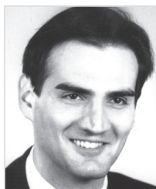


MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYÉNEK HATODIK MÓDOSÍTÁSA ÉS A TERRORIZMUS ELLENI FELLÉPÉS JOGI ESZKÖZEINEK BŐVÜLÉSE¹

GESZTEI LÁSZLÓ²



Abstract

A közelmúlt terrorizmus elleni jogalkotása során egyre élesebben merül fel a kérdés, hogy nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági érdekekre való hivatkozással milyen mértékig indokolható az alapjogok korlátozása. Az egyre szigorodó jogalkotási trend alól Magyarország sem képez kivételt. A titkos információgyűjtő tevékenység újrászabályozása kiegészítette az Alaptörvény hatodik módosítását. Megtörtént a régóta esedékes bünyügyi titkos felderítés újrászabályozása a „*leplezett eszközök*” megnevezés alatt, a jogalkotó emellett egységes koncepció alapján rendezte az erre feljogosított szervek titkos információgyűjtő tevékenységét. Jelen tanulmány részletesen bemutatja az érintett jogszabályokban bekövetkezett változásokat és azok következményeit.

The sixth Amendment of the Fundamental Law of Hungary and the Development of the Anti Terrorism Legislation

The question about the extent of the restriction of fundamental rights by reference to national security and public security interests is becoming increasingly acute in recent anti-terrorism legislation. Hungary is no exception to this ever-tightening legislative trend. The re-regulation of the secret information gathering activity has supplemented the sixth amendment of the Fundamental law of Hungary. The re-regulation of the long due criminal intelligence under the name “*covered assets*” has been carried out, and the legislator has also redefined the secret information gathering activity of authorized services on the basis of a unified concept. This study presents the changes in the relevant laws in a highly detailed manner and also their consequences.

Rövid idő alatt a hazai jogalkotás rohamléptekkel zárkózott fel a nyugati államok szűkebben értelmezett, a terrorizmus elleni küzdelem farvizén megalkotott, az alapjogokat korlátozó intézkedéseinek kodifikációjához. A jogalkotás iránya, célja és a szabályozásra kerülő intézkedések, különösen a kiemelt biztonsági intézkedések jelentős egyezést mutatnak az érintett országokban. Magyarország azonban a terrorizmus által kevésbé érintett országnak számít, ezért felmerülhet, hogy indokolt-e az alapjogokat erősen korlátozó intézkedések megalkotása. A globalizált világban elképesztő gyorsasággal követik egymást az események, ezért mindenképpen hasznos és szükséges a megfelelő jogszabályi keretek megalkotása,

azonban hangsúlyozni kell ezeknek a célhoz kötöttségét, az alapjogok korlátozásával összefüggésben pedig az arányosságot, valamint az önkényes, öncélú alkalmazás lehetőségével szembeni garanciákat. A számos nyugat európai országban elkövetett, a társadalmat megdöbbentő és sokkoló terrorcselekmény következtében mindenhol egyre nagyobb teret nyer a belpolitika prioritásai között a terrorizmus elleni küzdelem. A terrorizmus elleni küzdelem sikerének az alapja a kiterjedt felderítő, információgyűjtő tevékenység, ami közvetlen összefüggésben áll bizonyos alkotmányos alapjogok korlátozásával vagy sérülésével. Alkotmányjogi szempontból az alapjogok vonatkozásában felmerül a kérdés, hogy nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági érdekekre való hivatkozással milyen mértékű korlátozások az elfogadhatók. Magyarországon a nemzetbiztonsági érdekek megjelenése és elsőbbsége nem jelenik meg olyan markánsan, mint például az Egyesült Államokban vagy Oroszországban. Ez egyrészt köszönhető a relatíve alacsony szintű terrorfenyegetettségnek másrészt annak a ténynek, hogy Magyarországon vagy magyar állampolgárok sérelmére még nem követtek el eddig olyan horderejű terrorcselekményt, ami megrázta volna a közvé-

¹ Az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg az alábbi tanulmány.

² Politológus, jogász, Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzata Polgármesteri Hivatala köztisztviselője, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és jogtudományi Doktori Iskola PHD-hallgatója. Kutatási területe a terrorizmus elleni küzdelem jogi eszközei és az alapjogokra gyakorolt hatásuk.

leményt.³ Magyarország azonban nem tudja kivonni magát a globális jogalkotási trendek alól ezen a téren sem, elég a hatodik Alaptörvény módosításra vagy a leplezett eszközök használata tekintetében az új büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényre (a továbbiakban: Be.), illetve a titkos információgyűjtést újrászabályozó a titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárás törvénnyel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról szóló 2017. évi XCIII. törvényre (a továbbiakban: TIGYtv.) utalni.

1. Az Alaptörvény hatodik módosításának jelentősége és a hozzá kapcsolódó jogszabályi változások

Az Alaptörvény hatodik módosítását az Országgyűlés 2016. június 7-én fogadta el, a módosítás önmagában nem jelentős terjedelmű, mivel az Alaptörvény szövegét egyetlen új alcímmel az 51/A. cikkel egészítette ki. *„A jogalkotói cél az volt, hogy a Kormány megfelelő választ tudjon adni az új típusú biztonsági kihívásokra. Nevezetesen a terrorizmus jelentette veszélyeztetettség egy olyan stádiumára (ti. a jelentős és közvetlen támadás veszélye vagy a megtörtént támadást követő időszak), amikor a fenyegetés már a békeidejű eszköztáron túli fellépést igényel, de – figyelemmel a szükségesség és arányosság mércéire – a különleges jogrend hatályos formái által biztosított jogkorlátozási szintek még nem indokoltak feltétel nélkül. Az Alaptörvény hatodik módosítása tehát a Kormány ezen időszakra vonatkozó optimális cselekvési lehetőséget rögzítette.”*⁴ Európa számos országában létezik hasonló szabályozás, a magyar megoldás is a különleges jogrend esetének speciális fajtájaként kezeli a terrorveszélyhelyzetet. Európa országai a terrorcselekmények megakadályozása és a polgári lakosság szubjektív biztonságérzetének fokozása érdekében új terrorelhárítási törvényeket fogadnak el, ezeknek a közös jellemzője, hogy a közrend védelme érdekében a rendőrség, katonaság és az állambiztonsági szervek különleges jogosultságokat kapnak, amik a polgárok alapvető jogait érintik. A terrorveszélyhelyzet hazai szabályozása sokban hasonlít a párizsi terrorcselekmények miatt Franciaországban bevezetésre került szükségállapotra.⁵ Az Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdése

alapján terrorveszélyhelyzetet az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre hirdetheti ki, ennek az időtartama meghosszabbítható. Az 51/A. cikk (2) bekezdése alapján a terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez és a meghosszabbításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása szükséges. A Kormány a rendkívüli jogrend kihirdetésének kezdeményezését követően annak kihirdetéséig vagy legfeljebb 15 napig rendeletben a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását érintő törvényektől eltérő, valamint sarkalatos törvényben meghatározott intézkedéseket vezethet be. A terrorveszélyhelyzet kihirdetésével egyidejűleg a Kormány felhatalmazást kap a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések alkalmazására. Az 51/A. cikk (4) bekezdése alapján a Kormány a terrorveszélyhelyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Ezek a rendeletek a terrorveszélyhelyzet elmúltával hatályukat veszítik. A fentiekből látható, hogy a terrorveszélyhelyzet ideje alatt a hatóságokat megillető jogosultságok, illetve a terrorizmus elleni intézkedések törvényi szinten kerülnek szabályozásra, ezt a célt szolgálta többek között az Alaptörvényt módosítást követően elfogadott két törvénycsomag. Az egyes törvényeknek a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos módosításáról szóló 2016. évi LVII. törvény a terrorveszélyhelyzetre vonatkozó technikai jellegű módosításokat vezeti át a vonatkozó ágazati törvényeken. A terrorizmus elleni hatékony küzdelem érdekében átfogóbb jellegű változásokat tartalmazott a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény.

A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény keretében a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) módosítása eredményeként az új 37/A. §-ban bevezetett kiemelt biztonsági intézkedés során a rendőrség a közrend és a nemzetgazdaság vagy a létfontosságú rendszer működésének súlyos megzavarására alkalmas vagy a lakosság élet- és vagyonbiztonságát közvetlenül és súlyosan

³ Ahmed H. röszei terroristapere inkább politikai hovartartozás alapján osztotta meg a magyar társadalmat, a szokásos kormánypárti-ellenzéki dimenzióba helyezve az események megítélését. Mindig komoly problémát jelent, ha egy folyamatban lévő büntetőeljárásban az adott ügyre jelentős médiafigyelem összpontosul, mivel ilyenkor látványosan tetten érhető a büntetőeljárásban ítélező bírák döntésének a „közvélemény erejével” történő befolyásolásának szándéka. A röszei események kapcsán a média egy része által közvetített vélemények még a terrorcselekmény büntette elkövetésének a tényét is vitatták. Ezzel szemben a röszei határátkelésnél erőszakkal fellépő tömeggel szemben intézkedő, ott szolgálatot teljesítő rendőrök véleménye nem kapott ekkora sajtónyilvánosságot.

⁴ SIMICSKÓ István: *A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével. Hadrudomány*, 2016./3-4. 100. o.

⁵ Franciaországban a 2015. január 07. napján, a Charlie Hebdo szerkesztősége ellen elkövetett terrortámadás után a legmagasabb szintű a terrorvédelmi állapotot léptették életbe a plan Vigipirate alapján. A Loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie (a szükségállapot létesítéséről és Algériában történő alkalma-

zásának kihirdetéséről szóló törvény) alapján. Ezt követően a köztársaság elnöke az Államtanácsban 12 napos időtartamra elrendelte a szükségállapot (état d'urgence) bevezetését a 130 halálos áldozatot követelő párizsi terrortámadást követően, a szükségállapotot ezt követően a Parlament hat alkalommal hosszabbította meg. A politikai elit egyetértett abban, hogy a szükségállapot további elhúzódása összeegyeztethetetlen a jogállamiság követelményeivel és egyre kevésbé hatékony. Ezért 2017. november 01. napján a szükségállapot feloldásra került, ezzel együtt életbe lépett az új francia terrorellenes törvény, ami lényegében a hatóságokat ugyanazokkal a speciális jogkörökkel ruházza fel állandó jelleggel, mint ami megillette őket a szükségállapot ideje alatt (pl. biztonsági ellenőrző pontokon a személyek és ruházat átkutatása, radikális tanokat terjesztő mecsetek bezárása). Az alapjogok korlátozását a Le Figaro újság felmérése alapján a franciák 57%-a többsége támogatta, azonban a jogvédő szervezetek szerint a rendkívüli jogosítványoknak a terrorizmus ellenes erőfeszítések érdekében tett általánossá válása átlépett egy új határt, mivel azok meggyengítették a független bírósági ellenőrzést.

veszélyeztető terrortámadás elkövetése vagy annak előkészülete esetén a terrorcselekmény hatásterületén különleges intézkedéseket foganatosíthat. Ezeket az intézkedéseket a 37/A. § részletesen felsorolja, ilyenek például a hatásterületen tartózkodók igazoltatása, ruházatának átvizsgálása, épületek és járművek átvizsgálása, a hatóság a területet lezárhatja és az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. A 37/A. § (2) bekezdése a hatásterület kiterjedését meglehetősen rugalmasan kezeli, gyakorlatban ennek korlátait a rendelkezésre álló, bevethető rendőri állomány létszáma fogja megszabni. „A »hatásterület« törvényi fogalmát úgy kell meghatározni, hogy a rendőrség akkor is lehetőséget kapjon az eredményes fellépésre, ha a terrorcselekménnyel fenyegetett helyszín egészen pontosan nem határozható meg, ugyanakkor a szigorú korlátozásokkal járó intézkedések alkalmazása ne terjedhessen ki indokolatlanul nagy területre.”⁶ Fontos rendelkezés, hogy a kiemelt biztonsági intézkedés időtartamát a 37/B. § 72 órában határozza meg, ami további 72 órával meghosszabbítható, azonban az országos rendőrfőkapitány döntése alapján fenntartható a kiemelt biztonsági intézkedés, ha azt ellenőrzött és konkrét adatok indokolják. Hangsúlyozandó, hogy az országos rendőrfőkapitány döntését bírósági felülvizsgálattal meg lehet támadni. A törvényben meghatározott hiteles, ellenőrzött információ a terrortámadás előkészülete esetében szorosan kötődik a nemzetbiztonsági szolgálatok titkos információgyűjtő tevékenységének sikeréhez. A kiemelt biztonsági intézkedés funkciója kiegészíti az Alaptörvényben bevezetésre került terrorveszélyhelyzetet, mivel terrorcselekmény elkövetése vagy ennek közvetlen veszélye esetén nincs idő kormányzati intézkedés meghozatalára, illetve nem lehet várni a terrorveszélyhelyzet kihirdetésére, ilyen helyzetben kulcsfontosságú, hogy a rendőrség azonnal és hatékonyan intézkedhessen a megfelelő jogszabályi felhatalmazások birtokában. A Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (a továbbiakban: TIBEK)⁷ szintén a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvénnyel módosított a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) alapján jött létre. A TIBEK nemzetbiztonsági szolgálatként az Nbtv. szerinti általános adatkezelési felhatalmazással rendelkezik, ennek körében személyes adatot, különleges adatot és bűnügyi személyes adatot, valamint közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot kezelhet, viszont a felhatalmazásából következően nem jogosult titkos információgyűjtő tevékenység végzésére. A korábbi lehetőségekhez képest az adatállományhoz való hozzáférés lényegesen leegyszerűsödött, az együttműködő szervek által kezelt adatokhoz való közvetlen hozzáférés biztosítása érdekében a TIBEK közvetlen elektronikus adatkapcsolat révén fér hozzá ezekhez, ami

nem igényli az adatkezelők közreműködését. „A TIBEK rendeltetése a nemzetbiztonságot, bűnüldözést, közbiztonságot vagy más alapvető biztonsági érdeket sértő adatok feldolgozásának, elemzésének eredményeként a lehető legátfogóbb kép összeállítása az ország terror, illetve esetleges más fenyegetettségéről, a belső biztonsági helyzetről, a közbiztonság állapotáról.”⁸ A TIBEK feladatait taxative az Nbtv. 8/A. §-a sorolja fel, főbb tevékenységi körei:

- az ország biztonsági és bűnügyi helyzetének vizsgálata, különös tekintettel a terrorfenyegetettségére;
- kormányzat tájékoztatása a nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettség kérdésekkel kapcsolatos stratégiai döntések meghozatalának elősegítése céljából;
- támogató, koordinációs elemző-értékelő tevékenység;
- az utasadat-információs egység feladatainak ellátása.

A törvénycsomag számos törvény célirányos módosítását, kiegészítését végzi el, ilyen többek közt a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) is.⁹ Az Nbtv. további módosítása néhol már a kialakulófélben lévő gyakorlathoz igazodó törvénymódosítást tartalmazott, erre példa a törvénynek az 5. § p) ponttal való kiegészítése, ami az ország területére illegálisan belépő személyek nemzetbiztonságot veszélyeztető tevékenységének felderítésére vonatkozó felhatalmazásra vagy a 40. § (1) bekezdésének az nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátásához kapcsolódó adatlekérésre vonatkozó szabályai.

2. A titkos információgyűjtés szabályainak változása

Az európai és hazai tendenciák alapján várható volt, hogy a titkos információgyűjtés jogszabályi hátterét is felül kell vizsgálni és a jelenkor kihívásaihoz kell igazítani, erre az új Be. és a TIGYtv. keretében került sor. Nemcsak Nyugat-Európában, hanem globális szinten is egyre jelentősebb kihívást okoz a nemzetközivé vált terrorizmus, az idő azokat az elemzőket igazolta, akik hangsúlyozták, hogy az Iszlám Állam az iraki és szíriai „*államterületének*” elvesztése után még veszélyesebb lesz a decentralizált, egymástól függetlenül tevékenykedő autonóm sejteken alapuló hálózatos felépítése miatt. A háborús zónákból és környékükről kiinduló menekülthullámot és a háborúktól részben független, Nyugat-Európába tartó gazdasági migrációt kihasználva a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyek beáramlása is megtörtént, így a nemzetbiztonsági szolgálatok új problémákkal találták szembe magukat. Ezért szükségessé vált a terrorizmus elleni offenzív jellegű titkos információgyűjtő tevékenység újragondolása is. Ez nemcsak a technikai és személyi állományra vonatkozó kérdéskör és ezzel együtt költségvetési forrás kérdése, hanem

⁶ A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény 2. §-ához fűzött részletes indokolása.

⁷ A TIBEK elődje a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központról szóló 2000. évi CXXVI. törvény keretében létrehozott Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (a továbbiakban: SZEBEKK) volt, a törvény módosítás a névváltoztatás és a SZEBEKK feladatainak ellátása mellett a TIBEK-nek mint nemzetbiztonsági szolgálatnak az eredményes feladatellátásához szükséges információkhoz való hozzáféréseinek módját újította meg.

⁸ <http://tibek.gov.hu/>, 2018.09.25.

⁹ A Btk. módosítás célja a közelmúltban részben a migrációs nyomás, részben a röszkei határátkelőnél lezajlott incidens következtében a tényálláselemek és elkövetői magatartások precízebb megfogalmazása, illetve kibővítése volt. Például a 316. § b) pontjának megfogalmazása, ami a terroristacsoportokhoz történő csatlakozás céljából Magyarország területéről való kiutazást vagy ilyen célból az ország területén való átutazást rendeli büntetni. Vagy a nagy nyilvánosság előtt a terrorizmus támogatására való uszítás, hírverés folytatásának a háborús uszításhoz hasonló büntetésének kimondása.

a szükséges törvényi háttér átalakításának a kérdése is. Mivel a titkos információgyűjtés és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége természetéből fakadóan, ha láthatatlanul is, érinti mind a belföldi, mind külföldi természetes személyek alapjogait, emellett elsődlegesen a terrorizmus finanszírozása és támogatása következtében a vizsgálódás célkeresztjébe jogi személyek is kerülhetnek. A titkos információgyűjtés Magyarországon jórészt az állampárti korszak elutasítása, másrészt pedig az állammal szembeni bizalmatlanság és a privátszféra kiemelt jelentősége miatt még mindig érzékeny szabályozási területnek számít. Azonban a hazai jogfejlődés irányát a nyugat-európai és globális tendenciák világosan kirajzolják. „Az egyre kifinomultabb és szervezettebb módszerekkel elkövetett súlyos és szervezett bűnözés elleni hatékony, de egyben törvényes fellépés eszközeként az elmúlt 15-20 évben az Európai Unió tagállamaiban is elterjedt a hírszerzés alapú rendszert során alkalmazott proaktív természetű fedett, és gyakran beavatkozó, jogkorlátozó jellegű (intruzív) nyomozási módszerek alkalmazása.”¹⁰ Az Országgyűlés a 2017. június 13-án fogadta el az új büntetőeljárás kódexet,¹¹ ami 2018. július 1-jével lépett hatályba. A bűncselekmények megelőzése és felderítése érdekében a korábbi titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés megkülönböztetése megszüntetésre került, ezzel megtörtént a bűnügyi titkos felderítés újrászabályozása „leplezett eszközök” megnevezés alatt. A bűnüldöző tevékenység sikere érdekében a leplezett eszközök alkalmazása korlátozza alapjogokat, az Egyesült Államokban kirobbant megfigyelési botrány példáján láthattuk, hogy a probléma nem elsősorban a célhoz kötöttséggel van, hanem azzal, hogy a cél elérése érdekében az amúgy is laza szabályozást kijátszva a titkos adatgyűjtés lényegében kontrollálatlanul folytatható. A titkos információgyűjtés és az alapjogok kapcsolatára – ez a kapcsolat lényegében az állami büntetőpolitika érvényesítése és bizonyos nemzetbiztonsági megfontolások alapján az alapjogok korlátozását jelenti – az Alkotmánybíróság is felhívta korábban a figyelmet. „A titkos eszközök alkalmazása alapvetően korlátozza a magán- és családi élet, magánlakás és levelezés tiszteletben tartásához, s ehhez szorosan kapcsolódva, az információs önrendelkezéshez, az információáramlás szabadságához és a személyes adatok védelméhez való jogot.”¹² A korábbi szabályozás a titkos információgyűjtést számos törvényben elszórta, az egyes szervek tekintetében külön-külön szabályozta, a szabályozás közös pontja, hogy ezeknek az eszközöknek az alkalmazását külső, tipikusan bírósági engedélyhez kötötte. „Az új törvény szellemisége felszámolja a párhuzamos, büntetőeljárson kívüli és büntetőeljárás keretében folytatott »titkos eszközök« szabályozását és ezzel az eltérő törvényekben, különböző megfogalmazású szövegezéssel szereplő tevékenységekből adódó gyakorlati, jogalkalmazási problémákat, akadályokat hátríthat el. Megszűnik a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés

kettőssége a konkrét bűncselekményekre vonatkozó információk feldolgozása során, és ezzel a bizonyítékok elvesztésének lehetősége jelentős mértékben lecsökkenhet.”¹³ A titkos információgyűjtés újrászabályozása során a jogalkotó reflektálva a korábbi szabályozással szemben felmerült kritikákra, különös hangsúlyt fektetett arra, hogy a leplezett eszközökkel történő információgyűjtés eredményét az eljárási garanciák kiszélesítésével felhasználhatóbbá tegyék egy büntetőeljárás során. A Be. 214. § (1) bekezdése szerint: „A leplezett eszközök alkalmazása olyan, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a büntetőeljárás során végzett különleges tevékenység, amelyet az erre feljogosított szervek az érintett tudta nélkül végeznek.” A 214. § (2) bekezdése világossá teszi, hogy ágazati jogszabályok alapján a tisztán bűnüldözési célú titkos információgyűjtés nem folytatható, a leplezett eszközöket az erre feljogosított szervek jogszabályban meghatározott bűnüldözési feladataik ellátása során csak a Be. szabályai alapján alkalmazhatják. A Be. hatálya alóli kivételt a nem kizárólag bűnüldözési célú titkos információgyűjtés jelentette, erre a tevékenységre vonatkozó szabályok változatlanul az ágazati törvényekben maradtak, tipikusan ilyen az Nbtv. A Be. 214. § (5) bekezdése a leplezett eszközök büntetőeljárásban történő alkalmazása előfeltételeként szükségesség-arányosság vizsgálatát írja elő: „Leplezett eszköz akkor alkalmazható, ha

- a) megalapozottan feltehető, hogy a megszerezni kívánt információ, illetve bizonyíték a büntetőeljárás céljának eléréséhez elengedhetetlenül szükséges és más módon nem szerezhető meg,
- b) annak alkalmazása nem jár az azzal érintett vagy más személy alapvető jogának az elérendő bűnüldözési célhoz képest aránytalan korlátozásával, és
- c) annak alkalmazásával bűncselekménnyel összefüggő információ, illetve bizonyíték megszerzése valószínűsíthető.”

A büntetőeljárás során alkalmazható leplezett eszközöket a legkézenfekvőbb az engedélyezés szintje alapján osztályozni. A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket a XXXVIII. Fejezet tartalmazza, a 231. § taxatív felsorolja ezeket az eszközöket: információs rendszer titkos megfigyelése, titkos kutatás, hely titkos megfigyelése, küldemény titkos megismerése és lehallgatás. A Be. részletesen szabályozza, hogy milyen típusú bűncselekmények esetén van helye a bíróság által engedélyezhető leplezett eszközök alkalmazásának, a 234. § (1) bekezdése főszabályként az öt évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény esetét határozza meg, azonban ez alól számos kivétel van a törvényben. Fontos garanciális szabály, hogy a büntetőeljárásban az érintett személlyel szemben összesen 360 napon keresztül lehet a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket alkalmazni. Ezek az eszközök 90 napig terjedő időtartamra engedélyezhetők, az engedélyezés időtartama meghosszabbítható a fent megjelölt, legfeljebb 360 napig terjedő időkereten belül. A XXXVII. Fejezet tartalmazza az ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának szabályait, a fizetési műveletek megfigyelését kivéve ezek

¹⁰ COUNCIL OF EUROPE OFFICE IN BELGRADE (2013): *Deployment of special investigative means*. Belgrade, 7. o.

¹¹ A törvény előkészítése során a kulcsszó az eljárás gyorsítása és egyszerűsítése volt, emellett célul tűzték ki a sértetti érdekek fokozott védelmét, a terhelt együttműködésének ösztönzését, azonban sokan fenntartásukat is megfogalmazták a törvénnyel kapcsolatban, elsődlegesen a terjedelmét és ennél fogva az alkalmazásának nehézségét kritizálva.

¹² 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 65.

¹³ <http://www.pecshor.hu/periodika/XIX/nyeste.pdf>, 2018. 09. 25.

az eszközök lényegében már az ágazati jogszabályokban is ismertek voltak. A törvény a rendszerezés és a garanciarendszer egységesítése érdekében egy fejezeten belül szabályozta őket, ezek: a fizetési műveletek megfigyelése, büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezése, a sértett hozzájárulásával alkalmazott megfigyelés, álvásárlás és fedett nyomozó alkalmazása. A leginkább rugalmasan alkalmazható leplezett eszközöket a bírói és ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszközök jelentik, ezeket a XXXVI. Fejezet foglalja össze: együttműködő személy igénybevétele, csapda alkalmazása, rejtett figyelés alkalmazása.¹⁴ A leplezett eszközök alkalmazásának talán legfontosabb vetülete, hogy az azok alkalmazásával megszerzett információt mire lehet használni. Itt szintén élesen elválik egymástól a Be. felhatalmazása alapján végzett leplezett eszközök használatával, illetve az ágazati törvények alapján folytatható titkos információgyűjtéssel szerzett információ sorsa. A 252. § (1) bekezdése alapján a leplezett eszközök alkalmazásának eredménye főszabály szerint annak a bűncselekménynek a bizonyítására és azzal az érintett személlyel szemben használható fel, ami miatt és akivel szemben az alkalmazást a bíróság engedélyezte. Ennek a bekezdésnek a merevségét oldja a következő 252. § (2) bekezdés, mivel ez lehetővé teszi, hogy a leplezett eszköz alkalmazásának eredményét olyan bűncselekmény bizonyítására is felhasználhassák az érintettel szemben, amit az engedélyben eredetileg nem jelöltek meg. A 252. § (3) bekezdése más irányból oldja fel a merev szabályozást, annak a bűncselekménynek a bizonyítására, ami miatt engedélyezték a leplezett eszköz alkalmazását annak eredménye minden elkövetővel szemben felhasználható. A Be. garanciális eleme a készletező adatgyűjtés lehetősége és eredményei büntetőeljárásban való felhasználásának a korlátozása, kizárása. A 151. § (2) és (3) bekezdésében megjelölt esetekben az eredmény felhasználása érdekében a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervnek a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának megszüntetését követően harminc napon belül az engedélyben meg nem jelölt személy, illetve bűncselekmény vonatkozásában az előkészítő eljárás vagy a nyomozás megindításáról kell rendelkeznie vagy kezdeményeznie azt. A 253. § rendkívül részletesen szabályozott és szigorú feltételekhez, tipikusan a bűncselekmény súlyához – például az öt évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények, terrorcselekmény vagy terrorizmus finanszírozása – kötve teszi lehetővé a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazása eredményének az engedélyben meg nem jelölt személy vagy meg nem jelölt bűncselekmény tekintetében történő felhasználását. Abszolút korlátot képeznek a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazása eredményének bizonyítékként történő felhasználásának a 254. §-ában felsorolt tilalmak. A 258. § a titkos információgyűjtés eredményének a felhasználását illetően világosan fogalmaz és azt feljelentést megalapozó adatként kezeli: „A bírói vagy külső engedélyhez kötött titkos

információgyűjtés eredménye bizonyítékként a büntetőeljárásban akkor használható fel, ha a büntetőeljárás megindítására jogosult szerv a hozzá való érkezéstől számított három munkanapon belül dönt a titkos információgyűjtés alapján a büntetőeljárás megindításáról vagy annak a már folyamatban lévő büntetőeljárásban való felhasználásáról.”

3. A titkos információgyűjtés szabályai az egyes ágazati törvényekben

Az egyes ágazati törvények felhatalmazása alapján végzett, külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredményének büntetőeljárásban történő felhasználására a fentieknél lényegesen rugalmasabb szabályok kerültek elfogadásra. A jogalkotó helyesen felismerve az ilyen típusú titkos információgyűjtés eredményeként keletkezett adatok eltérő szempontú értékelését – bizonyos esetekben egy adott személlyel szembeni titkos információgyűjtés eredménye csak az első lépést jelenti az ügy összes érintettjének vagy egy szervezett bűnözői csoport tevékenységének feltérképezéséhez – a fentitől eltérő határidőket állapít meg.¹⁵ Az európai társszervekkel, a NATO tagállamok szolgálataival vagy akár az Európai Uniót kívüli államokkal való hatékony információmegosztás és információáramlás a terrorizmus elleni harc eddig alig kiaknázott lehetőségeit rejti, amire a jogalkotónak is fokozott figyelmet kell fordítania a későbbiekben. A leplezett eszközökkel történő információ megszerzése egy jogállamban nem öncél, az információnak az egyik legfőbb rendeltetése, nem a tágon értelmezett hírszerzési adatokra gondolva, hogy egy adott elkövetői kör ellen sziklaszilárd bizonyítékot biztosítson a büntetőeljárás során. „A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés büntetőeljárásba történő teljes körű integrálásához az is hozzátartozik, hogy az a nem bűnüldözési célok érdekében folytatott titkos információgyűjtés szabályaitól egyrészt egyértelműen elhatárolható, másrészt az információgyűjtés büntetőeljárásba történő átmenete kellően gördülékeny legyen.”¹⁶ A fenti szabályozás meglepte azért sarkalatos kérdés, mivel a fáradságos munkával, esetenként a fedett nyomozó életének kockáztatásával, leplezett eszközökkel megszerzett bizonyíték könnyen haszontalanná válik, amennyiben azokat a büntetőeljárásban a bíróság nem fogadja el jogszerűen szerzett bizonyítékként. Más szempontból viszont az ágazati törvény felhatalmazása szerint eljáró hatóságnak mérlegelnie kell az adott esetben, hogy a büntetőeljárás megindítása vagy további összefüggések, kapcsolatok feltárása érdekében a titkos információgyűjtés folytatása a hasznosabb. A fokozott

¹⁴ A rejtett figyelés során a bűncselekménnyel kapcsolatba hozható személy, lakás, egyéb helyiség, bekerített hely, nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló hely, illetve jármű vagy tárgyi bizonyítási eszköz titokban történő megfigyelése, információ gyűjtése és az észlelteket rögzítése történik.

¹⁵ A Be. 260. § (1) bekezdés b) pontja szerint: „a büntetőeljárásban felhasználni kívánt adat megszerzését követően a titkos információgyűjtést végző nemzetbiztonsági szolgálat, illetve a rendőrség terrorizmust elhárító szerve legkésőbb a büntetőeljárásban felhasználni kívánt adat megszerzését követő harminc napon belül kezdeményezte a büntetőeljárás megindítását.” A 260. § (2) bekezdése arra az esetre, ha a büntetőeljárás kezdeményezése a szolgálat feladatának eredményességét veszélyeztetné: „Az (1) bekezdéstől eltérően a nemzetbiztonsági szolgálat, illetve a rendőrség terrorizmust elhárító szerve legkésőbb a felhasználni kívánt adat megszerzését követő egy éven belül teheti meg a feljelentést (...)”.

¹⁶ A Be. 256-257. §-hoz fűzött részletes indokolása.

nemzetbiztonsági kockázatot jelentő események, főleg a terrorcselekmények új elkövetési formái esetében, mint például az „*alvó sejték*” elleni hatékony védekezés még a jelenleginél is sokkal összetettebb információgyűjtő tevékenységet igényel. Ennek keretében akár éveken keresztül szükséges meghatározott személyek vagy helyszínek megfigyelése, a terrorizmus elleni küzdelmet nehezíti, hogy a nemzetközivé vált terrorizmus esetében rendkívül hatékony és összetett munkamegosztás alakult ki a terrorcselekmények kivitelezői, a segítők, a finanszírozók és szervezők között. Hasonló nehézséget okoz a határokon átnyúló bűnszervezetekkel szembeni felderítő munka is, a laikus hírfogyasztónak elképzelése sincs arról, hogy egy több országban működő áfa-csalásra szakosodott bűnszervezet tagjai elleni vádemelés mögött hány órányi leplezett eszközökkel történő információgyűjtés áll. A szolgálatoknak mindig fejtörést okoz, hogy bizonyos kisebb súlyú bűncselekmény elkövetőit továbbra is megfigyelés alatt tartásuk, hátha rajtuk keresztül kitágítható a megfigyelés alá vonható „*gyanús*” személyek köre vagy az addig megszerzett információk alapján megindítsák a büntetőeljárást az ismertté vált elkövetői körrel szemben és reménykedjenek, hogy egy esetleges vádalku keretében az érintettek kellően „*együttműködők*” lesznek.

A Be. elfogadása a leplezett eszközök alkalmazásának szabályozásával nem számolta fel annak lehetőségét, hogy az egyes ágazati törvények keretei között is végezhetnek az erre feljogosított szervek titkos információgyűjtést, ki kell emelni, hogy ezt a tevékenységüket nem a Be. felhatalmazása alapján, hanem a specifikus ágazati törvény alapján folytathatják. A Be. alapján konkrét bűncselekmény miatt, büntetőeljárás célból leplezett eszközök alkalmazására csak a Be. keretein belül kerülhet sor, ami a büntetőeljárás részét képezi és az információgyűjtéshez képest inkább a bűnösséget alátámasztó, a vádat megalapozó bizonyítékok beszerzésére irányul. A jogalkotó lehetővé tette a Be. keretein belül az előkészítő eljárás lefolytatását, aminek alapvetően az információgyűjtés és a bűncselekmény elkövetése gyanújának megerősítése, az elkövetői kör feltérképezése vagy egyes személyek kizárása a célja. Az előkészítő eljárással szemben komoly, elsősorban politikai alapon megfogalmazott, az előkészítő eljárásnak az alapjogokat önkényesen korlátozó, azokat potenciálisan veszélyeztető szabályaira irányuló kritikák kerültek megfogalmazásra: „*Az eljárás megindításának már nem lesz feltétele a bűncselekmény gyanúja: elég lesz, ha valaki »bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhet«. Az ilyenkor folytatható »előkészítő eljárás« célja a gyanú gyanújának megalapozása – akár titkoszolgálati eszközökkel is.*”¹⁷ A nyomozást a Be. koncepcionális megalapozása felderítési és vizsgálati szakaszra osztotta fel. A felderítési szakasz maga kötetlen és rugalmas eszközrendszerével elsődlegesen az adatok beszerzését szolgálja, ettől élesen elkülöníthető tevékenységet jelent a terhelt büntetőjogi elszámoltatásához szükséges bizonyítékok feltárása. A leplezett eszközökre vonatkozó szabályozás egységesen és kizárólagosan a Be.-ben jelenik meg, ezért elkerülhetetlen volt, hogy az ágazati törvényekben megteremtsek a Be.-vel való

összhangot és a megmaradó, a speciális tevékenységi körhöz kapcsolódó titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályozást is egységesítsék. Koncepcionális rendezőelv volt, hogy az ágazati törvényekben a titkos információgyűjtés célját igazítani kell az egyes szervek törvényben meghatározott feladataihoz. Ezt követi önálló fejezetben magának a titkos információgyűjtésnek a szabályozása, ami kiterjed a büntetőeljárásal való kapcsolatának a megteremtésére, továbbá szintén az egyes ágazatok speciális körülményeihez igazodva a sajátos gazdálkodási szabályok rendezésére „*Figyelemmel a titkos információgyűjtés tág célrendszerére, az a tény, hogy az egyes szervekre vonatkozó jogállási törvények továbbra is adnak felhatalmazást titkos információgyűjtés alkalmazására, önmagában nem tekinthető aggályosnak. Azonban magától értetődően felnyitotta a rendészeti célú titkos felderítés újraszabályozásának és a büntetőeljáráshoz való viszonyának kérdését.*”¹⁸ A Be.-ben megjelenő, a leplezett eszközök alkalmazásával szemben általános követelményként megfogalmazott arányosság és szükségszerűség a TIGYtv. rendelkezéseiben is megjelenik a titkos információgyűjtéssel kapcsolatban. A szükségesség követelményével szorosan összefügg, hogy a humán kapacitások felesleges pazarlása miatt különös mérlegelést igényel a titkos információgyűjtés terjedelmének és irányának kijelölése. Az egyes ágazati törvényeknek a titkos információgyűjtő tevékenységre vonatkozó, egységes rendezőelvek alapján történő újraszabályozása TIGYtv. keretében került sor. A törvény általános indokolása az előre várt politikai színezetű támadásokra előre felkészülve igyekezett hangsúlyozni, hogy nem törekedtek a korábban hatályos, viszonylagos politikai konszenzus mellett kialakított tartalmi keretek áthágására és nem történt meg a bírói engedélyhez kötött és bírói engedélyt nem igénylő eszközök körének a megváltoztatása sem. Az ellenzéki politikai erők és egyes jogvédő civil szervezetek a fenti törekvésektől függetlenül vitatták az új szabályozásnak a jogállamiság elveivel való összeegyeztethetőségét.

3.1. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt érintő módosítások

A rendőrség egyik fő feladata a bűnüldözés, azonban konkrét bűncselekmény felderítése miatt bűnüldözési célú titkos információgyűjtést már csak Be. alapján lehet folytatni a leplezett eszközökre vonatkozó szabályok szerint, emiatt szükségessé vált a pusztán bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtésnek a megkülönböztetése a leplezett eszközöktől, még akkor is, ha tartalmilag ugyanazokról vagy egymáshoz rendkívül hasonló eszközökről van szó az egyes ágazati törvényekben. Az egységes koncepciónak megfelelően a rendőrség feladataira¹⁹ vonatkozó 1. § (2) bekezdés 1. pontja az alábbiak szerint módosult: „*1. végzi a bűncselekmények megelőzését, amelynek során figyelemmel kíséri Magyarország bűnügyi*

¹⁸ BÁRÁNDY Gergely – ENYEDI Krisztián (2018): *Leplezett eszközök és titkos információgyűjtés, avagy az új büntetőeljárás törvény margójára*. Büntetőjogi Szemle, 2018/1. 102. o.

¹⁹ A rendőrség feladatainak módosításai között megtalálható a bonyolultabb ügyekben a büntetőeljárás sikerét jelentősen előmozdítani képes tanúvédelemmel kapcsolatos feladatokra vonatkozó rendelkezések is.

¹⁷ https://nepszava.hu/1160882_elokeszito-eljaras-juliuistol-barkit-megfigyelhetnek-a-hatosagok 2018.11.08.

helyzetét, feltárja a bűncselekmények elkövetésének kockázatait, a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a bűnözéshez kapcsolódó, a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása céljából szükséges információkat.” A fenti felsorolás kiegészült az 1a. ponttal: „általános nyomozó hatósági jogkört gyakorol, a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint végzi a bűncselekmények felderítését, valamint a bűncselekményből származó vagyont visszaszerzését”. A fentiek célja a rendőrség büntetőeljáráshoz kapcsolódó feladatainak, valamint a bűnmegelőzési tevékenységének a világos elhatárolása egymástól. A feladatok megkülönböztetésnek megfelelően válik szét a rendőrség titkos információgyűjtő tevékenysége és a büntetőeljárásba integrált leplezett eszközök alkalmazása. „A módosítás a bűnmegelőzési tevékenységet olyan bűnügyi hírszerző tevékenységként határozza meg, amelynek tárgya nem egy adott bűncselekmény, hanem a Magyarország társadalmi rendjét veszélyeztető bűnözés. A rendőrség ezen információszerező, értékelő, kockázatelemző tevékenységének eredményéhez tartozik a rendőrség intézkedési kötelezettsége is, amelynek része lehet egy adott bűncselekmény elkövetésének megakadályozása is.”²⁰ Az Rtv.-ben a módosítást követően a VII. fejezetben kerültek összefoglalásra a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályok. A 63. § (1) bekezdése értelmében a titkos információgyűjtés: „a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a rendőrség által végzett különleges tevékenység, amelyet a rendőrség erre feljogosított szervei az érintett tudta nélkül végeznek”. A bűnmegelőzési tevékenysége során alkalmazott titkos információgyűjtés az arányosság követelményének betartása mellett célhoz kötött tevékenység, ezt a jogalkotó a bűnmegelőzési tevékenység sokrétűségére tekintettel meglehetősen rugalmasan határozta meg a 64. §-ban. A 65. § (1) bekezdésében a bűnmegelőző tevékenység folytatásának feltételei az alábbiak szerint kerülnek meghatározásra: „(...) ha megalapozottan feltehető, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárható a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása”. A főszabály mellett számos speciális kivételről is rendelkezik a hivatkozott jogszabályhely, ilyenek például a rendőrség terrorizmust elhárító szervének jogosultsága a titkos információgyűjtésre, ha attól a hatáskörébe tartozó bűncselekmény megszakításához vagy az elkövető elfogásához szükséges információk megszerzése várható. De ide tartozik a fedett nyomozó, fedett intézmény vagy a rendőrséggel titokban együttműködő személy védelme érdekében folyratható titkos információgyűjtés is. A titkos információgyűjtés eszközeit az Rtv. esetében is az alapján lehet csoportosítani, hogy bírói engedélyhez kötöttek-e vagy sem. A 64. §-ban meghatározott célok elérése érdekében a rendőrség titkos információgyűjtés céljából az alábbi bírói engedélyhez nem kötött eszközöket veheti igénybe a 65. § szerint:

„a) információk megszerzése érdekében a rendőrséggel titkosan együttműködő személyt vehet igénybe;

- b) az eljárás valódi céljának titokban tartásával, kiletét leplező rendőr vagy fedett nyomozó igénybevételelvel információt gyűjthet, ellenőrizhet;
- c) személyt, lakást, egyéb helyiséget, bekerített helyet, nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyet, illetve járművet titokban megfigyelhet, a történekről információt gyűjthet, valamint az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti;
- d) valamely személyt – ha életének, testi épségének megóvása érdekében szükséges – rendőrrel helyettesítheti; illetve
- e) elektronikus hírközlési eszközön vagy információs rendszeren folytatott kommunikáció tényének a megállapításához, az elektronikus hírközlési eszköz vagy információs rendszer azonosításához, illetve hollétének megállapításához szükséges adatokat megszerzheti.”

Bűnmegelőzési céllal csak akkor lehet bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést folytatni, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a szervezett bűnözéssel kapcsolatos, illetve szervezett bűnözői csoportok azonosítását lehetővé tevő információk megszerzése várható. A bírói engedélyhez kötött eszközöket a 70. § (2) bekezdése sorolja fel, ezek lényegében megfelelnek a Be. 231. §-ában felsorolt eszközöknek:

- „a) titkos kutatás,
- b) hely titkos megfigyelése,
- c) küldemény titkos megismerése,
- d) lehallgatás,
- e) információs rendszer titkos megfigyelése.”

Fontos garanciális kérdés volt a bírói engedélyhez kötött eszközök kapcsán a részletes és az egyes ágazati törvényekben is megjelenő egységes szabályozás kialakítása. A rendőrség titkos információgyűjtés folytatására feljogosított szervének a vezetője terjeszti elő a kérelmet a székhelye szerint illetékes járásbírói bíróságon, ott a járásbíró elnöke által kijelölt bíró bírálja el a kérelmet 72 órán belül. A 75/A. § lehetővé teszi, hogy az engedélyezés miatti idővesztés miatt a bűnmegelőzési tevékenység ne szenvedjen sérelmet, ilyenkor a rendőrség titkos információgyűjtés folytatására feljogosított szervének a vezetője engedélyezheti a kérdéses eszköz alkalmazását, de ezzel egyidejűleg azt fel kell terjesztenie a bíróságra is utólagos engedélyezés céljából. A bírói engedélyhez kötött eszközök alkalmazásának időtartama megegyezik a Be.-ben megismert 90 napos időtartammal, illetve a hosszabbításokkal engedélyezhető maximális 360 nappal, kivéve a 75/B. § (3) bekezdésének esetében, ahol ez 180 napban került korlátozásra. A törvény rendelkezik a titkos információgyűjtés megszüntetésének eseteiről a 75/D. § (1) bekezdésében szabályozott esetek szubjektív jellegűek és az erőforrások pazarlása megakadályozásának célját is szolgálják azáltal, hogy további kapacitások ne kerüljenek lekötésre olyan esetben, ha a titkos információgyűjtés elérte célját vagy alkalmazásától nem várható már további eredmény. A 75/D. § (2) bekezdése az objektív feltételeket sorolja fel, ilyenek például az engedélyezett határidő lejárt vagy az engedélynek a visszavonása. A jogalkotó a 75/G. § beiktatásával gondoskodott annak törvényi garanciájáról, hogy magának a titkos információgyűjtésnek a ténye és az eredménye ne legyen illetéktelen személyek számára megismerhető, ezek az adatok minősítéssel védhetőek, így a megismerésükre jogosultak köre kellően leszűkíthető.

²⁰ TIGYtv. 1. §-ához fűzött részletes indokolása.

A bűnmegelőzési tevékenység és a büntetőeljárás kapcsolatáról a Be.-ben megismert szabályok szerint rendelkezik az Rtv. Amennyiben a bírói engedélyhez kötött eszköz alkalmazása során olyan adat keletkezik, amely alapján büntetőeljárás megindításának lehet helye, akkor a büntetőeljárásban felhasználni kívánt adat megszerzését követő nyolc napon belül kezdeményezni kell a büntetőeljárás megindítását.

3.2. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényt érintő módosítások²¹

Funkciójukból természetesen fakadó módon az Nbtv.-ben az egyes szolgálatok feladat meghatározása eddig is alapvetően felderítő, információgyűjtő tevékenységet takart. A 44. § (2a) bekezdése általánosságban veszi ki a szolgálatokat a büntetőeljárás megindításának kötelezettsége alól abban az esetben, ha azzal a törvényben meghatározott feladataik ellátását veszélyeztetné. Ez a felderítő, információgyűjtő tevékenység során a mélyebb összefüggéseiben értelmezhető nemzetbiztonsági érdekeket helyezi az előtérbe összhangban a szolgálatok törvényben felsorolt feladataival. Az Nbtv. esetében a jogalkotó a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat nem rendezte az Rtv.-nél tapasztalt önálló fejezetbe a módosítás során. Ennek köszönhetően fennmaradt az Nbtv. eredeti struktúrája, az 53. § (1) bekezdése felhatalmazza a TIBEK kivételével a nemzetbiztonsági szolgálatokat, hogy a törvényben meghatározott feladataik ellátása érdekében titkos információgyűjtést folytassanak. A TIGYtv. által módosított Nbtv. 53. § (2) bekezdése értelmében a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor lehet használni, ha a törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg. A korábbi terminus technikának megfelelően az Nbtv. a titkos információgyűjtés eszközeit külső engedélyhez kötött, illetve nem kötött eszközökre osztja. A külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés során alkalmazható eszközöket az Rtv. esetében megismert módon bővítik ki. A kiegészítést követően az 54. § (1) bekezdése értelmében a nemzetbiztonsági szolgálatok az alábbi eszközöket alkalmazhatják a külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés során:²²

- „a) felvilágosítást kérhetnek;
- b) a nemzetbiztonsági jelleg leplezésével információt gyűjthetnek;
- c) titkos kapcsolatot létesíthetnek magánszeméllyel;

- d) az információgyűjtést elősegítő információs rendszereket hozhatnak létre és alkalmazhatnak;
- e) sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapdát alkalmazhatnak;
- f) a saját személyi állományuk és a velük együttműködő természetes személyek védelmére, valamint a nemzetbiztonsági jelleg leplezésére fedőokmányt készíthetnek és használhatnak fel;
- g) fedőintézményt hozhatnak létre és tarthatnak fenn;
- h) a feladataik által érintett személyt, valamint az azzal kapcsolatba hozható lakást, egyéb helyiséget, bekerített helyet, továbbá nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyet, illetve járművet titokban megfigyelhetnek, a történekről információt gyűjthetnek, valamint az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik;
- i) az 56. §-ban foglaltakon kívül beszélgetést lehallgathatnak, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik;
- j) elektronikus hírközlési eszközön vagy információs rendszeren folytatott kommunikáció tényének a megállapításához, az elektronikus hírközlési eszköz vagy információs rendszer azonosításához, illetve hollétének megállapításához szükséges adatokat megszerzethetik.”

A külső engedélyhez kötött eszközök felsorolását a módosított 56. § a Be. rendszere alapján újrászabályozta, a titkos információgyűjtés engedélyezésére vonatkozó előterjesztést a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat igazgatója nyújtja be a Fővárosi Törvényszék elnöke által erre a feladatra kijelölt bírāja részére, illetve az 58. § (2) bekezdésében megjelölt esetekben az igazságügyért felelős miniszter részére. Az előterjesztés benyújtásától számított 72 órán belül határozni kell az engedélyezés vagy annak megtagadása felől. Főszabályként a titkos információgyűjtés alkalmanként legfeljebb 90 napos időtartamra engedélyezhető, ami indokolt esetben újabb 90 nappal meghosszabbítható. Az Nbtv.-ben is megtalálható az idővesztés elkerülése érdekében a főigazgatók számára biztosított lehetőség „kivételes engedélyezés” néven, hogy az engedélyező döntés megszületéséig maguk engedélyezzék a titkos információgyűjtést a szolgálatok eredményes feladatellátása érdekében.

A TIGYtv.-nek a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvényt (a továbbiakban: NAVtv.) módosító rendelkezései is ugyanazt a logikát követik, mint azt az Rtv. esetében láthattuk, a NAVtv. 13. § (7) bekezdésében is szisztematikusan szétválasztásra kerül a Be. által a hatáskörébe utalt bűncselekmények tekintetében a leplezett eszközöknek a büntetőeljárás során történő alkalmazása a titkos információgyűjtéstől, amit kiegészíti a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény által hatáskörébe utalt feladatkör ellátása. Az egységes szabályozás érdekében a NAVtv.-nek a titkos információgyűjtés szabályait tartalmazó IV. fejezete is az Rtv.-ben már megismert struktúra szerint változott, ez alól mindössze a NAVtv. ágazati speciális szabályai jelentik a kivételt. Az 51. § (5) bekezdése meghatározza, hogy titkos információgyűjtésre kizárólag a NAV Bűnügyi Főigazgatósága és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) nyomozóhatósági feladatait ellátó területi szervei jogosultak. Itt is érvényesül a szigorú célhoz kötöttség elve, ezeket a célokat az 52. § sorolja fel. A titkos információgyűjtésre feljogosít-

²¹ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényt (a továbbiakban: Ütv.) érintő módosítások eredményeként az Ütv. a III/A. fejezettel egészült ki, ami a titkos információgyűjtés szabályait az Rtv.-ben alkalmazott módon vezette át.

²² A felderítés, információgyűjtés és nem utolsó sorban a bizonyítás körében is felbecsülhetetlen segítséget nyújthat az ún. együttműködő személyekkel történő megállapodás megkötésének lehetősége. A Be. elfogadása után a jogalkotó az egyes ágazati törvényekben is egyformán szabályozta ezt a speciális eszközt, ez alól az Nbtv. sem volt kivétel.

tott szerv az alábbi bírói engedélyhez nem kötött eszközöket veheti igénybe az 54. § alapján:

- a) információk megszerzése érdekében a NAV-val titkosan együttműködő személyt vehet igénybe;
- b) az eljárás valódi céljának titokban tartásával, kiletét leplező pénzügyi nyomozó vagy fedett nyomozó igénybevételevel információt gyűjthet, ellenőrizhet;
- c) személyt, lakást, egyéb helyiséget, bekerített helyet, nyilvános vagy a közönség részére nyitva álló helyet, illetve járművet titokban megfigyelhet, a történekről információt gyűjthet, valamint az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti;
- d) valamely személyt – ha életének, testi épségének megóvása érdekében szükséges – pénzügyi nyomozóval – ide nem értve a nem hivatásos pénzügyi nyomozót – helyettesítheti; illetve
- e) elektronikus hírközlési eszközön vagy információs rendszeren folytatott kommunikáció tényének a megállapításához, az elektronikus hírközlési eszköz vagy információs rendszer azonosításához, illetve hollétének megállapításához szükséges adatokat megszerzheti.”

A bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés során felhasználható eszközök, azok engedélyezésének menete, az engedély időtartama, a titkos információgyűjtés megszüntetésének esetei, a büntetőeljárással való kapcsolata megegyezik a Rtv. módosítás során alkalmazott szabályokkal.

Utószó

A terrorizmusnak a kialakult „nyugati” társadalmakat fenyegető veszélye és az ellene való küzdelem egyre meghatározóbbá válik, ezt felfokozott médiafigyelem és politikai érdeklődés övezi. Ugyanakkor azt a tényt sem szabad elhanyagolni, hogy az egyes terrorcselekmények borzalmai azon túl, hogy megrázzák és sokkolják a társadalmat, egyre hétköznapibb eseménynek számítanak és az egyén hozzászokik a terrorfenyegetettség tényéhez. Éppen úgy, mint ahhoz, hogy éppen a terrorcselekmények megakadályozása, megelőzése, vagy tágabban és politikai relációban értelmezve a terrorizmus elleni küzdelem sikerének az érdekében korlátozza az állam az egyes alapjogokat. A közbiztonság vagy nemzetbiztonság érdekeinek elsődlegessé válása következtében az alapjogok egyre szélesebb köre, egyre nagyobb mélységben kerül korlátozásra az állam nevében fellépő szolgálatok tevékenysége által. A terrorizmus elleni küzdelem nemzetbiztonsági aspektusai mellett domináns a politikai mezőben megjelenő legitimáló funkciója is. Bizonyos politikai szereplők a terrorizmus elleni küzdelem élharcosának szerepében tetszelegve a terrorfenyegetettséget eltúlozva, felnagyítva ellenségképeket kreálva igyekeznek belpolitikai támogatottságukat megőrizni vagy növelni, ezt láthattuk például az Egyesült Államokban *ifjabb George W. Bush* adminisztrációja óta, de hasonló motívumok jelennek meg Európában a francia Nemzeti Front (Front National)²³ vagy a német Alternative für Deutschland (AfD.)

esetében is. A terrorizmussal szembeni másik, nemzetbiztonsági szempontból rendkívül káros politikai hozzáállás a terrorfenyegetettség elbagatellizálása, a potenciális veszélynek a szőnyeg alá történő söprése. Ezt a fajta politikailag korrekt kommunikációt a nyugat-európai terrorcselekmények ténye és a társadalomban bekövetkező változások egyre inkább meghaladottá teszik. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkáját még inkább megnehezítette, hogy a politikai térben a terrorizmus és a menekültkérdés vagy más elnevezéssel az illegális migráció körüli kommunikáció egymásba csúszott, ami ezt a két részben összefüggő problémakör józan kezelését lehetetlenné tette. A korábbi alkotmányos és törvényi keretek egyre kevésbé szolgálták a terrorizmus elleni hatékony fellépést, mivel a jogszabályi környezet nem tartott lépést a terrorizmus új megjelenési formáival. Az állambiztonsági szervek terrorizmus elleni fellépésének hatékonysága növelése érdekében új jogszabályi háttérre volt szükség, ebben a jogalkotási folyamatban az Egyesült Államok járt az élen. A terrorizmus elleni hatékony fellépés jogi eszközei elsődlegesen a felderítő, hírszerző munka megkönnyítésére és a terrorcselekmények megelőzésére fókuszálnak, ezek a fedett tevékenységek értelemszerűen az egyén privátszférájának megsértését jelentik. Az egyre rugalmasabb jogszabályi környezetnek köszönhetően a társadalmi kontroll meggyengül, az átláthatóság hiánya miatt magának az államnak kell szem előtt tartania az állampolgárai, a jogi személyek és külföldi állampolgárok alapjogainak a védelmét, még a saját tevékenységével szemben is. A jogszabályi keret felhatalmazása és a megfigyelés, titkos információgyűjtés terén rendelkezésre álló, szinte korlátlan lehetőségeket biztosító technológiai megoldások mellett az államnak önmérséklet kell tanúsítania, hogy milyen mélységben korlátozza vagy sérti az alkotmányban, nemzetközi szerződésekben megfogalmazott alapjogokat. Az állam nemzetbiztonsági szolgálatainak létezése nem lehet öncélú, ennek ellenkezőjére utaló tévképzet azonban egyre gyakrabban üti fel a fejét. A terrorizmus elleni küzdelem kapcsán nem szabad elfeledkezni arról, hogy a rendelkezésre álló eszközöknek a társadalmat kell szolgálniuk, végső céljuk a társadalmi rend és az egyén jogainak védelme nem pedig a szükséges mértéket meghaladó korlátozása. A szabadság korlátozásával kapcsolatos veszélyekre már *James Madison* is felhívta a figyelmet, gondolatai ma kimondottan időszerűek: „*Ha zsarnokság vagy elnyomás jön erre az országra, az külső ellenség elleni harc leple alatt fog bekövetkezni.*”²⁴

Az alapjogokat korlátozó, azokat feláldozó, a nemzetbiztonsági, hatalmi és politikai érdekeket előtérbe helyező globális trendek számos országban világosan kirajzolódtak az elmúlt időszakban. Az még kétséges, hogy Európa végül melyik utat választja, mivel a politikusok és jogtudósok is „*verre menő*” vitákat folytatnak arról, hogy a társadalmi rend és a társadalom védelme érdekében történő alapjogkorlátozás határai hol húzódnak. Az Európai Unió tagállamai és maga az uniós intézményrendszer is lépéskényszerben van. Vitán felül áll, hogy a terrorizmus európai terjedése és vele különféle szinten és mértékben összekapcsolt migráció problémája alkotmányjogi megoldásokat is követel. A kérdés kapcsán

²³ A 2018. évben bekövetkezett névváltozást követően a *Marine Le Pen* vezette párt új elnevezése Nemzeti Gyűlés (Rassemblement National) lett.

²⁴ <https://www.brainyquote.com/topics/tyranny> 2018. 11. 10.

megfogalmazódó diszkriminatív és erősen iszlámellenes él számos fület sért nemcsak az európai iszlám közösségekben, hanem az európai liberális és baloldal nagy részében is. Az ideológiai síkra terelt vita jótékonyan elfedi a valóságot, ami a különféle tagállami és uniós szintű politikai erők között folyik a hatalom megszerzése, illetve megtartása érdekében. Maguk az állambiztonsági szempontok és az alapjogok érvényesülése is egyre inkább ennek a politikai küzdelemnek lesz a túsza. Az Egyesült Államok társadalmának jelentős része a terrorizmus elleni harc során már döntött ebben a kérdésben és a jelenlegi helyzetet tekintve az „America first” jelszó mögé sorakozik fel. Nyugat-Európa társadalmi jelenleg a mély ideológiai alapú megosztottság állapotában vannak, sem a nemzeti és bevándorlásellenes sem a több Európát és a „multikultit” követelő bevándorlaspárti nézőpont mögött sincs egyértelmű többség. A két székértábor képviselői és megmondóemberei között dúló harc már így is súlyos sebeket ejtett annak a társadalomnak a szövetén, amit a szereplők annyira meg akarnak védeni. A globális folyamatoknak megfelelően a közbiztonság és a terrorizmus elleni küzdelem érdekeinek alárendelve változott Magyarországon is az alapjogok korlátozásához való hozzáállás. Magyarországon egyelőre nincs szükség drasztikus, az alapjogokat súlyosan korlátozó jogszabályváltoztatásokra, bár a terrorizmus elleni küzdelemre való hivatkozással jelentős Alaptörvény és jogszabályváltozások történtek, amelyek a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség és a honvédség rugalmas és hatékony reagálásának törvényi háttérét alapozták meg a jelenlegi alacsony szintű terrorfenyegetettség mellett. A terrorveszélyhelyzet fogalmának kialakítása, a Be. leplezett eszközök használata vonatkozó módosítása, valamint az egyes ágazati törvényekben szereplő, a titkos információgyűjtés szabályai mind a terrorizmus megelőzésének hatékony eszközei, ezek totális alkalmazása, a célhoz kötöttség és a szükségesség erodálódása, a titkos információgyűjtés eszközei engedélyezésének formálissá válása egy esetleg fokozottabb terrorfenyegetettség mellett az alapjogok érvényesülésére komoly veszélyt jelenthet. A globális trendek alapján egy kielezett belpolitikai helyzetben a nemzetbiztonsági érdekek és az egyén „fizikai épségének” védelme egyre inkább előtérbe kerül az egyén alapjogainak védelmével szemben.

Felhasznált irodalom:

- BÁRÁNDY Gergely – ENYEDI Krisztián (2018): *Leplezett eszközök és titkos információgyűjtés, avagy az új büntető-eljárési törvény margójára*. Büntetőjogi Szemle, 2018/1. ISSN 2063-8183
- COUNCIL OF EUROPE OFFICE IN BELGRADE (2013): *Deployment of special investigative means*. Belgrade.
<https://www.brainyquote.com/topics/tyranny> 2018.11.10.
https://nepszava.hu/1160882_elokeszito-eljaras-julius-tol-barkit-megfigyelhetnek-a-hatosagok
<http://www.pecshor.hu/periodika/XIX/nyeste.pdf>
<http://tibek.gov.hu/>
- SIMICSKÓ István: *A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével*. Hadtudomány, 2016./3-4. ISSN 1588-0605 (elektronikus kiadásváltozat)

Jogszabályok:

- Magyarország Alaptörvénye
 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről
 2016. évi LVII. törvény az egyes törvényeknek a terrorveszélyhelyzettel kapcsolatos módosításáról
 2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
 2017. évi XCIII. törvény a titkos információgyűjtés szabályainak az új büntetőeljárasi törvénnyel összefüggő, továbbá a bírósági végrehajtás során a sértettnek megítélt polgári jogi követelések kielégítési sorrendjére vonatkozó rendelkezések módosításáról
 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 65.