

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

**Hetesy Zsolt**

**A TITKOS FELDERÍTÉS**

**A doktori értekezés tézisei**

**Témavezető**

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

**Pécs, 2011**

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>I. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA .....</b>	<b>2</b>
<b>1.1. A titkos felderítés, mint különleges állami eszköz .....</b>	<b>2</b>
<b>1.2. A témaválasztás indokai, a kutatás célja .....</b>	<b>3</b>
<b>II. A KUTATÁS MÓDSZEREI, ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK ÉS ELEMZÉSEK.....</b>	<b>5</b>
<b>III. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA, LEHETSÉGES HASZNOSÍTÁSA.....</b>	<b>7</b>
<b>3.1. A kutatás megállapításai.....</b>	<b>7</b>
<b>3.2. Az eredmények felhasználhatósága .....</b>	<b>14</b>
<b>3.3. Konklúzió .....</b>	<b>15</b>
<b>IV. AZ ÉRTEKEZÉS TÉMÁJÁBAN ÍRT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE.....</b>	<b>17</b>

# I. A KITŰZÖTT KUTATÁSI FELADAT RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA

## 1.1. A titkos felderítés, mint különleges állami eszköz

A technikai, gazdasági, társadalmi fejlődés önellentmondása, 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 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 bizonyos, 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, amelyek eredményeképpen a titkos felderítés rendszere is folyamatosan változik.

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 térnyerése. 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. Az összetett és határok-nélküli kihívások az egyes nemzetbiztonsági szolgálatokra és bűnüldöző szervekre koncentráció elkövetésére feladatszabással nem válaszolhatóak meg.

A titkos felderítés, mint ismeretszerzés hatékonyságát és szükségességét kevesen vonják kétségbe. A titkos felderítés jelentőségének növekedésével és az eszközök hatékonyabbá válásával együtt azonban a jogkorlátozás és így a felderítési tevékenységgel járó veszély is növekedik. A titkos felderítés éppen azért hatékony eszköz, mert szükségszerűen sérti a célszemély magánszféráját, 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, így a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési tevékenység közötti merev határvonalak lebontása, valamint a határokon átnyúló – leginkább védett – nemzetbiztonsági együttműködés tovább növeli.

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 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. A témaválasztás indokai, a kutatás célja**

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. Emellett az Emberi Jogok Európai Bírósága legújabb, a magyar szakirodalom által még feldolgozatlan ítéletei tovább pontosították a nemzetközi elvárásokat. A 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény ugyancsak befolyásolja a területet érintő jogfejlődést. A kormány 2012-ben a titkos felderítést szabályozó sarkalatos törvények áttekintésére és a terület reformjára készül. A reform alapjául a titkos felderítés szervezetrendszerének, működésének, valamint anyagi és eljárásjogának megfelelő ismerete szolgálhat.

Az értekezés a fentieknek megfelelően 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) magába foglaló, rendszerezett feldolgozását adja.

A kutatás célja, hogy képet adjon a titkos felderítés kettős jellegére vonatkozóan. 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 állampolgár érdekében létrehozott szervezetrendszer mennyiben képes az egyensúly biztosítására, vagyis a hatékony, de megfelelő korlátok közé szorított titkos felderítésre.

Az értekezés első részében a kutatás célja, hogy összefoglaló jelleggel bemutassa a titkos felderítés sokszereplős és összetett rendszerét. 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 változások és azok hatásainak bemutatása is.

Az értekezés a második részben 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 ismertetésére is vállalkozik.

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 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.

## II. A KUTATÁS MÓDSZEREI, ELVÉGZETT VIZSGÁLATOK ÉS ELEMZÉSEK

Mivel a kutatás interdiszciplináris, tudományterületeket átfogó munkamódszert alkalmaz.

A kutatás először a titkos felderítés alanyait, vagyis a titkos felderítést végző szervezeti struktúrát és annak viszonyrendszerét elemzi. 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. Az állapotanalízis e részének végrehajtásában elsősorban a rendészetelmélet tudománya nyújt segítséget.

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. Ezek 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 Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) irányadó döntéseinek bemutatása.

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 kutatás első fele (II-VI. fejezetek) a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági tevékenységet és szervezetrendszerét, azok egymásra hatását, valamint azok dinamikáját, változásait és következményeit vizsgálja.

Az értekezés a II. fejezetben a nemzetbiztonsági szféra esetében egyrészt elvégzi a tevékenység tartalmi elemzését és azt részcélokra bontva vizsgálja a kifejtett tevékenységet, valamint annak során a szolgálatok külső (kormányzati, bűnüldözési) szereplőkhöz fűződő viszonyát, a különböző szervezetek tevékenységének egymásra-hatását.

A III. fejezetben a nemzetbiztonsági szervezetrendszer dinamikájának vizsgálata történik meg, amely a rendszerváltástól a 2010-es változásokig terjedő időtartamot foglalja magába. A 2010-es változások esetében az értekezés elsősorban a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok megosztott irányításának hatásait elemzi, a szakmapolitikai, szakmai feladatok végrehajtása és a szolgálatok jövőbeni együttműködése szempontjából.

A IV. fejezetben a kutatás a szervezeti és szervezési megoldásokat nemzetközi kitekintésben vizsgálja, amely során tizenegy ország nemzetbiztonsági szervezetrendszerének, és az azzal kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok feldolgozása történik meg. Ezek után az értekezés a nemzetbiztonsági tevékenység összehangolására vonatkozó magyar alternatívákat elemzi.

Az V. fejezetben az értekezés – a II. fejezetben alkalmazott elvek és vizsgálatok mentén – a bűnüldözési szféra tekintetében végzi el a tevékenység részletes elemzését. A VI. fejezet – a

III. fejezetben látott módon – a bűnüldözési szervezetrendszer változásait elemzi, a hangsúlyt elsősorban a 2010-es módosítások és hatásainak vizsgálatára helyezve. Ezzel együtt azt is vizsgálja, hogy a változások hogyan érintik a bűnüldöző szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok, különösen az AH együttműködését.

Az értekezés a VII. fejezettől kezdődően szakít a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési szféra elkülönült tárgyalásával. Ennek következtében a titkos felderítés eszközeit, a titkos felderítő tevékenység működését, az eszközök alkalmazását és a jogkorlátozással kapcsolatos kérdéseket már egységes szerkezetben vizsgálja.

A VII. fejezetben a vonatkozó törvények tételes elemzésével az egyes szervezetek számára rendelkezésre álló eszközök összehasonlító vizsgálata történik meg. Az összehasonlító vizsgálat különösen a belső engedélyköteles eszközök esetében részletes, itt ugyanis az értekezés újszerű megközelítést alkalmaz. Nem fogadja el automatikusan a törvényi kategorizálást, hanem a felsorolt eszközök tartalmi vizsgálatára vállalkozik.

A VIII. fejezettől az értekezés a titkos felderítés jogszerűségét biztosító követelményeket és gyakorlati megvalósulásukat vizsgálja. Ennek megfelelően az értekezés e részében meghatározó szerepet kap a magyar rendszer alkotmányos és nemzetközi elvárásokkal való ütköztetése. Ennek oka, hogy míg a 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 VIII. fejezetben az értekezés a titkos felderítéssel kapcsolatos jogalkotási követelmények (belső jogi bázis, hozzáférhetőség, legitim cél, előreláthatóság) teljesülését vizsgálja. Ezzel összefüggésben a IX. fejezetben önálló elemzés foglalkozik az előreláthatósági követelménnyel, vagyis azzal, hogy a vonatkozó törvények kiszámítható szabályokat alkottak-e arra, hogy az egyes szervezetek mely esetekben és mely személyek ellen alkalmazhatnak titkos felderítést. Itt, a magyar jognak megfelelően, egymástól elkülönül az általános eszközalkalmazási célok és a külső engedélyköteles eszközalkalmazást lehetővé tevő célok összehasonlító vizsgálata. A külső engedélyköteles eszközök esetében a vizsgálat tovább tagolódik, hiszen a teljes képhez nemcsak a tevékenységi célokat, de az eszközalkalmazást lehetővé tevő bűncselekményi kört is vizsgálni kell.

A X. fejezetben a korábbiakban leírt módszerrel a jogkorlátozás minőségi követelményeinek való megfelelés, míg a XI. fejezetben a jogkorlátozás egyéb ismert garanciális szabályainak vizsgálata történik meg. A XII. fejezet a magyar kontrollmechanizmusokat, a titkos felderítés ellenőrzésére vonatkozó szabályokat vizsgálja és ütközteti a vonatkozó követelményekkel.

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 értekezés a titkos felderítés szabályait tartalmazó egy-egy törvényt önmagában vizsgálná. A következmény azonban pozitív: a rendszerszintű elemzés az egyetlen eszköz, amely lehetőséget ad a szabályozás és szervezeti struktúra szempontjából egyaránt töredezett rendszer áttekintésére, és a rendszerszintű javaslatok megtételére.

### III. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK ÖSSZEFOGLALÁSA, LEHETSÉGES HASZNOSÍTÁSA

#### 3.1. A kutatás megállapításai

Az értekezés a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági tevékenység bemutatásán keresztül kezdi meg azon részcélok elemzését, amelyek érdekében titkos felderítés végezhető. Az elsődleges elemzés eredményeként az értekezés megállapítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok *sui generis* szervezettípusként történő kategorizálása továbbra is indokolt, tevékenységük nem összemesható 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 ismertetett 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 a változások ellenére 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 is megszüntette, amikor az Alkotmányvédelmi Hivatalt (AH, a korábbi Nemzetbiztonsági Hivatal) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot (NBSZ) a belügyminiszter, míg az Információs Hivatalt (IH) a külügyminiszter irányítása alá helyezte. Ezzel a nemzetbiztonság irányítása a katonai szolgálatokra is figyelemmel hárompólusúvá vált. A lépéstől a döntéshozók a közbiztonság/közrend erősítését várják. Az értekezés megállapítja, hogy a megosztott irányítás jogi keretei nem kellő körültekintéssel kerültek kialakításra. 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.



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 képviselete 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 bűnfelderítési területen hátráltatja a műveleti munka, valamint a kormányzati tájékoztatás összehangolt végrehajtását.

A fentiek fényében a kutatás ellentétet mutat ki a magyar és a 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 még 2011-ben is erőltetett 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 felszintű 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 elemzése során az értekezés bizonyítja, hogy a rendészeti célt a jelenlegi törvények szerint sem lehet kiterjesztően értelmezni és a titkos felderítést általános bűnmegelőzési cél érdekében alkalmazni. Az értekezés emellett kifejti, hogy a bűnüldözési célon belül a bűnüldözési és igazságszolgáltatási felosztás merev érvényesítése a gyakorlatban nem lehetséges: Emellett a Be. 2002-es módosítása a nyomozás előtti és a nyomozás elrendelése után történő felderítés megkülönböztetésével a rendészeti/bűnüldözési 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” részcélok kijelölését javasolja. Ez megfelel a Be-ben alkalmazott felosztásnak, és összhangban áll a bűnüldözési szervek két (bűnfelderítő, nyomozóhatóság) típusa által végzett tevékenység megkülönböztető jegyeivel is.

A bűnüldözési szervezetrendszer dinamikájának elemzése a 2010-es változásokat veszi górcső alá. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (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 Terrorelhárítási Központ (TEK) és a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) 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 terrorelhárítási 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 hatáskörelvonás az AH-nál megszünteti a terrorveszéllyel és az ahhoz esetlegesen kapcsolódó, továbbra is az AH hatáskörébe tartozó nemzetbiztonsági védelmi feladatokkal való egységes foglalkozás esélyét is, 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 nyílt 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 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 szétartó szervezetrendszer a működés, és kifejezetten a titkos felderítő tevékenység terén rendelkezik-e az egységességet és előreláthatóságot biztosító szabályrendszerrel.

Az értekezés titkos felderítés működésével foglalkozó részében 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.

Az értekezés a titkos felderítés végrehajtásának elemzését az alapjogok korlátozására vonatkozó szabályok bemutatásával kezdi meg. 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 nemzetközinnél 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 amellel 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 következtetéseket tárt fel. Az Rtv-ben a speciális szabályok nem teljes körben tartalmazzák az NVSZ hatáskörébe tartozó büntetőfelderítési 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 következtetésekké 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 (üggyvédre, 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 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 kizárná.

A titkos felderítéssel történő jogkorlátozás jogszerűségéhez szükséges minőségi követelményeken belül az értekezés 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 elsősorban a 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.

Az 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. 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.

Az értekezés végül 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.

### **3.2. Az eredmények felhasználhatósága**

Az értekezés első alkalommal készíti el a titkos felderítés teljes állapotanalízisét, amely a titkos felderítés szervezetrendszerét, jogi keretrendszerét, működését, eljárásait átfogó jelleggel mutatja be. Felhasználhatóságát a titkos felderítés dinamikájának rendszerező jellegű ismertetése és a szakirodalomban 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 egyben jogkorlátozásként 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 következtetéseket az értekezés az egyes fejezetek végén foglalja össze, és egyben 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 naprakész és átfogó 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 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, NVSZ, és a TEK létrehozása miatti feszültségek kezelése, a rendszerbe illesztett működés elősegítésére.

A következtetések és javaslatok időszerűségét növeli, hogy a kormány 2012-ben tervezi a sarkalatos törvények, így a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági törvények áttekintését. Az értekezés 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 alapozva kívánják megvalósítani.

### **3.3. 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 koncentrááló 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 bántó módon hiányoznak.

A hatékonyabbá váló eszközrendszer a titkos felderítést az állam megismerő tevékenységének megbecsült elemévé teszi, de gyakori használata, valamint a szervezetek együttműködésének, adatátadásának szükségszerű 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.

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.

\*\*\*

#### **IV. AZ ÉRTEKEZÉS TÉMÁJÁBAN ÍRT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE**

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. In: 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, Rendőrtisztai 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.

\*\*\*

Fájlnev: Hetesy Zsolt tézisek nyilvános védéshez 1027  
clean.doc  
Könyvtár: K:\nyilvános védéshez  
Sablon: C:\Documents and Settings\XP4ever\Application  
Data\Microsoft\Sablonok\Normal.dot  
Cím: PTE Állam- és Jogtudományi Karának  
Tárgy:  
Szerző: WinXP4ever  
Keresőszavak:  
Megjegyzések:  
Létrehozás dátuma: 2011.10.27. 19:30:00  
Változat: 7  
Utolsó mentés dátuma: 2011.11.02. 20:18:00  
Utoljára mentette: WinXP4ever  
Szerkesztési idő: 16 perc  
Utolsó nyomtatás: 2011.11.02. 20:19:00  
Mint az utolsó teljes nyomtatáskor  
Oldalak száma: 18  
Szavak száma: 6 957 (kb.)  
Betűk száma: 48 009 (kb.)