

NYESTE PÉTER

A titkos információszerzés szükséges és lehetséges reformja

A bűnüldözési célú titkos és nyílt információszerzésnek mint rendészeti funkciónak a pontos rendeltetése, a büntetőeljárás rendszerben elfoglalt pozíciója, valamint a büntetőeljárás keretei között szabályozott egyéb és titkos adatszerező tevékenység végrehajtása az ügyészek, bírók és a nyomozó hatóság szakembereinek körében is rendszeres vitatéma. Cikkemben kísérletet teszek az állam bűnüldözési érdekeit szolgáló, az európai szabályozásnak megfelelő, hatékony és a szakmai követelményeket is kielégítő „titkos információgyűjtési” koncepció vázolására.

A publikációm megírását a szakmai (felderítő vezetők továbbképzése, büntető ügyszakos bírák továbbképzése, ügyészeknek tartott tanácskozás) konferenciákon, kerekasztal-beszélgetéseken, képzéseken való részvételem tapasztalatai, valamint az OKRI egyik munkatársának, *Ritter Ildikónak a Belügyi Szemlében* nemrég megjelent cikke¹, illetve korábbi OKRI-tanulmányok inspirálták.

Ezen kívül a témaválasztásomat indokolja a büntetőeljárás törvény folyamatban lévő kodifikációja, a NAV-törvény titkos információgyűjtésre vonatkozó részének módosítástervezete és a korábbi koncepciókban már megjelent és parlamenti záróvitáig is eljutó, egységes formájú, külön titkos információgyűjtő törvény koncepciójának újbóli átgondolására vonatkozó jelenlegi törekvések, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán végzett szakmai oktatói munkám.

A titkos információgyűjtés jelenlegi helyzete az ügyészségi kutatások eredményei alapján

Az ügyészség kriminológiai kutatóintézetének munkatársa, Ritter Ildikó 457 random módszerrel kiválasztott, 2007 és 2011 között elkövetett kínálati oldali kábítószer-bűncselekmény miatt indított büntetőeljárás tapasztalatait vizs-

¹ Ritter Ildikó: Büntető igazságszolgáltatás a kábítószerpiac ellen. *Belügyi Szemle*, 2014/9.

gálta meg, továbbá 72 fővárosi, megyei, városi ügyészségen dolgozó, kábítószerezes ügyekkel az átlagnál sűrűbben foglalkozó ügyészt keresett meg kérdőíves adatgyűjtéssel.²

Tekintettel a bűncselekmények jellegére (érdekazonosság, nincs sértett fél, nehéz bizonyíthatóság stb.), a felmérés kiválóan reprezentálja a titkos információgyűjtések jelenlegi végrehajtásakor tapasztalható hiányosságokat, az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatának jelenlegi helyzetét.

Az ügyek tapasztalatai alapján megállapította a szerző, hogy kábítószerezes bűncselekmények bizonyíthatóságát a titkos információgyűjtés során beszerzett információk, bizonyítékok, a titkos információgyűjtés lezárásának (realizálás) végrehajtása és az első gyanúsított kihallgatáson kapott adatok minősége határozta meg döntően.

A megkérdezett ügyészek döntő többsége (nyolcvanhat százalék) problémaként említette a titkos információgyűjtés ténye és tartalma megismerésének hiányát, bár erre 2011 óta törvényi lehetőségük van.

Ezzel kapcsolatban azonban egy 2010-ben lezárult OKRI-kutatásban³ nagyon érdekes megállapításokat találtam. A tanulmány összegzése szerint az ügyészség nem kívánja tényleges rendelkezési jogát gyakorolni a teljes nyomozás felett – beleértve a titkos információgyűjtést is. A jelenlegi büntetőeljárás törvény (Be.) rendelkezéseinek érvényesülése mind a nyomozó hatóságok, mind az ügyészség részéről jelentős szemléletváltást igényelne, továbbá személyi feltételek hiánya is akadályozza a Be. szellemiségének érvényesülését.

„Az 1998. évi Be. szerint a jogalkotó szakított azzal a jogkörmegosztási elmélettel, hogy az eljárási szakaszok egyenértékűek. Helyette a nyugat-európai mintákat követve, újraértékelte az egyes szakaszok feladatait, valamint a szerepeket is. A nyomozás feladata a hatályos törvény szerint az, hogy összegyűjtse a vádemeléshez szükséges bizonyítékokat. Ezért a Be. kimondja, hogy az ügyész a vádemelés megállapítása végett nyomoz vagy nyomoztat, vagyis az ügy urává a jogalkotó az ügyészt tette. A kutatás célja annak kiderítése volt, hogy miért nem hatályosul a Be. ezen része. A kutatás részben jogdogmatikai, részben kvalitatív kutatási módszerekkel folyt. Ez utóbbin belül két kerekasztal-beszélgetésre, valamint 20 egyéni interjúra került sor; utóbbiak körében 15 ügyésszel és 5 nyomozóval történt interjúfelvétel. A kutatás jogdogmatikai elemzéssel értelmezte a hazai hatályos jog vonatkozó szabályait. A jogalkal-

² Uo. 10. o.

³ Kiss Anna: A nyomozóhatóság és az ügyészség kapcsolata a büntetőeljárás első szakaszában. In: Kerekasztal-beszélgetés az ügyészség és a rendőrség együttműködéséről, valamint az ügyész és a nyomozó kapcsolatáról. *Ügyészek Lapja*, 2010/6., 113. o.

mazói gyakorlat megismerése alapján az eredmények azt jelzik, hogy a jogalkalmazás eltér a jogalkotói szándéktól. A jogdogmatikai elemzéshez kapcsolódó kvalitatív kutatás azt derítette fel, hogy a jogalkalmazás mindennapjaiban a korábbi, és nem az új (hatályos) Be. által vallott kompetencia-elosztási elmélet érvényesül. A »miért?« kérdésre a választ a kutatás a két kerekasztal-beszélgetésen, valamint az egyéni interjúkban elmondottak elemzése alapján találta meg. Az új Be.-t létrehozó jogalkotói elképzelés csak a jogszabályban él, és a mindennapok gyakorlatában a korábbi, az 1973. évi I. törvénynek megfelelően nem az ügyész az ügy ura, mivel sem a nyomozó hatóság, sem az ügyészség nem volt nyitott erre a reformra.(!) Ennek hátterében legtöbbször az áll, hogy az ügyészségen hiányoznak azok a nyomozási technikák, kriminalisztikai ismeretek, amelyek lehetővé tennék a jogszabály hatályosulását. A létszám sem elegendő a meglévő feladatok ellátására. A szakági ügyészi álláspont szerint a Be. új szabályai azért nem tudnak megvalósulni a gyakorlatban, mert sem a nyomozó hatóságnál, sem az ügyészeknél nem történt meg az a szemléletváltás, amelyre szükség lett volna.⁷⁴

Az ügyészségi kutatóműhely által végrehajtott előbbi tudományos vizsgálat eredménye jól jelzi a titkos információgyűjtések és a büntetőeljárások egységes szemléletének (nyomozó hatósági, ügyészi), valamint a nyomozások feletti ügyészi rendelkezési jog gyakorlására irányuló akarat hiányát.

Ritter Ildikó tanulmányában kiemeli, hogy a nyomozó hatóságoknak és az ügyészségeknek szoros együttműködésre kellene törekedniük, ugyanis „az ügyész tudja, mire van szüksége a sikeres vádképviselőhöz, a felderítő, nyomozó pedig tudja, hogy hogyan lehet azt megszerezni”. Ez a feladatmegosztás nagyon jól működik az európai országokban.

Nagyon találó az ügyészségnek rendelkezési jogokat adó, de egyben partneri kapcsolatra vonatkozó, a cikkben idézett *Ronald Goldstock* megfogalmazása, miszerint „mindkét szervezetnek ismernie és egyben tiszteletben is kell tartania a másik szerepét, tevékenységét az eljárásban”. Közös gondolkodás és tényleges ügyészi irányítás nélkül a jelenlegi helyzet reformja nem valósítható meg.

A cikk szerint az ügyészek problémaként jelzik, hogy a bizonyíték értékelése – teljesen érthető módon – másként jelentkezik az önálló rendőrségi munkában és az ügyészségen. Sok esetben a felderítő, nyomozó által beszerzett tárgyi vagy személyi bizonyíték jelentőségét másként értelmezi a vádképviselőt ellátó ügyész és a felderítést, nyomozást folytató, befejező nyo-

⁷⁴ Finszter Géza – Kiss Anna – Mészáros Ádám: Az új Be. novella hatályosulása. 2010. évi befejezett kutatások. Hetedik főirány: államszerkezet, közhatalom, regionális kérdések. OKRI, Budapest, 2010

mozó, felderítő. Ez a jelenlegi osztott titkos információgyűjtési szemlélet következménye, vagyis a rendőrség nagyjából önállóan folytat titkos információgyűjtést a rendőrségi törvény alapján és kismértékben a büntetőeljárás alapján az ügyész rendelkezése szerint.

Ha a nyomozó hatóság a gyanú ténybeli megfogalmazódásakor nem konzultál az ügyésszel, illetve az ügyész értesítés ellenére sem folyik bele a felderítésbe, akkor előfordulhat, hogy a nem kellően előkészített akció eredménytelenül zárul, a felderítés, nyomozás elhúzódik, nem lehet felhasználni a nyomozás megindulása előtt beszerzett bizonyítékokat, a kármegeterülés nem biztosítható, és lehetne tovább sorolni az idézett cikkben részletezett problémákat.

Ezt a megosztott rendszert támogatja a minősített adat védelméről szóló törvényre épülő nyomozó hatósági információk minősítésének rendszere is. A megfelelő szemléletváltással a bűnügyi relevanciájú információk (titkos, együttműködői forrású) automatikus minősítése radikálisan csökkenthető a később tárgyalt, a forrás anonimitását garantáló módon.

A tanulmányban az ügyészek javaslatokat, kívánságokat is megfogalmaztak a titkos információgyűjtések hatékonyabb gyakorlati végrehajtásával kapcsolatban, ezek közül néhányat idézek:

- „*a titkos információgyűjtés eredményét egyszerűbben lehessen felhasználni*”;
- „*a titkos információgyűjtés eredményének mielőbbi ismerete az előadó ügyész számára, esetlegesen már ezen szakaszban szoros együttműködés a nyomozó hatósággal, majd ezt követően az együttműködés megtartása a titkos adatszerzés esetében is*”;
- „*megítélésem szerint tárgítani kellene a titkos információgyűjtés körét, lehetőségeit, az így beszerzett információknak nagyobb bizonyító erőt kellene tulajdonítani*”.

Ugyanakkor a tanulmány foglalkozik a nyomozati szak technikai, végrehajtási problémáival is, ami jelentősen befolyásolja a bizonyíthatóság kérdését. Nevezetesen említi a nyomozó hatóság kapacitás-, kvótaproblémáit, amelyeket a rendőrségtől független titkosszolgálat biztosít a nyomozó hatóságnak. Ennek kapcsán a cikkemben is idézni kívánom a következő nagyon jelentős problémára történő felhívást: „*egyetlenek vagyunk a volt szocialista országok között, ahol a rendőrségnek nincs olyan saját szervezeti egysége, amely a figyeléseket, telefonlehallgatásokat és egyéb operatív felderítési tevékenységeket elvégezne*”.⁵

⁵ Ritter Ildikó: i. m. 14., 15., 25. o.

Az előbbi probléma nagyon súlyos bűnüldözési deficitre irányítja rá a reflektort, ha ugyanis ez az állapot fennmarad, *a magyar igazságszolgáltatás képtelen lesz törvényesen megfelelni az európai normáknak és gyakorlatnak!*

A kialakult helyzet gyökere a rendvédelmi szerveknél mai napig fenntartott titkosítási (minősítettadat-kezelési) rendszer, amely hasonlóképpen működik, mint a titkosszolgálatoknál. A rendszerváltozás után kialakult, minősítettadat-kezelésre épülő szolgáltatói együttműködés jogszabályilag működőképes *hazánkban*. A nemzetközi bűnüldözési együttműködés ebben a formában nem gyakorolható!

A bűnügyi hírszerzési képesség idézett hiányossága azzal a következménnyel jár, hogy az igazságszolgáltatás kénytelen a polgári és katonai titkosszolgálatokat is kiszolgáló titkosszolgálati képességeket igénybe venni. Első laikus ránézésre ez nem okoz gondot, sőt racionális szempontokkal indokolhatónak tűnik, de szakmai, jogi szűrőn keresztül nézve, ha a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás meghatározott feladatait egy titkosszolgálat hajtja végre, akkor egyrészt annak ellenőrizhetősége, a bíróság általi felhasználhatósága, bűnügyi szakmaisága erősen megkérdőjelezhető, egyszerűen ez a titkosszolgálatok feladatai tekintetében is biztonsági kockázati tényező lehet.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján ténybelileg megállapítható, hogy a nyomozó hatóságok bűnügyi felderítő, nyomozati eljárásai során jelentősen megnőtt a nemzetbiztonsági szakszolgálatra való ráutaltság (például rendőrség megfigyelési képességének nemzetbiztonsági szakszolgálatra telepítése), miközben a titkosszolgálat szolgáltatói kapacitásai nem igazodtak ehhez, azaz jelentős kapacitáshiányt idézett elő ez a megrendelő nyomozó hatóságoknál. Szakmailag és törvényességi szempontok szerint is erősen megkérdőjelezhető, hogy például egy bűnügyi, jogi előképzettséggel nem bíró nemzetbiztonsági alkalmazott hogyan képes – mondjuk egy telefonlehallgatás során – megállapítani a bűnügy mélyebb összefüggései nélkül, hogy mely közleményeknek van bűnügyi relevanciájuk, melyek válhatnak tárgyi bizonyítási eszközzé, azaz a tárgyi bizonyítási eszköz forrását önálló döntési kompetenciával elemzi, rögzíti és megküldi a megrendelőnek. Nemzetbiztonsági szempontból szintén biztonsági kockázat lehet, hogy a bűnügyi tárgyú felderítési megrendelések (mondjuk megfigyelés) során az ellenérdekű külföldi hírszerző szervezetek a nyomozó hatóság tagjainak megfigyelésén vagy egyszerűen egy bírósági tárgyaláson tanúként szereplő figyelőn keresztül beazonosíthatja a nemzetbiztonsági szakszolgálat munkatársait, akiknek feladata egyebek között a külföldi kémek tevékenységének a felfedése is. Ezenkívül számos szak-

mai érv felhozható a bűnügyi és a nemzetbiztonsági tárgyú speciális lehetőségek gyakorlati végrehajtása elválasztásának indokaként.

Nem véletlen, hogy Európában példa nélküli egy ilyen szimbiózis, sőt szigorúan, törvényileg elválasztják a kétféle típusú (nemzetbiztonsági, bűnüldözési) szervezetet, műveleti együttműködés nem megengedett.⁶ A bűnügyi, bűnmegelőzési tárgyú nemzetközi jogi egyezmények, az Európai Unió jogi aktusai egy esetben sem tüntetik fel részes félként a nemzetbiztonsági szolgálatokat, mivel tevékenységük, feladatrendszerük, szervezeti felépítésük és jogállami ellenőrzésük eltér a nyomozó hatóságokétól. Ez a gyakorlatban a nemzetközi bűnügyi együttműködések idején úgy jelentkezik, hogy határon átnyúló műveletekben nem vehetnek részt partneri szervezatként, mivel a külföldi fél hatályos nemzeti joga nem támogatja ezt a lehetőséget, illetve tevékenységüket kémkedésnek minősíti.

Természetesen a megengedett módon és csatornákon keresztül minden tagállamban folyik információcsere a bűnüldöző hatóságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok között.

Az előbbihez hasonló méretű probléma a hazai minősítettadat-védelmi rendszerbe betagozódott nyomozó hatóságok és a külföldi partnerhatóságok törvényes együttműködése. Létezik ma hazánkban olyan hivatalos csatorna, amelyen keresztül a nemzetközi bűnügyi együttműködés működhet (ORFK Nebek), de az egyéb közvetlen, vagy halaszthatatlan bűnügyi témájú érintkezés gyakorlata már erősen megkérdőjelezhető törvényességi szempontból. A külföldi félnek általában nincsenek a hazai minősítési rendszer által megkívánt biztonsági tanúsítványai, és saját nemzeti joga szerint nem is minősített adatként kezeli az átadott információkat, mivel az számára ilyen formában kezelhetetlen. A külföldi fél, EU-tagállam nemzeti joga (büntetőeljárás, ágazati törvény) a bűnügyi relevanciájú információkat nem titkosítja, azokat bizonyos védelmi lehetőségek alkalmazásán kívül, nem teszi korlátozottan elérhetővé a nyomozó hatóság és az irányítást (rendelkezési jogot) gyakorló ügyészség vagy bíróság tagjai számára.

Egyértelműnek tűnik, hogy a jelenlegi rendvédelmi titkosítás gyakorlata és a műveletképesség-kiszervezés helyzete (titkos adatszerzés lehetőségei, megfigyelés, környezettanulmányozás, fedőokmányok szolgáltatása stb.) a hazai és európai bűnüldözés hatékonyságának a növelése érdekében straté-

⁶ A német rendőrség általános érvényű szabálya: „Eine direkte Zusammenarbeit mit einem Nachrichtendienst und dessen Observationskräften indes ist gesetzlich unzulässig (Trennungsgesetz).”

giai szintű, az államreform elképzeléseit kielégítő (hatékony, feladatorientált, költségtakarékos) átgondolást és végrehajtást igényel.

Az 1998. évi XIX. büntetőeljárás törvény szellemiségéhez igazodva, a nyomozó hatóságok, az ügyészség és a nemzetbiztonsági szolgálatok eltérő feladatait, lehetőségeit (erő, eszköz, módszer) is figyelembe véve, minden rendvédelmi szervnek lehetővé kell tenni, hogy saját maga végezhesse a bűncselekmények megelőzését, felderítését, nyomozását az ügyészség tényleges rendelkezési jogának a gyakorlásával. A törvényességi és nemzetbiztonsági szempontok érvényesülése érdekében arra kell törekedni a közeljövőben, hogy a nemzetbiztonsági szakszolgálat kizárólag a többi polgári és katonai titkosszolgálat (nemzetbiztonsági szolgálat) részére nyújtson szolgáltatást, míg ettől elkülönítetten a rendvédelmi szerveknél vagy a szervezetet kiszolgáló egységes műveleti kapacitást kell létrehozni, illetve fejleszteni (például NAV-művelet) a bűncselekmények bizonyíthatósága érdekében. Racionalizálási szempontok alapján a jelenlegi szakszolgálati bázisra építve, attól fizikailag, technikailag elkülönítve, technikai eszközpark és státusok részbeni átadásával és bűnügyi képzéssel megoldható lehet a hiányzó rendvédelmi képesség kialakítása. Utóbbi elgondolkodtató, hiszen a megrendelések döntő többsége a rendvédelmi szervektől származik.

A bűnüldözési célú információszerzés (felderítés, nyomozás) funkciója, helye a tagállami és a hazai gyakorlat alapján

Egy 2004-ben készült ORFK továbbképzési kiadvány az Europol 1996-os kiadványának⁷ interpretációjaként összefoglalta az európai rendvédelmi nyomozási gyakorlatot. A kiadvány alapján az Európai Unióban alkalmazott operatív (nem korábbi terminológiai értelmű) taktikai, technikai intézkedések körébe elsősorban az ellenőrzött szállítás, megfigyelés, akusztikus és vizuális dokumentálás, távközlési eszközök ellenőrzése, fedett nyomozó alkalmazása, informátorok alkalmazása, tanúvédelem, valamint az ügyészi „nyomozási alku” tartozik. Ezek a lehetőségek a nyomozások hatékonyságát és az ügyész védelőképzítő tevékenységét támogatják.

⁷ Liktor Lajos: Az Európai Unió tagországainak bűnüldöző hatóságai által alkalmazott operatív taktikai és technikai intézkedések, valamint nyílt eljárási cselekmények alapvető szabályainak áttekintése. Belső továbbképzési anyag. ORFK, Budapest, 2004

A következőkben az európai rendőrségi gyakorlat egyik mintájaként tekinthető németországi szabályozást foglalom össze – amely inspiráló lehet a magyar reformkonceptióra is – a magyar rendőrség német Szövetségi Bűnügyi Hivatal (*Bundeskriminalamt; BKA*) rendőri összekötő tisztjének 2013-ban készült jelentése, illetve további szóbeli egyeztetés alapján: „*A legfontosabb kiindulópont, hogy Németországban a nálunk »titkos információgyűjtés«-nek nevezett tevékenység a büntetőeljárás szerves része, vagyis annak keretén belül zajlik. Ennek megfelelően az alkalmazható lehetőségek és azok előírásai, feltételei – két téma kivételével (az ellenőrzött szállítás és az informátor/bizalmi személy belső ajánlással van szabályozva) – a német büntetőeljárás törvényben vannak rögzítve. A német rendőri munka következtetéséppen nem ismeri ennek a tevékenységnek a nálunk »nyílt« nyomozástól elkülönített formáját. Sőt, Németországban ilyen jellegű tevékenység csak úgy folytatható, ha az az ügyész az általa elrendelt (egyetlenfajta, »nyílt«) nyomozás keretén belül a nyomozó hatóság erre vonatkozó alkalmazási javaslatát jóváhagyja vagy pedig ha az ügyész (mint az eljárás ura) által a nyomozó hatóság részére közvetlenül meghatározott módon, valamint egyes alkalmazások esetében – az ügyész javaslatára – az állampolgári alapjogok időszakos korlátozására felhatalmazott nyomozási bíró engedélyével folyik. Németországban is a rendőri nyomozati tevékenység alapfeltétele a gyanú felmerülése. A rendőrség a tudomására jutott alapinformáció kapcsán (például az egyetlen alkalommal információt szolgáltató informátor vagy a rendszeresen és meghatározott szabályok szerint foglalkoztatott bizalmi személytől) a hatóság mérlegelheti, hogy az alapos-e vagy esetleg további, de még saját hatáskörben elvégezhető pontosítás szükséges. Ezek a további lépések azonban csak olyanok lehetnek, melyek nem a német Büntetőeljárás törvényben szerepelnek. (mert az ott szereplők már csak büntetőeljárás keretei között alkalmazhatók) Ilyen például az adatbázisokban való ellenőrzés, más rendőrhatalóság megkeresése, vagy rövid ideig tartó egyszeri megfigyelés, amely viszont a 24 órát nem haladhatja meg, illetve két napnál többet nem hidalhat át. Alapvető szabály, hogy a nyomozó hatóság a gyanú megállapítására (véleménye szerint) alkalmas adatokat minél korábban az ügyész mérlegelésére bocsátja, hogy az ügyész általi nyomozáselrendelést követően minél szélesebb repertoár bevetésére kerülhessen sor és minél korábban érvényesülhessen a törvényességi felügyelet. Amennyiben az alapinformációból eleve vagy ezeknek a további, saját rendőri hatáskörben megtett intézkedéseknek az eredményeképpen bűncselekmény gyanúja merül fel, ettől a pillanattól kezdve a rendőrség már nem mozoghat önállóan, hanem az igazságügy kontrollja alatt tevékenykedik az alábbi módon. A bűncselekmény gyanújáról, tehát akkor is,*

ha az »titkos« forrásból (bizalmi személy alkalmazását az ügyész hagyja jóvá – a szerző megj.) származik, a rendőrhatalóság írásban értesíti az illetékes ügyészséget. Az ügyészség, amennyiben helyt ad ennek az álláspontnak, nyomozást rendel el és az aktát nyomozási számmal látja el. Az ügyész ettől kezdve tényleges ura lesz az ügynek. A nyomozás során, beleértve a nálunk »titkos információgyűjtés«-ként definiált tevékenységet is, a rendőrhatalóság folyamatos konzultációt folytat az ügyésszel, javaslatokat tehet, de az ügyész az, aki a nyomozás során következő lépéseit meghatározza, illetve végrehajtását a nyomozó hatóságnak utasításba adja. Nagyon leegyszerűsítve: ettől kezdve a rendőrség a szakmai munkájával tölti ki az ügyészség által a vádképesség érdekében meghatározott és elrendelt feladatokat. Kivételt képez, ha a keletkezett információ tartalma, közvetlen veszély elhárítása miatt, azonnalos intézkedést igényel. Ebben az esetben a rendőrség megteheti a szükséges intézkedéseket, amiről 3 napon belül az ügyészséget utólag, írásban értesíti.”⁸

A németországi gyakorlat szerint ha informátortól vagy bizalmi személytől származik az információ, amelynek alapján megindul a büntetőeljárás, akkor a személyazonosságuk nem szerepel a jelentésben, és bírósági tárgyaláson sem kell megjeleníteniük – legfeljebb a kapcsolattartó nyomozónak részleges vallomástételi engedéllyel –, ezzel védve a forrást.

A nyomozás során az adatok védelmét a „szolgálati használatra” jelzés garantálja, amely minden nyomozati iraton alkalmazott általános védelmi szint. Ez nem azonos a nálunk alkalmazott „korlátozott terjesztésű” minősített adattal. A felderítés, nyomozás adathordozóit Európa más tagállamaiban is hasonlóan védik, ez hazánkban talán a „nem nyilvános” adatvédelmi rendelkezésnek lenne megfeleltethető. Ennél magasabb védelmi szintet csak államvédelmi, terrorelhárítási feladatok esetében alkalmaznak.

A hazai „titkos” információgyűjtés reformjának lépéseit is az európai gyakorlat szellemiségének megfelelően érdemes végiggondolni és végrehajtani. Tekintettel arra, hogy a nyomozó hatóságoknak saját szervezeti törvényeik olyan feladatokat is meghatároztak, amelyek legfeljebb csak közvetve fűződnek a büntetőeljárások eredményességének biztosításához, ezért az ágazati törvényekben is szükséges a titkos információgyűjtés mint ultima ratio lehetőség szabályozása. Mindazonáltal kodifikációs szempontból jó megoldásnak tűnik a büntetőeljárásban tételesen felsorolni a speciális erők, eszközök alkalmazását, ezzel egyértelműsítve az a tény, hogy a titkos információgyűjtés el-

⁸ Dani Zoltán rendőrezredes, BKA-összekötő *A titkos információgyűjtés és szabályozása Németországban* tárgyú jelentése az ORFK részére. Wiesbaden, 2013

sődleges feladata a büntetőeljárás támogatása, amely ügyészi rendelkezés alatt áll. Továbbá célszerű lenne az arányosság követelményét a büntetőeljárás-jogi törvényben is megjeleníteni azzal, hogy meghatározza az alkalmazás feltételeit (bűncselekmény tárgyi súlya, szükségesség–arányosság követelménye).

Az Európai Unió szervezett bűnözés elleni cselekvési tervei, programjai, fenyegetettség-értékelési jelentései a tagállamok aktuális elemzett bűnügyi információiból építkeznek, továbbá az Európai Unió belső biztonsági stratégiájának is egyik legfontosabb törekvése a maffia jellegű bűnözői csoportok felderítése és felszámolása. Ezen uniós joganyagok alapján is egyértelmű igény az EU részéről a súlyos, szervezett bűnözői csoportok, sőt a kialakulásukat előrejelző folyamatok pontos detektálása, a kialakult csoportok működésének meggátlása, bomlasztása.

E tevékenységek sikeres végrehajtására elsősorban a bűnügyi hírszerzés személy-, csoportalapú, esetleg bűncselekmény-alapú nyílt és titkos felderítő, bűnügyi értékelő-elemző lehetőségei által van mód. Pontosabban – tekintettel a jelenség transznacionális jellegére – az Európai Unió nyomozó hatóságainak és nemzetbiztonsági szerveinek a szoros együttműködése adhatja az eredményes fellépés alapját.

Ehhez a hazai ágazati szabályozásnak meg kell teremtenie a kereteket, tehát a titkos információgyűjtést kizárólag a büntetőeljárás törvényben nem érdemes szabályozni, hiszen a bűnügyi hírszerzés eszközszerkezete nem konkrét bűncselekmények alapján folyó felderítést, nyomozást is elősegít. De pontosan meg kell határozni az ágazati törvényben, hogy a bűnüldözés támogatása érdekében ügyészségi kontrollal milyen esetekben, milyen speciális és nem feltétlenül titkos lehetőséget alkalmazhat a nyomozó hatóság, valamint az információkat milyen célból, meddig kezelheti.

A büntetőeljárásról szóló törvény egyértelműen megfogalmazza⁹, hogy a nyomozó hatóságok a nyomozás elrendelése után a tényállás felderítése érde-

⁹ Be. 178. § A nyomozó hatóság a büntetőeljárás megindítása után annak megállapítására, hogy vannak-e bizonyítási eszközök, és ezek hol találhatóak, adatszerzést végezhet, ennek során... (2) A nyomozó hatóság az adatszerző tevékenysége során az ügyész engedélyével a nyomozó hatóság olyan tagját is igénybe veheti, aki e minőségét leplezi (fedett nyomozó), valamint a reá irányadó törvény szerint más, bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést is végezhet. 76. § (2) A büntetőeljárásban fel lehet használni azokat az okiratokat és tárgyi bizonyítási eszközöket, amelyeket valamely hatóság – jogszabályban meghatározott feladatainak teljesítése során a hatáskörében eljárva – a büntetőeljárás megindítása előtt készített, illetőleg beszerzett. 200. § (4) Ha a nyomozás elrendelését megelőzően külön törvény alapján a bíró, illetőleg az igazságügyért felelős miniszter által engedélyezett titkos információgyűjtés végrehajtása során az ügyben a nyomozást elrendelik, a titkos információgyűjtést a továbbiakban csak e törvény szerint, mint titkos adatszerzést lehet folytatni.

kében egyéb adatszerző tevékenység keretében a rendőrségi törvényben meghatározott *titkos információgyűjtés lehetőségeit* alkalmazhatják.

Az igazságszolgáltatás céljának és alanyainak helyzetéből fakadóan a nyomozást az ügyész irányítja, ezért a ténybeli gyanú alapján elrendelt nyomozásról és az egyéb adatszerzés elrendeléséről értesíteni kell az ügyészt. A titkos információgyűjtés, vagy sokkal helyesebben: az információszerzés, nevezetesen a gyanú tényekkel történő alátámasztása a nyomozó hatóság előzetes megismerő tevékenysége. *Az új szemléletű megismerő tevékenységnek ebben a fázisában az információ ellenőrzését csak állampolgári jogokat nem korlátozó, belső, nyomozó hatósági engedélyezésű információszerző tevékenységekre, illetve az ügyészi engedélyezésű adatkérésre kell szűkíteni.* Ettől eltérhet természetesen a közvetlen veszélyelhárítás körébe sorolható haszthatatlan intézkedések köre.

A hatóság tudomására jutott kezdeti, bűnügyileg relevánsnak tűnő információk ellenőrzéséről (titkos és nyílt lehetőségekkel) nem szükséges az ügyészt értesíteni, hiszen maga a hatóság sem biztos abban, hogy az értesülések helytállóak-e. Ennek ellenére garanciális okból ágazati törvényben előírható, hogy az információ-ellenőrzés (titkos információgyűjtés) elrendelése esetén annak tényéről értesíteni kell a nyomozást irányító ügyészt, aki az ágazati törvényben szabályozott megismerési és rendelkezési jogosultságait gyakorolhatja.

A tényszerű gyanú alapján a büntetőeljárás formálisan is megindul az előzetes titkos információszerzés következtében, ettől kezdve az adatok és információk összegyűjtésére irányuló tevékenység a jelenlegi törvény rendelkezései szerint is *a bizonyítást szolgáló, adatszerzéssé (egyéb, titkos)* minősül át.

Ez azt jelenti, hogy a bűnüldözési célú, azaz a bűncselekménnyel összefüggése hozható információk feltárására, megismerésére irányuló titkos információszerzés és a formális nyomozás (büntetőeljárás) keretei között végzett adatszerzés egységes egészként kezelendő, amely a nyomozó hatóság (felderítő is) megismerő tevékenységének eltérő szakaszaként értelmezhető.

Komoly probléma a büntetőeljárás sikerességére, a bizonyítékok felhasználhatóságára, valamint a nemzetközi bűnügyi együttműködés hatékonyságára a rendszerváltozás előtti belső eljárási rend fenntartása, amely a titkos információgyűjtés szakaszait információ-ellenőrző és titkos nyomozás szakaszokra bontja. A rendszerváltozás előtt az állambiztonsági szerveknél előzetes ellenőrzésre és bizalmas nyomozásra, a bűnügyi szerveknél operatív adatgyűjtés és operatív feldolgozás szakaszokra bontották a büntetőeljárást megelőző, de azzal szerves kapcsolatot nem alkotó titkos (korábbi termino-

lógiaiban operatív) eljárásokat. A rendszerváltozás előtti büntetőeljárásai törvényen és belső szabályzatokon alapuló eljárási rend hasonlósága, a mai belső eljárási renddel szinte megegyező gyakorlata nem tartható fenn a büntetőeljárásai törvény hatályosulása vagy ezzel megegyező szellemiségű új büntetőeljárásai törvény megalkotásakor!

A belső normák alapján (az ágazati törvények felhatalmazása szerint szabályozott) *büntetőeljárás elrendelését megelőzően* végezhető titkos információgyűjtés *titkosinformáció-ellenőrző szakaszának és titkos nyomozás szakaszának* fenntartása azt a jelentést hordozhatja magában, hogy a nyomozó hatóság önállóan végezhet egy információ-ellenőrzés utáni titkos nyomozást (tényekkel megalapozott gyanú alapján). Később ennek eredménye alapján minősítőként eldönti, hogy a beszerzett információkat, bizonyítékokat megosztja-e a büntetőeljárás felett rendelkezési jogot gyakorló ügyészséggel; vagy egyéb feladatai ellátása érdekében más módon hasznosítja az ismereteket; vagy elvesznek a beszerzett információk. A gondolkodásmódunkban az operatív mint támadólagos, gyors, műveleti = minősített szemléletet át kell programozni a korszerű, európai rendvédelmi gondolkodásnak megfelelő, a büntetőeljárás hatékonyságát szolgáló szemléletté.

A jelenlegi gyakorlatot a jelzett módon kell megváltoztatni, hogy szinkronba kerüljön az európai gyakorlattal. Így például valódi lehetőség nyílna az Európai Parlament által 2014. február 27-én elfogadott európai nyomozási határozat¹⁰ alapján végrehajtható, a gyanút alátámasztó bizonyítékok, információk – akár fedett módon való végrehajtással történő – gyors tagállami beszerzésére. A jelenlegi rendszer nem támogatja ezt a lehetőséget, mivel nyomozási bírói engedéllyel kérhető a közvetlen nyomozástámogató eljárás.

A bűnüldözési információk forrásai természetesen a megelőző, megszakító funkciót is kiszolgáló, a nyomozó hatóságok által felépített információs hálózat (együttműködő személyek, egyéb adatközlők) aktív tagjai is lehetnek. De ez semmiképpen sem jelenti azt, hogy a nyomozó hatóság és a felderítő szervek az egész társadalmat monitorozzák azon veszélyforrások felkutatása érdekében, amelyek bűncselekmény kialakulásához vezethetnek.¹¹ Egyrészt a bűnüldöző hatóságok erőforrásai rendkívül szűkösek, amelyeket gondos előkészítő, tervező munka után célirányosan kell(ene) alkalmazni. Másrészt a jogszabályi felhatalmazások¹² sem teszik lehetővé egy általános

¹⁰ 2010/0817(COD) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0165+0+DOC+XML+V0//HU>

¹¹ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 115. o.

¹² 1994. évi XXXIX. törvény 90. § (1) bek.

felhatalmazású rendészeti megelőzés teljesítését, hiszen a rendőrségi törvény szerint a rendőrség bűnüldözési célú adatkezelésének tényleges veszély elhárítására és meghatározott bűncselekmények megelőzésére, felderítésére kell szorítkoznia. A jogalkotó nem is kívánta(ja) ezzel felruházni a bűnüldöző szerveket, különösen a rendszerváltozás előtti időszakra tekintettel.

A német minta alapján megfontolandó, hogy az együttműködő (eseti adatközlő, informátor, bizalmi személy) személyek alkalmazásának szabályozására ügyészi jóváhagyáshoz kötötten kerüljön-e sor. Itt megjegyezném, hogy Európában nem alkalmazzák a nálunk informátornak hívott titkos együttműködőt. Eseti informátort (nálunk eseti adatközlő) vagy hosszú távú informátort (nálunk bizalmi személy) alkalmaznak. A köztes kategória (szerződés nélküli, feladatteljesítő) fenntartása későbbi jogviták elkerülése szempontjából nem támogatott.

Az együttműködők alkalmazásának ügyészség részéről történő engedélyeztetése is feltételez bizonyos bünyügyi szakmai előképzettséget és aktív közreműködést a nyomozás teljes folyamatában.

Az OKRI-tanulmányokban elvégzett tudományos igényű kutatómunka, a német fedett nyomozásokra vonatkozó tagállami szabályozás áttanulmányozása, személyes tapasztalataim, kutatásaim is alátámasztják, hogy hazánkban az új szellemiségű büntetőeljárás nem tudott hatályosulni, és az azt támogató nyomozó hatósági „előnyomozás”, az előzetes információ-ellenőrzés helyzete szinte megegyezik a titkos információgyűjtések végrehajtásának a rendszerváltozás előtti, illetve az utáni szemléletével.

Javaslatok a titkos információgyűjtés reformjának megvalósítására

A titkos információgyűjtés reformját csak koherensen, a rendőrségi, az adóhatósági, a büntetőeljárás, a minősített adat védelméről szóló törvény és nem utolsósorban a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag átgondolt módosításával és a jogi alapokon nyugvó ügyészségi, nyomozó hatósági szervezeti és eljárásrendi változtatással lehet megnyugtatóan rendezni. A feladat nagy próbatétel minden szereplőnek, de az államreform keretében, kellő kormányzati akarat esetében sikerre lehet ítélve a koncepció.

A titkos információgyűjtés reformjának alap gondolata, alapszemlélete az, hogy a büntetőeljárás alapján elrendelt nyomozást és az elrendelése előtt végzett információ-ellenőrzéseket egységes egésként kell kezelni.

Általánosságban, a konkrét bűncselekmény gyanújára vagy konkrét elkövetőre vonatkozó bűnügyi információ ellenőrzésének eredményét olyan módon kell rögzíteni, hogy azok a későbbiekben az elrendelt nyomozati ügyirat részei lehessenek. Azaz az információ-ellenőrzés mint eljárási keret (előnyomozás) nem minősített adatokat kezel. Ez nem azt jelenti, hogy nyílt, bárki számára hozzáférhető adatok, hanem az adatvédelmi szabályok szerint bűnügyi személyes adatok lesznek. Ilyen adattal való visszaélés a személyes adatok minősített esete szerint büntetendő. A bűnügyi személyes adatokat a nyomozó hatóság arra illetékes tagja ismerheti meg. Tehát nem minősítjük azt az adatot, információt, ami nem teljesíti a minősítés követelményeit. Nem következik be érdeksérelme a szervnek, ha szabályszerűen, bűnügyi aktában tárolódnak az esetleges bűncselekményre vonatkozó személyes adatok.

A jelenlegi titkosítási gyakorlat arra alapozódik, hogy az információk forrásai titkos együttműködők, vagy más szerv, partnerszerv, titkosszolgálat által átadott, hasonlóan minősített adatai alapján indul az információ ellenőrzése. Az együttműködők, fedett nyomozók adatai természetesen továbbra is minősítetten kezelhetők, de az új szellemű nyomozás szerint az általuk konkrét bűncselekményekre vonatkozó információknak a nyílt nyomozati tevékenységet, illetve az annak előkészítését szolgáló információ-ellenőrzéseket kell támogatniuk. Ha az átadott információk nem használhatók fel közvetlenül vagy közvetve büntetőeljárásokban, akkor annak a hasznossági értéke rendkívül alacsony, amire általában nem érdemes költségvetési forrást áldozni. A kapcsolattartó nyomozónak arra kell törekednie, hogy olyan információkat szerezzen be bármilyen forrásból, hogy azt minősítés nélkül rögzíthesse a jelentésében. Ez vonatkozik a más rendvédelmi szerv által átadott adatokra is. A titkosszolgálatok pedig maguk döntenek el, hogy a nemzetbiztonsági feladataik ellátása közben felmerülő, bűncselekmény gyanújára utaló információ büntetőeljárásban történő felhasználását lehetővé teszik-e a nyomozást irányító ügyész számára, ezt jelzik is az információ osztályozásakor.

Ez az új szellemiségű gyakorlat – amely a jelenlegi rendszerben is többé-kevésbé kivitelezhető – azt jelenti, hogy a bűncselekményekre vonatkozó, bűnügyi relevanciájú beszerzett információk rögzítésére nem minősített adatként kerül sor, esetleges minősítési igény esetén az ügyész minősítene, ha-laszthatatlan esetben a nyomozó hatóság. Ez a gyakorlat szintén feltételezi az ügyészek aktív részvételét. Az alkalmazott erők, eszközök, módszerek védelme a németországi minta alapján adaptálható. Együttműködőktől származó információk esetében nem kerülne sor a forrás nevesítésére (hivatalos tudó-

másra jutás), illetve együttműködői információ-ellenőrzés esetében ugyanígy lehetne rögzíteni a beszerzett információt.

A belső alkalmazási szabályok, taktikák védelme érdekében az együttműködői jelentések, fedett nyomozói jelentések, taktikai utasítások csak a nyomozó hatóság erre a célra vezetett dossziéjába kerülhetnének (mint jelenleg is), a beszerzett releváns eredményt, az egyéb adatszerző tevékenység mintájára, egy összefoglaló jelentésben összegezhetnék, amely megalapozza a büntetőügyszámos irat elrendelését. Az elrendelést megelőzően az ügyésszel kötelező egyeztetni. Az elfogásos realizálások (megszakítás) esetében is már a műveleti terv elkészítésekor be kell vonni az illetékes ügyészt, hogy az OKRI-tanulmányban jelzett hiányosságok kiküszöbölhetőek legyenek és a büntetőeljárás eredményessége garantálható legyen.

Jelenleg a rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. tv. Rtv.) 63. §-a szabályozza, hogy a törvény alapján folytatott titkos információgyűjtés során tett intézkedések, az abban érintett természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem felruházott szervezetek adatai *nem hozhatók nyilvánosságra. Ez nem azt jelenti, hogy a titkos információgyűjtés során beszerzett adatok automatikusan minősített adatok.* Ennek ellenére szükséges lenne a rendelkezés módosítása vagy elhagyása. A minősített adat védelméről szóló törvény alapján az előbbieken leírt módon továbbra is megoldható a tényleges védelmi igényt kívánó érintettek adatainak minősítése. Az intézkedések titkossága nem a minősítéssel érhető el, hanem külső és belső konspirációval, adatvédelemmel, ahogyan az Európában megszokott.

A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény megszüntette a korábbi titokkörü jegyzékeken alapuló automatikus minősítés szabályrendszerét. Ma már a minősítőnek mérlegelnie kell, hogy az adat minősítéssel védhető érdekkörbe tartozik-e, milyen veszélyekkel járhat, ha illetéktelen személyek ismernék meg a védendő adattartalmat, és azzal milyen kárt okoznának, és ez alapján lehetséges egyáltalán a minősítés. Az ügyész engedélyek nélkül megismerheti és felhasználhatja a minősített adatot is. Az új szemlélet szerint az ügyészek szakmai felkészítése után a belső eljárási rendből értelemszerűen ki kell emelni az ügyészi felhasználást gátló rendelkezéseket, hiszen az ügyészek válnak a nyomozások tényleges irányítójává.

Bizonyos rendőrségi feladatok ellátása (szervezett bűnözői csoportok bomlasztása, terrorelhárítás, együttműködői nyilvántartás, tanúvédelem, fedett nyomozók védelme stb.) igényelheti az adatok, adattárak minősítését, és az ágazati törvények alapján folyamatos bűnügyi hírszerző elemző-értékelő munka folytatását.

Alapvetésként azonban a rendőrségi vezetésnek és az ügyészségnek is azt kell elfogadnia (szemléletváltás), hogy bármilyen (bűnügyi hírszerzési, nyílt) forrásból beszerzett és előzetesen értékelt-elemzett bűnügyi relevanciájú információt az ügyészség (vagy társszervek, EU) rendelkezésére kell bocsátani. A rendelkezésre bocsátott alapinformációt az ügyészségnek fel kell tudnia dolgozni, érdemben döntenie az elemzett információ sorsáról azért, hogy a konkrét bűncselekmény megelőzhető, megszakítható legyen, vagy európai uniós tagállami kötelezettségét teljesítse, illetve a bekövetkezett bűncselekmények elkövetői ellen az állam hatékonyan érvényesíthesse a büntetőjogi igényét.

Természetesen halaszthatatlan esetben (közvetlen veszélyelhárítás) saját hatáskörű, ügyészi engedélyes és nyomozási bírói engedélyezésű lehetőség is alkalmazható.

A saját hatáskörű előzetes információ-ellenőrzést (gyanú megállapíthatósága) törvényben szabályozott alapelvek szerint, konkrétan, határidőkkel, vagy német mintára, határidők nélkül, az ügyész rendelkezése szerint lehetne szabályozni. Az ellenőrzés során elsősorban saját hatáskörben engedélyezhető, állampolgári jogokat nem korlátozó intézkedések tehetők. Kivételesen, ügyészi rendelkezés alapján nyomozási bírói vagy ügyészi engedélyezésű módszer is alkalmazható lenne.

A bűnügyi hírszerzés személy- és csoportalapú felderítési, nyomozási lehetőségei folyamatos, hosszabb távú információbeszerzési értékelés-elemzést igényelnek. Itt elképzelhetők a jelenlegi belső szabályozásban létező, akár többéves időintervallumok. Ezt a tevékenységet is konkrétan szabályozni szükséges (mely szervek, milyen célból, milyen adatokat kezelhetnek, milyen intézkedéseket tehetnek, meddig). A beszerzett információk hasznosítása érdekében az ügyészségnek ezen a területen is aktívan részt kell vennie. Szükséges lenne az ügyészség képességeit is fejleszteni a bűnügyi értékelő-elemzés tekintetében. Ez feladatok tekintetében a Nemzeti Közszerző Egység Rendészettudományi Kara partner lehet: speciális bűnügyi értékelő-elemző képzést tudna nyújtani az ügyészek számára.

A korszerű európai szemléletű hazai bűnüldözés motorja lehet az egységes szemléleten túl a rendőrség bünelemzési kapacitásainak fejlesztése és az ügyszintű bünelemzési eredmények ügyészséggel való rendkívül szoros egyeztetése, illetve ügyészségi feldolgozása a kiemelt bűnügyek eredményes felderítése, nyomozása és vádképviselete érdekében.

A korszerű információelemzés, illetve a bűnügyi elemzés stratégiai és főleg operatív módozatai tölthetik be az összekötő kapocs szerepét, egyben a

katalizátorát a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás (ügyészség és bíróság) rendszerei között, legalább a nagyon bonyolult, kiemelt bűncselekmények vonatkozásában.

Ez legalább átmeneti ideig pótolja a szakosodás, specializálódás igényét, mely a felderítő-nyomozó szerveknél megvalósult, az igazságszolgáltatás területén még várat magára (szervezett bűnözés, korrupció, pénzügyi-gazdasági bűnözés, terrorizmus elleni szakegységek).

Elméleti alapok tisztázása

A titkos információgyűjtés gyakorlati reformkoncepciójának tudományos támogatása érdekében a titkos információgyűjtésre, egyéb, titkos adatszerzésre vonatkozó elméleti alapvetések is rendszerezésre, korrekciókra szorulnak.

Finszter Géza egyik tanulmánya szerint¹³ a „titkos rendészeti funkciók” szétbonthatók a rendőrség által folytatott titkos információgyűjtő tevékenységre, amely a rendőrségi törvényben szabályozott *rendészeti célú titkos információgyűjtésből (megelőzés)*, illetve *bűnüldözési célú titkos információgyűjtésből áll (megszakítás, felderítés)*, valamint a tevékenység „másik pólusán” a büntetőeljárás során alkalmazott *bűnügyi hírszerzés található*. Az utóbbi *igazságszolgáltatási célú* tevékenység.

A *rendészeti célú titkos információgyűjtést* Finszter Géza általános megelőző, monitorozó rendészeti tevékenységként írja le, amely a rendőrség „titkosszolgálati” jellegű tevékenysége. Ez az informálódás a közrend és a közbiztonság általános védelmét szolgálja, amely során szinte minden információ értékes lehet, a tevékenység a veszélyforrások szüntelen felkutatására irányul, bizonyos személyi és tárgyi körülményeket, oksági viszonyokat vizsgál, amelyek bűncselekmény létrejöttéhez is vezethetnek. Ez a rendészeti célú titkos információgyűjtés teljes mértékben a rendőrség döntési kompetenciájába tartozik, annak eredményéről a rendőrség saját maga dönt. A *bűnüldözési célú titkos információgyűjtés* a rendőrség beavatkozó jellegű, bűncselekményt megszakító, elhárító tevékenysége, amely a jelenre irányul, célja nem a múlt megismerése, nem igazságszolgáltatási jellegű. A „felderítő rendészet” mint veszélyelhárító beavatkozás Finszter Géza szerint¹⁴ abban különbözik a közbiztonsági fellépésektől, hogy a beavatkozást mindig meg-

¹³ Finszter Géza: A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról. ORFK, Budapest, 2012

¹⁴ Uo.

előzi a veszélyesnek ítélt magatartások büntetőjogi értékelése, és az információszerzés eljárási szabályai szigorúan meghatározottak a rendőrségi törvényben vagy a büntetőeljárás törvényben, esetenként külső engedélyhez kötöttek. *A bűnügyi felderítés*, hírszerzés a büntetőigény érvényesítését szolgálja, az információk értékét a büntetőeljáráshoz kapcsolódó jogi relevanciájuk dönti el, a beszerzett információkkal nem rendelkezik a rendőrség saját maga.

Finszter Géza könyve a *Felderítés, nyomozás, vizsgálat kultúrája* című fejezetben maga is felveti, hogy az új büntetőeljárás kódex tükrében helyesebb továbbra is fenntartani a felderítés–nyomozás–vizsgálat hármasságát vagy „nem arról van-e szó, hogy mindezek egyetlen egységbe, a büntető igazságszolgáltatás előkészítésébe integrálhatóak? A felderítés önálló rendészeti veszélyelhárító funkcióinak viszonylagos különállása a jövőben is megtartandó. [...] a bűnüldözés modernizációja akkor lehet sikeres, ha a közel ötven év alatt kialakult megosztott szervezeti kultúra egységesítését eredményezi. A nyomozás és vizsgálat egységét megteremtheti az, hogy mindkettő egységesen és kizárólag a büntetőeljárás jog által szabályozott, az ügyész felügyelete alá rendelt, a védelem jogának biztosításával működik, a bizonyítás módszertanának kidolgozása pedig a kriminalisztikai ajánlások kompetenciájába tartozik.”¹⁵

A titkos felderítés kriminalisztikája című előadásában¹⁶ Finszter Géza kifejtette, hogy talán szerencsésebb lenne a titkos felderítést a szakirodalomban meghonosított fogalmak, a rendőrségi törvény alapján folytatott ügynevezett *rendészeti felderítés* és a büntetőeljárás törvény alapján végrehajtott *bűnügyi felderítés* helyett *személy- és csoportorientált felderítésként* és *bűncselekmény-orientált felderítésként* megkülönböztetni, így a felderítési funkciók jobban megkülönböztethetők.

Hetesy Zsolt PhD-értekezésében¹⁷ szintén a rendészeti és bűnüldözési célú felderítés megkülönböztetése helyett a büñfelderítési (amely magában foglalja a rendészeti és bűnüldözési felderítést) és az igazságszolgáltatási célú (perrendszerű bizonyítékok megszerzését szolgáló) felderítés megkülönböztetést javasolta. Továbbá kiemelte, hogy általános jelleggel, konkrét bűncselekményre utaló információ nélkül, megelőző céllal folyó rendészeti célú fel-

¹⁵ Finszter Géza (2003): i. m. 115. o.

¹⁶ A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés – továbbképzés büntető ügyszakos bírák számára. Magyar Bíróképző Akadémia, Budapest, 2010

¹⁷ Hetesy Zsolt: A titkos felderítés. PhD-értekezés, Pécs, 2012

http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/hetesy/Hetesy_nyilv_ertekezes.pdf

derítés helyett a bűnfelderítési cél megfogalmazása elősegítené, hogy az általános bűnmegelőzési célú titkos felderítésről folyó elméleti viták kikerüljenek a szakirodalomból.¹⁸

A cikkben kifejtettek alapján, az európai bűnüldözési gyakorlat tükrében részben egyetérthetünk az előbbi megállapításokkal, de a személy-, csoportorientált felderítés elsősorban a szervezett bűnözés területén értelmezhető, az egységes szemléletű, büntetőeljárást elősegítő információszerzési funkciók alapján nem célravezető a bűnfelderítési és igazságszolgáltatási célú felderítés megkülönböztetése. A szervezett bűnözés elleni fellépést kiszolgáló információszerzést értelmezhetjük bűnfelderítési célúként azzal a kiegészítéssel, hogy ennek is az egyik legfontosabb célja az eredményes büntetőeljárások hatékonyságának növelése.

Ha a korszerű szemléletű, tényleges ügyészégi irányítású, nem minősített adattartalmú nyomozás megvalósulna, akkor az egyes ügyek konkrét tapasztalatai alapján a rendszert elméleti alapvetéseit, téziseit tényszerűen alátámasztó vizsgálatok lennének lefolytathatók, és nem utolsósorban az ügyek elemzése alapján a gyakorlati munka hatékonysága a kutatások tudományos eredményei alapján növelhetővé válna.

Összegzés

A titkos információgyűjtés jelenlegi gyakorlati helyzete nem tükrözi a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szellemiségét, és nem is kompatibilis az európai bűnüldöző hatóságok hasonló tevékenységeinek a szabályozásával. Ez nem azt jelenti, hogy a rendszer nem lenne törvényes, vagy nem működne, csak ez idő szerint igen kicsi hatásfokkal, a minősítés fullasztó légkörében, az előnyomozást és a nyomozást kiszolgáló képességek erőteljes kiszervezésével, illetve a nemzetközi együttműködés terén nem rendezett módon működik.

A javasolt reformfolyamatok megvalósulása esetén a büntetőeljárás és a vonatkozó ágazati törvények módosításával és annak gyakorlati hatályosulásával az eljárási szerepkörök egyértelművé válnak. Ennek hatására a bűnüldöző hatóság a törvényekben meghatározott szakmai feladatait maximális hatásfokkal tudja végrehajtani, az ügyész és a nyomozási bíró rendelkezései szerint. A büntetőeljárás során így senki sem vonhatja kétségbe a törvényes és szakszerű végrehajtást, a bizonyítékok eljárásjogi szabályok szerint történő beszerzését.

¹⁸ Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. Rendészeti Szemle, 2006/7–8., 129–132. o.

Továbbá maximális kihasználtsággal és eredményesen működhetnének az Európai Unió által minden tagállamtól elvárt nemzetközi bűnügyi együttműködés lehetőségei, ezáltal teljesítve a bűnüldözési információk elérhetőségére, cseréjére vonatkozó európai uniós irányelvet. A bűnügyi hírszerzés ágazati funkciója is pontosan meghatározottá válna, amely nélkül egy tagállam sem lehet képes akár a hazai, akár az uniós feladatait teljesíteni a szervezett bűnözés és más súlyos bűncselekmények elleni fellépés tekintetében.

A jelzett feladat jelentős, az igazságszolgáltatás minden szereplőjének (nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság) komoly, szervezetszerű, személyzeti jellegű átgondolását is igénylő megvalósítását igényli. Az ügyészségi tanulmányokban jelzett személyzeti hiányosságok pótlására lehetőség lenne a rendőrség jogvégezett és szakvizsgázott állományából is. Az ügyészség szakmai (bűnügyi hírszerzési, bűnügyi értékelő-elemző képesség) felkészítésében jelentős segítséget nyújthat partnerként a Nemzeti Közszerzési Egyetem Rendészettudományi Kara.

Természetesen a rendvédelmi szerveknél is jelentős fejlesztéseket kell végrehajtani, mind technikai, mind személyzeti, képzési téren. A képzésekben a Nemzeti Közszerzési Egyetem Rendészettudományi Kara egyértelmű stratégiai partner. A technikai fejlesztések kérdése kormányzati döntést igényel, és ez az új büntetőeljárás és a korszerű európai rendvédelmi gyakorlati munka alapján sokáig nem halasztható. A rendszerváltozás után elsősorban racionális szempontok alapján létrejött közös, de titkosszerzési szolgáltató (Nemzetbiztonsági Szakszerzési Igazgatóság) jelenlegi formájú fejlesztése helyett önálló rendvédelmi szolgáltató létrehozása lenne megfelelő, vagy regionális szintű rendvédelmi technikai, támogató csoportok kialakítása. Átmeneti megoldásként a jelenlegi szakszerzési bázisra építve, attól fizikailag, technikailag elkülönítve, technikai eszközpark és státusok részbeni átadásával és bűnügyi képzéssel megoldható lehet a hiányzó rendvédelmi képesség kialakítása.

A titkos információgyűjtés reformját csak koherensen, a rendőrségi, az adóhatósági, a büntetőeljárás és a minősített adat védelméről szóló törvény, továbbá a szervezett bűnözés elleni törvénycsomag átgondolt módosításával és az így kialakított jogi alapokon nyugvó ügyészségi, nyomozó hatósági szervezeti és eljárásrendi változtatással lehet megalapozni.

IRODALOM

Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. *Rendészeti Szemle*, 2006/7–8.

Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003

- Finszter Géza:** A titkos felderítés kriminalisztikája. In: **Bócz Endre (szerk.):** Kriminalisztika I–II. BM Kiadó, Budapest, 2004
- Finszter Géza:** A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról. ORFK, Budapest, 2012
- Finszter Géza – Kiss Anna – Mészáros Ádám:** Az új Be. novella hatályosulása. 2010. évi befejezett kutatások. Hetedik főirány: államszerkezet, közhatalom, regionális kérdések. OKRI, Budapest, 2010
http://www.okri.hu/images/stories/pdf_files/befkut_2010_hun.pdf
- Hetesy Zsolt:** A titkos felderítés. PhD-értekezés, Pécs, 2012 http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/hetesy/Hetesy_nyilv_ertekezés.pdf
- Katona Géza:** A kriminalisztika és a bűnügyi tudományok. BM Kiadó, Budapest, 2002
- Kiss Anna:** A nyomozóhatóság és az ügyészség kapcsolata a büntetőeljárás első szakaszában. In: Kerekasztal-beszélgetés az ügyészség és a rendőrség együttműködéséről, valamint az ügyész és a nyomozó kapcsolatáról. *Ügyészek Lapja*, 2010/6., 113. o.
- Kiss László:** A bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről szóló törvényjavaslatról. *Rendészeti Szemle*, 2008/10.
- Kiss László:** A titkos adatgyűjtés eredményének bizonyítékként történő felhasználásáról. *Belügyi Szemle*, 2012/12.
- Liktor Lajos:** Az Európai Unió tagországainak bűnüldöző hatóságai által alkalmazott operatív taktikai és technikai intézkedések, valamint nyílt eljárási cselekmények alapvető szabályainak áttekintése. Belső továbbképzési anyag. ORFK, Budapest, 2004
- Nánási Gábor:** A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés néhány kérdésköre. *Belügyi Szemle*, 2011/12.
- Nyeste Péter:** A bűnügyi hírszerzés. *Magyar Rendészet*, 2012/3–4.
- Petrovics László:** Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Budapest, 1884
- Ritter Ildikó:** Büntető igazságszolgáltatás a kábítószerpiac ellen. *Belügyi Szemle*, 2014/9.

EGYÉB FORRÁSOK

- Kiegészítő megközelítések és intézkedések a szervezett bűnözés megelőzése és az ellene való küzdelem érdekében. Összeállítás az EU tagállamainak legjobb gyakorlataiból. EU Tanácsa, 10899/11.
- T/4192. számú törvényjavaslat a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről
1896. évi XXXIII. törvénycikk a bűnvádi perrendtartásról
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
- 5842/2/2010. tanácsi dokumentum. Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: Az európai biztonsági modell felé.
- 2010/0817(COD) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0165+0+DOC+XML+V0//HU>
- Strafprozessordnung (StPO) <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stpo/gesamt.pdf>