

A leplezett eszközök alkalmazásának tapasztalatai a jogintézmény bevezetésétől napjainkig

Bevezetés

A leplezett eszközök megjelenésének és alkalmazásának vonatkozásában 2018. július 1. napja jelentett mérföldkövet, ugyanis akkor lépett hatályba a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.), a nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nyer.) és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) módosított VII. fejezete, amelyek jelentős koncepcióváltás keretében új alapra helyezték a bűnügyi hírszerző tevékenységet, például megjelenítve a Be.-ben a leplezett eszközök alkalmazásának lehetőségét.¹

A leplezett eszközök a büntetőeljárásba új jogintézményként kerültek bele, azonban ez a megoldás nem teljesen előzmény nélküli. Tartalmilag a jelzett 2018. július 1-jét megelőző időszakban az érintett eszközök egyrészt az Rtv. hatálya alá tartozó titkos információgyűjtésen belül², másrészt a korábbi büntetőeljárás törvényben³ az egyéb adatszerző tevékenység keretében, illetve titkos adatszerzés során alkalmazott különleges eszközök körében már ismertek és rendszeresen alkalmazott módszerek voltak. Ezen eszközrendszer átszervezése valósult meg a jogszabályi változások alapján,

¹ Nyeste Péter: A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök, a felderítés új modellje. *Belügyi Szemle* 2018/5. szám. 20–39. o.

² A titkos információgyűjtés részei voltak 2018. július 1. napját megelőzően: titkos információ-ellenőrzés (TIE) és a titkos nyomozás (TNY).

³ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény III. és V. cím

amelynek eredményeképpen az érintett eszközök egy részét a jogalkotó beemelte a büntetőeljárás újraszabályozott keretébe, ezáltal növelve a rendszer átláthatóságát, illetve a jogbiztonságnak való nagyobb megfelelést.⁴

Felderítés és bűnügyi hírszerzés⁵

Azonban az látható, hogy a leplezett eszközöket nem célszerű önállóan vizsgálni, ugyanis alkalmazásuk döntő többségében egy folyamat részeként értelmezhetők a maguk teljességében. Ezt a folyamatot a szakma korábban, de sok esetben még jelenleg is „felderítés” néven foglalja össze.

Itt szükséges megjegyezni, hogy eredetét tekintve – azaz 2018. július 1-jét megelőzően – a „felderítés” fogalma a titkos információgyűjtést (titkos információ-ellenőrzést, titkos nyomozást), illetve a büntetőeljárás mellett alkalmazott különleges eszközalkalmazásokat (egyéb adatszerző tevékenységet, titkos adatszerzést) jelentette, azonban a folyamat részeként említett elemek már vagy megszűntek, vagy jelentős mértékben átalakultak.

Emellett a Be. 348. § (2) bekezdése alapján az új büntetőeljárás rendszemben a „felderítés” fogalma már a nyomozás első szakaszát fedi le, azaz a nyomozás elrendelésétől az elkövető ismertté válásáig terjedő szakaszt, határozottan más értelmet adva az említett fogalomnak.

Nem véletlen tehát, hogy a büntetőeljárást megelőzően felmerülő bűnügyileg releváns információk feldolgozásától (titkos információgyűjtéstől), a leplezett eszközök vádemelésig tartó nyomozás során történő alkalmazásáig tartó tevékenység azonosítására a szakma új fogalmat próbál bevezetni. Ugyan még nincs általánosan elfogadott terminus technicus, de jelenleg a „bűnügyi hírszerzés” kifejezés az, amit a szakemberek leginkább elfogadnak és kezdenek e terület megjelölésére használni.

⁴ Mészáros Bence: A bűnügyi hírszerzés új rendszere hazánkban. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A XXI. század biztonsági kihívásai. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport. Pécs, 2018. 173–181. o.

⁵ Nyeste Péter – Szendrei, Ferenc: A bűnügyi hírszerzés kézikönyve. Dialóg Campus Kiadó – Nordex Kft. Budapest, 2019. 249. o.

A bűnügyi hírszerzés mint folyamat részei között továbbra is szoros a kapcsolat, amit jól illusztrál, hogy a titkos információgyűjtés megmaradt eszközei és a leplezett eszközök között is jelentős mértékű átfedés maradt (12 eszköz kisebb eltérésekkel – cél, alkalmazási, felhasználási lehetőségek, például fedett nyomozó, titkos és rejtett figyelés – megegyező tartalmú)⁶, ezáltal a végrehajtásuk formája és metodikája is azonos. Ennek következménye, hogy mindkét esetkör gyakorlati részletei ugyanabba a minősített normába⁷ kerültek.

A tárgykör esetében további érdemi változást jelentett, hogy bűncselekmény – már legalább távoli – gyanúja esetén is különleges eszköz (az új rendszer szerint leplezett eszköz) alkalmazása csak a büntetőeljárás keretei között megengedett. Konkrét személy, illetve bűncselekmény vonatkozásában a Be. szabályrendszerén kívül felderítést, nyomozást folytatni – 2018. július 1-jét megelőző időszaktól eltérően – már semmilyen módon nem lehet.

A megváltozott eljárási keretek természetesen az abban alkalmazható eszközök (így a leplezett eszközök) körét is determinálják, amit a későbbiekben részletesen is bemutatunk.

Világosan látni kell azonban, hogy a bűnügyi hírszerző tevékenység egyrészt egy nagyon fontos, a bűnüldözés hatékonyságát akár jelentősen mértékben támogató lehetőség, másrészt azonban az abban alkalmazható eszközök a bűnözés elleni harc szempontjából mintegy „ultima ratio”-ként bevethető fegyvernek minősülnek.

Ezt a szemléletet rögzíti a Be. 214. § (5) bekezdése, amely szerint csak akkor alkalmazható a büntetőeljárás során leplezett eszköz, ha a büntetőeljárás céljának eléréséhez az elengedhetetlenül szükséges, és más módon nem szerezhető meg a kívánt információ, illetve bizonyíték, továbbá az

⁶ Együttműködő személy, „puhatolás”, személy rendőrrel helyettesítése, rejtett figyelés, fedett nyomozó alkalmazása, fedőokirat, fedőintézmény, titkos kutatás, hely titkos megfigyelése, küldemény titkos megismerése, információs rendszer titkos megfigyelése, lehallgatás, illetve 2021. január 1-jei hatállyal az elektronikus felderítés – Be. 215. § (9)

⁷ B7/2018. (V. 7.) BM utasítás

érintett vagy más személy alapvető jogainak korlátozása nem aránytalan mértékű az elérendő bűnüldözési célhoz képest.

Hasonló szabályozást alkalmaz az Rtv. is, amelynek 63. § (3) bekezdése kimondja, hogy a titkos információgyűjtés során az arányosság követelményét fokozott körültekintéssel kell érvényesíteni, és az az eljárás törvényes céljával nyilvánvalóan arányban nem álló hátrányt nem okozhat, továbbá több lehetséges intézkedés és eszköz alkalmazása esetén azt kell választani, amely az érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

A fenti szabályok szerint sem a titkos információgyűjtés, sem a leplezett eszközök alkalmazása nem lehet rutin eljárás, az különleges tevékenységnek minősül⁸, ezért igénybevétele csak a törvényesség, szükségesség és arányosság figyelembevételét követően kerülhet sor. Ennek megfelelően a kérdéskör esetében az eszközalkalmazások – különösen azok statisztikai szemléletű – értékelése során figyelemmel kell lenni az eljáró szervek (kiemelten a helyi szervek) hatáskörére, és ennek megfelelően szükséges tekinteni az alkalmazott eszközök fajtáira és mennyiségére.

A bűnügyi hírszerzés szakaszai

Titkos információgyűjtés

A titkos információgyűjtés végrehajtásának legjelentősebb változása, hogy megszűnt a titkos információellenőrzés és a titkos nyomozás, mint a titkos információgyűjtés eltérő szakaszainak elkülönítése, illetve az egyéb adatszerző tevékenység és a titkos adatszerzés, mint a büntetőeljárás támogatására szolgáló, ténylegesen az eljárás mellett folytatott információgyűjtés.⁹ Az új rendszerben, ha konkrét bűncselekmény gyanúja vagy a gyanú megállapításának lehetősége felmerül, akkor csak a büntetőeljárás keretei kö-

⁸ Be. 214. § (1) és Rtv. 63. § (1)

⁹ Szendrei Ferenc: A rendészeti célú titkos információgyűjtés. In: Nyeste Péter – Szendrei Ferenc (szerk.): A bűnügyi hírszerzés kézikönyve. Dialóg Campus Kiadó – Nordex Kft. Budapest, 2019. 57–84. o.

zött lehet nyomozást végezni. A korábbi Rtv. szerint folytatott titkos információgyűjtés, amely ténylegesen egy „titkos” büntetőeljárás lefolytatását biztosította – hiszen szintén a bűncselekmény felderítésére, az elkövető kilétének megállapítására és elfogására irányult –, megszűnt.

Ezt egyértelműsíti az Rtv. 63. § (4) bekezdése, amelynek lényege szerint a bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, a bizonyítékok megszerzése, illetve a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése érdekében kizárólag a Be.-ben meghatározottak szerint lehet eljárni.

Ez egy rendkívül nagymértékű változás, amely sok folyamatban lévő eljárást is érintett, ezért a jogalkotó lehetőséget teremtett egy kisebb átmeneti időszak biztosításával, hogy az átrendeződés viszonylag zökkenőmentesen történjen meg. Ennek megfelelően az Rtv. 103. § (4) bekezdése alapján a törvény hatályba lépésekor folyamatban volt titkos információgyűjtésekre a korábbi szabályokat kellett alkalmazni 2019. január 1-jéig. Szintén ilyen irányú rendelkezést tartalmazott a Be. 872. § (2) bekezdése, amely szerint a rendelkezésre álló fél éven belül kellett dönteni arról, hogy a folyamatban lévő eljárás befejezése esetén abból előkészítő eljárást kezdeményeznek vagy feljelentést tesznek, és így történik meg a büntetőeljárásba való átmenet.

A változás mértékét és mélységét mutatja, hogy 2018-ban – az átmeneti rendelkezések alkalmazását is felhasználva – 665 titkos információ-ellenőrzés, 1 189 titkos nyomozás, 770 titkos adatszerzés és 530 egyéb adatszerzés történt. Ez összesen 3 154 eljárást jelentett, amely jövőre nézve történő megszűnése, illetve alapvető megváltozása komoly kihívás elé állította a rendőrség bűnügyi hírszerző szerveit.

Titkos információgyűjtést az új szabályozási környezetnek megfelelően jelenleg kizárólag az Rtv. 64. §-ában meghatározott kilenc célból lehet végezni, amelyek közül általános jellegű alkalmazhatósága miatt 2020. I. fél-

évében – mint a bevezetés óta folyamatosan – kiemelkedik a bűncselekmények elkövetésének megelőzése (64. § a) pont – 26,6%)¹⁰, a körözési eljárás során történő alkalmazás (64. § c) pont – 16,3%), valamint a rendőrséggel titkosan együttműködő személy védelme, bevonása és ellenőrzése érdekében folytatható információgyűjtés (64. § i) pont – 55,8%).

Ezek mellett olyan, az általános rendőrségi feladatok ellátása szempontjából periférikus vagy kifejezetten egy speciális szakegység számára kialakított feladat került meghatározásra, mint a megbízhatósági vizsgálat elvégzése (a Nemzeti Védelmi Szolgálat kizárólagos jogkörében), a fedett nyomozó és a fedőintézmény védelme (a NEBEK BEI¹¹, mint foglalkoztató szerv illetékességében), vagy például a személyi védelem, illetve a létesítményvédelmi feladatok ellátása.

Valamennyi titkos információgyűjtés során – 2020. I. félévében – összesen 1 285 eszközalkalmazásra került sor, így látható, hogy a bűnügyi hírszerzés ezen első, bár nem szükségképpen szakasza jelentős mértékű bűnügyi tevékenységet foglal magába, ami több esetben is büntetőeljárások megindítását, illetve leplezett eszközök alkalmazását indukálja, ezért szükséges figyelembe venni jelen szakterület vizsgálatára esetén is.

A leplezett eszközöknek a büntetőeljárás különböző szakaszaiban történő alkalmazása

Előkészítő eljárás¹²

Célszerű külön kiemelni a Be. egyik újdonságaként a büntetőeljárás rendszerébe szintén 2018. július 1-jével bevezetett előkészítő eljárást. E szakasz

¹⁰ A statisztikai adatok forrása a Titkos Információgyűjtés Adatkezelési Rendjével, valamint a „D” és „F” adattárakkal kapcsolatos feladatokról szóló 35/2018 (VI. 27.) ORFK utasításban foglalt előírások alapján az alkalmazó szervek ORFK BF BEÉFO részére történő adatszolgáltatása 2020. I. félévé tekintetében.

¹¹ Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ Bűnügyi Ellátó Igazgatóság

¹² Nyeste Péter: A bűnügyi felderítés. In: Nyeste, Péter – Szendrei Ferenc (szerk.): A bűnügyi hírszerzés kézikönyve. Dialóg Campus Kiadó – Nordex Kft. Budapest, 2019. 85–116. o.

alkalmazásának célja annak megállapítása, hogy a rendelkezésre álló információk alapján a bűncselekmény gyanúja fennáll-e?¹³

Fogalma és eddigi alkalmazási tapasztalata alapján megállapítható, hogy az előkészítő eljárás egyrészt a feljelentés kiegészítés kíségetésére alkalmas jogintézmény, hiszen a feljelentés kiegészítésében¹⁴ mindössze a feljelentő hallgatható meg, illetve tőle lehet iratokat bekérni, ami a feljelentésről szóló döntéshez nem minden esetben elegendő.

A másik alkalmazási esetköre, a Be. szellemiségének és céljainak figyelembevételével a korábban titkos információ-ellenőrzés néven alkalmazott titkos információgyűjtési tevékenység büntetőeljárásba történő integrálása. E körben a Be. általános szabályaira tekintettel külső igazságügyi kontrollt vezettek be, azaz az ügyészség törvényességi felügyeleti joggal rendelkezik az előkészítő eljárás során is, amelyet kiemelten biztosít az eljárás elrendelését követő 24 órán (2021. január 1. után három munkanapon) belül, majd a továbbiakban kéthavonta végrehajtandó tájékoztatási kötelezettsége van az ügyészség részére.¹⁵

Az előzőekben említettek szerint a büntetőeljárás során a leplezett eszközök alkalmazásának első szakasza tehát, amennyiben egyáltalán sor kerül rá, az előkészítő eljárás, ahol a Be. 341. §-ának előírásai alapján – a többi szakasztól eltérően – csak szűkített eszközalkalmazás lehetséges. Ennek megfelelően előkészítő eljárásban a rendelkezésre álló eszközök közül mindössze 11 alkalmazható.¹⁶

Felderítés

A következő rész a nyomozás elrendelését követő felderítés. E szakaszban, ahol már teljes eszközalkalmazási lehetőség áll fenn, még nincs gyanúsított

¹³ Be. 340.§ (1)

¹⁴ Be. 380. §

¹⁵ Be. 344. § (3)-(4)

¹⁶ Együttműködő alkalmazása, puhatolás, rejtett figyelés, fizetési műveletek megfigyelése, az álvásárlás mintavásárlási részcsелеkménye, fedett nyomozó, információs rendszer titkos megfigyelése, titkos kutatás, hely titkos megfigyelése, küldemény titkos megismerése, lehallgatás, elektronikus felderítés.

és védő, ezáltal az eljárási résztvevők iratmegismerési jogának kérdése még nem merül fel. Ez szélesebb tevékenységi spektrumot biztosít az eljáró szervezeteknek, mivel a dekonspiráció veszélye így jóval alacsonyabb.

Vizsgálat

Az utolsó büntetőeljárású periódus a vizsgálat, amikor már megtörtént a gyanúsított kihallgatása.

Itt az előbb említettek szerint jelentősen megnövekszik a lepleződés veszélye (mind a nyomozás taktikája, mind metodikája tekintetében), hiszen egy leplezett eszköz alkalmazásának befejezését követően az eszköz használatára vonatkozó engedélyt és a keletkezett bizonyítási eszközöket – amelyeket korábban a büntetőügy irataitól elkülönítetten kellett kezelni –, ekkor be kell csatolni az ügy iratai közé.¹⁷

Az említett szakaszokban történő leplezett eszközök alkalmazási gyakoriságának áttekintése alapján az állapítható meg, hogy az elsődleges alkalmazási területük – az eljárási szakaszok vonatkozásában – a felderítés, amit az előkészítő eljárás követ, míg a legkisebb aktivitás a vizsgálati szakban mutatható ki.¹⁸

Ennek okai külön vizsgálat tárgyát is képezhetnék, az azonban nyilvánvaló, hogy mivel az eszközök alkalmazásának fő célja a bizonyításhoz szükséges információk felkutatása és begyűjtése, ez eltérő jelentőségű a különböző szakaszokban. Értelemszerűen a vizsgálati szakban, mikor már rendelkezésünkre áll a megalapozott gyanúhoz is elegendő információ – amely alapján sor kerül a gyanúsítás közzlésére –, sokkal kevésbé indokolt a leplezett eszköz alkalmazása, mint a felderítésben, ahol még keresni kell a bűncselekmény bizonyítható elkövetőjének személyét és a bizonyítást megalapozó adatokat, tárgyakat.

¹⁷ Be. 249. §

¹⁸ Leplezett eszközökkel érintett eljárások száma: előkészítő eljárás – 561, felderítés – 907, vizsgálat – 187.

A leplezett eszközök alkalmazásának általános jellemzői

A leplezett eszközök alkalmazása – az előzőekben már jelzettek szerint – tartalmilag nagyjából megfeleltethető a korábban csak a titkos információgyűjtésben alkalmazott eszközöknek (például csapda, titkos megfigyelés), valamint a büntetőeljárás mellett alkalmazott titkos adatszerzésben használt, külső engedélyhez kötött különleges eszközöknek (például lehallgatás, küldemény titkos megismerése).

A változtatás következtében szinte valamennyi ilyen eszköz – leplezett eszköz megnevezéssel – a büntetőeljárás során is alkalmazható lett, előkészítő eljárásban korlátozottabb körben, míg nyomozásban és vizsgálat esetén teljes körűen.

Említést érdemel, hogy egyes, tartalmilag megegyező eszközök alkalmazhatóak az Rtv. alapján a titkos információgyűjtésben, de a Be. alapján a büntetőeljárásban is, hasonló vagy sokszor teljesen azonos néven. Ilyen például a figyelés, amely a titkos információgyűjtésben titkos megfigyelés néven, míg a büntetőeljárásban rejtett figyelés néven került szabályozásra. Az együttműködő alkalmazása vagy a lehallgatás esetén azonban még ilyen minimális, elnevezésbeli különbségek sincsenek. Az eszközök alkalmazását még az is tovább bonyolítja, hogy a végrehajtás konkrét szabályait mindkét esetben ugyanaz, a már említett a B7/2018. BM utasítás tartalmazza, a leplezett eszköz esetén ráadásul nem írja le külön az eljárási rendet, hanem a hasonló titkos információgyűjtési eszköz végrehajtására vonatkozó szabályokat hivatkozási alapként alkalmazza.

A leplezett eszközök fajtái

A leplezett eszközök alkalmazására jelentős hatással bír, hogy azt milyen egyszerűen, gyorsan vagy esetleg bonyolultabb, komplex módon lehet csak végrehajtani. E szempontokat leginkább az eszközök engedélyezési metódusa határozza meg. A leplezett eszközök egy részénél az alkalmazáshoz

szervezetten belüli vezetői engedélyezés is elegendő, vannak azonban ügyészi engedélyhez, illetve bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök¹⁹ is. Az eszközök ilyen jellegű eltérését az magyarázza, hogy minél súlyosabb alapjogi sérelem okozására képes az érintett leplezett eszköz, annál komolyabb engedélyezési metódus kapcsolódik hozzá. Ennek köszönhetően az eljárásba belépő igazságügyi hatóságok biztosítják az eszközalkalmazás törvényességét, ami korábban, a titkos információgyűjtés eszközei esetében, alkotmányjogi aggályokat is felvetett, így az eszközök felhasználhatósága – és ennek megfelelően hatékonysága – megkérdőjelezhető volt.

A leplezett eszközök alkalmazásának mennyiségi értékelése

A leplezett eszközök 2018. július 1. napjától történő megjelenése óta szinte nem volt olyan eszköz, amelyet a nyomozó szervek ne használtak volna. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazó egységek a bűncselekmények felderítése és bizonyítása érdekében valamennyi jog adta lehetőséggel igyekeznek élni, és az eszközöket változatosan, az ügy által megkívántak szerint használják.

A statisztikai értékelés során figyelembe veendő, hogy a leplezett eszközök alkalmazásának bevezetését követő fél évben (2018. július 1. – december 31.) történt alkalmazások adatai – az átmeneti időszakra tekintettel – teljesen eltértek a későbbi szabályrendszer adta keretektől. Szintén fontos

¹⁹ Bírói és ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszközök a Be. XXXVI. fejezete alapján: titkosan együttműködő személy, valódi cél titokban tartásával a bűncselekményre vonatkozó információgyűjtés és ellenőrzés (puhatolás), csapda, sértett vagy más személy helyettesítése, rejtett figyelés, valótlan vagy megtévesztő információ közlése (dezinformáció), elektronikus felderítés.

Ügyészi engedéllyel alkalmazható eszközök a Be. XXXVII. fejezete alapján: fizetési műveletek megfigyelése, a büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezése (nyomozati alku), hozzájárulással alkalmazott megfigyelés, álvásárlás, fedett nyomozó alkalmazása, fedőokirat, fedőintézmény.

Bírói engedéllyel alkalmazható eszközök a Be. XXXVIII. fejezete alapján: információs rendszer titkos megfigyelése, titkos kutatás, hely titkos megfigyelése, küldemény titkos megismerése, lehallgatás.

körülmény, hogy 2020 tavaszán betört hazánkba is a világméretű koronavírus-járvány, amely Magyarország életét – így közvetetten a bünygyi helyzetét is – érzékenyen befolyásolta.

A veszélyhelyzet kihirdetésére 2020. március 11-én került sor, míg a rendelkezés tényleges hatásait külön kormányrendeletekben foglalt szabályok alakították. Ezek közül a legnagyobb hatásúak a szabad mozgáshoz fűződő alapvető jog korlátozásának szabályai voltak. A különleges helyzet – szinte 2020 teljes II. negyedévét végigkísérve – 2020. június 18-ig állt fent²⁰, azonban egyes korlátozó rendelkezések jelenleg is érvényben vannak, tekintettel a pandémia második hullámára.

E rendelkezések bünygyi hatásai az adott időszakban a következők voltak:

- érzékelhetően csökkent az adott időszakban az elkövetett bünygyselekmények száma;
- a korlátozó intézkedések hatására megnőtt az állampolgárok otthon tartózkodása, ezzel összefüggésben lecsökkent a közterületen történő jelenlétük mértéke (ezáltal kisebb lett a bünygyselekmények elkövetésének, illetve az áldozattá válásuknak a lehetősége);
- a személyes kapcsolatok korlátozása érdekében a rendőri (bünygyi), valamint a közreműködő nemzetbiztonsági szolgálat munkavégzése is átszervezésre került (ennek megfelelően a szolgálatot két váltásban mindössze az állomány fele látta el egy időben);
- a bünygyi és így a bünygyi hírszerző állomány is folyamatosan és jelentős létszámmal vett részt a veszélyhelyzet során felmerült új feladatok ellátásában (többek között kontaktkutatás, határellenőrzés, karantén szabályainak kontrollálása);
- a fentiek miatt csökkent az eszközalkalmazások, illetve az együttműködő személyekkel történő kapcsolattartások lehetősége.

²⁰ A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény és a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

Az előzőek alapján teljes körű értékelés, illetve egyértelmű tendenciák bemutatása ugyan nem lehetséges a tárgykörben, azonban a változások főbb irányai és várható alakulásuk a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján is megállapíthatók.

A külső engedélyhez nem kötött eszközök

Valamennyi (helyi és területi) bűnügyi hírszerző szerv elsősorban a saját hatáskörben végrehajtható és külső engedélyhez nem kötött leplezett eszközöket alkalmazza. Ez különösen érvényes a szakmai zsargonban „puhatolásnak” hívott eszközre (valódi cél titokban tartásával történő információgyűjtés, ellenőrzés) és a hasonló feltételekkel alkalmazható rejtett figyelemre. E két eszköz alkalmazása 2020. I. félévét tekintve az összes alkalmazás közel 42,5%-a volt, amely igen számottevő arány.

Külön meg kell említeni a bűnügyi hírszerzés kiemelt jelentőségű szakterületének és egyik alappilléreinek tekinthető tevékenységet, a rendőrséggel titkosan együttműködő személyek foglalkoztatásával és információik hasznosításával kapcsolatos szakirányt. A jogi szabályozás átalakulásával az együttműködők leplezett eszközként történő alkalmazása szinte marginálissá vált. A mikénteknek több összetevője is van. Az alapkérdés e körben, hogy miként lehet az együttműködők konspirációját és védelmét fenntartani, egyben az általuk szolgáltatott bűnügyileg és rendészetileg releváns információkat hasznosítani.

Az alkalmazási szint alacsony volta többek között abból ered, hogy az új Be. egyrészt lehetőséget teremt a gyanúsítottak részére a velük szemben közölt gyanúsítást követően valamennyi – nem csak velük kapcsolatos – irat megtekintésére²¹, másrészt abból, hogy az iratbetekintés jogát az adatok minősített volta sem korlátozhatja, azaz azokat a minősített adatokat is megtekintheti a gyanúsított²², amelyek korábban számára nem voltak elérhetőek.

²¹ Be. 100. § (1), (2)

²² Be. 103. §, 105. §

Az előzőeken túl további nehézséget jelent, hogy a leplezett eszköz alkalmazásának elrendelésére vonatkozó feljegyzésnek kötelezően tartalmaznia kell, hogy titkosan együttműködő személy igénybevételére is sor kerül-e a végrehajtás során²³, illetve az együttműködőtől származó információk felhasználása esetén nincsenek törvényileg rögzített garanciák arra vonatkozóan, hogy a titkosan együttműködő személy a büntetőeljárás során ne váljon eljárási résztvevővé (tanúvá), akár az ügyészség döntését, akár védői kezdeményezést követően.

Ezek a tények jelentős bizonytalanságot generáltak e területen, mivel az új rendszernek még nincs értelmezhető mértékű ítélkezési gyakorlata (az új Be. alapján indult ügyek többségében egyelőre nincs jogerős ítélet), amely megmutatná az ügyek gyakorlati kimenetelét, azaz hogy bizonyos eljárási lépések veszélyeztetik-e a bizonyítás eredményességét (kizárásra kerül-e egy bizonyíték), illetve az együttműködő esetleges lelepleződéséhez vezethet-e.

E kérdésekre adott választ a Be. módosító novella²⁴, amely 2021. január 1-jétől lehetővé teszi a fedett nyomozók védelme érdekében bevezethető intézkedések együttműködők vonatkozásában való alkalmazhatóságát. A módosításhoz fűzött remények szerint e feljavított garanciarendszer jelentősen megnöveli majd az együttműködők leplezett eszközként történő alkalmazását.

Ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök²⁵

Az ügyészi engedélyhez kötött eszközöket minimális mértékben használják fel (az összes alkalmazás 1,5%-a). Kiemelkedő e körben a fedett nyomozó igénybevételének aránya, amely valamennyi ügyészi engedélyhez kötött

²³ Nyer. 186. § (3) d)

²⁴ A büntetőeljárásról szóló törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi XLIII. Törvény.

²⁵ Szendrei Ferenc: Ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök. In: Nyeste Péter – Szendrei Ferenc (szerk.): A bűnügyi hírszerzés kézikönyve. Dialóg Campus Kiadó – Nordex Kft. Budapest, 2019. 117–130. o.

eszköz alkalmazásának 60%-át adja, továbbá nominálisan és számarányát tekintve is növekedést mutat az elmúlt évekhez képest.

A Be. módosító novella ráadásul növeli a fedett nyomozók védelmének szintjét, amely előre vetíti az alkalmazásuk iránti igények további emelkedését.²⁶

Itt érdemes megemlíteni a szintén új jogintézményként bevezetett „*büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezése*” nevű eszközöt, amelyet a szakmai zsargon „nyomozati alku” néven emleget. A jogalkotó szándékai szerint ez az eszköz segített volna növelni a felderítések hatékonyságát, és növelte volna az elkövetők hatósággal kapcsolatos együttműködési hajlandóságát az általuk elkövetett bűncselekmények vonatkozásában biztosított büntetlenség segítségével. A kialakult gyakorlat alapján azonban jól látható, hogy jelen formájában a nyomozati alku nem képes megfelelni az előzetes elvárásoknak. A jogszabályban előírt „*nemzetbiztonsági vagy bűnügyi érdek, illetve az elkövető büntetőjogi felelősségre vonásához fűződő érdek*” arányát nem könnyű megtalálni, különösen úgy, hogy az alkuban részt vevő elkövető és ügyészség, illetve az eljárást lefolytató – de alkupozícióban nem lévő – nyomozó hatóság álláspontja csak a legkritikább esetben vág egybe. Ráadásul az alku „mindent vagy semmit” típusú, azaz nincs benne tényleges mozgástér (többek között a büntetés csökkentése, a következmények enyhítése). Ennek is köszönhető, hogy 2018. július 1. óta összesen 16 esetben került sor az alkalmazására, amely a várakozásokhoz képest elhanyagolható.

Bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök esetében a bevezetésük óta ugyanaz a trend érvényesül, azaz az összes eszközalkalmazás körülbelül felét adják. Ennek okai szintén igen összetettek, az azonban nyilvánvaló, hogy ezen eszközök több pozitív jellemzővel rendelkeznek.

²⁶ Mészáros Bence: A fedett nyomozó bűncselekményeinek jogi megítélése az új büntető-eljárás törvény alapján. Miskolci Jogi Szemle 2019/2. (különszám) 141–149. o.

A bűnügyi hírszerző szervek részéről az eszközök viszonylag könnyű, kis humánerőt igénylő végrehajtása az egyik legvonzóbb tulajdonság, hiszen a legtöbb eszközt kizárólag az erre felhatalmazott nemzetbiztonsági szolgálat, nevesítve a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (a továbbiakban: NBSZ) hajthatja végre.²⁷ A másik kiemelt szempont, hogy az eljárás valamennyi résztvevője – kivéve a leplezett eszközzel érintett személy és védője – szempontjából rendkívül hatékony eszközök, ugyanis az általuk beszerzett bizonyítékok különösen nagy bizonyító erővel rendelkeznek, hiszen olyan információkat és olyan módon rögzítenek, amelyek kis túlzással kétségbe vonhatatlanok. Gondolhatunk itt egy elhangzott telefonbeszélgetésre vagy egy elküldött videoüzenetre.

A kapcsolattartás fejlettségének és elterjedtségének helyzete miatt az elkövetők szinte minden esetben mobiltelefonon kommunikálnak egymással, amelynek a megismerése jelentős bizonyítási eszközöket szolgáltat a bűnügyi hírszerző és az igazságügyi szervek számára.

Az ügyészség és a bíróság is támogatja azok alkalmazását, ennek következménye, hogy a leplezett eszközök közül – hiába bírói engedélyhez kötött – a legnagyobb számban a lehallgatás alkalmazása történt eddig, történik jelenleg is, és feltehetőleg történni fog még jó darabig.

A leplezett eszközök előzőekben jelzett igénybevételi arányait jól mutatja, hogy az összes bírói engedélyhez kötött eszköz majdnem 94%-át, míg valamennyi leplezett eszközt figyelembe véve az alkalmazások 50%-át tette ki a lehallgatás 2019. – az egyetlen teljes és külső hatásoktól nem befolyásolt év – folyamán. Ennek megfelelő folyamatok érvényesültek 2020. I. félévében is, azaz az összes eszközalkalmazás több mint felét adják (54,5%) a bírói engedélyhez kötött eszközök, amelyből továbbra is kiemelkedik (49,7%) a lehallgatások végrehajtásának száma (847).

Itt érdemes megemlíteni az internetes, illetve egyéb csúcstechnológiai eszközökön keresztüli kommunikáció ellenőrzésére bevezetett információs rendszer titkos megfigyelését is. Az egyre terjedő IP alapú kapcsolattartási

²⁷ Küldemény titkos megismerése, lehallgatás, információs rendszer titkos megfigyelése – Nyer. 204. § (2)

módszerek miatt ennek az újonnan bevezetett leplezett eszköznek a jelentősége folyamatosan növekszik, amelyet az is mutat, hogy 2019-ben 38 alkalommal, míg 2020. I. félévében már 36 alkalommal vették igénybe a bűnügyi hírszerző szervek. Ez időarányosan duplájára növekvő felhasználást jelent. Ráadásul az elkövetők módszereinek és szokásainak figyelembevételével e terület jelentőségének további növekedése várható.

Nem véletlen tehát, hogy a tavalyi azonos időszakhoz képest 2020-ban kismértékű átrendeződés történt, ugyanis a lehallgatások száma minimálisan, de csökkent, ellenben az információs rendszer titkos megfigyelése (IP alapú lehallgatás, illetve számítástechnikai eszközök adatforgalmának megfigyelése) jelentős mértékben, a helyi titkos megfigyelése és a küldemény titkos megismerése kisebb, de érzékelhető mértékben nőtt.

A leplezett eszközök alkalmazásának szervezeti jellemzői

A leplezett eszközök sokrétűsége és változatossága miatt a bűnügyi hírszerzés egy speciális terület a bűnügyi munka világában. A magas szintű, hatékony és megfelelően leplezett végrehajtást csak sokéves tapasztalat segítségével, az ügyek egyedi sajátosságainak figyelembevétele mellett lehet úgy megvalósítani, hogy azok a vádképviselő számára is eredményesen használható bizonyítékokat képezzenek.

Ennek megfelelően a leplezett eszközök alkalmazását elsősorban – egyes területi szervek esetében kizárólagosan – a felderítő osztályok állománya hajtja végre.

Amennyiben a többi szervezeti elem is végez eszközalkalmazást – általában kisebb volumenben –, akkor is szakmai, adminisztratív és egyes nagyobb előerőt igénylő eszközök esetében (például rejtett figyelés) humán erőt is biztosítanak a felderítők a többi bűnügyi szervezeti elem számára.

E jelenség a helyi szervek (városi rendőrkapitányságok) vonatkozásában is érvényes, azaz elsősorban a felderítő alosztályok és csoportok végzik az eszközalkalmazásokat, amelyek végrehajtásában szükség szerint a területi szervek felderítő osztályai nyújtanak – szakmai és humán – támogatást.

Kihívások és új kitörési pontok

Összességében megállapítható, hogy a bűnügyi hírszerző szervek eltérő rugalmassággal és gyorsasággal tudtak reagálni a változásra, figyelemmel az illetékes ügyészi és bírósági hozzáállásra is.

Pozitívumként értékelhető a leplezett eszközök tekintetében, hogy az így beszerzett adatok a törvény erejénél fogva – különösebb adminisztrációs eljárás nélkül – felhasználhatók lettek bizonyítékként az eljárásban. Emellett azonban több kihívás is akadt a szakterületen.

Az együttműködő személyek védelmének kérdése

A korábbiakban részletesen bemutattuk ezt a kiemelt jelentőségű, de igen szenzitív területet és a vele kapcsolatos nehézségeket. A már említett Be. novella idevágó része felvillantja annak lehetőségét, hogy érdemi előrelépés történhet mind számbelileg, mind eredményesség terén e speciális leplezett eszköz esetében. Azt azonban szintén figyelembe kell venni, hogy az együttműködő személyek foglalkoztatásának elsőszámú területe továbbra is a titkos információgyűjtés. E körben a védelmük, bevonásuk és ellenőrzésük vonatkozásában alkalmazható információgyűjtési cél a jövő évtől kiegészül az érintettek információinak ellenőrzési lehetőségeivel is, ami feltehetőleg elősegíti a továbbiakban is az együttműködők titkos információgyűjtésben való alkalmazásának primátusát.

Együttműködések más szervekkel

A kialakított új eljárásrendben a leplezett eszközöket alkalmazó szervek önmaguk nem, vagy nem teljes körűen képesek feladataikat végrehajtani. Ezek közül a „kényszerházasságok” közül kiemelkedik kettő, amelyek kifejezetten érdemi módon befolyásolják az eszközalkalmazásokat.

Nemzetbiztonsági Szakszolgálat

Az NBSZ-szel történő együttműködés kiemelt jelentőségű, mert az új eljárási rendszerben sok közös felület akad. Az új szabályozás alapján az egyes

adatkéréseken túl (például konszolidált híváslista), mind a titkos információgyűjtésben²⁸, mind a büntetőeljárásban²⁹ egyes eszközök alkalmazását – a korábban jelzettek szerint – kizárólag az NBSZ hajthatja végre az eljáró szervek számára. Ezen túl egyes további eszközalkalmazások esetén is felkérhetők (például titkos kutatás, rejtett figyelés).

Ennek azért van kiemelt jelentősége, mert ugyan a két szerv közötti együttműködés általánosságban jónak minősíthető, azonban a végrehajtás során az NBSZ kapacitásai végesek, és emiatt időnként előfordul, hogy a megkereséseket nem, vagy csak jelentős időbeli csúszással képesek végrehajtani, ami a nyomozás érdekeire tekintettel negatívan befolyásoló tényező lehet.

Ügyészség

A másik kiemelt szereplő e tárgykörben az ügyészség, amelynek szerepvállalása a bűnügyi hírszerzés területén érzékelhetően megemelkedett. Az érintkezési felületek közül az egyik legfontosabb a törvényességi felügyelet gyakorlása, mind az előkészítő eljárás, mind a nyomozás során, amely az érintett eljárásban alkalmazandó leplezett eszközökre is jelentős, bár csak közvetett hatással van.

E körben azonban jelentős különbségek állnak fenn az ügyészségi hozzáállásban. Egyes ügyészségek véleménye szerint a törvényességi felügyelet csak a végrehajtás formai szabályosságának ellenőrzésére terjed ki, így a rendőri szervek vonatkozó kérdéseit, útmutatáskéréseit érdemi válasz nélkül elutasítják arra hivatkozva, hogy majd a vizsgálati szakban – amelyben az ügyészségnek már irányítási jogköre áll fenn – meghatározzák az eljárás menetét, addig azonban a nyomozó hatóság önállóan hajtsa végre a feladatait. Más ügyészség – a törvényességi felügyeleti jogának teljes körű gyakorlására hivatkozva – előírja a külső engedélyhez nem kötött leplezett eszközök alkalmazásáról történő értesítési kötelezettséget is, illetve több ügyészségi állásfoglalást is kiadtak a végrehajtás részleteit illetően.

²⁸ 13/2018. BM rendelet (3)

²⁹ Nyer. 204. § (2)

A másik – közvetlen – ügyészégi ráhatás területe az alkalmazható leplezett eszközök engedélyezési köre. Mind a titkos információgyűjtésben, mind a leplezett eszközök használata során ez jelentős szempont, hiszen a legfontosabb adatkérések mellett (többek között híváslista, banki, adóhatósági adatok bekérése) hat leplezett eszköz alkalmazása van ügyészi engedélyhez kötve, illetve valamennyi bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz is az ügyésznek kell indítványoznia a bíróság felé. Ennek megfelelően központi kérdés az eljáró hatóság számára, hogy az ügyészség támogató jelleggel áll-e hozzá az eszközalkalmazásokhoz vagy sem.

E kérdésben kitűnő indikátor a leplezett eszközök alkalmazására vonatkozó kérelmek elutasításának alakulása. Ennek alapján látható, hogy 2018. II. félévében – a bevezetés időszakában – a külső engedélyhez kötött eszközöknél az elutasítási arány 5,7% volt, addig ez a 2019-es teljes évet tekintve jelentősen, 1,3%-ra csökkent.

A jelzett számok alapján megállapítható, hogy az ügyészség és az eljáró hatóságok a gyakorlat során „összecsiszolódtak”, általában az engedélyezés során támogató hozzáállás a jellemző, azonban néhány kihívás továbbra is fennáll. A jelenlegi legnagyobb nehézséget az engedélyezési folyamat viszonylagos lassúsága okozza – az elektronikus ügyintézés ellenére is –, illetve, hogy néhány megyében eltérő adminisztrációt várnak el, elsősorban a lehallgatások esetén. Ez abban nyilvánul meg, hogy az érintett megyékben³⁰ a vádemelés szükséges kellékének tekinti az ügyészség a lehallgatás során beszerzett hanganyagok szó szerinti legépelését és irat alapon történő megküldését is. Esetenként ez több száz közlemény leírását jelenti, ezáltal igen nagy többlet idő- és energiaráfordítást okoz annak ellenére, hogy a büntetőügy tárgyalásán nem a legépelte iratot, hanem a – ténylegesen elhangzott beszélgetést eredetben tartalmazó – hitelesített CD lemez tartalmát veszi figyelembe a bíróság bizonyítékként.

³⁰ Baranya, Békés, Csongrád-Csanád, Veszprém megye

Technikai eszközök terén fennálló kihívások

A titkos információgyűjtő tevékenység és a leplezett eszközök alkalmazása is többnyire komplex, nagyobb élőerő által, csoportosan végrehajtott tevékenység, és a bizonyítékok beszerzése és rögzítése miatt egyre inkább technikai eszközök alkalmazását megkívánó feladatösszesség. Ennek köszönhető, hogy időnként érzékelhető gondot okoz mind az ehhez szükséges eszközök ügyekhez viszonyított alacsony száma, illetve azok időnként elavult technikai szintje. E körben a hiánypótlás, illetve a technikai szintjavítás azonban – mind az NBSZ, mind a rendőrség, ezen belül a NEBEK BEI részéről – folyamatos és kisebb szervezési többletmunkával e nehézség orvosolható, így a tevékenység színvonalát érdemben még nem befolyásolja.

Összegzés

A leplezett eszközök alkalmazása, illetve a titkos információgyűjtések folytatása az új jogszabályi környezetben hosszú előzményekkel rendelkező, de 2018. július 1. napjától alapvető változásokon átesett bűnügyi szakterület. Az előzőekben ismertetettek szerint a bűnügyi hírszerző tevékenység taktikai és metodikai koncepcióváltást igényelt, amelyre az adott szervek eltérő rugalmassággal és gyorsasággal tudtak reagálni, figyelemmel az illetékes ügyészi és bírósági hozzáállásra is.

A feladatok országosan egységes végrehajtási igénye mellett a területi sajátosságok (végrehajtói létszám, munkaszervezési különbségek) figyelembevételére is szükség volt az átállás gördülékenysége érdekében. Ezen túl a változások gyakorlatba történő átültetése az ügyészségek és a bíróságok számára is kihívásokkal volt terhes, ezért az ebből az irányból érkező hatások miatt is regionális eltérések alakultak ki, amelyek ha feltétlenül nem is nehezítették a munkavégzést, azonban egyedi megoldási módok ki-fejlődését eredményezték.

Összességében megállapítható, hogy a leplezett eszközök alkalmazása a rendőrségi szerveknél egy jól működő, eredményes tevékenység. Jelentős mértékben történnek végrehajtások, amelyek szakszerűen, a jogszabályok

Győri Attila – Szendrei Ferenc: A leplezett eszközök alkalmazásának tapasztalatai a jogintézmény bevezetésétől napjainkig

keretei között zajlanak. Az alkalmazó állomány általában jól felkészült, hatékony és körültekintő munkavégzés megvalósításával jelentősen hozzájárul a büntetőfelmérési és büntetődolgozói munka eredményességéhez.