

Solti István<sup>1</sup>

## Különleges eszközök a rendszerváltást követő időszakban<sup>2</sup>

*Secret Intelligence Activity during the Temporary Period Following the Regime Change in Hungary*

A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok és rendvédelmi szervek a rendszerváltás idejében új jogi szabályozás mentén végezték titkos felderítéseiket és nyomozásaikat. Az 1990-ben megalkotott jogszabályok a tervek szerint egy pár hónapos, rövid, átmeneti időszakra szóltak, a kormányzat tervei szerint még abban az évben megszülettek volna a teljes szektor tevékenységét szabályozó véglegesnek szánt törvények. Ezzel szemben az átmeneti szabályok a rendőrség esetében az 1994-ben elfogadott rendőrségi törvény, a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az 1995-ös nemzetbiztonságról szóló törvény hatálybalépéséig tartottak.

A szerző a tanulmányban azt a kérdést járja körül, hogy az átmeneti szabályozás milyen alapokat biztosított a szolgálatok titkos tevékenységeinek elvégzéséhez, és végül arra a megállapításra jut, hogy a szolgálatoknak az átmeneti időszakban tanúsított visszafogott magatartása elsősorban nem a törvényi szabályozás által kialakított rendszer minőségének, hanem a szerveket működtetőnek volt köszönhető.

**Kulcsszavak:** különleges eszközök, nemzetbiztonság, rendészet, titkos információgyűjtés

*In the temporary period following the collapse of the socialist regime, the Hungarian national security services and law enforcement agencies faced new tasks and new challenges, and above all, the frameworks of a new regulation were adopted as well. This regulation – adopted in 1990 – was intended to exist for a short period of time, and according to the intention of the government the final acts – which would regulate the whole field – should have been adopted in the same year. On the contrary, this provisional regulation was in effect until 1994 in the case of the police, and until 1995 in the case of national security services, when the new Act on Police and the Act on*

<sup>1</sup> Dr. Solti István PhD, jogász, e-mail: [dr.solti.istvan@gmail.com](mailto:dr.solti.istvan@gmail.com), ORCID: 0000-0003-4140-7782

<sup>2</sup> Jelen tanulmány a *Nemzetbiztonsági Szemle* 2017. Special Issue számában *Secret Information Gathering during the Temporary Period Following the Regime Change in Hungary* címen megjelent tanulmány magyar nyelvű változata.

*National Security Services came into force. So the national security services operated under the regulations of the provisional act during half a decade and developed their operations in accordance with the rule of law. In this essay the author examines the fundamental elements of this provisional act provided for the operation of the security services and finally comes to the conclusion that the moderate behaviour of the security services during this temporary period was due to the direction thereof, not to the quality of the legal system developed under the law.*

*Keywords: special means, national security, law enforcement, secret intelligence*

## 1. Bevezető

Magyarországon a titkos felderítést végző nemzetbiztonsági és rendészeti szervek titkos információgyűjtő tevékenységének mindenki által megismerhető nyilvános szabályozására első alkalommal a rendszerváltás évében került sor. A magyar Országgyűlés 1990. év első hónapjában fogadta el a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt.<sup>3</sup> A törvény tudatosan szakított az állampárti időszakban kialakított szakmai terminológiákkal. A „titkos operatív eszközök és módszerek” vagy az „operatív technikai rendszabályok” kifejezések helyett a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek szókapcsolat bevezetésével helyezte jogállami alapokra a tevékenységet. A törvény elfogadását követő első évtizedben a szakmai és tudományos körökben elterjedt az a vélemény, miszerint az átmeneti törvény alkalmas volt arra, hogy a véglegesnek szánt jogszabályok megalkotásáig a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi szervek a titkos információgyűjtő tevékenységeiket a jogállami kereteknek megfelelően végezzék. Több mint negyed évszázad távlatából kijelenthető, hogy az említett vélemény megfelel a valóságnak, hiszen ennek ellentmondó tények mind ez idáig nem kerültek felszínre. Ha azonban mélyreható vizsgálatnak vetjük alá az átmeneti törvényt, akkor több olyan hiányosságot és pontatlanságot fedezhetünk fel, amelyek valamelyest árnyalhatják az előbb említett idilli képet.

Ha megnézzük az átmeneti törvény első rendelkezéseit, akkor azt láthatjuk, hogy a titkos felderítések alapjául szolgáló tevékenységet nem csupán elnevezte, hanem megadta fogalmi meghatározását is. Viszont, mint azt a tanulmány következő részében részletesen bemutatom, nem határozta meg tételesen azokat a titkos eszközöket és módszereket, amelyeket a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek (továbbiakban: különleges eszközök) körébe sorolt. Ennek következtében a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek által használható különleges eszközök kiválasztását a jogalkalmazók diszkrecionális jogkörévé tette.

A fenti megállapítás nyomán a tanulmányban az átmeneti rendelkezések vizsgálata alapján azt mutatom be, hogy milyen titkos eszközök és módszerek állhattak

<sup>3</sup> A törvény elfogadására 1990. január 25-én került sor és 1990. február 14-én lépett hatályba. 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról.

a szolgálatok rendelkezésére, és azok alkalmazásának milyen követelményei és esetleges korlátjai voltak.

## 2. A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek mint fogalmi megnevezés problematikája

A titkos információgyűjtésre az átmeneti törvény által bevezetett elnevezés problematikájára először Hetesy Zsolt hívta fel a figyelmet,<sup>4</sup> mégpedig a titkosszolgálati jelző nem megfelelő használatára. Azt is megállapíthatjuk, hogy az 1990-ben törvényi szinten bevezetett elnevezés hatása mind a szakmai diskurzusban,<sup>5</sup> mind a közvélemény szóhasználatában a mai napig megtalálható. Ugyan nem lehet állítani, hogy kizárólag az átmeneti törvény szóhasználatának lenne köszönhető, de tény, hogy még napjainkban is él a „titkosszolgálati eszköz” kifejezés. Egyetértek Hetesyvel abban, hogy a titkosszolgálati jelző használata az adott tevékenység leírásában már 1990-ben sem volt indokolt, helyette például a titkos jelző pontosabban utalt volna a tartalomra, de alkalmasabb fogalmi megnevezést lett volna akár a különleges eszközök és módszerek szóösszetétel használata is. Véleményem szerint a Hetesy által felvetetten túl a problémát fokozza, hogy összemossa a titkosszolgálatok, a bűnüldöző és más rendvédelmi szervek tevékenységét olyan látszatot keltve, mintha valamilyen a titkosszolgálatok támogatását vennék igénybe, és ezzel a titkosszolgálatok egyes különleges funkcióit is magukra vennék. Több ponton az is kimutatható, hogy ez a fogalmi zavar nem csupán az utóbbi időszakban jelentkezett, hanem már az elfogadás évében és az azt követő periódusban is jelen volt:

- Már a rendszerváltás éveit megelőző évtizedekben a magyar titkosszolgálatok mellett, az akkori magyar köztörvényes büncselekményekben nyomozó hatóságok számára is biztosítottak voltak olyan titkos eszközök, mint például a telefonlehallgatás, a szobalehallgatás, a levéllelőrzés, a figyelés vagy a környezettanulmány. Ráadásul nemcsak a bűnügyi rendőrhatalóságok élhettek a titkos információgyűjtés eszközrendszerével, hanem a határőrség felderítő egységei számára is biztosított volt ügynökök igénybevétele.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Hetesy Zsolt PhD-értekezésében fejtette ki az elnevezéssel kapcsolatos véleményét: „A kifejezés már 1990-ben is félrevezető volt. Az eszközöknek nem az a legfontosabb jellemzője, hogy titkosszolgálatok használják, hanem az, hogy az érintett tudta nélkül, *leplezett módon* gyűjtenek velük információt, amellyel az érintett alkotmányos alapjait korlátozzák.” Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011. 8.

<sup>5</sup> Pl. Kedves Imrének *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra* című egyetemi jegyzete, de a titkosszolgálati eszközök közé sorolta Mészáros Bence PhD-értekezésében a fedett nyomozó alkalmazását, az Eötvös Károly intézet a Strasbourgi Emberi Jogok Bíróságához 2015-ben eljuttatott beadványában szintén ezt a kifejezést használta. Kedves Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra*. Budapest, ELTE, 2014.; Mészáros Bence: *Fedett nyomozás a bűnüldözésben*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011. 7.; Eötvös Károly Intézet: *Beadvány 2015*. Elérhető: [www.ekint.org/ekint\\_files/File/tek\\_panasz\\_lenyege.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/tek_panasz_lenyege.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.).

<sup>6</sup> Jobst Ágnes: A Belügyminisztérium működésének szabályozása 1956 nyarán. *Betekintő*, (2011), 1. 1–8.

- Magyarország által aláírt és deklarált ENSZ egyezmény az állambiztonsági és nemzetbiztonsági célok mellett kifejezetten megengedte bűnüldözési és bűnmegelőzési célokból is a titkos eszközök és módszerek bevetését.<sup>7</sup>
- A múlt évszázad második felében az államok döntő többségében a titkosszolgálatnak tekinthető eszközök és módszerek az államvédelmi, állambiztonsági és nemzetbiztonsági szolgálatok kereteit túllépve a bűnüldözés és a rendvédelem egyéb területein is egyre jelentősebb szerepet kaptak.<sup>8</sup>
- Az ideiglenesnek szánt jogszabályt követő, azonos tárgykört meghatározó 1994-ben és 1995-ben elfogadott rendőrségi és nemzetbiztonsági törvények nem vitték tovább az új meghatározást, hanem új kifejezést, a titkos információgyűjtést vezették be.
- Maga az átmeneti törvény nemcsak a titkosszolgálatokat, hanem a rendőrség bűnügyi szerveit is felhatalmazta a titkos eszközök és módszerek alkalmazására.<sup>9</sup> A törvény megalkotásának parlamenti vitájában ugyan felmerült,<sup>10</sup> hogy Magyarországon a rendőrség számára nem szabad a különleges eszközök használatát biztosítani, viszont ezek a kezdeményezések már az adott történelmi környezetben is súlytalanok bizonyultak.
- A parlamenti vita során Gál Zoltán a Belügyminisztérium államtitkára külön kiemelte, hogy „a bűnügyi szervek nem mondhatnak le arról, hogy a bűnözéssel szemben a megelőzés és – hangsúlyozom – a felderítés érdekében különleges eszközöket és módszereket is alkalmazzanak. [...] a bűnözés nemzetközivé válása miatt a felderítésben a rendőrség nemzetközi együttműködésre törekszik. A nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeink teljesítése is csorbát szenvedne – gondolok itt például a kábítószer-bűnözés felderítésére, pénzhamisításokra –, ha bizonyos különleges eszközöket, megfelelő korlátok mellett, a rendőrség nem alkalmazhatna.”<sup>11</sup>
- Az előterjesztésnek ezt a részét az illetékes parlamenti bizottságok is támogatták, amelyek nevében Dr. Keresztesi Csaba fejtette ki, hogy

<sup>7</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én fogadta el. Az ENSZ a Nyilatkozat elfogadását követően tűzte ki célul az emberi jogok kodifikálását, aminek eredményeként 1966. december 16-án került sor a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és az emberi jogok egyik alapdokumentumának a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának elfogadására. Magyarország az 1976. évi 8. számú az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló törvényerejű rendelettel deklarálta.

<sup>8</sup> Vö. Csonka Istvánné – Máramarosi Zoltán: Az operatív munka gyakorlata külföldön. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 7. 106–112.

<sup>9</sup> 1990. évi X. tv. 6. § (1) bek.

<sup>10</sup> Tamás Gáspár Miklós a parlamenti vitában az SZDSZ álláspontjaként javasolta a 6. § szakasz törlését, mert megítélésük szerint a lehallgatások és levélbontások körének rendőrség irányába való biztosítása súlyos politikai hiba, tekintettel az azt megelőző időszakban elkövetett jogsértésekre és visszaélésekre. Viszont még az SZDSZ sem zárta ki teljes egészében az eszközhasználatot, hiszen a javaslat további részeként fogalmazta meg, hogy ennek a kérdésnek a szabályozására a később megalkotandó rendőrségi törvény esetében tartotta indokoltnak visszatérni. Az Országgyűlés Naplója V. Kötet 65–83. ülés (1989. XI. 21.–1990. III. 14.), Budapest, 1998. 6146.

<sup>11</sup> Uo. 6137.

„ezzel kapcsolatban a bizottság úgy foglalt állást, hogy tulajdonképpen ez egy olyan vélemény, amely tükrözi ugyan a mai bizalmatlansági légkört, azonban Fouchet óta minden modern államban titkos eszközöket alkalmaznak. [...] De valamennyi fejlett államban, amelyet ismerünk, ilyen eszközöket a bűnözés visszaszorítása érdekében alkalmaznak. Ez ugyan magánvéleményem, de úgy gondolom, hogy vitatni lehet ezeknek az eszközöknek az alkalmazását bizonyos állambiztonsági vonalon, de súlyos megítélésű köztörvényi bűncselekmények esetében hiba lenne. Hiba lenne azért, mert az utóbbi ülészekon rendre módosítottuk a büntetőeljárás szabályait. Ebben kiterjesztettük a gyanúsított és a védelem jogait – helyesen –, azonban a mai egyre inkább szaporodó bűnözés mellett úgy gondolom, hogy a rendőrséget nem lehet megfosztani hatékony felderítési eszközeitől.”<sup>12</sup>

- A jogalkotói akarattal párhuzamosan a tudomány és a rendészeti szakma képviselői egyöntetűen azon a véleményen voltak, hogy a rendőrség hatékony bűnüldöző és bűnmegelőző feladatainak egyik lényeges feltétele, hogy a titkos eszközök számukra is elérhetőek legyenek. Többek között Máramarosi Zoltán a Rendőrtiszti Főiskola tanszékvezető-helyettese fejtette ki, hogy a funkciónak hatékony teljesítése érdekében a modern rendőrség a nyílt és a titkos technikai és személyi információbázisra alapozza tevékenységét.<sup>13</sup> Máramarosi mellett Horváth József, a főiskola tanszékvezetője egy teljes tanulmányt szentelt az alkalmazás fontossága és indokoltsága bemutatására, amelyben kifejti, hogy a bűnüldözők számára biztosítani kell azokat a titkos erőket, eszközöket és módszereket, amelyek igénybevételével javíthatják esélyeiket a bűnüldözőkkel szemben.<sup>14</sup>

A felsoroltak alapján egyértelműen kijelenthető, hogy az átmeneti törvény megalkotása előtt végbement folyamatoknak köszönhetően a titkos eszközök és módszerek lényeges jellemzője nem az volt, hogy a titkosszolgálatok használatában álltak volna, hanem az, hogy az érintett tudta nélkül alkalmazzák különböző nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek. Valamint az is igazolható, hogy a titkosszolgálatok mellett a rendvédelmi szervek egyenjogú félként voltak jelen a titkos eszközök rendszerében, és a saját feladataik mentén alakították ki a titkos eszközök alkalmazási kereteit.

### 3. A különleges eszközök fogalmának kritikai vizsgálata

Ahogy azt a bevezetőben megjegyeztem a törvénynek kiemelt jelentősége van a tekintetben, hogy Magyarországon először adott fogalmi meghatározást e titkos tevékenységekre, amikor megfogalmazta, hogy „[k]ülönleges eszköznek minősül minden olyan eszköz és módszer, amelyet az érintett személy tudta nélkül alkalmaznak, és amelynek használata a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok,

<sup>12</sup> Az Országgyűlés Naplója V. Kötet 65–83. ülés (1989. XI. 1.–1990. III. 4.). (1998) i. m. 6159.

<sup>13</sup> Máramarosi Zoltán: A bűnügyi operatív munkáról. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 9. 3–8.

<sup>14</sup> Horváth József: A rendőrség bűnügyi operatív munkája. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 3. 21–28.

a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat sértheti”.<sup>15</sup> A titkos információgyűjtés e fogalmi meghatározása lényegesen új szemszögből, mégpedig a jogállami követelmények felől közelítette meg azt, hogy mit kellett titkos eszköznek minősíteni.

Ugyan a meghatározásnak két lényeges elemét különböztethetjük meg egymástól, mégpedig az érintett személy tudta nélkül történő alkalmazást, valamint az alapvető emberi jogok sérelmét, de jelen tanulmányban a második elem vizsgálatát végzem el. A második rész vizsgálatát két fontos szempont indokolja, mégpedig a jogalkotói és a jogalkalmazói nézőpont. Egyrészt, ezzel a kitételrel a titkos eszközök széles halmazából a jogalkotó kiemelt egyes eszközöket, és a kiemelt eszközöket különleges eszközöknek minősítette, azzal, hogy csak olyan titkos eszköz volt különleges eszköznek tekinthető, amelynek alkalmazása a felsorolt jogok sérelméhez vezethetett. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy a meghatározásnak nem része a sérelem mértéke vagy a sérelem veszélyének a mértéke, ami e szerint nem képezhetette az értékelés alapját, elegendő csupán a lehetséges sérelem. Másrészt a jogalkalmazó a napi operatív tevékenysége során elsőként ezen új ismérv alapján határozhatta meg egy alkalmazni kívánt eszköz besorolását. Ha az legalább nem veszélyeztette az alkotmányban foglalt és a meghatározásban felsorolt alapjogokat, akkor nem minősült különleges eszköznek, tehát nem vonatkoztak rá szigorúbb eljárási elvek és szabályok. A fogalom jogalkalmazói értelmezési kényszere pedig abból fakadt, hogy az átmeneti törvény a különleges eszközöket csak látszólag nevezte meg pontosan, mint azt az alábbiakban bemutatom a gyakorlatban nem adott taxatív felsorolást, hanem csupán általános meghatározást.

Az átmeneti törvény elfogadásakor a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek a korábbi időszakban bevezetett és rendszerezett titkos eszközöket alkalmazták felderítéseik során. A végrehajtó szervek ezeket az eszközöket ismerték, metodikájukat kidolgozták és eljárásaikba illesztették, ezért természetes hozzáállás részükről, hogy ugyan ezeket az eszközöket vitték tovább, viszont alkalmazásukat a jogállami keretekhez igazították. A titkos eszközöket ugyanis nem a jog hozza létre, hanem a sok évtizedes felderítő szakmai gyakorlat és hírszerzői, információszerzői igény. A jog a gyakorlatban kidolgozott titkos eszközök használatát pusztán engedélyezheti vagy tilthatja, illetve meghatározhatja az engedélyezett eszközök használatának eljárási szabályait.

Éppen ezért merül fel az a kérdés, hogy az átmeneti törvény hatálya valójában kiterjedt-e valamennyi, a szolgálatok által az állampárti időszakból magukkal hozott titkos eszközre, vagy csak azokra, amelyeket a jogszabály a 3. § szakaszában külön felsorolt és használatát igazságügy-miniszteri engedélytől tette függővé. Mindez a tekintetben is lényeges, hogy a törvény címe szerint a „különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról” szól. A norma szövegében viszont a miniszteri engedélyezési körbe tartozó eszközök közé nem sorolt különleges eszközökre engedélyezési rendelkezés nem található, a kimaradó titkos eszközökről szóló más szabályozásra vonatkozó felhatalmazó rendelkezés sincs, vagyis az átmeneti törvény erről a kérdéstről hallgatott.

<sup>15</sup> 1990. évi X. tv. 1. § (2) bek.

Pedig az átmeneti törvény a 3. § szakaszában egyértelműen utalt arra, hogy az engedélyes eszközökön kívül léteztek további különleges eszközök is. A fejezet első bekezdésében említett fogalmi meghatározással megjelölte a különleges eszközöket és azok funkcióit, majd a 3. § szakaszban ezek közül<sup>16</sup> emelte ki a miniszter engedélyezési jogkörébe tartozó eszközöket. Így a törvény hallgatásából az az értelmezés vonható le,<sup>17</sup> hogy a titkosszolgálati és rendvédelmi tevékenységek során a különleges eszközök teljes tárháza felhasználható, azokat az egyes szolgálatok a teljes jogszabályi környezet rendelkezéseinek figyelembevételével kidolgozott saját belső szabályaik szerint vethetik be. Megítélésem szerint azonban ez az alkalmazott jogtechnikai megoldás nem felelt meg az akkori alkotmányos követelményeknek, pláne nem a minél szélesebb ellenőrzést megfogalmazó társadalmi elvárásoknak. Szerencsésebb lett volna, ha egyértelmű szabályok megfogalmazásával a teljes különleges eszközrendszer tekintetében rendezti a jogalkotó a kérdést. Az eddigiekből az következik, hogy a szolgálatok eszköztárában megtalálható valamennyi titkos eszköz<sup>18</sup> a titkos előállítás<sup>19</sup> kivételével felhasználható lehetett volna. A rendszeresített titkos eszközök jelentős részének alkalmazása pedig külső kontroll nélkül történhetett meg, mivel mindösszesen három különleges eszközt emelt ki a jogalkotó, amelyek alkalmazásához az igazságügy-miniszter engedélyét követelte meg. Ennek következtében nem osztom az akkor és azóta is hangoztatott álláspontot, miszerint az 1990. évi X. törvénnyel az átmenetet jól szolgáló szabályozás kialakítására került volna sor. Illetve alapvetően nem érthetek egyet azzal a véleménnyel, hogy „a törvény a korábbi lehetőségekhez képest szűkítette a használható eszközök és módszerek körét”.<sup>20</sup> Meglátásom szerint, az átmeneti időszakban nem a használható eszközök körének a szűkítése következett be, hanem csupán a közvélemény előtt legismertebb és leginkább félt módszerek (levéllenőrzés, lehallgatás) használhatóságának a korlátozása történt meg. A meghatározás esetében további problémaként vethető fel, hogy a fogalom értelmezése rendkívül tág keretek között történhetett meg, amivel széles teret biztosított a jogalkalmazók számára. Ha a jogalkotók szándékát vesszük szemügyre, akkor minden beleérthető és értendő volt, amit a titkosszolgálatok feladataik során alkalmazhattak. Vagyis nemcsak az, amit az elhárító és hírszerző munkájuk végrehajtása során a szükséges információk megszerzése érdekében végeztek, hanem azok is, amelyeket akár a befolyásoló, akár a bomlasztó, akár a tájékoztató stb. tevékenységeik alkalmával

<sup>16</sup> 1990. évi X. tv. 3. § „Különleges eszközök közül ...”

<sup>17</sup> Ezt az álláspontot képviselte Márián Zoltán is, aki kifejtette, hogy „[a]z előzetes engedélyezés alkalmazásával – ahol lehetséges – élni kellett, ha a jogsérelem lehetősége fokozottabban jelentkezik, és ahol az eszköz jellege ezt megkívánta. A főszabály alóli kivételt azok az intézkedések adták, melyek a bűnüldöző munka sajátosságaiból adódóan fogalmilag nem lehettek engedélykötelesek (például személyek megfigyelése, informátorok alkalmazása).” Márián Zoltán: A titkos információgyűjtés vázlatos története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2001. 7.

<sup>18</sup> Az állambiztonsági szolgálatoknál alkalmazható eszközrendszert az 1990. január 22-ig hatályban lévő Minisztertanács Elnökhelyettesének az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről szóló 1/1975. utasítása 2. pontja sorolta fel. 1/1975. (VI. 2.) MEh az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről.

<sup>19</sup> A titkos előállítás és hasonlóan alkalmazott titkos letartóztatás az alapvető emberi jogok oly mértékű sérelmét jelenti, hogy azok alkalmazását jogállami keretek között még törvény sem teheti lehetővé.

<sup>20</sup> Matei László: A titok fogalom értelmezése a bűnügyi operatív munkában. *Rendészeti Szemle*, 28. (1990), 9. 72.



igénybe vettek. Ekkor szintén tanúsíthattak olyan magatartásokat, amelyek a felsorolt alapjogok sérelmével járhatnak, és az érintettek tudta nélkül történtek meg. Ha viszont nyelvtani szempontok szerint történik a szöveg értelmezése, akkor már több olyan titkos eszközt is felfedezhetünk, amelyek kikerülhettek a különleges eszközök köréből. Ilyen lehetett például a hálózat, hiszen hálózati személy sok mindenre felhasználható, nem csupán arra, hogy információkat szolgáltatson, hanem arra is, hogy dezinformáljon, feszültséget keltsen, személyek vagy csoportok között ellentéteket gerjesszen, stb. Ugyanígy nem feltétlen jár az alapjogok sérelmével a fedőigazolvány készítése és bizonyos típusú operatív nyilvántartások vezetése.

#### **4. Igazságügy-miniszteri engedélyhez kötött különleges eszközök**

Az átmeneti törvény a szolgálatok repertoárjából három különleges eszközt nevezett meg, és azok alkalmazását igazságügy-miniszteri engedélyhez kötötte, mégpedig: a technikai úton történő adatgyűjtést, a postai küldemény ellenőrzését és a magánlakásba történő titkos behatolást.

Az átmeneti törvény azonban a felsorolt különleges eszközök tartalmi meghatározására nem vállalkozott. Ezen túl sem található olyan nyilvános jogi norma, amely meghatározta volna legalább e három kiemelt különleges eszköz ismertetőjegyeit, vagy legalább egy-két mondatos rövid leírását. Ennek következtében a részletek meghatározását teljes egészében a végrehajtó és az engedélyező szakmai területek, valamint a tudomány feladatául hagyta.

A felsorolt különleges eszközök lényegi tartalmának vizsgálata előtt arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy meglehetősen heterogén felsorolással állunk szemben. A három eszköz közül a „*postai küldemény ellenőrzés*” vitathatatlanul az információgyűjtést közvetlenül szolgáló konkrét különleges eszköz. Jól körülhatárolt feladatrendszerrel és eljárási jellemzőkkel rendelkezik, ami demokratikus jogállami környezetben is alkalmazható. Ezzel szemben a „*technikai úton történő adatgyűjtés*” több titkos információgyűjtő eszköz gyűjtő elnevezéseként fogható fel. Az eddigiekkel ellentétben a „*magánlakásba történő titkos behatolás*” nem információgyűjtő módszer, tekintettel arra, hogy önmagában egy helyiségbe bemenetel, még ha az titkos is, nem információ értékű. A helyiségbe történő leplezett vagy titkos bemenetel annak feltétele, hogy a helyiségben a szolgálatok az információgyűjtő tevékenységüket előkészítsék vagy elvégezzék, esetleg szolgálhat egyéb, nem feltétlenül információgyűjtésre alkalmas célokat is, mint például valakinek a kompromittálása. A titkos behatolás tehát egy eszközcselekménynek tekinthető, amely feltétele a titkosszolgálati tevékenység sikerének és e minőségében a titkos eszközrendszer szerves részét képezi, de nem sorolható az információgyűjtés kategóriájába.

A „*postai küldemény-ellenőrzés*” esetében az akkori jogszabályi környezetet, illetve a társadalmi viszonyok alapján, ahogy azt Hetesy Zsolt értekezésében megállapította: a szolgálatoknak a levélellenőrzés során a meghatározott személy számára postai forgalomban feladott levél- és csomagküldemények roncsolásmentes felnyitására



és tartalmuk ellenőrzésére volt lehetőségük. Megszűntek a postai küldemény ellenőrzésének olyan funkciói, amelyek korábban az állampárti időszakban alkalmazhatók voltak.<sup>21</sup> A továbbiakban a szolgálatoknak nem volt lehetőségük levélküldemények elkobzására, hírigény alapján történő küldeménycsoportok feldolgozására, konkrét cél nélküli általános levéllenőrzésre és „halászó jellegű” figyelésre.<sup>22</sup>

Amíg az előző különleges eszköz egy meglehetősen egyértelmű, a szolgálatok eszköztárában régi korok óta fellelhető információgyűjtő eszköz, addig a „*technikai úton történő adatgyűjtés*” által körbeírt információgyűjtő módszer eszközkészletének meghatározása már nehézségekbe ütközik. Ha a jogszabály célja szerinti teleológiai<sup>23</sup> értelmezést végezzük el, akkor minden olyan információgyűjtés beleérthető, amit a szolgálatok adatok rögzítésére vagy magatartások megfigyelésére alkalmas technikai eszközök igénybevételével és nem csupán humán erőforrás segítségével hajtottak végre. E szerint az értelmezés szerint e körbe sorolhatók voltak többek között olyan kevésbé jogkorlátozó eszközök, mint például a rádiófelderítés, vagy a fényképezőgép, videókamerát, éjjellátót, hőkamerát vagy elektronikus nyomkövetőt használó konspirált figyelés. De akár idetartozhatott a konspirált környezettanulmány végrehajtása is, amennyiben a művelet során elhangzottakat a végrehajtó állomány hang, állókép vagy mozgókép rejtett rögzítésére alkalmas műszaki berendezéssel a helyszínen rögzítette.

Vizsont véleményem szerint nem tartoztak bele olyan súlyosan jogkorlátozó eszközök, mint például a titkos kutatás, a titkos ruházat- és a titkos csomagátvizsgálás. A titkos kutatás, a ruházat- és csomagátvizsgálás során ugyanis nem történt technikai eszközzel információ begyűjtése vagy rögzítése. A kutatás ugyanis egy olyan önálló eszköz, amelynek célja valamilyen tárgynak vagy dokumentumnak a felkutatása és a fellelési helyének a megállapítása volt, amit akár valamilyen kombináció keretében is végre lehetett hajtani. A kutatás végrehajthatóságához és az eredményének dokumentálásához ugyan használható volt technikai eszköz, de a kutatást megelőző fázist titkos behatolásnak, az azt követőt pedig dokumentáló képrögzítésnek nevezük.<sup>24</sup> Ha tehát a bejutási útvonalon levő fizikailag zárt átjárókon található zárok vagy a bútorok és a csomagok zárszerkezetei kinyitásához zárnyitó technikai eszközöket kellett felhasználni, vagy a fellelt tárgyak és dokumentumok tartalmának rögzítésére fotótechnikai eszközöket kellett igénybe venni, akkor a meghatározás lehető legtágabb értelmezésének eredménye során sem juthatunk arra a következtetésre, hogy miniszteri engedélyköteles eszközről beszélhetünk.

<sup>21</sup> Borvendég Zsuzsanna: „Ez nem spiclikedés, hanem felderítés” A levéllenőrzés módszertana és szervezeti felépítése 1945–1962 között. *Betekintő*, (2011), 2. 1–16.

<sup>22</sup> Hetesy (2011) i. m. 70.

<sup>23</sup> Ez az értelmezés a jogszöveg nyelvtani értelmét az adott jogszabály céljai, átfogó rendeltetése fényében igyekszik feltárni. A jogszabály megalkotásának alapvető célja pedig az országgyűlési naplóban olvasható vita szerint a szolgálatok titkos tevékenységének korlátozása és alkotmányos elvek mellett történő végrehajtása. Ennek egyik eleme pedig éppen az, hogy az elképzelhető legszélesebb körre kiterjesztik a különleges eszközök külső engedélyeztetését. Vagy ahogy Matei László hivatkozott tanulmányában fogalmaz: „A törvény szelleméből az érződik, hogy ezeknek az eszközöknek az alkalmazását szükséges rossznak tekintik a törvényhozók, ezért alkalmazásukat csak kivételes esetekben engedélyezik.” Matei (1990) i. m. 72.

<sup>24</sup> Dobák Imre – Solti István: Az „operatív technika” fejlesztésének helye és szerepe az állambiztonság szervezetrendszerében – A szobahallgatás. *Hadmérnök*, 9. (2016) 3. 121–134.

Amennyiben a rendszerváltás időszakában a témában készített tanulmányokat megvizsgáljuk, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az akkori szolgálatok a technikai úton történő adatgyűjtést az 1990 előtti operatív technikai rendszabályoknál bővebb eszközrendszer mentén értelmezték. Az 1990 februárjában Zalai Péter tollából a *Belügyi Szemlében*<sup>25</sup> megjelent<sup>26</sup> tanulmány ugyan nem kategorizálta be a titkos eljárásokat, de a postaforgalom ellenőrzése, a telefonlehallgatás és a helyiséglehallgatás mellett a titkos figyelést is technikai eszközzel<sup>27</sup> végeztnek minősítette. Viszont nem sorolta ide a titkos környezettanulmányt, a leplezett kutatást,<sup>28</sup> a leplezett szemlét,<sup>29</sup> a kriminalisztikai eszközök titkos alkalmazását,<sup>30</sup> és szintén nem került ide a hálózat sem. Szintén Zalai Péter által készített, de már 1990 szeptemberében megjelent tanulmányban<sup>31</sup> a titkos figyelést már nem tekinti technikai eszközzel történő titkos információgyűjtésnek, annak ellenére, hogy a titkos figyelés során fotó-, film-, videó- és hangrögzítésre alkalmas eszközök felhasználásának engedélyezésére tesz javaslatot. Komáromi István<sup>32</sup> az operatív erők, eszközök és módszerek hármaskörében rendszerezte a felhasználható titkos információs forrásokat. Az erőkbe sorolta a közreműködő személyeket, úgymint a hivatalos (aktív és nyílt titkos állományt, tartalékosokat és nyugdíjasokat) és a társadalmi erőket (hálózati és hálózaton kívüli kapcsolatokat, aktivistákat, egyesületeket, szakértőket, szaktanácsadókat), míg az „operatív technikai rendszabályokat” a levéllenőrzéssel együtt operatív eszköznek tekintette, ezzel párhuzamosan pedig a kutatást és a motozást már az operatív módszerek kategóriájába sorolta.<sup>33</sup> Az előzőkkel szemben, ha a jogszabály történeti értelmezését végezzük el, akkor azt az eredményt kapjuk, hogy a korábbi állambiztonsági terminológia szerinti technikai információgyűjtő eszközök, vagyis az operatív-technikai rendszabályok és operatív-technikai módszerek tartoztak ezen körbe,<sup>34</sup> vagyis a telefonlehallgatás, a helyiséglehallgatás, a helyiség vizuális megfigyelése és a dokumentáló képrögzítés.

<sup>25</sup> Zalai Péter: A rendőrség titkos eszközeiről. *Belügyi Szemle*, 28. (1990a), 2. 42–46.

<sup>26</sup> A tanulmány még az 1990. évi X. törvény megalkotása előtt, 1989 júliusában készült. 1990. évi X. tv.

<sup>27</sup> „Titkos figyelés: a bűnüldöző hatóságok tagjai által egyes személyek mozgásának, kapcsolatainak, illetve objektumokba történő mozgásának a titkos figyelemmel kísérése, technikai eszközökkel történő rögzítése.” Zalai (1990a) i. m. 44.

<sup>28</sup> „Leplezett kutatás: amikor a bűnüldöző hatóság tagja ebbeli minőségét fedve, vagy tényleges tevékenységét leplezve zárt helyiséget vagy járművet átvizsgál.” Uo. 44.

<sup>29</sup> „Leplezett szemle: amikor a bűnüldöző hatóság tagja ebbeli minőségét fedve, illetve valódi tevékenységét leplezve helyszínt vagy tárgyat szemrevételez.” Uo. 44.

<sup>30</sup> „Kriminalisztikai eszközök titkos alkalmazása: amikor a bűnüldöző hatóság vegyi, nyom-, elektronikus vagy egyéb csapdát állít.” Uo. 44.

<sup>31</sup> Zalai Péter: A titkos nyomozás jogi szabályozása. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 9. 47–52.

<sup>32</sup> Komáromi István: Az operatív munka alapelvei. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 2. 55–61.

<sup>33</sup> Komáromi operatív eszközöknek tekintette a valamely művelet elvégzését segítő, illetve arra felhasználható dolgokat, operatív módszernek pedig azokat az eljárásokat, ahogyan az erők az eszközeikkel végzik a munkájukat. Komáromi (1991) i. m. 56.

<sup>34</sup> Tekintettel arra, hogy az 1990-ben létrejött szolgálatok technikai és technológia rendszereiket teljes egészében megörökölték az állambiztonsági szolgálatoktól, valamint hogy nem történt meg a technikai rendszerek működtetésében közreműködő hálózatok intézményesített felszámolása és nem történt meg a személyi állomány teljes cseréje sem, vagyis ugyanazok, ugyanazokkal a technikai rendszerekkel és közel azonos technológiai eljárások mentén végezték a technikai úton történő adatgyűjtést, mint azt megelőzően.

A rádió-ellenőrzéssel kiegészítve ugyan, de ugyanerre az eredményre jutunk a kifejezés nyelvtani értelmezése alapján. A megfogalmazás szerint ugyanis azok a titkos eszközök tartoztak ide, ahol az információ megszerzése technikai eszköz útján történt meg. Vagyis az információ megszerzése nem emberi észleléssel, hanem technikai eszközzel történt, valamint az információnak a szolgálathoz történő továbbítása, valamint az ottani rögzítés és feldolgozás az erre rendszeresített technikai rendszerekkel valósult meg. Tekintettel arra, hogy az állambiztonság operatív technikai eszközei esetében – a dokumentáló képrögzítés kivételével – előre kiépített technikai rendszereken,<sup>35</sup> közvetlen emberi interaktivitás nélkül, az előre meghatározott műszaki paramétereknek megfelelően valósult meg az információ megszerzése, ezért elmondhatjuk, hogy ezen eszközök egyértelműen e területhez sorolhatók. A dokumentáló képrögzítés azért lóg ki a sorból, mert nincs előre kiépített technikai rendszer, ennek ellenére idesorolandónak gondolom. Ez esetben a helyszínen az alkalmazás idejére bevitt kép-, film- és videófelvétel rögzítésére alkalmas eszközök célirányos használata történt meg, az ott fellelhető tárgyak vagy dokumentumok elhelyezkedésének, a feltalálás környezetének, illetve a dokumentumok tartalmának képi adathordozó eszközökön való dokumentálása érdekében. Tehát a dokumentáló képrögzítésnek nincs más lényegi eleme, csak a képrögzítő eszközökkel az érintettek által tanúsított tevékenységeknek a képi dokumentálása és a rögzített adatoknak későbbi szolgálatok által történő feldolgozása. Megítélésem szerint az említett példák közül egyértelműen levonható az a következtetés, hogy ebben az időszakban sem a szabályozás, sem a tudomány szintjén nem történt meg az eszköztár egységes szempontok szerinti osztályozása. Ebből pedig egyenesen következik a „*technikai úton történő adatszerzés*” megfogalmazás azon lényeges fogyatékosága, hogy széles teret hagyott az alkalmazói – vagyis a végrehajtói és az engedélyezői – értelmezés számára. A jogi szabályozás lehetőséget adott arra, hogy a szolgálatok maguk döntsék el, hogy a nem besorolható titkos információgyűjtő eszközöket technikainak vagy nem technikainak tekintik-e.

## 5. Az igazságügy-miniszteri engedélyhez kötött különleges eszközök körén kívül eső titkos eszközök

A technikai úton történő adatgyűjtés elemeinek vizsgálatánál is jóval komolyabb nehézségekbe ütközik a kutató, ha azokat az eszközöket kívánja számba venni, amelyek a fogalmi meghatározás alapján különleges eszközöknek minősülhetnek, de nem tartoztak bele az igazságügy-miniszteri engedéllyel alkalmazható eszközök halmazába. Értékelésem szerint a számba vehető eszközök két oldalról határolhatók be.

Az egyik oldal az engedélyhez kötött eszközök köre, de ahogy az az előző fejezetben látható volt, az abba tartozó eszközök sem voltak egyértelműen meghatározhatók. Ebből pedig értelemszerűen az következik, hogy ezen oldalról zárt felsorolás

<sup>35</sup> Telefonlehallgatás esetében az automata telefonlehallgató rendszer, helyiséglehallgatás és vizuális megfigyelés esetén a helyiségbe telepített és az átvitelt biztosító lehallgató- és megfigyelőrendszer, rádió-ellenőrzés esetében a kiépített iránymérés és lehallgatóállomások rendszere biztosította a technikai hátteret. Dobák-Solti (2016) i. m.

nem adható, hiszen a jogalkalmazói értelmezés a közös halmaz elemeit lényegesen befolyásolta.

Ezzel szemben a másik határoló oldal teljes egészében zárt, viszont a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi szervezeti rendszeren kívül, mégpedig az alkotmányos alapelvek között keresendő. A Magyar Köztársaság Alkotmányának XII. fejezete tartalmazta az alapvető jogokat és kötelezettségeket, amely szerint Magyarországon minden embernek veleszületett joga volt a szabadsághoz, az élethez és az emberi méltósághoz, illetve senkit sem lehetett szabadságától a törvényben meghatározott okok és a törvényben meghatározott eljárás lefolytatása nélkül megfosztani. Éppen ezért a szolgálatok számára ekkortól már egyértelműen tiltott eszköznek bizonyult a titkos előállítás és a titkos őrizetbe vétel, hiszen ezekre vonatkozó törvényi előírás nem létezett. Ezenkívül az alkotmány rendelkezései értelmében tilos volt az emberi életet veszélyeztető és a méltóságot sértő tevékenységeket folytatni. Vagyis a nemzetbiztonsági és rendőri eljárások során információ szerzése céljából nem lehetett senkit fizikai fenyegetésnek és kínzásnak alávetni, vele szemben tudatmódosító szereket vagy eszközöket alkalmazni, illetve megalázó és sértő bánásmódnak kitenni. Így olyan további információszerező lehetőségek használata esett ki, mint a tortúra, az elzárás, illetve a gyógyszeres kezelés.

Az is megállapítható, hogy a hatóságok rendelkezésére álló eszközpark általánosan felhasználható körének meghatározásakor további számba vehető szempontok nem voltak, tehát, amit a különleges eszközök közül ez a két körülmény nem zárt ki, azt a létrejött nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek alkalmazni volt jogosult. Más szavakkal, mindent igénybe vehetett igazságügy-miniszteri engedély nélkül, ami a két kizáró feltételnek nem felelt meg.

## **6. A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazhatóságának feltételei**

Az átmeneti törvény néhány feltételhez kötötte az egyes különleges eszközök alkalmazhatóságát. Az előző részekben tárgyalt különleges eszközöknél igazságügy-miniszteri engedélyezést írt elő, valamint meghatározott olyan szabályokat, amelyek általánosan valamennyi különleges eszközre alkalmazandók voltak. Így az átmeneti törvény rendelkezéseket tartalmazott a különleges eszközök alkalmazásának a céljaira vonatkozóan, valamint minimális szükségességi és arányossági kritériumokat határozott meg.

Különleges eszköz a titkosszolgálatoknál azokban az esetekben volt használható, amikor:

- a Magyar Köztársaság gazdasági és honvédelmi érdekeinek érvényre juttatása céljából végzett kormányzati tevékenységhez volt szükség bizalmas információk megszerzésére;
- az ország szuverenitását, gazdasági és honvédelmi érdekeit veszélyeztető, leplezett törekvéseket kellett felderíteni és elhárítani;
- fontos objektumokat és a fegyveres erőket kellett megvédeni;

- különösen fontos és bizalmas munkakört betöltő személyeket kellett védelemben részesíteni;
- bevándorló- vagy menekültstátuszért folyamodó személyek biztonsági ellenőrzését kellett elvégezni; illetve
- egyes állam elleni és az emberiség elleni bűncselekményeket, a terrorcselekmény, a légi jármű hatalomba kerítése, a közösség elleni izgatás, a rémhírterjesztés, a külföldre szökés, a zendülés és a harckészültség veszélyeztetése bűncselekményeket és az azok elkövetésével gyanúsítható személyeket kellett felderíteni.

A rendőrség esetében minden öt évet meghaladó szabadságvesztéssel vagy ennél súlyosabb büntetéssel fenyegetett bűncselekménynek a megelőzése és felderítése érdekében alkalmazható volt különleges eszköz.

Az átmeneti törvény a három miniszteri engedélyhez kötött különleges eszköz használatát az általános elvi korlátokon túl további feltételhez kötötte, amikor az igénybevételükhöz igazságügy-miniszteri engedélyt írt elő. A törvény indokolása<sup>36</sup> szerint az igazságügy-miniszteri engedélyhez kötött eszközök körébe azok tartoztak, ahol a jogsérelem lehetősége fokozottabban jelentkezett. A törvényalkotó tehát fokozott jogsérelmet megvalósítónak tekintette a lehallgatások teljes körét, viszont nem tekintette annak a titkos behatolás teljes halmazát, hanem csak azt az esetet, amikor a behatolás magánlakásba történt meg. A magánlakás kifejezés mint különleges eszköz minősítő jelzője itt jelenik meg először a titkos információgyűjtés magyarországi rendszerében, mégpedig az általános értelemben vett formában, hiszen a törvénynek értelmező rendelkezései nem voltak. Így viszont a rendszerváltást követő átmeneti időszakban a lehallgatás valamennyi fajtája (telefonlehallgatás, helyiséglehallgatás, külső helyszínen beszélők lehallgatása, rádiós kommunikáció lehallgatása stb.) külső engedélyköteles különleges eszköznek számított, függetlenül annak helyszínétől és közegétől, míg a kutatásra ez a megállapítás nem volt igaz. A kutatáshoz csak abban az esetben volt szükség miniszteri engedélyre, ha a végrehajtásra magánlakásban került sor és ehhez a bejutás nem leplezetten, hanem titokban történt meg, vagyis minden más helyszínt (például irodát, garázst) vagy tárgyat (például reptéren bőrönd, irodában aktatáska, öltözőben hagyott ruházat) megkutatni már engedély nélkül lehetett. Tekintettel arra, hogy az 1990-ben létrehozott nemzetbiztonsági és rendészeti szervezeti struktúrában egyik szervezet sem tartozott az igazságügy-miniszterhez, a külső engedélyeztetés bevezetésével egy új és a résztvevők számára szokatlan eljárást vezettek be. Ennek köszönhetően a szervezetek eljárásaikhoz külső kontrollt kaptak, igaz, azonos hatalmi ágon belülről. Hogy az engedélyező személyének

<sup>36</sup> *Jegyzőkönyv a parlament jogi, igazgatási és igazságügyi, valamint honvédelmi bizottságának 1990. január 23-án a plenáris ülés ebédszünetében tartott együttes üléséről.*

meghatározása milyen alapos elméleti megfontolásokon nyugodott, arra a törvény parlamenti elfogadása nyújt jellemző képet.<sup>37</sup>

További használatot korlátozó intézkedésként fogalmazta meg a jogszabály, hogy az alkalmazás ideje nem lehetett még miniszteri engedély birtokában sem korlátlan. Viszonylag rövid időtartamra lehetett az engedélyeket beszerezni, összesen 30 napra, ami egyetlen alkalommal volt meghosszabbítható maximum további 30 nappal. Az általánosan biztosított cél mellett az igazságügy-miniszter engedélyéhez kötött különleges eszköz alkalmazására csak abban az esetben volt lehetőség, ha annak konkrét célja is meghatározható volt. A különleges eszköz alkalmazásának engedélyezése és az engedély meghosszabbítása csak akkor történhetett meg, ha az intézkedés alkalmazásának célját a végrehajtó szerv részletesen meg tudta indokolni. Viszont arra vonatkozó rendelkezést, hogy a konkrét célnak milyen kritériumok szerint kell megfelelni, már semmilyen ismérvet nem határoztak meg. Mindezek mellett azt is fontos hangsúlyozni, hogy a célhoz kötöttség elve érvényesülésének e kritériuma nem vonatkozott a nem miniszteri engedélyhez kötött különleges eszközökre, hiszen ezekre már kötelező érvényű jogszabályi előírás nem volt fellelhető. Az átmeneti törvény azt is kimondta, hogy a különleges eszköz alkalmazását az engedélyezett időn belül akkor is meg kellett szüntetni, ha a célját már elérte, vagy a cél elérésére alkalmatlanná vált. Ezen túlmenően azonban a törvényhozó az alkalmazás módjára ezen a téren sem adott semmilyen további iránymutatást, azt meghagyta a közigazgatás, a végrehajtó szakmai területek és az elemzők számára. A célhoz kötöttség elvének megjelenése mellett a törvény a különleges eszközök alkalmazhatóságára további korlátokat állított fel a szükségesség elve egyik szegmensének a jogszabályba foglalásával. Megszabta a szolgálatok számára, hogy különleges eszköz csak akkor alkalmazható, ha az adatok más módon nem szerezhetőek be.

A szükségesség elve mellett a normában megfogalmazták az arányosság követelményének egyik aspektusát is, amikor kikötötték, hogy a titkosszolgálatok az engedélyköteles különleges eszközök alkalmazására a Magyar Köztársaság szuverenitásának és alkotmányos rendjének *súlyos* veszélyeztetése esetén kapnak lehetőséget.<sup>38</sup> A súlyosság értelmezéséhez a jogszabály nem biztosított támpontokat, így ez esetben is a jogalkalmazó számára biztosított diskrecionális jogkör problémájával találkozunk. Valamivel konkrétabban fogalmazódott meg az arányosság követelménye a rendőrség

<sup>37</sup> A kormány által benyújtott törvényjavaslat az engedélyező személyére két alternatívát tartalmazott. Az egyik megoldás szerint a Legfőbb Ügyész, a másik szerint egy választott biztos végezte volna az engedélyezést. A törvény részletes vitáját követő döntéskor azonban a parlamentben nem volt jelen az alkotmányerejű törvény elfogadásához szükséges számú képviselő, így egyik megoldás sem kapta meg a szükséges szavazatot. A következő ülésnapra az országgyűlés két állandó bizottsága, a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság, valamint a honvédelmi bizottság újra megvitatta a javaslatot, és ismét előterjesztette a két változatot. Az Országgyűlés ekkor már megfelelő számban jelen volt, de egyik változat sem kapta meg a megfelelő számú szavazatot. Ekkor Németh Miklós miniszterelnök kompromisszumos és az átmeneti időre vonatkozó javaslatként vetette fel az igazságügy-miniszter engedélyezésének lehetőségét. A javaslatról az idő szűkössége miatt a szünetben alakították ki álláspontjukat a bizottságok és a pártok képviselői, majd délutánra a két parlamenti állandó bizottság harmadik variációként beépítette a törvényjavaslatba a miniszterelnöki javaslatot. A pártok kompromisszumos javaslatként végül elfogadták a bizottsági javaslatot, de elsősorban az akkori igazságügy-miniszter Dr. Kulcsár Kálmán miatt, akinek személye számukra garanciát jelentett. *Az Országgyűlés Naplója* i. m.

<sup>38</sup> 1990. évi X. tv. 3. §.

esetében, hiszen a 6. § (2) bekezdésében kizárólag olyan súlyú bűncselekmények esetében engedte meg, amelynek elkövetői öt évet meghaladó szabadságvesztéssel, vagy ennél súlyosabb büntetéssel voltak fenyegetve.

## 7. Következtetések

Mindenek előtt hangsúlyozni szeretném, hogy a tanulmányban tett megállapításokat kizárólag az ismert jogi környezet, a nyílt jogszabályok és a rendészeti szakma képviselőinek kutatható anyagai alapján tettem meg. A nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek által a gyakorlatban alkalmazott eszközök mélyreható rendszertani ismertetéséhez a törvényi rendelkezéseket kibontó és konkretizáló miniszteri és belső utasítások ismeretére is szükség lenne, amelyre azonban azok nemzeti minősített adattá nyilvánítása okán e keretek között nincs mód. Vagyis annak elemzésére nem vállalkozhattam, hogy az átmeneti törvény rendelkezéseinek bemutatott hiányosságait és ellentmondásait a szolgálatok fel-, esetleg kihasználták-e.

A meglévő lehetőségek felhasználásával a tanulmányban bemutattam, hogy a titkos információgyűjtés magyarországi rendszerfejlődésében a rendszerváltás évében szabályozás kialakítására került sor. Ez a titkos eszközök és módszerek arzenáljával rendelkező nemzetbiztonsági és rendészeti szervek titkos információgyűjtő tevékenységébe néhány új, addig nem ismert korlátozó elemet épített be. Így a szolgálatok titkos tevékenységének alapjogokat érintő része a társadalom számára nyilvánossá vált, mindenki számára megismerhetően, törvényi szinten nevesített egyes különleges eszközöket; alkotmányos alapelveket szabályozási szinten is átültette a titkos eljárások világába; valamint bevezette a végrehajtó szervezettől független, külső engedélyezés intézményét.

A felvázolt rendszerben azonban a különleges eszközökkel folytatott tevékenységek egy jelentékeny része továbbra is a szolgálatok belügye maradt, azáltal, hogy az igazságügy-miniszteri engedélyhez nem kötött, elsősorban humán erőforrással folytatott titkos információgyűjtés továbbra sem képezte a nyilvános szabályozás részét, valamint azzal, hogy a külső engedélyhez kötött és külső engedélyhez nem kötött különleges eszközöket nem határozta meg kellő pontossággal.

Mindezekon felül azáltal, hogy a korábbi időszakban kidolgozott rendszer elvetése intézményesítetten megtörtént,<sup>39</sup> a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek akár azt is megtehették, hogy saját eljárási igényeiknek megfelelően addig nem rendszerezett, új titkos eszközöket fogalmazznak meg. Erre példa is felhozható, hiszen felvetődött a csomagátvizsgálásnak és a ruházatátvizsgálásnak, valamint a leplezett szemlének az önálló eszközként történő bevezetése, illetve mind a kriminalisztikai eszközöknek, mind a csapdának az új rendszertani értelmezése.<sup>40</sup> Mindemellett megfigyelhető, hogy a rádió-ellenőrzés kizárólag a nemzetbiztonsági szolgálatok számára

<sup>39</sup> A belügyminiszter az 1990. január 22-i utasításában a titkos eszközök és módszerek szabályozására kiadott valamennyi rendelkezést hatályon kívül helyezte.

<sup>40</sup> Zalai (1990a) i. m.



maradt fontos, míg más eszközöket – mint például a leplezett módon végrehajtott kutatásokat és a leplezett szemlét – a rendőrségi alkalmazás sajátította ki.

1. táblázat

*Különleges eszközök módszertani csoportosítása*

Igazságügy-miniszteri engedéllyel alkalmazható különleges eszközök:	Jogalkalmazói döntés alapján igazságügy-miniszteri engedéllyel alkalmazható különleges eszközök:	Igazságügy-miniszteri engedély nélkül alkalmazható különleges eszközök:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• postai küldemény ellenőrzése;</li> <li>• technikai úton történő adatgyűjtés:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– telefonlehallgatás;</li> <li>– szobalehallgatás;</li> <li>– helyiségben történtek vizuális megfigyelése;</li> <li>– nyílt térben történő beszélgetés lehallgatása;</li> <li>– rádió-ellenőrzés;</li> </ul> </li> <li>• magánlakásba történő titkos behatolás.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konspirált figyelés;</li> <li>• titkos kutatás;</li> <li>• titkos csomagátvizsgálás;</li> <li>• dokumentáló képrögzítés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hálózat;</li> <li>• fedett nyomozó;</li> <li>• szakértő, szaktanácsadó;</li> <li>• konspirált környezettanulmány;</li> <li>• leplezett kutatás;</li> <li>• leplezett szemle;</li> <li>• titkos v. leplezett ruházatátvizsgálás;</li> <li>• leplezett csomag átvizsgálása;</li> <li>• csapda.</li> </ul>

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Az e tanulmányban tett megállapításommal nem azt állítom, hogy az akkori szolgálatok folytatták volna a törvénytelennek minősített<sup>41</sup> eljárásaikat, hanem arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy biztosított eszközrendszerében az új szabályozási környezet az állampárti időszakban rendszeresített titkos eszközök közül a titkos letartóztatáson és titkos előállításán kívül szinte semmit sem zárt ki, csupán az alkalmazást nyilvánosan megismerhető, nem pedig titkos jogszabályban engedélyezte. Az pedig, hogy az átmeneti időszakban a szolgálatok visszafogták a titkos eszközök alkalmazását kevésbé az átmeneti törvénynek, sokkal inkább a szolgálatok átmeneti időszakban tapasztalható tanácsstalanságának, visszafogottságának és útkeresésének volt köszönhető.<sup>42</sup>

Kijelenthető, hogy az 1990. évi X. törvény a diszkrecionális jogkör biztosításával a hatóságok számára nagy fokú szabadságot biztosított mind a titkos eszközeik rendszeresítése, mind pedig az eszközeik alkalmazása terén. Mindezt pedig annak ellenére tette, hogy a jogalkotás kimondott célja éppen ennek ellenkezője volt. A következtésem további alátámasztásaként az alábbi (1.) táblázatban bemutatom a szolgálatok különleges eszközeinek egy lehetséges rendszertani értelmezését, mindazon különleges eszközökkel, amelyek az 1990-es évek elején a szervek rendelkezésére állhattak.

<sup>41</sup> A törvénytelen eljárásokról a belügyminiszter által felállított vizsgálóbizottság készített összefoglaló jelentést 1990-ben. *Belügyminisztériumi Jelentés a belügyminiszter által kiküldött vizsgálóbizottság jelentése, 1990. január 16.*

<sup>42</sup> Ebben a kérdésben a választ ugyan másik irányból megközelítve, de Finszter Géza professzornak az *Ismét a nemzetbiztonságról* című tanulmányban kifejtett gondolataival értek egyet. Finszter Géza: *Ismét a nemzetbiztonságról. Belügyi Szemle*, 47. (1999), 4–5. 5–19.

## Felhasznált irodalom

- Belügyminisztériumi Jelentés a belügyminiszter által kiküldött vizsgálóbizottság jelentése, 1990. január 16.* Elérhető: [www.parallelarchive.org/document/1817](http://www.parallelarchive.org/document/1817) (A letöltés dátuma: 2016. 09. 30.)
- Borvendég Zsuzsanna: „Ez nem spiclikedés, hanem felderítés” A levéllenőrzés módszertana és szervezeti felépítése 1945–1962 között. *Betekintő*, (2011), 2. 1–16. Elérhető: [www.betekinto.hu/2011\\_2\\_borvendeg](http://www.betekinto.hu/2011_2_borvendeg) (A letöltés dátuma: 2017. 02. 08.)
- Csonka Istvánné – Máramarosi Zoltán: Az operatív munka gyakorlata külföldön. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 7. 106–112.
- Dobák Imre – Solti István: Az „operatív technika” fejlesztésének helye és szerepe az állambiztonság szervezetrendszerében – A szobalehallgatás. *Hadmérnök*, 9. (2016) 3. 121–134.
- Finszter Géza: Ismét a nemzetbiztonságról. *Belügyi Szemle*, 47. (1999), 4–5. 5–19.
- Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011.
- Horváth József: A rendőrség bűnügyi operatív munkája. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 3. 21–28.
- Jegyzőkönyv a parlament jogi, igazgatási és igazságügyi, valamint honvédelmi bizottságának 1990. január 23-án a plenáris ülés ebédszünetében tartott együttes üléséről.* Elérhető: [www.parallelarchive.org/document/1823](http://www.parallelarchive.org/document/1823) (A letöltés dátuma: 2017. 02. 10.)
- Jobst Ágnes: A Belügyminisztérium működésének szabályozása 1956 nyarán. *Betekintő*, (2011), 1. 1–8. Elérhető: [https://betekinto.hu/sites/default/files/betekinto-szamok/2011\\_1\\_jobst\\_0.pdf](https://betekinto.hu/sites/default/files/betekinto-szamok/2011_1_jobst_0.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 02. 08.)
- Kedves Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra*. Budapest, ELTE, 2014.
- Komáromi István: Az operatív munka alapelvei. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 2. 55–61.
- Márián Zoltán: A titkos információgyűjtés vázlatos története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2001.
- Máramarosi Zoltán: A bűnügyi operatív munkáról. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 9. 3–8.
- Matei László: A titok fogalom értelmezése a bűnügyi operatív munkában. *Rendészeti Szemle*, 28. (1990), 9. 72.
- Mészáros Bence: *Fedett nyomozás a bűnüldözésben*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011.
- Az Országgyűlés Naplója*, 5. (1998), 65–83. ülés (1989. XI. 21.–1990. III. 14.) Elérhető: [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_KN-1985\\_05/?pg=0&layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1985_05/?pg=0&layout=s) (A letöltés dátuma: 2016. 09. 26.)
- Zalai Péter: A rendőrség titkos eszközeiről. *Belügyi Szemle*, 28. (1990a), 2. 42–46.
- Zalai Péter: A titkos nyomozás jogi szabályozása. *Belügyi Szemle*, 28. (1990b), 9. 47–52.

## *Jogi források*

1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról 1990. évi X. törvény

12/1990. (I. 22.) számú belügyminiszteri utasítás

A minisztertanács elnökhelyettesének 1/1975. számú utasítása az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről. Elérhető: [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_KN-1985\\_05/?pg=424&layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1985_05/?pg=424&layout=s) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 12.)