösen a több tetteses, vagy bünszervezetben és a folytatólagosan elkövetett bűncselekmények esetében jellemző, hogy a titkos kutatás során a nyomozás továbbvitelét segítő fontos információk keletkezhetnek. Egy rossz időben, vagy rossz helyen végrehajtott, eredménytelen nyílt házkutatás egyszerre ad lehetőséget a társtettesek figyelmeztetésére és az esetleges bizonyítékok eltüntetésére. Amennyiben a házkutatás eredménytelen, természetesen a titkos kutatás is az lenne, de ebben az esetben az eredménytelenség a többi nyomozati cselekményt nem veszélyezteti.

A 2010-es módosítások a külső engedélyköteles eszközök tekintetében változást eredményeznek, ugyanis mintegy „negyedik eszközként” kifejezetten szabályozzák a számítástechnikai eszköz, vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatok gyűjtésének lehetőségét. Az „új” szabály pontosításként, részben ismétlésként fogható fel, de nem jelent sem új eszközt, sem új felhatalmazást. E tevékenység folytatására a szervezetek indirekt módon eddig is fel voltak hatalmazva. Amikor a célszemély számítógépe vagy laptopja tartalmát kívánták megismerni, és nem a rajta folyó kommunikációt, akkor azt helyiséglehallgatási engedély birtokában teheték meg. Ennek oka, hogy a technikai eszközök „úgy viselkednek”, mint a lakásban található páncélszekrény, vagy éppen a digitális fényképezőgép memóriája, vagy a videomagnó kazettája. Azonos álláspontra helyezkedett a német jogalkotás, amennyiben 2009-től kifejezetten megengedi a Szövetségi Bűnügyi Hivatal számára a számítástechnikai rendszerekbe való beavatkozás, más néven az „online házkutatás” lehetőségét.¹³²

A számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított adat pedig „kommunikáció”, amely túlnyomó többségben hírközlési szolgáltatás igénybevételével továbbítódik. Ennek gyűjtése eddig is lehetséges volt, mégpedig a „lehallgatás” fogalma alatt. Természetesen egyes rendszerek egymással közvetlen összeköttetésben lévő számítógépekből is állhatnak, amelynek kommunikációjához nincs szükség hírközlési szolgáltatásra. Ez esetben az eszközalkalmazást a lehallgatás fogalma – a hírközlési szolgáltatás hiánya miatt – nem fedi le, míg a helyiségellenőrzés alkalmazása esetében fogalmilag problémát okozna, hogy itt mégis forgalom-megfigyelésről, és nem tárolt adatok kinyeréséről van szó. Ez utóbbi ok miatt a pontosítás indokolt.

¹³⁰ FEKECS Gyula: Titkos információgyűjtés vagy titkos adatszerzés? Belügyi Szemle 2005/6, 50. o.

¹³¹ NYÍRI, 2000, 109. o.

¹³² MOHÁCSI Barbara: Az elektronikus nyomozási eszközök alkotmányosságának kérdése Németországban, Belügyi Szemle 2010/11, 40. o.

Amennyiben a fenti pontosítást szükségesnek ítéljük, úgy e területen is problémát okoz a Navtv. fogalomhasználata, amely mindössze arra ad felhatalmazást, hogy a NAV „az interneten vagy más számítástechnikai úton történő levelezés (e-mail) során keletkezett adatokat és információkat” megismerhesse és felhasználhassa. Ez szűkítő felhatalmazás az előbb látott szabályozáshoz képest, így itt is indokolt a szabályozás megváltoztatása és összhangba hozása.

A „postai küldeményellenőrzés” a levelek és más postai küldemények titkos ellenőrzését jelenti. Míg a Navtv. a „levél és egyéb postai küldemény” esetében adja meg az ellenőrzési jogot, az új egységes szabályozás „a postai küldeményt, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt” határozza meg ellenőrizendő körnek. A törvény indoklása nem szól arról, hogy a „beazonosítható személyhez kötött zárt küldemény” kifejezésre miért volt szükség. A levéllenőrzés jellegéből (is) következik, hogy csak beazonosítható személlyel szemben lehet elrendelni. A kiegészítés szükségtelennek tűnik, illetve egyben veszélyesnek is, amennyiben megengedi azt az értelmezést, hogy a nem beazonosítható személyhez kötött, illetve a nem zárt küldemények szűrő-kutató jellegű, általános ellenőrzésére egyrészt lehetőség van, illetve ahhoz nincs szükség külső engedélyre.

A postai küldeményellenőrzés során a cél, hogy a leveleket vagy csomagokat úgy vegyék ki a postai forgalomból, úgy bontsák fel és dokumentálják tartalmát, majd zárják le és tegyék vissza a postai forgalomba, hogy az azzal történeteket a levél küldője és címzettje ne észlelje és ne is gyanítsa. Az e-kommunikáció korában az ehhez szükséges ellenőrzési kapacitás szükségessége az évezred fordulóján komolyan megkérdőjeleződött. Ugyanakkor bizonyos bűnözői körök a bűnös cselekményeik elősegítése érdekében még mindig használják a postai szolgáltatásokat. Ez ugyanis kényelmes megoldás az ellenőrzött, illegális anyagok továbbítására, vagy az egymással való kommunikációra, miközben bizonyos szintű anonimitást nyújt, például a postafiókok használatán keresztül, vagy más módon.

7.6. Belső engedélyköteles eszközök

Mivel a belső engedélyköteles eszközöket a nyomozás elrendelése után is a TIGY szabályai szerint kell alkalmazni, a Be-ben ezek nem szabályozottak. Részletes szabályozást az Nbtv., az Rtv. és a Navtv. tartalmaz, az Ütv. csak visszautal az Rtv-re. Ennek megfelelően a fejezetben az értekezés a titkos felderítés helyett a titkos információgyűjtés kifejezést használja. Mivel a TEK és az NVSZ az Rtv. hatálya, az Ügyészség pedig az Rtv-re visszautaló szabályozás miatt a rendőrséggel megegyező eszközkört használhatja, az összehasonlítás szempontjából elegendő a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség és a NAV eszközkörének összehasonlítása.

A belső engedélyköteles eszközök esetében 2010-ben nem történt meg a külső engedélyköteles eszközök esetében megtapasztalt egységesítés. Így a nemzetbiztonsági szolgálatok és a bűnüldöző szervek szabályozása között több eltérés tapasztalható. Az egyes szervezetek által használható eszközöket az alábbi táblázat mutatja be. A felsorolás minden törvény esetében taxatív, vagyis amely eszközt az egyes törvények nem sorolják fel, azt a hatálya alá eső szervezetek nem alkalmazhatják. Így a személyiségi jogok korlátozásának az eszközök oldaláról is vannak komoly korlátjai.

T/1. Belső engedélyköteles eszközök

	Nemzetbiztonsági szolgálatok (Nbtv. alapján)	Rendőrség, TEK, NVSZ, Ügyészség (Rtv., mint bázistörvény alapján)	NAV (Navtv. alapján)
1.	leplezett információgyűjtés	az eljárás céljának leplezésével (puhatolás), fedett nyomozó igénybevételeivel információgyűjtés, adatellenőrzés	az eljárás céljának leplezésével (puhatolás), fedett nyomozó igénybevételeivel információgyűjtés, adatellenőrzés
2.	titkos kapcsolat létesítése magánszeméllyel	informátor, bizalmi személy vagy titkosan együttműködő más személy igénybevétele	informátor, bizalmi személy vagy titkosan együttműködő más személy igénybevétele
3.	sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapda alkalmazása	sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapda alkalmazása	sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapda alkalmazása
4.	fedőokmány készítése, használata a személyi állomány és az együttműködő személyek védelme, a tevékenység leplezése érdekében	fedőokirat kiállítása, felhasználása a személyi állomány és az együttműködő személyek védelme, a tevékenység leplezése érdekében	fedőokirat kiállítása, felhasználása a személyi állomány és az együttműködő személyek védelme, a tevékenység leplezése érdekében
5.	fedőintézmény létrehozatala, fenntartása	fedőintézmény létrehozatala, fenntartása	fedőintézmény létrehozatala, fenntartása
6.	a feladataik által érintett személy, azzal kapcsolatba hozható helyiség, épület és más objektum, terep- és útvonalszakasz, jármű, esemény megfigyelése, az észleltektől technikai eszközzel történő rögzítése (figyelés)	a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható és vele kapcsolatban lévő személy, a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható helyiség, épület és más objektum, terep- és útvonalszakasz, jármű, esemény megfigyelése, arról információ gyűjtése, az észleltektől hang, kép, egyéb jel vagy nyom rögzítésére szolgáló technikai eszközzel történő rögzítése (megfigyelés)	a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható és vele kapcsolatban lévő személy, a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható helyiség, épület és más objektum, terep- és útvonalszakasz, jármű, esemény megfigyelése, arról információ gyűjtése, az észleltektől hang, kép, egyéb jel vagy nyom rögzítésére szolgáló technikai eszközzel történő rögzítése (megfigyelés)
7.	a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezésével megállapodás információszolgáltatásban nemzetbiztonsági érdekből*	a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezésével megállapodás információszolgáltatásban bűnüldözési érdekből*	a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezésével megállapodás információszolgáltatásban bűnüldözési érdekből *
8.	<i>adatszolgáltatás kérése (nem TIGY-ként szabályozva)</i>	adatkérés*	adatkérés*
9.	<i>leplezett figyelésre irányuló jelzés elhelyezése (nem TIGY-ként)</i>	<i>leplezett figyelésre irányuló jelzés elhelyezése (nem TIGY-ként)</i>	leplezett figyelésre irányuló jelzés elhelyezése
10.		<i>leplezett figyelésre irányuló jelzés végrehajtása (nem TIGY-ként)</i>	leplezett figyelésre irányuló jelzés végrehajtása
11.		mintavásárlás végzése érdekében informátor, bizalmi személy, a rendőrséggel titkosan együttműködő más személy vagy fedett nyomozó alkalmazása	mintavásárlás végzése érdekében informátor, bizalmi személy, a felhatalmazott szervekkel titkosan együttműködő más személy vagy fedett nyomozó alkalmazása
12.		álvásárlás, bizalmi vásárlás, bűnszervezetbe való beépülés; ellenőrzött szállítás folytatása érdekében fedett nyomozó alkalmazása*	álvásárlás, bizalmi vásárlás, bűnszervezetbe való beépülés; ellenőrzött szállítás folytatása érdekében fedett nyomozó alkalmazása*
13.		feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése a fedett	feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése a fedett

		nyomozóval szemben	nyomozóval szemben
14.		védelme érdekében a sértett helyettesítése a bűncselekmény megelőzése, felderítése, az elkövető elfogása, kilétének megállapítása érdekében	védelme érdekében a sértett helyettesítése a bűncselekmény megelőzése, felderítése, az elkövető elfogása, kilétének megállapítása érdekében
15.	hírközlési rendszerekből és adattároló eszközökből információ gyűjtése	hírközlési rendszerekből és adattároló eszközökből információ gyűjtése	
16.	információgyűjtést elősegítő információs rendszerek létrehozása, alkalmazása		
17.	felvilágosítás kérés		
18.	a külső engedélyköteles információgyűjtés köre alá nem eső beszélgetés lehallgatása, rögzítése		
19.		Az életet, a testi épséget, a vagyont veszélyeztető fenyegetés, zsarolás, bcs-re felbujtás esetén a használó írásbeli kérelmére telefonbeszélgetés tartalmának megismerése, rögzítése	

A *-gal jelölt esetekben az eszköz alkalmazásához az ügyész előzetes engedélye szükséges

Az egyes eszközök jellemzőit, vagy egy-egy eszközre vonatkoztatva, vagy a felderítés fő (nemzetbiztonsági/bűnüldözési) céljai szerint csoportosítva a szakirodalom (pl. Dezső Lajos – Hajas Gábor¹³³; Erdős István¹³⁴ Finszter Géza¹³⁵, Mészáros Bence¹³⁶, Szalai Géza¹³⁷ és Nyíri Sándor¹³⁸, Kis László¹³⁹) részletesen bemutatja. Ennek megismérlése egyrészt szükséges, másrészt szétfeszítené az értekezés kereteit. Az értekezés ezért az egyes szervezetek rendelkezésére álló eszközök összehasonlító elemzésére, a különbségek és azok okainak bemutatására, valamint a rendszertani javaslatokra koncentrálna.

Az összehasonlító elemzés során a minden szervezet számára rendelkezésre álló eszközök ismertetését a szűkebb szervezeti kör által használható eszközök csoportosított bemutatása követi.

¹³³ DEZSŐ – HAJAS, 2000, 298/1-311. o.

¹³⁴ ERDŐS István: A titkos információgyűjtés magyar szabályozása, és az általa nyert információ felhasználása a büntetőeljárás során. In: VÁRHALMI Miklós (szerk.): A magyar Nemzetbiztonsági Szolgálatokról. Budapest, Novarissima Kiadó, 2002, 457-478. o.

¹³⁵ BÓCZ – FINSZTER, 2008, 283-324. o.

¹³⁶ MÉSZÁROS Bence: A fedett nyomozó szabályozásának és alkalmazásának aktuális kérdései. Belügyi Szemle 2005/2, 67-80.o.; MÉSZÁROS Bence: Az Alkotmánybíróság határozata a fedett nyomozókról. A fedett nyomozó büntetlenségét lehetővé tevő törvényi rendelkezések alkotmányosságáról. Jogesetek Magyarázata 2010/1, 7-11. o.;

¹³⁷ SZALAI Géza: Gondolatok a titkos információgyűjtésről, az ügyészről és a fedett nyomozóról. Belügyi Szemle 2005/6, 21-33. o.

¹³⁸ NYÍRI, 2000, 68-112. o.

¹³⁹ KIS László: A titkos adatgyűjtés szerepe a büntetőeljárásban, különös tekintettel az Európai Unió keretében folytatott együttműködésre. (PhD értekezés) 2010 63-110. o.

Az 1-7. sorszámmal jelölt eszközöket az összes titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezet alkalmazhatja:

- Az eltérő megfogalmazás ellenére az Nbtv. által definiált leplezett információgyűjtés is lefedi a bűnüldöző szervek által alkalmazott leplezett információgyűjtés mindkét elemét, vagyis azt, amikor az információgyűjtésre a cél leplezésével, vagy az információt gyűjtő személy kilétének leplezésével kerül sor. Érdekes módon e körben egyik törvényi felsorolás sem tartalmazza név szerint a nemzetbiztonsági és bűnüldözési célú titkos felderítés egyik legrégebbi eszközét, a környezettanulmányt. Ugyanakkor az NVSZ-re vonatkozó speciális szabályok kifejezetten megemlítik a környezettanulmányt, mint azt az egyetlen belső engedélyköteles eszközt, amelyet az NVSZ a kifogástalan életvitel ellenőrzése során alkalmazhat.
- A magánszemélyekkel történő titkos együttműködés tekintetében az egyetlen különbség, hogy az Nbtv. nem sorolja fel az együttműködés szervezetségi szintjeit.
- A csapda és a fedőokmányok alkalmazása, valamint a fedőintézmények létesítése tekintetében egyezőségről beszélhetünk.
- A figyelés tekintetében hasonló a helyzet. Bár a tevékenységet a nemzetbiztonsági szolgálatok a „figyelés”, míg a bűnüldöző szervek a „megfigyelés” szóval írják le, és a tevékenység céljaiban és végrehajtásában eltérhet egymástól, az eszköz és alkalmazása tekintetében nincs lényegi különbség.
- Hasonlóképpen, a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezése mindegyik szervezetet egységesen megilleti. Ezen tevékenység előtt mindegyik szervezetnek az ügyészhez (felettes ügyészhez) kell fordulnia. Ezt nemcsak garanciális, felülvizsgálati okok indokolják, hanem az is, hogy az állam büntetőjogi igényéről csak az ügyészség mondhat le.

A 11-14. sorszámmal megjelölt eszközöket csak a bűnüldöző szervek és az ügyészség alkalmazhatják:

- A törvények megegyező módon tartalmazzák a mintavásárlás, álvásárlás bizalmi vásárlás, bünszervezetbe való beépülés 11. és 12. pontban meghatározott szabályait. Miközben a mintavásárlást informátor, bizalmi személy, vagy titkosan együttműködő más személy is végrehajthatja, az álvásárlást bizalmi vásárlást, bünszervezetbe való beépülést csak fedett nyomozó végezheti. Ez esetekben a titkos információgyűjtést a mintavásárlás, álvásárlás bizalmi vásárlás, bünszervezetbe való beépülés jelenti, és ennek végrehajtói az említett személyek. A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében ezen eszközök nem jelennek meg. Ennek oka, hogy a fenti tevékenységek részben a bűnüldözői hatáskör, részben a nyomozati hatáskör hiánya miatt nem jellemzőek a szolgálatokra. Ugyanakkor a leplezett információgyűjtésre a táblázat 1. pontjában kapott felhatalmazás kivételes esetekben elegendő felhatalmazást adhat egyes hasonló feladatok végrehajtására.
- Az Rtv. és a Navtv. lehetővé teszi a feljelentés ügyész általi elutasítását, vagy a nyomozást megszüntetését, ha a fedett nyomozó által a szolgálati feladata teljesítése közben elkövetett bűncselekmény bűnüldözési érdeket szolgál, és az jelentősen meghaladja az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez fűződő érdeket. Érdekesség, hogy míg a Navtv. a táblázat 11. és 12. pontjában végzett tevékenység során elkövetett bűncselekmények összességére megengedi a feljelentés elutasítását, az Rtv. csak a bünszervezetbe beépült nyomozó esetében teszi lehetővé. E tekintetben a Navtv. jobbnak tűnik, hiszen a fedett nyomozó mintavásárlás (kábitószer, fegyver) közben is követhet el bűncselekményt. A hasonló helyzetben a mintavásárlást végrehajtó informátor, vagy egyéb együttműködő személy a táblázat 7. pontjában található „nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezése” útján mentesülhet a

felelősségre vonás alól. Miközben a nemzetbiztonsági szolgálattal együttműködő személyek ugyanezen pont szerint mentesülhetnek a felelősségre vonás alól, a nemzetbiztonsági szolgálatok fedett állományú munkatársai nem kaptak a 13. pontban szereplő mentesülési lehetőséget. Bár hasonló helyzet összehasonlíthatatlanul kevesebbszer fordul elő, mint a bűnüldöző szerveknél, esetleges szükségességét és hasznosságát kizárni nem lehet. Kisebbsúlyú bűncselekményeknél esetleg a társadalomra veszélyesség hiányára lehetne hivatkozni, de ez nem teljesen biztonságos megoldás.

- A 14. pontban jelzett módon a jogszabályok kifejezetten lehetővé teszik, hogy a rendőr vagy a hivatásos pénzügyi nyomozó, (ügyész) a sértettet – életének, testi épségének megóvása érdekében – helyettesítse, amennyiben a bűncselekmény megelőzésére, felderítésére, az elkövető elfogására, kilétének megállapítására nincs más lehetőség. Az eszköz alkalmazásának meghatározott céljai a bűnüldöző szervek tevékenységébe illenek. Ugyanakkor semmi sem akadályozza meg a szolgálatokat abban, hogy pl. fedőokmányt állítsanak ki és a leplezett információgyűjtés keretében egyes esetekben veszélyeztetett személyek helyett eljárjanak.

A nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség (TEK, NVSZ, ügyészség) alkalmazhatja:

- Az információgyűjtést a „hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből”. Ezt a 15. pontban szereplő felhatalmazást a Navtv. nem vette át, így a NAV az eszközt nem alkalmazhatja. A fogalom kitöltésére esélyes lehet az egyébként nyílt internetforgalom leplezett megfigyelésére irányuló törekvés, vagy a számítógépes rendszerek cyber-támadások elleni, védelmi típusú monitoringja, illetve egyes, alapvetően hírszerzési típusú tevékenységek végrehajtása. Ugyanakkor az eszközfogalom, amely 2003-ban, tehát lassan nyolc éve került be az Nbtv-be, illetve az Rtv-be, pontosításra szorul. Egyrészt magától értetődő, hogy a felhatalmazás a 18. pontban bemutatott eszközhöz hasonlóan csak azon hírközlési rendszerekre vonatkozhat, amelyek nem esnek a külső engedélyköteles eszközök esetében meghatározott fogalmak alá. Ezt a lehetséges kört a külső engedélyköteles eszközök 2010-es, a számítógépekre, illetve a számítógépes rendszerekre vonatkozó bővítése (pontosítása) tovább szűkítette. Emellett sem a bázistörvény, vagyis az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény, sem pedig az Rtv. vagy az Nbtv. nem határozza meg a „hírközlési rendszer” fogalmát.

Csak a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazhatják:

- A felvilágosítás kérést (17. pont). Ez alapvetően olyan tevékenység, amikor a szolgálat munkatársa az adatszolgáltató előtt nem leplezi, hogy a felvilágosítást nemzetbiztonsági munkatársként kéri, de az bizalmas jellegű (arról az adatszolgáltató nem beszélhet) és védett adatokra, vagy személyes adatokra irányul. Emiatt a felvilágosítás kérés az Nbtv. szerint titkos információgyűjtő eszköznek minősül.
- A külső engedélyköteles információgyűjtés köre alá nem eső beszélgetés lehallgatását, az észlelt rögzítést (18. pont). Ez a felhatalmazás magában foglal többek között minden olyan beszélgetést, amely nyilvános, vagy közönség részére nyitva álló helyen hangzik el. Ezek lehallgatása sem történhet szűrő kutató jelleggel, hanem az egyes célszemélyekhez kötött. Véleményünk szerint ez utóbbi lehetőség a bűnüldöző szervek és az ügyészség számára a megfigyelés keretében (6. pont) részben ugyancsak adott. További gyakorlati példaként felmerülhet a rádiófelderítés területe, amely nem tartozik a hírközlési szolgáltatások közé, viszont egyes szervezett bűnözői, csempészcsoportok előszeretettel használják a különböző technikai (URH-rádió, walkie-talkie) kapcsolattartásra.
- A táblázat 16. pontjában szereplő, az információgyűjtést elősegítő információs rendszerek létrehozása és alkalmazása valójában nem ebbe a körbe tartozik, ugyanis egyáltalán nem minősül titkos információgyűjtésnek.

Csak a rendőrség ismerheti meg a 19. pontban jelzett esetben, vagyis az életet, a testi épséget, a vagyont veszélyeztető fenyegetés, zsarolás, és bűncselekményre felbujtás esetén – a használó írásbeli kérelmére – a használó telefonbeszélgetéseit. Az eszközzel kapcsolatban a szakirodalomban eltérő álláspontok alakultak ki. Míg egyesek¹⁴⁰ ezt bírói engedély nélküli (és ezáltal jogellenes) telefonlehallgatásnak tekintik, véleményem szerint ez az eljárás nem is titkos információgyűjtés. A nemzetközi példák ezt az eljárást a lawful interception (jogszerű rögzítés) kategóriájába tartozónak veszik. Ezzel teremtik meg a rendőrség számára azt a lehetőséget, hogy a technikailag telefonlehallgatásként működő tevékenységet a sértett tudtával a rendőrség bűnüldözési céllal folytathassa. A megoldás hasonlít ahhoz, mintha a zsaroló levelet a sértett önszántából átadja a rendőrségnek. Való igaz, hogy az így szerzett hangfelvételt büntetőeljárásban nem lehet felhasználni bizonyítékként, de nem is ez a cél. Az eszköz titkos információgyűjtésként történő szerepeltetése ugyanakkor joggal keltheti a szakirodalomban jelzett ellenérzéseket.

A fenti csoportosítás nem tartalmazza a táblázatban a 8-10. pont alatt szereplő eszközöket. Ennek oka, hogy a jelzett eszközök esetében a törvények rendszertani eltéréseket mutatnak, vagyis azokat nem mindegyik törvény kezeli titkos információgyűjtő eszközként.

Így a rendőrség (TEK, NVSZ¹⁴¹, ügyészség) és a NAV is titkos információgyűjtő eszközként tekint a 8. pontban szereplő adatkérésre, amelynek során az önkormányzati adóhatóságtól, a szolgáltatást nyújtó postai, elektronikus hírközlési szolgáltatótól, az egészségügyi és a hozzá kapcsolódó adatot kezelő szervtől, továbbá a banktitoknak, fizetési titoknak, értékpapírtitoknak, pénztártitoknak és egyéb üzleti titoknak minősülő adatot kezelő szervtől kérhetnek adatokat. Ennek feltétele, hogy az adatkérés kétévi, vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő, szándékos bűncselekmény felderítése érdekében történjen, továbbá azt az ügyész hagyja jóvá. Itt az ügyész szerepe egyértelműen garanciális okból jelenik meg. Az adatokat feladatuk ellátása érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatok is kérhetik az adatszolgáltatóktól. Az Nbtv. ugyanakkor ezt „adatkezelést végző szerv adatszolgáltatása”-ként nevesíti, az adatkezelési fejezetben szabályozza, és határozottan elválasztja a titkos információgyűjtéstől. További különbség, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – bármely adatkezelési rendszerből adatokat kérhetnek. A szolgálatoknak továbbá nem kell az ügyész jóváhagyását kérniük, és nem köti őket a két évnél súlyosabb büntetéssel fenyegetett szándékos bűncselekmény feltétel sem.

A Navtv-ben titkos információgyűjtésként került szabályozásra a 9. pontban bemutatott leplezett figyelés elrendelése. Az EU-n belüli bűnüldözési tevékenység elősegítésére létrehozott Schengeni Információs Rendszerben a tagállamok felhatalmazott szervei jelzést helyezhetnek el. Így leplezett figyelést rendelhetnek el arra a személyre vonatkozóan, akiről megalapozottan feltehető, hogy súlyos bűncselekményt fog elkövetni. A figyelés a személlyel kapcsolatba hozható járműre is kiterjeszthető. A leplezett figyelés elrendelésének lehetőségét az Rtv. is tartalmazza, de azt rendőri intézkedésnek definiálja. Hasonlóképpen az Nbtv. szerint a polgári(!) nemzetbiztonsági szolgálatok is élhetnek ezzel a lehetőséggel, de nem

¹⁴⁰ FINSZTER Erika: A telefonlehallgatás az EJEB gyakorlatának tükrében. Belügyi Szemle 1997/5, 25. o.

¹⁴¹ A TEK és az NVSZ esetében problémát okoz, hogy az Rtv. 68.§ szerint ilyen adatot a nyomozóhatóság kérhet, miközben e két szervezet nem rendelkezik ilyen jogkörrel. Az Rtv. módosítása 2011 októberében folyamatban van.

közvetlenül, hanem azt a rendőrségnél, és csak a schengeni végrehajtási egyezményben¹⁴² (SVE) leírt konzultációs eljárás után kezdeményezhetik. A SVE-ben tehát az Európai Unió is elismerte, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által – elsősorban a terrorizmus tekintetében – végzett büntetőfelderítési tevékenység a szolgálatok számára is szükségesé teszi a lehetőség megteremtését.

A szabályozás érdekessége, hogy bár a tevékenység a törvényekben 2010-ben került megjelenítésre, azt a három törvény (Rtv., Navtv. és Nbtv.) eltérő módon kezeli. A Navtv. titkos információgyűjtésként, az Rtv. intézkedésként, míg az Nbtv. adatkezelésként tekint rá. Ennek oka az ágazati törvények eltérő felépítésében és szakmai logikájában keresendő, de a tevékenység jobb megértését nem segíti. Az viszont biztosan kijelenthető, hogy maga a jelzés elhelyezése még nem minősül titkos információgyűjtésnek.

Az EU-szintű jelzés-elhelyezéshez hasonló, de tartalmában részben eltérő tevékenység, amikor a felhatalmazott szervezetek a polgárok személyi adatait és lakcímét nyilvántartó szervek, az ezért felelős minisztérium és a rendőrség nyilvántartásaiban, az egyéb igazgatási, valamint a határforgalom ellenőrzését szolgáló nyilvántartó rendszerekben jelzések elhelyezését rendelhetik el. A jelzésben a szervezetek adatváltozás, illetve az érintett személyre vonatkozó megkeresés esetében értesítés adását, továbbá a határforgalomra vonatkozóan - írásban - az érintett feltartóztatását is kérhetik. A tevékenységet az Nbtv. adatkezelési kérdésként, a bűnüldöző szervek és az ügyészség esetében az ágazati törvények titkos információgyűjtésként szabályozzák.

Az EU-szintű leplezett figyelést (10. pont) más országok hatóságai hajtják végre, és az eredményeket közlik a figyelmeztető jelzést elhelyező hatósággal. Leplezett figyelés tulajdonképpen a határellenőrzések és az ország belsejében végzett egyéb rendőrségi és vámellenőrzések során kerül végrehajtásra. Ennek során a végrehajtó hatóságok az utazás útvonalára és az úti célra, az illető személyt kísérő személyekre vagy a jármű utasaira, a járműre és a szállított tárgyakra vonatkozó információkat gyűjtik be, és közölnék az azt kérő hatósággal. Az információk összegyűjtése során ügyelni kell arra, hogy ne veszélyeztessék a figyelés leplezett jellegét, így például az adatok megszerzése érdekében kényszerítő eszköz nem alkalmazható. Az információgyűjtés titkossága természetesen nem az intézkedés tényének, hanem a tényleges cél és indok leplezésében keresendő. A Navtv. szerint a leplezett figyelés titkos információgyűjtésnek minősül, az Rtv. szerint rendőri intézkedésnek. Mivel a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatalos intézkedést nem tudnak végrehajtani, felhatalmazásuk sincs ezen eszköz alkalmazására.

7.7. Következtetések és javaslatok

A külső engedélyköteles eszközök körét a törvények taxatíván, kimerítő jelleggel sorolják fel. Az eszközök köre 20 éve nagyrészt változatlan, módosítást csak a technikai fejlődés lekövetése hozott. Ennek megfelelően kijelenthető, hogy az eszközök oldalán az elmúlt időszakban a titkos felderítést végző szervezetek új felderítési – és jogkorlátozási – eszközökkel lényegében nem gyarapodtak.

A 2010-es módosítások a külső engedélyköteles eszközök szabályozása terén komoly előrelépést jelentenek, amennyiben megteremtik az eszközök körének közel egységes körét és

¹⁴² A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról Schengenen 1990. június 19-én aláírt egyezmény.

definícióját. Az egységesítésből egyelőre kimaradt a Navtv., amelynek módosítására mihamarabb sort kell keríteni. A postai küldeményellenőrzés esetében ugyanakkor a félreértések elkerülése végett jobb lenne visszatérni a Navtv-ben még megtalálható korábbi fogalomhoz.

A belső engedélyköteles eszközök esetében az egyes törvények ugyancsak taxatív felsorolást tartalmaznak, de egységes rendszerről nem beszélhetünk. Itt elsősorban nem a megfogalmazás különbségeire gondolunk, hiszen egyes eltérések (fedőokirat/fedőokmány, figyelés/megfigyelés) az eszközök egységét, alkalmazási lehetőségeit nem érintik. Vannak olyan eszközök is, amelyeket csak egyes szervezetek esetében kerültek megjelenítésre. Bizonyos esetekben az eltérés indokolható az eszközöket alkalmazó szervezetek eltérő jellegével és felhatalmazásával.

Egyes esetekben a különbségtétel nem, vagy csak részben indokolt. Így pl. „a fedett nyomozóval szemben feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése” intézménye az Nbtv-ben nem értelmezhető, hiszen nincsenek fedett nyomozói. Ugyanakkor a szolgálatoknak is lehet fedett állománya, akiknek esetleg ugyanúgy el kell követniük kisebb bűncselekményeket, mint a bűnüldöző szervek fedett nyomozóinak. A felvilágosítás kérés Nbtv-ben szabályozott lehetősége pedig esetleg kiterjeszhető lenne a bűnüldöző szervekre is.

Szakmai és emberi jogi kérdések egyaránt felmerülnek a „hírközlési rendszerekből és adattároló eszközökből információ gyűjtése” (15. pont) és a „külső engedélyköteles információgyűjtés köre alá nem eső beszélgetés lehallgatása” (18. pont) kérdéskörében. Itt ahhoz, hogy eldönthető legyen, hogy mely szervezeteknek lehet szüksége az eszközök alkalmazására, először a két tevékenység pontos fogalmát kell meghatározni. A meghatározás során ugyanakkor azt is világossá kell tenni, hogy a két fogalom csak a külső engedélyköteles területek által nem lefedett tevékenységre alkalmazható.

Vannak továbbá olyan információhoz-jutási formák is, amelyet a bűnüldöző szervek titkos információgyűjtésként definiálnak, míg a nemzetbiztonsági szolgálatok egyszerű adatkezelési kérdésként tekintenek rá. Ezek már rendszertani eltéréseknek tekinthetőek. Az adatkérés tekintetében az Nbtv. logikája a meggyőzőbb, amely ezt nem titkos információgyűjtésnek, hanem adatkezelést végző szerv adatszolgáltatásának tekinti. A leplezett figyelésre irányuló jelzés elhelyezése – az Nbtv. által adatkezelési kérdésként definiált „jelzés elhelyezéséhez” hasonlóan – sem tekinthető titkos információgyűjtésnek. A leplezett figyelésre irányuló jelzés végrehajtása elfogadható titkos információgyűjtésként, ebben az esetben viszont nem helyes, hogy az Rtv. ezt intézkedésként, míg a Navtv. titkos információgyűjtésként szabályozza.

A titkos információgyűjtés eszközei között (pontosabban az ágazati törvények titkos információgyűjtést szabályozó fejezeteiben) jónéhány olyan elem került felsorolásra, amelyek valójában nem azok, ugyanis vagy nem irányulnak, vagy nem is képesek közvetlen információgyűjtésre, és az alkotmányos, így a személyiségi jogokat önmagukban nem sértik.¹⁴³ Az Nbtv. eszközköre is tartalmaz olyan tevékenységeket, amelyek inkább a titkos információgyűjtés érdekében kifejtett egyéb tevékenységnek minősülnek. Ilyenek a fedőokmány készítése és használata, a fedőintézmény létrehozása, vagy az információs rendszerek létrehozása. Ebbe a körbe tartozik még az Rtv. és a Navtv. által is a titkos információgyűjtési fejezetben felsorolt „munkaviszony létesítés” „együttműködési megállapodások kötése” és „fedőadatok elhelyezése” is, amely csak a titkos információgyűjtésben résztvevők biztonságának javítását, a „legenda” vagy fedés alapjának

¹⁴³ DEZSŐ – HAJAS, 2000, 299. o.

megteremtését szolgálja, de nincs információs hozadéka. Hasonlóképpen, rendszertanilag hibás a „feljelentés elutasítása vagy nyomozás felfüggesztése a fedett nyomozóval szemben” tevékenységnek a titkos információgyűjtésről szóló fejezetben történő definiálása. Ez a tevékenység nem információszerzésre irányul, hanem a fedett nyomozó mentesítésére.

A fent felsorolt elemeket indokolt lenne a rendszerből kiemelni és a titkos információgyűjtést elősegítő, annak feltételeit megteremtő, vagy adatkezelési tevékenységként definiálni. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ne lehetne garanciális szabályokat megállapítani alkalmazásukra (pl. ügyési jóváhagyás a bűnüldöző szervek általi adatkérés esetén). Az alapvetően előkészítő, feltételteremtő és adatkezelési tevékenységek leválasztása azzal az előnnyel is jár, hogy ezzel csökkenthetők lennének azok az elképzelések is, amelyek egyes eszközökre hivatkozva azt állítják, hogy a titkos információgyűjtés konkrét cél(személy) nélkül, így például általános bűnmegelőzési célból is végezhető.

Az általános bűnmegelőzési célból, szűrő-kutató módon végzett titkos felderítés lehetősége mellett érvelők leggyakrabban a fedőintézmény létrehozását emelik ki. Hasonló érvek hangzanak el a magánszemélyekkel történő szervezetszerű kapcsolatok létesítésével, valamint a fedett nyomozó alkalmazásával kapcsolatban. A fedőintézmény létrehozása esetén valóban ritka, hogy azt egy konkrét bűncselekmény felderítésére hozzák létre. Az is igaz, hogy a fedőintézmény a nemzetbiztonsági és hírszerzési tevékenység mellett elsősorban a jövőbe mutató bűnügyi hírszerzést támogatja, nem pedig a múltat kutató bűnfelderítési, igazságszolgáltatási tevékenységet. Ezzel együtt, a fedőintézmény létrehozása és működtetése még nem jár információszerzéssel. Ez akkor következik be, ha az arra felhatalmazott szervezetek a fedőintézmény segítségével valamilyen tényleges titkos információgyűjtő tevékenységbe (mintavásárlás, leplezett információgyűjtés, informátor igénybevétele, stb.) kezdenek. Így tehát a fedőintézmény létrehozása ugyanazt a – támogató – funkciót tölti be, mint a fedőokmány, fedőokirat, vagy pl. a fedőadatok elhelyezése. Ez utóbbit az Rtv. és a Navtv. is egyértelműen támogató jellegű tevékenységként fogja fel, hasonlóképpen az egyes szervezeteknél történő munkaviszony létesítéséhez, amelyet a törvényben meghatározott feladatok (tehát a titkos információgyűjtés) elvégzése érdekében tesz lehetővé. A magánszemélyekkel való szervezett kapcsolat kialakítása önmagában ugyancsak nem jelent titkos információgyűjtést. A helyzet ugyanakkor nem ennyire egyszerű, hiszen egy külföldi ügynök beszervezése, kiképezése és tartása a hírszerzési szakma csúcsa, emellett a kapcsolat szervezetszerűségének mélyítése attól függ, hogy a személy egyes, pl. leplezett információszerzési feladatokat milyen eredményesen és megbízhatóan teljesít. Természetesen ezen utóbbi esetekben a kapcsolat igénybevétele, vagyis a leplezett információgyűjtés már konkrét céllal történik, vagyis nem minősíthető általános, cél nélküli, és főleg nem általános bűnmegelőzési tevékenységnek. Végül, a fedett nyomozó sem általános bűnmegelőzési céllal kerül alkalmazásra. Ennek indoklása a legegyszerűbb, hiszen az Rtv. és a Navtv. pontosan meghatározza azokat a célokat, amikor a fedett nyomozó alkalmazható (mintavásárlás, álvásárlás, bűnszervezetbe való beépülés, ellenőrzött szállítás, stb.). Különösebb indoklást nem igényel, hogy az említett tevékenységek, csak konkrét helyen, gyanú esetében, és nem pedig szűrő-kutató jelleggel lehetségesek.

Az Rtv-t és az Nbtv-t több mint tizenöt éve fogadták el, a Navtv-t ugyan 2010-ben, de szabályozása jelentős mértékben a régi Rtv-t követi. Az eszközökre vonatkozó jogi keretrendszer – az alábbiak figyelembevételével – megérett a felülvizsgálatra és egységesítésre:

- Az eszközök egyenszilárd meghatározása nemcsak szakmalogikai, de emberi jogi szempontból is kiemelkedő jelentőségű. Mivel az eszközrendszer egyben az alapjogok korlátozásának módját is meghatározza, bármilyen bizonytalanság kihatással lehet a titkos felderítés jogszerűségére is.
- Mindhárom ágazati törvényre vonatkozóan érdemes elvégezni a tényleges titkos információgyűjtő eszközök elválasztását az azt támogató, valamint az adatkezelési tevékenységektől és az utóbbiakat külön fejezetben (külön cím alatt) elhelyezni.
- A rendszertani csoportosítás során az egyes eszközök megítélése tekintetében nem lehet különbség aszerint, hogy mely szervezet alkalmazza azokat. Így nem előnyös, ha a hírközlési szolgáltatótól való adatkérést az Rtv. és a Navtv. titkos információgyűjtésként, míg az Nbtv. adatszolgáltatásként írja le, vagy ha egyes tevékenységeket a két bűnüldöző ágazati törvény is eltérő módon (intézkedésként vagy titkos információgyűjtésként) szabályoz.
- A rendszertani csoportosításnál a szakmai elemzésnek egy kérdésre kell összpontosítania. Tekinthető-e tényleges információgyűjtésnek (jogkorlátozásnak) az adott eszközalkalmazás? Még ebben az esetben is lesz bizonytalanság, amelyet korrekt szövegezéssel lehet feloldani.
- Ezek után kerülhet sor a titkos információgyűjtés eszközeinek és a támogató, valamint az adatkezelési tevékenység ismételt áttekintésére abból a szempontból, hogy azokat mely szervezetek számára kell biztosítani.
- Az eltérő feladatkörökből (szervezeti jellegből) adódó logikus különbségeket fenn kell tartani.
- A titkos információgyűjtő eszközök tekintetében érdemes megfontolni, hogy a felvilágosítás kérés lehetőségét a bűnüldöző szervek és az ügyészség is megkapja, vagy olvadjon bele a leplezett információgyűjtés fogalomkörébe. Amennyiben ez a felfogás győz, az eszköz az Nbtv.-ből is törölhető.
- Pontosítani kell a „hírközlési rendszerekből és adattároló eszközökből információ gyűjtése” valamint a „külső engedélyköteles információgyűjtés köre alá nem eső beszélgetés lehallgatása”, fogalmát. Ezután van lehetőség arra, hogy a törvényalkotó eldöntse, megadja-e az eszközalkalmazási lehetőséget az előbbi esetében a NAV-nak is, illetve az utóbbi esetében általában a bűnüldöző szervek számára.
- A támogató jellegű tevékenységek közül kérdéses, hogy a „feljelentés elutasítása vagy a nyomozás megszüntetése”-nek lehetősége ne kerüljön-e kiterjesztésre az Nbtv.-ben a nemzetbiztonsági szolgálatok állományára és kapcsolataira is.
- Az egységesítésnek ésszerű mértékben ki kell terjednie a terminológia egységesítésére és pontosítására. (Nincs értelme az egyik jogszabályban fedőokmányról, a másikban fedőokiratról beszélni.)
- A terminológia pontosítására az egyéb kapcsolódó, úgynevezett másodlagos jogszabályi kör (pl. hírközlési törvény) figyelembevételével kell sort keríteni, de ezen egyéb jogszabályok pontosítására is szükség lehet.

VIII. AZ ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA

Az értekezés a további fejezetekben a titkos felderítés, mint az alapjogokat korlátozó, így jogilag szigorúan szabályozott eljárás sajátosságait kutatja. Az értekezés most sem szakít a titkos felderítésre felhatalmazott szervezetek működésének összehasonlító elemzésével. Módszertani szempontból a fejezet kiegészül az eszközalkalmazásra vonatkozó magyar és nemzetközi alapelvek és jogesetek bemutatásával és a magyar rendszer értékelésével. Ennek oka, hogy miközben a korábbi fejezetekben tárgyalt kérdések, vagyis a titkos felderítés alanyai, szervezetrendszere és az alkalmazott eszközök tekintetében az államok mérlegelési joga szinte korlátlan, az eszközök alkalmazását az alapjogok védelmére vonatkozó hazai és nemzetközi kötelezettségek már keretek közé szorítják.

A magyar jog szempontjából kiemelt figyelmet kapnak az alkotmányos előírások, a nemzetközi jog esetében pedig – kisebb mértékben – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: Egyezségokmány), valamint közvetlenebb hatásként az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény (a továbbiakban: Római Egyezmény). Közvetlen jogforrásként az Európai Unióban hozott egyes döntések kötelezőek ugyan a tagállamokra, ezek azonban a titkos felderítés kérdéskörét csak áttételesen, pl. az adatvédelmi, adatkezelési minimum-kötelezettségek meghatározásán keresztül érintik.

Az Alkotmány, illetve a Római Egyezmény alaptételeit a különböző jogesetek elbírálása során az Alkotmánybíróság, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) tölti meg tartalommal. Bár elsősorban adatvédelmi ügyekben az Európai Unió Bírósága is hozott meghatározó döntéseket, ítéleteit ugyancsak a Római Egyezményre és az EU vonatkozó határozataira alapozza. Miközben a Római Egyezmény (és az Alkotmány) az eszközalkalmazás terén sem ír elő kötelező megoldásokat, a kialakított rendszernek egyszerre kell megfelelnie a nemzeti és nemzetközi elvárásoknak. Az értekezés az EJEB és az Alkotmánybíróság esetjoga tekintetében nem az egyes ítéletek tételes bemutatására koncentrálna, ezt az elmúlt időszakban a hazai¹⁴⁴ és külföldi szakirodalom¹⁴⁵ elvégezte. Az értekezés a hangsúlyt az esetjogban található követelményrendszer magyar joggal való ütköztetésére helyezi.

Az EJEB és az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményrendszer nem feltétlenül egyező fogalmakkal operál és egyforma felosztást követ. Sőt, több jogesetben az EJEB is más és más csoportosítást alkalmaz, illetve elfogadja, hogy az egyes követelmények esetében alkalmazott megoldások kihatnak más elemek jogi megfelelésére. Vagyis az összetett követelményrendszerben egyes elemek kisebb hiányosságait egy másik elem erőssége ellensúlyozhatja. Emellett a jogszabályokban meghatározott garanciális elemek is szolgálhatják egyszerre több követelmény teljesülését is. Ennek megfelelően a követelményrendszer vegytiszta elemzése nem lehetséges, a szakirodalom is többféle csoportosítással él. Az értekezés a lehető legteljesebb mértékben próbálja lefedni a teljes követelményrendszert, az átfedéseket ugyanakkor nem tudja kiküszöbölni.

¹⁴⁴ TÓTH, 2001, 180-192. o.

¹⁴⁵ LAGERWALL, Anders: Privacy and Secret Surveillance from a European Convention Perspective. Stockholm, Stockholm University, 2008. www.adbj.se/2009/ht_2009_Anders_Lagerwall.pdf

8.1 Az eszközalkalmazás által korlátozott alapjogok

A titkos felderítéssel kapcsolatos jogalkotás megfelelőségének vizsgálata során első körben azt kell vizsgálni, hogy az eszközalkalmazás milyen alapjogokat sérthet. A magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogot a Római Egyezmény 8. cikke az alábbiak szerint szabályozza: „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.„ Hasonló szabályozást tartalmaz az Egyezségokmány 17. cikke is.

A Római Egyezmény tekintetében fordítási pontatlanságnak fogható fel a „levelezés” kifejezés, amely a „correspondence” kifejezés szűkített értelmezését adja. Valójában a személyek másokkal való kapcsolattartását védi a szabály, amely kiterjed a beszédre, illetve a kommunikáció elektronikus és írásos formájára is. Az EJEB a Római Egyezmény 8. cikkére alapozva a jogeseteiben kiemelte, hogy a privátszféra védelme nemcsak a magánéletbe való beavatkozás ellen véd, de a személyes adatok védelmét is szolgálja.¹⁴⁶

A magyar Alkotmány az 59.§-ban kimondja, hogy „(1) A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.” A személyes adatok védelméhez való jog az Alkotmánybíróság szerint aktív, információs önrendelkezési jog, vagyis a személyes adatokkal való rendelkezés jogát is jelenti. Az Alkotmány 54.§ emellett az emberi méltósághoz való jogot is alapvető jogként ismeri el. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban a 46/1991 (IX. 10.) AB határozatban leszögezte, hogy az emberi méltóság a jó hírnévhez való jog mellett a magánszféra védelméhez való jogot is tartalmazza, vagyis az állam indok nélküli beavatkozása e viszonyokba az emberi méltóságot is sérti. Az Alkotmány tehát más szavak használatával, de ugyancsak lefedi a Római Egyezmény által védett vonatkozó jogokat, e tekintetben nincs érzékelhető különbség.

Az Alaptörvény VI. cikke már pontosan fogalmaz, amikor azt mondja ki, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.” (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” Az Alaptörvény ugyanakkor a II. cikkben azt is kijelenti, hogy „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság fenti döntése szerint az emberi méltóság a magánszféra védelméhez való jogot is magában foglalja, az közel sem sérthetetlen, mint ahogy a következő fejezetekben bemutatásra kerül.

8.2. Az alkotmányos jogkorlátozás jogalkotási követelményei

A Római Egyezmény szerint az alkotmányos alapjogok 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.”

¹⁴⁶ Protecting the Right to Privacy in the Fight Against Terrorism. Issue Paper, Strasbourg, Office of the Commissioner for Human Rights, 2009, 5. és 11. o.

Az EJEB esetjoga szerint jogalkotási szinten a jogkorlátozással szembeni alapkövetelmény, hogy jogszabályban meghatározott legyen, vagyis hozzáférhető belső jogi bázissal rendelkezzen, ami a jogkorlátozást a Római Egyezményben meghatározott legitim cél érdekében, és előreláthatóan határozza meg.

8.2.1. Belső jogi bázis

A jogi szabályozás jogforrási követelményei tekintetében az EJEB kifejtette, hogy a formai követelménynek nemcsak alsóbb szintű jogszabályok, hanem a precedensjog pontosabban a bírósági esetjog is eleget tesz. Sőt, ilyen típusú „szabályozást” a kontinentális jogrendszerrel rendelkező országok esetében is elfogadott.¹⁴⁷ Vannak ugyanakkor olyan minimumkövetelmények, amelyek esetében az EJEB különösen az elmúlt évtizedben¹⁴⁸ törvényi szabályozást követel meg. Ez az EJEB korábbi esetjogához képest eltérés, garanciális szempontból pedig fejlődésként fogható fel.

A jogforrás tekintetében a magyar szabályozás felülteljesítő. Az Alkotmány egyrészt kimondja, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Ezt a szabályozást az 1. cikkben az új Alaptörvény is fenntartja. Továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi LX. törvény hatálybalépése óta a rendőrségről és a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alkotmánybíróság e szabályok közé mindig is beleértette a titkos felderítés szabályozását. Bár az évek során a jogalkalmazó részéről történtek kísérletek arra, hogy a titkos felderítést egyszerű többséggel elfogadott törvényben szabályozzák, (pl. az APEH¹⁴⁹ és a Be. esetében), ezeket részben az Alkotmánybíróság megsemmisítette¹⁵⁰, az utóbbi esetben pedig az Országgyűlés 2007-ben magától javította a hibát. Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos alapjog nem minden esetben követel meg kétharmados szabályozást, de ha egyszer a szabályozást az Alkotmány minősített többséghez köti, annak alkalmazása a részletszabályok, illetve az alapjog hatékonyabb hatályosulása érdekében hozott döntések esetében is kötelező.

A titkos felderítésre vonatkozóan az Alkotmány 2007-es módosítása¹⁵¹ tételes jogi szabályozást alkotott, amikor kimondta, hogy „A Magyar Honvédség feladatairól és a rá vonatkozó részletes szabályokról szóló, továbbá a Rendőrségről, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvények elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.” Mint azt az 1.3. fejezetben bemutattuk, a titkosszolgálati eszköz kifejezés azért félrevezető, mert a minősített többséggel való elfogadás alkotmányos kötelezettsége nemcsak a „titkosszolgálatok”, vagyis pontos fogalomhasználattal élve a nemzetbiztonsági szolgálatok, hanem a bűnüldöző szervek és az ügyészség által alkalmazott titkos felderítő eszközökre és módszerekre is vonatkozik. A hibás fogalomhasználat ellenére, ma minden ágazati törvény megfelel a minősített többségű elfogadás követelményének.

¹⁴⁷ Huvig v. France, Application no. 11105/84, 26-28.§

¹⁴⁸ Weber and Saravia v. Germany, Application no. 54934/00, 95.§

¹⁴⁹ Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal egyes feladatairól szóló 1998. évi XCIII. törvény.

¹⁵⁰ 31/2001. (VII. 11.) AB határozat.

¹⁵¹ 2007. évi LXXXVIII. törvény az Alkotmány módosításáról.

Az EJEB értelemszerűen nem vizsgálja, hogy a titkos felderítés szabályait hány törvényben szabályozzák. Magyarország a TIGY ágazati törvényekben történő szabályozásával valamint a nyomozás elrendelése után folytatott TASZ Be-ben való szabályozásával a legbonyolultabb utat választotta. A rendszer egyszerűsítésére egy kísérlet történt, amelynek során 2008-ban a kormány benyújtotta a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló T/4192. számú törvényjavaslatot. Mivel a törvényjavaslat később nem került megtárgyalásra, emellett a szakirodalom (pl. Kis László¹⁵² és Bejczy Alexa¹⁵³) szerint a javaslatnak több vitatható megoldása is volt, részletes elemzése itt nem szükséges. Az elképzelés abból a szempontból azonban mindenképpen támogatható, hogy segítségével mindössze két törvény, vagyis a javasolt törvény és az Nbtv. szabályozta volna a titkos felderítés teljességét, beleértve a nyomozás elrendelése után folytatott titkos információgyűjtést is.

A törvényjavaslat egyik ihletője a 2000-ben Nagy-Britanniában elfogadott, a titkos felderítés szabályozásáról szóló törvény¹⁵⁴ (a továbbiakban: RIPA) volt. Amellett, hogy a brit jogrendszer az egyes szervezetek tevékenységét megfelelő ágazati törvényekben szabályozza, a titkos felderítésre vonatkozó szabályokat a fenti törvényben rendezi. A RIPA törvény az eszközök alkalmazására vonatkozó szabályokat összefoglalóan tartalmazza. Ebbe az elektronikus kommunikáció ellenőrzése és egyéb külső engedélyköteles eszközök mellett a Magyarországon ügyészségi engedélyköteles hírközlési kísérőadatok kérése, valamint az olyan belső engedélyköteles eszközök is beletartoznak, mint például a figyelés, vagy a humán erők alkalmazásának szabályai. A törvényben megtalálhatóak az eszközalkalmazásra felhatalmazott szervezetekre (rendőrség, vámőrség, nemzetbiztonsági szolgálatok) vonatkozó különös szabályok is. A részletes fogalommagyarázat mellett a RIPA törvény tartalmazza a tevékenység engedélyezési szabályait, a különböző engedélyek tartalmát, az így nyert adatok felhasználási szabályait és egyes tilalmait. Ezek között szerepel például az ügyvédek, az újságírói tevékenységre és egyéb védett, bizalmas (orvosi, vallásos) információk kezelésére vonatkozó szabályozás. A törvény külön fejezete tárgyalja a jogorvoslati szabályokat, beleértve a különböző Biztosok¹⁵⁵ és egy speciális kvázi bírói fórum, a Titkos Felderítési Törvényszék¹⁵⁶ hatásköreit is.

A belső jogi bázis követelménye alapján az EJEB vonatkozó esetjoga szerint a titkos felderítés eszközeit, az alkalmazó hatóságok körét, az alkalmazás célját és a felderítés eljárási formáit törvényben kell meghatározni. Az Alkotmányunk ezeket a szabályozási tárgyakat minősített többséggel elfogadott törvényhez köti, az Alaptörvény pedig sarkalatos törvényhez. A belső jogi bázis szabályozási szintje tekintetében a magyar jogrend alapvetően megfelel mind az EJEB, mind az Alkotmánybíróság által meghatározott formai követelményeknek. A minőségi követelmények szempontjából az értekezés további fejezetei tartalmazznak elemzést. Mint a későbbi fejezetekben látni fogjuk, a szétszórt magyar szabályozás nemcsak az eszközök felsorolása tekintetében gyengíti a szabályozás egyenszilárdságát, de az egyéb követelmények (pl. előreláthatóság, arányosság, fokozatosság) rendszerszerű biztosítását is megnehezíti.

¹⁵² KIS László: A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló törvényjavaslatról, *Rendészeti Szemle* 2008/10, 46-59. o.

¹⁵³ BEJ CZI Alexa: Szigorúbb gumiszabály? *Rendészeti Szemle* 2008/10, 60-87. o.

¹⁵⁴ Regulation of Investigatory Powers Act, (szabad fordításban: A titkos felderítés szabályozásáról szóló törvény) 2000.

¹⁵⁵ Interception of Communications Commissioner, s. 57 Commissioner, Intelligence Services Commissioner, Investigatory Powers Commissioner for Northern Ireland, Chief Surveillance Commissioner.

¹⁵⁶ Investigatory Powers Tribunal

A törvényalkotót semmi sem akadályozza abban, hogy a titkos felderítés rendszerszintű felülvizsgálata esetében úgy döntsön, hogy – az Nbtv. megtartása mellett – a bűnüldözési eszközalkalmazást egy törvényben szabályozza. Az egységes szabályozás javítaná a rendszer átláthatóságát és jelentősen megkönnyítené a jogszerűség biztosítását. A szabályozás rendszertani elhelyezése külön vizsgálatot igényel, de több érv szól amellett, hogy a bűnüldözési célú eszközalkalmazást a garanciális elemek miatt érdemes lenne a Be-ben szabályozni. Bár a bűnüldözési célú titkos felderítésnek a büntetőeljárás célú (nyomozás elrendelése előtti) eszközalkalmazás is része, ez nem lehet akadálya annak, hogy a titkos felderítés – mintegy az igazságszolgáltatást elősegítő, előkészítő tevékenységként – a Be-ben kerüljön szabályozásra. Ezzel a tevékenységre a Be-ben meglévő egyes garanciákat is ki lehet terjeszteni, ami a tisztességes tárgyaláshoz és a védelemhez való jog kiteljesítését is szolgálhatja.

8.2.2. Hozzáférhetőség

A jogi normáknak hozzáférhetőnek, kellően megismerhetőnek kell lennie a személyek, illetve a társadalom számára. Ezt a magyar jog ugyancsak lehetővé teszi, különösen a jogszabályok online, ingyenes kutathatóságának megteremtése óta. A hozzáférhetőséget az EJEB ugyanakkor egy másik elemében is vizsgálta. Ennek fényében nemcsak a titkos felderítés fő szabályait kell nyilvánossá tenni, hanem a megszerzett adatok elemzésére, használatára, átadására és megsemmisítésére vonatkozó adatokat is. Ezek a szabályok ugyanis legalább annyira befolyásolják az információs önrendelkezést, mint maga a titkos felderítés.¹⁵⁷ Ezek hozzáférhetőségének hiánya önmagában is megvalósítja a 8. Cikk megsértését, még akkor is, ha a szabályok egyébként megfelelnek a jogszerűségi követelményeknek.

A hozzáférhetőség tekintetében a magyar szabályozás általában megfelel mind az EJEB, mind az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeknek, az adatkezelési kérdések részletesen és nyílt jogszabályokban szabályozottak. A kérdéskörben (és a belső jogi bázis tekintetében) ugyanakkor létezik egy, az értekezés 11.1. fejezetében elemzett hiányosság, amely szerint a belső engedélyköteles eszközök engedélyezésének szabályait és garanciáit csak nem nyilvános belső rendelkezések tartalmazzák. A magyar szakirodalom által folyamatosan jelzett hiányosság gondot okozhat egy esetleges EJEB általi felülvizsgálat során.

8.2.3. Legitim cél

Ahhoz hogy az alapjogok korlátozása elfogadható legyen, nem elegendő, hogy a nemzeti jog hozzáférhető jogszabályokat tartalmazzon az eszközök alkalmazására vonatkozóan. A jogszerűségnek tehát a nemzeti szabályozás megléte csak szükséges, de nem elégséges feltétele. A jogszabályoknak minőségi feltételeknek is meg kell felelniük. A minőségi követelményeket az EJEB már az 1970-es években elkezdte kialakítani, amelyre a magyar jogalkotás és alkotmánybírósági ítélezés – objektív okok miatt – csak az 1990-es években tudott csatlakozni.

Az egyik legfontosabb minőségi követelmény szerint a jogkorlátozás csak legitim célok érdekében történhet. A Római Egyezmény szerint ilyen cél lehet a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, vagy mások jogainak és szabadságainak védelme. A

¹⁵⁷ Liberty and Others v. the United Kingdom, Application no. 58243/00, 68.§

jogkorlátozás fogalma jóval túlmutathat a titkos felderítéssel érintett jogok körén, és a jogokat az állam nemcsak a titkos felderítés keretében korlátozhatja.

A kérdésben az Alkotmánybíróság már a 30/1992 (V. 26.) AB határozatban kimondta, hogy alapjog csak akkor korlátozható, ha arra másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme miatt van szükség. Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság meghatározását veszi át, amikor az 1. Cikkben kimondja, hogy „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” A legitim cél ez esetben nem az eszközalkalmazás konkrét célját jelenti, hanem, hogy a jogkorlátozást általánosságban milyen célok érdekében engedi meg a nemzeti jog. Az Alaptörvény célmeghatározása szélesebbnek tűnik az Római Egyezményénél. Azt is látni kell azonban, hogy az EJEB e tekintetben kevésbé szigorú követelményrendszert érvényesít, és általában elfogadja a különböző célokkal kapcsolatos állami érvelést, amennyiben azok ütköztethetők a Római Egyezmény fent felsorolt céljaiba.

A legitim célok törvényben is megjelölhetők. Az Nbtv. definiálja a „nemzetbiztonsági érdeket”, amelynek érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatok a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatok védelméhez, közérdekű adatok nyilvánosságához, valamint a birtokvédelméhez fűződő jogokat korlátozhatják. Hasonlóképpen az Rtv., az Ütv., a Navtv. és a Be. esetében is könnyen kimutatható lenne, hogy a titkos felderítésre a közbiztonság védelme érdekében és büntetőfelfedezési, valamint igazságszolgáltatási érdekből kerül sor. Az ágazati szabályok az eszközalkalmazás konkrét célja tekintetében további részletszabályokat is tartalmaznak, amelyek a IX. fejezetben kerülnek bemutatásra.

A legitim cél tekintetében a magyar szabályozás megfelel az Alkotmánybíróság és az EJEB által meghatározott – alapvetően nem teljesíthetetlen – követelményeknek.

8.2.4. Előreláthatóság

A célok mélyebb elemzésére kényszerít az előreláthatósági követelmény, amelyet részletesen az EJEB határozott meg. Ezek szerint a jogszabálynak megfelelően világosnak kell lennie, annak érdekében, hogy a személyek számára megfelelő eligazítást nyújtson azokról a körülményekről és feltételekről, amelyek keretében az állam a titkos felderítés eszközeit alkalmazhatja. Az előreláthatóság nem jelenti azt, hogy az egyes személyeknek olyan szinten ismerniük kell a hatóságok lehetőségeit, hogy bűnös tevékenységükkel alkalmazkodni tudjanak hozzá¹⁵⁸, ez ugyanis a titkos felderítés célját hiúsítaná meg. A Bíróság e tekintetben az alábbi előreláthatósági minimumkövetelményeket határozta meg:

- azon személyek körének behatárolása, akik ellen titkos felderítést lehet alkalmazni,
- a bűncselekmények jellege, amelyek titkos felderítésre alapot adhatnak.

Bár a követelményeket meghatározó első EJEB-döntések alapvetően bűnüldözési célzatú esetekben születtek, a Bíróság később jelezte,¹⁵⁹ hogy azok – megfelelő eltérésekkel – a nemzetbiztonsági célból folytatott titkos felderítésekre is alkalmazandóak. E kérdésköröket a Bíróság minimumkövetelményként kezeli és – az általános elvárásaitól eltérően – törvényi

¹⁵⁸ Weber and Saravia, 93.§, 95.§

¹⁵⁹ Liberty and Others v. the United Kingdom, Application no. 58243/00, 63.§

szabályozását követeli meg.¹⁶⁰ Az előreláthatóság a „mikor” és „kivel szemben” kérdésekre, mint szabályozási kérdésekre fókuszál.¹⁶¹

Az előreláthatóság tekintetében az EJEB elsősorban azt vizsgálja, hogy a jogszabályokban az eszközalkalmazás személyi és tárgyi hatásköre, más szóval konkrét céljai milyen részletességgel és milyen világosan vannak megfogalmazva. Az EJEB a beadvány alapján az adott államban létrehozott rendszert egészében is vizsgálhatja. Vagyis a pozitív döntéshez nem elegendő egy-egy törvény belső összhangja. Ha az egyes területeken pl. a bűnüldözés terén az ágazati törvények szabályai egymástól jelentős mértékben eltérnek, az is csökkentheti az „előreláthatóságot” olyan mértékben, ami már veszélyeztetheti a rendszer jogszerűségét. Az előreláthatóság tekintetében a magyar rendszer kompatibilitásának értékelése érdekében megkerülhetetlen a tárgyi és személyi hatáskör részletes elemzése és az ágazati jogszabályok összehasonlító vizsgálata.

¹⁶⁰ Weber and Saravia, 95.§

¹⁶¹ LAGERWALL, 2008, 44. o.

IX. A JOGKORLÁTOZÁS KONKRÉT CÉLJAI

Az előreláthatósági követelmény teljesítésének részletes vizsgálata érdekében az értekezés először a bűnüldözési ágazati törvényekben meghatározott felderítési célokat mutatja be, majd a külső engedélyköteles eszközök esetében meghatározott szűkített lehetőségek összehasonlító elemzését végzi el. Ezek után a meghatározott célokat a nemzetbiztonsági területen is elemzi, majd következtetéseket von le és javaslatokat tesz.

9.1. A bűnüldözési eszközalkalmazás céljai

A magyar jog a különböző ágazati törvényekben pontosan meghatározza, hogy titkos felderítést milyen feladatok végrehajtása érdekében lehet végezni. A bűnmegelőzési célok esetében az ágazati törvények szövegelemzésének eredményét az alábbi táblázat tartalmazza. Az Rtv-n belüli szervezetek elkülönült bemutatását az indokolja, hogy az NVSZ-re és a TEK-re vonatkozó rendelkezések között a titkos felderítéssel kapcsolatos külön szabályok is találhatóak.

T/2. A bűnüldözési eszközalkalmazás konkrét céljai

	NVSZ	TEK	Rendőrség	NAV	Ügyészség
1.	hatáskörbe tartozó szerveknél meghatározott bcs-k felderítése*	terrorcselekmény vagy azzal összefüggésben elkövetett más bcs-k megelőzése, felderítése, megszakítása	bcs. elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása	hatáskörébe utalt bűncselekmény elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása	ügyészségi nyomozás, és a kizárólagos hatáskörbe tartozó bcs-k esetében az elkövetés felderítése, megszakítása
2.		a bcs-eket elkövető személyekkel, szervezetekkel szembeni megelőzés, felderítés, felszámolás;	az elkövető kilétének megállapítása, elfogása ???	az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, tartózkodási helyének megállapítása	az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, tartózkodási helyének megállapítása,
3.		veszélyes személyek elfogása			
4.			körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása	???	
5.			bizonyítékok megszerzése	bizonyítékok megszerzése	bizonyítékok megszerzése
6.			büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme	büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme	
7.	???		költségvetési szervek bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzése		
8.		kiemelten védett vezetők személyvédelme	???		
9.		kvázi nemzetbiztonsági feladatkör			
10.	hatáskörébe tartozó szerveknél kifogástalan életvitel ellenőrzése**				
11.	hatáskörébe tartozó szerveknél megbízhatósági vizsgálat				

* az NVSZ-re vonatkozó speciális szabályok között kifejezett szabály nincs, felhatalmazás az Rtv. általános felhatalmazás alapján

** az Rtv-ben kifejezett szabály nincs, a Hszt. felhatalmazása alapján csak környezettanulmányt végezhet

???

A bűnüldöző szervek az 1. és 2. pont szerint titkos felderítést végezhetnek a hatáskörükbe tartozó bűncselekmények elkövetésének megelőzésére, felderítésére, megszakítására. Az általános hatáskörrel bíró rendőrséghez képest a többi szervezet speciális hatáskörében járhat el. Míg a többi bűnüldöző szerv esetében ezt a törvények tételesen kimondják, az NVSZ esetében a rá vonatkozó speciális szabályok a felhatalmazásról hallgatnak. A rendőrségre vonatkozó általános eszközalkalmazási szabályok alapján (lásd: 7. pont) ugyanakkor arra lehet következtetni, hogy a jogalkotó a titkos felderítés lehetőségét az NVSZ-nek is meg akarta adni. A konkrét felhatalmazás hiánya ugyanakkor bizonytalansághoz vezet, különös tekintettel, hogy más esetekben az Rtv. az NVSZ esetében is (10. és 11. pontok) kifejezetten rendelkezik az eszközalkalmazás kereteiről.

A TEK esetében az 1. pontban jelölt, a speciális szabályok között meghatározott bűnüldözési cél több kérdést is felvet. Az előreláthatóságot rontja, hogy nehéz meghatározni, hogy mit jelent a terrorcselekménnyel „összefüggésben” elkövetett bűncselekmény. Az értelmezést nehezíti, hogy az elkövetett¹⁶² bűncselekményt nem lehet megelőzni, vagy megszakítani. A „terrorcselekményekkel összefüggésben elkövetett bűncselekmény” meghatározás emellett eltér az eddigi hatáskör-megállapítási módszertől. A speciális bűnüldözési hatáskörrel rendelkező szervek (pl. korábban a Határőrség, vagy a VP, jelenleg pedig a NAV) csak a Btk. konkrét tényállásaira, taxatív módon felsorolt egyes bűncselekményekre vonatkozóan kaptak hatásköröket.

A 2. pontban jelzett feladatkörrel kapcsolatban az Rtv. – az Ütv-től és a Navtv-től eltérően – kifejezetten nem említi, logikai elemzés alapján az elkövető elfogásba mégis beletartozik a tartózkodási helyének megállapítására is. A célmeghatározás egységesítése ugyanakkor indokolt lenne.

A 3. pontban szereplő, TEK-hatáskör, a veszélyes személyek elfogása esetében az Rtv. szerint a TEK alkalmazhat titkos felderítést, ugyanis ezt a lehetőséget minden feladatkörére megkapta. A végrehajtási rendelet szerint ugyanakkor a TEK a „nyomozó hatóságok, az ügyészség, továbbá a rendvédelmi szervek” felkérésére végzi a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható fegyveres vagy felfegyverkezett személyek elfogását, a személy elleni erőszakos bűncselekmények megszakítását, valamint az ön- vagy közveszélyes állapotban lévő személyek elfogását. A hármass felsorolás utolsó elemében a titkos felderítés fogalmilag kizárt, az első két esetben pedig úgy tűnik, hogy itt a TEK-re nem a felderítés, hanem az „izommunka” vár.

A 4. pontban a rendőrség kizárólagos felderítési céljaként jelenik meg a körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása érdekében folytatott titkos felderítés. A NAV ezt a hatáskört általánosságban nem kapta meg, ez viszont logikai ellentétben áll azzal, hogy az említett cél a NAV külső engedélyköteles eszközalkalmazási céljai között (lásd 9.2.2. fejezet, T/4. táblázat) feltüntetésre került. Ez szabályozási hiba, szakmailag ugyanis az lenne logikus, ha a NAV ilyen hatáskörét a titkos információgyűjtés általános céljai között is említeneék, ami így a belső engedélyköteles eszközök alkalmazására is lehetőséget adna. A kialakult helyzet, a 10.1.3. fejezetben bemutatott fokozatosság elvét is sérti.

A bizonyítékok megszerzése, mint cél a nyomozó hatóságok esetében tűnik fel. Ez a megoldás logikus, bár mint az 5.3.2. fejezetben bemutatuk, az idősíkok összecsiszozhatnak és a tisztán bűnfelderítési feladatkörrel ellátott szervezetek (NVSZ, TEK) is juthatnak később

¹⁶² Kiemelés a szerzőtől.

bizonyítékként felhasználható információkhoz a titkos felderítés során. Amennyiben az ilyen információk későbbi – más szervezetek általi – felhasználását a szabályok nem akadályozzák, a megoldás elfogadható.

Az 6. pontban jelzett, a rendőrség és a NAV esetében megjelölt célként lehetőség van titkos felderítésre a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme érdekében. A lehetőséget a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő védelmi programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvény hatálya alá tartozó, a védelmi programba belépő személyek védelme érdekében kell biztosítani. Az eszközalkalmazás elsősorban pl. fedőokmányok biztosítására, névváltoztatásra, fedett objektumok igénybevételére, stb. terjed ki. A jelzett törvény a titkos információgyűjtésre vonatkozó további szabályokat nem tartalmaz, így azt az Rtv. általános szabályai szerint kell teljesíteni. Rendszertanilag helyes, hogy a csak büntetőeljárásban részt vevő szervezettel rendelkező szervezetek és az ügyészség ilyen célok érdekében nem végezhetnek titkos felderítést.

A titkos felderítésre vonatkozó felhatalmazást a 7. pontban jelzett, a költségvetési szervek bűnmegelőzési, büntetőeljárásban részt vevők ellenőrzés témakörében nemcsak az általános rendőrségi célok, (Rtv. 63.§ (1) bek.), hanem az NVSZ-re vonatkozó speciális szabályok között is (Rtv. 7/B.§) fel kellett volna feltüntetni. Az általános feladatokat ellátó rendőrség/ügyészség ezt a tevékenységet már csak a nyomozás elrendelése után végzi, addig pedig speciális szervként az NVSZ tevékenykedik. A nyomozás elrendelése után pedig ez a tevékenység beleérthető a rendőrség és az ügyészség esetében az 1. vagy 2. pontban meghatározott büntetőeljárásban, megszakítási célok közé. A fentieket erősíti, hogy a megbízhatósági vizsgálat esetében az arra vonatkozó titkos információgyűjtés szabályai az NVSZ szabályai között kerültek (Rtv. 7/B.§ (1) bek.) feltüntetésre. Az NVSZ a megbízhatósági vizsgálat során belső és ügyészi engedélyköteles eszközöket is használhat, valamint szabálysértéseket és különböző bűncselekményeket követhet el. Azt azonban már csak a Hszt. tartalmazza, hogy a kifogástalan életvitel ellenőrzése során az NVSZ a titkos felderítés eszközei közül csak a környezettanulmányt¹⁶³ alkalmazhatja. A szabályozás módja tekintetében eltérés fedezhető fel az NVSZ és a TEK között is, hiszen az utóbbi esetében az Rtv. 7/E.§ a titkos felderítésre vonatkozóan részletes szabályokat tartalmaz.

A 8. pontban speciális TEK-célként megjelenő elem, a kiemelten védett vezetők személyvédelme érdekében folytatott titkos felderítés esetében a probléma ellentétes a 7. pontban bemutatottal. Itt a speciális szervezetenél – rendszertanilag helyesen – megjelenik a speciális feladatkör. Ugyanakkor a TEK csak a köztársasági elnökre és a miniszterelnökre vigyáz, így nem érthető, hogy a felhatalmazás az általános rendőrségnél (Rtv. 63.§) miért nem jelenik meg, különös tekintettel például a Legfelsőbb Bíróság Elnökére, az OGY Elnökére, vagy az Európai Unió Tanácsában 2011-ben betöltött elnökségi tisztségünkre és az ezzel járó biztosítási feladatokra, így a külföldi védett személyek tömeges megjelenésére.

A 9. pontban megjelenő speciális TEK-cél a legvitatottabb titkos felderítési cél. Az Rtv. 7/E.§ (3) bekezdés szerint „A terrorizmust elhárító szerv az (1) bekezdésben meghatározott feladatai (vagyis minden, a TEK-nél az 1., 2., 3. és 8. pontban felsorolt feladat)¹⁶⁴ ellátása érdekében a terrorcselekménnyel veszélyeztetett körben, helyszínen vagy objektumban terrorcselekménnyel összefüggésbe hozható személy vagy csoport felderítésére és

¹⁶³ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 37/B.§ (4) bekezdés b). pontja alapján.

¹⁶⁴ Kiemelés a szerzőtől.

azonosítására titkos információgyűjtést alkalmazhat, amelynek ellátása során a 69. § (1) bekezdés a)-e) pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi.”

A szabályozás hasonlít a 7/E.§ (2) bekezdésére, amely szerint „A terrorizmust elhárító szerv az (1) bekezdésben meghatározott feladatai ellátása érdekében a VII. fejezetben szabályozott módon titokban információt gyűjthet, de bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést kizárólag büntetővizsgálási célból végezhet.”

Főleg a külső engedély engedélyezője személyben megjelenő különbségből látszik, hogy a két szabályozás nem ugyanarra a feladatkörre vonatkozik. Az Rtv-módosítás indoklása a vonatkozó módosítással kapcsolatban a következő megjegyzést tartalmazza: „A rendőrség szervezetére vonatkozó változásokat meghatározza, hogy a terrorizmus, mindenekelőtt annak nemzetközi megnyilvánulásai egyre nagyobb kihívás elé állítják a demokratikus jogállamokat, így Magyarországot is. A terrorizmus jelentette kihívásra jellemző, hogy a demokratikus jogállamokat is a szabadság és a biztonság közötti kényes egyensúly újragondolására, a terrorizmust leküzdeni hivatott speciális szervek létrehozására, valamint e szervek felhatalmazásának szélesítésére ösztönzi.”

Valójában az történt, hogy amikor az egységesítés érdekében a törvényalkotó az AH-tól elvette a terrorelhárítási hatásköröket, (lásd 6.1.2. fejezet) egyben azt is észlelte, hogy a bűnüldözési jogkör jóval szűkebb, mint a nemzetbiztonsági jogkörök. Egyrészt a nemzetbiztonsági védelmi cél egyfajta horizont-ellenőrző, távoli veszélyfeltáró, a cselekmények helyett az egyes potenciálisan veszélyes személyekre, szervezetekre irányuló tevékenységet is lehetővé tesz. További különbség, hogy az Rtv. alá tartozó TEK büntetővizsgálási tevékenysége során a külső engedélyköteles eszközöket csak súlyos bűncselekmények felderítése érdekében használhatja, a feladatkörében eljáró NBH-t viszont nem kötötte volna ilyen korlátozás. Ezt ellensúlyozandó, a törvényhozó a fenti megoldást alkalmazta, és a TEK-nek kvázi nemzetbiztonsági jogkört próbált biztosítani. Az, hogy a TEK ezt a felhatalmazást az összes Rtv-ben meghatározott feladatkörében alkalmazhatja, de a "terrorcselekménnyel veszélyeztetett körben, helyszínen vagy objektumban" hajthatja végre, olyan pontatlan, önellentmondó meghatározás, amely előreláthatósági szempontból komoly kérdéseket vet fel.

9.2. A bűnüldözési célú külső engedélyköteles eszközalkalmazás feltételrendszere

A külső engedélyköteles eszközök céljainak külön elemzését a TASZ jogintézményének és ezáltal egy újabb törvény, a Be. elemzésének szükségessége mellett az is indokolja, hogy esetükben az EJEB komolyabb garanciákat és precízebb jogalkotást vár el az alapjogokat kevésbé sértő eszközalkalmazáshoz képest.¹⁶⁵ A Bíróság úgy gondolja, hogy a szabályozásnak annál precízebbnek kell lennie, minél nagyobb a jogkorlátozás, minél jobban behatolnak a privátszférába az egyes eszközök.¹⁶⁶

Ezzel összhangban a magyar jog a külső engedélyköteles eszközalkalmazás lehetőségét tovább szűkíti. A törvényhozó a kérdést két szempontból szabályozza. Egyrészt meghatározza azokat a bűncselekményeket, amelyek körében az ilyen eszközök bevethetőek. Másrészt az egyes szervezetek esetében meghatározza azokat – a 9.1. fejezetben, a T/2 táblázatban

¹⁶⁵ P.G. and J.H. v. the United Kingdom, Application no. 44787/98, 46.§

¹⁶⁶ Kopp v. Switzerland, Application no. 23224/94, 72.§

bemutatott általános titkos felderítési felhatalmazáshoz képest szűkebb – célokat, amelyek érdekében az eszközök alkalmazhatóak.

9.2.1. A külső engedélyköteles eszközök alkalmazását lehetővé tevő bűncselekmények

A külső engedélyköteles eszközök alkalmazását lehetővé tevő bűncselekményeket bemutató T/3. táblázat egyszerre tartalmazza a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés szabályait. Érdekes ismét felidézni, hogy míg az NVSZ és a TEK csak a titkos információgyűjtés során alkalmazhatja a külső engedélyköteles eszközöket, a nyomozó hatóságok és az ügyészség a nyomozás elrendelése előtt (TIGY) és után is (TASZ) megteheti azt. Ez utóbbi miatt különösen érdekes azt vizsgálni, hogy az ágazati törvények és a Be. vonatkozó szabályai egymással mennyire vannak összhangban.

T/3. A külső engedélyköteles eszközök bűnüldözési célú használatát lehetővé tevő bűncselekmények

	NVSZ TIGY	TEK TIGY	Rendőrség TIGY	NAV TIGY	Ügyészség TIGY	Be. TASZ (ügyészség + nyomozó hat-ok.)
1	Rtv. VII. fej. szerint a h-körbe tart. szerveknél a 293/2010 Korm. rendben felsorolt súlyos bcs-k*	Rtv. VII. fejezet szerint a terror-cselekmény vagy azzal összefüggésben elkövetett más súlyos bcs-k + feladatainak ellátása során az Rtv. VII fejezetben meghat bcs-k.	bűnüldözési célból súlyos bcs-k (Rtv. VII. fejezet)	bűnüldözési célból a hatáskörébe tartozó, a Be. 36.§ (2) bek-ben meghatározott súlyos bcs-k.		öt évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bcs-k
2			üzletszerűen vagy bűnszövetségben elkövetett, három évig terjedő szab. vesztéssel büntetendő bcs-k	a Be. 36.§ (2) bek-ben meghat. bcs-k közül az üzletszerűen vagy bűnszövetségben elkövetett, három évig terjedő szab. vesztéssel büntetendő bcs-k		üzletszerűen vagy bűnszövetségben elkövetett, három évig terjedő szab. vesztéssel büntetendő bcs-k
3			lelkiismereti és vallásszabadság megsértése (Btk. 174/A. §), kitarottság (206.§), hivatali visszaélés (225. §),			lelkiismereti és vallásszabadság megsértése, kitarottság, hivatali visszaélés
4			emberkereskedelem (Btk. 175/B.§), tiltott pornográf felvétellel visszaélés (204.§), kerítés (207.§), embercsempészés (218.§), bűnpártolás (244.§), visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal (221.§), visszaélés bizalmas minősítésű adattal (222.§), visszaélés			emberkereskedelem, tiltott pornográf felvétellel visszaélés, kerítés, embercsempészés, hivatali visszaélés, bűnpártolás,

			korlátozott terjesztésű minősítésű adattal (222/A.§), vesztegetés (250.§), vesztegetés nemzetközi kapcsolatban (255/B.§), környeztkárosítás (280.§), a természetkárosítás (281.§), a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (281/A.§) bcs-k három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett alakzata,			vesztegetés, vesztegetés nemzetközi kapcsolatban, környeztkárosítás, természetkárosítás, hulladékgazdálkodás rendjének megsértése három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett alakzata,
5	fenti bcs-k kísérlete és a Btk. által büntetendő előkészülete	fenti bcs-k kísérlete és a Btk. által büntetendő előkészülete	fenti bcs-k kísérlete és a Btk. által büntetendő előkészülete	fenti bcs-k kísérlete és a Btk. által büntetendő előkészülete	lenti bcs-k kísérlete és a Btk. által büntetendő előkészülete	fenti bcs-k kísérlete és a Btk. által büntetendő előkészülete
6						visszaélés minősített adattal cím alá tartozó bcs-k (nincs három éves alakzati követelmény)
7					Rtv. VII. fejelet szerint a kizárólagos hatáskörébe tartozó bcs-k (Be. 29. §)	ha a nyomozást az ügyész végzi, a Be. 201.§ (2) bek-ben meghatározott további bcs-k

* speciális szabályok között kifejezett felhatalmazás nincs, következtetés jogszabályelemzés alapján

Az NVSZ, a TEK és az Ügyészség TIGY-re vonatkozó speciális szabályai az általános Rtv. szabályokon alapulnak. Ennek megfelelően érdemes az elemzést az általános feladatokat ellátó rendőrség eszközalkalmazási lehetőségével kezdeni.

Az Rtv. általános szabályai a külső engedélyköteles eszközalkalmazást az öt év szabadságvesztéssel vagy annál súlyosabban büntetendő bűncselekmények mellett az üzletszerűen vagy bünszövetségben elkövetett, legalább három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények, további konkrét bűncselekmények három év szabadságvesztéssel fenyegetett alakzatai, és néhány egyéb bűncselekmény esetében engedik meg. Ugyancsak megengedi az Rtv. az eszközalkalmazást a fenti bűncselekmények kísérlete vagy büntetendő előkészülete esetében. A szűkebb bűncselekményi kör meghatározása fontos intézkedés az előreláthatósági követelmény szempontjából, a döntés ugyanis a törvényhozó által elvégzett szükségességi, arányossági vizsgálat eredménye. Ennek keretében a törvényhozó a fenti bűncselekmények esetében úgy találta, hogy azok annyira veszélyesek a társadalomra, hogy esetükben a külső engedélyköteles eszközökkel történő jogkorlátozás arányos az általuk elérhető eredménnyel. Továbbá, e bűncselekmények olyan rejtett, más módon nem felderíthető elemeket tartalmaznak, amelynek felderítéséhez ezen eszközök alkalmazása szükséges.

Az NVSZ-re vonatkozó Rtv. speciális rész a külső engedélyköteles eszközalkalmazásra vonatkozóan nem tartalmaz semmilyen eligazítást. Mint a 9.1. fejezetben láttuk, az NVSZ eszközalkalmazását az Rtv. általános szabályai az Rtv. 7/B.§, és a Hszt. határozzák meg. Az NVSZ ezért szigorúan csak a büntetőeljárás feladatai során, vagyis a hatáskörébe utalt, és a 293/2010 (XII.22) Korm. rendelet 6.§-ában megjelölt bűncselekmények körében folytathat titkos információgyűjtést. Ott is csak azon hatáskörébe tartozó „súlyos” bűncselekmények esetében, amelyek egyben beletartoznak a T/3. táblázat 3. oszlopában az általános rendőrség esetében felsorolt bűncselekményi körbe (Rtv. VII. fejezet). Az általános rendőrségi felhatalmazásnak megfelelően az NVSZ külső engedélyköteles eszközt alkalmazhat a fenti bűncselekmények kísérlete vagy büntetendő előkészülete esetében is. Az Rtv. 7/B.§ kifejezetten tiltja az NVSZ számára a külső engedélyköteles eszközök alkalmazását a megbízhatósági vizsgálat során, míg a Hszt. alapján a kifogástalan életvitel ellenőrzése esetén az NVSZ csak környezettanulmányt alkalmazhat.

A TEK esetében az Rtv. speciális szabálya a 9.1. fejezetben idézetteknek megfelelően egyrészt kimondja, hogy a TEK az Rtv. VII. fejezetben szabályozott módon, büntetőeljárás célból folytathat bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést. A hatáskörébe utalt bűncselekmények közül a terrorcselekmény természetesen a súlyos bűncselekményi kategóriába tartozik. Az úgynevezett „terrorcselekménnyel összefüggésben elkövetett bűncselekmények” közül – az NVSZ-hez hasonlóan – a TEK azok esetében folytathat bírói engedélyköteles eszközalkalmazást, amelyek egyben beletartoznak a T/3. táblázat 3. oszlopában felsorolt bűncselekményi körbe is. A TEK – a VII. fejezet alkalmazásának előírása miatt – külső engedélyköteles eszközt alkalmazhat a fenti bűncselekmények kísérlete vagy büntetendő előkészülete esetében is. Mint a 9.1. fejezetben láttuk, a TEK esetében jogszabály nem határozza meg a terrorcselekményekkel összefüggésben elkövetendő bűncselekmények körét, ami a TEK eszközalkalmazásának előreláthatóságát bizonytalanná teszi. A bírói engedélyköteles eszközalkalmazásnál ugyanakkor az Rtv. VII. fejezetének alkalmazási kötelezettsége bizonyos értelemben segít, hiszen az ilyen bűncselekmények körét a VII. fejezetben konkrétan felsorolt bűncselekményi tényállásokra szűkíti.

A NAV hatáskörébe utalt bűncselekmények körét a Be. 36.§ (2) bekezdése tartalmazza. A Be. jelenleg 29 Btk-tényállást sorol fel, a jövedéki bűncselekményektől, a csempészetten és a szerzői jogok megsértésén keresztül az adóbűncselekményekig és az azokkal kapcsolatban elkövetett járulékos (közokirat-hamisítás, magánokirat-hamisítás) bűncselekményekig. A külső engedélyköteles eszközöket azonban a NAV is csak a súlyos, vagy az üzletszerűen, vagy büntetőeljárásban elkövetett, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetében alkalmazhatja. Egyéb konkrét bűncselekményeket a Navtv. nem nevesít, de a felhatalmazás – az eddig bemutatott szervezetekhez hasonlóan – kiterjed a hatáskörébe utalt, fenti feltételeknek megfelelő bűncselekmények kísérletére vagy büntetendő előkészületére is.

Az ügyészség két funkciója szerint alkalmazhat titkos információgyűjtést. Az első eset, amikor nyomozó hatóságként jár el, egyébként más nyomozó hatóság hatáskörébe utalt ügyekben. Erre akkor kerülhet sor, ha a legfőbb ügyész bűncselekmény nyomozását bármely nyomozó hatóságtól az ügyészség hatáskörébe vonja, vagy ha az ügyész a nyomozás feletti felügyelet és az ügyészségi nyomozás keretében von magához egyes bűnügyeket a nyomozást folytató szervtől. Mivel ezen ügyekben már nyomozás folyik, fogalmilag kizárt a TIGY alkalmazása. Így az ügyészségnek az Ütv. alapján külső engedélyköteles eszközök alkalmazására csak a kizárólagos hatáskörébe tartozó, vagyis a Be. 29.§-ában meghatározott bűncselekmények esetében van lehetősége. Mivel az Ütv. is az Rtv. VII. fejezetét hívja fel

általános szabályként, a 29.§-ban meghatározott bűncselekmények közül külső engedélyköteles eszközök alkalmazására csak az Rtv. VII. fejezetében felsorolt bűncselekmények és azok kísérlete vagy büntetendő előkészülete esetében van lehetőség.

A nyomozás elrendelése után a nyomozó hatóságok és az ügyészség külső engedélyköteles eszközalkalmazását egységesen szabályozó Be. az Rtv. VII. fejezetében meghatározott általános esetköröket szinte teljes egészében másolja. Kivételként jelentkezik, hogy a visszaélés minősített adattal cím alá tartozó bűncselekményeket Be. külön nevesíti, így a TASZ során – a TIGY-gyel ellentétben – a bűncselekmények alapeseteiben is lehet külső engedélyköteles eszközöket alkalmazni, amikor a három év szabadságvesztéssel fenyegetettség nincs meg. Az eltérés indoka ismeretlen.

Emellett a TASZ során, ha az ügyészség nyomoz, további, a Be. 201.§ (2) bekezdésben konkrétan meghatározott bűncselekmények során is van helye külső engedélyköteles eszközalkalmazásnak. Az itt meghatározott esetek nagyjából fedik a kizárólagos ügyészi hatáskörbe tartozó, a Be. 29.§-ában meghatározott eseteket (lásd 7. pont), amelyekben az ügyészség a TIGY során alkalmazhat eszközöket. Itt tehát a szabályozás indoka, hogy az ügyészség a TASZ során is tudjon eszközöket alkalmazni olyan esetekben, amelyeknél azt a TIGY során is megtehetette. Mint ahogy azt korábban láttuk, a TIGY során a felsorolt bűncselekményekre vonatkoznak az Rtv. VII. fejezetben szereplő, a büntetési tételhez kötődő korlátok, ez azonban a TASZ során már nem így van. A TASZ során tehát az ügyészség a kizárólagos hatáskörébe utalt ügyekben szélesebb felhatalmazással bír, mint a TIGY során.

A 5. pontban szereplő kitétel, amely megengedi a titkos felderítést a felsorolt bűncselekmények kísérlete és előkészülete esetében, rendszertani szempontból kívánnivalót hagy maga után. Mind az Rtv., mind a Navtv. a felhatalmazást csak a külső engedélyköteles eszközalkalmazásra vonatkozó szabályokban adja meg. Mivel az Ütv. mind a belső engedélyköteles mind a külső engedélyköteles eszközök esetében az Rtv. VII. fejezetét hivatkozza meg, a helyzet az Ütv. esetében is azonos. Ezt szigorúan értelmezve arra a következtetésre lehetne jutni, hogy a kísérlet és az előkészület esetében csak a külső engedélyköteles eszközalkalmazás a megengedhető, a belső engedélyköteles pedig nem. Ez azonban ellentmondana a 10.1.3. fejezetben bemutatott fokozatosság és szükségesség elveinek. Érvelhetünk amellett, hogy a bűncselekmények megelőzése, felderítése, megszakítása, mint általános cél lefedi a bűncselekmények kísérlete és előkészületei elleni fellépést. Ugyanakkor rendszertani okok miatt a kérdést az ágazati törvényekben elegánsabb lenne a titkos felderítésre vonatkozó általános felhatalmazás között rendezni. A Be-ben ugyanez nem zavaró, hiszen a TASZ csak a külső engedélyköteles eszközök alkalmazását szabályozza.

9.2.2. A bűnüldözési célú külső engedélyköteles eszközalkalmazás konkrét céljai

Mint jeleztük, a külső engedélyköteles eszközök tekintetében az eszközalkalmazási lehetőségeket a magyar jog két módon is szűkíti. A szűkebben meghatározott bűncselekményi kör mellett az általános titkos felderítési felhatalmazáshoz képest szűkebbek azok a célok is, amelyek érdekében az eszközök alkalmazhatóak. A törvények a külső engedélyköteles eszközalkalmazás célját széttartóan szabályozzák. Ennek oka, hogy az egyes törvények már nem ismétlik meg a 9.1. fejezetben bemutatott általános eszközalkalmazási célokat, hanem azokat mintegy leszűkítik a „bűnüldözési cél”-ra és néhány egyéb, kifejezetten megfogalmazott célra. Más törvények inkább a felsorolást részesítik előnyben, és vannak olyanok is, amelyek a két megoldást ötvözik.

- Az Rtv. VII. fejezete szerint a külső engedélyköteles eszközöket bűnüldözési célból alkalmazhatja, valamint „a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatására”.
- Az NVSZ esetében törvényi előírás, hogy a megbízhatósági vizsgálatok és a kifogástalan életvitel ellenőrzése során nincs lehetősége külső engedélyköteles eszközalkalmazásra. Bár a speciális szabályok nem igazítanak el, a jogszabály-értelmezésből az következik, hogy e szervezet a hatáskörébe tartozó személyek, és azon belül a hatáskörébe tartozó bűncselekmények esetén bűnüldözési célból alkalmazhat külső engedélyköteles eszközöket.
- A TEK esetében egyrészt törvényi előírás, hogy külső engedélyköteles eszközöket a hatáskörébe utalt feladatok végzése során csak bűnüldözési céllal alkalmazhat. Másrészt, mint láttuk, a kvázi nemzetbiztonsági hatáskörben semmilyen korlát nem létezik, sem bűncselekményi kör, sem büntetési tétel.
- Az Ütv. részletes felsorolása szerint az eszközalkalmazás célja a bűncselekmények elkövetésének felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, az elkövető elfogása, tartózkodási helyének megállapítása, továbbá a bizonyítékok megszerzése lehet.
- Navtv. 63. § az Rtv-hez hasonlóan a bűnüldözési célt említi meg, továbbá a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatását.
- Végül a Be. szerint a TASZ során az eszközalkalmazási cél az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése lehet.

A törvények a bűnüldözési cél fogalmát vagy nem határozzák meg, vagy azokat nem lehet ütköztetni a korábban a T/3 táblázatban bemutatott általános eszközalkalmazási célokkal. Így az Rtv. a bűnüldözési célt a titkos információgyűjtésre vonatkozóan nem határozza meg, míg adatkezelési szempontból a 77.§-ban a bűnmegelőzési, felderítési, bűnüldözési feladatokat hívja a továbbiakban együtt bűnüldözési feladatként. A Navtv. 53.§ ettől eltérően azt mondja ki, hogy a NAV titkos információgyűjtést a bűnmegelőzési, bűnüldözési, felderítési és nyomozási (a továbbiakban: bűnüldözési) feladatai teljesítése érdekében használhat. Az Ütv. nem állapít meg definíciót, de még a szót sem említi, míg a Be., bár fontos szabályokat fűz a fogalomhoz pl. a titkos felderítéssel szerzett információk bizonyítékként való felhasználásának eseteit taglalva, nem tartalmaz definíciót. Ennek a hiánya különösen az Alkotmánybíróság 2/2007 (II. 24.) AB határozata fényében válik érzékeny kérdéssé, hiszen a határozat 3.1. pontjában az Alkotmánybíróság kifejezetten bírálta a „bűnüldözési cél” meghatározás következetlenségét, illetve hiányát.

A fentiek alapján az értekezés megkísérli bemutatni, hogy a „bűnüldözési cél” a 9.1. fejezetben a T/2. táblázatban bemutatott általános célok közül melyeket fed le. Az elemzés végeredményeként az alábbi táblázat rajzolódik ki.

T/4. A külső engedélyköteles eszközalkalmazás érdekében elfogadott célok

	NVSZ	TEK	Rendőrség	NAV	Ügyészség	Be.
1.	hatáskörébe tartozó szerveknél meghat. bcs-k megelőzése felderítése, megszakítása	terrorcselekmény vagy azzal összefüggésben elkövetett más bcs megelőzése, felderítése, megszakítása	bcs. elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása	hatáskörébe utalt bcs-k elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása	hatáskörébe utalt bcs-k elkövetésének felderítése, megszakítása	
2.		a fenti bcs-ket elkövető személyekkel, csoportokkal, szervezetekkel szembeni megelőzés, felderítés felszámolás;	az elkövető kilétének megállapítása, elfogása	az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, tartózkodási helyének megállapítása	az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, tartózkodási helyének megállapítása,	az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása
3.			bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatása	bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatása		???
4.			bizonyítékok megszerzése	bizonyítékok megszerzése	bizonyítékok megszerzése	bizonyítási eszköz felderítése
5.		kiemelten védett személyek védelme				
6.		kvázi nemzetbiztonsági feladatkör				

A rendőrség esetében a T/2. táblázatban megjelenő célok közül az értekezés „bűnüldözési cél”-ként fogadja el a (konkrét) bűncselekmények elkövetésének megelőzését, felderítését, megszakítását, az elkövető kilétének megállapítását, elfogását és a bizonyítékok megszerzését. E célok esetében is csak akkor van lehetőség az eszközök alkalmazására, ha azok a T/3. táblázatban szereplő bűncselekményekre (vagy kísérletére, büntetendő előkészületére) vonatkoznak.

Az Rtv. 69.§ (3) bekezdése emellett kifejezetten felhatalmazza a rendőrséget a külső engedélyköteles eszközök alkalmazására a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatása érdekében. Nyelvtani és szerkezeti értelmezés alapján e célból bármely bűncselekmény miatt körözött személy ellen lehetőség van eszközalkalmazásra, vagyis a büntetési tételhez fűződő korlátok nem érvényesülnek.

A T/2. táblázatban a 6. pontban nevesített cél, vagyis a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme során csak akkor lehet külső engedélyköteles eszközt alkalmazni, ha arra egyébként bűnüldözési célból kerül sor, vagyis a T/3. táblázatban felsorolt bűncselekmények gyanúja merül fel. Ebben az esetben ez beleolvad a T/4. táblázat 1. pontjában szereplő feladatkörbe.

A TEK esetében a speciális szabályok minden feladatra, de csak bűnüldözési célból engedélyezik a bírói engedélyköteles eszközalkalmazást. Ez annyit jelent, hogy a TEK a

terrorcselekmény mellett az ahhoz kapcsolódó egyéb bűncselekmények esetében csak a T/3. táblázatban szereplő bűncselekmények gyanúja esetén alkalmazhat külső engedélyköteles eszközt. Ugyanez igaz a fenti bűncselekményeket elkövető személyekkel, csoportokkal szembeni megelőzési, felderítési és felszámolási feladatokra. A kiemelten védett vezetők személyvédelmét a TEK esetében az értekezés elfogadja önálló bűnüldözési célként, amennyiben az eszközalkalmazásra csak akkor kerül sor, ha a védett személyek ellen elkövetni kívánt bűncselekmény beletartozik a T/3. táblázatban jelzett körbe. (A védett vezetőt támadó magatartások köre tágabb lehet, mint a terrorcselekmény, a speciális felhatalmazás nélkül azonban a TEK ezek ellen nem léphetne fel.)

A TEK „veszélyes személyek elfogása” feladatkörében a külső engedélyköteles eszközök használata a 9.1. fejezetben bemutatottak alapján kizártnak tűnik. A TEK esetében az általános rendőrségi célok között szereplő „bizonyítékok megszerzése” két okból is hiányzik a táblázatból. Egyrészt a TEK-re vonatkozó speciális szabályok nem említik, másrészt az általános rendőri bűnüldözési célok közül – nyomozóhatósági jogkör hiányában – közvetlenül nem átvehető. Önállóan, csak e célból eszközalkalmazás a TEK által nem kezdeményezhető, bizonyíték szerzésére csak járulékos elemként van lehetőség.

A kvázi nemzetbiztonsági jogkör esetében a TEK az Rtv. szerint alkalmazhat külső engedélyköteles eszközt, ennek keretei azonban nem állapíthatók meg. Mint a 9.1. fejezetben láttuk, a TEK ez esetben az igazságügyért felelős miniszterhez fordul engedélyezésért. Az igazságügyért felelős miniszter a kérelmet csak az Nbtv. szerint bírálhatja el, hiszen feladatait egyedül az a törvény szabályozza. A szélesebb nemzetbiztonsági eszközalkalmazási felhatalmazás azonban a „feladattal együtt” nem került át a rendőri szerv TEK-hez. Ez az alapvetően szűrő-kutató tevékenység az Rtv-ben értelmezhetetlen, mivel keretei az Nbtv-ben maradnak. Különösen azért tisztázhatatlan a felhatalmazás, mert a TEK egyébként a feladatkörében a legkisebb információmorzsára is megindíthatja felderítését, sőt a gyanú esetén már nem is dolgozhat tovább, hiszen ekkor a tevékenységet a nyomozó hatóság NNI veszi át. Mivel az Rtv. 7/E.§ (3) bekezdés szerinti kvázi nemzetbiztonsági hatáskörben a külső engedélyes eszközök alkalmazására vonatkozó Rtv-korlátok nem alkalmazhatóak, ez egyben eldönthetlenné teszi, hogy az ilyen típusú eszköz-alkalmazásra milyen törvényi feltételek mentén kerülhet sor. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a szöveg visszautal a TEK összes feladatkörére, vagyis nemcsak a terrorcselekményekre, hanem az azzal összefüggő bűncselekményekre, a kiemelten védett személyek védelmére, és a veszélyes bűnözők elfogására vonatkozó feladatokra is. Ettől teljesen tisztázatlanná válik, hogy a külső engedélyköteles titkos felderítést e körben a TEK mikor, ki ellen és miért alkalmazhatja. Ez a célt értelmezhetlenné, ezáltal az EJEB által megkövetelt előreláthatóságot lehetetlenné teszi.

Az alkalmazott megoldás ellentétes az Alkotmánybíróság 2/2007 (II. 24) sz. AB határozatban meghatározott követelményekkel is. Az Alkotmánybíróság a titkos felderítés különböző törvényekben megállapított céljait/feltételeit vizsgálva a fenti határozatban egyben maradéktalanul támaszkodott az EJEB esetjogára is. Az Alkotmánybíróság ennek eredményeképpen kiemelte, hogy „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket”. Ennek alapján az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta azt a szabályozást, amikor a titkos felderítés igénybevételének feltételeit körülíró „általános” felhatalmazás és az eszközök igénybevételére vonatkozó differenciálatlan szabályozás az alkalmazó szabad belátásától tette függővé az alkalmazást. Az Alkotmánybíróság szerint „az egymással sem céljaikat, sem fogalmi

rendszerüket tekintve össze nem egyeztethető szabályok tág teret adnak az önkényes jogértelmezésre.” A fentiek alapján a szabályozás valószínűleg nem állná ki az Alkotmánybíróság vizsgálatát.

Az NVSZ háromszoros korlátja szerint csak a hatáskörbe tartozó szerveknél és csak olyan, a hatáskörbe tartozó bűncselekmények felderítésére alkalmazhat külső engedélyköteles eszközt, amelyek egyben a T/3. táblázatban szereplő bűncselekményekkel kapcsolatosak. A kifogástalan életvitel ellenőrzése és a megbízhatósági vizsgálat végzése során az NVSZ a kógens szabályok alapján nem alkalmazhat külső engedélyköteles eszközöket.

A NAV esetében az Rtv-vel szinte szó szerint azonos szabályozás okán egyrészt az általános rendőrségi feladatokra vonatkozó megállapítások érvényesek. Ezt a megállapítást a NAV speciális bűnüldözési hatásköre árnyalja. Ennek megfelelően a 4. pontban szereplő, „a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatása” felhatalmazás nem minden bűncselekmény, hanem csak a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekmény esetében igaz. Emellett a T/2. táblázat 6. pontjában nevesített cél, vagyis a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme esetében a NAV külső engedélyes eszközalkalmazása is kizárt. A védelem során felmerülő gyanú esetén a NAV – a rendőrségtől eltérően, az általános bűnüldözési hatáskör hiányában – bűnüldözési célból, vagyis a T/3. táblázatban felsorolt bűncselekmények gyanúja esetén sem folytathat titkos információgyűjtést.

Az Ütv. a kizárólagosan az ügyészség hatáskörébe utalt bűncselekmények elkövetésének felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, az elkövető elfogása, tartózkodási helyének megállapítása, továbbá a bizonyítékok megszerzése érdekében ad lehetőséget a külső engedélyköteles eszközök alkalmazására. Ez teljesen megegyezik az általunk beazonosított klasszikus rendőrségi bűnüldözési feladatokkal, amelyet az Rtv. azonban nem sorol fel kifejezetten.

A nyomozó hatóság és az ügyészség által a nyomozás elrendelése után végzett titkos adatszerzést a Be. szerint az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása és bizonyítási eszköz felderítése érdekében lehet alkalmazni. A felsorolásból ok nélkül hiányzik a bűncselekmény elkövetésének megelőzése, elkövetésének felderítése és megszakítása kitétel. Ezek a célok ugyanis a nyomozás elrendelése után is relevanciával bírhatnak, különösen azon súlyos bűncselekmények esetében, amelyeknek előkészületét is büntetni rendeli a törvény, illetve a folytatólagosan elkövetett, valamint az állapot-bűncselekmények esetében is.

Az egyes szervezetek számára felsorolt, egymásnak megfeleltethető céljainak törvényi szövegezését összehasonlítva, vagyis a táblázat egyes sorait elemezve az alábbi különbségek érdemelnek említést:

A 2. pontban a TEK sajátos speciális feladata miatt némileg eltérő szövegezés indokolt lehet. A további négy szervezet esetében összhangot lehetne várni. Ehhez képest az elkövető kilétének megállapítása mellett az elfogási célt a Navtv. és a Be. nem tartalmazza, míg a tartózkodási hely megállapítás éppen a rendőrségi általános szabályozásból hiányzik. Bár az egyes részcélok részben átfedik, részben feltételezik egymást, az egységesítés egyszerűbb megoldásnak tűnik.

Szembeötlő, hogy a 3. pontban bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy elleni külső engedélyköteles eszközalkalmazásra a Be. nem ad felhatalmazást. Mivel a gyanúsított körözésére a nyomozás elrendelése után kerül sor, erre a TASZ során is lehetőséget kellene adni.

A 4. pontban az ágazati törvényekben szereplő „bizonyítékok megszerzése” és a Be-ben szereplő „bizonyítási eszköz felderítése” közötti különbségtétel nyelvtani, tudományos szempontból esetleg kifogásolható, de a gyakorlatban nem jelent különbséget.

Rendszertani szempontból érdemes felhívni a figyelmet egy, a szakirodalomban (pl. Finszter Géza,¹⁶⁷ Bejczy Alexa¹⁶⁸) részletesen tárgyalt, de a jogalkotás által még „fel nem fedezett” ellentmondásra. Eszerint az ágazati törvényekben szereplő legtöbb TIGY-cél (az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, a bizonyítékok megszerzése) a „gyanú” megléte nélkül nem elképzelhető. Ha viszont már létezik a bűncselekmény egyszerű gyanúja, ebben az esetben a Be. szerint nyomozás elrendelésére van szükség, ami a TASZ szabályainak alkalmazását követelné meg. Az ellentmondásra a legjobb példa, amikor maga a törvény ad felhatalmazást TIGY-re a bűncselekmény gyanúja¹⁶⁹ miatt körözött személy felkutatása érdekében. Nagyon nehezen képzelhető el, hogy a bűncselekménnyel gyanúsított személy körözésére nyomozás korábbi elrendelése nélkül kerülne sor. Ekkor pedig a tevékenység szabályozása a Be-be tartozik.

Mivel a Be. megszüntette a „megalapozott gyanú” szükségességét a nyomozás elrendeléséhez, ez a TIGY és TASZ rendszerének elhatárolását is megnehezítette. Az a korábban alkalmazott határvonal, amely szerint – kis egyszerűsítéssel – a TIGY a gyanú megalapozott gyanúvá érlelése során használható, majd utána a nyomozás elrendelése és a TASZ következik, mára már nem értelmezhető. Erre a jogalkotó nem volt figyelemmel, vagyis az általa megszüntetett elhatárolási metódust nem váltotta fel újabb szabályozással. A szabályok hiánya a hatóságok mérlegelési jogkörét bővíti, amelynek túlzott szélesítése ugyancsak eredményezheti a jogkorlátozás jogellenességét, illetve a megszerzett információk büntetőeljárásban való felhasználásának ellehetetlenülését.¹⁷⁰

9.3. A titkos felderítés céljai a nemzetbiztonsági területen

A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az Nbtv. egyszerűen visszautal a szolgálatok Nbtv. 4-9.§-ában taxatív módon meghatározott feladataira és kijelenti, hogy mindezen feladatok érdekében a szolgálatok titokban információt gyűjthetnek. Ez alól ugyanakkor vannak kivételek is. Az IH például nem alkalmazhat titkos információgyűjtést a rejtjeltevékenységgel, az NBSZ pedig a biztonsági okmányokkal kapcsolatos hatósági, valamint a szakértői, igazságügyi szakértői feladatok ellátása során. További korlátozás, hogy az NBSZ – mint szolgáltató szervezet – saját kezdeményezésre az eszközöket csak a hatáskörébe tartozó nemzetbiztonsági ellenőrzések lefolytatása és objektumainak védelme érdekében használhatja.

¹⁶⁷ FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: BÓCZ Endre (szerk.): Kriminalisztika 1-2. Budapest, BM Kiadó, 2004, 988. o.

¹⁶⁸ BEJ CZI Alexa: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hazai szabályozásának útvesztőjében. Belügyi Szemle 2010/11, 50. o.

¹⁶⁹ Kiemelés a szerzőtől.

¹⁷⁰ FINSZTER Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. Fundamentum 1997/2, 114. o.

A közelmúltbeli döntések közül a 2008-as Liberty and Others-ügyben az EJEB túlzottan tágan értelmezte azt az 1985-ös brit ICA törvényt¹⁷¹, amelyek az Egyesült Királyságba érkező és onnan kimenő telefonhívások lehallgatását általános jelleggel lehetővé tették nemzetbiztonsági és bűnüldözési, valamint nemzetgazdasági érdekből. Ez esetben az EJEB nemcsak az előreláthatóság hiányában, hanem a mérlegelési jogkör korlátlanosságában látta a legnagyobb problémát (lásd: 10.1. fejezet). Az EJEB ugyanakkor 2006-ban¹⁷² helyben hagyta a német G10 törvény¹⁷³ azon részeit, amely engedélyezte a nemzetközi telefonforgalom lehallgatását a stratégiai monitoring keretén belül. Ennek oka, hogy a G10 törvény teljesítette a minimumkövetelményeket egyrészt a súlyos bűncselekmények, mint például Németország elleni fegyveres támadás vagy terrorcselekmények, felsorolásával, valamint a személyekre vonatkozóan is tartalmazott szabályokat, amikor egyes bűncselekménnyel kapcsolatos kulcsszavakat használókra szűkítette az alkalmazást. Csendben jegyezzük meg, a Bíróság az alapvetően szűrő-kutató jellegű tevékenység és potenciálisan tömegeket érintő jogkorlátozás esetében meglehetősen visszafogott garanciákat tartalmazó nemzeti szabályozást fogadott el adekvátként.

Hasonlóképpen legújabban, 2010-ben a kommunikációellenőrzést szabályozó, az ICA törvényt felváltó brit RIPA törvény vizsgálata során az EJEB a Kennedy v. United Kingdom ügyben ismételten megerősítette, hogy a nemzetbiztonság, mint indok, megfelelően tiszta fogalom az előreláthatóság szempontjából¹⁷⁴. Az EJEB tudomásul vette, hogy a nemzetbiztonság fogalmát a RIPA nem tartalmazza, ezért az csak a Kommunikációellenőrzési Biztos 1986-os jelentésében ismerhető meg. Ezek szerint a nemzetbiztonsági érdek „olyan tevékenységek ellenőrzésére ad módot, amelyek veszélyeztetik az állam biztonságát vagy jólétét, és amelyeknek szándéka a parlamentáris demokrácia politikai, gazdasági vagy erőszakos úton történő megdöntése.” A magyar Nbtv. ehhez képest meghatározza a nemzetbiztonsági érdek fogalmát, emellett az egyes szolgálatok esetében a fentieknél jóval pontosabb célmeghatározást tartalmaz.

Az Nbtv. nem tesz különbséget a külső és belső engedélyköteles eszközök alkalmazási lehetőségei és céljai között, vagyis a külső engedélyköteles eszközöknél nem található az ágazati törvényekben és a Be-ben szabályozott, két módon is szűkített esetkör. Ez részben annak is köszönhető, hogy a szolgálatok esetében sem a bűnüldözési cél, sem a bűncselekmény alapú szűkítés nem értelmezhető, hiszen a tevékenységük elsősorban nem bűncselekmények felderítésére irányul. A nemzetbiztonsági szolgálatok minden, az Nbtv. 4-9.§-ában felsorolt feladat végrehajtása esetén élhetnek a külső engedélyköteles eszközökkel. Az eszközök alkalmazását ugyanakkor a későbbiekben bemutatásra kerülő, az Rtv-nél jóval szigorúbb anyagi szabályok korlátozzák.

9.4. A célok korlátozása a személyi körön keresztül

A 8.2.4. fejezetben említett előreláthatósági minimumkövetelmények egyike, hogy törvényben kell meghatározni azon személyek körét, akikkel szemben titkos felderítést lehet alkalmazni. A magyar jog elsősorban a bűncselekményekre, illetve a speciális bűnüldözési és nemzetbiztonsági feladatokra koncentrál, amelyek titkos felderítésre alapot adhatnak. A személyek körét értelemszerűen a bűncselekmények elkövetésével gyanúsítható, vagy a

¹⁷¹ Interception of Communications Act (A kommunikáció-ellenőrzésről szóló törvény) 1985.

¹⁷² Weber and Saravia 103-116.§

¹⁷³ Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 1968; szabad fordításban A levél- és hírközlési titkok korlátozásáról szóló törvény.

¹⁷⁴ Kennedy v. United Kingdom, Application no. 26839/05, 159.§

nemzetbiztonsági érdekeket sértő személyek adják. A törvények emellett egy-egy speciális esetben meghatároznak személyi kört is. Ilyen pl. a bűncselekmény miatt körözött személy felkutatása érdekében kapott hatáskör.

A Be. 202.§-a – a többi törvénytől eltérően – részletes előírást alkalmaz az érintett személyi körre vonatkozóan is. Ezek szerint titkos adatszerzést elsősorban a gyanúsítottal, illetve azzal a személlyel szemben lehet alkalmazni, aki a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható. Titkos adatszerzés mással szemben akkor alkalmazható, ha a fent megjelölt személlyel való bűnös kapcsolattartása feltehető. Emellett a Be. a 202.§-ban – a többi törvénytől eltérően – szűkíti az eszközalkalmazással érintett személyek körét is.

Ezek szerint az ügyben védőként eljáró ügyvéd magánlakásában és irodájában, illetőleg kommunikációjára vonatkozóan csak akkor végezhető titkos adatszerzés, ha az ügyvéddel szemben a terhelt ellen folyamatban lévő ügygel összefüggő bűncselekmény megalapozott gyanúja merült fel. Kizárólag ugyanebben az esetben folytatható TASZ a rendőrségi fogdában, illetőleg a büntetés-végrehajtási intézetben levő ügyvédi beszélő helyiségben.

A szabály a büntetőeljárás során a megfelelő védelemhez való jogot kívánja biztosítani, amely valóban védendő alkotmányos alapjog.¹⁷⁵ Véleményünk szerint jobb lett volna a kérdést a konkrét terhelt-ügyvéd kommunikáció védelmével megoldani és nem az ügyvéd elleni titkos felderítést általános érvennyel tiltani. Az ügyvédet ugyanis jogszerűen le lehet hallgatni pl. TIGY során más, általa a védő-terhelt viszonytól függetlenül elkövetett bűncselekmények miatt is. A két szabályozás között jelenlegi formájában ellentmondás feszül.

A témában az EJEB-nek is létezik esetjoga, amely egy svájci ügyvéd lehallgatásával kapcsolatos. A Kopp-ügyben vizsgált svájci törvény a jelenlegi magyar szabályozáshoz hasonló volt. A svájci szövetségi büntetőeljárás törvény¹⁷⁶ (FCPA törvény) ugyancsak tiltotta az ügyvédek lehallgatását, mivel őket foglalkozásuk keretében szerzett információk tekintetében megtagadhatják a tanúvallomást. Az ügyvédet lehallgatták, de Svájc arra hivatkozott, hogy nem az ügyvédi munkájával kapcsolatban. Az EJEB ugyanakkor kifejtette, hogy a svájci jog nem tartalmazott megfelelő szabályozást arra vonatkozóan, ami alapján az ügyvéd szakmai tevékenységére vonatkozó beszélgetéseket és az egyéb beszélgetéseket leválogatták volna, továbbá ez a hatáskör – minden külső kontrol nélkül – a hatóságok kezében maradt.¹⁷⁷ Csendben tesszük hozzá, ilyen szabályokat a magyar jog sem tartalmaz.

A különböző államok a terhelt-ügyvéd viszonyt általában privilegizálják, a megoldások azonban eltérnek egymástól. Nagy-Britanniában az ügyvédek lehallgatását a törvény nem tiltja, de további feltételekhez köti, egyben előírja a Kommunikáció-ellenőrzési Biztos kötelező értesítését, valamint megalkotja az információk leválogatására vonatkozó szabályokat. Ez utóbbi során a védelem jogához fűződő információk védelmet élveznek, azok kezelése, felhasználása tilos. A megoldás jóval közelebb áll az EJEB által a Kopp-ügyben meghatározott követelményekhez, mint a magyar szabályozás.

Ugyancsak a terhelt jogainak védelme érdekében az ügyvédre vonatkozó korlátozásokat akarja a Be. alkalmazni más személyekre is. Ennek megfelelően a 81.§ (1) bekezdés a) pontjára és a 82.§ (1) bekezdésére történő visszautalással kimondja, hogy a lelkésszel, a

¹⁷⁵ FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: Új magyar büntetőeljárás. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2004, 433. o.

¹⁷⁶ Federal Criminal Procedure Act, Szövetségi Büntetőeljárás Törvény 77.§

¹⁷⁷ Kopp v. Switzerland, 72-75.§

terhelt hozzátartozójával és azzal szemben, aki foglalkozásánál fogva titoktartásra köteles, valamint azzal szemben, aki magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná csak akkor végezhető titkos adatszerzés, ha vele szemben a terhelt ellen folyamatban lévő ügyel összefüggő bűncselekmény megalapozott gyanúja merült fel.

Az első látásra indokoltnak tűnő szabály komoly értelmezési kérdéseket vet fel. Az alapprobléma, hogy a rendelkezés a tanúkihallgatás, vagyis egy nyílt nyomozati eljárási cselekmény korlátait próbálja kiterjeszteni a titkos adatszerzésre, vagyis egy olyan eljárásra, amelyre – eleve a nyílt eljárások helyett – pont azért kerül sor, mert a nyílt eljárástól nem várható eredmény.

A szabályozás alkalmazása során nehezen értelmezhető, hogy pl. egy magánlakás helyiséglehallgatása során a hozzátartozó jelenléte okoz-e akadályt, illetve a korlátozásnak mi a gyakorlati értelme. A Be. 202.§ (2) bekezdés szerint ugyanis nem akadály, ha a TASZ más személyt elkerülhetetlenül érint, ugyanakkor a hozzátartozó a fenti tiltás miatt csak akkor lehetne lehallgatható, ha az ügyben ő is gyanúsítható. Vagyis a tiltás a hozzátartozót csak az önálló, „saját jogon” történő lehallgatás ellen védi. Ez ellen viszont már az alapvető szabályok is védik, hiszen a lehallgatáshoz vagy azt kell valószínűsíteni, hogy súlyos bűncselekményt követett el, vagy pedig hogy bűnös kapcsolatban áll egy másik lehallgatott rokonnal. Hasonlóképpen, ha egy orvos titoktartásra köteles, akkor a foglalkozásával kapcsolatban hozzá került információkra vonatkozóan köteles arra, ha viszont felmerült bűnös kapcsolata a célszeméllyel, akkor eleve mindegy, hogy mi a státusza, foglalkozása, vagyis a kivétel semmit sem ér. Végképp értelmezhetetlen az arra a személyre vonatkozó fenti korlátozás, aki „magát vagy hozzátartozóját bűncselekménnyel vádolná”. A jogszabályszöveg, ha a jogszabályhelyre való utalást kiváltjuk a jogszabályhely tényleges szövegével, így szólna:

„Azzal szemben, aki magát vagy hozzátartozóját bűncselekménnyel vádolná, csak akkor alkalmazható titkos adatszerzés, ha vele szemben a terhelt ellen folyamatban lévő ügyel összefüggő bűncselekmény megalapozott gyanúja merül fel.”

Egyrészt a titkos adatszerzés elrendelésének feltétele, hogy valaki bűncselekménnyel gyanúsítható legyen, vagy e személyekkel tartson fenn bűnös kapcsolatot. Így tehát a mondat második fele semmilyen védelmi elemet, vagy újabb feltételt nem tartalmaz, hiszen enélkül már az alapfeltételek hiánya miatt sem lehetne elrendelni a titkos adatszerzést. Az értelmezési problémát itt is az okozza, hogy a nyílt eljárásra és azon belül az önvádra, vagy rokon vádolására vonatkozó tanúzási korlátot valamilyen módon a titkos adatszerzés során akarja alkalmazni. Márpedig a titkos adatszerzés célja éppen az, hogy olyan terhelő információk kerüljenek begyűjtésre, amellyel a célszemély magát, vagy más, beleértve a hozzátartozót „vádolja meg” a bűncselekmények elkövetésével. Sőt, ha ez nem valószínűsíthető (alkalmassági követelmény) abban az esetben a TASZ nem is kezdeményezhető.

9.5. Következtetések és javaslatok

A bűnüldözési célú eszközalkalmazás céljait a magyar jog alapvetően összehangolt módon és részletesen tartalmazza. A célok esetében az eltérések jelentős része az egyes szervezetek eltérő jellegéből, eltérő feladataiból logikusan következik. Egyes esetekben az Rtv-n belüli következetlenség és az ágazati törvények közötti különbségek bizonytalanságot okoznak és az előreláthatósági követelményt sérthetik. A TEK esetében a célok megfogalmazása nem felel meg a normavilágosság követelményének, ami veszélyt jelenthet az Alkotmánybíróság, illetve

az EJEB felülvizsgálata esetén. Az előreláthatósági követelmény érvényesítése érdekében a következő intézkedések lehetnek indokoltak:

- Az egységesítés érdekében az általános rendőrségi célok (Rtv. 63.§ (1) bek.) között a többi nyomozó hatóság mintájára érdemes feltüntetni az elkövető tartózkodási helyének megállapítására vonatkozó célt. Ezt a lépést érdemes az Rtv. külső engedélyköteles szabályait tartalmazó Rtv. 69.§ (3) bekezdésben a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy esetében is megtenni.
- Az általános rendőrségi célok között – a TEK korlátozott személyi hatásköre miatt – indokolt lehet továbbá megjeleníteni a védett vezetők személyvédelmére vonatkozó célt.
- Pontatlan szövegezés miatt nem eldönthető, hogy a TEK a terrorcselekmények mellett mely kapcsolódó bűncselekmények esetében kapott felhatalmazást titkos felderítésre.
- A TEK nyomozóhatósági jogkörének hiánya nem teljesen egyeztethető össze a terrorcselekményeket elkövető személyek, szervezetek felszámolásának érdekében folytatott titkos felderítéssel. Ezért és a korábban a 6.1.2. és 6.2. fejezetekben jelzettek miatt a TEK számára indokolt lenne a nyomozóhatósági jogkör megadása. Ebben az esetben a bizonyítékok megszerzése a TEK céljai között is feltüntetésre kerülhetne. Ez vonatkozik mind a belső, mind a külső engedélyköteles eszközalkalmazásra.
- A veszélyes bűnözők elfogása esetén egy kategóriában fogalmilag kizárt a titkos felderítés, míg két kategóriában várhatóan az elfogáshoz a TEK-től segítséget kérő bűnüldöző szervek végzik azt. Ezért a TEK esetében a titkos felderítési cél törlése indokolt lehet.
- A TEK kvázi nemzetbiztonsági feladatkörében történő eszközalkalmazása alkotmányos és előreláthatósági követelmények szempontjából is kifogásolható, eltörlése, vagy pontosítása javasolt. Az eszközalkalmazási célt csak abban az esetben lehet fenntartani, ha az alkalmazási és a miniszteri engedélyezési szabályokat az Rtv. részletesen tartalmazza. Ennek során világossá kell tenni, hogy a felhatalmazás csak a terrorellenes tevékenységre vonatkozik és a pontatlan, jelenleg leginkább a védett személyek ellenőrzésére utaló célmeghatározást is pontosítani kell.
- Az NVSZ esetében érdemes lenne a speciális szabályokat – a TEK mintájára – teljessé tenni és a megbízhatósági vizsgálatra vonatkozó szabályok mellett a többi célt és eszközalkalmazási szabályt is feltüntetni. Az, hogy az eszközalkalmazást egyes esetekben a konkrét és taxatív speciális szabályok helyett jogszabály-értelmezéssel kell levezetni, nem segíti az előreláthatósági követelmény teljesülését. Ennek megfelelően indokolt a 7/B.§-ban a költségvetési szervek belső bűnmegelőzési bűnfelderítési ellenőrzését – az általános rendőrségi célok helyett – itt megjeleníteni. Hasonlóképpen, a kifogástalan életvitel ellenőrzésére vonatkozó speciális felhatalmazást indokolt a Hszt-ből az Rtv-be emelni. Ugyancsak indokolt kiegészíteni a speciális szabályokat az NVSZ külső engedélyköteles eszközalkalmazásra vonatkozó felhatalmazással, amely csak a bűnüldözési cél esetében, konkrét, az Rtv. VII. fejezete szerinti bűncselekmények esetében értelmezhető.
- A NAV esetében a titkos információgyűjtésre a körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása céljából az általános szabályok között is (Navtv. 51.§ (1) bek.) felhatalmazást kell adni. Így az összhangba hozható lenne azzal a szabályozással, amely ugyanezen célból a külső engedélyköteles eszközök alkalmazását kifejezetten megengedi. A változtatás megszüntetné azt a – szükségesség és fokozatosság elvét sértő – értelmezési lehetőséget, amely szerint e célra a NAV csak külső engedélyköteles eszközt alkalmazhat.
- A külső engedélyköteles eszközalkalmazás szabályozása esetében a Navtv-ben és az Rtv-ben a megengedett célok tételes felsorolására lenne szükség a bűnüldözési cél generális

említése helyett, Ennek fogalma ugyanis – az Alkotmánybíróság vonatkozó kritikája ellenére – továbbra sem tisztázott.

- A TIGY és a TASZ során meghatározott bűncselekményi körben érdemi különbség, hogy a visszaélés minősített adattal cím alá tartozó bűncselekmények esetében a TASZ korlátozás nélkül megengedi a külső engedélyköteles titkos információgyűjtést, míg a TIGY hároméves büntetési tételhez köti. A különbségtétel oka nem érzékelhető, ezért megszüntetése javasolt.
- Hasonlóképpen kérdéses, hogy az ügyészség a kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyekben miért kap szélesebb hatáskört az eszközalkalmazásra a TASZ során, mint a TIGY során. A TASZ során ugyanis az ügyészséget már nem kötik az Rtv. VII. fejezetében meghatározott, a büntetési tételek szerinti korlátozások. Ilyen különbségtételre a TIGY és TASZ folytatására egyaránt jogosult egyéb szervezetek esetében nincs példa, ezért átgondolása javasolt.
- Rendszertani szempontból ugyancsak indokolt lehet a felsorolt bűncselekmények kísérlete és büntetendő előkészülete esetében a felhatalmazást az Rtv. és a Navtv. külső engedélyköteles eszközalkalmazást szabályozó szakaszaiból (Rtv. 69.§, illetve Navtv. 63.§) az általános szabályokat tartalmazó szakaszokba (Rtv. 63.§, illetve Navtv. 51.§) is átemelni. Ez egyértelműsítene, hogy ilyen esetekben nemcsak külső engedélyköteles eszközök alkalmazására van lehetőség, hanem belső engedélykötelesekre is.
- A külső engedélyköteles eszközök esetében a „bűnüldözési cél” elemeinek részletes, taxatív és összehangolt módon történő felsorolása mind a jogbiztonság, mind az előreláthatóság érdekében elengedhetetlen, ezt az Alkotmánybíróság vonatkozó döntése is indokolja.
- Rendszertani szempontból a legfontosabb kérdés, hogy a legtöbb TIGY-cél esetében a titkos információgyűjtés a „gyanú” megléte nélkül nem elképzelhető. Ha viszont már létezik bűncselekmény egyszerű gyanúja, ebben az esetben az új Be. szerint nyomozás elrendelésére van szükség, ami a TASZ szabályainak alkalmazását követelné meg. E tekintetben a bűnüldözési célrendszer teljes felülvizsgálata szükséges, ami járhat a gyanú/megalapozott gyanú helyett új, egyértelmű határvonal megállapításával, egyes felderítési célok TASZ-ba való átemelésével, vagy a teljes bűnüldözési célú eszközalkalmazás Be-ben történő szabályozásával. Minden megoldás esetében figyelemmel kell lenni azon esetekre, amikor az eszközöket nem nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező bűnüldöző szervek (TEK, NVSZ) használják. Ezek esetében a rossz elhatárolás a szervezetek titkos információgyűjtését könnyen ellehetetlenítheti.
- Az előző javaslattal összefüggő probléma, hogy a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy elleni külső engedélyköteles eszközalkalmazásra felhatalmazást csak az Rtv. és az Navtv. tartalmaz, miközben erre a Be-ben, a TASZ során is lehetőséget kellene adni.
- Az előzően bemutatott okok miatt a Be-ben meghatározott célokat indokolt kiegészíteni „a bűncselekmény elkövetésének megelőzése, elkövetésének felderítése és megszakítása” kitéttel. Ezek a célok ugyanis a nyomozás elrendelése után is relevanciával bírhatnak, kihagyásukra nincs értelmes magyarázat.

A magyar törvények – elsősorban indirekt módon, a felderítési célok taxatív felsorolásával – alapvetően megfelelően meghatározzák a titkos felderítéssel érintett személyek körét is, ezért – e tekintetben – jogsértés az EJEB részéről nem állapítható meg. A Be-ben meghatározott, személyi kört érintő korlátozások egy része – elképzelt céljával ellentétben – nem segíti a jogszerűség érvényesülését. A korlátozások jobb esetben feleslegesek, rosszabb esetben értelemzavaróak és rontják az EJEB által előreláthatósági követelményt, illetve az AB által meghatározott normavilágossági alapelveket. Ezért felülvizsgálatuk mindenképpen indokolt.

X. A JOGKORLÁTOZÁS MINŐSÉGI KÖVETELMÉNYEI

Az Alkotmánybíróság és az EJEB döntéseiben tovább pontosította azokat a követelményeket, amelyeknek az alapjogi korlátozásoknak, és ezen belül a titkos felderítésnek meg kell felelniük. A következőkben ezek áttekintésére kerül sor. A jogszerűség tekintetében az elsődleges kérdés, hogy milyen a hatóságok mérlegelési joga az alkalmazás elrendelése és engedélyezése során, hogyan hajtják végre a titkos felderítést. További kérdés, hogy az elrendelés és a végrehajtás során és után, valamint az így szerzett adatok kezelése tekintetében milyen ellenőrző mechanizmusok érvényesíthetőek. Ennek megfelelően a jogszerűségi követelmény vizsgálata elsősorban az elrendelés és alkalmazás „hogyanjára” kérdez. A követelmény tartalmában visszautal a Római Egyezmény 8. cikkének egy újabb, eddig még nem tárgyalt elemére, amely szerint a jogkorlátozásnak „egy demokratikus országban szükségesnek” kell lennie.

10.1. A mérlegelési jogkör

A jogszerűség az EJEB szerint megköveteli, hogy az eszközöket alkalmazó hatóságoknak – beleértve az esetleges külső engedélyezőket is – ne legyen korlátlan mérlegelési joguk. Ezért a jogszabályoknak pontosan meg kell határozniuk a hatóságok mérlegelési jogának kereteit. Az 1985-ös brit ICA törvény esetében a mérlegelési jogkör jogsértően széles voltát állapította meg például a Liberty and Others ügyben az EJEB. A Bíróság szerint az ICA törvény sem az alkalmazás hatályát, sem annak módját nem határozta meg világosan, így túl nagy szabadságot adott az engedélyező külügyminiszter számára, aki ezt ki is használta. Így a külügyminiszter konkrét engedélyeiben pl. „minden kereskedelmi tengeralatti kommunikációs kábel” szerepelt, célként pedig nem a konkrét ügyre vonatkozó elemek, hanem olyan általános célok jelentek meg, „mint nemzetbiztonság, súlyos bűncselekmények, gazdaságbiztonság”.

A magyar szabályozás szempontjából jóval fontosabb, miszerint a Malone-ügyben¹⁷⁸ az EJEB azt emelte ki, hogy a sok helyen (több törvényben és az esetjogban) szabályozott telefonlehallgatási szabályok egymástól különböző értelmezésre adtak lehetőséget az alkalmazással kapcsolatos mérlegelési jogkör tekintetében. Ezért a Bíróság a jogszerűségi kritériumon keresztül megállapította a jogsértést. Hozzá kell tenni, hogy ez a döntés az 1977-ben létezett brit szabályozásra vonatkozott.

Magyarországon az Alkotmánybíróság információs önrendelkezési jogra¹⁷⁹ és az alapjogokra általában¹⁸⁰ vonatkozó határozatai már a korai 1990-es években meghatározták, hogy mikor tekinthető alkotmányosnak az alapjogok korlátozása. Ennek során az Alkotmánybíróság a mérlegelési jogkör során figyelembeveendő tartalmi elemeket is felsorolta. Eszerint a jogkorlátozás akkor alkotmányos, ha:

- arra egy másik alapjog, vagy szabadság védelme érdekében kerül sor (célhoz kötöttség),
- csak ha a korlátozás elkerülhetetlenül szükséges (szükségesség),
- az alkalmazni kívánt eszköz a cél elérésére alkalmas (alkalmasság),
- az adott cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt alkalmazza (fokozatosság),
- az elérni kívánt céllal a jogkorlátozás arányos (arányosság).

¹⁷⁸ Malone v. the United Kingdom, Application no. 8691/79, 37-56.§ és 69-79.§

¹⁷⁹ 20/1990 (X. 4.), 15/1991. (VI. 13), 46/1995 (VI.30) AB határozatok.

¹⁸⁰ 30/1992 (V. 26.) AB határozat.

Így az értekezés a következőkben ezek áttekintésén keresztül elemzi a magyar jogi keretrendszert.

10.1.1. Célhoz kötöttség és szükségesség

A célhoz kötöttségi követelmény tekintetében az EJEB által hangsúlyozott előreláthatósági követelményt bemutató IX. fejezetben részletes és nagyrészt koherens szabályozást ismerhettünk meg.

A szükségességi követelmény tekintetében az ágazati törvények eltérő szabályozást tartalmaznak. Az Nbtv. szigorú követelményt támaszt, amely szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a titkos felderítés eszközeit csak akkor használhatják, ha a törvényben meghatározott feladataik ellátásához szükséges adatok „más módon nem szerezhetők meg.”

A szükségességi követelményre vonatkozóan az Rtv. és a Navtv. és az Ütv. semmilyen szabályt nem tartalmaz. A rendőrség esetében a szükségességi követelmény az Rtv. hatályba lépésével, 1994-ben szűnt meg. A rendőrség eszközalkalmazását korábban szabályozó 1990. évi X. törvény ugyanis még tartalmazta ezt a kötelezettséget. Mivel a Navtv. a korábbi Rtv. alapján jött létre, szükségességi követelményt valószínűleg ezért nem találhatunk. Mivel az Ütv. az Rtv-re visszautaló szabályozást alkalmaz, a szükségességi követelmény az ügyészség esetében sem kerül törvényi szintű megjelenítésre.

A Be. a TASZ során ugyanakkor visszahozza a szükségességi követelményt. Eszerint titkos adatszerzésnek a törvényben meghatározott esetekben is csak akkor van helye, ha megalapozottan feltehető, hogy más módon a bizonyíték beszerzése kilátástalan, vagy aránytalanul nagy nehézséggel járna, és a titkos adatszerzéssel a bizonyíték beszerzése valószínűsíthető. A Be. szerint továbbá a külső engedélyköteles eszköz engedélyezését megalapozó indítványban kötelező feltüntetni a „titkos adatszerzés elkerülhetetlen alkalmazását indokoló körülményeket” is.

Az Nbtv. szűkszavú szabályozása, amely a „más módon nem megszerzhető” követelményt állítja, ugyancsak megenged némi mérlegelést. Eszerint a követelmény nem a beszerzés teljes lehetetlenségét jelenti, hanem figyelembe veszi, ha az információk megszerzésére más ésszerű megoldás nem létezik.¹⁸¹ A Be. „alaposan feltehető, hogy a megszerzés kilátástalan” követelménye az Nbtv-nél lényegében csak kissé enyhébb mérlegelést követel meg, míg az „aránytalanul nagy nehézség”-re hivatkozás már bizonyos könnyítést jelent. A szabály az EJEB esetjoga szempontjából korrektnek tekinthető, az Alkotmánybíróság viszont ezt a mérlegelési jogkört is szélesnek minősítette, anélkül azonban, hogy alkotmányellenességét kimondta volna.¹⁸² Ugyanakkor, ha a fenti „elkerülhetetlen alkalmazás”-ra vonatkozó kitélt is a vizsgálat tárgyává tesszük, az alkalmazási teszt a két törvényben egyformán szigorúnak tekinthető. Azt azonban látni kell, hogy a Be-ben meghatározott követelmény a bűnüldözési célú eszközalkalmazáson belül csak a külső engedélyköteles eszközalkalmazásra és csak a nyomozás utáni időszakra vonatkozik. Az Nbtv-szabály pedig minden nemzetbiztonsági célú eszköz alkalmazására érvényes, beleértve a belső engedélyköteleseket is.

A bűnüldözési területen a TIGY esetében a szükségességi követelmény hiánya magyarázatra szorul. Az egyik magyarázat az lehet, hogy a törvényalkotó szerint pl. a külső engedélyköteles titkos eszközalkalmazás esetén a súlyos bűncselekmények kijelölésével már meghatározott

¹⁸¹ DEZSŐ – HAJAS, 2000, 294. o.

¹⁸² 2/2007 (I. 24) AB határozat 3. pont.

bizonyos szükségességi és arányossági követelményeket. Ezek alapján a bűncselekmények többsége esetében a külső engedélyköteles eszközalkalmazás eleve kizárt. Az Nbtv. esetében pedig azért van szükség a követelményre, mert ott a súlyos bűncselekményi kör, mint szűkítő feltétel nem alkalmazható. Ennek az érvelésnek ugyanakkor ellentmond, hogy a Be-ben a súlyos bűncselekményi kör, vagyis a törvényalkotó által kialakított szűkítés ugyancsak létezik, a szükségességi követelményt a törvény mégis tartalmazza. Ugyanez volt a helyzet az 1990. évi X. törvény esetében is, amely az Nbtv. jelenlegi szabályozásával volt összhangban.

Az érvelés egyéb okból sem állja meg a helyét. A külső engedélyköteles eszközök alkalmazásának lehetőségeit a bűncselekményi kör meghatározásával a törvényalkotó valóban szűkítette. Azt azonban, hogy egy adott bűncselekmény esetében szükséges-e a titkos információgyűjtés, az adott ügy egyedi körülményeinek vizsgálatával lehet megállapítani. Erre vonatkozó kötelezettséget a bűnüldözési célú ágazati törvények jelenleg nem tartalmaznak. AZ EJEB a Kennedy-ügyben 2010-ben elfogadta azt a RIPA törvényi kitétel, amely szerint az eszközalkalmazásnak „szükségesnek” kell lennie, és amikor az engedélyező a szükségességről dönt, akkor azt vizsgálja, hogy „a megszerezni kívánt információ más módon ésszerűen megszerezhető-e”. Az EJEB által elfogadott követelményszintet az Nbtv. és a Be. felülteljesíti, a többi ágazati törvény pedig elbukja. Ez a probléma a TEK-nél jelzett kvázi nemzetbiztonsági tevékenység esetében a helyzetet tovább nehezíti. Ebben a körben ugyanis a TEK-et egyrészt nem köti a szűkített bűncselekményi kör, de az Nbtv-ben lévő szükségességi követelmény sem. Ez hozzájárulhat ahhoz, hogy az EB az előreláthatósági probléma mellett a mérlegelési kérdéskör tekintetében is hiányolja majd az érdemi korlátokat.

A helyzetet némileg javítja az, hogy a belső utasítások tartalmazhatnak a szükségességre vonatkozó szabályokat. Így például a vonatkozó BM-rendelet¹⁸³ szerint a külső engedélyköteles engedélykérelemben utalni kell „az intézkedés mellőzhetetlenségének indokára”. Ez adott esetben elfogadható szükségességi követelményként, de megfogalmazása bizonytalan és alacsonyabb szintű jogszabály tartalmazza. Az Rtv. és így az Útv. ezzel ellentétben csak az alkalmazás törvényi feltételeinek meglétére vonatkozó indokolást írja elő kötelezettségként. Mivel a BM-rendelet – az Rtv VII. fejezetével ellentétben – nem vonatkozik az Ügyészségre, így az ügyészség esetében a szükségességi követelmény előírása mindenképpen hiányzik. A VP titkos információgyűjtését szabályozó, 2010. december 31-ig hatályban lévő vonatkozó PM-rendelet¹⁸⁴ szerint pedig „a kérelem elbírálása szempontjából fontos egyéb körülményekre” kellett kitérni. Ez utóbbiból a szükségességi követelményre utalás egyértelműen nem olvasható ki. A többek között a NAV TASZ során kifejtett tevékenységét szabályozó PM-IM együttes rendelet¹⁸⁵ a kérdésben nem tartalmaz részletszabályozást, igaz, a Be. erre egyértelmű eligazítást ad. Az alacsonyabb szintű jogszabályok további részletes elemzése nem hoz más eredményt, és nem befolyásolja érdemben a helyzetet. A nem nyilvános belső szabályokat az EJEB a hozzáférhetőség hiányában hagyományosan nem veszi figyelembe.

¹⁸³ A különleges eszközök és módszerek engedélyezéséről és igénybevételéről szóló 26/1999. (VIII. 13.) BM rendelet.

¹⁸⁴ A Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény végrehajtásáról szóló 24/2004. (IV. 23.) PM rendelet.

¹⁸⁵ A pénzügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 17/2003. (VII. 1.) PM-IM együttes rendelet.

10.1.2. Alkalmasság

Az Alkotmánybíróság által támasztott alkalmassági követelmény szerint, ha az alapjogokat korlátozó olyan eszköz kerül alkalmazására, ami nem képes a kitűzött cél elérésére, az alapjog sérelme már ez alapján is megállapítható.¹⁸⁶ Természetesen ez a követelmény nem az eszközalkalmazás tényleges eredményességének utólagos vizsgálatától teszi függővé a jogsértés megállapítását. A követelmény arra vonatkozik, hogy a titkos felderítést végző hatóság ne alkalmazzon olyan eszközt, olyan jogkorlátozást, amelyről feltételezhető, hogy eredendően nem alkalmas a kívánt cél elérésére. Ilyen alkalmatlansági ok lehet műszaki ok, de lehet egyéb, az eszközalkalmazás körülményéből fakadó ok is. Ha például a hatóság előtt ismert, hogy a célszemély a következő hónapokban nem fog otthon tartózkodni, lakásának (és így családjának) lehallgatása egyéb nyomós ok (pl. az ott tartózkodók bűnös kapcsolattartása) hiányában az alkalmassági követelmény sérelmét jelentheti.

Az Nbtv. a jogkorlátozó intézkedések (beleértve a titkos felderítés) alkalmazását szabályozó alapelvek között kimondja, hogy „Több lehetséges és alkalmas intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.” A követelmény tehát először az alkalmasság vizsgálatát írja elő és csak ezek után sorolja fel a mérlegelési jogkört tovább korlátozó fokozatossági követelményt.

Az Rtv. – ugyancsak a rendőrségi intézkedések alapelvei között – szó szerint ugyanezt a szabályt tartalmazza. Kiemelendő ugyanakkor, hogy így a követelmény csak az rendőrségre, a TEK-re és az NVSZ-re lesz alkalmazható. A szabály az ügyészségre nem hat ki, mivel az Ütv. a titkos információgyűjtés Rtv. VII. fejezetben foglalt szabályok szerinti alkalmazását követeli meg, márpedig a jelzett alapelv az Rtv. IV. fejezetében kapott helyet. A Be. ugyanakkor tartalmazza azt a kitétel, hogy eszközalkalmazásnak csak akkor van helye, ha a titkos adatszerzéssel a bizonyíték beszerzése valószínűsíthető. Ez felfogható egyfajta alkalmasság-vizsgálatot előíró követelménynek. A Navtv. nem tartalmaz ilyen követelményt.

10.1.3. Fokozatosság és arányosság

A fokozatosság és arányosság követelménye tekintetében az alkalmassági követelményre vonatkozó megállapítások igazak. A fokozatossági kérdést az Nbtv. és az Rtv. a fent idézett „Több lehetséges és alkalmas intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.” szabállyal egyértelműen rendezi. Hasonló szabályt az Ütv., a Navtv. és a Be. nem tartalmaz. Ugyanez a helyzet az arányosság tekintetében, ahol az Nbtv. és az Rtv. szerint „Az intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával.” Hasonló szabály az Ütv., a Navtv. és a Be. esetében nem lelhető fel.

A fokozatosság és arányosság követelményének megjelenítése fontosabb szerepet tölt be az Nbtv. esetében, mint az Rtv.-ben. Az Rtv. ugyanis, mint a 9.2. fejezetben bemutatásra került, a külső és belső engedélyköteles eszközök eltérő alkalmazási lehetőségeinek meghatározásával már differenciál, a nemzetbiztonsági szolgálatok a belső és külső engedélyköteles eszközöket elviekben minden feladat végrehajtása érdekében használhatják. Ezt a szélesebb mérlegelési

¹⁸⁶ 20/1990 (X. 4.) AB határozat IV. fejezet.

jogkört a fokozatosság és arányosság törvényi előírása képes az elfogadható szintre korlátozni.

10.2. Következtetések és javaslatok

Az EJEB által hagyományosan vizsgált mérlegelési jogkör Alkotmánybíróság által meghatározott összetevőire vonatkozóan az alábbi összesítés készíthető el.

T/5. A mérlegelési jogot korlátozó alapelvek megjelenése az egyes törvényekben

	Nbtv. (nbizt. szolgálatok)	Rtv. (rendőrség, TEK, NVSZ)	Navtv. (NAV)	Ütv. (ügyészség)	Be. (TASZ rendőrs. NAV, ügyészség)
célhoz kötöttség	VAN	VAN, kivéve TEK kvázi nbizt. tev.	VAN	VAN	VAN
szükségesség	VAN	RÉSZLEGES: csak alacsonyabb szintű jogszabályban, csak külső engedélyköteles eszközre	NINCS	NINCS	VAN
alkalmasság	VAN	VAN	NINCS	NINCS	VAN
fokozatosság	VAN	VAN	NINCS	NINCS	NINCS
arányosság	VAN	VAN	NINCS	NINCS	NINCS

Az eszközalkalmazó szervezetek és ezáltal az engedélyezők mérlegelési jogának is keretet szabó követelmények összes elemét törvényi szinten csak az Nbtv. tartalmazza. Majdnem teljes körben tartalmazza az elemeket az Rtv., miközben a Navtv. és az Ütv. komoly deficittel küzd. A Navtv. esetében a törvényalkotó szinte teljesen lemásolta a korábbi Rtv. VII. fejezetét, de megfeledezett a IV. fejezetben elhelyezkedő általános alapelvekről. Az Ütv. meghivatkozó/felhívó típusú keretszabályozása ugyanezzel az eredménnyel járt, mert az Rtv. VII. fejezetének felhívása mellett nem utalt a IV. fejezetben lévő alapelvekre. A Be. problémáit ugyancsak az Rtv. IV. fejezet figyelmen kívül hagyása okozza, de az alkalmassági és szükségességi követelmény szerepeltetésével a két előző törvénytől jobb eredményt ér el.

Az összehasonlítás egyben e területen is megmutatja a sok törvényben szabályozott tevékenység legnagyobb gyengeségét, vagyis az egyenszilárdság hiányát. Mivel a rendszert az EJEB összességében is vizsgálhatja, nemcsak a korlátozó követelmények hiánya, de a Malone-ügy alapján az ágazati törvények közötti indokolatlan eltérések is esélyt adnak a jogsértés megállapítására. Különösen zavaró például, ha azonos jellegű bűnüldöző szervek (rendőrség, NAV) eltérő követelmények szerint tevékenykednek, vagy ha a rendőrség egyes időszakokban eltérő szabályok szerint tevékenykedik. Ez utóbbira jó példa, hogy a rendőrségnek a fokozatossági és az arányossági követelményeket alkalmaznia kell a nyomozás elrendelése előtti külső engedélyköteles eszközalkalmazásnál, de nem kell figyelembe vennie a TASZ során.

Az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány esetén valószínűleg nem tehetne mást, minthogy – elsősorban a Navtv. az Ütv. és esetleg a Be. esetében – megállapítsa az 1990-es években kialakított követelményrendszerének megsértését. További veszélyt jelenthet, ha az EJEB a Weber and Saravia-ügy mintájára elsősorban azt, vagy azt is vizsgálja, hogy a nemzeti szabályozás mennyiben felel meg az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeknek. A fenti hibák ugyanakkor gyorsan orvosolhatók.

Ennek megfelelően a mérlegelési jogkör megfelelő korlátozása érdekében a szükségességi követelményt be kell emelni a bűnüldözési célú titkos információgyűjtést szabályozó

törvényekbe. Szükség van az Ütv. és a Navtv. kiegészítésére az alkalmassági követelménnyel, valamint az Ütv. a Navtv. és a Be. kiegészítésére is az arányossági és a fokozatossági követelményekkel.

XI. A JOGKORLÁTOZÁS EGYÉB GARANCIÁLIS SZABÁLYAI

Az anyagi jogi szabályok mellett a jogkorlátozás jogszerűségének egyik biztosítója maga a „mérlegelési eljárás” vagyis az engedélyezés megfelelő szabályok közé szorítása. Ez az engedélyezési fórumok kijelölése, az eljárás szabályainak megállapítása mellett az engedélyezéshez megkövetelt információk és adatok meghatározását is megköveteli. A téma fontosságát adja, hogy az EJEB¹⁸⁷ hagyományosan vizsgálja az engedélyezés folyamatát, és a kérdéssel az Alkotmánybíróság is behatóan foglalkozott.

Az Alkotmánybíróság, éppen a Római Egyezményre és az EJEB-re hivatkozva jelentette ki, hogy „a titkos eszközök alkalmazásának lehetővé tételéhez szigorú, az alapjogokba való beavatkozás minden részletkörülményére kiterjedő garanciákra van szükség. Bizonyos tekintetben pedig annak megítélésére, hogy ezek a garanciák kielégítik-e a törvényben meghatározottság, a jogbiztonság, az előreláthatóság, a kiszámíthatóság elvéből fakadó elvárásokat, s hogy megfelelnek-e a szükségesség és arányosság kívánalmainak, a nyílt eljárásokra vonatkozó szabályozás követelményeinél szigorúbb mérce érvényesül.”¹⁸⁸

11.1. Engedélyezés

Az eszközök engedélyezésére vonatkozó eljárás a külső, az ügyészi és a belső engedélyköteles eszközök esetében eltérő szinten és mélységben került szabályozásra. A külső engedélyköteles eszközök szabályozása részletes, az ügyészség által engedélyezett eszközök ugyancsak törvényi szinten szabályozottak, míg a belső engedélyköteles eszközök esetében az eljárási és anyagi jogi szabályokat elsősorban nem nyilvános belső szabályozók tartalmazzák.

A külső engedélyköteles eszközök engedélyezésének szabályai a vonatkozó törvényekben (Rtv., Be., Navtv., Nbtv., és Ütv.) részletesen kidolgozottak, vagy az Rtv-re történő visszautalás alapján egyértelműek. A jogszabályok pontosan tartalmazzák, hogy a kérelemnek milyen kötelező tartalmi elemei vannak, az engedélyezőknél milyen határidőn belül kell dönteniük. A külső engedélyköteles eszközalkalmazásnál az engedélyezés tekintetében egy komoly hiányosság jelentkezik. A TEK esetében a kvázi nemzetbiztonsági jogkör gyakorlása során már az is kérdéses, hogy a kérelem benyújtására mely törvény szabályai vonatkoznak, illetve az igazságügyért felelős miniszter mely törvény szerint dönt a kérelemről.

A tartalmi elemekkel kapcsolatban kiemelésre érdemes, hogy az érintett személyeket, az alkalmazandó eszközöket, azok alkalmazásának helyét, az érintett kommunikációs csatornát és az alkalmazás célját, valamint az alkalmazás kezdetét és végét kötelezően meg kell jeleníteni. A kérelemnek megfelelő indoklással ellátottnak kell lennie, és az indoklásnak az alkalmazás „törvényi feltételeinek” meglétét tartalmaznia kell. E tekintetben ugyanakkor tartalmi eltérést jelent, hogy a 10.1. fejezetben bemutatottak szerint a különböző törvények a mérlegelési jogkör korlátainak számító szükségességi, alkalmassági, arányossági és fokozatossági követelményeket nem minden esetben tartalmazzák. Ennek megfelelően a „törvényi feltételek” fogalmába akkor sem tartoznak bele, ha egy alacsonyabb jogszabály erre vonatkozóan előírást tartalmaz. Az engedélyezés tartalma szempontjából érdekesség, hogy a Be. ismeri a részleges engedélyezés fogalmát, vagyis hogy a nyomozási bíró az egy indítványban előterjesztett eszközök vagy célszemélyek közül azok egy részében is

¹⁸⁷ Például Weber and Saravia, Kennedy

¹⁸⁸ 2/2007 (I. 24) AB határozat, 3.1. pont.

engedélyezhet eszközalkalmazást. Ilyen szabályt a TIGY során az ágazati törvények nem tartalmazzák. Az eltérés szakmai okokkal nem indokolható.

A TIGY során a kérelmet az arra jogosított szervek vezetői közvetlenül terjesztik fel a bíróhoz, vagy az igazságügyért felelős miniszterhez. A TASZ során – az ügyészség nyomozásfelügyeleti hatásköre miatt – a nyomozó hatóságok az ügyészhez küldik meg kérelmüket, aki indítvánnyal fordul a kijelölt bíróhoz. Ez a bűnüldözési célú engedélyezésnél újabb független szervezetet hoz az eljárásba, ezzel erősítve a garanciális elemeket.

Pontos és részletes szabályozás létezik arra vonatkozóan is, hogy kivételes esetekben milyen eljárásban és milyen feltételek mellett van lehetőség a külső engedélyköteles eszközöknek a nemzetbiztonsági szolgálatok, vagy bűnüldöző szervek vezetői általi, maximum 72 óráig tartó, rendkívüli engedélyezésre. Az Nbtv. ezt a jogintézményt „kivételes engedélyezésnek” az Rtv. „sürgősségi elrendelésnek”, a Be. „halaszthatatlan elrendelésnek” nevezi, de tartalmában ugyanazt takarja. Egyetlen különbség, hogy a TASZ során az engedélyt nem a nyomozó hatóság vezetője, hanem az ügyész adja meg. Minden törvény megfelelően szabályozza, hogy a „rendkívüli elrendelés” ne vonhassa el a hatáskört az általános engedélyezőtől és megfelelő módon véd az ellen is, hogy a jogintézménnyel ne lehessen sorozatosan visszaélni. A rendkívüli elrendeléssel egyidejűleg az engedélykérelmet, illetve az indítványt is elő kell terjeszteni, amelyet az engedélyezőnek el kell bírálnia. Hasonlóképpen, ha a bíró vagy a miniszter a kérelmet vagy az indítványt elutasította, változatlan ténybeli alapon újabb rendkívüli elrendelésnek nincs helye. A kivételes engedélyezés tehát szakmai célokat szolgál, de a jogkorlátozást nem vonja ki a külső engedélyező fórum hatásköréből. Hozzá kell tenni, hogy a szakirodalom egy része ezzel ellentétes véleményt alakított ki, egyrészt a nyomozásfelügyeleti jogokat gyakorló ügyész szerepvállalása, másrészt a 72 órás időhatár hosszúsága miatt. Tény, hogy a nyomozási bíró működésére nem vonatkoznak az általános munkarend szabályai.¹⁸⁹

További, a bűnüldözési célú eszközalkalmazásra vonatkozó garanciális szabály, hogy az engedélyező bíró az Rtv. és a Navtv. szerint a külön engedélyhez kötött titkos információgyűjtés során szerzett és rögzített adatokat bármikor megismerheti. A szabály az Rtv. VII. fejezetében található, ezért az azt felhívó Útv. miatt az ügyészségre is érvényes. A Be. ennél is tovább megy, amikor kimondja, hogy a TASZ során az indítványhoz csatolni kell az indítványban foglaltakat megalapozó iratokat. Emellett az alkalmazás meghosszabbítására vonatkozó indítvány előterjesztésével egyidejűleg be kell mutatni a korábbi engedélyezés óta keletkezett iratokat is.

Az Nbtv. a hagyományos feladatok esetében az igazságügyért felelős miniszter számára nem biztosít betekintést az iratokba és megszerzett információkba. A KBH és az AH által végzett bűnfelderítési célú, tehát a kijelölt bíró által engedélyezett eszközalkalmazás esetében ugyanakkor az engedélyező bíró a hosszabbításra vonatkozó döntése kialakításánál megismerheti az adott ügyben általa engedélyezett titkos információgyűjtés során szerzett és rögzített adatokat. Ez a hosszabbítás esetében a gyakorlatban a bűnüldözési célú eszközalkalmazás garanciális elemeit érvényesíti a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtő tevékenysége során is. Némi eltérés ugyanakkor kimutatható, mert az adatokhoz való hozzáférési lehetőséget az Nbtv. lehetőségként szabályozza, miközben a TASZ során a hosszabbítás esetén e dokumentumokat be kell mutatni, azok az indítvány kötelező mellékletét képezik.

¹⁸⁹KADLÓT Erzsébet: A jogbizonytalanság múzeuma, avagy barangolások az új büntetőeljárás törvény útvesztőiben. Fórum 2004/1, 25. o.

Az engedélyezők adat-megismerési jogait az elmúlt években folyamatosan bővítő garanciális elemek fontos eredmények, amelyek egy esetleges megtámadás esetén pozitív irányba fordíthatják az engedélyezés jogszerűségét vizsgáló szervezet döntését. Erre azért is szükség van, mert az Alkotmánybíróság a Be. korábbi változatát vizsgáló 2/2007 (I. 24.) sz. határozatában az engedélyezők érdemi mérlegelését biztosító garanciális szabályokat hiányosnak találta.

Az ügyészi engedélyköteles eszközök a bűnüldöző szervek titkos információgyűjtése során alkalmazhatóak, ennek megfelelően a Be. és az Nbtv. nem tartalmaz rájuk vonatkozó szabályokat. Az Rtv. a Navtv. meghatározza az „eszköz” alkalmazásának, vagyis az adatkérés szabályait, azt, hogy mely szervezetektől, milyen bűncselekmények esetében és hogy mely esetekben lehet azokat alkalmazni, illetve általános szabályokat tartalmaz az engedélyezésre vonatkozóan. Az ügyészi engedélyköteles eszközök esetében is létezik „kivételes intézkedés”, amelynek szabályait a törvények ugyancsak megfelelő módon tartalmazzák. Külön kiegészítő szabályokat tartalmaz az Ütv., ahol pontosításra kerül, hogy az ügyészi engedély alatt a nyomozó ügyészség vezetőjét kell érteni. Röviden, az ügyészi engedélyköteles eszközök engedélyezése az AB és EJEB követelményeinek megfelelően törvényi szinten került szabályozásra. Az ugyanakkor sokat ront a rendszer egyenszilárdságán, hogy az ilyen adatkérést az Nbtv. nem tekinti titkos információgyűjtésnek, hanem adatkezelési kérdésnek.

E tekintetben érdemes megjegyezni, hogy az elmúlt években a hírközlési kísérőadatokhoz való hozzáférést az Európai Unió is részletesen szabályozta¹⁹⁰. A vonatkozó EU-szabályok a kísérőadatok tárolását és bűnüldözési célból történő átadását – az Nbtv-hez hasonlóan – adatkezelési kérdésként kezelik. A kategorizálástól eltekintve az adatkezelésre vonatkozó magyar szabályok megfelelnek az EU előírásainak is, az EJEB részéről komoly kifogások nem merülhetnek fel. A kérdésben ugyanakkor óvatosságra int, hogy az EU-irányelvet átültető nemzeti szabályok egy részét nemrégiben a német, a cseh és a ciprusi Alkotmánybíróság is alkotmányellenesnek ítélte, illetve az ügyben még 2008-ban a magyar Alkotmánybírósághoz fordult a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet is.

A belső engedélyköteles eszközök esetében az engedélyezés törvényi szabályozása nem történt meg, a törvényalkotó azokat a nemzetbiztonsági szolgálatok és a bűnüldöző szervek belső ügyének tekinti. Ez nem jelenti, hogy a kérdés részletesen nem szabályozott. A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében ezeket a szabályokat az irányító miniszter által jóváhagyott főigazgatói utasítás tartalmazza, a bűnüldöző szervek esetében is csak belső szabályzatok foglalkoznak a kérdéssel. A titkos felderítést érintő fent említett miniszteri rendeletek¹⁹¹ csak a bírói engedélyköteles eszközalkalmazás részletszabályait pontosítják.

Hogy a belső engedélyköteles eszközök esetében az EJEB elvárásai milyenek, pontosan nem megállapítható, jogeseiben ugyanis eddig elsősorban a külső engedélyköteles eszközökkel foglalkozott. Az EJEB azt is többször kijelentette, hogy az alapjogokat jobban sértő eszközök esetében vár el részletesebb szabályozást. Ennek ellenére a belső jogi bázis (8.2.1. fejezet) és

¹⁹⁰ DIRECTIVE 2006/24/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC

¹⁹¹ A különleges eszközök és módszerek engedélyezéséről és igénybevételéről szóló 26/1999. (VIII. 13.) BM rendelet; a Vám- és Pénzügyőrségről szóló törvény végrehajtásáról szóló 24/2004. (IV. 23.) PM rendelet; a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 17/2003. (VII. 1.) PM-IM együttes rendelet.

a hozzáférhetőség (8.2.2. fejezet) követelménye nemcsak az eszközalkalmazás céljaira, hanem az engedélyezési eljárásra is vonatkozik, ezért azok nem tekinthetők a szervezetek belügyének. Pontosabban, a belső tevékenység szabályozása a jogkorlátozásra vonatkozó fenti követelmények miatt nyílt jogszabályt követel meg.

Erre az egyik legjobb példa a brit „Végrehajtási Kódex”-ek rendszere. Jelenleg öt kódex szabályozza a vonatkozó törvények és elsősorban a RIPA törvény végrehajtását, amelyek közül egy a telekommunikáció-ellenőrzésre¹⁹² egy a titkos felderítésre és az azzal járó tulajdonjogi korlátozásokra¹⁹³ egy pedig a humán erők fedett alkalmazására¹⁹⁴, vonatkozik. A kódexek formailag belügyminiszteri utasítások, azonban azt csak azután lehetett kiadni, miután a brit Parlament két Háza is megerősítette. A kódexek nyíltan hirdetett célja, hogy a jogszerű eszközalkalmazás biztosítása mellett olyan rendszert hozzanak létre, amely megfelel a Római Egyezményben megfogalmazott követelményeknek és az EJEB esetjogának is. A kódexek, amelyek egyszerre szolgálják az eszközalkalmazó szervezetek tisztviselőinek orientálását és a nyilvánosság tájékoztatását, részletes információt és példákat is tartalmaznak a RIPA törvény végrehajtására vonatkozóan.

A titkos felderítés engedélyezési eljárása a külső és az ügyészi engedélyköteles eszközök esetében megfelel a követelményeknek. A belső engedélyköteles eszközök esetében a rendszer EJEB előtti sikeres megtámadásának esélyét úgy lehet csökkenteni, ha az eszközök alkalmazására, engedélyezésére, a megszerzett adatok kezelésére vonatkozó általános (alap)szabályokat nyilvános kormányrendeletben, vagy miniszteri rendeletben határozzák meg. Ebben nem a szakmai titkokat kell közpredává tenni, hanem az alapelveket kell rögzíteni, ami sem titokvédelmi problémával nem jár, sem a szervezetek tevékenységének szabadságát nem veszélyezteti.

11.2. További alkalmazási minimumkövetelmények

Az EJEB a 8.2.4. fejezetben bemutatott előreláthatósági minimumkövetelmények mellett a titkos felderítéssel megvalósuló jogkorlátozás jogszerűségének biztosítása érdekében további – törvényben szabályozandó – minimumkövetelményeket is meghatározott:

- az eszközalkalmazás maximum időtartama,
- a megszerzett adatok elemzésének, használatának, tárolásának szabályai,
- az adatok más szervezetek számára történő átadásának szabályai,
- azok a körülmények, amelyek keretén belül az adat megsemmisíthető¹⁹⁵.

11.2.1. Az eszközalkalmazás maximum időtartama

Magyarországon az eszközalkalmazás maximum időtartama a külső engedélyköteles eszközök esetében törvényben szabályozott és egyértelmű. Az ilyen eszközök használatát a törvények alapesetben maximum 90 napra engedélyezhetik. Ez a TIGY esetében újabb kilencven napokkal hosszabbítható. A TASZ esetében csak egyszeri 90 napos hosszabbításra van lehetőség.

¹⁹² Interception of Communications Code of Practice. London 2002. <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/>

¹⁹³ Covert Surveillance and Property Interference Revised Code of Practice. London 2010. <http://www.homeoffice.gov.uk/publications>

¹⁹⁴ Covert Human Intelligence Sources Code of Practice. London 2010. <http://www.homeoffice.gov.uk/publications>

¹⁹⁵ Weber and Saravia, 95.§ Liberty and Others, 62.§

Az eszközalkalmazás maximum időtartamát a belső és az ügyészi engedélyköteles eszközök esetében egy közvetett szabályozás kivételével¹⁹⁶ sem törvény sem egyéb nyílt jogszabály nem szabályozza. Ez jelentős részben annak köszönhető, hogy egymástól eltérő eszközökről van szó. Például a figyelés esetében az időtartam azokat a napokat jelenti, amelyek alatt a célszemély figyelés alatt áll, míg az adatkérés esetében az azt az időszakot jelenti, amelyre vonatkozóan az arra felhatalmazott szervezet a célszemélyre vonatkozóan adatot kérhet például a hírközlési szolgáltatótól. Hasonlóképpen vannak a magyar jog szerint eszközalkalmazásnak minősülő – valójában csak feltételteremtő – tevékenységek (pl. fedőállalkozás létrehozása, fenntartása,) ahol az időtartam megállapításának semmi értelme sem lenne. Vannak olyan eszközök, (pl. figyelés), ahol az eszközök alkalmazását lehetne időhatárhoz kötni, de a szakmai alapelvek a 90 napos alkalmazást eleve lehetetlenné teszik.

Az Nbtv., az Rtv., a Navtv., az Ütv. és a Be. a külső engedélyköteles eszközalkalmazás „időtartamára” vonatkozóan garanciális elemként további korlátokat állapít meg. Eszerint az eszközalkalmazást az engedélyben szereplő határidő előtt is haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az engedélyben meghatározott célját elérte, vagy a további alkalmazásától eredmény nem várható. A rendkívüli eljárásban engedélyezett titkos felderítést akkor is haladéktalanul meg kell szüntetni, ha annak folytatását az engedélyező nem engedélyezte.

További speciális garanciális elemet tartalmaz az Nbtv., amely kimondja, hogy a titkos információgyűjtést a szolgálatoknak akkor is haladéktalanul meg kell szüntetni, ha az bármely okból törvénysértő. Ehhez hasonlóan a Be. szabályai szerint, ha az engedélyező bíró a titkos adatszerzés keretében beszerzett adatok felülvizsgálata során megállapítja, hogy az engedély kereteit túllépték, a titkos adatszerzést megszünteti, más törvénysértés esetén a titkos adatszerzést végzéssel megszüntetheti. A Be. szabályozása e tekintetben enyhébb, mert nem minden törvénysértés esetén ír elő kötelező megszüntetést. A Be. speciális megszüntetési okként előírja a TASZ megszüntetését arra az esetre, ha a nyomozást megszüntették.

A további alkalmazási minimumkövetelmények között az eszközalkalmazás időtartamát megszakító garanciális szabályok egységesítése szükséges. Ennek érdekében a törvénysértő titkos felderítés megszüntetését nemcsak a nemzetbiztonsági szolgálatok, hanem a bűnüldöző szervek titkos információgyűjtése esetében is kötelezővé kell tenni. Hasonlóképpen, törvénysértés esetén a TASZ során a Be-ben nemcsak a nyomozási bíró kötelességévé kell tenni az adatgyűjtés megszüntetését, de azt az eszközalkalmazó szervezet számára is elő kell írni. A fenti garanciális elemeket a TIGY során a belső engedélyköteles eszközök alkalmazására is ki kell terjeszteni. A törvények ezt jelen pillanatban egyértelműen csak a külső engedélyköteles eszközök esetében írják elő. A szakirodalom egyértelmű állásfoglalása, hogy a fenti garanciális szabályokat az EJEB és az AB vonatkozó esetjoga értelmében a belső engedélyköteles eszközökre is alkalmazni kell.¹⁹⁷ Bár ezt a szabályozást a belső utasítások általában tartalmazzák, indokolt annak törvényi megjelenítése is.

¹⁹⁶ Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény szerint a szolgáltatók a kísérőadatokat a sikeres kommunikációra vonatkozóan egy éves, a sikertelen „hívások” esetében és féléves időtartamig kell megőrizniük és szolgáltatniuk. Ennek következtében a bűnüldöző szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok az adatokhoz csak ezen időtartam alatt férhetnek hozzá.

¹⁹⁷ DEZSŐ – HAJAS, 2000, 297. o.

11.2.2. A megszerzett adatok elemzése, használata, tárolása

A megszerzett adatok elemzésére, használatára és tárolására vonatkozó szabályok az információs önrendelkezési jog további érvényesülését biztosítják. Ezt az alapjogot nemcsak a titkos felderítéssel, vagyis az adatok gyűjtésével, de legalább olyan mértékben az adatok kezelésével is korlátozni lehet. A titkos felderítésre vonatkozó alapelvek és alapkövetelmények tehát az adatkezelésre is alkalmazandóak. Az Alkotmánybíróság már 1991-ben¹⁹⁸ kimondta, hogy a vonatkozó törvényeknek az így szerzett adat felhasználását, útját objektív korlátok közé kell szorítani. Az AB szerint a vonatkozó törvényeknek „pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése (esetleg tudta) nélkül történhet.” E területen a legfontosabb garanciális elemek az adatátvitel és adattovábbítás szükséges esetekre történő korlátozása és nyilvántartása, az adatkezelési rendszerek összekapcsolásának szabályozása, az adatbiztonsági, adathelyesbítési és adatminőségi követelmények, a törlési, megsemmisítési kötelezettségek meghatározása.

A magyar ágazati törvények jelentős számban tartalmazzák a fenti témakörökre vonatkozó szabályozást, amelyek összhangban látnak az Alkotmánybíróság és az EJEB elvárásaival is. A szabályozás részletes összehasonlítása azonban több okból is szétfeszítené az értekezés kereteit. Egyrészt az adatkezelés szabályozása jelenleg általában csak közvetetten kapcsolódik a titkos felderítéshez. Ennek megfelelően az adatkezelésre vonatkozó szabályok kisebb részben a titkos felderítést szabályozó fejezetekben, nagyobb részben pedig az általános adatkezelés szabályait tartalmazó fejezetekben találhatóak. A titkos felderítés során szerzett adatok kezelésének szabályozása nem különül el, hanem „feloldódik” az egyéb speciális célú adatkezelési szabályokban. Ilyen például a rendőrségnél a bűnüldözési, a belső bűnmegelőzési, vagy a terrorelhárítási célú adatkezelés, amelynek speciális szabályai vannak, de ezeken belül a titkos felderítés során keletkezett adatok kezelése már nem különül el.

Másrészt az egyes szervezetek működési céljai egymástól jelentős mértékben eltérnek. A hírszerző szolgálatok alapvetően a külföldre vonatkozó információkat gyűjtik, amelynek jelentős része nem személyes adat, és célja a kormányzati tájékoztatás. A spektrum másik végén elhelyezkedő nyomozóhatósági jogkörrel rendelkező szervezetek felderítésének középpontjában pedig belföldi személyes adatok gyűjtése áll, lehetőleg olyan módon, hogy azok a nyílt büntetőeljárásban is felhasználhatóak legyenek. Ennek megfelelően az elemzés, használat és tárolás során az adatkezelési célok, szabályok, az adatkezelési rendszerek jellemzői és a garanciák is radikálisan eltérhetnek egymástól.

11.2.3. A megszerzett adatok átadása, bizonyítékként történő felhasználása

Az Alkotmánybíróság fent jelzett követelményeinek megfelelően már az 1990-es években megszületett törvények adatkezelési része is részletes szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy e szervezetek mely szervezetektől vehetnek át, és mely szervezeteknek milyen célból adhatnak át adatokat. Az értekezés az adatátadási kérdéseket elsősorban a titkos felderítés során megszerzett adat büntetőeljárásban történő felhasználása témakörében elemzi. E kérdés szabályozása ugyanis nemcsak a felderítés eredményességét, de a szervezetek egymás közötti viszonyát és a kapcsolódó alkotmányos jogokat, így például a védelemhez és a tisztességes tárgyaláshoz fűződő jog érvényesülését is befolyásolja.

¹⁹⁸ 15/1991 (IV. 13.) AB határozat.

Mivel a nyomozás elrendelése után a titkos felderítés fő célja a megfelelő bizonyítékok perrendszerű megszerzése, nem meglepő, hogy e kérdéskörben a Be. szerint szabályozott TASZ esetében rendelkezünk a legprecízebb szabályozással. A Be. előírja a titkos adatszerzés lezárásának módját annak érdekében, hogy az adatok későbbi felhasználása során az adatforrással, az eszközalkalmazás jogszerűségével kapcsolatban ne merülhessenek fel kérdések. Ennek keretében a titkos adatszerzés végrehajtásáról jelentést kell készíteni, amely részletesen tartalmazza a titkos adatszerzés lefolyását, így különösen azt, hogy annak során milyen eszközt, illetőleg módszert, meddig és hol alkalmaztak, a titkos adatszerzés kiket, vagy mely szervezeteket érintett, és hogy mely adatot, milyen módon, milyen forrásból, hol és mikor szereztek meg. A jelentést úgy kell elkészíteni, hogy abból a bíróság engedélyező végzésében foglaltak megtartása megállapítható legyen. A jelentésben ki kell térni arra is, hogy a titkos adatszerzés elérte-e a célját, és ha nem, akkor annak milyen akadálya volt.

A titkos információgyűjtést szabályozó ágazati törvények részletes kötelezettségeket nem írnak elő, a felderítés lezárásának és az adatok további kezelésének módjára vonatkozó szabályokat általában a belső szabályzatok tartalmazzák. Ez a hozzáférhetőségi követelmény szempontjából kérdéses megoldás. Ugyanakkor, arra az esetre vonatkozóan, ha a titkos információgyűjtés során megszerzett adatokat a büntetőeljárásban felhasználni tervezik, a Be-ben 2002-től egyre részletesebb szabályok jelentek meg. A szabályok Be-ben való elhelyezése rendszertanilag helyes, hiszen a bizonyításra vonatkozó speciális rendelkezéseket tartalmaznak. A megoldás járulékos eredményeként megvalósul az az egységesség, amely a minősített többséget követelő ágazati törvényekben való egyenkénti szabályozás esetén nem jöhetett volna létre.

11.2.3.1. Nemzetközi kitekintés és előzmények

A titkos felderítés keretében megszerzett információk bizonyítékként való felhasználását az egyes államok jogrendszerei általában megengedik. Különösen igaz ez a bűnüldözési célból indított titkos felderítés esetében. Az elektronikus kommunikáció ellenőrzése különösen elfogadott és hasznosnak tartott bizonyítási eszköz. Az így nyert információ felhasználása nem feltétlenül sérti a terhelt tisztességes tárgyaláshoz való jogát, vagy a fegyveregyenlőség elvét. A nemzetbiztonsági célú felderítés során szerzett információk felhasználása esetében a kép vegyesebb, Hollandiában például az ilyen információ nem használható fel bizonyítékként, Írországbán a törvény szerint igen, a gyakorlatban nem. Franciaországban az információt „forrás nélkül” (vagyis a nemzetbiztonsági szolgálatra és az eszközre való utalás nélkül) kapják meg a bűnüldöző szervek, amely a bizonyítékként való felhasználást ugyancsak lehetetlenné teszi. Sem a bűnüldöző szervek, sem a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében nem engedi meg az elektronikus kommunikáció ellenőrzése során szerzett információ bizonyítékként történő felhasználását Nagy-Britannia. A brit bűnüldöző szervek régóta támogatják a bizonyítékként való felhasználást, a nemzetbiztonsági szolgálatok viszont nem kívánják feloldani a tiltást. A tiltás eredetileg a tisztességes tárgyalás biztosítása indokával került be a RIPA törvénybe. A brit nemzetbiztonsági szolgálatok oldaláról az ellenkezés valódi oka, hogy a technikai ellenőrző rendszert működtető szervezet (GCHQ) egyszerre szolgálja ki a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési célú információszerzést. A nemzetbiztonsági szolgálatok attól félnek, hogy a védelem erős jogai miatt a technikai kapacitásra vonatkozó olyan információk kerülhetnek nyilvánosságra, amelyek sértik a nemzetbiztonsági célok hatékony megvalósítását.¹⁹⁹ Érdekes, hogy miközben a jogvédő szervezetek, mint a Law Society, a Justice, de még az EJEB előtt az állammal szemben már korábban pert nyert

¹⁹⁹ Privy Council Review of Intercept as Evidence. Report to the Prime Minister and the Home Secretary. London 2008. <http://www.official-documents.gov.uk/>, 31-41. o.

Liberty is támogatják a tiltás feloldását, vagyis nem látnak benne alapjogi problémát, a Kommunikáció-ellenőrzési Biztos a fenti szakmai okok miatt ellenzi azt.²⁰⁰ További érdekesség, hogy a brit jog a hazai tiltás ellenére megengedi a külföldi hatóságok által végzett telefonlehallgatás eredményének felhasználását a brit büntetőeljárás során.²⁰¹

Az anyagi jogi szabályok, vagyis a titkos felderítés során szerzett információk bizonyítékként történő felhasználása tekintetében nincs egységes nemzetközi megoldás, a kérdést az egyes államokban a jogi hagyományok, a büntetőeljárás jellege, a védelem jogai, de még a titkos felderítés technikai rendszerének felépítése is befolyásolhatja.

A bizonyítékként való felhasználhatóság szempontjából Magyarország 2003-ig egyszerű rendszert alkalmazott. A bíróságok minden, a célszemély bűnösségét alátámasztó információt elfogadtak bizonyítékként. Emellett a bíróságok a titkos felderítést végző szervezetre, az engedélyező személyére és az eljárásra tekintet nélkül elfogadhatták bizonyítékként azokat az információkat, amikor a titkos információgyűjtést végző szervezet az eszközalkalmazásra vonatkozó engedélyben szereplőtől eltérő elkövetőre vagy más bűncselekményre bukkant. Ez következik abból, hogy az általában a felderítési szakban kezdődő titkos információgyűjtés során még sem a bűncselekmény pontos tényállása, sem annak jogi minősítése, sem a terheltként később felelősségre vonható személyek köre nem ismert. A titkos információgyűjtés célja ezen elemek kiderítése, így annak tárgyává válhat olyan személy is, aki az eredetileg engedélyezett körben nem szerepel, pl. bűnszervezet tagja, tettestárs, bűnsegéd, de ismertté válhatnak a bűncselekmény újabb részletei, tárgyi vonatkozásai, vagy kapcsolódó bűncselekmények is.

Az egységet a titkos adatszerzés fogalmát bevezető 2002. évi I. törvény sem kívánta megbontani. Ezért a Be. 206.§ (3) bekezdése kimondta, hogy a titkos adatszerzés eredménye más büntetőeljárásban, valamint a nyomozás elrendelését megelőzően a nyomozó hatóságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett információgyűjtés eredménye a Be. általános szabályai szerint használható fel. A Be. 76.§ (2) bekezdése alapján felhasználásukhoz tehát elegendő volt, hogy azokat „valamely hatóság jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva” készítse, illetőleg szerezze be.

Ez a módosítás ugyanakkor komoly biztosítékokat, eljárási garanciákat épített be, amelynek részeként szabályozásra került a titkos adatszerzés végrehajtása után készítendő jelentés tartalma, a titkos adatszerzés eredményének védő és terhelt általi megismerése, az adatszerzés eredményének felhasználási szabályai is. Amennyiben a felderítés során szerzett információkat bizonyítékként az ügyész fel kívánja használni, a TASZ engedélyezése iránti indítványt, a bíróság határozatát és a titkos adatszerzés végrehajtásáról készített jelentést csatolja a nyomozás irataihoz. A jelentés ezek után az okiratra (Be. 116. §) vonatkozó szabályok szerint használható fel bizonyítékként. A szakirodalom egy része²⁰² a megoldást feltételek mellett elfogadhatónak tartja, míg mások²⁰³ alapvetően arra hivatkoznak, hogy ez korlátozhatja a terhelt védelemhez fűződő jogát.

²⁰⁰ HORNE, Alexander: The Use of Intercept Evidence in Terrorism Cases. SN/HA/5249, London, House of Commons Library, 2010. www.parliament.uk/briefingpapers/, 6-7. és 11. o.

²⁰¹ R v P (Telephone Intercepts: Admissibility of Evidence) [2002] 1 AC 146; [2001] 2 WLR 458

²⁰² FENYVESI Csaba: A nyomozási bíró és a titkos adatszerzés-gyűjtés a magyar büntetőeljárásban. Rendészeti Szemle 2008/1-2, 33. o.

²⁰³ FRECH Ágnes: A büntetőeljáráson kívül beszerzett bizonyítékok felhasználása. <http://www.fovarosi.birosag.hu/szellelimuhely/bizonyi.htm>

A Be. újabb, 2003. évi II. törvénnyel történt módosítása az információk felhasználását a „célhoz kötöttség” követelményének bevezetésével jelentősen szűkítette. A törvény az általános felhasználási előfeltételek mellé két újabb követelményt támasztott. Az első, általános célhoz kötöttségi követelmény szerint csak olyan információt lehetett bizonyítékként felhasználni, amely a Be. 201.§-ban felsorolt súlyos bűncselekményre utalt. A második, konkrét célhoz kötöttségi követelmény pedig az információk felhasználása érdekében megköveteli, hogy annak célja és a titkos adatszerzés vagy a külső engedélyköteles titkos információgyűjtés eredeti célja azonos legyen. Ez a gyakorlatban kizárta minden, nem az eredeti célszemélyre és eredeti bűncselekményre vonatkozó információ bizonyítékként való felhasználását. A tiltás teljesen független az anyagi és eljárási szabályok esetleges megsértésétől, vagyis akkor is megtiltotta az adatok felhasználását, ha a titkos felderítés az engedélyben meghatározottak szerint folyt.

Miközben a teljesen szabad bizonyítás és így az információk kisebb súlyú bűncselekmények esetében történő befogadása valószínűleg sértette az EJEK követelményeit, a plusz információk felhasználásnak teljes tiltása is indokolatlan volt. A módosítás szükségességét a törvényhozó két alkotmánybírói határozattal és az azokban lefektetett „szükségesség-arányosság” alapelvekkel támasztotta alá. Az első, a 16/2001. (V. 25) számú AB határozat a „C” típusú nemzetbiztonsági ellenőrzések során alkalmazható titkos információgyűjtés szabályait vizsgálta felül, de minden, az Nbtv. alkotmányellenességére vonatkozó indítványt elutasított. Témánk szempontjából kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálta, és érintetlenül hagyta az Nbtv. 43.§-át. A szakasz többek között kimondja, hogy a megszerzett adat csak az elrendelés jogalapjául szolgáló célra használható fel, kivéve, ha az adat hivatalból üldözendő bűncselekményi tényállás megvalósítására utal. Vagyis az Alkotmánybíróság határozata éppen a titkosan szerzett információk eredeti szabályok szerinti felhasználását támaszthatná alá.

A második, a 35/2002. (VII. 19) számú AB határozat a sportrendezvényeken készített biztonsági kamerás felvételek kérdését elemzi. A határozat visszautal egy korábbi, 1991-es határozatra²⁰⁴, amely kijelenti, hogy személyes adatot feldolgozni csak pontosan meghatározott és jogszerű célra szabad. „Az érintett beleegyezése nélkül az új célú feldolgozás csak akkor jogszerű, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A célhoz kötöttségből következik, hogy a meghatározott cél nélküli, „készletre” történő, előre nem meghatározott jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés és tárolás alkotmányellenes.” Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a fenti elvek megerősítése mellett alkotmányosnak tartotta, hogy a biztonsági kamerás felvételeket az illetékes állami szervek szabálysértési, vagy büntetőeljárásban felhasználják. Az alkotmányellenes, készletre történő adatgyűjtést az Alkotmánybíróság ott látta megvalósulni, hogy a felvételek átadását a sporttörvény valamennyi nézőre és minden azonos, vagy hasonló jellegű sportrendezvényt szervező számára lehetővé tette.

Megalapozottan lehet érvelni amellett, hogy a törvény indoklásában idézett két AB határozatból nem vonható le az eredeti szabályok szigorításának szükségessége. Sőt, az eredeti felhasználási szabályok a célhoz kötöttség elvét meghatározó 1991-es AB határozattal is összhangban vannak, hiszen e határozat szerint az új célú feldolgozás is jogszerű akkor, ha azt meghatározott adatra és feldolgozóra nézve törvény kifejezetten megengedi. A törvénymódosítás indoklásában nem esik szó sem a Római Egyezményről, sem az EJEK esetjogáról. A tilalom kimondása nem ütköztethető a szakirodalomban általánosan elfogadott

²⁰⁴ 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.

jogellenességi okokba, mint például az Alkotmányba ütköző megszerzés tilalmába.²⁰⁵ Így valójában egy új *sui generis*, pl. a tanúzási akadályokra hasonlító bizonyítási tilalom megalkotása történt meg. A tiltás egyformán vonatkozott a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési célú titkos felderítésre, beleértve a TIGY és TASZ esetét.

A korlátozás nem volt képes a szükségesség-arányosság elv érvényesülésének biztosítására. A konkrét célhoz kötöttség az eredeti engedélyben foglaltaknál súlyosabb bűncselekmények bizonyítását szolgáló információk felhasználását is kizárta. Vagyis az állami büntetőjogi igény az arányossági követelménynek megfelelő esetekben is sérülhetett. Az is elgondolkodtató, hogy a célhoz kötöttség követelménye csak a külső engedélyköteles eszközökre vonatkozik. Emiatt a helyiséglehallgatás során beszerzett, „nem célhoz kötött” információ nem használható fel bizonyítékként, de az ugyanott fedett nyomozóval lefolytatott beszélgetés – későbbi tanúvallomásként – igen.²⁰⁶

A konkrét célhoz kötöttségi követelmény a gyakorlatban általános jelleggel kizárta az igazságügy-miniszter által engedélyezett információgyűjtés során beszerzett információk bizonyítékként való felhasználását. Mivel a nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett titkos információgyűjtés általában az Nbtv-ben felsorolt általános feladatokra hivatkozással történik, az így kapott engedélyek célja szükségképpen nem egyezik a Btk. szerinti tényállásokkal.

A tiltásnak messzeható gyakorlati következményei lettek, amelyek nemcsak a nemzetbiztonsági szolgálatok egyes feladatköreinek értelmes végrehajtását lehetetlenítették el, de hozzájárultak az „inkompetens és jogsértő szolgálat” hamis képének kialakulásához is. Így például amikor az NBH objektumvédelmi hatáskörben eljárva lehallgatás során korrupcióra vonatkozó információkhoz jutott, és feljelentést tett, a bíróság az új szabályok szerint a bizonyítékokat kizárta és egyben kifejtette, hogy az NBH hatáskörét túllépve gyűjtött információkat. Nem is tehetett mást, mert az ügyészség „a Nemzetbiztonsági Hivatal által objektumvédelem címén nem a hatáskörébe tartozó bűncselekmények kapcsán folytatott titkos információgyűjtés”²⁰⁷ adatainak a büntetőeljárásban történő felhasználásáról” bocsátott ki – a felhasználást megtiltó – 8/2004. (ÜK. 6.) főosztályvezetői körlevelet. A körlevél címe a helyzet teljes félreértéséről tanúskodik. Azt sugallja, mintha az NBH az objektumvédelem címén valójában más, hatáskörébe nem tartozó témakörben kutakodott volna. Ezzel szemben a helyzet az, hogy az NBH objektumvédelmi hatáskörében eljárva szabályosan szerezte meg az információkat, de a bizonyítékként való felhasználást a Be. indokolatlanul kizárta. Vagyis az objektumvédelmi hatáskörben végzett munka eredményeként az adatok felhasználása pontosan a legsúlyosabb ügyekben, a büntetőügyekben vált lehetetlenné. A szabály alapján az NBH a hasonló ügyekben nem tehetett mást, minthogy az információt az Nbtv. 43.§ alapján átadta a nyomozó hatóságnak, amelynek vagy sikerült ismét beszereznie az egyszer már megszerzett bizonyítékot, vagy nem.

A konkrét célhoz kötöttségi követelmény a bűnüldöző szervek esetében is kizárta a nem az engedélyben szereplő célszemélyhez és bűncselekményhez kötött információk felhasználását. Példaként: a Tabáni házaspárt kirabolni szándékozó és a megszakított rablási kísérlet közben Borsos József rendőr alezredest meggyilkoló Engel József bűncselekmény előkészítésével

²⁰⁵ TREMMEL Flórián: A jogellenes bizonyítékok néhány kérdése. In: GÁL István László – KÓHALMI László (szerk.): Emlékkönyv Losonczy István professzor halálának 25. évfordulójára, Studia Iuridica, PTE ÁJK, Pécs 2005, 299. o.

²⁰⁶ A fedett nyomozókkal kapcsolatosan a Be-módosítás következtében megjelenő problémákra vonatkozóan lásd még: MÉSZÁROS Bence: A fedett nyomozó szabályozásának és alkalmazásának aktuális kérdései. Belügyi Szemle, 2005/2, 67-80.o.

²⁰⁷ Kiemelés a szerzőtől.

kapcsolatos beszélgetéseit bizonyítékként nem lehetett figyelembe venni, mert Engel lehallgatása nem a rablás gyanúja, hanem körözése miatt került engedélyezésre. Ez volt a szabályozás egyik nagy önellentmondása. Miközben a Be. 206.§ (3) bekezdése kifejezetten lehetővé akarta tenni a külső engedélyköteles titkos felderítés során keletkező plusz információk egyes esetekben történő felhasználását, a b) pontban szereplő konkrét célhoz kötöttség követelménye a gyakorlatban minden esetben kizárta azt.²⁰⁸ Ezzel ellentétes véleményt is találhatunk. Czine Ágnes szerint²⁰⁹ a Be. 206.§ (3) bekezdés nyelvtani értelmezéséből csak azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a törvény meg akarta engedni az adatok más büntetőeljárásban való felhasználását. Ezzel a magunk részéről egyetértünk, de mégis meg kell jegyeznünk, hogy a konkrét célhoz kötöttségi követelmény – vagyis egy tartalmában az eredeti szándékkal összeegyeztethetetlen feltétel – is *expressis verbis* szerepel a törvényben.

Mivel a korlátozást túl szigorúnak találták, több módosításra került sor. A Be. 2006-os módosítása²¹⁰ során a Római Egyezményre hivatkozással egyrészt újabb eljárási garanciák beépítésére került sor. A TIGY esetében az új elemek a TASZ-hoz képest szélesebb körben és kevésbé formalizált eljárásban, többek között az ügyészi, nyomozási bírói felügyelet nélkül folyó adatgyűjtés során történő alapjogi korlátozást kívánták ellensúlyozni. Az új eljárási szabályok szerint a felhasználni kívánt információk megszerzése esetén a titkos információgyűjtést folytató szervnek haladéktalanul feljelentést kell tennie. Az információk bizonyítékként történő felhasználását a nyomozás elrendelését követően az ügyész indítványozhatta. Az indítványról a nyomozási bíró határozott. További garanciális szabály, hogy a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés tényét az illetékes bíróság elnökének igazolnia kell. Erre azért van szükség, mert a TASZ dokumentumaival ellentétben, a (nyomozás elrendelése előtti) TIGY alapidokumentumai nem állnak az ügyész rendelkezésére. Az igazolás tartalmazza a bíróság megjelölését, az engedéllyel érintett ügy számát és tárgyát, az érintett személy nevét, a titkos információgyűjtés engedélyezésére irányuló előterjesztés, illetve az engedély kereteit. Ezek az információk a büntetőeljárásban ugyancsak fontos támpontot jelenthetnek a titkos információgyűjtés jogszerűségének vizsgálata során.

Az eljárási garanciák beépítésével egyidőben a Be. ismételten lehetőséget adott a titkos felderítés során megszerzett, de nem az eredeti célnak megfelelő információk felhasználására is. Az indoklás szerint a bűnüldözéshez fűződő alkotmányos érdekek miatt a „jogszerűen szerzett” bizonyítékok felhasználhatóságát szélesíteni szükséges. A jogalkotó ezzel mintegy elismerte a 2003-as, az alkotmányellenességre vonatkozó érvelése tarthatatlanságát is. Ez azért volt különösen fontos, mert időközben a szakirodalomban²¹¹ is terjedtek azok a nézetek, amelyek a szabályok betartásával végzett titkos felderítés során a büntetőjogilag releváns, más információk megszerzését és felhasználását sommásan jogellenesnek minősítették.

A Római Egyezményből fakadó követelmények jobb figyelembevétele érdekében a Be. a felhasználás mértékét attól tette függővé, hogy az információ megszerzésekor milyen eljárásban végeztek titkos felderítést. Eszerint a TASZ során beszerzett információk az eredeti cél mellett az eredeti célszemély által elkövetett más bűncselekmények bizonyítására, valamint az engedélyben szereplő bűncselekményt elkövető más személyek ellen is

²⁰⁸ MAKAI Lajos: A bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés és a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerezés az új büntetőeljárásjogi törvény tükrében. In: GÁL István László – KÓHALMI László (szerk.): Emlékkönyv Losonczy István professzor halálának 25. évfordulójára. Studia Iuridica, PTE ÁJK, Pécs, 2005, 233. o.

²⁰⁹ CZINE Ágnes: A titkos információgyűjtés néhány jogértelmezési kérdése. Fundamentum 2006/1, 122. o.

²¹⁰ A Büntetőeljárásjogi törvény módosításáról szóló 2006. évi LI. törvény.

²¹¹ NYÍRI Sándor: A titkosan szerzett adat felhasználása a büntetőeljárásban. Belügyi Szemle 2005/6, 43-44. o.

felhasználhatóak lettek. Az új bűncselekmények esetében is megmaradt a súlyossági követelmény, vagyis szerepelniük kellett a Be 201.§-ában. A bűnüldözési célból végzett TIGY esetén a felhasználási feltételek megegyeztek a TASZ feltételeivel, de az azt végző szervezetnek haladéktalanul feljelentést kellett tenniük. A nemzetbiztonsági célból végzett TIGY esetében csak a célszemély által elkövetett súlyos bűncselekményekre vonatkozóan lehetett információt bizonyítékként felhasználni, amennyiben a szolgálatok eleget tettek haladéktalan feljelentési kötelezettségüknek.

A módosítás nagyban segítette a bűnüldöző szervek munkáját, de továbbra is hátráltatta a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét. A haladéktalan feljelentés követelménye felborítja a nemzetbiztonsági szolgálatok normális munkamenetét. Ennek megfelelően a felderítés eredeti céljától eltérő, de büntetőjogilag releváns információ felbukkanása esetén a szolgálatoknak egy lehetetlen döntést kell meghozniuk. Vagy feljelentést tesznek, de ezzel egyben ellehetetlenítik az eredeti céllal folyó felderítő munkát, vagy hagynak egyes bizonyítékokat elveszni. Az elsővel a saját tevékenységük eredményességét rontják, a másodikkal az állami büntető igény érvényesítését teszik lehetetlenné, de mindkét esetben övék a felelősség.

Az Alkotmánybíróság 2007-ben meghozta első összefoglaló határozatát a titkos felderítés rendszerére vonatkozóan.²¹² Ebben számos ok miatt kimondta a Be 2006-os módosítása előtti szabályozás alkotmányellenességét. A határozat szerint a Be. nem tett különbséget az információk bizonyítékként való felhasználásában attól függően, hogy azokat a hatóságok milyen eljárásban szerezték be. A szervezetek – az elévülési időn belül – korlátlan szabadsággal rendelkeztek arra vonatkozóan, hogy mikor használják fel az információkat bizonyítékként. A bizonyítékként való felhasználhatóságról történő döntés során a bíró nem volt döntési helyzetben, ahhoz ugyanis hiányoztak a megfelelő dokumentumok, a világos eljárás és a törvényes keretek. Ezek alapján a titkos felderítés lefolytatásának törvényessége rendkívül szűk körben, az alapjogok korlátozásának tényleges szükségessége és arányossága pedig egyáltalán nem volt ellenőrizhető. Ez a védelemhez való jogot is sértette, mert a védelemnek így éppen arra nem volt módja, hogy a bizonyítás törvényességének sérelmére alapozza a védekezését.

Tévedett azonban annak a megállapításában az Alkotmánybíróság, hogy a fenti hiányosságok következtében a 2006 előtti szabályozás lehetővé tette az eredeti engedély keretein túlmutató információk szinte korlátlan felhasználását a bizonyítás során. A valós problémák ellenére a „konkrét célhoz kötöttség” követelménye a fent bemutatottak miatt minden, az eredeti engedély keretein túlmutató információ felhasználását lehetetlenné tette.

A törvényalkotónak ezek után két kérdésben kellett döntenie. Egyrészt választ kellett adnia arra, hogy a 2006-ban elfogadott új eljárásjogi garanciák elegendőek-e a hiányosságok kiküszöbölésére. Másrészt vizsgálnia kellett, hogy alkotmányos megoldást talált-e a bizonyítékként való felhasználás 2006 előtti korlátainak könnyítésekor.

A választ a Parlament 2007-ben adta meg, amikor egy Alkotmánymódosítás miatt a Be. vonatkozó – addig egyszerű többséggel elfogadott – szabályait minősített többséggel újra el kellett fogadnia. Az új törvényben²¹³ a Parlament lényegében a Be. V. fejezetének megismétlését határozta el. A szinte szó szerinti ismétlés a törvényhozó abbéli

²¹² 2/2007 (I. 24.) AB határozat. Az AB az indítványhoz-kötöttség elve miatt csak a 2006-os módosítás előtti törvényszövegeket vizsgálhatta meg.

²¹³ A büntetőeljárásról szóló 2007. évi CLXXXIII. törvény.

meggyőződését bizonyítja, hogy a 2006-os módosítások kielégítik az AB 2007-es döntésében meghatározott követelményeket.

11.2.3.2. A hatályos felhasználási szabályok

A titkos felderítés során szerzett információk bizonyítékként való felhasználása hatályos rendszerét a Be. 2010-es módosítása alakította ki. A törvényalkotó újabb eljárási garanciák beépítéséről döntött, de egyben tovább szélesítette az eredeti engedély keretein túlmutató információk felhasználásának lehetőségét. A módosítás nem változtatta meg a TASZ során gyűjtött információk 2007-ben megállapított felhasználási szabályait.

A TIGY esetében a 2010-es Be-módosítás alapvetően egységes szabályozást ír elő a bűnüldöző szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok által szerzett információk felhasználására. Jelentős pozitívum, hogy a módosítás az eredeti engedélytől függetlenül minden, a Be. 201.§-ban felsorolt bűncselekmény és minden bűnelkövető esetében lehetővé teszi az információ bizonyítékként való felhasználást. Ennek megfelelően a bűncselekményeknek nem kell az eredeti célszemélyhez, míg az új célszemélyeknek nem kell az eredeti bűncselekményekhez kötődniük. Így azonban némi ellentmondást is fel lehet fedezni a TASZ és a TIGY szabályai között. Példával bemutatva, ha a TASZ során a csempészéssel gyanúsított és ezért e bűncselekmény miatt lehallgatott célszemély beszélgetéseiből kiderül, hogy vámnyomozót is vesztegetett, ez ellene felhasználható lesz bizonyítékként (mint a célszemély más bűncselekménye) de a vámnyomozó ellen nem, mert az ő (mint az eredeti elrendelésben nem szereplő célszemély) esetében nem az eredeti, az engedélyben szereplő bűncselekmény elkövetéséről beszélünk. Ugyanez a tényhelyzet a TIGY során beszerezve az új szabályok szerint a vesztegetés esetében is megengedi mindkét személy ellen az információk felhasználását.

A 2006-os szabályokhoz képest a 2010-es módosítás tágította a nemzetbiztonsági célú TIGY során beszerzett információk felhasználási lehetőségét. A Be. a jövőben megengedi az engedélyben nem szereplő más személyek által elkövetett súlyos bűncselekményekkel kapcsolatos információk felhasználását is. A 2006-os módosítás ugyanis csak az engedélyben megjelölt személy más bűncselekményeire vonatkozó adatok felhasználását tette lehetővé.

A nemzetbiztonsági területet érintően azonban észrevehető némi bizonytalanság. A Be. 206/A.§ (2) bekezdés b) pontjának szövege szerint az információ bizonyítékként akkor is felhasználható ha „a nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés során keletkezett és rögzített adat az engedélyben nem megjelölt személyre vonatkozik.”

A bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés esetében ehhez képest azon adatok felhasználását teszi lehetővé a törvény, amelyek „az engedélyben nem megjelölt személyre, illetve nem megjelölt bűncselekményre” vonatkoznak. Egyfelől érthető, hogy a nemzetbiztonsági célú felderítés esetében a törvényalkotó nem használja az „engedélyben nem megjelölt más bűncselekményre” utalást, ugyanis a nemzetbiztonsági TIGY-ek egyáltalán nem tartalmaznak bűncselekményi tényállásokat. Így ha a célszemély Be. 201.§-ba ütköző bűncselekményére utaló információ keletkezik, felhasználható lesz az utalás nélkül is. Valószínűleg hasonló okok miatt nem tartotta fontosnak megismételni a törvényhozó a 2006-os módosításban még szereplő, „engedélyben megjelölt személy más bűncselekményére” vonatkozó utalást, ez ugyanis értelmezéssel kikövetkeztethető. A 2006-os a célszemély más bűncselekményeire vonatkozó felhasználási lehetőség kihagyását nem lehet úgy értelmezni, mintha azzal a jogalkotó a felhasználást ki akarta volna zárni. Jogszabály-értelmezési

szabályokat követve az ugyanis egyértelműen kizárható, hogy 2010-ben a törvényalkotó lehetővé akarta volna tenni az információk felhasználását az engedélyben nem megjelölt személyek súlyos bűncselekményére vonatkozóan, de ki akarta volna zárni ugyanezt az engedélyben szereplő személyekre vonatkozóan. Mivel azonban a bizonyítékként való felhasználást lehetővé tevő új Be. 206/A.§ taxatív felsorolásnak minősül, a nemzetbiztonsági célú TIGY esetében az egyértelműség érdekében indokolt lett volna az alábbi szöveg alkalmazása:

„Az adat felhasználása akkor lehetséges, ha a nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés során rögzített adat az engedélyben megjelölt személy, vagy más személy Be. 201.§-ban felsorolt bűncselekményére vonatkozik.”

Az engedélyben megjelölt célszemélyre történő utalás kihagyásával más okból is bizonytalan helyzet alakul ki. A kihagyás okának egyik jogszabály-értelmezési olvasata az is lehetne, hogy a célszemély Be. 201.§ szerinti bűncselekményei esetében nem kell a 206/A.§-ban meghatározott haladéktalan feljelentésre vonatkozó és az egyéb eljárási követelményeket figyelembe venni. Ez azonban nyilvánvalóan ellentétes a jogalkotó szándékával.

A 206/A.§ fogalomhasználata miatt egy további rendszertani probléma is keletkezik. A törvény az (1) bekezdésben három kategóriát különböztet meg, ezek a „bűnüldözési célból folytatott bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés”, illetve a „nem bűnüldözési célból folytatott bírói engedélyhez, illetve az igazságügyért felelős miniszter engedélyéhez kötött titkos információgyűjtés”. Az első a bűnüldöző szervek TIGY-ét fedí le.

A „nem bűnüldözési célból folytatott bírói engedélyhez kötött” TIGY a két belső nemzetbiztonsági szolgálat, vagyis az AH és a KBH nemzetbiztonsági érdekek mentén történő bűnfelderítési tevékenységét fedí le. Az ilyen célú tevékenység éppen azért van bírói engedélyhez kötve, mert vagy pontosan meghatározott Btk. tényállásokra vagy olyan veszélyeztetésekre vonatkozik, amelyek valamely bűnös tevékenységre általános jelleggel utalnak. Ilyen például a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem felderítése, vagy a külföldi szervezett bűnözés felderítése. A felderítési tárgya az al csoportban megegyezik a bűnüldöző szervek által végzett felderítés tárgyával (részletesen lásd a 2.1.3. fejezetben).

A harmadik kategória a „nem bűnüldözési célból folytatott, az igazságügyért felelős miniszter engedélyéhez kötött titkos információgyűjtés” a nemzetbiztonsági szolgálatok egyéb, vagyis a nem a bűnfelderítési célú TIGY-ét fedí le. Ide tartozik továbbá 2011. óta a TEK kvázi nemzetbiztonsági hatásköre is, bár ez utóbbi esetében az üldözött cselekmény a terrorcselekmény, vagyis bűncselekmény..

A nem bűnüldözési célú TIGY kettős felosztását a szakasz további bekezdései már nem követik le. Ennek megfelelően a (2) bekezdés fent bemutatott b) pontja már egységesen a „nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés” során beszerzett adatok felhasználásáról rendelkezik. A hármas kategorizálásnak az adott volna értelmet, ha a törvényalkotó a bűnüldöző szervek bűnüldözési célú TIGY-ét és a nemzetbiztonsági szolgálatok bírói engedélyköteles, hasonló (bűnfelderítési) célzatú TIGY-ét együtt sorolja és erre a két csoportra alkalmaz egyforma szabályokat. Ez teljesen megfelelt volna az Alkotmánybíróság követelményeinek, hiszen a titkos információgyűjtés mindkét esetben bírói kontroll alatt áll. Ennek hiányában a hármas felosztás értelmét veszti.

Az eljárási oldalon a 2010-es módosítás a titkos információgyűjtés során szerzett információk felhasználását további garanciális elemekkel erősítette meg. A haladéktalan feljelentési kötelezettség mellett megjelent a nyomozás haladéktalan elrendelésének kötelezettsége is. Ennek azért van jelentősége, mert a 2006-os módosítás – elviekben – a nyomozó hatóságoktól, például a rendőrségtől is a feljelentést követelte meg, amely a szervezet esetében nem igazán értelmezhető. A garanciális cél ugyanakkor az új személy vagy az új bűncselekmény esetében a nyomozás elrendelésével is elérhető, hiszen így a rendőrség az új személy vagy cselekmény esetében titkos adatszerzést, vagyis a garanciális szabályokkal jobban ellátott eljárást indít.

Az információk bizonyítékként történő felhasználását a nyomozás elrendelését követően továbbra is az ügyész indítványozhatja a nyomozási bírónál. Új elemként a feljelentéssel, nyomozás elrendelésével egyidejűleg a TIGY-et folytató szervezetnek kezdeményeznie kell az illetékes ügyésznél a titkos információgyűjtés eredményének a büntetőeljárásban bizonyítékként történő felhasználásra való alkalmasságának megállapítását. Az alkalmasság megállapítása és a bizonyítékként történő felhasználás érdekében az ügyésznek indítványával 72 órán belül a nyomozási bíróhoz kell fordulnia. Az indítványokról ugyancsak a nyomozási bíró határoz. A titkos információgyűjtés eredménye az egyéb feltételek fennállása esetén is csak akkor alkalmas bizonyítékként történő felhasználásra, ha megalapozottan feltehető, hogy más módon a bizonyíték beszerzése kilátástalan, vagy aránytalanul nagy nehézséggel járna. Ez ugyanaz a 10.1.1. fejezetben bemutatott szükségességi teszt, amit az Nbtv. a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében, valamint a Be. a TASZ engedélyeztetése során előír. Logikailag elfogadható, ha ugyanezt a tesztet az információ bizonyítékként történő felhasználása előtt is elvégeztetik abban az esetben, ha az engedélyben nem szereplő célra, vagy célszemély ellen kívánják felhasználni. Az arányosság-tesztet ugyancsak elvégezteti a Be., hiszen az információkat csak a Be. 201.§-ban felsorolt súlyos bűncselekmények esetében lehet felhasználni.

Az engedélyben nem szereplő személyekre s bűncselekményekre vonatkozó információk bizonyítékként való felhasználását a Be. a 2003-as teljes tiltás után folyamatosan szélesítette. A megoldás elősegíti a súlyos bűncselekmények hatékony üldözését és növeli a titkos felderítés eredményességét. A kérdés, hogy a törvényhozó megtalálta-e az egyensúlyt a büntető igény érvényesítése és az alkotmányos alapjogok védelme között. Az új szabályokat jogszerűségi szempontból még nem tesztelték. Valójában még a 2003. évinél szélesebb körű felhasználást engedélyező 2006-os módosítások sem kerültek górcső alá, hiszen az Alkotmánybíróság a 2006 előtti törvényt vizsgálta. Első látásra ellentmondás feszül az Alkotmánybíróság döntése, ami a 2003-as szigorú szabályrendszert is alkotmányellenesnek találta és a Be. egyre szélesebb felhasználást engedő módosításai között. Ugyanakkor az alkotmányellenesség kimondását a különböző eljárások közötti differenciáltság, az eljárási garanciák és a hatékony, független kontroll együttes hiánya eredményezte. Ehhez képest a módosítások különbséget tettek az egyes titkos felderítési kategóriák között és beépítették az eredeti célon túlmenően beszerzett adat kezelésére, felhasználására, megismerésére, és megsemmisítésére vonatkozó szabályokat. A módosítások az ügyész mellett megerősítették a nyomozási bíró szerepkörét. A 2010-es módosítás a TIGY esetében a szükségességi teszt bevezetésével kialakította a nyomozási bíró mérlegelésének anyagi jogi kereteit is.

Az EJEB esetjogában a lehallgatással nyert adatok bizonyítékként való felhasználását magától értetődőnek veszi.²¹⁴ Ugyanakkor az esetjogban egyelőre nem került sor annak vizsgálatára, hogy a Bíróság szerint értelmezhető-e úgy bármely ismert alapjogi követelmény

²¹⁴ Natunen v Finland, Application no. 21022/04, 37.§

(célhoz kötöttség, szükségesség, előreláthatóság, stb.), amely megakadályozná az adatoknak az eredeti engedélyben nem szereplő célszemélyek, vagy bűncselekmények esetében történő felhasználását. Mint az a 11.2.3.3. fejezetből kiderül, az információ más szervezetek történő átadása esetében kialakított esetjog inkább az általános célhoz kötöttség elvével operál, és nem használja a 2003-as Be-módosításban megismert konkrét célhoz kötöttségi követelményt.

Az titkos felderítéssel szerzett adatok bizonyítékként való felhasználására vonatkozó jelenlegi magyar jogszabályok megfelelnek az EJEB esetjogában foglaltaknak. Mindemellett egyes kérdések további pontosítása mind jogszerűségi, mind gyakorlati szempontból hasznos lenne. A jogszerűség erősítése érdekében szükség lehet a nyomozást megelőző szakra vonatkozó szabályok részletesebb kidolgozására. Fontos lenne a titkos felderítés törvényességének, és az így szerzett információ hitelességének ellenőrzését szolgáló további szabályok beépítése annak érdekében, hogy a büntető-eljárásban érintett felek jogait megfelelően gyakorolhassák. Érdemes lenne elvégezni az információk felhasználására vonatkozó szabályok egységesítését a TASZ és TIGY esetében. Jelenleg a TASZ továbbra is tiltja az engedélyben nem szereplő személy engedélyben nem szereplő súlyos bűncselekményére vonatkozó adatok felhasználását. További feladat a feljelentési, illetve nyomozás elrendelési kötelezettség tekintetében a „haladéktalanság” fogalmában rejlő bizonytalanság megszüntetése. Bár a haladéktalanság értelmezése kérdésben a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma 2008-ban BKv. 74. szám alatt kollégiumi véleményt adott ki, az intézkedést annak jogforrási problémái és a terhelt hátrányára történő kiterjesztő értelmezés miatt komoly kritika érte.²¹⁵ Ugyanakkor azt is láttuk, hogy a haladéktalanság pontosítása a nemzetbiztonsági szolgálatok dilemmáját nem oldja meg. A szolgálatok számára csak az hozhat igazi megoldást, ha olyan eljárást sikerül kialakítani, amelynek során a büntetőjogilag releváns információk felhasználhatóságának megőrzésére akkor is lehetőség van, ha a haladéktalan feljelentés miatt nem kell egyben lemondani további nemzetbiztonsági célokról. Az egyik megoldás a titkos információgyűjtés időtartamának lejáratahoz kötné a feljelentési kötelezettséget.

A teljes titkos felderítést érintő probléma, hogy a szabályozás csak a külső engedélyköteles eszközökre vonatkozik, vagyis a belső engedélyköteles eszközök bizonyítékként történő felhasználásának továbbra sincs korlátja, sem szabályrendszere. Ez viszont – különösen a nem célszemélyre és nem az engedélyben felsorolt bűncselekményekre vonatkozó információk felhasználása esetén – a mérlegelési jog korlátlanágát is jelentheti.

11.2.3.3. Adatátadás felderítési célból

A Be. az információk bizonyítékként való felhasználására koncentrál, az információként való átadásról és felhasználásról hallgat. Az értekezés első felében bemutatott okok miatt ugyanakkor a nemzetbiztonsági és a bűnüldöző szervek együttműködése, adatcsereje mindennél nagyobb szakmai indoklottsággal bír. Az együttműködés szükségességét a magyar szervezetrendszer összetettsége és a szervezetek eltérő felhatalmazása tovább erősíti. Ezzel ellentétesen hat, hogy az adatátadás egyben az alapjogok, ezen belül a személyes adatokkal való rendelkezés jogának súlyos korlátozását is jelenti. Különösen igaz ez a titkos felderítés során, vagyis az érintett beleegyezése és tudta nélkül felvett adatok esetében. Az ágazati törvényekben ezért indokolt lehet az adatok más szervezeteknek történő átadására vonatkozó felhatalmazások pontosítása. E szabályok kifejezetten a titkos felderítés során szerzett adatok információként történő átadását tennék lehetővé, megszabva egyben annak lehetséges céljait

²¹⁵ Részletesen lásd MÉSZÁROS Ádám: Gondolatok a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának véleményéről. Rendészeti Szemle 2010/2, 82-86. o.

és korlátait is. Példaként álljon itt az Nbtv. vonatkozó rendelkezésének legutóbbi módosítása, amely szándéka ellenére nehezíti az adatok információként történő átadását. A 43.§ eredeti szövege szerint:

„43. § A nemzetbiztonsági szolgálatok a birtokukba került adatokat csak az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló célra használhatják fel, kivéve, ha az adat hivatalból üldözendő bűncselekményi tényállás megvalósítására utal, vagy más nemzetbiztonsági szolgálat irányában tájékoztatási kötelezettséget alapoz meg, és az adatátvevő maga is jogosult az adat megszerzésére.”

A felhatalmazó rendelkezés egyértelműen megteremtette a bűncselekményekre vonatkozó adatok átadásának törvényi jogalapját. Az Alkotmánybíróság 16/2001. (V. 25) számú AB határozatban a rendelkezést alkotmányosnak találta, módosítására nem volt szükség. Ehhez képest az új szabályozás²¹⁶ szerint:

„43. § A nemzetbiztonsági szolgálatok a birtokukba került adatokat csak az adatfelvétel elrendelésének jogalapjául szolgáló célra használhatják fel, kivéve, ha az adat
a) bűncselekményi törvényi tényállás megvalósítására utal, és átadását törvény lehetővé teszi, vagy
b) más nemzetbiztonsági szolgálat irányában tájékoztatási kötelezettséget alapoz meg, és az adatátvevő maga is jogosult az adat átvételére.”

Az új szabályozás a minimális módosítás ellenére komoly változást jelent. Egyrészt bővíti a bűnüldöző szerveknek átadható adatok körét, mivel már nemcsak a hivatalból üldözendő bűncselekményekre vonatkozó adatokat lehet átadni, hanem minden bűncselekményi törvényi tényállásra vonatkozó információt. Zavaró ugyanakkor az az új feltétel, amely szerint az adatok átadására csak akkor kerülhet sor, ha azok „átadását törvény lehetővé teszi.” Az eredeti 43.§ elsődleges célja ugyanis éppen e felhatalmazás általános megadása volt, most pedig a 43.§-on kívül újabb felhatalmazások után kell nézni. Az Nbtv-ben ilyen a 44.§-ban csak a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozóan van, az ágazati törvények pedig a más szervezettől való adatkérés és adatátvétel jogát tartalmazzák, nem pedig a másik szervezet adatátadásra vonatkozó felhatalmazását.

A módosításhoz fűzött indoklás szerint „Mivel a Be. határozza meg a titkos információgyűjtés során megszerzett adatok büntetőeljárás során bizonyítékként való felhasználásának eseteit és eljárási szabályait, a párhuzamos, egymásnak részben ellentmondó szabályok kiküszöbölése érdekében a törvény a bűnüldözési célú felhasználás esetén a büntetőeljárás törvény szabályaira hivatkozik.” Mint az indoklásból kiderül, a törvényalkotó egyedül a bizonyítékként való felhasználás szempontjából vizsgálta a szakaszt. A korábbi szabály az adatok átadását ahhoz kötötte, hogy az adatátvevő maga is jogosult legyen az adat megszerzésére, az új Nbtv. már és csak az átvételre jogosultságot írja elő feltételként, és azt is csak a társ-szolgálatok esetében. Az alkalmazott megoldás hibás. Egyrészt, mint az indoklás mutatja, a törvényalkotó egyenlőségjelet tesz az adatok bizonyítékként való felhasználása és a bűnüldözési célú felhasználás között. Ezáltal elfeledkezik az adatok információként történő felhasználásáról, amit viszont a Be. egyáltalán nem szabályoz. Végezetül elhibázza a saját maga által elhatározott célt is, mert – az indoklással ellentétben – nem a „büntetőeljárás törvény szabályaira” hivatkozik, hanem általában a „törvény”-re. Ha a Be. a törvénytövegeben nevesítésre került volna, legalább jogszabály-értelmezés útján lehetett

²¹⁶ Megállapította az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény.

volna amellet érvelni, hogy itt a bizonyítékok átadásának speciális szabályairól van szó. Így azonban a rendelkezés minden bűnüldözési adatátadásra vonatkozik, ami viszont kiüresíti az eredeti 43.§ általános felhatalmazó jellegét.

A Weber and Saravia ügyben²¹⁷ az EJEB a német G10 törvényben a minimumkövetelmények gyakorlati teljesülését vizsgálta. A Bíróság a német Szövetségi Alkotmánybíróság döntését elemezve megállapította, hogy az ennek alapján megerősített rendszer megfelel a minimumkövetelményeknek. Az adatkezelés tekintetében a német Alkotmánybíróság által előírt és az EJEB által elfogadott német szabályozás az alábbiakat mondja ki.

A megszerzett adatok esetében a személyes adatot alapvetően arra a célra lehet felhasználni, amely az adatgyűjtést indokolta. Az adatok továbbítása tekintetében a Kormányzat számára a stratégiai monitoring keretében szerzett személyes adatot csak a törvényben eredetileg meghatározott célból, vagyis a G-10 törvényben meghatározott súlyos bűncselekmények esetében lehet megküldeni. Ez a korlátozás csak a stratégiai monitoringra (szűrő-kutató, hírszerző jellegű tevékenységre) és azon belül is csak a személyes adatokra vonatkozik. Más hatóságoknak, így a rendőrségnek, az ügyészségnek, a vámhatóságnak és a katonai belső nemzetbiztonsági szolgálatnak átadhatók személyes adatok. Ennek feltétele, hogy konkrét adatok (tények) merüljenek fel arra vonatkozóan, hogy az adott személy bűncselekmény elkövetését tervezi vagy bűncselekményt követ, illetve követett el. Az adatátadásról a BND jogi (bírói) végzettségű tisztviselőjének kell döntenie. Az adatátadást dokumentálni kell, és az átvevő hatóságoknak is önállóan el kell végezniük egy szükségességi tesztet. (A magyar szabályozásból egyedül ez utóbbi hiányzik.) A G10-bizottság ellenőrzési hatáskörét az adatátadásra is kiterjesztették.

A német Parlament – a Szövetségi Alkotmánybíróság EJEB-esetjogot is figyelembevevő döntésére reagálva – részletes és látszólag szigorú szabályokat alkotott, amely ugyanakkor nem korlátozza érdemben az adatok felhasználását, átadását és így a feladatok hatékony ellátását.

Hasonlóképpen az EJEB megelégedett az általános célhoz kötöttséggel a brit RIPA törvény adatátadási szabályainak esetében is²¹⁸. Ennek következtében a törvényben meghatározott eredeti (általános!) céloknak megfelelő adatot át lehet adni más szervezetnek. Amennyiben az információ bármilyen súlyos bűncselekményre vonatkozik, az átadható a hatóságoknak. Más kérdés, hogy a 11.2.3. fejezetben bemutatottak szerint a brit hatóságok azt csak felderítési célra használhatják fel, bizonyítékként nem.

Az esetjog alapján valószínűsíthető, hogy a magyar jog megfelel az EJEB követelményeinek. Megtámadás esetén az EJEB főként azt fogja vizsgálni, hogy például az Nbtv. 43.§-a, amely a felderítési célú adatátadást minden bűncselekmény esetében megengedi, nemcsak a súlyos bűncselekmények esetében, megfelel-e az általános célhoz kötöttségi követelményeknek.

²¹⁷ Weber and Saravia, 18-62.§, 132-138.§

²¹⁸ Kennedy, 144.§

XII. ELLENŐRZÉS ÉS JOGORVOSLAT

A jogállamiság nemcsak a pontos jogszabályi feltételeket és a szabályos eszközalkalmazást feltételezi, hanem – a Római Egyezmény 8. és 13. cikkének megfelelően – egy olyan jogorvoslati, ellenőrzési rendszer meglétét is vizsgálja, amely az eszközökkel való visszaélés ellen is véd. Esetjogában az Alkotmánybíróság és az EJEB is kiemelte, hogy a titkos felderítés esetében, vagyis akkor, amikor az egyes személyekkel kapcsolatos adatgyűjtés a célszemély tudta és beleegyezése nélkül történik, a garanciális szabályok vizsgálata során kiemelt súllyal esnek latba a tevékenység ellenőrzésére és a lehetséges jogorvoslatokra vonatkozó szabályok.

12.1. Az EJEB esetjoga

Az EJEB ítéleteiben a jogszerűségi kérdések között többször kifejtette, hogy a titkos felderítés rendszerébe beépítendő biztonsági elemek mértéke a beavatkozás természetétől, mértékétől és időtartamától is függ. Az ellenőrző rendszernek a titkos felderítés engedélyezése, alkalmazása során és után is működni kell. Az eszközalkalmazás engedélyezése tekintetében az EJEB elfogadta, pontosabban szóvá sem tette a magyarországihoz hasonló megosztott (kormányzati/bírói) engedélyezési rendszerek létjogosultságát.²¹⁹ Az EJEB azt is jelezte, hogy a titkos felderítésnek, mint az alapjogok korlátozásának lehetőleg bírói felülvizsgálat alatt kell állnia, mert ez biztosítja a függetlenséget, a semlegességet és a megfelelő eljárást.²²⁰

A német felülvizsgálati rendszert is értékelő Klass-ügyben a Bíróság azt is elfogadta, hogy az ellenőrzést a bíróság helyett egy külön erre a célra létrehozott ún. G10 Bizottság végzi, a Bizottságot ugyanis függetlennek és objektív döntéshozónak ismerte el. A német felülvizsgálati rendszert és a G10 Bizottság hatáskörét a Klass-döntés után tovább erősítették. Így a Bizottság kivizsgálja a hozzá érkezett panaszokat és értékeli a miniszter eszközalkalmazással kapcsolatos havi jelentéseit, de emellett hatáskört kap az adatkezelési, adatátadási és adatmegsemmisítési kérdések figyelemmel kísérésére is. A panaszok esetében nem számít jogsértésnek, ha a panaszos a válaszból nem tudja eldönteni, hogy jogszerű felderítéssel korlátozták-e alapjogait. A megalapozott panasz esetében az engedélyezőnek azonnal le kell állítania a titkos felderítést. Németországban emellett létrehozták a G10 kilenc parlamenti képviselőből álló Parlamenti Bizottságát is, amely hathavonta a G10 törvény alkalmazásának általános felülvizsgálatát végzi. Németországban továbbá nyilvánosak a (bűnüldözési célú) lehallgatásra vonatkozó összesített adatok, azt azonban nem a G10 Bizottság, hanem éves jelentésében a Telekommunikációs és Posta Hatóság²²¹ összesíti.²²²

A Kennedy-ügyben az EJEB 2010-ben az alább bemutatott brit rendszert ugyancsak az alapjogokat megfelelő módon védő megoldásként fogadta el²²³. A rendszeren belül egyrészt a kormányzattól független Kommunikáció-ellenőrzési Biztos ellenőrzi az egyes eszközalkalmazásokat, és a biztonsági szabályok érvényesülését, valamint javaslatot tesz a kormánynak az újabb szabályok kidolgozásra és tapasztalatairól éves jelentésben számol be. A Biztos saját maga dönt ellenőrzései felől, hozzáfér a titkos felderítéssel kapcsolatos összes dokumentációhoz, de bizonyos adatokat a titkos felderítést végző hatóságoknak automatikusan is jelenteniük kell, beleértve az általuk felfedezett esetleges jogsértéseket is. Ez

²¹⁹ Klass and others v. Federal Republic of Germany, Application no. 5029/71

²²⁰ Klass and others, 55.§²²¹ Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

²²² SCHWARTZ, Paul M.: German and U.S. Telecommunications Privacy Law: Legal Regulation of Domestic Law Enforcement Surveillance. Hastings Law Journal, Vol. 54, p. 751-800. California USA, 2003, <http://ssrn.com/abstract=425521> 757-760. o.

²²³ Kennedy, 166-170.§

a gyakorlatban is megtörténik, a szervezetek a lehallgatással kapcsolatban 2008-ban 50, míg 2009-ben 36 jogsértésről számoltak be a Biztosnak.²²⁴ A Biztos jelentésében beszámol a lehallgatások mennyiségéről és megoszlásáról (bűnüldözési/nemzetbiztonsági), a kísérőadatokkal kapcsolatos kérdésekről és a Kommunikáció-ellenőrzési Törvényszék tevékenységéről is.²²⁵

A Kommunikáció-ellenőrzési Törvényszék a titkos felderítési ügyek jogorvoslati fóruma, egyben az emberi jogi kérdésekben kizárólagos jogorvoslati szerv. Vagyis az EJEB-hez fordulás előtt a panaszosoknak e fórumhoz kötelező fordulniuk, hogy kimerítsék a nemzeti jogorvoslati lehetőséget. A Törvényszék, amennyiben jogsértést állapít meg, megtilthatja a további felderítést, elrendelheti a megszerzett információk megsemmisítését és kártérítést ítélt meg. A Törvényszékhez évente 100 és 200 közötti (2009-ben 157) beadvány érkezik, amelyeket egy éven belül általában elbírál. A Törvényszék a jogszerű lehallgatás esetén megadhatja úgy a választ, amelyből a panaszos nem derítheti ki, hogy valójában volt-e ellene eszközalkalmazás. A Törvényszék a létrehozatala óta eltelt 10 évben négy esetben állapított meg jogsértést.

A német rendszerhez hasonlóan 1994 óta létezik olyan brit speciális parlamenti bizottság, (Intelligence and Security Committee, ISC), amelyik mindegyik bűnüldöző és nemzetbiztonsági szervezet felett ellenőrzési hatáskört gyakorol.²²⁶ Az ISC tevékenységét a szakértők általában elismerik, ugyanakkor azt is kiemelik, hogy olyan kérdésekben, amikor a brit kormányzat politikai felelőssége felmerül, a Bizottság „elveszti étvágyát”²²⁷. Vagyis, amennyiben az ország érdeke azt kívánja (pl. iraki tömegpusztító fegyverekkel kapcsolatos hamis brit állítások, vagy a kínzás kérdésköre, Abu Graib börtön, stb.) az ISC nem fejt ki érdemi tevékenységet.²²⁸

Az érintett eszközalkalmazás utáni tájékoztatása az EJEB által favorizált,²²⁹ de nem feltétlenül megkövetelt eleme. Azt az EJEB is kijelentette, hogy az érintett titkos felderítés engedélyezése és alkalmazása során történő tájékoztatása ellentétes a felderítés lényegével, így az nem várható el. A felderítés utáni tájékoztatás tekintetében az EJEB a Weber and Saravia és a Kennedy ügyekben megfelelő szabályokat követelt meg, amelyek a tájékoztatást elviekben lehetővé teszik és ez ügyben a hatóság mérlegelési jogát megfelelő keretek közé szorítják. A tájékoztatás korlátjaként ugyanakkor elfogadták a titkos felderítés céljának veszélyeztetését, amennyiben a veszélyeztetés fennállására vonatkozóan megfelelő, időszakos felülvizsgálati eljárás létezik.

²²⁴ Report of the Interception of Communications Commissioner for 2009. <http://www.ipt-uk.com/> 2.15- 2.28 pontok.

²²⁵ Ibid, 6.1 -6.4.

²²⁶ The Rt. Hon. Lord Justice GROSS: National Security and the Courts. Royal United Services Institute. London, 2010. www.judiciary.gov.uk/.../speech-gross-lj-national-security-and-the-courts, 6. o.

²²⁷ PHYTHIAN, Mark: The British Experience with Intelligence Accountability. Intelligence and National Security, 2007, 22. évfolyam 1. szám, 95. o.

²²⁸ GILL, Peter: The Intelligence and Security Committee and the Challenge of Security Networks. Review of International Studies 2009, 35. évfolyam 4. szám, 931-932 o.

²²⁹ Weber and Saravia, 135.§

12.2. Hazai helyzet

A magyar bűnüldöző szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai munkáját ellenőrző fórumrendszer részben hasonlít az EJEB által vizsgált megoldásokhoz. Ebben a kormányzati, a parlamenti, a független és – jóval kisebb mértékben, elsősorban adatkezelési ügyekben – a bírósági fórumok is megtalálhatóak. A kormányzat részéről általános jellegű ellenőrzési fórumnak minősül az irányító miniszter. A kormányzaton kívül eső körben kiemelt szerepet kap az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága, kisebb részben a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság²³⁰, valamint független fórumként az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztososa és az Adatvédelmi Biztos. A brit vagy a német példához hasonló speciális Biztos, vagy bírósági fórum nem létezik. A kialakított rendszer ugyanakkor nem egyenszilárd, vagyis nem egyformán vonatkozik a titkos felderítésre felhatalmazott összes szervezetre.

A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az irányító miniszterek irányítói jogköre az Nbtv-ben jól szabályozott, és több olyan elemet tartalmaz, amely elősegíti a titkos információgyűjtés kontrollját. Ilyen például az Nbtv. 11.§ (5) bekezdésének rendelkezése, amely szerint a miniszter vizsgálja ki a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatos panaszokat. A vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésekről a panaszost a miniszternek tájékoztatnia kell. A bűnüldöző szervek esetében az egyéb ágazati törvényekben a miniszter felhatalmazásai csak általános jellegűek, míg az ügyészség esetében ez a fórum értelemszerűen kiesik.

Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságához (a továbbiakban: NBB) az Nbtv. komoly ellenőrzési jogokat rendelt, emellett az érdemi ellenőrzéshez szükséges felhatalmazással bíró személyi körrel is rendelkezik. Az NBB elnökét a mindenkori parlamenti ellenzék adja, tagjai pedig nemzetbiztonsági ellenőrzésen átesett, tehát minden információ megismerésére jogosult személyek.

Az ellenőrzési és kontrollfunkció szempontjából kiemelkedő, hogy az NBB tájékoztatást kérhet az igazságügyért felelős minisztertől, a „polgári nemzetbiztonsági szolgálatok” irányításáért felelős minisztertől (a belügyminisztertől), a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős minisztertől (a külügyminisztertől), a honvédelemért felelős minisztertől és a főigazgatóktól a külső engedélyköteles eszközök engedélyezési eljárásairól, valamint a kivételes engedélyezés alkalmazásáról. Az NBB, ha valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes vagy nem rendeltetésszerű tevékenységét feltételezi, vizsgálat lefolytatására felkérheti a minisztert. Ha az NBB jogszabályellenes működést észlel, illetve, egyes esetekben azt indokoltnak tartja, ténymegállapító vizsgálatot folytathat le, ekkor betekinthez az adott ügyre vonatkozó iratokba, meghallgathatja a szolgálatok munkatársait, a szolgálatoktól szakértők kijelölését kérheti.

Az egyéni ügyekben fontos kiegészítő szabály, hogy amennyiben a panaszos a miniszter válaszát nem fogadta el, az NBB a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszokat saját hatáskörben is vizsgálhatja, ha a panasz súlya a bizottsági tagok legalább egyharmadának szavazata szerint a vizsgálatot indokolttá teszi. A Bizottság megállapításairól tájékoztatja az érintettet.

²³⁰ Az Nbtv. Honvédelmi Bizottságról szól, az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 23/2010. (V. 14.) OGY határozat szerint a bizottság Honvédelmi és Rendészeti Bizottságként működik.

A megismerhető adatokra vonatkozó fontos szabály, hogy a miniszter és a nemzetbiztonsági szolgálatok tájékoztatási kötelezettsége alapesetben nem terjed ki azon információkra, amelyek átadása konkrét ügyben a módszer, illetve forrás védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetné. A szolgálatok jogellenes tevékenységéhez kapcsolódó vizsgálata során azonban ezt a tilalmat is felülírhatja a Bizottság, és a tagok kétharmadának egyetértésével kötelezheti a minisztert és a főigazgatót olyan belföldön alkalmazott módszerre vonatkozó adatok szolgáltatására, amelyek ismerete a jogellenesség megítélése szempontjából elengedhetetlen. Az NBB felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedés megtételére, és kezdeményezheti a felelősség megvizsgálását is.

A Honvédelmi és Rendészeti Bizottság (a továbbiakban: HRB) az NBB-nél szűkebb, és csak a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó jogkörrel rendelkezik. Miközben a HRB jogköre a katonai szolgálatok feladatainak megvalósulása általános ellenőrzésére irányul, az Nbtv. a jogellenes működéssel kapcsolatos vizsgálatok lebonyolítását a katonai szolgálatok esetében is az NBB-re bízta.

A fentiek alapján a parlamenti ellenőrzés terén a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében jól körülírt ellenőrző mechanizmus létezik, amely biztosítja, hogy a szolgálatok tevékenysége és ezen belül a titkos információgyűjtés megfelelő parlamenti ellenőrzés mellett folyjék. A gyakorlati megvalósulás esetében itt is kritika érheti Magyarországot. Az elmúlt időszakban ugyanis többször került sor olyan eseti bizottságok létrehozására, amelyek nyilvánvalóan nemzetbiztonsági témájú kérdésekkel foglalkoztak.²³¹ Ez a megoldás felesleges és káros is, ugyanis az eseti bizottságok tagjai általában nem ismerik a szolgálatok működését, de az NBB speciális vizsgálati felhatalmazásai és adatkezelési lehetőségei sem állnak rendelkezésükre.

A további eszközalkalmazó szervezetek parlamenti ellenőrzése már vegyesebb képet mutat. Az ügyészség eszközalkalmazásának parlamenti ellenőrzése nem jelenik meg a hatályos jogszabályokban. Ennél is meglepőbb, hogy a HRB semmilyen speciális felhatalmazást nem kap a bűnüldöző szervek eszközalkalmazásának ellenőrzésére, vagy vizsgálatára. Ennek megfelelően hiányoznak az NBB esetében fent bemutatott, a betekintésre vonatkozó, illetve a bizottsági vizsgálatok lefolytatását megkönnyítő szabályok is. Az NBB pedig a belügyminisztert, mint a „polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat” irányító minisztert, csak az AH-ra és az NBSZ-re vonatkozóan kérdezheti. A HRB-nek, az NBB-nek, vagy más bizottságnak a rendőrség, a TEK, az NVSZ és a NAV eszközalkalmazásának ellenőrzésére nincs speciális felhatalmazása. Mivel az ágazati törvények nem tartalmazzák az Nbtv.-hez hasonló szabályozást, az érintett bizottság a titkos felderítés ellenőrzését csak az általános szabályok szerint végezheti. Az Rtv. például hosszan taglalja a Rendészeti Panasztestület és a HRB viszonyát, egy szót se szól a HRB titkos felderítés ellenőrzésére vonatkozó hatásköreiről. Márpedig többek között az adatkezelési és felhatalmazási rendelkezések törvényi hiánya is okozta, hogy az Alkotmánybíróság az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatban egy eseti bizottság²³² létrehozását és működését alkotmányellenesnek ítélte.

Kérdéses, hogy a speciális eljárások és felhatalmazások hiányában ez a megoldás megfelel-e az EJEB által megkövetelt érdemi, kormányzattól független ellenőrzésnek. A kérdésben a

²³¹ Az állami intézményeknek és szervezeteknek az „Együtt Egymásért, Egy-másért Alapítvány” működésével kapcsolatos korrupciógyanús ügyekben való részvételének körülményeit és az „Együtt Egymásért, Egy-másért Alapítvány” működésének nemzetbiztonsági kockázatait vizsgáló bizottság létrehozásáról szóló 62/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

²³² 41/2002. (VII. 12.) OGY határozat a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról.

pozitív állásfoglalást különösen nehézé teszi az eszközalkalmazás arányaiban tapasztalt aránytalanság. A parlamenti ellenőrzéssel körülbástyázott nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett eszközalkalmazás ugyanis a teljes mennyiség kevesebb, mint 30%-át, a külső engedélyköteles eszközök esetében pedig csak kb. 10%-át teszi ki. Az érdemi parlamenti ellenőrzést tehát éppen a bűnüldözési célú eszközalkalmazás kontrolljának kialakítása jelentené.

A kormányzattól független ellenőrző fórumok közül kiemelkedik az Adatvédelmi Biztos.²³³ A Biztos kiemelt szerepet kap az adatkezelés jogszerűsége gyakorlati megvalósításának elősegítésében, ellenőrzésében és kikényszerítésében is. Egyrészt a Biztos az adatkezelésre vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazása érdekében általános jelleggel, valamint meghatározott adatkezelő részére egyedi ajánlást bocsáthat ki, javaslatot tehet az adatkezelést érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására és véleményezi az ilyen jogszabályok tervezetét. A Biztos az adatkezelési szabályok megtartását hivatalból és bejelentésre is ellenőrizheti. Bejelentéssel bárki fordulhat az Adatvédelmi Biztoshoz, aki úgy gondolja, hogy az Avtv-ben foglalt jogait megsértették. Mivel az Adatvédelmi Biztos hatáskörébe a személyes adatok védelme és a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása is beletartozik, a titkos felderítés esetkörében jelenleg a legerősebb jogkörökkel rendelkező független fórumnak minősül. Ennek oka, hogy a Biztos hatásköre nemcsak a titkos felderítésre, hanem a beszerzett adatok bármilyen célú felhasználására is kiterjed. A Biztos hatékonyságának további biztosítója, hogy vizsgálatait során minden dokumentumhoz hozzáfér, még olyanokhoz is, amelyekhez már az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa sem férhet hozzá. Az Adatvédelmi Biztos minden olyan adatkezelést megismerhet, amely személyes adatokkal, közérdekű adatokkal összefügg, és ennek érdekében minden olyan helyiségbe beléphet, ahol adatkezelés folyik. A Biztos évente jelentést tesz közzé, ebben a titkos felderítéssel kapcsolatos adatkezelési kérdésekkel is foglalkozik, de ez értelemszerűen nem lehet olyan beható, mint a csak a kommunikáció-ellenőrzéssel foglalkozó brit kollégájának jelentése. További különbség, hogy a Biztos jelentése nem tartalmaz összefoglaló adatokat arra vonatkozóan, hogy egy adott évben hány jogkorlátozás (lehallgatás) történt, ellentétben a brit, német vagy éppen az amerikai példával.

Az Adatvédelmi Biztos korrektív intézkedési jogköre kifejezetten erős. Amennyiben jogellenes adatkezelést észlel, az adatkezelőt az adatkezelés megszüntetésére szólítja fel, amely szervezet haladéktalanul köteles megtenni a szükséges intézkedéseket. Ha ez nem történik meg, a Biztos elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását. E döntés felülvizsgálatát az adatkezelő csak jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a bíróságtól.

A Biztos tevékenységének korlátja, hogy csak akkor járhat el, ha bírósági úton nem folyik ugyanabban az ügyben jogérvényesítés. A tiltás nem jelent igazi korlátot, hiszen ha az érintett adatkezeléssel kapcsolatos jogainak megsértése esetén bírósághoz fordul, a bíróság soron kívül jár el. Fontos szabály, hogy az adatkezeléssel kapcsolatos perekben az adatkezelő köteles bizonyítani adatkezelés jogszerűségét. Kifejezetten a titkos felderítés jogszerűségi kérdéseivel foglalkozó, a német G-10 Bizottsághoz, vagy a brit Törvényszékhez hasonló fórum nem létezik. Így a panaszokat kivizsgáló irányító miniszteri döntés felülvizsgálatát az NBB-nél lehet kezdeményezni. Emellett az NBB felülvizsgálati ügyekben hozott döntését sem lehet bíróság előtt megtámadni.

²³³ Feladatköreit tartalmazza a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 23-31.§

A bírósági jogérvényesítés hatékonysága az EJEB többször hangoztatott állásfoglalása szerint szorosan összefügg azzal, hogy az érintett személy az adatkezelés tényéről információt szerezhessen. Ez a titkos felderítés esetében Magyarországon a legritkább esetben van így. Az 1990. X. tv. még általános jelleggel és kötelező érvénnyel írta elő, hogy ha „a különleges eszközök alkalmazása nem alapozza meg büntetőeljárás elrendelését, az ellenőrzött személyt az alkalmazott intézkedésről az engedélyt kérő tájékoztatja, és ezt követően az ellenőrzés során szerzett adatokat meg kell semmisíteni.” A szabályozás mind a nemzetbiztonsági szolgálatok mind a bűnüldöző szervek számára kötelező volt. Ez azonban a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében életszerűtlen volt, hiszen a nemzetbiztonsági tevékenység nem a büntetőeljárás megindítása érdekében folyik. Hasonló megkötést már sem az 1995-ös Nbtv. sem az 1994-es Rtv. nem tartalmazott. Sőt, számtalan olyan törvényi rendelkezés született, amely azt is korlátozni próbálja, hogy az érintett más közreműködő szervektől bármilyen értesítést kaphasson adatai kezelésére vonatkozóan. Hozzáteszük, az utóbbi korlátozást az Avtv. vonatkozó rendelkezése a Római Egyezményben foglaltakkal összhangban kifejezetten megengedi.

A Be. titkos adatszerzés intézményét bevezető, 2002. évi I. törvény általi módosítása ugyanakkor visszahozta az értesítési kötelezettséget, amikor kötelezővé tette, hogy az ügyész a titkos adatszerzés tényéről – annak befejezését követően – értesítse a bírói engedélyben érintettet, ha az érintett ellen nem indult büntetőeljárás, és az értesítés a büntetőeljárás sikerét nem veszélyezteti. Az értesítés tehát nem korlátok nélküli. Egyrészt nem terjed ki olyan érintettre, akit az eredeti engedélyben nem neveztek meg, másrészt a bírói engedélyben érintettre is csak akkor vonatkozik, ha az a büntetőeljárás sikerét nem veszélyezteti. Különösen ez utóbbi megfogalmazás nehezen értelmezhető, hiszen az értesítés csak akkor jöhet szóba, ha az érintett ellen nem indult büntetőeljárás. Az ügyész mérlegelési jogkörét szabályozó, vagy a felülvizsgálati időtartamokat megjelölő egyéb rendelkezés a törvényben nem került feltüntetésre, ami az EJEB esetjogát elemezve hiányosságnak tűnik.

A Be. közelebb hozza a magyar szabályozást az EJEB által elfogadotthoz, ugyanakkor a bűnüldözési célú TIGY esetében a tájékoztatás egyértelmű tiltása a szabályozás támadható eleme lehet.

Az NBB hatáskörei jóakarató értelmezéssel hasonlíthatnak az EJEB által elfogadott német és brit parlamenti bizottsági hatáskörhöz. Hiányzik ugyanakkor az eszközalkalmazásra vonatkozó havi jelentések rendszere, miközben a G10 törvény hathavonkénti általános felülvizsgálata többletjogokat takar a féléves miniszteri beszámolón alapuló magyar megoldáshoz képest. A parlamenti ellenőrzés terén a magyar rendszer igazi hiányossága a titkos felderítés túlnyomó többségét kitevő bűnüldözési célú felderítés esetében jelentkezik. E területen a HRB speciális hatáskörének hiányában a megoldások az érdemi ellenőrzéshez elégtelennek tűnnek.

Az Adatvédelmi Biztos jogköre és függetlensége a magyar ellenőrzési rendszer egyik legjelentősebb eleme. A Biztos eddigi tevékenységével is bizonyította, hogy törvényi felhatalmazása képessé teszi a titkos felderítés ellenőrzésére is. Esetében a brit megoldással szemben hátrányként jelentkezik, hogy nem specializált feladatkörrel rendelkezik, ezért a gyakorlatban tevékenységének tört részét fordíthatja a titkos felderítés ellenőrzésére, vagyis érdemi és folyamatos kontrollt – a brit rendszertől eltérően – nem jelenthet. Amennyiben a jövőben a Biztos a kormányzathoz kötődik – az erre vonatkozó elképzelések egyelőre nem

tisztáztak – az komoly kérdéseket vet fel a rendszer EJEB általi elfogadhatósága tekintetében.

A belső engedélyköteles eszközök esetében a szabályozás az engedélyezési kérdések mellett az ellenőrzési területen is elmarad a külső engedélyköteles eszközökétől. Az NBB a külső engedélyköteles eszközalkalmazásról kérhet tájékoztatást a szolgálatoktól.

Röviden összefoglalva a bemutatott és az EJEB által elfogadott külföldi ellenőrzési és felülvizsgálati mechanizmusokhoz hasonló rendszert Magyarország nem tud felmutatni. A kérdést részletesen egyedül az Nbtv. szabályozza, a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az explicit miniszteri jogkörök, az NBB parlamenti ellenőrzési jogkörei és az Adatvédelmi Biztos jelenlegi jogköre összességében megközelíti, vagy eléri az elfogadható szintet. A bűnüldöző szervek és az ügyészség esetében a rendszer komoly deficittel küzd. A bírósági jogorvoslat hiánya mellett a célszemélyek értesítési kötelezettségének TASZ-ra szűkítése sem segít egy jövőbeni felülvizsgálat esetén.

A fentiek miatt a szükséges jogszabályi változtatások, az egyenszilárd rendszer, vagyis a bűnüldözési célú titkos felderítés ellenőrzési lehetőségének megteremtése mellett kiemelkedő jelentőségű, hogy a törvényalkotó a bemutatott – és az EJEB által már elfogadott – német és/vagy brit példa alapján megteremtse azt a fórumot, amely kifejezetten a titkos felderítéssel kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik és egyben az EJEB-hez fordulás előtti nemzeti jogorvoslati fórumként is funkcionál.

12.3. Büntetőjogi eszközök

Közvetve a kontrollmechanizmust erősíti, és az érintett személyek érdekeit a büntetőjog eszközeivel is védi a Btk. 227/A.§-a, amely jogosulatlan titkos információgyűjtésként büntetni rendeli azt a hivatalos személyt, aki a külső engedélyköteles titkos felderítést engedély nélkül végez, vagy az engedély kereteit túllépi. Ugyanígy büntetni rendeli a törvény azt, aki ilyen engedélyhez kötött titkos felderítést elrendel vagy engedélyez, anélkül, hogy erre jogosult lenne.

A szabályozással kapcsolatban kiemelendő, hogy ismételten csak a külső engedélyköteles eszközök esetében jelent érdemi kontrollt, valamint csak a hivatalos személyek esetében. A második tényállás-elem nehezen értelmezhető. A jogosultság az egyik értelmezés esetén a jogi felhatalmazottságot jelenti, vagyis, hogy valaki kijelölt bíró, vagy nyomozási bíró, vagy igazságügyért felelős miniszter, illetve (a „rendkívüli” engedélyezés esetén) ügyész vagy országos parancsnok-e. Ebben az esetben a tényállás rendelkezik hozzáadott értékkel, ugyanis az utasítást adó vezetőt is büntetni rendeli. (Hosszabb értekezést követelne meg annak elemzése, hogy ekkor a parancsra hivatkozva mentesül-e a felelősség alól a titkos felderítést végrehajtó személy²³⁴). Amennyiben a jogosultság alatt azt értjük, hogy fennálltak-e a törvényi feltételek (pl. a Be. vagy az Nbtv. esetében a szükségességi feltétel) az elrendelésre, illetve ennek esetleges hiányát az igazságügyért felelős miniszter, a bíró, stb. tudata átfogta-e, ennek eldöntése rendkívül súlyos dilemmák sorozatát eredményezheti. Különösen nehéz lehet ez a mérlegelés a TEK kvázi nemzetbiztonsági tevékenysége esetében, hiszen itt még az sem dönthető el egyértelműen, hogy az igazságügyért felelős miniszternek melyik törvény szerint kell, pontosabban lehet eljárnia.

²³⁴ A kérdés kifejtését lásd: SZIKINGER, 1999, 117. o.

A másik megjegyzés, hogy a büntetőjog Magyarországon túlzottan is a hivatalos személyekre koncentrál. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy az érintettek jogait a magánszféra támadásai jóval inkább veszélyeztetik, mint az anyagi jogi korlátok és speciális eljárások közé szorított bűnüldöző szervek és nemzetbiztonsági szolgálatok. A magánbiztonsági szolgálatok és a gazdasági hírszerzésre szakosodó szervezetek létrejöttével egyidőben az eszközök és a szakmai tudás a civilszférában is egyre inkább rendelkezésre áll. Kirívó példa a civilszférában a számítógépek „hackelése”, amely nem más, mint a külső engedélyköteles eszközök között 2010-ben feltűnt „új” felhatalmazás, vagyis a „számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatok” megismerése. Miközben senki sem vitatja, hogy a hackertársadalom által elkövetett jogsértések számosabbak a szolgálatok és bűnüldöző szervek jogkorlátozásainál, az előbbieken a Btk. fenti tényállása nem véd.

Ehelyett létezik a „visszaélés személyes adattal” Btk. 177/A.§ szerinti tényállása, amely csak akkor bünteti akár a számítógépek hackelését is, ha azt valaki jogtalan haszonszerzési célból, vagy jelentős érdeksérelmet okozva követi el. Ekkor ennek büntetési tétele 2 év, míg ugyanez a Btk. 227/A.§ alapesetében öt év, és jelentős érdeksérelem esetén kettőtől nyolc év. A Btk. 177/A.§ fontosságát témánk szempontjából elsősorban az adja, hogy e szakasz alapján vonható felelősségre bárki, tehát az a hivatalos személy is, aki jogosulatlanul vagy céltól eltérően kezel személyes adatot, az adatok biztonságát szolgáló intézkedést elmulasztja, vagy az érintett tájékoztatására vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, és ezzel mások érdekeit jelentősen sérti. Ez utóbbi két elem furcsasága, hogy az első nem eredménybűncselekmény, vagyis egy esetleges gondatlan biztonsági mulasztás kár bekövetkezése nélkül is két éves büntetési tétellel fenyegetett, míg a második esetében a jelentős érdeksérelem egyelőre kitöltetlen gumiszabály.

Az egyszerűsítés vádját felvállalva kijelenthető, hogy a büntetőjogi szankciók az alapjogok nagyobb korlátozását lehetővé tevő technikai és gyakorlati változásokat nem követték le, és – különösen a magánszférából bekövetkező támadások ellen – minimális védelmet biztosítanak. A valós veszélyek tekintetében jogrendszerünk „rossz irányba néz, és nem látja, hogy jön a vonat”. Létezik egy, a magánnyomozói tevékenységet tartalmilag lényegében nem szabályozó, az alapjogok korlátozására vonatkozó pontos szabályokat nem tartalmazó törvény²³⁵ és egy, az alapjogok korlátozására vonatkozó büntetőjogi szankciókat nem tartalmazó Btk. Ebben a helyzetben a Nagy Testvér mellett a „kistestvérekre” is jobban oda kell figyelni.

²³⁵ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény.

XIII. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA, LEHETSÉGES HASZNOSÍTÁSA

13.1. A kutatás megállapításai

Az értekezés a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági tevékenység bemutatásán keresztül kezdi meg azon részcek elemzését, amelyek érdekében titkos felderítés végezhető. A II. fejezetben az elsődleges elemzés eredményeként az értekezés megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok *sui generis* szervezettípusként történő kategorizálása továbbra is indokolt, tevékenységük nem összemosható a rendészeti szervek tevékenységével. A kutatás három fő felderítési célt azonosít, amelyeket „nemzetbiztonsági támogató”, „nemzetbiztonsági védelmi” és „nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett bűnfelderítési” tevékenységként ír le. A kategorizálás segít a sokszínű nemzetbiztonsági tevékenység bemutatásában. A kategóriák segítségével a következő fejezetekben a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági célú titkos felderítés közötti kapcsolatok dinamikája, többek között az egyes szervezeti változások együttműködésre gyakorolt hatása is pontosabban leírható. A nemzetbiztonsági feladatrendszer elemzésekor az is világossá válik, hogy a szolgálatok tevékenysége fogaskerékszerűen kapcsolódik, feladataik összessége pedig lehetővé teszi a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítését.

A három résztevékenység közös jellemzője, hogy a szolgálatok együttműködését követeli meg, míg a bűnüldöző szervekkel való együttműködés mélysége részcelonként eltérő. A nemzetbiztonsági támogató tevékenység esetében a nemzetbiztonsági-bűnüldöző együttműködés ritka, a védelmi tevékenység során gyakoribb, de a két cél jól elkülöníthető az ismertett sajátosságok mentén. A nemzetbiztonsági érdekek mentén történő bűnfelderítési tevékenység ugyanakkor kifejezetten komplementer jellegű és becsatornázódik a bűnüldöző szervek munkájába, vagyis az együttműködési felület itt a legnagyobb.

A nemzetbiztonsági tevékenység és szervezetrendszer dinamikáját bemutató III. fejezet szerint a nemzetbiztonsági szervezetrendszer továbbra is az 1990 előtti struktúrára épül. A rendszerváltáskor kialakított, megosztott rendszer a túlhatalom megakadályozása érdekében jött létre, és egyben a nemzetbiztonsági és a rendészeti/bűnüldözési tevékenység hangsúlyos elkülönítésével járt. Miközben az eredeti rendszerváltás logikájának érvényessége ma már megkérdőjelezhető, érdemi változás nem történt. Ennek oka, hogy a nagyjából ötévente felbukkanó reformelképzelések a szervezetek számára és összevonásuk módjára koncentráltak, de kivétel nélkül elbuktak. Eközben kevés szó esett a kormányzati szintű koordináció javításáról, a nemzetbiztonsági és rendészeti tevékenység összehangolásáról.

A 2010-es szervezési változás a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok egységes irányítását megszüntette, amikor az Alkotmányvédelmi Hivatalt (a korábbi Nemzetbiztonsági Hivatalt) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot a belügyminiszter, míg az Információs Hivatalt a külügyminiszter irányítása alá helyezte. Ezzel a nemzetbiztonság irányítása a katonai szolgálatokra is figyelemmel hárompólusúvá vált. A döntés indokai hivatalosan nem ismertek, közvetve azt lehet leszűrni, hogy a lépéstől a döntéshozók a közbiztonság/közrend erősítését várják. Az értekezés elemzi a megosztott irányítás jogi kereteinek kialakítását és megállapítja, hogy az nem kellő körültekintéssel került végrehajtásra. Ennek során az NBSZ és az AH esetében a szolgálatok belügyi státuszára és minisztériumi irányítására vonatkozó téves megállapítások kerültek a jogszabályokba, emellett például a „polgári nemzetbiztonsági szolgálatok” kifejezés is jelenthet egyszerre három, illetve két szolgálatot.

Kimutatásra került, hogy a megosztott irányítás tovább nehezíti a nemzetbiztonsági feladatok össz-kormányzati irányítását és nehézséget okoz az irányító miniszterek szakpolitikai, szakmai jogköreinek gyakorlásában is. Nehézségekre lehet számítani a szolgálatok egységes feladatszabása, mozgatása, a parlamenti bizottság előtti beszámolója terén. Megnehezedik a nemzetbiztonsági érdekek egységes képviselője a közigazgatásban és a külföldi kapcsolattartásban. Egy rosszul megfogalmazott módosítás pedig megszüntette a kormányzati tájékoztatás egységes rendszerének a lehetőségét is. A rendszert az egyes nemzetbiztonsági részterületek (hírszerzés, katonai nemzetbiztonság és a belső nemzetbiztonság) egymástól elkülönült irányítása jellemzi, amely ellentétes a feladatok jellegéből fakadó szakmai követelményekkel.

A kutatás kimutatja, hogy az új irányítási rend rontja a szervezetrendszer kohézióját és különösen a nemzetbiztonsági védelmi és a nemzetbiztonsági érdekek mentén végzett büntetőterületen hátráltatja a műveleti munka, valamint a kormányzati tájékoztatás összehangolt végrehajtását.

A fentiek fényében a kutatás komoly ellentétet mutat ki a magyar és a IV. fejezetben elemzett nemzetközi trendek között. A kérdést tizenegy, részben szomszédos, részben meghatározó európai országban vizsgálva kiderül, hogy hét ország vagy egy szervezettel oldja meg, vagy egységes irányítás alatt tartja a polgári hírszerzési és az országon belüli polgári nemzetbiztonsági tevékenységet. Hozzánk hasonlóan négy hagyományos szolgálattal csak Franciaország, Lengyelország és Nagy-Britannia rendelkezik, hárompólusú szolgálatirányítási rendszert csak Nagy-Britannia és Németország alkalmaz. Így Magyarország mind a szolgálatok száma, mind az irányítási megosztottság tekintetében a vele nem egy súlycsoportban lévő országokkal együtt sorol, miközben nem működteti az említett országokban meglévő robusztus koordinációs mechanizmusokat. A kutatás példákon keresztül mutatja be, hogy az elmúlt évek külföldi reformjai a szervezetek együttműködésére, a kormányzati koordinációs mechanizmusok kialakítására helyezik a hangsúlyt. Ennek keretében koordinációs testületeket hoznak létre, vagy ilyen hatáskörrel rendelkező személyeket neveznek ki a nemzetbiztonsági tevékenység összefogására, illetve a szintetizált értékelő-jelentő tevékenység ellátására és az információcsere elősegítésére. Ezek a fórumok a „határterületeken” a nemzetbiztonsági és a rendészeti szervek koordinációjáért is felelősek.

A kutatás azt is kimutatja, hogy a szervezet-összevonás és az irányítási struktúra egységesítésének hazai esélyei minimálisak. Sőt, a 2010-es megoldás a korábbi reformelképzeléseket (feladat szerinti vagy irányítás szerinti összevonás) – a katonai szolgálatok honvédelmi miniszter alatti összevonása kivételével – ellehetetleníti. A minősített többségű törvényalkotási követelmény miatt az Nbtv. szövege a jövőbeni kormányok mozgásterét is szűkíti. A kialakult helyzetet ezért elsősorban a kormányzati koordinációs mechanizmus megerősítésével lehet kezelni, amelynek szakítania kell a kormányzati döntés-előkészítésre fókuszáló hagyományos kabinet-megoldással.

Az értekezés szerint többszintű koordinációs rendszer kialakítása célszerű, amely az összehangolt irányítás (policy-making, decision-making) mellett a megfelelő döntéshozatali hatáskörök birtokában a feladat-végrehajtás (implementation) szakmai szintű koordinációját is erősíti. A felsőszintű koordinációs szervezetet a miniszterelnökre építve, miniszteri szinten, a szakmai szintű koordinációt a szolgálatok vezetőire építve lehet megvalósítani. A koordinációt ki kell terjeszteni a szervezetrendszer egységes, hatékony működését érintő egyéb (technikai fejlesztés, költségvetés, stb.) kérdésekre is. A fentieket a miniszterelnökhöz kötött nemzetbiztonsági koordinátor kinevezésével is biztosítani lehet. Mindkét rendszernek

lehetőséget kell adnia a szolgálatok és az érintett rendészeti szervek folyamatos koordinációjára, együttes szakmai feladat-végrehajtására is. Az egységes kormányzati tájékoztatás megvalósítása érdekében a rendszer harmadik elemeként indokolt lehet egy integrált elemzéseket készítő és a kormányzati hírigényeket megszabó szervezet létrehozása is. A feladatok végrehajtása csak egy állandó jelleggel működő háttérszervezettel képzelhető el. A javasolt változtatások a megosztott szervezetrendszer és a 2010-ben tovább tagolt irányítási struktúra mellett is lehetőséget teremtenének a nemzetbiztonsági kockázatok, valamint a bűnüldözési/nemzetbiztonsági határterületek összehangolt kezelésére.

A bűnüldözési szféra bemutatását és a bűnüldözési célú titkos felderítés (rendészeti/bűnügyi) rész céljait bemutató V. fejezet a rendészeti cél elemzése során bizonyítja, hogy azt a jelenlegi törvények szerint sem lehet kiterjesztően értelmezni, és ezáltal a titkos felderítést általános bűnmegelőzési cél érdekében alkalmazni. Az értekezés kifejti, hogy a bűnügyi célon belül a bűnüldözési és igazságszolgáltatási felosztás merev érvényesítése a gyakorlatban nem lehetséges: A kutatás azt is kimutatja, hogy a Be. 2002-es módosítása a nyomozás előtti és a nyomozás elrendelése után történő felderítés megkülönböztetésével a rendészeti/bűnügyi felosztás helyett a határvonalat a rendészeti+bűnüldözési, valamint az igazságszolgáltatási terület között húzza meg. A fentiek alapján az értekezés új kategorizálást javasol, amelynek során a „bűnfelderítési” és az „igazságszolgáltatási” rész célok kijelölését javasolja. Ez megfelel a Be-ben található felosztásnak, és összhangban áll a bűnüldöző szervek két (bűnfelderítő, nyomozó hatóság) típusa által végzett tevékenység megkülönböztető jegyeivel is.

A bűnüldöző szervezetrendszer dinamikáját bemutató VI. fejezet a 2010-es változásokat veszi górcső alá. A NAV esetében a nyomozóhatósági jogkörre és titkos felderítésre vonatkozó kormányzati elképzelések ciklikus változásának bemutatása mellett az értekezés megállapítja, hogy a változtatás megfelel a reform fogalmának, és a szervezet-összevonás (Vám- és Pénzügyőrség + APEH) várható következményeit alapvetően pozitívnak értékeli. A két speciális rendőri szerv, vagyis a Terrorrelhárítási Központ és a Nemzeti Védelmi Szolgálat esetében az értékítélet nem egyértelműen pozitív, létrejöttük ugyanis nem alkalmas az indokként jelzett cél, az egységesítés és a kizárólagos hatáskör kialakítására. (Ezt egyébként Magyarországon kívül talán egy ország sem tűzte ki célul.)

A TEK és az NVSZ létrehozása kapcsán egységes feladat-végrehajtásról csak rendészeti szinten, de nem rendszerszinten lehet beszélni. A terrorfelderítés terén a TEK, az IH, a KFH és a KBH is rendelkezik hatáskörrel, míg a nyomozást már nem a TEK, hanem az Nemzeti Nyomozó Iroda végzi. A TEK létrehozásának rendszerhibája, hogy nyomozóhatósági jogkörrel nem rendelkezik. Az elképzelt egység így a bűnüldözési szférán belül is megtörik, és a nyomozást éppen a legkényesebb szakaszban, a konkrét bűncselekmény vagy előkészületének gyanúja esetén kell átadni másnak. A „kizárólagos hatáskör” érdekében a törvényhozó elvonta az AH terrorrelhárítási hatáskörét. A döntéssel Magyarország a nemzetközi trenddel szemben halad, külföldön ugyanis a terrorcselekmények elleni fellépés az AH-hoz hasonló belső nemzetbiztonsági szolgálatok elvitathatatlan feladata. A hatáskörrelvonás az AH-nál megszünteti a terrorveszéllyel és az ahhoz esetlegesen kapcsolódó, továbbra is az AH hatáskörébe tartozó nemzetbiztonsági védelmi feladatokkal való egységes foglalkozás esélyét, valamint eltávolítja az AH-t természetes közegétől, a hazai és külföldi nemzetbiztonsági szolgálatoktól.

Az NVSZ létrehozásának és hatáskör-növelésének deklarált célja a rendészeti szervek mellett a közigazgatás tisztaságának biztosítása, és az egységes belső biztonsági és bűnmegelőzési

tevékenység kialakítása. Az egységes rendszer itt sem jön létre, a kapcsolódó objektumvédelmi tevékenységet és a nemzetbiztonsági ellenőrzést továbbra is az AH és a KBH végzi. Az NVSZ hatáskör-növekedése a területen nehezen átlátható, átfedő hatásköröket hoz létre, az együttműködést az adatkezelési szabályok bizonytalansága is nehezíti. Az AH és az NBSZ belső biztonsági és bűnmegelőzési feladatainak NVSZ-hatáskörbe utalásával a nemzetbiztonsági szolgálatok egységes belső biztonsági rendszerét áldozták fel, amely komoly szakmai problémákhoz vezethet.

Az értekezés szerint a 2010-2011-es intézkedések a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági tevékenység összehangolása helyett az egyes feladatok átcímkezését, bűnüldözési feladattá tételét célozták. Emellett egyfajta „lopakodó jogalkotással” megkezdődött az AH és az NBSZ „rendészetesítése”. Így a két szolgálat a bűnüldözési reformnak egyelőre nem részese, csak elszenvedője. Az AH, az NBSZ és a rendőrség számára a közös irányítás ugyanakkor alkalmat adhatna az átfogó reformra is. Az értekezés szerint ennek kiindulópontja, hogy az AH-t hatásköre továbbra is a társ-nemzetbiztonsági szolgálatokhoz köti, míg a rendőrségtől elhatárolja. A szinergiahatás kialakítása érdekében elsősorban az AH bűnfelderítési és nemzetbiztonsági védelmi (objektumvédelmi) szerepkörének áttekintésére nyílhat lehetőség. Ennek úgy kell megtörténnie, hogy továbbra is lehetővé tegye a nemzetbiztonsági szolgálatok egymásra épülő feladat-végrehajtását, vagyis – a meghirdetett célkitűzés ellenére – kerülje a bűnüldözési feladatok túlhangsúlyozását. Reformot jelentene továbbá a rendőrség és az NBSZ párhuzamos kapacitásainak NBSZ-nél történő összevonása is.

Az újabb szervezetek létrehozása, a bizonytalan vagy irreális célmeghatározás, az összhang nélküli jogi szabályozás és tevékenység negatívan hathat a titkos felderítésre. A titkos felderítésre felhatalmazott kilenc szervezet nemzetközi összehasonlításban kiemelkedően magas szám, ami a szakértők egy része szerint indokolatlan. A szám csökkentésére – a katonai szolgálatok összevonásán kívül – sem szakmai lehetőség, sem kormányzati elhatározás nem látszik, az össz-kormányzati koordinációs mechanizmusok pedig nagyrészt hiányoznak. Ezek fényében az értekezés második fele annak vizsgálatára vállalkozik, hogy a széttartó szervezetrendszer a működés, és kifejezetten a titkos felderítő tevékenység terén rendelkezik-e az egységességet és előreláthatóságot biztosító szabályrendszerrel.

Az értekezés VII. fejezetében először a titkos felderítő eszközök csoportjainak összefoglaló bemutatása történik meg az engedélyező szintje szerinti csoportosításban. A kutatás az engedélyezés tekintetben megállapítja, hogy a felderítés célja szerinti (nemzetbiztonsági és bűnüldözési) fórumrendszert a 2010-es módosítás megtörte, amikor a TEK számára bizonyos esetekben az igazságügyért felelős miniszteri engedélyezést írt elő. Megállapításra kerül az is, hogy az 2010-ben végrehajtott módosítások ellenére nincs teljes egység a külső engedélyköteles eszközök fogalomrendszerében. Ez a Navtv. esetében egyes eszközök alkalmazását kizárja, másrészt értelmezési nehézséget okoz. Egy eszköz, a titkos kutatás indokolatlanul hiányzik a titkos adatszerzés eszköztárából.

A belső engedélyköteles eszközök esetében kimutatásra kerül, hogy a szabályozást tartalmazó három törvényben (Nbtv., Rtv., Navtv.) egységes rendszerről nem beszélhetünk. A fogalmak és eszközök különbözősége részben indokolt, mások esetében megmagyarázhatatlan eltérések léteznek. Hasonlóképpen, a törvények ugyanazt az eszközt eltérően, titkos információgyűjtésként, intézkedésként és adatkezelésként is definiálják. Egyes eszközök fogalma nem követte le az egyéb, más törvényben történt változásokat, így azok normavilágossága csökkent. Ez a külső és belső engedélyezés közötti határvonalakat is bizonytalanná teheti. A törvényekben nagy számban található olyan „titkos információgyűjtő

eszközök”, amelyek önmagukban nem alkalmasak információgyűjtésre, így az alapjogokat nem sértik. A fentiek miatt az értekezés javaslatot ad egyes konkrét intézkedések megtételére, de egyben az eszközrendszer rendszerszintű áttekintésére és egységesítésére is. Az értekezés fontos megállapítása, hogy a kérdés nem egyszerűen bűnüldözési, nemzetbiztonsági szakmai kihívás, de egyben kiemelkedő fontosságú az emberi jogok szempontjából is. Mivel az eszközök felsorolása egyben a szervezetek általi jogkorlátozásra vonatkozó felhatalmazás is, a bizonytalanság a titkos felderítés jogszerűségét is veszélyeztetheti.

A VIII. fejezet a titkos felderítés végrehajtásának elemzését az alapjogok korlátozására vonatkozó szabályok bemutatásával kezdi meg. Az értekezés megállapítja, hogy az eszközalkalmazással érintett védett alapjogok tekintetében a Római Egyezmény és az Alkotmány tartalmilag egyező szabályokat alkotott. A magyar jogrendszer az eszközalkalmazás, mint jogkorlátozás jogalkotási alapkövetelményei közül alapvetően teljesíti a belső (vagyis nemzeti) jogi bázisra és annak hozzáférhetőségére vonatkozó követelményt, sőt a kétharmados szabályozással a nemzetközinel komolyabb követelményt állít. A titkos felderítés összesen öt törvényben történt szabályozása ugyanakkor komoly kihívás elé állítja törvényalkotót. Az egységes, átlátható és ezért jogszerűségében kevésbé támadható rendszer kialakítását nemcsak a bonyolult szervezetrendszer, de a legbonyolultabb szabályozási megoldás is hátráltatja. Az értekezés nemzetközi példán és egy korábbi magyar kísérlet bemutatásán keresztül amellet érvel, hogy a bűnüldözési célú titkos felderítést érdemes lenne egy törvényben, lehetőség szerint a Be-ben elhelyezve szabályozni. A jogkorlátozást lehetővé tevő legitim célok követelménye tekintetében az értekezés megállapítja, hogy az alapjogok korlátozhatóságát az Alaptörvény látszólag szélesebb körben engedi meg a Római Egyezménynél. Az Alaptörvény az Egyezmény taxatív felsorolásával szemben a korlátozást „másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme” érdekében általánosságban megengedi. Ezt a tényt a konkrét célok törvényben történt meghatározása még problémamentessé teheti. Ennek megállapítása érdekében a negyedik jogalkotási, vagyis az előreláthatósági követelmény teljesülésének elemzésére van szükség.

Az előreláthatósági követelmény teljesülése, vagyis a bűnüldözési célú eszközalkalmazás általános törvényi céljainak összehasonlító elemzése során a kutatás a IX. fejezetben következtetlenségeket tár fel. Az Rtv. tekintetében a speciális szabályok nem teljes körben tartalmazzák az NVSZ hatáskörébe tartozó bünfelderítési célokat. Van olyan felderítési cél is, amelyet a TEK megkap, (védett vezetők védelme) de az ugyanilyen hatáskörrel rendelkező rendőrség nem. A TEK hatáskörei esetében a „terrorcselekményhez kapcsolódó bűncselekmények” meghatározhatatlan fogalom, a veszélyes személyek elfogása esetében pedig – a felhatalmazás ellenére – logikailag problémás a titkos felderítés a TEK számára. A rendszertani problémák mellett a megfogalmazás miatt is kérdéses a TEK kvázi nemzetbiztonsági hatásköre, mint eszközalkalmazási cél. A több törvényben történő szabályozás további következtetlenségekhez vezet. Az egyes célokat a törvények másképp definiálják, amelynek következtében például az elkövető tartózkodási helyének megállapítása érdekében a titkos felderítésre a Navtv. lehetőséget ad, de az Rtv. nem. A körözött személy felkutatására az Rtv.-hez képest a Navtv. nem ad lehetőséget az általános célok között, később viszont a Navtv. is tartalmazza ezt a célt a külső engedélyköteles eszközök esetében.

Arra vonatkozóan, hogy a bűnüldöző szervek mely bűncselekmények esetében vehetik igénybe a külső engedélyköteles eszközökkel történő titkos felderítést, az értekezés a fokozatosság és arányosság követelményeinek megfelelő szigorúbb szabályokat és nagyobb

összhangot talált. Kisebbségi eltérések a TIGY és TASZ céljai között is felfedezhetőek, (pl. visszaélés minősített adattal esetében). Az egységesítés itt is indokolt lenne.

A külső engedélyköteles eszközök alkalmazásának legitim céljai tekintetében az értekezés az összhang hiányát mutatja ki. A törvények vagy a „bűnüldözési cél” Alkotmánybíróság által 2007-ben már kifogásolt bizonytalan fogalmát használják (Navtv., Rtv.), vagy konkrétan felsorolják a célokat (Be., Ütv.). Az értekezés a Navtv. és az Rtv. esetében ezért nem a jogszabálysövegre, hanem jogszabály-értelmezésre tud támaszkodni, amikor megkíséri a célok rendszerszintű összehasonlítását. A konkrét célmeghatározást ugyanakkor a törvényeknek kellene tartalmaznia. Az ágazati törvények, vagyis a titkos információgyűjtés és a Be., vagyis a titkos adatszerzés céljait összehasonlítva felismerhető indok nélkül hiányzik a Be.-ből a bűncselekmény elkövetésének megelőzése, elkövetésének felderítése és megszakítása, valamint a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatása. A TEK kvázi nemzetbiztonsági hatáskörének problémája a külső engedélyköteles eszközök esetében domborodik ki. Az e célból végzett felderítés szabályait az Rtv. nem tartalmazza, a törvény mindössze azt mondja ki, hogy a TEK ez esetben az igazságügyért felelős miniszterhez fordul engedélyért. A miniszter a kérelmet az Nbtv. szerint bírálhatja el, hiszen feladatait egyedül az a törvény szabályozza, ami viszont a TEK-re nem vonatkozik. Ez eldönthetetlenül teszi, hogy az eszköz-alkalmazásra milyen célból, milyen törvényi feltételek mentén kerülhet sor. A megoldás sérti az EJEB előreláthatósági és mérlegelési joggal kapcsolatos követelményeit, valamint ellentétes az Alkotmánybíróság 2007-es határozatában foglaltakkal is.

A bűnüldözési célok között a személyi körre vonatkozó korlátozások elemzése során az értekezés arra a megállapításra jut, hogy a Be.-ben szabályozott rendelkezések egy része (üggyévre, vagy tanúzási korlátozás alá eső személyekre vonatkozó eszközalkalmazási korlát) a gyakorlatban nem végrehajtható és ezért sérti a normavilágosság követelményét. A nemzeti rendelkezések az EJEB témával kapcsolatos konkrét esetjogával is ellentétbe kerülnek.

Az előreláthatóság kérdéskörében a nemzetbiztonsági célok és az EJEB esetjogának összevetése során az értekezés problémát nem tárt fel.

A fentiek alapján az értekezés javaslatokat tesz a törvényeken belüli következetlenségek és a törvények közötti indokolatlan különbségek felszámolására. A TEK esetében vagy a kvázi nemzetbiztonsági cél elhagyására, vagy a megfogalmazás pontosítására és a részletszabályok megalkotására tesz javaslatot. Rendszertani szempontból a külső engedélyköteles eszközalkalmazás felülvizsgálatának kiemelkedő feladata lesz egy jelenleg még nem kezelt ellentmondás feloldása. A titkos információgyűjtést szabályozó ágazati törvények nem követték le azt a Be.-módosítást, amely szerint a nyomozás elrendeléséhez a megalapozott gyanú helyett elegendő a gyanú is. A nyomozás elrendelése pedig a titkos adatszerzést tenné kötelezővé. Ehhez képest az ágazati törvényben szereplő legtöbb titkos információgyűjtési cél (az elkövető kilétének megállapítása, elfogása; a bizonyítékok megszerzése; bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatása) a „gyanú” megléte nélkül nem elképzelhető. A gyanú megléte azonban a fentiek miatt a titkos információgyűjtést elviekben kizárna.

A titkos felderítéssel történő jogkorlátozás jogszerűségéhez szükséges minőségi követelményeken belül az értekezés a X. fejezetben a felderítő szervezetek és az engedélyezők mérlegelési jogkörének kereteit adó tartalmi kérdésekkel foglalkozik. Az öt követelmény (célhoz kötöttség, szükségesség, alkalmasság, fokozatosság, arányosság) mindegyikét csak az Nbtv. tartalmazza maradéktalanul. Az Rtv. a célhoz kötöttség esetében a TEK kvázi nemzetbiztonsági tevékenységének normavilágossága miatt problémás, míg a

szükségesség esetében csak egy BM-rendelet és csak a külső engedélyköteles eszközök esetében ad eligazítást. A Be-ből a fokozatosság és arányosság követelményeinek előírása hiányzik, míg a Navtv. és az Ütv. a célhoz kötöttség kivételével egyetlen követelményt sem tartalmaz. A követelmények előírása és érvényesítése az Alkotmánybíróság és az EJEB szerint kötelező, enélkül az eszközalkalmazók és az engedélyezők mérlegelési köre is korlátlan, a jogkorlátozás pedig jogszerűtlen. Az értekezés ezért törvénymódosításra tesz javaslatot.

A XI. fejezetben elemzett egyéb garanciális szabályok közül az engedélyezési eljárás tekintetében a külső és az ügyészi engedélyköteles eszközök esetében az értekezés megállapítja, hogy a magyar szabályozás megfelel a követelményeknek. A belső engedélyköteles eszközök engedélyezési eljárására vonatkozó szabályok viszont teljes egészében hiányoznak. A szabályozás pótlása a korábban elemzett jogalkotási, vagyis a „belső jogi bázis” és a hozzáférhetőségi követelmények biztosítása érdekében is szükséges. Az engedélyezés maximum időtartama esetében a külső engedélyköteles eszközök szempontjából a szabályozás kielégítő, a többi eszköz esetében pedig nem határozható meg egyértelműen. A törvények az eszközalkalmazás időtartamára vonatkozóan egyéb speciális szabályokat is tartalmaznak. Ezek a garanciális elemek meghatározzák, hogy a titkos felderítést az engedély lejárta előtt mely esetekben kell megszüntetni. Mivel e szabályok sem egységesek, törvénymódosításra lesz szükség.

Az adatkezelés tekintetében az értekezés a bizonyítékként való felhasználás kérdéskörére koncentrálna és a nemzetközi kitekintés után a magyar jogfejlődés dinamikáját mutatja be. Nemzeti jogunk csak a külső engedélyköteles eszközökre tartalmaz előírásokat. A bizonyítékként való felhasználás teljes szabadságát 2003-ban a konkrét célhoz kötöttség váltotta fel, ami az engedélyben nem szereplő személy és bűncselekmény esetében kizárta az adatok bizonyítékként való felhasználását. Miközben a teljesen szabad bizonyítás, így az információk kisebb súlyú bűncselekmények esetében történő befogadása valószínűleg sértette az EJEB követelményeit, a plusz információk felhasználásnak teljes tiltása is indokolatlan volt. Ezért a jogalkotó – a szükséges garanciák bővítésével párhuzamosan – fokozatos könnyítésekkel 2010-ben a majdnem szabad bizonyításhoz, pontosabban az általános célhoz kötöttséghez jutott el. Ez azt jelenti, hogy a Be. a külső engedélyköteles eszközalkalmazást lehetővé tevő minden súlyos bűncselekmény esetében minden személy ellen lehetővé teszi az adatok bizonyítékként történő felhasználását. Az értekezés szerint a szabályozás megfelelhet az EJEB követelményeinek, mindezek mellett a 2010-es szabályokban is további bizonytalanságot fedez fel, és módosításokat javasol. Ilyenek az információ felhasználására vonatkozó TIGY és TASZ szabályok egységesítése, a szabályok belső engedélyköteles eszközökre történő kiterjesztése és a nemzetbiztonsági célú titkos felderítés során megszerzett adatok felhasználására vonatkozó rendelkezések egyértelműsítése.

A titkos felderítés során megszerzett adatok átadása tekintetében az értekezés felhívja a figyelmet az ilyen típusú együttműködés szakmai fontosságának folyamatos növekedésére. Mint az értekezés első felében bemutatásra került, a komplex veszélyek leküzdése csak a nemzetbiztonsági szolgálatok és bűnüldöző szervek együttműködésével valósítható meg. Mivel azonban az adatátadás önmagában is a személyes adatokkal való rendelkezés jogának megsértését, alkotmányos alapjog korlátozását jelenti, az értekezés konkrét példán keresztül tesz javaslatot az adatátadási felhatalmazások pontosítására. Az Nbtv. 2010-es módosítása, amellyel a törvény Be-vel való összhangját próbálták megteremteni, a gyakorlatban megnehezíti a szolgálatok adatainak más szervek számára történő átadását.

A XII. fejezet a titkos felderítésre vonatkozó magyar ellenőrzési mechanizmust és jogorvoslati lehetőségeket ütközteti az EJEB által vizsgált, és megfelelőnek elfogadott külföldi példákkal. Az értekezés megállapítja, hogy jogorvoslati rendszerünk nem egyenszilárd, emellett komoly deficittel küzd. A legnagyobb hiányosságok éppen a legtöbb eszközt alkalmazó bűnüldöző szervek esetében tapasztalhatóak, ahol sem speciális miniszteri, sem hatékony parlamenti ellenőrzés nem létezik. A helyzetet rontja a speciális jogorvoslati fórum hiánya, és a titkos információgyűjtés során a célszemélyek utólagos értesítésének tiltása. Az értekezés ennek következtében a német vagy a brit példa követésére buzdít. Felülvizsgálatot követel az értekezés által elégtelennek tartott büntetőjogi eszközrendszer is.

13.2. Az eredmények felhasználhatósága

Az értekezés első alkalommal készíti el a titkos felderítés teljes állapotelemzését, amely a titkos felderítés szervezetrendszerét, jogi keretrendszerét, működését, eljárásait és a vele szemben támasztott követelményeket átfogó jelleggel mutatja be. Használhatóságát a titkos felderítés dinamikájának rendszerező jellegű bemutatása, ezen belül a szakirodalom által részleteiben még nem bemutatott alábbi elemek adják:

- a titkos felderítés szakirodalomban és törvényekben széttartó módon meghatározott fogalmainak pontosítása és tisztázása,
- a nemzetbiztonsági és bűnüldözési célú titkos felderítés részelemeinek bemutatása és a jogszabályoknak, valamint a gyakorlatnak jobban megfelelő új típusú kategorizálása (nemzetbiztonsági támogató/védelmi és nemzetbiztonsági érdek mentén végzett bűnfelderítési, illetve a bűnfelderítési/igazságszolgáltatási),
- az új kategorizálás alapján az egyes tevékenységi célok egymásra hatásának bemutatása és esetleges feszültségeinek elemzése,
- a titkos felderítést végző, kilenc szervezetből álló szervezetrendszer átfogó bemutatása,
- a 2010-es szervezeti és irányítási változások mozgatórugóinak és hatásainak elemzése.

Az értekezés felhasználását elősegíti, hogy a titkos felderítést állami jogkorlátozásként is vizsgálja. Ennek előnye, hogy az alapjogok jogszerű korlátozásának követelményeit a nemzetközi és magyar jog, valamint ítélkezés mára világosan kialakította. A követelmények bemutatása és rendszerezése mentén lehetőség nyílik arra, hogy az értekezés a titkos felderítés magyar jogszabályi hátterét (öt törvényt) ne csak egymással vesse össze, hanem a teljes követelményrendszerrel. Az összevetés során levont tanulságokat az értekezés az egyes fejezetek végén foglalja össze, és javaslatot tesz a feltárt problémák kezelésére:

- az egyes jogszabályok egyenkénti módosítása, a „tüneti kezelés” helyett a titkos felderítés átfogó reformjára és nemzeti szintű összhangjának megteremtésére,
- a jogi keretrendszer radikális egyszerűsítésére, az Nbtv. mellett egyetlen, a bűnüldözési célú titkos felderítést szabályozó törvény megalkotására, illetve a Be-be való beépítésére,
- a részletesen elemzett jogalkotási követelmények (belső jogi bázis, hozzáférhetőség, legitim cél, előreláthatóság) érvényesítéséhez szükséges további intézkedések megtételére,
- a titkos felderítés egyes törvényekben indokolatlanul eltérő eszközkörének, különösen a belső engedélyköteles eszközök teljes rendszertani felülvizsgálására (az adatkezelés/intézkedés/titkos felderítés felosztás következtetés érvényesítésével) és szükség szerinti egységesítésére,
- az eszközalkalmazás jelenleg indokolatlanul különböző céljainak átfogó pontosítására az összhang megteremtésére,

- a jogkorlátozás minőségi követelményeinek (célhoz kötöttség, szükségesség, alkalmasság, fokozatosság és arányosság) törvényi megjelenítésére és érvényesítésére,
- a titkos felderítés engedélyezése során tapasztalt problémák kiküszöbölésére, a belső engedélyhez kötött eszközökre vonatkozó szabályok közzétételére,
- a jelenleg hiányos, és a bűnüldözési célú titkos felderítés esetében egyértelműen elégtelen ellenőrzési, jogorvoslati rendszer és a büntetőjogi szankciórendszer hathatós fejlesztésére.

Az értekezés a magyar titkos felderítés rendszerének legaktuálisabb és legátfogóbb képét adja. Ezért egyrészt oktatási segédanyagként hasznosítható, illetve ajánlott mindazok számára, akik összetett és őszinte elemzést kívánnak kapni a titkos felderítés általános állapotáról, dinamikájáról és az előtte álló kihívásokról, vagy a kérdéskörben további kutatásokat, tudományos munkát kívánnak végezni.

A titkos felderítés jogi keretrendszerének átfogó elemzése és a követelményekkel való összevetése reményeink szerint teljes képet ad a jogalkotási és gyakorlati feladatokról. A jogalkotási feladatok mellett az értekezés javaslatokat tesz a nemzetbiztonsági tevékenység koordinációs rendszerének megerősítésére, valamint a nemzetbiztonsági és bűnüldöző tevékenység jövőbeni összehangolásának irányaira is.

A következtetések és javaslatok időszerűségét növeli, hogy a kormány a sarkalatos törvényeken belül 2012-ben tervezi a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági törvények áttekintését. Az értekezés így mindazon személyek és szervezetek (nemzetbiztonság, bűnüldözés, közigazgatás, jogalkotás, nem-kormányzati szervezetek, tudományos élet szereplői) számára hasznos lehet, akik valódi reformot akarnak. Azok számára, akik a titkos felderítést hosszú távra, átfogó jelleggel, az állam és az egyén érdekeinek figyelembevételével, a szakmai szabályok szerint, a nemzetközi tapasztalatokra, tudományos eredményekre és a jogszerűségi követelményekre való tudatosabb odafigyeléssel kívánják megvalósítani.

13.3. Konklúzió

A titkos felderítést végző bűnüldöző szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetrendszer és a tevékenység szabályozása életképes ugyan, de lehetne jobb állapotban. Az elmúlt húsz évben az érintett szervezetek és elhivatott állományuk az adott keretek között lehetséges hatékonysággal, jól szolgálták a bűnüldözési és nemzetbiztonsági érdekeket. A rendszer azonban az egyes elemek akut problémáira koncentrálnó részintézkedések logikája alapján képtelen a megújulásra, az elvárt hatékonyság és emberi jogi minőség biztosítására.

Egyfelől komoly ellentmondás feszül az együttműködést követelő veszélyek, valamint a magyar szervezetrendszer töredezettsége között. Miközben az össz-kormányzati választ igénylő kihívások száma növekszik és a nemzetbiztonsági és bűnüldözési feladatok közötti éles határvonalak fokozatosan lebomlanak, a koordinációs mechanizmusok hiányoznak.

A hatékonyabbá váló eszközrendszer a titkos felderítést az állam megismerő tevékenységének megbecsült elemévé teszi, de gyakori használata, valamint a szervezetek együttműködésének, adatátadásának szükségzerű növekedése az alkotmányos alapjogok egyre mélyebb sérelmével jár. Az egyensúly fenntartása érdekében világos célokra, átlátható, garanciákkal körülvett szervezetrendszerre és összehangolt működési rendre van szükség.

A titkos felderítés öt törvényben megvalósuló szabályozása önmaga is hozzájárul a „rendszer” gyengeségéhez. Az időben és térben széttartó szabályozás az eszközök és célok, az eszközalkalmazás keretfeltételeinek meghatározása, az ellenőrzés és jogorvoslat tekintetében az indokoltnál több bizonytalanságot, eltérést eredményez. A kérdés nemcsak szakmai. Attól, hogy a szervezetrendszer és a titkos felderítés alacsonyabb hatékonysággal és bizonytalanabb keretek között működik, az eszközalkalmazás az alkotmányos alapjogokat legalább annyira sérti. Az egyenszilárdság hiánya a jogkorlátozás kiszámíthatóságát, előreláthatóságát és végső soron jogszerűségét, vagyis a megkövetelt egyensúlyt sodorja veszélybe.

Jelenleg a hatékony technikai, műveleti eszközrendszer és a titkos felderítés egyre gyakoribb alkalmazásának állami igénye feszül szembe a bonyolult szervezetrendszerrel, a bizonytalan, *ad hoc* célokkal, a széttartó szabályozással és a legkevésbé hatékony ellenőrzéssel. Ezért az értekezés mottójául használt einsteini idézet, amely szerint *„az eszközök tökéletessége és a célok zűrzavara lehet a legnagyobb problémánk”*, csak részben írja le a valós állapotokat.

A kialakult helyzet az államtól a titkos felderítés rendszerének, szabályozási technikájának és tartalmának rendszerszintű felülvizsgálatát igényli. Ennek érdekében a jogszabályi keretek egységesítése és pontosítása, a titkos felderítésre felhatalmazott szervezetek feladatkörének összehangolása és a koordinációs mechanizmusok kialakítása komolyabb anyagi ráfordítás nélkül megvalósítható. Ennek során az egyetlen szakmailag vállalható cél a titkos felderítés, mint megismerési tevékenység hatékonyságának és a jogkorlátozás jogszerűségét biztosító garanciális rendszer minőségének párhuzamos erősítése lehet. Az értekezés a maga szerény eszközeivel ehhez a törekvéshez kíván hozzájárulni.

A kutatás és az értekezés lezárva 2011. október 31-én.

SUMMARY

The dissertation deals with the topic of secret surveillance in Hungary. Secret surveillance, in other words, secret information gathering has always been the *sine qua non* characteristic of the national security activity and has become an effective tool for law enforcement agencies.

The emergence of the new generation of threats of the so-called “complex security environment” generally results in stronger mandates for state agencies to fight those threats, and consequently, in more and more frequent utilization of secret surveillance. In the world of dangerous side effects of globalization, the emergence of so-called non-state actors, asymmetric threats such as organized crime, terrorism, political or religious radicalism, secret surveillance has become an accepted measure of state agencies. Furthermore, due to their complex and interlinked nature, the threats cannot be controlled by a single organization, in other words, they require the cooperation of many state agencies.

While nobody really questions the necessity of secret surveillance in the fight against crime or for the protection of national security, the ever-growing efficiency and the more frequent use of those measures increase the inherent dangers related to secret surveillance. Indeed, the measures of secret surveillance have a twofold character. These tools can be effective only because they are exceptional: they monitor the persons’ otherwise protected private sphere. Therefore, those measures necessarily violate the fundamental human rights of target persons and also of those, whom the targeted persons are corresponding with. The excessive utilization of new data collection systems such as “strategic monitoring”, passenger name registration, closed circuit security cameras, and data mining tools, such as face and gait recognition programs, etc., brings us closer to the establishment of the “surveillance state”. The dangers affecting the protection and exercise of human rights are further increased by the professionally justified cooperation of the relevant law enforcement and national security agencies within, and between, countries.

Therefore, the interference with human rights, such as the right to respect for private life, family, home and correspondence, human dignity, and the protection of personal data, can only be accepted when it is unavoidably necessary for the protection of other fundamental rights. In order to ensure the legitimacy of secret surveillance, the State must clearly set forth in law that what kind of measures could be used, by which agencies, for what clearly defined legitimate purposes and under what conditions. Since the application of such measures is hidden before the target persons, their rights should also be protected by effective and independent institutional guarantees provided by the state legislation.

The aim of the dissertation is to examine whether the Hungarian regulations, and the organizational structure, responsible for the protection of national security and the fight against crime is capable of providing the necessary equilibrium, that is, the efficient but also lawful, constitutional application of the methods of secret surveillance.

The dissertation provides the crosscutting analysis of secret surveillance, regardless of what kind of agency applies it, for what purpose and in what procedure. It analyses the Hungarian system of law enforcement agencies and national security services, their tasks and their interaction. It also explains the dynamics of the system and investigates the effects of recent wide-ranging changes in their direction and tasks. The dissertation finds that the comprehensive approach needed to counter the threats and fight against crime is marred by

the fragmented organizational structure and by the lack of effective coordination mechanisms. In Hungary currently nine organizations, that is, four law enforcement agencies, four national security services and the Prosecution is entitled to use the measures of secret surveillance.

The second part of the research focuses on the state and quality of legal guaranties in the national legislation. It sets out to compare the rules found in the five relevant Acts with each other, but also with the principles set forth in the Hungarian Constitution and the international legal instruments, including the Rome Treaty of 1950 on Human Rights. This part of the study also draws extensively on the decisions of the Hungarian Constitutional Court and also on the rulings of the European Court of Human Rights.

The dissertation examines, whether the system of secret surveillance can be seen as being in accordance with the well-known principles. It analyses and compares the actual measures of secret surveillance, the purposes for their utilization, examines the existence and the observance of the necessary guaranties. The research extends to the examination of the legislative basis, its accessibility, the enumeration of so-called legitimate aims as set forth in the relevant Acts. Other guaranties, as the level of discretionary powers during the authorization process and during the application of the measures, are also analyzed. The research covers the legal and practical issues related to the requirements of necessity, proportionality, suitability, accessibility and the need to utilize the least intrusive methods. It also examines the three different types of the authorization process for the different measures, and the control mechanisms aimed at ensuring the rights of, and the provision of effective remedy to, affected persons. This analysis is necessary in order to determine, whether the rules create adequate protection against arbitrary interference by state agencies.

Separate consideration is given to the utilization of the data gathered in criminal proceedings as evidence, and also, to the transfer of data to other organizations, since transmission of data to, and their use by, other authorities constitutes a further separate interference with the affected persons' rights.

Whenever necessary, the dissertation explains the state of play in the international arena, and draws on the experiences of other countries.

The study finds that the body of national law corresponds to the majority of the human rights requirements. However, there is room for improvement. Especially the piecemeal method of legislation hampers the cohesion of the rules and makes the achievement of the necessary structural solidity more difficult. Based on the thorough analysis of the organizational structures, the body of national law, the international experience, the relevant human rights instruments and decisions, the dissertation aims to propose certain changes in the Hungarian system.

The goal for such proposals is twofold. It aims to enhance the effectiveness of secret surveillance, while proposes greater control over, and adequate guarantees for, their lawful and proportionate application.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AB	Alkotmánybíróság
ABW	<i>Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego</i> , lengyel polgári nemzetbiztonsági szolgálat
ABwA	<i>Abwehramt</i> , osztrák katonai biztonsági szolgálat
AH	Alkotmányvédelmi Hivatal
AISE	<i>Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna</i> , olasz összevont hírszerző szolgálat
AISI	<i>Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna</i> , olasz összevont nemzetbiztonsági szolgálat
APEH	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a NAV jogelődje
Avtv.	A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény
AW	<i>Agencja Wywiadu</i> , lengyel polgári hírszerző szolgálat
Be.	A Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
BfV	<i>Bundesamt für Verfassungsschutz</i> , német Alkotmányvédelmi Hivatal, polgári nemzetbiztonsági szolgálat
BKv.	Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának véleménye
BM	Belügyminisztérium
BND	<i>Bundesnachrichtendienst</i> , német összevont hírszerző szolgálat
BSS	<i>British Security Service</i> , brit polgári nemzetbiztonsági szolgálat (MI5)
Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
BVT	<i>Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung</i> , osztrák polgári nemzetbiztonsági szolgálat
CAT	<i>Centrum Antyterrorystyczne</i> , lengyel Terrorelhárítási Központ
CCOA	Anti-Terrorist Operative Coordination Centre, román Terrorellenes Műveleti Koordinációs Központ
CISMIL	<i>Centro de Informações e Segurança Militares</i> , portugál Katonai Hírszerző és Biztonsági Központ, összevont katonai szolgálat, angol fordításban <i>Military Intelligence Service</i> , (SIM)
CISR	<i>Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica</i> , olasz Nemzetbiztonsági Tárcaközi Bizottság
CNCA	<i>Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista</i> , spanyol Nemzeti Terrorellenes Koordinációs Központ
CNI	<i>Centro Nacional de Inteligencia</i> , spanyol összevont polgári nemzetbiztonsági szolgálat
DCRG	<i>Direction centrale des renseignements généraux</i> , a DCRI jogelődje, volt francia polgári nemzetbiztonsági szolgálat
DCRI	<i>Direction centrale du renseignement intérieur</i> , francia polgári nemzetbiztonsági szolgálat
DGIA	<i>Diracția Generală de Informații a Apărării</i> , román Védelmi Hírszerzési Főigazgatóság, összevont katonai szolgálat
DGSE	<i>Direction Générale de la Sécurité Extérieure</i> , francia polgári hírszerző szolgálat
DI	<i>Defence Intelligence</i> , brit összevont katonai szolgálat, korábbi nevén DIS
DIS	<i>Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza</i> , olasz Biztonsági Információs Ügyosztály
DPSD	<i>Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense</i> , francia katonai biztonsági szolgálat
DRM	<i>Direction du renseignement militaire</i> , francia katonai hírszerző szolgálat

DST	<i>Direction de la surveillance du territoire</i> , a DCRI jogelődje, volt belső nemzetbiztonsági szolgálat a francia rendőrségen belül
Egyezségokmány	Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EU	Európai Unió
FCPA	<i>Federal Criminal Procedure Act</i> , svájci Szövetségi Büntetőeljárás Törvény
G10 törvény	<i>Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses</i> , 1968 Németország; szabad fordításban: A levél- és hírközlési titkok korlátozásáról szóló törvény
GCHQ	<i>Government Communications Headquarters</i> , brit technikai hírszerző szolgálat
HM	Honvédelmi Minisztérium
HNaA	<i>Heeresnachrichtenamt</i> , osztrák összevont hírszerző szolgálat
HRB	Honvédelmi és Rendészeti Bizottság
ICA törvény	<i>Interception of Communications Act</i> , a brit Kommunikáció-ellenőrzésről szóló törvény, 1985
IH	Információs Hivatal
IM	Igazságügyminisztérium
ISC	<i>Intelligence and Security Committee</i> , a titkos felderítést ellenőrző brit bizottság
JIC	<i>Joint Intelligence Committee</i> , brit Egyesített Nemzetbiztonsági Bizottság
JTAC	<i>Joint Terrorism Analysis Centre</i> , brit Egyesített Terrorlemező Központ
KBH	Katonai Biztonsági Hivatal
KFH	Katonai Felderítő Hivatal
MAD	<i>Militärischer Abschirmdienst</i> , német katonai nemzetbiztonsági szolgálat
MeH	Miniszterelnöki Hivatal
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
Navtv.	A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény
NBB	Nemzetbiztonsági Bizottság
NBH	Nemzetbiztonsági Hivatal, az AH jogelődje
NBSZ	Nemzetbiztonsági Szakszolgálat
Nbtv.	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
NVSZ	Nemzeti Védelmi Szolgálat
OGY	Országgyűlés
PM	Pénzügyminisztérium
RIPA	<i>Regulation of Investigatory Powers Act</i> , Nagy-Britannia, 2000, szabad fordításban: A titkos felderítés szabályozásáról szóló törvény
Római Egyezmény	Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény
RSZVSZ	Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, az NVSZ jogelődje
Rtv.	A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
SIE	<i>Serviciul de Informații Externe</i> , román polgári hírszerző szolgálat
SIED	<i>Serviço de Informações Estratégicas de Defesa</i> , portugál polgári hírszerző szolgálat
SIRP	<i>Sistema de Informações da República Portuguesa</i> , portugál Hírszerzési (valójában Nemzetbiztonsági) Koordinációs Központ
SIS	<i>Secret Intelligence Service</i> , brit polgári hírszerző szolgálat (MI6)
SIS	<i>Serviço de Informações de Segurança</i> , portugál polgári nemzetbiztonsági szolgálat
SIS	<i>Slovenská informačná služba</i> , szlovák összevont polgári nemzetbiztonsági szolgálat
SKW	<i>Sluzba Kontrwywiadu Wojskowego</i> , lengyel katonai nemzetbiztonsági szolgálat
SOA	<i>Sigurnosno obavještajna agencija</i> , horvát összevont polgári nemzetbiztonsági szolgálat

SPP	<i>Serviciul de Protecție și Pază</i> , román Védelmi és Őrszolgálat
SRI	<i>Serviciul Român de Informații</i> , román polgári nemzetbiztonsági szolgálat
STS	<i>Serviciul de Telecomunicații Speciale</i> , román Különleges Telekommunikációs Szolgálat
SWW	<i>Sluzba Wywiadu Wojskowego</i> , lengyel katonai hírszerző szolgálat
SZEBEKK	Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ
SZMSZ	Szervezeti és Működési Szabályzat
TASZ	titkos adatszerzés
TEK	Terrorelhárítási Központ
TIGY	titkos információgyűjtés
TKB	Terrorellenes Koordinációs Bizottság
UVNS	<i>Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost</i> , horvát Nemzetbiztonsági Tanács
ÜK	Ügyészségi Körlevél
Ütv.	A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény
Vámtörvény	A vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló 1995. évi C. törvény
VOS	<i>Vojenské obranné spravodajstvo</i> , szlovák katonai biztonsági szolgálat
VP	Vám- és Pénzügyőrség
VSOA	<i>Vojna sigurnosno-obavještajna agencija</i> , horvát összevont katonai szolgálat
VSS	<i>Vojenská spravodajská služba</i> , szlovák katonai hírszerző szolgálat

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

T/1. Belső engedélyköteles eszközök	75. oldal
T/2. A bűnüldözési eszközalkalmazás konkrét céljai	92. oldal
T/3. A külső engedélyköteles eszközök bűnüldözési célú használatát lehetővé tevő bűncselekmények	96. oldal
T/4. A külső engedélyköteles eszközalkalmazás érdekében elfogadott célok	101. oldal
T/5. A mérlegelési jogot korlátozó alapelvek megjelenése az egyes törvényekben	114. oldal

FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

- ALDRICH, Richard J.: Global Intelligence Co-operation versus accountability: New Facets to an old Problem. In: SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R. – ALEXANDER, Martin S. (eds.): Intelligence and International Security, New Perspectives and Agendas. Routledge, New York, 2010, 25-50. o.
- BAUD, Jacques: Encyclopédie du Renseignement et des Services Secrets. Paris, Charles-Lavauzelle, 1998.
- BEJCZI Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. Rendészeti Szemle 2006/7-8, 126-146. o.
- BEJCZI Alexa: Szigorúbb gumiszabály? Rendészeti Szemle 2008/10, 60-87. o.
- BEJCZI Alexa: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hazai szabályozásának útvesztőjében. Belügyi Szemle 2010/11, 44-58. o.
- BÓCZ Endre – FINSZTER Géza: Kriminálisztika joghallgatóknak. Budapest, Közlöny Kiadó, 2008.
- BRUNEAU, Thomas C. – DOMBROSKI, Kenneth R.: Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies. In: BRUNEAU, Thomas C. – TOLLEFSON, Scott D. (eds.): Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations, University of Texas Press, USA 2006. 145-177. o.
ccmr.org/public/library_file_proxy.cfm/lid/.../reforming_intelligence.pdf
- CHRISTIÁN László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. Iustum Aequum Salutare VI. 2010/1, 175–192. o.
- CZINE Ágnes: A titkos információgyűjtés néhány jogértelmezési kérdése. Fundamentum 2006/1, 119-125. o.
- DESMARETZ, Gerard: Le grand livre de l'espionnage. Guide pratique du renseignement clandestine. Paris, Chiron, 1999.
- DEZSŐ Lajos – HAJAS Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2000.
- ERDŐS István: A titkos információgyűjtés magyar szabályozása, és az általa nyert információ felhasználása a büntetőeljárás során. In: VÁRHALMI Miklós (szerk.): A magyar Nemzetbiztonsági Szolgálatokról. Budapest, Novarissima Kiadó, 2002, 425-483. o.
- EHRMAN, John: What are We Talking About When We Talk about Counterintelligence? Studies in Intelligence 2009, 53. évfolyam 2. szám, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol53no2/toward-a-theory-of-ci.html>
- FEKECS Gyula: Titkos információgyűjtés vagy titkos adatszerzés? Belügyi Szemle 2005/6, 46-55. o.
- FENYVESI Csaba – HERKE Csongor – TREMMEL Flórián: Új magyar büntetőeljárás. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2004.

FENYVESI Csaba: A nyomozási bíró és a titkos adatszerzés-gyűjtés a magyar büntetőeljárásban. Rendészeti Szemle 2008/1-2, 21-33. o.

FINSZTER Erika: A telefonlehallgatás az EJEB gyakorlatának tükrében. Belügyi Szemle 1997/5, 20-27. o.

FINSZTER Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. Fundamentum 1997/2, 109-115. o.

FINSZTER Géza: Ismét a nemzetbiztonságról. Belügyi Szemle, 1999/4-5, 5-19. o.

FINSZTER Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I., Pécs, 2002, 13-26. o.

FINSZTER Géza: A rendészet elmélete. Budapest, KJK Kerszöv Kft., 2003.

FINSZTER Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: BÓCZ Endre (szerk.): Kriminalisztika 1-2. Budapest, BM Kiadó, 2004, 969-1002. o.

FINSZTER Géza: A bizonyítási lehetőségek felkutatásának különleges módjai és eszközei. In: Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika 1-2. BM Kiadó, Budapest 2004, 703-744. o.

FINSZTER Géza: A titkos felderítés szabályozása a rendőrségi törvényben és a büntetőeljárás törvényben. In: KORINEK László – KŐHALMI László – HERKE Csongor (szerk.): Emlékkönyv Ferencz Zoltán egyetemi adjunktus halálának 20. évfordulójára. Studia Iuridica, PTE ÁJK, Pécs, 2004, 71-84.o.

FRECH Ágnes: A büntetőeljárásán kívül beszerzett bizonyítékok felhasználása. <http://www.fovarosi.birosag.hu/szellemimuhely/bizonyi.htm>

GILL, Peter: Policing Politics, Security Intelligence and the Liberal Democratic State. London, Franc Cass & Co. Ltd., 1994.

GILL, Peter: Not Just Joining the Dots But Crossing the Borders and Bridging the Voids: Constructing Security Networks after 11 September 2001. Policing & Society 2006, 16. évfolyam 1. szám, 27-49 o.

GILL, Peter: The Intelligence and Security Committee and the Challenge of Security Networks. Review of International Studies 2009, 35. évfolyam, 4. szám, 929-942. o.

GILL, Peter: Security Intelligence and Human Rights: Illuminating the Heart of Darkness. In: SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R. – ALEXANDER, Martin S. (eds.): Intelligence and International Security, New Perspectives and Agendas. Routledge, New York, 2010, 72-97. o.

GILL, Peter – PHYTIAN, Mark: Intelligence in an Insecure World. Polity Press, Cambridge, UK, 2006

The Rt. Hon. Lord Justice GROSS: National Security and the Courts. Royal United Services Institute. London, 2010. www.judiciary.gov.uk/.../speech-gross-lj-national-security-and-the-courts

GRUSZCZAK, Arthur: The Polish Intelligence Services. In: JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 126-154. o.

HAJAS Gábor: A nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozása. Belügyi Szemle 1999/4-5, 99-111. o.

HÉJJA István (szerk.): Külföldi hírszerző és biztonsági szolgálatok. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2007.

HOLLÓSI György: Vélemény a nemzetbiztonsági törvény tervezetéről. Belügyi Szemle 1995/5, 15-21. o.

HORNE, Alexander: The Use of Intercept Evidence in Terrorism Cases. SN/HA/5249, London, House of Commons Library, 2010. www.parliament.uk/briefingpapers/

JEFFREYS-JONES, Rhodri: Rise Fall and Regeneration: From CIA to EU. In: SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R. – ALEXANDER, Martin S. (eds.): Intelligence and International Security, New Perspectives and Agendas. Routledge, New York, 2010, 97-112. o.

JOHNSON, Loch K. (ed.): The Oxford Handbook of National Security Intelligence. London, Oxford University Press, 2010.

KADLÓT Erzsébet: A jogbizonytalanság múzeuma, avagy barangolások az új büntetőeljárás törvény útvesztőiben. Fórum 2004/1, 21-33. o.

KATONA Géza: A kriminalisztika és a bűnügyi tudományok. BM Kiadó, 2002.

KATONA Géza: A kriminálpolitikai és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat biztosítása. 4. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához. Budapest, 2008.

www.police.hu/data/cms529194/fogalomrendszer_analizise.doc

KEDVES Imre: A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története különös tekintettel a 20. századra. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2006.

KENEDLI Tamás: A hírszerző és a bűnüldöző szervek közös információgazdálkodási lehetőségei. Rendészeti Szemle 2008/10, 28-45. o.

KIS László: A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló törvényjavaslatról, Rendészeti Szemle 2008/10, 46-59. o.

KIS László: A titkos adatgyűjtés szerepe a büntetőeljárásban, különös tekintettel az Európai Unió keretében folytatott együttműködésre (PhD értekezés) 2010. http://193.6.1.94:9080/jetspeed/documents/document_5510_section_1598.pdf

KORINEK László: A közbiztonságról. Hogyan érzékeljük, és mit tehetünk érte. In: A biztonság dimenziói, Acta Humana Studiorum. Budapest, Emberi jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2006, 37-65. o.

KRÉMER Ferenc: Rossz döntések kora. Rendészetpolitikai tévelygések a rendszerváltás első húsz évében. Budapest, Napvilág Kiadó, 2010.

LAGERWALL, Anders: Privacy and Secret Surveillance from a European Convention Perspective. Stockholm, Stockholm University, 2008. www.adbj.se/2009/ht_2009_Anders_Lagerwall.pdf

MAKAI Lajos: A bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés és a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés az új büntetőeljárásjogi törvény tükrében. In: GÁL István László – KÓHALMI László (szerk.): Emlékkönyv Losonczy István professzor halálának 25. évfordulójára. Studia Iuridica, PTE ÁJK, Pécs, 2005, 222-234. o.

MÉSZÁROS Ádám: Gondolatok a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának véleményéről. Rendészeti Szemle 2010/2, 82-86. o.

MÉSZÁROS Bence: A fedett nyomozó szabályozásának és alkalmazásának aktuális kérdései. Belügyi Szemle 2005/2, 67-80.o.

MÉSZÁROS Bence: Az Alkotmánybíróság határozata a fedett nyomozókról. A fedett nyomozó büntetlenségét lehetővé tevő törvényi rendelkezések alkotmányosságáról. Jogesetek Magyarázata 2010/1, 7-11. o.

MOHÁCSI Barbara: Az elektronikus nyomozási eszközök alkotmányosságának kérdése Németországban, Belügyi Szemle 2010/11, 21-43. o.

NYÍRI Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. Budapest, BM Kiadó, 1997.

NYÍRI Sándor: A titkos adatszerzés. Budapest, BM Kiadó, 2000.

NYÍRI Sándor: Közrendészet–magánrendészet. Belügyi Szemle 2004/9, 59-81. o.

NYÍRI Sándor: A titkosan szerzett adat felhasználása a büntetőeljárásban. Belügyi Szemle 2005/6, 34-45. o.

OMAND, David: Securing the State. London, C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd., 2010.

QUIGGIN, Thomas: Seeing the Invisible, National Security Intelligence in an Uncertain Age. Singapore, World Scientific Publishing Co., 2006.

QUINTERO, Alejandro Pizarroso: The Spanish Intelligence Services. In: Thomas JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 100-125. o.

PARÁDI József: Rendvédelem vagy rendészet. Belügyi Szemle 2001/2, 97- 108. o.

PHYTHIAN, Mark: The British Experience with Intelligence Accountability. Intelligence and National Security, 2007, 22. évfolyam 1. szám, 75-99 o.

PHYTHIAN, Mark: The British Intelligence Services. In: JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 13-34. o.

RÁCZ Lajos: A titkos információszerzés néhány elméleti kérdése. Szakmai Szemle 2010/3, 5-32. o.

REAMS, Bernard D., FORREST, Michael P.: Intelligence Reform: A Legislative History of the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Public Law No. 108-458. (2004). Buffalo New York, William S. Hein & Co., Inc., 2006.

RÉVÉSZ Béla: Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig. SZTE ÁJK tudományos bizottsága, Acta Universitatis Szegediensis, Acta juridica et politica, Szeged, 2003. <http://mek.niif.hu/01500/01582/01582.htm>

SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R.: The future of intelligence: seeking Perfection in an Imperfect World? In: SCOTT, Len – HUGHES, Gerard R. – ALEXANDER, Martin S. (eds.): Intelligence and International Security, New Perspectives and Agendas. Routledge, New York, 2010, 6-24. o.

SEGELL Glen: The French Intelligence Services. In: JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 35-55. o.

SIDOTI, Francesco: The Italian Intelligence Services, In: JAGER, Thomas – DAUN, Anna (eds.): Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialw, 2009, 78-99. o.

SCHWARTZ, Paul M.: German and U.S. Telecommunications Privacy Law: Legal Regulation of Domestic Law Enforcement Surveillance. Hastings Law Journal, Vol. 54, p. 751-800. California USA, 2003, <http://ssrn.com/abstract=425521>

SZALAI Géza: Gondolatok a titkos információgyűjtésről, az ügyészről és a fedett nyomozóról. Belügyi Szemle 2005/6, 21-33. o.

SZAMEL Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990.

SZIKINGER István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Budapest, Sík Kiadó Kft., 1998.

SZIKINGER István: A nemzetbiztonság védelmének alkotmányos alapkérdései. Belügyi Szemle 1999/4-5, 112-122. o.

TONHAUSER László: Rendőrök és szolgálatok. Belügyi Szemle 1999/4-5, 136-138. o.

TÓTH Mihály: A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében. Budapest, KJK-Kerszöv, 2001.

TREMMEL Flórián – FENYVESI Csaba – HERKE Csongor: Kriminálisztika tankönyv és atlasz. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2005.

TREMMEL Flórián: A jogellenes bizonyítékok néhány kérdése. In: GÁL István László – KÓHALMI László (szerk.): Emlékkönyv Losonczy István professzor halálának 25. évfordulójára, Studia Iuridica, PTE ÁJK, Pécs 2005, 306-313. o.

VASS Jenő (szerk.): Nemzetbiztonsági alapismeretek. Budapest, MK Katonai Felderítő Hivatal, 2005.

VEREBÉLYI Imre: A belügyi igazgatás reformja. Belügyi Szemle 1989/5, 3-17. o.

VICTORY, Bernard C. (ed.): Modernizing Intelligence: Structure and Change for the 21st Century. Fairfax, National Institute for Public Policy, 2002., www.nipp.org

WATTS, Larry L.: Control and Oversight Of Security Intelligence in Roumania. In: BORN, Hans – CAPARINI, Marina (eds.): Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Burlington, Great Britain, Ashgate Publishing Limited, 2007, 47-64. o.

ZYBERTOWICZ, Andrzej: Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks. In: BORN, Hans – CAPARINI, Marina (eds.): Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Burlington, Great Britain, Ashgate Publishing Limited, 2007, 65-82. o.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT SZAKIRODALOM

A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. London 2010. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/national-security-strategy.pdf>

Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. London 2010. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/strategic-defence-and-security-review-securing-britain-age-uncertainty>

Protecting the Right to Privacy in the Fight Against Terrorism. Issue Paper, Strasbourg, Office of the Commissioner for Human Rights, 2009.

Privy Council Review of Intercept as Evidence. Report to the Prime Minister and the Home Secretary. London 2008. <http://www.official-documents.gov.uk>

Interception of Communications Code of Practice. London 2002.
<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/>

Covert Human Intelligence Sources Code of Practice. London 2010.
<http://www.homeoffice.gov.uk/publications>

Covert Surveillance and Property Interference Revised Code of Practice. London 2010.
<http://www.homeoffice.gov.uk/publications>

Report of the Interception of Communications Commissioner for 2009. London 2010.
<http://www.ipt-uk.com/>

Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc. Paris 2008. www.cfr.org

La France Face au Terrorisme. Livre Blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme. Paris, La documentation Française, 2006

(2011.11.31-i állapot szerint)

AZ ÉRTEKEZÉS TÁMAKÖRÉBEN ÍRT PUBLIKÁCIÓK

HETESY ZSOLT: Az Eurokonform adatvédelmi jogalkotás és gyakorlat esélyei. Adatvédelem, adatbiztonság. Budapest, 1994.

HETESY Zsolt: Az EU-csatlakozás hatása a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szerepére és feladataira. In: PHD tanulmányok 2, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2004, 69-84. o.

HETESY Zsolt: A büntetőeljárás szükségtelen eleme: a célhoz kötött bizonyíték elve. PHD tanulmányok 4, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2005, 64-74. o.

HETESY Zsolt: Szabadság és biztonság az adatmegőrzési törekvések fényében. In: Szabadság és/vagy biztonság Tudományos Konferencia, Magyar Rendészettudományi Társaság Társadalomtudományi Tagozata, Rendőrtiszti Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2006, 64-72. o.

HETESY Zsolt: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szerepe a nemzetközi bűnügyi együttműködésben. In: Határrendészeti Tanulmányok, 2007/2 Különszám, Határőrség Tudományos Tanács, Budapest, 2007, 131-137. o.

HETESY Zsolt: A polgári hírszerzés külügyminiszter alá rendelésének egyes kérdései. Magyar Rendészet, 2010/3-4.

HETESY Zsolt: Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra. Belügyi Szemle 2011/1, 36-55. o.

HETESY ZSOLT: „Egy mindenkiért” Egyedi megoldások a bűnügyi és nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésben Magyar Rendészet 2011/1.

HETESY ZSOLT: „Quo Vadis” A titkos információgyűjtés részletei és jövője Magyarországon. Magyar Rendészet 2011/2.

HETESY Zsolt: Legislative Questions Concerning the Direction of the National Security Services, Jura, 17. évfolyam, 2011/1 Pécs, 204-209. o.

HETESY Zsolt: Fewer Restrictions on the Admissibility of Secretly Gathered Evidence. In: Fenyvesi Csaba-Herke Csongor (eds.): Pleadings. Celebration volume of Professor Tremmel Flórián's 70th Birthday. PTE, ÁJK, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 148., Pécs, 2011, 113-124. o.

HETESY Zsolt: “One for All”; Unique Solutions in Secret Information Gathering for Law Enforcement and National Security Purposes. Magyar Rendészet 2011/1.

HETESY Zsolt: „Quo Vadis”; A Closer Look on Secret Information Gathering and its Future in Hungary. Magyar Rendészet 2011/2.

Fájlnév: Hetesy Zsolt értekezés nyilvános védéshez 1027
clean.doc
Könyvtár: K:\nyilvános védéshez
Sablon: C:\Documents and Settings\XP4ever\Application
Data\Microsoft\Sablonok\Normal.dot
Cím: Dr
Tárgy:
Szerző: WinXP4ever
Keresőszavak:
Megjegyzések:
Létrehozás dátuma: 2011.10.27. 19:29:00
Változat: 7
Utolsó mentés dátuma: 2011.11.02. 20:44:00
Utoljára mentette: WinXP4ever
Szerkesztési idő: 27 perc
Utolsó nyomtatás: 2011.11.02. 20:44:00
Mint az utolsó teljes nyomtatáskor
Oldalak száma: 165
Szavak száma: 70 797 (kb.)
Betűk száma: 488 507 (kb.)