

ÜVEGES ESZTER ANNA

Magánszféra kontra közérdek

Az előkészítő eljárás alkotmányos aggályai

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 2018. július 1-jén lépett hatályba, felváltva a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt. A büntetőeljárás jogintézményeiben, alapvető szabályaiban lényeges változást, korszerűsítést hozó törvény fő célja az eljárás gyorsítása és hatékonyságának növelése. Az új szabályozás nagyobb hangsúlyt helyez az áldozatvédelemre, két szakaszra bontva a nyomozást, részletesen szabályozza az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatát.¹ Az egyik legjelentősebb változás a büntetőeljárás megindításához kapcsolódó, előkészítő eljárás szabályainak megjelenése a törvényben.² A törvény a gyanú megállapíthatóságát, illetve alaposságát tekintve különbséget tesz a gyanú megállapítását vagy kizárását célzó előkészítő eljárás, a megállapított gyanú alapján folyó felderítés és a felderítés során megalapozottá tett gyanú alapján végzett vizsgálat között.³

Tanulmányom középpontjában az előkészítő eljárás során alkalmazható leplezett eszközök és adatszerző tevékenység, valamint az általuk érintett, alaptörvényben biztosított alapvető jogok állnak. Mi biztosítja, hogy a bűncselekmény gyanújának megállapításához alkalmazott leplezett eszközök használata a jogszerűség medrében maradjon? Van-e jogállami alapja a titkos információgyűjtésnek azokban az esetekben, amikor a rendelkezésre álló információk még a bűncselekmény gyanújának megállapításához sem elegendők? Vagy egyszerűen a közérdek és a szabadság ütközéséből a közérdek jön ki győztesen?

A titkos információgyűjtés szükségképpen kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, ezért kiemelkedően fontos, hogy az alkalmazást lehetővé tevő eljárási rend kellő garanciát nyújtson az egyén jogainak védelmére. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedés lényegének, azok gyakorlása módjának.⁴

¹ Be. IV–V. fejezet

² Be. Kilencedik rész

Az előkészítő eljárás

Az előkészítő eljárás megindításához a bűncselekmény gyanújánál kevesebb – a meghatározott körbe eső valamely bűncselekmény gyanújának gyanúja – is elegendő.⁵ Ez így volt, amióta törvényes lehetőség van a titkos felderítés folytatására, és így lesz az új szabályok szerint is, viszont figyelemre méltó, hogy az új szabályozás a titkos információgyűjtés alkalmazhatóságának kiszélesítésével és parttalaná válásával járhat.⁶ Adódik ez egyebek között a „hivatalos tudomás”-ból mint az előkészítő eljárás megindításának lehetséges okából vagy a „szóba jöhet” kifejezésből, amelyet az érintett személyi körre használ a szabályozás.

A nyomozást megelőző új eljárási szakasz, az előkészítő eljárás célja – a Be. 340. § (1) bekezdése alapján – annak megállapítása, hogy bűncselekmény gyanúja fennáll-e. Az előkészítő eljárás egy „előzetes felderítési” lehetőség. Amennyiben az eljárás alapján elrendelik a nyomozást, úgy az előkészítő eljárás a büntetőeljárás részévé válik, valójában az előkészítő eljárással indul meg.

A gyanú fogalmát a Be. – hasonlóan a korábbi eljárásjogi kódexekhez – nem határozza meg, a szakirodalomban azonban számos meghatározás született. A meghatározások közül véleményem szerint kiemelkedő *Bócz Endre* megközelítése. Ennek alapján a bűncselekmény gyanúja a nyomozó hatóságnak az a feltételezése, hogy a tudomására jutott és általa megvizsgált tények bűncselekménnyel függenek össze, a tények közötti speciális, értékelt összefüggés, büntetőjogilag releváns kapcsolat áll fenn.⁷ Elméleti megközelítésben a gyanú a valószínűségi értékű kijelentések közé soroljuk, olyan érték, amely tehát nem bizonyosságot, hanem csak valószínűségi szintű állítást tartalmaz.⁸

A törvény meghatározza az *eljárás lefolytatására jogosultak* körét. A Be. 339. § (1) bekezdés alapján a büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel felruházott ügyészség és a nyomozó hatóság, a (2) bekezdés szerint pedig a rendőrségről szóló törvény alapján a hatáskörébe tartozó cselekmény miatt a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve,

³ Belovics Ervin – Tóth Mihály: Büntető eljárásjog. HVG-ORAC, Budapest, 2017, 246. o.

⁴ 2/2007. (I. 24.) AB határozat

⁵ Bócz Endre: Pragmatikus szemléletváltás. <http://ujbtk.hu/bocz-endre-pragmatikus-szemleletvaltas/>

⁶ Bárándy Gergely – Enyedi Krisztián: Lelpezett eszközök és titkos információgyűjtés, avagy az új büntetőeljárási kódex margójára. Büntetőjogi Szemle, 2018/1., 103. o.

⁷ Bócz Endre: Az alapos gyanú a büntető eljárásban. Jogtudományi Közlöny, 1962/11., 578. o.

⁸ Király Tibor: Büntetőeljárási jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 478. o.

valamint a rendőrség terrorizmust elhárító szerve is folytathat előkészítő eljárást.

Mindemellett a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) alapján a rendőrség továbbra is folytathat titkos információgyűjtést a bűncselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása céljából.⁹

Az előkészítő eljárás *alapja* a Be. 340. § (3) bekezdése szerint a hivatalos tudomás, feljelentés elutasítását követően a feljelentésben foglaltak vagy az ágazati törvények alapján végzett titkos információgyűjtést folytató szerv kezdeményezésében foglaltak.

Az első nevesített ok a szerv hivatalos tudomására jutott információk. Ez a „tudomás” többféle módon, több forrásból is származhat. Ilyen – a bűncselekményre vagy annak gyanújára utaló – adatokat, tényeket, fedezhet fel a rendőrség, a vám- és pénzügyőrség, a határőrség által végzett rendészeti jellegű tevékenysége során.¹⁰ Elrendelhető az előkészítő eljárás a feljelentés elutasítását követően a feljelentésben foglalt információk alapján is és végül, a harmadik lehetséges ok lehet a kezdeményezés, amely titkos információgyűjtést követően tehető. Ilyen kezdeményezésre jogosult az ügyészség, a rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat.

Időtartamát tekintve maga az eljárás fő szabály szerint a Be. 344. § (1) bekezdésében foglaltak alapján legfeljebb hat hónapig tarthat. Azokban az esetekben azonban, amikor bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazására is sor kerülhet, ez a határidő kilenc hónapra hosszabbodik.¹¹ Nem tartalmaz rendelkezést azonban a törvény kifejezetten az előkészítő eljárás meghosszabbításának vagy ismételt elrendelésének lehetőségére. Így kérdéses, hogy van-e akadálya annak, hogy a hat hónap letelte után ismételten előkészítő eljárás lefolytatását kezdeményezze a feljogosított szerv, újra hat hónapra. A törvény ez elé – azon kívül, hogy bizonyos leplezett eszközök alkalmazásához előír egy maximális határidőt – nem állít akadályt.

Az előkészítő eljárás két módon végződhet. Az első, amikor az előkészítő eljárás „sikeresnek” mondható, tehát megállapítható a bűncselekmény gyanúja. Ebben az esetben kötelező elrendelni a nyomozást.¹² A másik eset, amikor az előkészítő eljárás megszüntetésére kerül sor az ügyészség vagy az

⁹ Rtv. 63. § (4) bekezdés és 64. § a) pont

¹⁰ Király Tibor: i. m. 482. o.

¹¹ Be. 234. §

¹² Be. 344. § (5) bekezdés

előkészítő eljárást folytató szerv részéről. A Be. 344. § (1) bekezdésének meghatározásában az előkészítő eljárás megszüntetésére kerül sor, ha a beszerzett adatok alapján bűncselekmény gyanúja nem áll fenn, az előkészítő eljárás folytatásától nem várható eredmény vagy az előkészítő eljárás határideje lejárt.

Az előkészítő eljárás során alkalmazható leplezett eszközök

A titkos információgyűjtés általános célja, hogy a társadalom és az állampolgárok személyi és vagyoni érdekeinek védelme érdekében a titkos eszközök, erők és módszerek törvényes alkalmazásával segítse a bűnüldözési feladatok megoldását.¹³

Az új büntetőeljárási kódex a titkos információgyűjtés helyett egységesen új elnevezéssel operál, a titkosszolgálati eszközök és módszerek „leplezett eszközök” néven nyertek rögzítést. Az ágazati törvényekben továbbra is megmarad a titkos információgyűjtés elnevezés, amely ezen eszközök büntetőeljáráson kívüli használatát jelöli.

Ahogy az a Be. 214. § (1) bekezdése is kimondja, a leplezett eszközök alkalmazása olyan, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a büntetőeljárásban végzett különleges tevékenység, amelyet az erre feljogosított szervek az érintett tudta nélkül végeznek. Leplezett eszköz minden olyan eszköz, módszer és erő, amelyet bűnüldözési célból a büntetőeljárási törvény keretei között, az érintettek tudta nélkül, az alapvető jogok korlátozásával az erre felhatalmazott hatóságok végeznek.

A leplezett eszközök alkalmazásának legnagyobb kérdése, hogy mennyiben korlátozhatók az általuk érintett alapvető jogok és milyen értéket tulajdonítunk ezeknek a jogoknak. A titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazása rendkívül súlyos beavatkozást jelent a magánszférába, ezért egy alkotmányos jogállamban alapvető követelmény, hogy a megfelelő garanciák biztosításával az alkalmazás feltételeit és kereteit törvény állapítsa meg.¹⁴

Az előkészítő eljárás során alkalmazható eszközök első csoportját a bírói és ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszközök alkotják. Ezeknek a

¹³ Erdős István: A titkos információgyűjtés magyar szabályozása, és az általa nyert információ felhasználása a büntetőeljárás során. Miskolc, 2000, 13. o.

¹⁴ Bárándy Gergely – Enyedi Krisztián: i. m. 97. o.

korábban csak a rendőrségi törvényben szereplő eszközöknek és módszereknek a szabályrendszerét a kriminalisztika dolgozta ki, míg az eljárási törvény ezen eszközöknek nem definitív, inkább csak számbavételszerű meghatározását, tehát felsorolását adja.¹⁵ Ennek indoka, hogy a jelenleg hatályos Rtv. is tartalmazza ezeket az eszközöket. A leplezett eszközök e csoportjába tartozik például a titkosan együttműködő személy, az információgyűjtés, ellenőrzés és a rejtett figyelés.¹⁶

Külön fejezetben szabályozza a Be. az ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközöket. Az előkészítő eljárásban is alkalmazható ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök közé tartozik a fizetési műveletek megfigyelése, az álvásárlás meghatározott formája és a fedett nyomozó.¹⁷

S végül a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök, amelyek a legmélyebben avatkoznak be az emberi szabadságba, ezért e beavatkozás kellő körültekintést igényel, s ezzel együtt garanciális elemként olyan engedélyezőt kíván meg, aki nincs alá-fölé rendeltségi viszonyban az engedélyezett tevékenységet végzőkkel, a kérelem elbírálása során megfelel a pártatlan eljárás feltételeinek, s ezzel együtt tevékenysége garantálja az alapvető állampolgári jogok védelmét.¹⁸

A Be. 343. § (1) bekezdés a) és b) pontja kimondja, hogy bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket azzal a személlyel szemben lehet alkalmazni, aki a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhet, illetve akiről megalapozottan feltehető, hogy a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személlyel közvetlenül vagy közvetve kapcsolatot tart.

Míg az egyik szemszögből ezzel a rendelkezéssel a törvény egyfajta korlátozást fogalmaz meg a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök használatához, amely mindenképpen indokolt, hiszen az előbbieken is leírtak alapján ezek az eszközök korlátozzák legsúlyosabban az alaptörvényben biztosított alapvető jogokat. Viszont, ha megvizsgáljuk egy másik nézőpontból: mégis mekkora személyi kört fed le a „bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető” és „a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személlyel közvetlenül vagy közvetve kapcsolatot tartó”¹⁹ személyek köre?

¹⁵ Belovics Ervin – Tóth Mihály: i. m. 182. o.

¹⁶ Be. 341. § a)–b) pont

¹⁷ Be. 341. § c)–e) pont

¹⁸ Balla Lajos: Adalékok a titkos információgyűjtés, valamint a titkos adatszerezés kriminalisztikai és eljárási problémáihoz.

https://debreceniitotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/titikosadatgyujtes.pdf

¹⁹ Be. 341. § (1) bekezdés

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásával járó súlyos alapjog-korlátozás miatt a törvény büntetési tételkeretre hivatkozással vagy konkrét bűncselekmények megnevezésével rögzíti a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának eseteit.

Fő szabályként az ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetén van helye, de alkalmazhatók a három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, szándékosan elkövetett, törvényben felsorolt bűncselekmények esetén.²⁰ A felsorolt bűncselekményekből kitűnik, hogy a szervezett bűnözés elleni hatékony fellépést célozza a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök használata, például az üzletszerűen vagy bűnszövetségben elkövetett bűncselekmény esetén. A törvény szintén bevonja az igazságszolgáltatás elleni bűncselekményeket (kivéve a zártörés) és a korrupciós bűncselekményeket (kivéve a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása) az alkalmazhatóság körébe, de a felsorolásban található szexuális, prostitúciós és környezet elleni bűncselekmények is.²¹

A Be. beépít – egyfajta korlátozásként – egy maximális időtartamot, ameddig a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazható egy érintett személlyel szemben. Ennek megfelelően legfeljebb kilencven napra engedélyezhető leplezett eszközök használata, ez alkalmanként legfeljebb kilencven nappal meghosszabbítható, de az érintett személlyel szemben összesen háromszázhatvan napig tarthat.²²

A törvény öt bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt nevesít, s valamennyi ilyen eszköz alkalmazható az előkészítő eljárás során. Így sor kerülhet az érintett tudta nélkül az információs rendszer titkos megfigyelésére, a titkos kutatásra, hely titkos megfigyelésére, küldemény titkos megismerésére és lehallgatásra is.²³

Adatszerző tevékenység az előkészítő eljárás során

Az előkészítő eljárás során a leplezett eszközök alkalmazása mellett, az eljárást lefolytató szervnek lehetősége van adatszerző tevékenységet folytatni.

A Be. 342. § (1) bekezdése jogosítja fel az előkészítő eljárást lefolytató szervet a titkos adatszerző tevékenység foganatosítására. Amennyiben az

20 Be. 234. § (1) bekezdés

21 Be. 234. § (2) bekezdés

22 Be. 239. § (1)–(2) bekezdés

23 Be. 231. §

adatszerző tevékenységre az előkészítő eljárás keretében kerül sor, ez azt jelenti, hogy az előkészítő eljárást lefolytató szerv bármely szervtől, jogi személytől vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől adatszolgáltatást kérhet.²⁴

Rendkívül széles az e tevékenység keretében lekérhető adatok köre. Ezt igazolja a huszonhat pontos felsorolás a Be.-ben, amely tartalmazza azokat a szervezetet, szervezeteket, amelyekről az előkészítő eljárás keretében adatszolgáltatás kérhető. Idetartozik például az adóhatóság, a vámhatóság, az elektronikus hírközlési szolgáltató, a banktitoknak, fizetési titoknak, értékpapírtitoknak, pénztártitoknak vagy biztosítási titoknak minősülő adatot kezelő szerv. Adat kérhető továbbá az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi CLVII. törvényben meghatározott egészségügyi és személyes adatot kezelő szervezettől, de akár különböző, az élet számos területét felölelő, a Be.-ben meghatározott nyilvántartásokból is.²⁵

Adatszerző tevékenységet az előbbiekben ismertetett, az előkészítő eljárás lefolytatására jogosult szervek végezhetnek. Fontos kiemelni azonban, hogy a foganatosításhoz nincs szükség bírói engedélyre. Annyiban tartalmaz korlátozást a Be., hogy bizonyos szervektől való adatkéréshez a nyomozó hatóságnak, a rendőrség belső bünmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szervének, valamint a rendőrség terrorizmust elhárító szervének ügyészi engedélyre van szüksége.²⁶ Kérdés, hogy ez elegendő garanciát jelent-e az alapvető jogok ilyen mértékű korlátozásához, mint ami az adatszerzés során megtörténik.

Az előkészítő eljárás lefolytatása által érintett alapvető jogok és korlátozások

A magánélet kérdésköre lényegében egyidős a társadalmak létrejöttével.²⁷ Ahogyan az már az előbbiekből, illetve magából a leplezett eszközök törvényi fogalmából is kitűnik, a büntető igazságszolgáltatás ezen eszközeinek alkalmazása az alaptörvényben biztosított alapvető jogok korlátozásával jár.

²⁴ Be. 261. § (1) bekezdés

²⁵ Be. 342. § (3) bekezdés

²⁶ Be. 262. § (1) bekezdés

²⁷ Sziklay Júlia: Az információs jogok gyökerei – a köz- és magánszféra kategóriái alapján. *De iurisprudentia et iure publico*, 2010/1., 126. o.

Az új büntetőeljárás törvénynek meg kell felelnie Magyarország nemzetközi jogi és az európai uniós tagságból fakadó kötelezettségeinek. Ennek keretében biztosítani kell a jelentőségüknél fogva kiemelkedő nemzetközi jogi dokumentumokban és egyezményekben lefektetett jogokat, emellett figyelembe kell venni az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát is.²⁸ Ezek a szabályozások meghatározzák egy-egy alapvető jog fogalmát, elvi élel mondják ki a megsértésük tilalmát, valamint esetenként meghatározzák az alapvető jog korlátozásának követelményeit.

Ezek közé a jogok közé sorolható a magánszféra sérthetlenségéhez fűződő alapvető jog is. Az alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése kimondja, mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolat-tartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A (2) bekezdés szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az alaptörvény rendelkezései mellett fontos az Alkotmánybíróság gyakorlatának vizsgálata is. A gyakorlatból levezetve a magánszférához való jog és a magánélet szabadságához való jog az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely minden ember veleszületett méltóságából ered.²⁹ A magánélethez való jogot tehát az emberi méltósághoz való jogból származó, általános személyiségi jogként definiálta – egy olyan jogként, amelyet az Alkotmánybíróság és a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.³⁰ Viszont míg az emberi méltóság nem korlátozható, addig az abból levezetett jogok – így a magánszférához való jog is – korlátozhatók.

Az alkotmányos államokban fennáll a közhatalomnak, a törvényhozásnak az a lehetősége, hogy a közérdek, a közösség rendje, a társadalmi béke érdekében behatoljon a szabadság birodalmába, így bizonyos feltételek mellett bizonyos jogokat korlátozhatson.³¹ Amikor erre a titkos információgyűjtés keretében kerül sor, a szabályozásnak figyelemmel kell lennie az alkotmányra, a nemzetközi szerződésekre, a személyiségi jogokra, a büntető anyagi és eljárásjogi szabályokra, az általános jogi tradíciókra, továbbá a nemzetbiztonság és a bűnüldözés érdekeire.³²

²⁸ Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei. A kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésén elfogadott előterjesztés.

²⁹ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat

³⁰ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

³¹ Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozás és a közérdek. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2007, 403. o.

³² Nyíri Sándor: Gondolatok a titkos információgyűjtésről. *Rendészeti Szemle*, 1993/8., 11. o.

Nemzetközi szinten az Emberi jogok európai egyezményének (a továbbiakban: egyezmény) 8. cikk 2. bekezdése rendelkezik a magánszférához való jog korlátozásáról. Kimondja, hogy a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog gyakorlásába a hatóság csak törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme vagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

A leplezett eszközök igénybevételére azonban csak kivételesen kerülhet sor. Okkal hangsúlyozza az Emberi Jogok Európai Bírósága egyik ítéletében, hogy „*az állampolgárok titkos megfigyelésének jogosultsága a rendőrállamok jellemzője, ezért az csak annyiban fogadható el, amennyiben a demokratikus intézmények működésének biztosítása érdekében elengedhetetlenül szükséges*”³³.

A korlátozás formai követelménye

Az egyezmény említett cikkéből kitűnik, hogy a korlátozás szabályainak törvényi szinten megfogalmazottnak kell lennie, ez jelenti a formai követelményt.

Ennek megfelelően a Be. a 214. § (5) bekezdésében kimondja, hogy leplezett eszköz akkor alkalmazható, ha megalapozottan feltehető, hogy a megszerzeni kívánt információ, illetve bizonyíték a büntetőeljárás céljának eléréséhez elengedhetetlenül szükséges, és más módon nem szerezhető meg. Emellett annak alkalmazása nem jár az azzal érintett vagy más személy alapvető jogának az elérendő bűnüldözési célhoz képest aránytalan korlátozásával, valamint megkívánja a Be., hogy az eszköz alkalmazásával a bűncselekménnyel összefüggő információ, illetve bizonyíték megszerzése valószínűsíthető legyen. Ezek konjunktív kapcsolatban állnak egymással, tehát ahhoz, hogy a leplezett eszköz alkalmazása jogszerű legyen, valamennyi feltételnek teljesülnie kell.

Ahogy azt a bíróság a *Szabó és Vissy kontra Magyarország*-ügyben is kimondta, a 8. cikk 2. bekezdésében a „törvényben meghatározott” kifejezés nem csak azt követeli meg, hogy a kifogásolt intézkedés legyen valamilyen alapja a nemzeti jogban. Ezen kívül utal a kérdéses jogszabály minőségére is megkövetelve, hogy legyen összeegyeztethető a jogállamisággal és le-

³³ Belovics Ervin – Tóth Mihály: i. m. 181. o.

gyen hozzáférhető az érintett személy számára, aki egyben előre láthatja, milyen következményekkel jár rá nézve.³⁴

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés törvényi szinthez kötött szabályozásának fő célja, hogy a magánszféra minden szegmensébe erőteljes beavatkozást lehetővé tevő, és a bűncselekmény elkövetőjén kívül másokat is – adott esetben – nagy számban érintő eszközök és módszerek alkalmazása ne függjön az alkalmazók és az alkalmazást engedélyezők ellenőrizhetetlen diszkrecionális döntésétől.³⁵

A legitim cél: közérdek vagy (köz)érdek?

Tartalmilag az egyezmény megköveteli a korlátozás legitim célját. A meghatározott célból történő alkalmazás azt jelenti, hogy a titkos eszközök alkalmazására csak a 8. cikk 2. bekezdésében felsorolt okokból (a nemzetbiztonság, a közbiztonság, az ország gazdasági jóléte, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség, illetve az erkölcsök védelme, továbbá mások jogainak védelme érdekében) kerülhet sor. Alapfeltétel, hogy az állami beavatkozásra nyomós közérdekből kerüljön sor, s annak az elhárítani kívánt veszéllyel és az okozott joghátránnyal arányban állónak kell lennie.³⁶

Hazánkban az Alkotmánybíróság gyakorlatából ki lehet olvasni a nyomós közérdeket mint célt, amely indokolttá teszi a korlátozást.³⁷ Azonban a közérdek tartalmát sem nemzetközi szintű szabályok, sem a hazai jogszabályok nem rögzítik.

Valakinek azonban mégiscsak ki kell mondania, hogy mit akar a nép, s aki ezt kimondhatja, az mondja meg azt is, hogy mi a közérdek.³⁸ Nyilvánvaló a közérdek megjelenése a szervezett bűnözéssel vagy a korrupciós bűnözéssel kapcsolatos bűncselekmények elleni fellépésnél. Azonban konkrét bűncselekményi körhöz csak a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök kapcsolódnak. Az ügyészi engedélyhez kötött, illetve ügyészi és bírói engedélyhez nem kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságának nem feltétele a súlyosabb bűncselekmény esetleges gyanújának megállapítása. A másik probléma a szervezett bűnözés elleni hatékony fellépésre mint célra hivatkozással,

³⁴ Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy.

http://ekint.org/lib/documents/1480415991-Szabo_es_Vissy_itelet.pdf

³⁵ 2/2007. (I. 24.) AB határozat

³⁶ Uo.

³⁷ 56/1994. (XI. 10.) AB határozat

³⁸ Lapsánszky András – Smuk Péter – Szigeti Péter: KÖZÉRDEK. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017, 61. o.

hogy a nyomozó hatóság bármilyen eljárással kapcsolatban kijelentheti, hogy véleménye szerint ez szervezett bűnözéssel kapcsolatos.³⁹

Az említett kérdéses pontokon túl azonban mégis a közérdek és a közjó érvényesítésével kapcsolatban az alapvető jogok korlátozása esetén az egyik legnagyobb probléma, hogy az állam, a törvényhozás vagy adott esetben a (pártatlan) közigazgatás „hivatalból” képesnek és alkalmasnak tekinti magát a közérdek objektív meghatározására és érvényesítésére.⁴⁰

Ez az objektivitás kiemelkedő figyelmet kap az előkészítő eljárás kapcsán, hiszen olyan személyek alapvető jogainak korlátozására kerülhet sor, akikkel szemben bűncselekmény gyanúja sem áll fenn, csupán az előkészítő eljárás eredményétől várják a hatóságok azt, hogy az egyszerű gyanú megállapítható lesz. Az alapjogokat korlátozó operatív nyomozati eljárások első-sorban a legveszélyesebb bűnözési formák elleni küzdelmet szolgálják, de megfelelő ellenőrző mechanizmusok és biztosítékok híján kihasználhatók politikai célokra is.⁴¹

Garanciális szabályok

A garanciális szabályok további biztosítékokat építenek a szabályozásba, segítve ezzel jogállamiság követelményének való megfelelést. Ezek közül a szabályok közül a felügyeletet és ellenőrzést, a jegyzőkönyvet, valamint a Btk. rendelkezéseit kívánom ismertetni.

Az előkészítő eljárásra vonatkozó felügyeleti szabályok következtében az ügyész jobban bevonódik a leplezett eszközök alkalmazásának folyamatába. A Be 344. § (4) bekezdése kimondja, hogy a nyomozó hatóság, a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerve, valamint a rendőrség terrorizmust elhárító szerve az előkészítő eljárás során beszerzett adatokról kéthavonta tájékoztatja az ügyészséget, illetve az ügyészség kérésére az előkészítő eljárás során keletkezett ügyiratokat bemutatja.

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságának elrendelése esetén az engedélyező bíró a leplezett eszköz alkalmazását ellenőrizheti. A Be. 242. § (1) bekezdése alapján felhívására a rendelkezésre álló adatokat az alkalmazó köteles nyolc napon belül bemutatni.

³⁹ Bárándy Gergely – Enyedi Krisztián: i. m. 104. o.

⁴⁰ Kiss Barnabás: i. m. 403. o.

⁴¹ Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hazai szabályozásának útvesztőjében. Jogi Tanulmányok, 2010/1., 321. o.

Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában azonban ez az ellenőrzés az adatvédelmi szempontokat és a magánszféra védelmét csak közvetve támogatja, és a hatékonysága is korlátozott, hiszen az ellenőrzés a bíró számára nem kötelezettség, hanem lehetőség.⁴² A törvény nem ad választ arra a kérdésre, hogy ha a bírói döntésre van bízva, kíván-e élni az ellenőrzés lehetőségével, mi biztosítja, hogy egyáltalán valaha sor kerül az ellenőrzésre.

A leplezett eszközök végrehajtását szabályozó rész körében a Be. 243. §-a foglalkozik a jegyzőkönyvvel. Ennek megfelelően kötelező jegyzőkönyvet vagy feljegyzést készíteni a leplezett eszköz alkalmazásáról. Fontos szerepet tölt be a jegyzőkönyv, hiszen ez alapján ellenőrizhetővé válik, hogy az eljáró szerv az eljárás során betartotta-e a törvény előírásait. Természetesen erről csak akkor beszélhetünk, ha ténylegesen és valósághűen megvalósul a lefolytatott eljárás, az alkalmazott eszközök rögzítése. Szkeptikusan nézve könnyen kiüresíthető a jegyzőkönyv mint a törvényesség megtartásának igazolására szolgáló eszköz célja.

Harmadsorban egyfajta garanciának tekinthető, hogy a Btk. a bűncselekmények körébe vonja a jogosulatlan titkos információgyűjtés vagy leplezett eszköz jogosulatlan alkalmazását.⁴³

Leplezett eszközök és jogállami standardok, de lege ferenda javaslatok

Végül az előbbieken ismertetett szabályok alapkövénnek, a jogállamiság követelményének vizsgálatával kívánok foglalkozni.

A joguralom, avagy jogállamiság a mai alkotmányos demokráciák gerince az Európai Bizottság olvasatában, és mára az uniós jogrend alapelvévé is vált.⁴⁴

„*Magyarország független, demokratikus jogállam*”, áll az alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében. Ez az egyetlen, rövid mondat, a jogállamiság elvének explicit, alkotmányos szintű deklarációja lehetőséget biztosít a jogalkalmazás során az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságoknak, hogy az adott ügyben közvetlenül a jogállamiság elvére hivatkozzanak, amelyet segít-

⁴² 2/2007. (I. 24.) AB határozat

⁴³ Btk. 307. §

⁴⁴ Chronowski Nóra: Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről. Pro publica bono, 2016/4., 37. o.

ségül hívhatnak azokban az esetekben, amikor adott ügyben más alkotmányos alapjog sérelmére nem tudnak hivatkozni.⁴⁵

A jogállam fogalmát az alaptörvény rendelkezési nem részletezik, így az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata ennek értelmezése.

Nélkülözhetetlen eleme a fogalomnak a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára.⁴⁶

A jogbiztonság szempontjából kap kiemelt figyelmet a közérdek mint a korlátozás hivatkozási alapja. Az Alkotmánybíróság ugyanis kimondta, hogy a bizonytalan és értelmezést igénylő társadalmi értékek – úgymint a közérdek, köznyugalom, közbiztonság – könnyen teret adnak az önkényes jogértelmezésnek és alkalmazásnak.⁴⁷

A jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon keresztül valósul meg az anyagi igazságosság, az alaptörvény e követelmény érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot.⁴⁸ A büntetőeljárás vonatkozásában az anyagi igazságosság egyfajta követelmény arra, hogy a bíróság állapítsa meg, mi történt valójában, tehát az igazságot.⁴⁹

Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét pedig a jogerő intézménye hozza összhangba.⁵⁰

A jogállamiság tiszteletben tartása eredendően kapcsolatban áll a demokrácia és az alapjogok tiszteletével: demokrácia és alapjogvédelem nem lehetséges a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül.⁵¹ Ebből következik, hogy a jogállam léte nem merül ki abban, hogy létrehoz és fenntart valamilyen jogrendet, hanem e jogrendbe be kell építenie bizonyos alapvető értékeket, fundamentumokat, alapelveket is.⁵² Ilyen alapvető értéknek minősül az alapjogok katalógusa, az állam és a polgárok viszonya.

45 Szaniszló Krisztián: Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés. Jura, 2017/2., 421. o.

46 9/1992. (I. 30.) AB határozat

47 18/2000. (VI. 6.) AB határozat

48 9/1992. (I. 30.) AB határozat

49 Szendrői Anna: Az igazság felfogásai a büntető eljárásjogi rendszerekben. Büntetőjogi Szemle, 2014/1., 37. o.

50 9/1992. (I. 30.) AB határozat

51 Chronowski Nóra: i. m. 39. o.

52 Kondorosí Ferenc: Jogállamiság – jogegyenlőség – jogbiztonság. Börtönügyi Szemle, 2006/2., 3. o.

Az alkotmányjog elsősorban az emberi és állampolgári alapjogok szabályozása kapcsán teremt kapcsolódási pontokat a büntetőeljárás-joggal. Az úgynevezett klasszikus szabadságjogok közvetett hatású garanciáknak tekinthetők, hiszen alapjában véve az egész államhatalommal szemben állítanak fel követelményeket, azonban észre kell venni és fontos hangsúlyozni, hogy a klasszikus szabadságjogok érvényesülése éppen az igazságszolgáltatás által biztosított, tehát az állami közhatalom védi az egyén szabadságjogait.⁵³

Felmerül a kérdés, mennyiben érvényesül ez a védelem egy olyan jogintézményben, mint az előkészítő eljárás. Ahogyan az előbbiekből kitűnik, az alapjog-korlátozás történhet legitím módon, ha az megfelel az elvárt követelményeknek. S ha megfelel, akkor megállapíthatjuk, hogy az megfelel a jogállamiság követelményének is.

A közbiztonság, a bűncselekmények megelőzése, illetve az azok ellen való hatékony fellépés megkérdőjelezhetetlenül fontos értékeket képvisel az államban. Ez a megkérdőjelezhetetlenség azonban álláspontom szerint nem jelent és nem jelenthet korlátatlanságot. Meg kell húzni a határvonalat a közérdek érvényesítése során, mégpedig ott, ahol még nem jár az állampolgárok alapvető jogainak mértéktelen sérelmével. Az előkészítő eljárás jogintézményének megjelenésével kiemelkedően igaznak bizonyulnak *Finszter Géza* szavai, miszerint „*a szabadság rovására mindinkább a biztonság kap primátust*”⁵⁴.

Mindezek alapján az általam felvetett problémák és lehetséges megoldási javaslatok a következők. Bemutattam az előkészítő eljárás lefolytatásának menetét és részletes szabályait, sorra vettem a lefolytatásra jogosultak körét. Mivel az előkészítő eljárás ismételt elrendeléséről nem szól a törvény, indokoltnak tartom bizonyos korlát beiktatását. Ezáltal kiküszöbölhető lenne az az esetleges probléma, hogy az eljárást fogantató szerv újra és újra elrendelhesse az előkészítő eljárást, szinte „végtelenné téve” ezzel a leplezett eszközök alkalmazását – kivéve természetesen a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket, amelyek körében a törvény meghatározza a háromszázhatvan napos időkeretet.

Ismertettem az eljárás során alkalmazható leplezett eszközöket, alkalmazásuk módjait, valamint az adatszerező tevékenységet is. Nem szabad figyelmen kívül hagyni a tény, hogy az adatszerező tevékenység keretében adat szolgáltatásra kötelezhető szervek, szervezetek köre milyen széles. Azért

53 Székely György: Büntetőeljárás alapelvek mint a jogállamiság garanciái.

<https://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2009/CD%20melléklet/szekely.pdf>

54 Finszter Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. *Fundamentum*, 1997/2., 109. o.

fontos felhívni a figyelmet erre, mert az adatszerző tevékenység során még azok a – nem túl széles körű – korlátozások sem érvényesülnek, mint a leplezett eszközök esetében. Hiszen míg a leplezett eszközök bevetettségét bizonyos személyekre tekintettel kizárja a Be., addig az adatszerző tevékenység vonatkozásában nincs ilyen személyi szűkítés. Így egészségügyi adataink, banktitkaink vagy akár az elektronikus hírközlési szolgáltatónál rendelkezésre álló adataink az ügyészség vagy az ügyészség engedélye alapján a nyomozó hatóság, rendőrség által lekérhetőek.⁵⁵

A másik probléma az adatszerző tevékenységgel, hogy míg a leplezett eszközök körében a súlyos alapjog-korlátozással járó eszközök alkalmazása bírói engedélytől függ, az adatszerző tevékenység elrendelése nincs bírói engedélyhez kötve. Az előkészítő eljárást lefolytató szerv számára az ügyészség adja meg az engedélyt az adatszolgáltatás kéréséhez, azonban az adatszerző tevékenységgel érintett széles kört tekintve, véleményem szerint indokolt lenne azt bírói engedélyhez kötni.

A magánszférához való jog korlátozására vonatkozó elvárások kapcsán megállapítható, hogy az alapjog-korlátozásra törvényben került sor, tehát a formai követelménynek megfelel. A korlátozás célját tekintve azon az állásponton vagyok, hogy a közérdek hangsúlyozása akkor lenne értelmezhető legitím célként, ha sor kerülne a közérdek fogalmának pontos meghatározására. Ezáltal kiküszöbölhető lenne ennek érték nélküli, visszaélészerű felhívása.

De meghatározható-e a közérdek? Hiszen azok közé a bizonytalan fogalmak közé tartozik, mint köznyugalom, közrend vagy terrorizmus. Nincs pontos meghatározás arra, hogy mi a tartalmuk ezeknek a fogalmaknak, értékeknek. A bizonytalanság azonban, ahogyan azt az említett alkotmánybírói határozat is megfogalmazza, egyben lehetőség a közérdek mint cél önkényes felhasználására. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos cél – a bűnmegelőzés – megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere, és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében.⁵⁶

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása körében, tekintettel arra, hogy a leplezett eszközök által okozott alapjog-korlátozások között a legsúlyosabbról van szó, véleményem szerint indokolt lenne kötelező

⁵⁵ Be. 342. § (3) bekezdés
⁵⁶ 47/2003. (X. 27.) AB határozat

bírói ellenőrzés törvényi szintű rögzítése. Ezáltal az elrendelő bíró nem lehetőségként, hanem kötelezettségként követné a leplezett eszköz használatának folyamatát.

Végül pedig a szabályozás legproblematicusabb pontja: az előkészítő eljárás alá vonható személyek köre. A személyi kör konkretizálása alkalmas határvonalként szolgálhatna arra, hogy meddig terjedhet a közérdek érvényesítése érdekében végzett bűnmegelőző tevékenység. Azonban az érintett személyi kör a hatályos törvényben meghatározhatatlan. Felmerül a kérdés: valóban bárki ellen elrendelhető az előkészítő eljárás?

A törvény „korlátozásai” véleményem szerint nem elegendően szűkítik a kérdéses kört. Hiszen miként lehetne megfogalmazni, konkretizálni a „*bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személyt*”⁵⁷? A jogalkotó a büntetőeljárás-jog bevett és pontosan meghatározott fogalmai – gyanúsított, terhelt, vádlott stb. – közé egy megfoghatatlan kifejezést illesztett be. A jelen szabályozás szerint a leplezett eszközt fogatosító szerv megítélésére van bízva, hogy „hivatalos tudomása alapján” ki ellen tartja indokoltnak az előkészítő eljárás megindítását.

S így az előkészítő eljárás megindítható *de lege lata* a gyanú gyanúja alapján, az ellen „*aki bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhet*” – de mégis ki az, aki nem jöhet szóba?

57 Be. 343. § (1) bekezdés a) pont