

**EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**



**BÜNTETŐELJÁRÁS GYANÚ NÉLKÜL
-
AZ ELŐKÉSZÍTŐ ELJÁRÁS ALKOTMÁNYOS AGGÁLYAI
DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI**

DR. ÜVEGES ESZTER ANNA

**TÉMAVEZETŐ:
DR. HOLÉ KATALIN VALÉRIA
EGYETEMI DOCENS**

**BUDAPEST
2025**

I. A KUTATÁS CÉLKITÜZÉSEI ÉS A KUTATÁSI KÉRDÉSEK

A titkos felderítési tevékenység voltaképpen egyidős az emberiséggel. A bűnözés természetéből adódóan titokban zajló tevékenység, az ellene való harcban is természetes a hasonlóan titkos módszerek felhasználása.¹ A titkos felderítésre vonatkozó szabályrendszer kialakításához azonban hosszú út vezetett, melynek kezdetén titkos, kizárólag a döntéshozók és alkalmazók számára ismert szabályok, utasítások léteztek. A normák fokozatosan finomodtak, váltak nyíltabbá, majd a jogállami elveknek megfelelően teljesen nyílttá és részletessé.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) csaknem hét évet tud maga mögött, a hatékonyság és gyorsaság biztosításának jegyében a jogalkotó a büntetőeljárás számos új jogintézményét „keltette életre”. Ilyen novumnak minősül az előkészítő eljárás néven elnevezett jogintézmény is, amely a büntetőeljárás nyomozási szakaszát megelőző lehetőségi preszakaszként a büñfelderítés, illetve bűnmegelőzés hatékonyságának, gyorsaságának előmozdítását szolgálja a törvény adta garanciális keretek között.

A Be. 340. § (1) bekezdése alapján az előkészítő eljárás célja annak megállapítása, hogy bűncselekmény gyanúja fennáll-e. A jogalkotó szakított tehát azzal a több évezredes büntetőeljárás hagyománnyal, hogy büntetőeljárás a bűncselekményi – legalább – egyszerű gyanú alapján folytatható. Az előkészítő eljárás jogintézményének megteremtésével egyidejűleg a jogalkotó átstrukturálta a titkos felderítési tevékenység normarendszerét is, rögzítve a leplezett eszközök fogalmát.

A kutatás legfontosabb célkitűzése az előkészítő eljárás jogállami garanciáknak való megfeleltethetőségének, illetve a magánszférához való jog korlátozhatóságára vonatkozó feltételrendszer teljesülésének átfogó vizsgálata volt. A célkitűzéssel összefüggő legfontosabb hipotézisem az volt, hogy az előkészítő eljárás jelen formájában nem egyeztethető össze a demokratikus jogállamban megkövetelt elvekkel, a bűncselekményi gyanú nélküli eljárásban a jogalkotó meghatározhatatlanul tág fogalmakkal teszi lehetővé a súlyos alapvető jogkorlátozással járó titkos felderítési eszközök és módszerek alkalmazhatóságát. Az előkészítő eljárás során ugyanis a bűncselekményi egyszerű gyanú megállapíthatóságáról való döntés meghozatalának érdekében ügyészi és bírói engedélyhez nem kötött, ügyészi engedélyhez kötött, de akár bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök is alkalmazhatók, valamint adatszerző tevékenység is folytatható.

¹ NYESTE Péter - SZENDREI Ferenc: *A bűnügyi hírszerzés kézikönyve*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. 59.

A dolgozat két nagy részre bontható: az első rész a titkos felderítési tevékenységre vonatkozó szabályozók történeti fejlődési ívét tekinti át bezárva azt az előkészítő eljárás jogintézményének bemutatásával, míg második rész az alapvető jogokra vonatkozó jogállami követelmények és elvek rendszerezésére és elemzésére koncentrálnak.

A történeti fejlődés bemutatásával két célt tűztem ki. Egyrészt célom volt, hogy bemutassam a titkos felderítési tevékenységre vonatkozó szabályok nyílttá válását, értékelve a normarendszer folyamatos jogállami elvek általi csiszolódását. Másrészt célul tűztem ki annak a konkrét jogszabályi környezetnek a feltárását, amely megelőzte az előkészítő eljárás jogintézményének létrehozását. A Be. hatályba lépését megelőzően ugyanis a titkos felderítési tevékenységet a parttalanság és kettősség jellemezte, az ágazati törvények szerinti titkos információgyűjtés és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény szerinti titkos adatszerzés párhuzamosan volt alkalmazható a büntetőeljárás során. A hipotézisem az volt, hogy a hatályos szabályozási rendszert megelőző, nehezen átlátható és alkalmazható normarendszerrel kapcsolatos, szabályozás újragondolása iránti jogalkalmazói és szakirodalmi igény valódi problémaként merült fel.

A történeti fejlődés ismertetésének íve az előkészítő eljárás jogintézményére vonatkozó törvényi és rendeleti szabályok bemutatásával teljessé válik ki és zárul, fókuszáltnak értékelve azt, hogy a bűncselekményi gyanú szintjét el nem érő információk alapján folytatható eljárást kellő szabályozottsági részletesség jellemzi-e. A felállított hipotézisem szerint az előkészítő eljárás szabályainak olyan elemei, mint a „gyanú gyanújaként” aposztrofált előkészítő eljárás lefolytatásának alapja, a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök által érinthető személyi kör, azaz „a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személy” és a „vele közvetlenül vagy közvetve kapcsolatot tartó személy”, a gyanú nélküli eljárásban a bűncselekmény büntetési tételéhez kötött leplezett eszköz alkalmazás – jogállami elveknek való megfeleltethetőség szempontja nélkül is, önmagában – értelmezhetetlen, a büntetőeljárás jogtudománya számára ismeretlen és ezáltal parttalan, tulajdonképpen kizárólag szubjektív megítéléshez kötött jogalkalmazásra ad lehetőséget. Ráadásul a normarendszer fontos garanciális elemeket is nélkülöz, melyek beépítése az alapjog korlátozásának súlyából adódóan indokolt lenne.

A kutatás második részének gerince az alapvető jogok és jogállami elvek bemutatása, majd ezek előkészítő eljárásra történő vetítése, különös tekintettel a magánszférához való jogra és ennek korlátozhatóságára. A titkos felderítési tevékenység, így az előkészítő eljárás során alkalmazható leplezett eszközök alkalmazása ugyanis szükségszerűen alapjog korlátozással jár. A jogalkotó általi fogalom, a Be. 214. § (1) bekezdése szerint a leplezett eszközök alkalmazása az erre feljogosított szervek által, a büntetőeljárásban az érintett tudta nélkül végzett különleges

tevékenység, amely a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával jár.

Célkitűzésem a magánszférához való jogcsoport mint a titkos felderítési tevékenység által erőteljesen korlátozott alapvető jog többszintű elemzése és tartalmának feltárása volt, azon hipotézisem igazolására, miszerint egy többszörösen összetett és többszintű, az egyre inkább digitalizált világban folyamatosan táguló alapjogról van szó. A védelmi szintek bemutatásánál elengedhetetlennek tartottam az Alaptörvény, az egyéb törvények és a szupranacionális dokumentumok, különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye rendelkezéseinek bemutatását. Külön fejezetben vizsgáltam az alapvető jogok, és kifejezetten a magánszférához való jog korlátozhatóságának Alaptörvényi, törvényi és az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerinti feltételeit, valamint jogállami elveit, nagy hangsúlyt fektetve az Alkotmánybírósági és az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseire, tekintettel arra, hogy a határozatok töltik ki valós és konkrét tartalommal az egyes rendelkezéseket.

A magánszférához való jog korlátozásának kritériumait, azaz a törvényességet, a legitim célt, valamint a szükségesség és arányosság elvét az előkészítő eljárást szabályozó egyes rendelkezésekre vetítve és azokat részleteiben elemezve kerestem azon hipotézisem igazolását vagy cáfolatát, miszerint a részletszabályok jelen formájukban és megfogalmazásukban alkotmányossági aggályokat vetnek fel. Előzetes feltételezésem az volt, hogy az előkészítő eljárás során alkalmazható bírói engedélyhez kötött leplezett eszközökre vonatkozó szabályozók az első, törvényességi feltétel által megkövetelt előreláthatóság, precíz és egyértelmű megfogalmazottság követelményének sem felelnek meg, ami önmagában is kizárja azt, hogy az alkalmazás legitim célja, valamint szükségessége és arányossága igazolható legyen.

A jogállami elveknek való megfeleltethetőség kérdésében való végső állásfoglalást megelőzően úgy véltem, hogy elengedhetetlen az előkészítő eljárások elrendelésére és az alkalmazott leplezett eszközökre vonatkozó, nyilvános statisztikai adatok összegzése, illetve azok kiértékelése. A legfontosabb célkitűzésnek a rendelkezésre álló adatok összehasonlítását tartottam, ezáltal keresve a megerősítést vagy éppen cáfolatot azon hipotézisemet illetően miszerint a lefolytatott előkészítő eljárások és nagyszámú leplezett eszközök alkalmazása nem vezet hasonlóan nagyszámban a nyomozás elrendeléséhez, azaz az egyszerű gyanú megállapíthatóságához, ezáltal önmagában is megkérdőjeleződik a leplezett eszközök alkalmazásának megalapozottsága, szükségessége és arányossága, valamint *ultima ratio* jellege.

II. A KUTATÁSI MÓDSZER

Kutatásom kifejezetten a titkos felderítési rendszer magyarországi jogi szabályozására koncentrál. Szükséges hangsúlyozni, hogy a kutatás fókuszáltan a bűnüldözési célból alkalmazható titkos felderítési eszközök és módszerek hazai jogi hátterének elemzésére irányult, miközben tudatosan elhatárolódott a nemzetbiztonsági célú titkos felderítés eszközrendszerének és jogi szabályozásának tárgyalásától. A megkülönböztetést az eltérő célrendszer, a jogintézmények alkalmazhatóságának különbözősége és az alkalmazási keretek sajátosságai indokolják.

A kutatás módszertani megalapozását elsődlegesen a jogszabáyelemző módszer képezte, melynek alkalmazásával az előkészítő eljárásra vonatkozó hatályos jogforrásokat – törvények, rendeletek és egyéb normatív utasítások – strukturálisan és tartalmilag is bemutattam. A történeti részben feltártam a titkos felderítési tevékenységre vonatkozó korábban hatályos jogszabályi környezetet, bemutatva annak fejlődési ívét.

Az összehasonlító jogi módszer alkalmazásával a korábbi és a jelenleg hatályos szabályozási modellek összevetésére törekedtem, azzal a céllal, hogy feltárjam azokat az elvi és gyakorlati indokokat, amelyek a szabályozás fejlődését jellemezték, különös tekintettel az előkészítő eljárás jogintézményének megalkotását illetően.

Szoros összefüggésben az összehasonlító módszerrel dokumentumelemzési technikát is alkalmaztam, amelynek keretében igyekeztem a témával kapcsolatos szakirodalom széles körű feltárására. Ennek során feldolgoztam a releváns magyar nyelvű monográfiákat, tanulmányokat, szakfolyóiratokban megjelent és online elérhető cikkeket. A titkos felderítési tevékenységről való gondolkodás bemutatásával céлом a tudományos reprezentativitás biztosítása volt, főként a szakirodalmi és gyakorlati kritikák feltárásával. Kifejezetten az alkotmányossági vizsgálat során a téma szempontjából releváns szakirodalmon túl nagyban támaszkodtam az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára, igyekezvén minél szélesebben bemutatni a határozatok által megállapított elvi tételeket.

A fogalomelemző módszer kiemelt szerepet játszott a kutatásban, különös tekintettel az előkészítő eljárás hipotézisemben felállított terminológiai és dogmatikai problémáira. A jogintézmény egyes rendelkezéseire vonatkozó definíciós bizonytalanságok, valamint tartalmi meghatározatlanság kérdésének vizsgálata révén a kutatás hozzájárul a fogalmak pontosításához. A dogmatikai elemzés pedig elengedhetetlen eszköznek bizonyult a magánszférához való jog és annak korlátozhatósága, valamint az előkészítő eljárás jogállami értékelése szempontjából.

A vizsgálat során hangsúlyos szerepet kapott a saját kutatói álláspont megfogalmazása és rendszerezése, különösen az előkészítő eljárás jogállami értékelésnek kontextusában. Célom az volt, hogy a különféle jogértelmezési és gyakorlati álláspontok bemutatásán túl kritikai reflexiómat, értékelésemet is megfogalmazzam és bemutassam.

A gyakorlati tapasztalatok vizsgálatához és összefoglalásához a Legfőbb Ügyészség nyilvánosan elérhető statisztikai tájékoztatóira támaszkodtam. Az adatok feldolgozása során a számszerű statisztikai adatokat leíró és értelmező, valamint összehasonlító elemzéssel is vizsgáltam. Az empirikus adatok bemutatását és összehasonlító értékelését a jogintézmény létjogosultságának kérdésében való döntés meghozatala során használtam fel.

III. A KUTATÁSI KÉRDÉSEKRE ADOTT VÁLASZOK

A bűncselekmény gyanújának hiányában folytatható büntetőeljárás értelmezése önmagában is komoly kihívás, nem kevésbé okoz nehézséget az előkészítő eljárás szabályrendszerében rejlő kritikus részletek vizsgálata. A kutatás eredményeképpen álláspontom szerint igazolást nyert a legfontosabb hipotézisem, miszerint az előkészítő eljárás nem feleltethető meg a jogállami elveknek és feltételeknek. A hipotézis igazolását alátámasztó kutatási eredmények az egyes kérdésekre adott válaszaimban is markánsan megjelennek, de összefoglalóan is ismertetem az előkészítő eljárás hipotézissel összefüggő legkritikusabb elemeit.

A Be. hatály lépését megelőzően, a büntetőeljárás során igénybe vehető bűnüldözési célú titkos felderítési tevékenység kettőssége, a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés párhuzamos alkalmazhatósága által okozott kihívások ténylegesen indokolták az érdemi kodifikációt. A kutatás eredményeképpen megállapíthatóvá vált, hogy a szabályozás valóban problematikus jogalkalmazáshoz, átláthatatlan és végrehajtásában nehezen követhető titkos felderítési tevékenység alkalmazásához vezetett, ráadásul a titkos felderítés végrehajtása során beszerzett adatok felhasználhatóságát is veszélyeztette. A bizonyítékvesztés reális veszélyét, a parttalan szabályozást felismerve a jogalkotónak egyértelmű választ kellett adnia: meddig tarthat az ágazati szabályok szerinti titkos információgyűjtés, hogyan kerüljön egységes szabályozásra a bűnüldözési célú titkos felderítési tevékenység, mely szabályozási módszerrel biztosítható a garanciák legmagasabb fokú érvényesülése.

A bűnüldözési célú titkos felderítés büntetőeljárásba történő integrálását a jogalkotó az előkészítő eljárás életre hívásával biztosítja, ezzel egyidejűleg megteremti a leplezett eszközök

egységes fogalmát, élesen elhatárolva az ágazati törvények alapján folytatható titkos információgyűjtéstől. Önmagában a korábbi parttalanságot megszüntető, egységes szabályozás üdvözlendő is lehetne. A jogállamiság garanciális szempontrendszerét tekintve az előkészítő eljárás előre lépést jelent, egységes jogforrási szabályozása ugyanis erősíteni látszik a terheltnek még nem minősített személy eljárási joghelyzetét.²

Az előkészítő eljárás részletszabályainak áttekintése alapján azonban, a még alkotmányossági szempontú vizsgálat nélküli hipotézisemre, azaz az arról való döntésre, hogy kellőképpen meghatározottak-e az egyes rendelkezések álláspontom szerint az alábbi válaszok adhatók.

Az, hogy az előkészítő eljárás lefolytatására mely szervek jogosultak részletesen meghatározott, ahogyan meghatározásra került az is, hogy mi adhat alapot az előkészítő eljárás elrendelésére és lefolytatására. Az előkészítő eljárás lehetséges alapjait, azaz a gyanú gyanúját illetően a meghatározottság azonban pusztán arra vonatkozik, hogy a Be. beépítette a rendelkezéseibe azt a hármas felsorolást, amely alapján az előkészítő eljárás elrendelhető. A kisebb probléma, hogy a hivatalos tudomás kategóriájába tartozható eseteket a nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Nyer.) csak „különösen” tehát nem taxatív meghatározott felsorolással rendezi. Ehhez képest az elutasított feljelentésben foglalt információk legalább tényszerűnek mondhatók, a titkos információgyűjtés során beszerzett adatok felhasználhatóságát pedig legalább konkrét határidőhöz és mérlegeléshez köti a jogalkotó. A lényegi probléma az kérdés – és ez valamennyi előkészítő eljárási alap kapcsán elmondható –, hogy hol húzódik a határ a gyanú gyanúja és az egyszerű gyanú között. Még tágabban vizsgálva, miképpen hozható megalapozott döntés a tekintetben, hogy melyek azok a magatartások, amelyek a kriminalitás szempontjából semlegesnek tekinthetők és melyek azok, amelyek ennél több, a gyanú gyanújára adnak alapot, de az egyszerű gyanú szintjét nem érik el. Nem kis kihívás elé állítja ez a jogalkalmazókat, a meghatározatlanság pedig könnyen szubjektív mérlegeléshez vezet. Ez azonban azt a veszélyt rejti magában, hogy a jogalkalmazó a kriminalitást nélkülöző folyamatokba avatkozik az előkészítő eljárás lefolytatása által. Ha nem tudjuk, hogy felmerülhet-e az elkövetés vagy meghatározott személy általi végrehajtás, akkor a bűnüldözésre

² FANTOLY Zsanett: Az előkészítő eljárás és a nyomozás feladatai a bünfelderítésben és a bizonyításban. *Rendőrségi Tanulmányok*, 2021/1. 22-42., 42.

rendelt és feljogosított szervek szükségképpen a kriminalitást nélkülöző folyamatokba avatkoznak be, mely esetekben azt sem lehet tudni, hogy mi utalhat bűnelkövetésre.³

Ennél is sarkalatosabb problémát okoznak az előkészítő eljárás során alkalmazható bírói engedélyhez kötött leplezett eszközökre vonatkozó rendelkezések. A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságához, a jogalkotó tárgyi és személyi „korlátot” állított.

A Be. 343. § (1) bekezdésében megfogalmazott „személyi korlát” szerint az előkészítő eljárás során bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt 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. A „bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személy” kifejezés idegen és ismeretlen a büntetőeljárás jogtudományában, az évszázadok óta bevett terhelti fogalomnak nem megfeleltethető, a Be. által bevezetett „bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy” fogalma alá szintén nem tartozik. A leplezett eszközök alkalmazásával kapcsolatban „érintett személyről” beszélhetünk, ennek konkretizálására lenne hivatott a „bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személy” kifejezés, lévén, hogy a legsúlyosabb jogkorlátozással járó bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatósági szintjét illetően szigorúbb feltételeknek kell érvényre jutniuk, mint az ügyészi és bírói engedélyhez nem kötött, vagy ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságának.

Ezen szigorításra, azaz az előkészítő eljárás során bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazásával érinthető személyi kör meghatározottságára a szabályozás nem alkalmas. Nincs semmilyen konkrétum, feltétel, ami alapján egy személy bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személynek minősülne. Ezáltal az előkészítő eljárást lefolytató szerv belátására és szubjektív mérlegelésére bízott az, hogy kit minősít ilyen személynek.

Ráadásul a Be. tovább tágítja a személyi kört azzal, hogy lehetővé teszi a „bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személlyel közvetve vagy közvetlenül kapcsolatot tartó személlyel” szembeni bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazást is. Ezáltal a „személyi korlát” olyannyira meghatározatlan és meghatározhatatlan személyi kört fed le, hogy álláspontom szerint tulajdonképpen feleslegessé válik a személyi korlát rögzítése. A Be. logikai tautológiával teszi legitimé az előkészítő eljárásban a megfigyelést bárki ellen, aki az

³ KORINEK László: Paradoxonok a kriminológiában és a büntető igazságszolgáltatásban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2023. 27.

elkövetőként szóba jöhető személlyel közvetlenül vagy közvetetten kapcsolatot tart.⁴ A logikai tautológia rendkívül találó kifejezés a helyzetre, tekintettel arra, hogy ténylegesen bárkire lehetséges azon megállapítás megtétele, hogy a bűncselekmény elkövetőjével akár csak közvetetten is kapcsolatot tart, lévén azt sem tudjuk ki az, aki bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhet vagy sokkal inkább: ki az, aki nem. Nem elfelejtendő, hogy teszi mindezt a Be. egy olyan eljárásban, melynek megindításához és lefolytatásához a bűncselekmény egyszerű gyanúja sem szükséges.

Az előkészítő eljárás során alkalmazható bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságának „tárgyi korlátja” a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök általános tárgyi korlátja. A jogalkotó a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságának tárgyi korlátjaként a bűncselekmény Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti minősítéséhez kötött, Btk. által meghatározott büntetési tételre hivatkozással húz határt. A főszabály szerinti öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, míg egyes, szándékos három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményekre való utalás az előkészítő eljárás során nehezen értelmezhető. Az értelmezési probléma éppen az előkészítő eljárás funkciójából és az előkészítő eljárás alapjából adódik. Amint az kifejtésre került, nehezen értelmezhető és a szubjektív megítélésnek beláthatatlan teret engedő az, hogy a kriminalitást nélkülöző magatartás és a gyanú gyanúja közötti határ hol húzódhat. Az előkészítő eljárás szempontjából annak van jelentősége, hogy a gyanú gyanúja az egyszerű gyanú szintjét nem éri el, hiszen ebben az esetben kötelező elrendelni a nyomozást, a körülmények előkészítő eljárás keretében nem vizsgálhatók.

Amennyiben oly kevés információ áll rendelkezésre, hogy az az egyszerű gyanú megállapításához sem elegendő, akkor hogyan lehetséges ezen információ alapján a bűncselekményi minősítés és ehhez kapcsolt Btk. szerinti büntetési tétel meghatározása. Véleményem szerint tényszerűen és megalapozottan sehogy, legfeljebb e körben is az előkészítő eljárás lefolytatására jogosult szerv szubjektív megítélése és a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásában rejlő hatékonyság iránti ellenálthatatlan kísértése az, ami alapján eldönthető a kérdés.

Nézetem szerint ennek súlyát nem gyengíti az a „garanciális” rendelkezés sem, hogy abban az esetben, ha a befejezett előkészítő eljárás alapján nyomozás nem indult, a bírói engedélyben szereplő érintett személyt a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának a tényéről tájékoztatni kell. Egyrészt az alkalmazó mérlegelésére van bízva annak eldöntése,

⁴ PARTI Katalin: Az elektronikus kommunikáció titkos megismerésével kapcsolatos jogszabályi garanciák Magyarországon. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. klsz. 302-314., 308-309.

hogy a tájékoztatás veszélyezteti-e más büntetőeljárás vagy titkos információgyűjtés eredményességét, mely mérlegelés szintén egy szubjektív, konkrét feltétel nélküli vizsgálat. Másrészt, ha meg is történik a tájékoztatás, az pusztán a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazásának tényére terjed ki. Nem tartalmazza az alkalmazás okát, az alkalmazás időtartamát, az alkalmazás során megszerzett adatok körét. Ráadásul jogorvoslati lehetőség sem biztosított a tájékoztatással szemben, holott azokban az esetekben, amikor az előkészítő eljárásban alkalmazott leplezett eszközök eredménye alapján nyomozás nem indult, azaz a bűncselekmény egyszerű gyanúja sem került megállapításra, erősen vitatható az alapjog korlátozás szükségessége és arányossága.

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának és végrehajtásának folyamatát illetően a bíróság jogosultsága a leplezett eszköz törvényességének ellenőrzése. Ez azonban lehetőség a bíróság számára, törvényi, akár időszakos iratbekérési és ellenőrzési kötelezettsége a leplezett eszköz alkalmazását engedélyező bíróságnak nincsen. A törvényesség megtartásának fontos garanciáját jelenthetné, ha az alkalmazó meghatározott időközönként – és nem csak a leplezett eszköz alkalmazásának meghosszabbítása iránti előterjesztésben és indítványban – számolna be a leplezett eszköz alkalmazásának eredményéről. Ezen kötelezettség előírásával a leplezett eszköz alkalmazásának teljes folyamatában ellenőrizhetővé válna nem csupán a jogszerűség, de az eszköz alkalmazásának indokoltsága és nélkülözhetetlensége.

A jogalkotó nem szól az előkészítő eljárás ismételt elrendelésének lehetőségéről vagy annak kizártságáról. Hat vagy kilenc hónapnyi vizsgálódást követően, a bűncselekményi gyanú egyszerű szintjének megállapítása nélkül záródó előkészítő eljárások esetén álláspontom szerint indokolt lenne a törvényt szövegben rögzíteni, hogy ugyanazon információ alapján ismételten ugyanazon személlyel szemben nem rendelhető el előkészítő eljárás.

Az előkészítő eljárás részletszabályaira vonatkozó hipotézisem, miszerint az egyes rendelkezéseket az értelmezhetetlen, konkrét tartalom nélküli kifejezések és a jogalkalmazók túlzott parttalan mérlegelési lehetősége, valamint a garanciális szabályok rögzítésének hiánya jellemzi, megítélésem szerint igazolást nyert a kutatás eredménye alapján.

A következő kutatási kérdések kifejezetten az alkotmányossági vizsgálatra helyezik a hangsúlyt. A kutatás eredménye alapján megállapítható, hogy a leplezett eszközök alkalmazása által érintett magánszférához való alapvető jog egy komplexen védett, több részjogosítványt magába foglaló, emberi méltóságból fakadó alapvető jog. A magánszféra fogalma alá tartozó magánlakás sérthetetlenségéhez, magántitok, levéltitok és személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogokat mind az Alkotmánybíróság, mind az Emberi Jogok Európai Bírósága

tágon értelmezi, és magas szintű védelemben részesíti. A védelem fokozott szintje megjelenik továbbá abban is, hogy a magánszférához tartozó részjogosítványok nem csak alkotmányos és szupranacionális dokumentumok szintjén rögzített oltalomban részesülnek, de külön törvény, a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény is rendelkezik a magánélet tartalmáról és védelméről, valamint a legfontosabb törvénykönyveink a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a Btk. is tartalmazza a magánszférához való jog megsértéséhez fűződő polgári jogi vagy büntetőjogi jogkövetkezményeket.

Az alapvető jogok jogállami korlátozhatósága általánosságban is szigorú feltételrendszerhez kötött, fokozottan szigorú kritériumok vonatkoznak a magánszférához való jog korlátozhatóságára. Az Alaptörvény, az Emberi Jogok Európai Egyezménye és maga a Be. is meghatározza azt a keretrendszert, amelynek a korlátozásra vonatkozó szabályoknak és a korlátozással járó leplezett eszközök végrehajtásának meg kell felelnie. A korlátozhatóság feltételei a formai elvárás, azaz törvényesség, az igazolható legitim cél, valamint a szükségesség és arányosság követelménye. Ezen feltételrendszer előkészítő eljárás részletszabályokra vetítésével állapítható meg az, hogy az előkészítő eljárás jogintézménye megfeleltethető-e a demokratikus jogállamban megkövetelt elvárásoknak. A jogalkotó ugyanis, amennyiben tevékenységében a jogállamiság kritériumainak megfelelni kíván, úgy köteles precízzé formálni a titkos eszközökre vonatkozó szabályozásokat, azokat ténylegesen érvényesülő garanciákkal megtűzdelni, emellett köteles az egyének emberi jogainak védelmével kompatibilis gyakorlatot kialakítani, ami kizárólag akkor tud megvalósulni, ha a titkos eszközöket szabályozó jogforrások a magánélethez való jog tiszteletére épülnek.⁵

Formailag a törvényességi kritérium kapcsán nem lehetnek aggályaink, tekintettel arra, hogy az előkészítő eljárás során alkalmazható leplezett eszközökre vonatkozó normarendszer törvényi szinten, a Be. által került rögzítésre, mely szabályozást támogatóan született meg a rendeleti formájú Nyer. A törvényesség azonban nem pusztán formai elvárás, az a jogbiztonság követelményét is magába foglalja, azaz a törvényi rendelkezések precíz, pontos, előrelátható és érthető megfogalmazását.

A törvényességi kritérium a precizitás és előreláthatóság szempontjából vizsgálandó, és szorosan összefügg az előkészítő eljárás részletszabályainak értelmezhetetlensége körében kifejtettekkel. Az ugyanis, hogy a rendelkezések meghatározatlanok a törvényességi feltétel

⁵ Rue, FRANK: *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (A vélemény- és véleménynyilvánítás szabadságához való jog előmozdítása és védelme), United Nations Digital Library, A/68/362. In: <https://digitallibrary.un.org/record/768352?ln=en&v=pdf> Utolsó letöltés ideje: 2025. január 10.

teljesülésének sérelmét jelenti, és már önmagában is igazolja az alkotmányossági aggályokat feltételező hipotézisem.

Az előkészítő eljárás alapjának, azaz a gyanú gyanújának értelmezhetetlensége azt a veszélyt vonja maga után, hogy az egyén nem képes eldönteni, hogy mely magatartásai adhatnak alapot arra, hogy vele szemben előkészítő eljárás legyen lefolytatható. Az talán még a laikus személy számára is egyértelmű, hogy melyek azok a legáltalánosabb magatartások, melyek a kriminalitás jellemzőit hordozzák magukon. Tisztában van a mindennapi élet során az egyén azzal, hogy a kriminalitással járó magatartások következménnyel járnak, hiszen szembe helyezkednek a legalapvetőbb társadalmi elvárásokkal, melyeket az állam üldözni köteles. Amennyiben egy magatartás nem veti fel bűncselekményi gyanút, s mégis e nélkül büntetőeljárás indítható az egyénnel szemben, az további vizsgálódás nélkül is nehezen elfogadható. Fokozza a helyzet súlyosságát, hogy az értelmezhetetlenség az alkalmazó szubjektív megítélésére bízza az esetkörök meghatározását. Ezáltal még kiszámíthatatlanabb az alapvető jogaiban korlátozott érintett számára, hogy mi alapján indult előkészítő eljárás vele szemben, milyen alapon alkalmaztak leplezett eszközöket az eljárásban.

Álláspontom szerint ennél is egyértelműbb a törvényességi előírás sérelme a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságának „személyi körét” illetően. A „bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személy” kifejezés értelmezhetetlensége nem csak önmagában aggályos, de a magánszférához való jog korlátozhatóságának szempontjából elfogadhatatlan is. Kiváltképp igaz ez annak ismeretében, hogy az ezen személlyel „közvetve vagy közvetlenül kapcsolatot tartó személy” is érintettje lehet a legsúlyosabb jogkorlátozással járó leplezett eszközök alkalmazásának, ráadásul egy olyan eljárásban, melyet a bűncselekményi gyanú szintjét el nem érő információ alapján folytatnak.

Amennyiben a jogalkotó nem képes – és láthatóan nem képes – meghatározni, hogy az előkészítő eljárás során miképpen szűkítse a magánszférához való jogot leginkább korlátozó bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásával érinthető személy fogalmát, ezáltal nem képes a jogkorlátozáshoz pontosan definiálható személyi kört kapcsolni, úgy a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök előkészítő eljárásban való alkalmazásának nincs jogállami alapja.

Mindezek alapján a legitim cél, valamint a szükségesség és arányosság elvének való megfeleltethetőség vizsgálata álláspontom szerint súlytalanná és tárgytalanná válik. Nem teszi lehetővé a szabályozás ugyanis, hogy megítélésre kerüljön az, hogy valóban szükséges és valóban arányos a magánszférához való jog korlátozása abban az esetben, ha az sem eldönthető, hogy a legsúlyosabb jogkorlátozással járó leplezett eszközök kivel szemben alkalmazhatók.

Álláspontom szerint a vizsgálati eredmények alapján a leplezett eszközt engedélyező el sem juthat(na) a szükségesség és arányosság vizsgálatáig, tekintettel a jogszabályi rendelkezések megfogalmazatlan, egyben megfogalmazhatatlan kifejezésekből fakadó bizonytalanságára.

Tovább élezi és mélyíti a helyzet súlyosságát, hogy a Be. voltaképpen feladta a célhoz kötöttség elvét. Nem elegendő, hogy az arra feljogosított hatóságok tulajdonképpen bárkivel szemben alkalmazhatnak bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket akár kilenc hónapig tartó időtartamban, a jogalkotó felhatalmazást ad – bizonyos feltételek teljesülése mellett –, hogy a jogalkalmazó az eredeti céltól, azaz a személyi és tárgyi azonosságtól teljes egészében elszakadva használja fel a megszerzett adatokat.

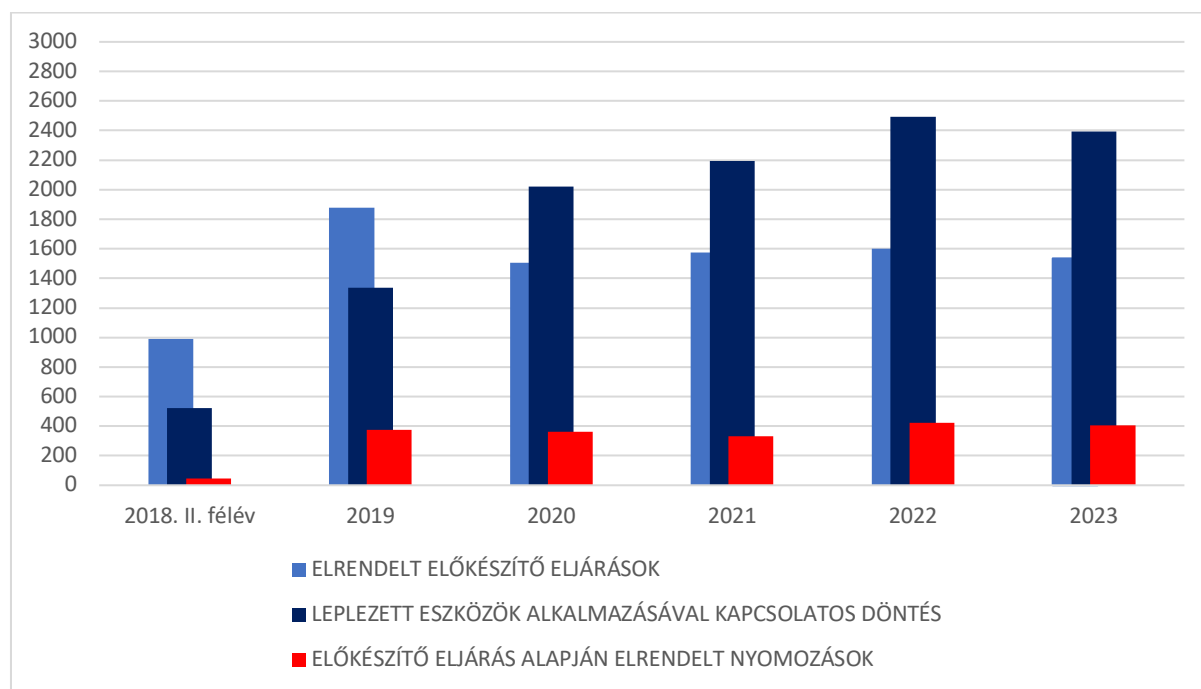
Nyilvánvaló, hogy abban az esetben, ha a rendelkezésre álló információk oly gyengék, hogy azok a bűncselekményi gyanú egyszerű szintjének megállapításához sem elegendők, a felderítés még nagyobb kihívások elé állítja az alkalmazó szerveket. Logikus, hogy a kihívásoknak való megfelelés megkívánja, hogy az előkészítő eljárás lefolytatására feljogosított szervezetnek megfelelő hatékonysággal rendelkező eszköztár legyen biztosítva. E nélkül az előkészítő eljárás alapjául szolgáló bűncselekményi gyanú szempontjából hiányos információkat még nehezebben lehetne felderíteni. Minél drasztikusabbak azonban – és ezen keresztül esetleg hatékonyabbak – a büntetőeljárás jogintézmények, annál nagyobb a veszélye annak, hogy a jogállami értékrendet maga az állam, bármilyen racionális okra hivatkozva is, áthágja, megsérti.⁶

Fentiekre tekintettel álláspontom szerint igazolást nyert azon központi hipotézisem, miszerint az előkészítő eljárás e formában nem feleltethető meg a jogállamiság elvárt elveinek és garanciáinak. E körben is szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy önmagában az egységes szerkezetű szabályozás a jogállamiság szempontjából garanciális jelleggel bír. Kérdés az, hogy feltétlenül szükséges-e az előkészítő eljárás létezése, ugyanis a statisztikai adatok korántsem azt igazolják, hogy a lefolytatott előkészítő eljárások segítségével nagyszámú nyomozás elrendelésekre került volna sor, ezáltal felderítésre kerülhettek olyan bűncselekmények is, amelyek az előkészítő eljárás nélkül rejtve maradtak volna.

A rendelkezésre álló, Legfőbb Ügyészségi Statisztikai Tájékoztató alapján 2018. év II. félévében elrendelt előkészítő eljárások mindössze 4,4 %-a vezetett a nyomozás elrendeléséhez, 2019. évben az elrendelt előkészítő eljárások 20 %-a, 2020. évben az eljárások 24,1 %-a, 2021. évben az előkészítő eljárások 21,7 %-a, 2022. évben 26,3 %-a eredményezte a nyomozás elrendelését, tehát az egyszerű gyanú megállapítását. Ezen csekély számokhoz képest a 2023.

⁶ FARKAS Ákos: Ki ellenőrzi az ellenőrt? *Belügyi Szemle*, 2000/2. 62-67., 63.

év kimagaslónak számít, az lefolytatott előkészítő eljárások 31,3 %-a vezetett a nyomozás elrendeléséhez. Történt mindez annak ellenére, hogy az elrendelt előkészítő eljárásokban a 2018. év II. félévéről szóló statisztika alapján 524 alkalommal került sor leplezett eszközzel kapcsolatos döntés meghozatalára. A 2019. évben elrendelt előkészítő eljárásokban 1338 alkalommal, 2020. évben ugrásszerűen megnövekedett a döntések száma, ugyanis 2023 alkalommal döntöttek leplezett eszköz alkalmazásáról az arra feljogosított szervek. Ehhez képest is, bár nem oly nagy léptékkal nőtt a döntések száma a következő években, 2021. évben 2192 alkalommal, 2022. évben 2491 alkalommal született döntés leplezett eszközök alkalmazásáról. Megállapítható, tehát, hogy 2022. évig a leplezett eszközökkel kapcsolatos döntések száma évről évre nőtt. Ez a döntési szám 2023. évre bár 2395 döntésre csökkent, a csökkenés mindösszesen 96 döntéssel kevesebb szám. Az adatokat az alábbi ábra szemlélteti.



7

Az adatok alapján megerősítést nyert azon hipotézisem, miszerint a statisztika adatok alapján a gyanú gyanúja szembetűnően alacsony esetben realizálódik egyszerű gyanúként, azaz a lefolytatott előkészítő eljárások és nagyszámú leplezett eszközök alkalmazása nem vezet hasonlóan nagyszámban a nyomozás elrendeléséhez. Ez pedig álláspontom szerint önmagában is megkérdőjelezi a leplezett eszközök alkalmazásának tényleges megalapozottságát, megfontolt szükségességét és arányosságát, valamint *ultima ratio* jellegét.

⁷ Saját szerkesztésű ábra. Készült a Legfőbb Ügyészség Statisztikai Tájékoztatójában közétett adatok alapján: <https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2016/02/buntetojogi-szakag-2023.-ev.pdf>

Finszter Géza szavait idézve „*alkotmányosnak az a processzus nevezhető, amelynek jellemzője a személytelenség, a normativitás, a korlátozott és ellenőrzött büntetőhatalom, és ahol az emberi méltóság nem szenved csorbát*”.⁸

A kutatási eredményeim alapján elsődlegesen szükséges állást foglalni abban a kérdésben, hogy elfogadjuk-e a gyanú nélküli büntetőeljárás értelmezhetőségét. Az elfogadásról való döntés meghozatalakor hangsúlyozandó, hogy – ha kifejezett bűnüldözési célból nem is, de az előkészítő eljárásra vagy nyomozásra alapot adó információk megszerzése érdekében mégis – titkos információgyűjtés továbbra is folytatható a büntetőeljáráson kívül, az ágazati törvények alapján. A kutatás eredményei, illetve a megerősített hipotézisek alapján magam részéről elutasítom a jogintézmény létezésének jogállami és büntetőeljárás jogtudományi megalapozottságát.

Másodlagosan, amennyiben az előkészítő eljárás létezése indokolt a bűnüldözés elleni lehető leghatékonyabb fellépés lehetőségének biztosítása érdekében, úgy állást kell foglalni a szabályozás újragondolását illetően tekintettel arra, hogy a kutatási eredmények azt igazolják, hogy az előkészítő eljárás nem feleltethető meg jogállami elveknek és garanciáknak. Véleményem szerint az előkészítő eljárás valódi jogállami keretek és valós alapjog védelmet biztosító szabályozási rendszerében a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök nem szerepelhetnek. Azokban az esetekben ugyanis, amikor a bűncselekmény egyszerű gyanúja sem állapítható meg, a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök általi súlyos alapjog korlátozás indokoltsága, szükségessége és arányossága nem igazolható. Az előkészítő eljárás lefolytatására jogosult szerv, a büntetőeljárás adta valós garanciák között legyen jogosult adatszerző tevékenység folytatására, bírói vagy ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszközök alkalmazására és esetleg ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazására, de ne hatolhasson be a magánélet sérthetetlen szférájába a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök által.

Sikeres bűnüldözés titkos felderítési eszközök és módszerek nélkül nem létezik. Nem kérdőjelezhető meg, hogy a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának lehetősége és az alkalmazás hatékonysága elengedhetetlen. A kulcs az egyensúly megtalálása a titkos felderítési tevékenység és a jogállami elvárások között, ami a dogmatikai tisztaság biztosításával kezdődik. A cél a biztonságunk, az egyre inkább szervezett és kifinomult bűnözés elleni hatékony fellépés. A cél azonban nem szentesíti az eszközt.

⁸ FINSZTER Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. *Fundamentum*, 1997/2. 109-115. 111.

IV. IRODALOMJEGYZÉK

1. FANTOLY Zsanett: Az előkészítő eljárás és a nyomozás feladatai a büntfelderítésben és a bizonyításban. *Rendőrségi Tanulmányok*, 2021/1. 22-42.
2. FARKAS Ákos: Ki ellenőrzi az ellenőrt? *Belügyi Szemle*, 2000/2. 62-67.
3. FINSZTER Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. *Fundamentum*, 1997/2. 109-115.
4. KORINEK László: Paradoxonok a kriminológiában és a büntető igazságszolgáltatásban. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2023.
5. NYESTE Péter - SZENDREI Ferenc: *A büntügyi hírszerzés kézikönyve*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.
6. PARTI Katalin: Az elektronikus kommunikáció titkos megismerésével kapcsolatos jogszabályi garanciák Magyarországon. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. klsz. 302-314.
7. Rue, FRANK: *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression* (A vélemény- és véleménynyilvánítás szabadságához való jog előmozdítása és védelme), United Nations Digital Library, A/68/362. In: <https://digitallibrary.un.org/record/768352?ln=en&v=pdf> Utolsó letöltés ideje: 2025. január 10.

V. A SZERZŐ TÉMÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉKE

1. ÜVEGES Eszter Anna: Magánszféra kontra közérdek. Az előkészítő eljárás alkotmányos aggályai. *Belügyi Szemle*, 2019/6. 43-58.
2. ÜVEGES Eszter Anna: Magánszféra kontra közérdek. Az előkészítő eljárás alkotmányos aggályai. In: NAGY Marianna (szerk.): *Válogatott tanulmányok az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar tudományos diákköreinek a XXXIV. OTDK-ra nevezett dolgozataiból*. Budapest, 2019. (ISBN 978 963 284 719 1) 211-221.
3. ÜVEGES Eszter Anna: A leplezett eszközök alkalmazásának eredménye, felhasználhatósága - különös tekintettel a célhoz kötöttségre. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak Konferenciáján. 2021. június 11.* (ISSN 2064-9851) 257-268.

4. ÜVEGES Eszter Anna: A „bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személy” avagy a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatósága az előkészítő eljárás során. In: MOLNÁR Dániel – MOLNÁR Dóra (szerk.): *XXIV. Tavaszi Szél Konferencia 2021, Tanulmánykötet I.* (ISBN 978-615-81991-1-7) 180-188.
5. ÜVEGES Eszter Anna: A titkos bünfelderítési és bűnmegelőzési szabályrendszer az Európai Unióban. In: MOLNÁR Dániel – MOLNÁR Dóra – NAGY Adrián Szilárd (szerk.): *XXV. Tavaszi Szél Konferencia 2022, Tanulmánykötet I.* (ISBN 978-615-6457-13-4) 61-71.
6. ÜVEGES Eszter Anna: A titkos felderítés kodifikációs dilemmái. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*, Budapest, 2024. DOI: <https://doi.org/10.56966/2024.15.Uveges> 198-210.