

ÜVEGES ESZTER ANNA

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: dr. Holé Katalin egyetemi docens

DOI: <https://doi.org/10.56966/2024.15.Uveges>

A TITKOS FELDERÍTÉS KODIFIKÁCIÓS DILEMMÁI

1. Újragondolva

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) megalkotásához számos kodifikációs törekvés és elvárás vezetett. Az egyik ilyen elvárás – ahogyan azt a szakirodalomban is számos szerző megfogalmazta¹ – a titkos felderítés szabályozásának újragondolása, azaz a titkos adatszerzés és titkos információgyűjtés kettősségének megszüntetése, az azzal járó értelmezési és gyakorlatban megjelenő nehézségek sürgős kiküszöbölése volt.

Jelen tanulmány nem foglalkozik az egyes titkos felderítési eszközök részletes bemutatásával, az eszközök alkalmazhatóságának feltételeivel, illetve azok alapjogi megfeleltethetőségével. Írásom célja a bűnüldözés titkos felderítés, azon belül is a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) szabályai szerinti titkos információgyűjtés és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.) szerinti titkos adatszerzés kodifikációs problémáinak feltárása, a problémára adott jogalkotói válaszok bemutatása és elemzése.

A jogalkotó ugyanis válaszolt a problémákra. A Be. egyrésztől megszüntette a titkos adatszerzés és titkos információgyűjtés kettősségét, a bűnüldözési célú titkos információgyűjtést „beemelte” a büntetőeljárás kódexbe, és a büntetőeljárás keretében folytatott titkos felderítési tevékenységre egységesen bevezette a leplezett eszközök fogalmát és alkalmazásának szabályait. A büntetőeljárás kívüli titkos felderítés továbbra is titkos információgyűjtésként végezhető, melybe az eredeti jogalkotói szándék alapján a továbbiakban nem tartoznak bele a „nyomozási jellegű” tevékenységek, bűnüldözési célú titkos felderítés kizárólag a büntetőeljárás keretében, leplezett eszközök alkalmazása révén folytatható.

Másrészt a Be. megteremtette az előkészítő eljárás jogintézményét, ami a nyomozást megelőző preszakaszként garantálja, hogy a gyanú szintjét el nem érő információk alapján történő vizsgálódás, titkos felderítési eszközalkalmazás a büntetőeljárás adta garanciális keretek között folyhasson annak eldöntésére, hogy megállapítható-e a bűncselekmény egyszerű gyanúja.

¹ Bejezi 2010. 332., Nyeste 2015. 64-65.

Fentiek alapján akár kijelenthetnénk, hogy a jogalkotó megoldotta a gyakorlatban a kettősségből fakadó, múltban tapasztalt nehézségeket, ráadásul az előkészítő eljárás életre hívásával a gyanú szintjét el nem érő információkkal kapcsolatos vizsgálódás parttalansága is megszűnik. A kérdés az, hogy a hangzatos kodifikáció és annak során létrehozott jogintézmények valóban hatékony és demokratikus jogállami elveknek megfelelő megoldást kínáltak-e a felmerült problémákra, valamint, hogy igazolják-e a tapasztalatok e megoldások szükségességét.

2. A titkos felderítés

Finszter Géza szavait idézve a felderítő tevékenység tárgya olyan múltban bekövetkezett történeti tényállás, a jelenben zajló esemény vagy a jövőben bekövetkező kockázati lehetőség, amely nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági relevanciával bír.² A titkos felderítés a felderítési tevékenységen belüli kört ölel fel. Ez a szűkebb kör – a jogszabályi rendelkezések és követelmények alapján – az arra feljogosított szervek tevékenysége, ami mindig valamilyen alapvető jog korlátozásával jár, és amit az érintett személy vagy személyek tudta nélkül végeznek.³

Mint minden megismerési folyamatnak, a felderítésnek is legalább négy eleme van: így a felderítés célja, ami lehet nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési; a felderítés tárgya, ami maga a bűncselekmény, vagy valamely gyanús magatartás; a felderítés alanya, vagyis a nemzetbiztonsági szolgálatok és a bűnüldöző hatóságok; valamint a felderítés módja, az az a konkrét erők, eszközök, módszerek és alkalmazásuk eljárási formája.⁴

A felderítés bűnüldözési célja olyan információk megszerzése, amelyek segítségével a bűncselekmény megelőzése, megszakítása és bizonyítása az arra legalkalmasabb erőkkel, eszközökkel és módszerekkel a legrövidebb idő alatt minimális legitim erőszakkal és maximális hatékonysággal biztosítható.⁵

A titkos felderítés keretében alkalmazott eszközök és módszerek elengedhetetlenül szükségesek a szervezett bűnözés, sokszor határokon átívelő bűnözői csoportok felszámolásához. Az eredményes fellépés iránti bűnözői és társadalmi kíváncságnak azonban összhangban kell lennie az emberi jogokkal, és nem járhat azok sérelmével, csupán korlátozásával. Alapjog-korlátozó voltából adódóan (is) a titkos felderítési tevékenységet mindig szigorú, jól körülhatárolt keretek közé kell szorítani, és megfelelő garanciákkal kell körbe építeni. A titkos eszközökkel kapcsolatos vizsgálat középpontjában ugyanis soha nem az áll, hogy van-e „létjogosultsága” ezen eszközöknek egy demokratikus jogállamban, hanem az, hogy az eszközök alkalmazására, eredményük felhasználhatóságára csak a demokratikus

² Finszter 2004. 972.

³ Id. Be. 214. § (1) bekezdés, Rtv. 63. § (1) bekezdés, az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 25/A. § (1) bekezdés, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAVtv.) 51. § (1) bekezdés vagy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 53. § (1) bekezdés

⁴ Bejczy 2006. 126.

⁵ Bejczy 2006. 126.

jogállamban megkövetelt alapelvek és célok mentén, törvényben meghatározottak szerint kerülhessen sor. Ezért beszélünk alapjog-korlátozásról és nem alapjog-sérelemről. Az egyes emberi jogok korlátozása ugyanis kizárólag az igazolt cél elérése érdekében, annak eléréséhez szükséges és arányos mértékben történhet, ezt a követelményt nem csak a Be., de Magyarország Alaptörvénye is rögzíti.⁶ Emellett az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kihirdetett Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) is egyértelműen kifejezésre juttatja, és elvárásként rögzíti a magán- és családi élet, lakás tiszteletben tartásához való joggal kapcsolatban, hogy a jog gyakorlásába az arra feljogosított hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban meghatározott értékek – így a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogai és szabadságai – védelme érdekében szükséges.⁷

3. Titkos felderítés: a kodifikációra váró helyzet

A titkos felderítés kérdéskörét illetően tehát a Be. megalkotása előtti, kodifikációra váró helyzet a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés kettősségében állt. A legfontosabb tisztázandó kérdés: mi okozta a kettősséget, vagyis mi a különbség a két titkos felderítési tevékenység között, és mikor melyiket kellett alkalmazni?

A büntetőeljárás kivül végzett titkos információgyűjtés ugyanis sok esetben maga is „nyomozási jellegű” tevékenységet fedett le, ami alapvető garanciális hiányosságokhoz és értelmezési kérdésekhez vezetett, leginkább a gyakorlat szempontjából. Az elvárás ugyanis megalapozott volt: ha „nyomozási jellegű” cselekményekről van szó, miért a büntetőeljárás kívüli, különböző ágazati szabályok és miért nem a büntetőeljárás adta kereteken belül szabályozott a tevékenység. A bűnügyi „információgyűjtés” a büntetőeljárás megindulását feltételező gyanút megelőzően gyakorlatilag teljesen parttalanul folyhatott, szemben a nyomozás elrendelését követő titkos adatszerzéssel.⁸ A belső normák alapján (az ágazati törvények felhatalmazása szerint) a büntetőeljárás elrendelését megelőzően végezhető titkos információgyűjtés titkos információgyűjtés-ellenőrző szakaszának és titkos nyomozás szakaszának fenntartása azt a téves jelentést hordozhatta magában, hogy a nyomozó hatóság önállóan végezhet információ-ellenőrzést követő titkos nyomozást.⁹

Ráadásul nem kevésbé problematikus volt a helyzet abból adódóan is, hogy a nyomozás során alkalmazott titkos adatszerzés a bírói engedélyhez kötött titkos felderítési eszközök alkalmazását jelentette, a büntetőeljárás megindulását követően ezen eszközök mellett, bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés továbbra is folyhatott párhuzamosan, az ágazati szabályok szerint.

⁶ Be. 2. §, Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés

⁷ Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikk

⁸ Tóth 2021. 20-21.

⁹ Nyeste – Szendrei 2019. 87.

3.1. A titkos információgyűjtés

A titkos tevékenységek közül azok, amelyeket a nyomozást megelőzően vagy a nyomozás során bírói engedély nélkül, valamint amelyeket a nyomozást megelőzően bírói engedéllyel végeznek, a titkos információgyűjtés fogalmi körébe tartoznak.¹⁰

A titkos információgyűjtés alapvető céljai között a bűncselekmény elkövetésének megelőzését, megakadályozását, felderítését, megszakítását, az elkövető kilétének megállapítását, elfogását, körözött személy felkutatását, tartózkodási helyének megállapítását, bizonyítékok megszerzését, a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzését, valamint a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak és az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelmét rögzítik az ágazati törvények. A titkos információgyűjtés két nagy csoportja ennek alapján: az engedélyhez nem kötött és a külső – ügyészi vagy bírói – engedélyhez kötött titkos eszközök. A büntetőeljáráson kívül engedélyhez nem kötött és engedélyhez kötött eszközök, míg a nyomozás elrendelését követően kizárólag külső engedélyhez nem kötött eszközök alkalmazhatók titkos információgyűjtés keretében.

A titkos információgyűjtés szabályai alapján, engedély nélkül az arra feljogosított szerv számos eszközt alkalmazhatott, így például informátort, bizalmi személyt vagy a rendőrséggel titkosan együttműködő más személyt vehetett igénybe, puhatolás végezhetett vagy fedőokiratot állíthatott ki, csapdát alkalmazhatott vagy hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információt gyűjthetett.¹¹

A rendőrség az ügyész engedélyével álvásárlás, bizalmi vásárlás, bűnszervezetbe való beépülés, ellenőrzött szállítás folytatása érdekében fedett nyomozót alkalmazhatott, kilátásba helyezhette a feljelentés elutasítását vagy a nyomozás megszüntetését, illetve törvényben meghatározott bűncselekmények esetén, az ügyész jóváhagyásával a rendőrség titkos információgyűjtésre felhatalmazott nyomozó szervének vezetője adatszolgáltatást kérhetett meghatározott szervektől.¹²

A rendőrség kizárólag „súlyos bűncselekmények” esetén, bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés keretében igénybe vehetett különleges eszközöket, így magánlakásban titkos kutatást végezhetett, az észlelteket és ott történeteket technikai eszközökkel megfigyelhette, rögzíthette, postai küldeményt, valamint azonosítható személyhez kötött zárt küldeményt és az interneten vagy más számítástechnikai eszköz útján továbbított kommunikáció tartalmát ellenőrizhette, és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthette.¹³ A különleges eszköz alkalmazása iránti kérelem előterjesztésére a rendőrségnek vagy nyomozó hatóságának a vezetője volt jogosult, az alkalmazást az engedélyt kérő székhelye szerint illetékes

¹⁰ Polyák 2006. 7.

¹¹ Rtv. 64. § (1) bekezdés

¹² Rtv. 64. § (1) bekezdés f) pont, 67. § (1) bekezdés, 68. § (1) bekezdés

¹³ Rtv. 69. § (1) bekezdés

járásbíróságnak a törvényszék elnöke által kijelölt bírása engedélyezte, esetenként legfeljebb 90 napra, ez a határidő 90 nappal meghosszabbítható volt.¹⁴

3.2. A titkos adatszerzés

A titkos információgyűjtéshez képest a titkos adatszerzés legegyszerűbben megfogalmazva az a titkos tevékenység, amit a nyomozás során bírói engedéllyel végeznek.¹⁵ A titkos adatszerzés tehát a büntetőeljárás, a nyomozás része, az eszközöket és azok alkalmazhatóságát a régi Be. szabályai tartalmazzák.

A titkos adatszerzés alapvető célja a régi Be. szerint az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése volt.¹⁶ Titkos adatszerzés során tehát a cél a szükséges perrendszerű bizonyítékok felkutatása, a megalapozott gyanú bizonyítása, végső soron a büntetőjogi felelősség megállapítására irányult.¹⁷ E célok elérése érdekében az ügyész és a nyomozó hatóság bírói engedély birtokában a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig az érintett tudta nélkül magánlakásban történeteket technikai eszközzel megfigyelhetett és rögzíthetett, postai küldeményt, azonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthatott, és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthette, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát vagy számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerhetett, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthette, és felhasználhatta.¹⁸

A régi Be. megfogalmazása alapján egyértelművé válik, hogy a nyomozás elrendelését követően titkos információgyűjtés csak és kizárólag engedélyhez nem kötött eszközökkel folyhatott, bírói engedélyhez kötött eszköz alkalmazása esetén a titkos adatszerzés büntetőeljárás – és nem a titkos információgyűjtés ágazati – törvényben rögzített szabályai alapján kellett eljárni. A nyomozás elrendelését megelőzően folytatott külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtést tehát a nyomozás elrendelésével meg kellett szüntetni, és az csak újabb engedély alapján, a titkos adatszerzés szabályaira áttérve volt alkalmazható.¹⁹

A régi Be. tárgyi korlátot állított a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés elé, az eszközök alkalmazására ugyanis csak meghatározott bűncselekményi kör esetén kerülhetett sor. Így általánosságban helye volt öt évig terjedő, vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény, illetve üzletszerűen vagy bünszövetségben elkövetett, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén, valamint konkrétan meghatározott bűncselekmények, így például az új pszichoaktív anyaggal visszaélés vagy kitarottság, illetve az emberkereskedelem, a kerítés, a prostitúció elősegítése, a gyermekpornográfia, vagy az embercsempészás három évig terjedő szabadságvesztéssel

¹⁴ Rtv. 70-71. §

¹⁵ Polyák 2006. 8.

¹⁶ régi Be. 200. § (1) bekezdés

¹⁷ Kardos 2018. 184.

¹⁸ régi Be. 200. § (1) bekezdés

¹⁹ régi Be. 200. § (4) bekezdés

fenyegetett alakzata, a minősített adat és a nemzeti adatvagyon elleni bűncselekmények esetén.²⁰

Azokra az esetekre, amikor a két titkos felderítői tevékenység „összeért”, vagyis büntetőeljárás elrendelésére okot adó körülmény merült fel, a titkos információgyűjtés szabályairól át kellett térni a titkos adatszerzés szabályaira. Ha tehát a nyomozás elrendelését megelőzően az ágazati törvények alapján – bírói engedélyhez kötött – titkos információgyűjtés folyt, a titkos információgyűjtést a nyomozás elrendelését követően csak mint titkos adatszerzés lehetett folytatni.²¹

4. A megoldások: titkos felderítés a hatályos szabályozás szerint

A Be. miniszteri indokolása a következőképpen fogalmaz: „a javaslat szemben a korábbi szabályozással a bűnüldözési célú titkos információgyűjtést már nem a büntetőeljáráson kívül végzett eljárásnak tekinti. A bűnüldözési célú titkos felderítés a büntetőeljárás szerves részeként, magasabb garanciális erővel bíró szabályok között történhet, összefoglaló elnevezéssel leplezett eszközök alkalmazásával.”²² Az indokolás ezzel kifejezésre juttatja, hogy a Be. hatálybalépésével a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés kettőssége megszűnik, a büntetőeljárás során egységesen leplezett eszközöket lehet alkalmazni, egyben megszűnik a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés is. A céljának a megvalósítását szintén a leplezett eszközök szolgálják, a nyomozás preszakaszaként létrehozott előkészítő eljárás keretében. Az előkészítő eljárás indoka tehát világos volt: a bűnözés elleni küzdelemben ne folytassanak leplezett eljárásokat törvényi kereteken kívül, s így teljesen ellenőrizhetetlen módon.²³

4.1. Titkos információgyűjtés

Korlátozott lehetőségekkel, rendészeti (vagy bűnüldözést támogató), illetve bűnmegelőzési céllal az ágazati törvények továbbra is megengedik a titkos információgyűjtést.²⁴

Az Rtv. megadja a titkos információgyűjtés fogalmát: a rendőrség által, az érintett tudta nélkül végzett különleges tevékenység, amely a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával jár.²⁵ Titkos információgyűjtés keretében mind bírói engedélyhez nem kötött eszközök – például titkosan együttműködő személy, helyettesítés –, mind bírói engedélyhez kötött eszközök – például hely titkos megfigyelése vagy lehallgatás – alkalmazhatók. A korábbi szabályozáshoz hasonlóan a bírói engedélyhez kötött eszközök alkalmazása esetenként

²⁰ régi Be. 201. § (1) bekezdés

²¹ régi Be. 200. § (4) bekezdés

²² T/13972. törvényjavaslat indokolással – a büntetőeljárásról

²³ Tóth 2021. 21.

²⁴ Nyeste – Szendrei 2019. 58.

²⁵ Rtv. 63. § (1) bekezdés

legfeljebb 90 napra engedélyezhető, amely alkalmanként legfeljebb 90 nappal meghosszabbítható.²⁶

Elvi éllel rögzíti a törvény, hogy „a rendőrség bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, bizonyítékok megszerzése, illetve a bűncselekményből származó vagyon visszaszerzése érdekében kizárólag a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározottak szerint alkalmazhat leplezett eszközöket.”²⁷ Abban az esetben pedig, ha a büntetőeljárást az ágazati törvények alapján végzett titkos információgyűjtés adatai alapján indították meg, a büntetőeljárás megindítását követően át kell térni a leplezett eszközök szabályaira, a bírói vagy ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazását pedig akkor is engedélyezni kell, ha előtte, titkos információgyűjtés keretében bírói, külső vagy ügyészi engedélyhez kötött eszközöket alkalmaztak.²⁸ Az áttérésére – ha tehát a bírói engedélyhez kötött eszköz alkalmazása során olyan adat keletkezik, amely alapján büntetőeljárás megindításának lehet helye –, a titkos információgyűjtést folytató szerv vezetőjének a büntetőeljárásban felhasználni kívánt adat megszerzését követően 8 nap áll rendelkezésre, e határidőn belül kell kezdeményezni a büntetőeljárás megindítását.²⁹ Az adat felhasználhatóságáról és felhasználásáról a büntetőeljárás megindítására jogosult szerv a hozzá való érkezéstől számított 3 munkanapon belül dönt.³⁰

4.2. Leplezett eszközök

A Be. megadja számunkra a leplezett eszközök pontos fogalmát, miszerint ezen eszközök alkalmazása különleges tevékenység, melyet az erre feljogosított szervek az érintett tudta nélkül végeznek, mely tevékenység a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával jár.³¹ A leplezett eszközök alkalmazására kizárólag a büntetőeljárás keretein belül kerülhet sor, a Be. szabályai alapján. A büntetőeljárás során alkalmazható leplezett eszközöket három nagy csoportra osztjuk: engedélyhez nem kötött, ügyészi vagy bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök. A hatályos szabályozás tehát megszüntette a titkos adatszerzés elnevezést, egyben beemelte az engedélyhez nem kötött eszközöket is a törvénybe, ezzel kizárva annak a lehetőségét, hogy abban az esetben, ha büntetőeljárás indult, úgy büntetőeljáráson kívüli, ágazati szabályok alapján folyhasson bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés.

Alapjog korlátozó mivoltukból adódóan a leplezett eszközöket csak meghatározott cél, a bűncselekménnyel összefüggő információ vagy adat, bizonyíték megszerzése érdekében lehet alkalmazni, abban az esetben, ha alkalmazásuk szükséges, és az elérendő cél arányban áll az egyén alapvető jogának korlátozásával, tehát kellőképpen igazolt és indokolt az alapjog korlátozás. Ezzel kifejezésre juttatja a jogalkotó a leplezett eszközök büntetőeljárásban való alkalmazhatóságának *ultima ratio* jellegét. Egyértelmű ugyanis, hogy azokban az esetekben, ha

²⁶ Rtv. 75/B. § (1) bekezdés

²⁷ Rtv. 63. § (4) bekezdés

²⁸ Be. 256. § (1)-(2) bekezdés

²⁹ Rtv. 75/I. § (1) bekezdés

³⁰ Be. 258. §

³¹ Be. 214. § (1) bekezdés

a megszerezni kívánt információ más módon elérhető, úgy mellőzni kell az alapvető jog korlátozásával járó eszközök igénybevételét.

Azokban az esetekben, amikor a büntetőeljárást az ágazati törvények³² alapján végzett titkos információgyűjtés során megszerzett adatok alapján indították meg, a megindítást követően át kell térni a Be. leplezett eszközökre vonatkozó szabályaira, és a bírói vagy ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazását akkor is engedélyeztetni és engedélyezni kell, ha előtte alkalmaztak a titkos információgyűjtés keretében bírói, külső vagy ügyészi engedélyhez kötött titkos eszközöket. A jogalkotó ezáltal hangsúlyozza, hogy a Be. adta szabályozási keretek magasabb bírói és ügyészi garanciát jelentenek, és ennek a feltételrendszernek akkor is teljesülnie kell, ha megelőzően folytattak engedélyhez kötött titkos felderítési tevékenységet.

4.3. Az előkészítő eljárás

Az előkészítő eljárás a büntetőeljárás első, de nem szükségszerű része, mely a jogalkotói szándék szerint a bűnüldözési célú titkos információgyűjtést váltja fel, pontosabban beemeli azt a büntetőeljárásba. A bűncselekmény egyszerű gyanújának szintjét el nem érő információellenőrzésre a büntetőeljárás adta garanciális keretek között előkészítő eljárás folytatható, melynek célja annak megállapítása, hogy fennáll-e a bűncselekmény gyanúja.

Ez a szabályozás – vagyis az előkészítő eljárás létrehozásával kialakított eljárási rendszer – megteremti annak lehetőségét, hogy a nyomozás elrendelése előtt, de a büntetőeljárás keretein belül a bűncselekmények gyanújának megállapítása vagy kizárása érdekében, rövid határidőn belül egyfajta előzetes, proaktív felderítés legyen alkalmazható.³³

Megjegyzendőnek tartom, hogy az előkészítő eljárás lefolytatásának határideje 6 hónap, ha pedig olyan bűncselekmény gyanújának megállapítására irányul, mely esetében bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz is alkalmazható, 9 hónap.³⁴ Álláspontom szerint ez a határidő – szemben a miniszteri indokolással – még jóindulattal sem nevezhető rövidnek, kifejezetten annak fényében, hogy a bűncselekmény gyanújának megállapítása vagy annak kizárása érdekében az arra feljogosított szervek leplezett eszközöket alkalmazhatnak, és adatszerző tevékenységet folytathatnak, tehát hónapokon keresztül a bűncselekmény egyszerű gyanújára pusztán csak utaló információk alapján súlyos alapjog-korlátozó tevékenységet végeznek. Az előkészítő eljárás során az előkészítő eljárást folytató szerv a bűncselekmény gyanújának megállapítása céljából adatszerző tevékenységet folytathat, meghatározott engedélyhez nem kötött eszközöket – így például titkosan együttműködő személyt, információgyűjtést, ellenőrzést –, meghatározott ügyészi engedélyhez kötött eszközöket – például fedett nyomozót, álvásárlást – alkalmazhat, valamint valamennyi bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt igénybe veheti.

Egyelőre nyitva kell hagyni azt a kérdést, hogy a fentiekben bemutatott szabályozás –mellyel kapcsolatos aggodalmait számos szerző kifejezésre juttatta³⁵ – valóban hatékony és a jogállami

³² Ütv., Rtv., NAVtv., Nbtv.

³³ T/13972. törvényjavaslat indokolással – a büntetőeljárásról

³⁴ Be. 344. § (1) bekezdés

³⁵ Hack – Horváth 2018. 297., Finszter – Korinek 2018. 120., Finszter 2024. 1095.

elveknek megfelelő válasz volt-e az évtizedig fennálló problémára. A végleges válaszadás előtt ugyanis érdemes – és érdekes – megvizsgálni a Be. hatályba lépése óta lefolytatott előkészítő eljárások számát, illetve az eljárások alakulását, az igénybe vett leplezett eszközöket.

Az előkészítő eljárás és a leplezett eszközökkel kapcsolatos döntések a Legfőbb Ügyészség által évente készülő statisztikai adatok részét képezik, így nyilvános és hiteles adatok állnak rendelkezésünkre a jogintézmény vizsgálathoz egészen a Be. hatálybalépése óta. Az elrendelt előkészítő eljárások száma 2018. év II. félévtől 2022. évig az alábbiak szerint alakult, a 2023. évi statisztika jelenleg még nem áll rendelkezésre. A statisztikai adatokkal kapcsolatban rögzítendő, hogy azok összesített éves számadatokat tartalmaznak, nem egyes bűncselekmények szerinti megoszlásban rögzítik az elrendelt előkészítő eljárásokat és alkalmazott leplezett eszközöket.

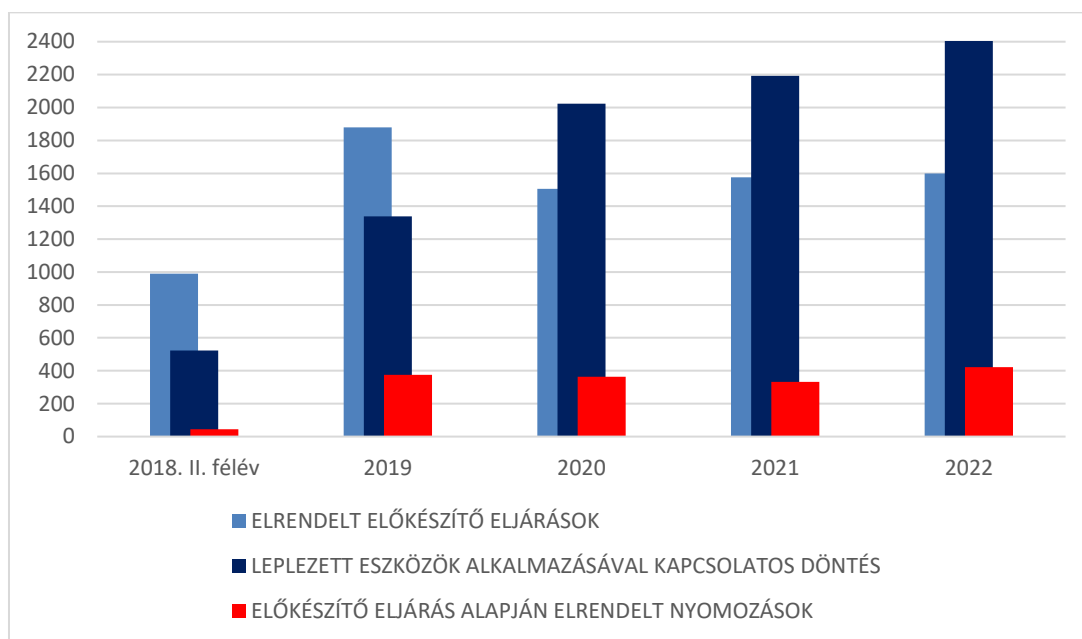
A Be. 2018. július 1. napjával való hatályba lépését követően, 2018. év II. félévében az ügyészségi statisztika alapján 991 esetben rendelték el előkészítő eljárását. Ez a szám 2019. évben 1880-ra emelkedett, 2020. évben 1506 volt, míg 2021. évben 1576 esetet, 2022. évben pedig 1599 esetet számolunk.

Az elrendelt előkészítő eljárásokban a 2018. év II. félévéről szóló statisztika alapján 524 alkalommal került sor leplezett eszközzel kapcsolatos döntés meghozatalára. A 2019. évben elrendelt előkészítő eljárásokban 1338 alkalommal, 2020. évben 2023 alkalommal, míg 2021. évben 2192 alkalommal született döntés leplezett eszközről. Ez 2022. évre 2491 döntésre emelkedett.

Az tehát kijelenthető, hogy a jogalkalmazó az előkészítő eljárások során bátran nyúl a leplezett eszközök alkalmazásához. Nem túlzás azt megjegyezni, hogy rengeteg elrendelt eljárásról, és annál is több leplezett eszköz alkalmazásáról szóló döntésről beszélhetünk. Könnyen kijelenthetnénk, ha az arra feljogosított szerv indokoltnak tartotta az előkészítő eljárás elrendelését, majd a Be. által adott lehetőségekkel élve leplezett eszközöket alkalmazott, és adatszervező tevékenységet folytatott, akkor bizonyosan eredményre vezettek ezek az eljárások. Hiszen az előkészítő eljárásban alkalmazható leplezett eszközök alkalmasak arra, hogy – túlzás nélkül – az emberi magánélet valamennyi aspektusát feltárják az alkalmazó számára, ezzel „hozzáségítve” az alkalmazót a bűncselekmény egyszerű gyanújának megállapításához vagy fennálltának kizárásához.

A rendelkezésre álló adatok azonban korántsem ezt mutatják. A Be. hatályba lépését követően, 2018. II. félévében a 991 elrendelt előkészítő eljárás eredménye alapján pusztán 44 esetben került sor a nyomozás elrendelésére. 2019-ben az 1880 elrendelt előkészítő eljárás csupán 376 esetben vezetett a nyomozás elrendeléséhez. A 2020-ban elrendelt 1506 előkészítő eljárás 363 esetben volt alkalmas az egyszerű gyanú megállapítására, így a nyomozás elrendelésére. 2021-ben erre az 1576 elrendelt előkészítő eljárásból pusztán 332 volt képes, míg 2022-ben az 1599 folyamatban volt előkészítő eljárás alapján 421 esetben állapították meg a bűncselekmény egyszerű gyanúját és rendelték el a nyomozást. Mindezen adatokat – és azok súlyát – az alábbi ábra szemlélteti.

1. ábra



Saját

szerkesztés, a Legfőbb Ügyészség statisztikai adatai alapján³⁶

Százalékos megoszlásban ezek az adatok azt jelentik, hogy a 2018. év II. félévében elrendelt előkészítő eljárások mindössze 4,4 %-a vezetett a nyomozás elrendeléséhez, 2019-ben az elrendelt előkészítő eljárások 20 %-a, 2020-ban az eljárások 24,1 %-a, 2021-ben az előkészítő eljárások 21,7 %-a, míg 2022-ben 26,3 %-a eredményezte a nyomozás elrendelését, tehát az egyszerű gyanú megállapítását. Tényszerűen látható tehát, hogy a lefolytatott előkészítő eljárások és az azokban alkalmazott leplezett eszközök által beszerzett információk túlnyomó többsége alapján még a bűncselekmény egyszerű gyanúja sem volt megállapítható, így azok nem alapozták meg a nyomozás elrendelését.

A törvényi definícióból kiindulva értelemszerűen nem mondhatjuk azt, hogy mindez az előkészítő eljárások eredménytelenségét jelenti, hiszen a Be. nem úgy fogalmaz, hogy „az előkészítő eljárás célja a bűncselekmény gyanújának megállapítása”. Az előkészítő eljárás célja annak megállapítása, hogy a bűncselekmény gyanúja fennáll-e. Tehát a 2018. év II. féléve óta elrendelt előkészítő eljárások alapján 6016 esetben nem lehetett megállapítani a bűncselekmény egyszerű gyanúját, annak ellenére, hogy 8568 döntés született leplezett eszközök alkalmazásáról. Felmerül azonban a kérdés, hogy valóban szükséges és arányos volt-e a leplezett eszköz alkalmazása, és valóban *ultima ratio* jelleggel került-e sor ezen eszközök alkalmazására? Álláspontom szerint a feltett kérdésre a lefolytatott előkészítő eljárások alapján elrendelt nyomozások számának fényében a válasz nemleges, és bár nem beszélhetünk parttalan szabályozásról a hatályos törvény alapján, tömeges – és az eredmények alapján kimondható – felesleges leplezett eszköz alkalmazásról azonban igen.

³⁶: <https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2023/11/buntetojogi-szakag-2022.-ev.pdf>

5. Újragondolva?

A jelenleg hatályos szabályozás szerint tehát büntetőeljáráson kívüli titkos információgyűjtés, vagy büntetőeljárás – akár az előkészítő eljárás, akár a nyomozás – keretében történő leplezett eszköz alkalmazásra van lehetősége az arra feljogosított szervezeteknek, a különböző törvények szerinti titkos felderítési eszközök párhuzamos igénybevétele azonban kizárt. A széttagoltság megszüntetése kétség nélkül üdvözlendő. A Be. ugyanis szakított azzal a szemlélettel, mely a titkos információgyűjtésre és titkos adatszerzésre elkülönült eljárási folyamatként tekintett. A titkos felderítés különleges eszközei és módszerei a bizonyítási eszközök és cselekmények katalógusát gazdagítják, egységesen szabályozva és törvényi szinten biztosítva a szükségesség-arányosság követelményéhez igazodó, kivételes alkalmazás feltételrendszerét is.³⁷ Hiszen a koncepció alap gondolata ez volt: a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés különállásának megszüntetése, a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés büntetőeljárásba történő integrálása és egységes szabályrendszerbe iktatása, biztosítva ezzel a jogbiztonság és az alapjog-korlátozó eszközök garanciális szabályozottságának magasabb fokát.

A fentiek szerint azonban, alaposan megvizsgálva, tulajdonképpen továbbra is adott a titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazása az ágazati törvények alapján, egyben lehetőség van az előkészítő eljárás keretében gyanú nélküli büntetőeljárás folytatására, és leplezett eszközök alkalmazására is.

Az előkészítő eljárás létrehozása már önmagában is komoly kritikákat váltott ki, hiszen a jogintézmény alapján a bűncselekmény egyszerű gyanúja nélkül, akár a magánszférát leginkább korlátozó, bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásával is folyhat büntetőeljárás. Mindezek fényében álláspontom szerint még nagyobb aggodalomra ad alapot az, hogy a gyakorlati tapasztalatok, statisztikai adatok alapján az előkészítő eljárásokban tömeges leplezett eszköz alkalmazás, így alapjog-korlátozás zajlik, miközben ezen eljárások és eszközök alapján megszerzett információk elenyésző számban vezetnek a bűncselekmény egyszerű gyanújának a megállapításhoz. Hónapokon keresztül folytatnak egyes személyekkel szemben büntetőeljárást – előkészítő eljárást –, és hónapokon keresztül alkalmaznak – akár a legsúlyosabb, bírói engedélyhez kötött – leplezett eszközöket, anélkül, hogy az egyénről megszerzett, magánéletét teljes mértékben feltáró információk akár a bűncselekmény egyszerű gyanújának megállapítására elegendőek lennének.

A büntetőeljárás minden mozzanatában keresni kell a törvényesség és eredményesség összhangját.³⁸ Ismertetett eredmények azonban megítélésem szerint önmagukban is megkérdőjelezzik a törvényesség, a szükségesség és arányosság követelményeinek tiszteletben tartását.

Felhasznált irodalom

³⁷ Nyeste – Szendrei 2019. 88.

³⁸ Bejczy 2006. 127.

- Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. *Belügyi Szemle*, 2006/7-8. sz.
- Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés szabályozásának hazai útvesztőjében. *ELTE Jogi Tanulmányok*, 2010.
- Finszter Géza – Korinek László: Az eltűnt gyanú nyomában. *Belügyi Szemle*, 2018/3. sz. DOI: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2018.3.8>
- Finszter Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: Bócz Endre: *Kriminalisztika 1–2.*, BM Kiadó, Budapest, 2004.
- Géza Finszter: Legal basis for the use of covert means. *Belügyi Szemle*, 2024/6. sz. DOI: <https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2024.v72.i6.pp1087-1099>
- Hack Péter – Horváth Georgina: A büntetőeljárásról szóló új törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/6. sz.
- Kardos Tímea: A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés alapjogi követelményei és gyakorlati problémái, kitekintéssel a leplezett eszközök kérdéskörére. *Acta Universitatis Szegediensis: publicationes discipulorum iurisprudentiae*, 2018. https://acta.bibl.u-szeged.hu/70841/1/forum_discipulorum_2018_149-209.pdf (2024.05.26.)
- Nyeste Péter: A titkos információszerzés szükséges és lehetséges reformja. *Belügyi Szemle*, 2015/1. sz. DOI: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2015.1.3>
- Nyeste Péter – Szendrei Ferenc: A bűnügyi hírszerzés kézikönyve. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019.
- Polyák Zsolt: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés. *Belügyi Szemle*, 2006/6. sz.
- Tóth Mihály: Nyílt gondolatok a leplezett eszközökről. *Ügyvédek Lapja*, 2021/6. sz.

THE CODIFICATION DILEMMAS OF COVERT INVESTIGATION

Before the Act XC of 2017 on the Code of Criminal Procedure came into force, the system of rules for covert investigation was characterized by fragmentation: we distinguished between the secret information gathering and secret data acquisition. These two covert investigations methods could even take place in parallel, so it was possible to apply them based on the criminal procedure and sectoral laws, at the same time in the criminal procedure. The reconsideration of this regulation was an urgent request during the codification. The legislator transformed the rules of secret reconnaissance, eliminated the duality of covert information collection and secret data acquisition, and created the legal institution of the preparatory procedure. According to the current regulations, secret information collection can be carried out outside the criminal

proceedings according to the sectoral laws, while after the initiation of the criminal procedure only the so called covert means can be used. The main function of the preparatory procedure is to examine the information that does not reach the level of suspicion. Based on these, we could state that the new rules conform to requirements. However, the preparatory procedure – which is highly questionable from the point of view of the rule of law –, led to the mass use of covert investigations methods based on the statistical data, without the simple suspicion of the crime being established in the ordered procedures.