

## A SZERVEZETT BÜNZÉS NYOMOZÁSA ÉS A SZERVEZETI NON-KONFORMITÁS<sup>1</sup>

### 1. Bevezetés

A rendőrség szervezeti struktúrája folyamatosan szembesül az irányíthatóság és a kontrollálhatóság együttes elvárásrendszerével. Amíg az irányíthatóság a szervezetszociológia szempontjából a hatékonysággal függ össze, addig kontrollálhatóság a stabilitást erősíti. Ugyanakkor e kettő együttes megvalósulása diszfunkcionális működést eredményezhet, illetve erősíti a szervezeti non-konformitás jelenségét. Ez a problematika a bűnügyi munka különböző szakaszaiban és módszereiben is megjelenik. Különböző diszfunkciókra és non-konform működésre hozott példák kapcsán szeretnénk szemléltetni, hogy milyen, a rendőrség szervezeti működéséből fakadó kihívások jelennek meg a szervezett bűnözés nyomozati munkájában és hogy egy szervezetszociológiai elemzésben hogyan értelmezhetőek ezek a jelenségek. Első példánkban a szervezeti egységek közötti rivalizálással, valamint a központi irányítás kontraproduktív elvárásrendszerével igazolható kevésbé sikeres nyomozati munkát szeretnénk bemutatni.

Ugyanazt a kábítószer-kereskedelemmel, prostituáltak futtatásával és más súlyos bűncselekményekkel foglalkozó szervezett bűnözői csoportot figyelte meg az Rtv. 69.§ alapján titkos információgyűjtés eszközével két nyomozóhatóság. A felderítés során viszont mindkét szerv elsősorban olyan bűncselekményekre utaló jeleket fedezett fel, amelyek ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel nem büntethetőek, mivel a bűnelkövetői csoport konspiratív módon egyeztetett, a gyanúra okot adó kommunikációt nélkülöző sajátos szóhasználatuk miatt a lehallgatott telefonbeszélgetésekben nem tudtak olyan bűncselekményre utaló jelet felfedezni a nyomozóhatóságok, mint amire korábban együttműködőtől származó információk alapján számítottak. Ebből következően titkos információgyűjtést nem tudták volna lezárni nyílt eljárás kezdeményezésével, ami mellett folytathattak volna titkos adatszerezést, ami a szervezett bűnözői csoport elleni nyomozásban a bizonyításhoz elengedhetetlen lett volna.<sup>2</sup> Mindkét nyomozó szerv igyekezett emiatt az ötévi vagy annál súlyosabb bűncselekmény igazolására. Az egyik hatóság emiatt egy

---

<sup>1</sup> A tanulmány a BBA 5.2.2-es kódú Nemzetközi jellegű szervezett bűnözés nyomozása információáramlási szempontból elnevezésű kutatás része.

<sup>2</sup> A Rendőrségről szóló törvényben a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés az alábbi taxatíván felsorolt bűncselekmények nyomozásához fűződött különleges érdek (ami 2007-ig volt hatályban): „nemzetközi bűnüldözéssel kapcsolatba hozható, gyermekkori ellen irányul, sorozatban vagy szervezett elkövetéssel valósul meg, a kábítószerrel vagy kábítószernek minősülő anyaggal kapcsolatos, pénz- vagy értékpapír-hamisítással kapcsolatos, fegyveres elkövetéssel valósul meg, terror vagy terror jellegű, a közbiztonságot súlyosan megzavarja.” A büntetőeljárás törvényben a titkos adatszerezésnek az alábbi felsorolt bűncselekmények esetében volt helye 2007-ig: „ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos, továbbá országhatáron átnyúló bűnözéssel kapcsolatos, kiskorú ellen irányuló, sorozatban vagy szervezett elkövetéssel megvalósuló (ideértve az üzletszerűen, bűnszövetségben vagy bűnszervezetben történő elkövetést is), kábítószerrel vagy kábítószernek minősülő anyaggal kapcsolatos, pénz- vagy értékpapír-hamisítással kapcsolatos, fegyveresen elkövetett”

hivatalos személy elleni fegyveres erőszak elkövetésére hozott adatokat, azonban az illetékes ügyészség ezeket nem tartotta kellően megalapozottnak, így bizonyítékként nem engedte felhasználni<sup>3</sup>

A másik hatóság viszont ezt a problémát úgy oldotta meg, hogy az egyik lehallgatási anyagban felmerülő prostituáltat nem fiatalkorúként, hanem gyermekkorúként kezelte, ami miatt eltérő szabályozás vonatkozott a bűncselekményre, mivel az Rtv. 69.§ b) pontja gyermekkorút említ. Így ugyanazon illetékes ügyész igazolni látta a Be. 201.§ c) pontjának teljesülését, hogy kiskorú ellen irányuló bűncselekményről van szó. Az ügyben érintett prostituált valójában betöltötte 16-dik életévét, tehát büntetőjogi értelemben valójában fiatalkorúnak számított volna, ezt azonban a nyomozóhatóság megkerülte azzal, hogy polgárjogi értelemben kiskorúnak számított. A Be. hatályos szabályai értelmében tehát megindulhatott a nyílt eljárás és mellette a titkos adatszerzés, így a nyomozóhatóság szándéka teljesült arra nézve, hogy a bűnelkövetői csoport sokrétű tevékenységét a továbbiakban fel tudja tárni.<sup>4</sup>

A két nyomozás párhuzamosságára a felderítés sikerét szolgáló belső konspiráció és szervezetek közötti bizalmatlanság miatt csak hónapok múlva derült fény, amikor már nyílt eljárást folytatott az egyik szerv, noha a másik még továbbra is titkos információgyűjtést végzett. A nyílt büntetőeljárást folytató hatóságot jelölte ki az ORFK szakirányítása a nyomozati munka folytatására és a párhuzamos nyomozás megszüntetése érdekében a másik hatóságnak le kellett zárnia a nyomozati munkát és azt át kellett adnia. A nyomozati munka ésszerűsítése és a kontroll gyakorlása céljából döntött úgy a szakirányítást végző szerv, hogy nyilvánvalóan az a nyomozó szerv rendelkezik jobb bűnügyi adatokkal és előrehaladott nyomozással, amelyik nyílt büntetőeljárást folytat. A másik szerv tehát hiába rendelkezett jelentősebb bünszervezeti háttérrel igazoló, prostituáltak futtatásáról szóló információkkal, mert a nyílt eljárást folytató hatóság inkább minél előbb véghez akarta vinni a gyanúsítottak elfogását, hogy ne kelljen a közben a másik nyomozó szerv által megküldött adatokat figyelembe vennie. Így végül akkor történt az elfogás, amikor a szervezett bűnözői csoport tagjai átadás vagy átvétel helyett csupán csekély mennyiségű kábítószer birtokoltak. A büntetőeljárás megindítását megalapozó kerítés tényállását a másik nyomozószervtől nem bevárt emberkereskedelemre utaló lehallgatások miatt sem lehetett végül bizonyítani, így csupán csekély mennyiségű kábítószer birtoklása miatt ítélték el a bünszervezet két tagját. Azon nyomozóhatóság egyik tagja, amelyik titkos információgyűjtés keretében nyomozott a bűnözői csoportra úgy kommentálta az esetet, hogy a bűnügyi költség a párhuzamos nyomozások nélkül is olyan tetemesre duzzadt, hogy széleskörű felderítést és jelentősebb büntetési tételt lehetett volna elérni, ha az egész bűnügyi költségért álvásárlás<sup>5</sup> formájában kábítószer vásárolt volna a hatóság a szervezett bűnözői körtől.

A fentebbi történet jól példázza, hogy a törvényi szabályozás ellentmondásai, a hatóságok közötti rivalizálás, a központi, makroszintről gyakorolt kontroll és a gyorsan,

<sup>3</sup> Ezt a problémát az Alkotmánybíróság 47/2003-as, illetve a 2/2007-es döntése kívánta rendezni. Ennek rendészeti és jogi aspektusait elemezte. Vö: Finszter Géza: Rendvédelemről szóló alkotmánybírósi határozatok elemzése. Kriminológiai tanulmányok 44. OKRI, Budapest, 2007. 17-18. o.

<sup>4</sup> A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés összehasonlítása jogszabályi szempontból: Dr. Fekecs Gyula: Titkos információgyűjtés avagy titkos adatszerzés? *Jogi Fórum*, 2005. március 20. (elektronikus elérhetőség: [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr\\_fekecs\\_gyula-titkos\\_informaciogyujtes\[jogi\\_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_fekecs_gyula-titkos_informaciogyujtes[jogi_forum].pdf))

<sup>5</sup> Rtv. 63. 68/F. § b) álvásárlás: a fedett nyomozó színlelt vételi szándékán alapuló, a bűncselekmény elkövetőjének elfogása, továbbá a bűncselekmény tárgyi bizonyítékának biztosítása érdekében e dolog vételére irányuló leplezett megállapodás, és annak teljesítése

„sikeresen” lefolytatott nyomozati munka iránti elvárás valójában a szervezett bűnözői csoportok elleni fellépés hatékonyságát gyengíthetik. Ezek a tényezők, illetve a rendészeti szervek szervezeti komplexitása együttesen eredményezhetik, hogy a deviáns szervezeti működés visszatérően megjelenik és negatívan befolyásolja a nyomozati munkát.<sup>6</sup>

E tanulmányban a szervezett bűnözés nyomozásával foglalkozó szervezeteknek a szervezeti működésben megjelenő dilemmáit és diszfunkcióit elemezzük szervezetszociológiai szempontból. Mivel maga „a bűnözés, valamint az annak kezelésére kialakított intézményrendszer nem szakítható ki a társadalmi-politikai viszonyok egészéből,”<sup>7</sup> így érdemes a nyomozati munkát azon szervezetelméleti keret fogalmi elemeivel is vizsgálni, mint amikre más, profit orientált szervezetek esetében már jelentős szakirodalom áll rendelkezésünkre. Ezért a fenti példából kiindulva feltárjuk egyfelől a központi szabályozottságból fakadó problémákat egy komplex, diverz és gyakran rivalizáló szervezet esetében, valamint a különböző szervek közötti együttműködés problematikus kérdéseit. Ezeket kérdéseket a szabályokhoz való viszony és a non-konformitás szempontjából elemezzük.

## 2. Komplex szervezetek működésének dilemmái: Szabályozottság és diszfunkciók

Diane Vaughan *The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster* című tanulmányában elemzi a modernizáció által kialakult szervezeti csapdát.<sup>8</sup> A központi irányítású szervezetek esetében a felső szintek kontrollja törvényszerűen csökken, ha komplex működésmódot és territoriális alapon funkcionáló rendszereket kell koordinálni. A központi kontrollálást ezért a szervezet vezetője, illetve adott esetben maga a jogalkotó centralizáció és megerősített formalizáció révén próbálja meg érvényesíteni. A modern szervezeteknél tehát magasabb szinten konstruálódnak meg a szervezet céljai és a jövőképe, illetve a működést befolyásoló döntések, amelyek megvalósítása az egyre részletesebbé váló szabályok megalkotásán keresztül történik.

A magyar rendőrséget a rendszerváltást követően központosító eszközrendszerrel kívánta a jogalkotó és a szervezeti vezetés is modernizálni. Azonban éppen a komplexitás legyőzését szolgáló centralizálás teremtett meg egy újabb veszélyforrást, ami révén a szervezet viselkedése kiszámíthatatlanná válhat.<sup>9</sup> Ugyanis a központosított szabályozottság mikro és mezo szinten túlszabályozottságként jelenik meg, ami miatt a formális szabályokat és utasítási rendeket megkerülve tudnak adott alsóbb vagy középszintű szervek, illetve azok vezetői diszkrecionális jogkörre szert tenni.<sup>10</sup> Miközben az ilyen szabálykerülő, deviánsnak tetsző viselkedésmódok makro szinten erősítik a szabályozottság érvényének betartását, hiszen a széles körűen megvalósuló deviáns viselkedési gyakorlatok egy-egy esete csak

<sup>6</sup> E tanulmányban nem tárgya Korinek László szavaival a „fedőbüntetések kiszabására irányuló stratégia,” amely nem mellesleg egy erőforrást csökkentő, és a statisztikai elvárások miatt kényszerű alkalmazási taktikája a rendőrségnek. Vö. Korinek László: *Tendenciák korunk bűnözésében és bűnüldözésében*. Jura, 2014/1. 122. o. Ezek megítélése a szervezett bűnözés nyomozása kapcsán viszont rendkívül kérdéses, hiszen az ún. arborista módszer alapján a szervezett bűnözői csoport kisebb jelentőségű bűncselekményei elleni nyomozás is hatékony lehet. Lásd: Walter Kegö – Erik Leijonmarck: *Countering Cross-Border Crime in the Baltic Sea Region Research & Law Enforcement Perspectives*. Institute for Security and Development Policy, Stockholm-Nacka, 2011. 27-33. o.

<sup>7</sup> Korinek László: i.m. 119. o.

<sup>8</sup> Diane Vaughan: *The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster*. *Annual Review of Sociology*, 1999. 271-305. o.

<sup>9</sup> Finszter Géza: *Víziók a rendőrségről*. *Rendészeti Szemle* 2008/1. 10-41. o.

<sup>10</sup> Farkas Ákos: *A falra akasztott nádpálca avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*. Osiris, Budapest, 2002. 13-34. o.

példastatuálási szándékból kiemelve jut a központi vezetés tudomására, ugyanakkor a mikro és a mezo szinten a nem formalizált praktikák miatt hátrányba kerülő szervezeti egységek nehezményezik a szabályozottságtól való eltérés szankció nélküliségét, így nőhet a koordináció igénye a szervezet alsó szintjein is. Ennek köszönhetően különböző dilemmák merülnek fel a szervezet működésével kapcsolatban; például rapid döntések esetén kérdésessé válik, hogy a szervezet mennyiben válik alkalmatlanná az adaptációra, illetve hogyan képes megfelelő válaszok megfogalmazására és végrehajtására. Szervezetszociológiai szempontból az ördögi kört az jelenti, hogy a környezeti kihívások jelentőségét a szervezet addig nem képes értékelni és súlyozni,<sup>11</sup> amíg nem tudja megoldani a gyors döntések esetében alkalmazandó szabályozottság és diszkrecionalitás dilemmáját, noha magának a kihívásnak a felmerülése éppen a szervezeti környezetből fakad.

### **3. Szabályozottság és heterogén működésmód a rendészeti szerveknél és ezek hatása a nyomozati munkára**

A rövid szervezetszociológiai felvezetés után szeretnénk visszatérni a korábban említett példára. Az itt jelentkező szervezeti diszfunkciók mélyebb megértéséhez elengedhetetlen a szervezett bűnözés nyomozati munkájának alapvető sajátosságainak ismerete. A szervezett bűnözői csoportok illetve bünszervezetek után való nyomozás ugyanis speciális logikát követ más büncselekményekkel ellentétben. Míg egyéb büncselekményeknél a nyomozóhatóságnak először a büncselekmény jut tudomására, majd ezt követően kutatja fel az elkövetőt vagy elkövetői csoportot és próbálja a büncselekményeket az elkövetőkhöz kötni, addig szervezett bűnözés esetében a nyomozóhatóság látókörébe került bünszervezetnél próbálja magukat a büncselekményeket felderíteni és az adott csoportra bizonyítani. Ennek alapvető eszköze a példában is említett titkos információ gyűjtés, illetve titkos adatszerzés.<sup>12</sup>

Fontos azonban a két fogalom elkülönítése, ahogy erre az említett példa is rámutat. A titkos információgyűjtésnek léteznek bírói engedélyhez kötött és nem kötött formái, a titkos adatszerzés végzését pedig a feljelentésre vagy hivatalból elrendelt nyomozás teszi lehetővé<sup>13</sup>. A felderítés során végzett titkos információgyűjtést az Rtv. szabályozza és ügyészi felügyeletet nem tesz szükségessé, míg a nyílt eljárás során végzett az egyéb adatszerzési tevékenységet és a titkos adatszerzést a Be. szabályozza és a vádhatóság kontrollja kötelező. Ez a szabályozás az összes nyomozást végző szerv munkáját meghatározza, ám a nyomozóhatóságok szervezeti szinten eltérő struktúrában működnek és ennek megfelelően különbözőképp használják a titkos információgyűjtés módjait szabályozó kereteket.

A megyei illetékességű rendőri szervek és az NNI struktúrájában és működésmódjában eltérő módon válnak szét a különböző feladatkörök és nyomozati tevékenységek. A megyei illetékességű rendőri szervek osztályainak struktúrája alapvetően a nyomozati munka különböző szakaszait követi. A felderítő osztályokon végzik elsősorban a titkos információgyűjtést a nyílt büntetőeljárás megindításáig, míg a nyomozó vagy

<sup>11</sup> Finszter Géza: A tekintélyelvű rendőrségtől a civil közigazgatás felé. *Belügyi Szemle* 1997/4. 3-13. o.

<sup>12</sup> Mészáros Bence: A titkos információszerzés és titkos információgyűjtés eredményének felhasználásáról a büntetőeljárásban. *Ügyészek lapja* 2008/4. 53-56. o.

<sup>13</sup> Megjegyzendő, hogy a legalitás és opportunitás dilemmái kapcsán meghatározó, milyen típusú szervezett bűnözéssel összefüggő büncselekmények esetén dönt úgy a nyomozóhatóság, hogy büntetőeljárást rendel el. Vö. Finszter Géza: A büntetőjog alkalmazásának csapdái. *Magyar Tudomány* 2001/8. 899-909. o.

bűnügyi osztályokon folytatják a nyomozati munkát és ezalatt a titkos adatszerzést illetve egyéb adatszerző tevékenységeket a gyanúsításig, illetve a vizsgálati osztályokon folyik a nyílt büntetőeljárásnak a gyanúsítást követő szakasza. Ezzel szemben az NNI struktúrájában a különböző osztályokon dolgozók közötti munkamegosztásban szigorúan elválnak a titkos információgyűjtéssel foglalkozó, operatív tisztként dolgozó felderítők a nyílt büntetőeljárás előadóitól, akik a felderítési és vizsgálati szakaszt a feljelentéstől a vádemelésig folytatják le. Az információáramlás koordinálása így nagyban eltér ezeknél a különböző munkamegosztással dolgozó szerveknél, ami befolyásolja az titkos információgyűjtés módjainak alkalmazását is. Egy megyei illetékességű rendőri szervnél bár kiemelten fontos, hogy a büntetőeljárás különböző szakaszainak fejleményeiről részletesen tájékoztassák a rendőrhatalom felderítést és nyomozást illetve vizsgálatot végző tagjai egymást, ennek határt szabhat az adott rendőrtisztek saját feladatainak szűk értelmezése, ha a nyomozó a gyanúsítást minél előbb végre kívánja hajtani, és nem foglalkozik azzal, hogy mindez a vizsgáló munkájában miként hasznosul.

Az NNI-nél viszont a titkos információgyűjtést követően elrendelt nyomozást folytató rendőrtiszttel mellett általában ugyanaz a felderítő végzi az egyéb adatszerző tevékenységet vagy titkos adatszerzést, akire a titkos információgyűjtés volt szignálva. Így ha nem kiemelt tárgyi súlyú bűncselekményről van szó, ami több rendőr együttműködését igényli, akkor a Nemzeti Nyomozó Iroda adott ügyben dolgozó munkatársai szorosabb együttműködésben dolgoznak a büntetőeljárás különböző szakaszaiban, így az információáramlás könnyebben és gyorsabban történik.<sup>14</sup>

Ez az eltérő struktúra befolyásolja azt is, hogy egy adott felderítési szakaszban lévő ügyet hogyan lehet nyílt nyomozásban folytatni. Amennyiben a nyílt eljárásban dolgozók szorosabban működnek együtt az ügyben korábban titkos nyomozást folytató kollégáikkal, az nagyobb teret enged arra, hogy a nyílt eljárás megindítását, illetve annak indokoltságát stratégiaileg jobban megtervezzék. Ezzel szemben a megyei rendőri szerveknél felderítést végzők átadják az ügyet a nyomozás elrendelésével,<sup>15</sup> így a korábban titkos információgyűjtés során szerzett tudás nagyobb arányban elveszhet, ami leszűkíti annak a lehetőségét is, hogy a későbbi nyomozati munka milyen irányokban haladhasson tovább. Ez a körülmény magának a büntetőeljárás lefolytatásának idejét is megnövelheti.

Az NNI sajátos struktúrája miatt az állomány a korábban jelentősebb felderítői háttérű tisztekből állt, akik számára a titkos információgyűjtés hosszabb megvalósítása fontos elemévé vált a nyomozati munkának. Az utóbbi években viszont egyre inkább megerősödött a nyílt eljárások során végezhető titkos adatszerzés segítségével végzett felderítés és bizonyítás. Amíg az Rtv. alapján végezhető titkos információgyűjtés a bírói engedély alapján korlátlanul hosszabbítható, addig a Be. szabályai szerint végezhető titkos adatszerzés 90 napos határideje egyszer hosszabbítható, így a hatóság kezét a 180 napos határidő köti. Azonban a szervezett bűnözői csoportok által gyakran változtatott telefonszámok és készülékek miatt a megvalósítható érdemi lehallgatás lerövidülhet az engedélyezett időszak felére, mivel az új telefonszámok azonosítása heteket is igénybe vehet.<sup>16</sup> Titkos információgyűjtés keretében viszont a nyomozóhatóság az idő sürgető kényszere nélkül alaposan meg tudja tervezni az elfogást,<sup>17</sup> amelyet azonban mégis

<sup>14</sup> Interjú az NNI egy életvédelmi nyomozójával (ideje: 2016. 07. 27.)

<sup>15</sup> Interjú a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság egy vagyónvédelmi vizsgálójával (ideje: 2016. 02. 12.)

<sup>16</sup> Általános rendőrségi gyakorlat, miután az adott hívószámot már nem használják, addig az új szám beszerzéséig a büntetőeljárás előadója felfüggeszti az ügyet. Ezt azonban az engedélyező bíró nem fogadja el érvényesnek.

<sup>17</sup> Interjú az NNI egy életvédelmi nyomozójával (ideje: 2016. 07. 25.)

halasztást nem tűrő haladéktalan nyomozati intézkedésként valósítanak meg. Ennek oka a törvényi szabályozásból fakad, mivel az Rtv. 73 §-a négy pontot sorol fel, ezek egyikének megvalósulása esetén is be kell fejezni a titkos információgyűjtést. Az a) és a c) pontok, vagyis az engedélyben meghatározott célját elérte, illetve nyilvánvaló, hogy további alkalmazásától nem várható eredmény olyan rugalmasan interpretálható szempontok, hogy csak az ügyészi szervezet nyomásgyakorlásának hatékonyságán múlik,<sup>18</sup> hogy az a) pont ekvivalenssé váljon a bűncselekmény gyanújának felmerülésével, ami alapján a Be. 170. § (1) pontja szerint a hatóság tudomására jutott adatok alapján vagy feljelentésre indul meg, azonban ez a titkos információgyűjtés alapján nem tekinthető egyértelmű felszólításnak, mivel szóbeli közlések lehallgatása alapján komoly bűnügyi rutin után lehetne megjósolni, hogy mekkora eséllyel lehet potenciális eredménnyel nyomozást kezdeményezni. Így a titkos információgyűjtést folytató nyomozóhatóságnak alaposan végig kell gondolnia, hogy mikor hajt végre olyan névleg halasztást nem tűrő haladéktalan nyomozati intézkedést, ami valójában egy stratégiaiilag megtervezett realizálás (rendőrségi terminológiában a potenciális terheltek elfogása). A váderedményesség érdekében is ápolni kívánt hatékony együttműködés az ügyészi szervezettel egyre inkább beszűkíti a titkos információgyűjtés időszakának hosszát, így a nyomozóhatóság rákényszerül arra, hogy a titkos információgyűjtésből kinyert adatokat a nyomozás elrendelését követően megindított egyéb adatszerző tevékenység eredményei közé berejtsse, majd erre alapozva titkos adatszerzést indítványozzon az ügyész a rendőrségi előterjesztésre.<sup>19</sup>

A titkos adatszerzés előnyeként azonosítható, hogy könnyebben és gyorsabban tudja a nyomozóhatóság a nyílttá tételt megvalósítani,<sup>20</sup> mivel a Be. 204. § 5) pontja értelmében elég összefoglaló jelentést készíteni az eredményeiről, ellentétben a titkos információgyűjtésnél elvárt szó szerinti leirattal szemben. Informális megoldásként a felderítők a titkos információgyűjtés során szerzett adataikat bediktálják a Telefontanút számot felhívva, és lényegében a bűnmegelőzési eszközzel felhasználva oldják meg a titkos adatok nyílt felhasználását.<sup>21</sup> Összességében elmondható, hogy a kötelező ügyészi kontrollt nélkülöző, a 1995. évi a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló CXXV. törvény 8. §-ban szereplő nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtéshez hasonló leplezett és különleges eszközök használata az ügyészi jelenlét egyre hangsúlyosabb megjelenésével az egyéb adatszerzési tevékenységen keresztül szüremlik be a nyílt büntetőeljárásba, amelyek megalapoznak annak a titkos adatszerzésnek, amit viszont már az ügyész indítványoz a bíróság felé, viszont a nyomozóhatóság autonóm működését megtartva olyan bűnügyi adatok alapján, amelyek beszerzése önálló, a szervezeti kényszerek minél kisebb érvényesítése mellett zajlik.

#### **4. Szervek közötti együttműködés és a titkos információgyűjtés: Erőforrások kezelése és non-konformitás**

Az imént leírt sajátosságokat a nyílttá tétel kapcsán még komplexebbé teszi a rendőri szervek között lévő munkamegosztás, ami további kérdéseket vet fel a bűnügyi munkát végző szervezetek együttműködését illetően.

<sup>18</sup> Interjú Garamvölgyi Balázssal, legfőbb ügyészségi főügyésszel (ideje: 2016.08.05.)

<sup>19</sup> Interjú az NNI egy diszlokált nyomozójával (ideje: 2016.08.09.)

<sup>20</sup> A titkos bizonyítékok problémáiról lásd bővebben: Tremmel Flórián: Bizonyítékok a büntetőeljárásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 167–178. o.

<sup>21</sup> Interjú a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság felderítőjével (ideje: 2016. 08. 10.)

A titkos információgyűjtés az ügyészi kontroll hiánya nélkül is igényel koordinációt, mivel a távközlési eszközök lehallgatását a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ)<sup>22</sup> végzi. Magyarországon a rendszerváltás óta a bűnügyi adatszerzést végző szerv eredendően nemzetbiztonsági célszerűséggel dolgozó szervezetként végzi. Hetesy Zsolt, az NBSZ egykori főigazgatója mégis egyenesen kiszolgáló szervezetként<sup>23</sup> definálta az NBSZ tevékenységét, mivel már 2007-ben a szakszolgálat által nyújtott szolgáltatások több mint 60%-át a rendőrhatalóságok végezték. Ez az arány a Terrorelhárítási Központ és a Nemzeti Védelmi Szolgálat létrehozásával csak nőtt az elmúlt években, hiszen ezen szervek nyílt nyomozati munka híján kizárólag titkos információgyűjtés keretében végezhetnek felderítő tevékenységet. A szakszolgálatnak a telefonlehallgatások mellett a humán erős figyelésben valamint a határon átnyúló figyelésben való részvétele miatt felmerült a 2000-es évektől, hogy a szervezet célracionalitása alapján mennyiben tekinthető az NBSZ nemzetbiztonsági szolgálatnak vagy általános szolgáltató szervezetnek.<sup>24</sup> Az utóbbi irányzat felé volt kénytelen elmozdulni az NBSZ, hiszen másként nehezen lehetett indokolni, hogy a kapacitása abszolút többségét kitevő szolgáltatásait miért bűnügyi célból végzi.<sup>25</sup>

A határon átnyúló figyelésben való részvétele miatt is a jogalkotó az NBSZ-re általános szolgáltató szervezetként tekintett, mivel a 2002. évi LIV. törvényben „*ha a megkeresésben a külföldi hatóság ezt kéri, a Magyarország területén alkalmazott megfigyeléshez a megfigyelésre feljogosított magyar szerv segítséget nyújthat.*” Hetesy Zsolt kijelentése alapján a jogszabály itt „*meglehetősen »szégyenlős« mert a Szakszolgálat nevét nem említi,*”<sup>26</sup> hiszen a 2002. évi LIV. törvény 27 §-ának fentebb idézett 2) pontját követő 3) pontban úgy fogalmaz a jogalkotó: „*A magyar bűnüldöző szerv a Magyarország területén megkezdett megfigyelést külföldi állam területén nemzetközi szerződésben meghatározott feltételek szerint folytathatja.*” Ez alapján nem egyértelmű, hogy az NBSZ képviselői részt vehetnek-e a határon átnyúló figyelésben külföldön. Hetesy is utalt a külföldiekre, akik kétoldalú tárgyalásokon a „*kezdetektől felhívták a figyelmet a sajtóságos magyar megoldásra.*”<sup>27</sup> Az NBSZ bűnügyi célból egy külföldi országban végrehajtott leplezett tevékenysége ugyanis felveti a külföldi ország részéről a tiltott információszerzés vagy a kémkedés lehetőségét. A mai napig bizonyos szomszédos országok egyértelműen tiltják az NBSZ részvételét határon átnyúló figyelésben éppen biztonságpolitikai megfontolásokból. Ebből tehát egyértelművé válik, hogy az NBSZ a külföldi hatóságok szemében sem egy kiszolgáló, hanem bűnügyi szerv.

A hazai szervekkel való együttműködésben sem egy alárendelt kiszolgáló szervként jelenik meg az NBSZ, hanem egy speciális jog- és feladatkörrel bíró egységként. Jelenleg a titkos információgyűjtéshez illetve a titkos adatszerzéshez szükséges bírói és ügyészi engedélyek beszerzéséért és törvényességének indokoltságáért a nyomozóhatóság felel, az NBSZ pedig a műveleti feladatok végrehajtását végzi el. Az NBSZ speciális

<sup>22</sup> Palatin János: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat változásai a rendszerváltozástól napjainkig. In: 15 éves a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. NBSZ, Budapest, 2011. 7-16. o.

<sup>23</sup> Hetesy Zsolt: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szerepe a nemzetközi bűnügyi együttműködésben. Határrendészeti tanulmányok 2007/2. 131. o.

<sup>24</sup> Boda József szerint a nemzetbiztonsági Szakszolgálat hazánk legnagyobb költségvetésű, létszámú, illetve tevékenységében a legösszetettebb, legtagoltabb nemzetbiztonsági szolgálata. Vö. Boda József: „Szigorúan Titkos!”? Nemzetbiztonsági almanach. Zrínyi Kiadó. Budapest, 2016. 130. o.

<sup>25</sup> Finszter Géza egyértelműen állást foglalt amellett, hogy felderítést kizárólag bűnügyi szervek végezzenek. Vö. Finszter Géza: Rendvédelemről szóló alkotmánybírósági határozatok elemzése. i.m. 14. o.

<sup>26</sup> Hetesy Zsolt: i.m. 132. o.

<sup>27</sup> Hetesy Zsolt: i.m. 133. o.

tevékenységi köréhez tehát diszkrecionális jogok kapcsolódnak a rendészeti szervek komplex struktúrájában, ami más szervek tőle függő viszonyának kialakulását eredményezheti. Műveleti feladat végrehajtásakor (pl telefonlehallgatások), a nyomozóhatóságnak átadott átiratait az NBSZ a saját maga által, nemzetbiztonsági célból alkalmazott minősítésekkel látja el. A szigorúan titkos minősítés viszont gyakran gondot okoz, amennyiben a nyomozóhatóságnak az ügyben eljáró előadója nem rendelkezik ilyen minősítésű adatok megtekintésének jogával. Ha mégis van rá engedélye, akkor is felmerül a felhasználhatóság problémája, hiszen hiába a nyomozóhatóság rendelte meg a lehallgatásokat, az NBSZ titokgazdaként rendelkezik a megfigyelt potenciális vádlottak beszélgetéseinek írásbeli átirata felett, így még a minősítés levételét is külön kell kezdeményezni.

Az NBSZ a bünyügyi hatóságok számára titkos információgyűjtésben való szolgáltatói részvétele során tehát diszkrecionális jogát érvényesíti a saját minősítési rendszerének alkalmazásával, amivel hozzájárul saját szerepének megerősítéséhez. Az információk minősítési rendszerének alapvetően konspirációs valamint biztonsági céljai vannak, azonban az adatkezelés lényegileg meghatározza a szervek közötti információáramlást is és a minősítés olyan hierarchizált viszonyt képes teremteni, ami szervezeti hatalmat ruházhat az információ birtokosán túl annak kezelőjére is. A rendőrség számára ezért is vált fontos kérdéssé az önálló lehallgatási terminál feletti diszponálás. Azonban ez a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat monopolisztikus működése, és a rendészeti szervek más irányú szükségletei miatt ellehetetlenült. A BRFK is csupán pár évig dolgozhatott saját lehallgatási terminállal a 2010-es évek elején.

Az egyéb leplezett és különleges eszközök közül a nyomozó szerveknél is folyamatosan újra és újra megjelent az igény a saját erős figyelés kialakítására. A lehallgatásokhoz szükséges műveleti erőforrások hiányában a humán erővel is megvalósítható figyelést próbálják a hatóságok preferálni, mivel ez az adott rendészeti szerv költségkorlátaiktól és erőforrásainak elosztásától függ, nem pedig egy másik szerv együttműködési hajlandóságától, illetve feladatainak zsúfoltságától. Ugyanis a szakszolgálat kapacitásának korlátai miatt gyakran előfordul, hogy hiába szerez a nyomozóhatóság engedélyt telefonlehallgatásra vagy figyelésre, szabad kapacitás hiányában az NBSZ csak előjegyzésbe tudja felvenni, hogy a jövőben melyik időpontok között tudja teljesíteni a kérést.

A rendészeti szervek által is alkalmazható, humán erővel megvalósítható megfigyelésnek azonban elengedhetetlen feltételei az olyan szolgálati gépjárművek, amik műveleti célból is használhatóak, vagyis nem csupán rendőrségi szimbólumok nem szerepelnek rajta, de még a rendszámuk sem hasonló a hivatalos rendőrségi gépkocsik rendszámaihoz. Az ilyen gépjárművek beszerzése azonban a rendőri szervek költségigényessége miatt rendkívül nehéz, így ez folyamatos rutin non-konformitást igényel a rendőri vezetők részéről. Erre kiváló példa Bodráccka János dandártábornok eljárása a szolgálati gépjárművekkel, ami végül megrováshoz vezetett. Miközben az 1990-es közepén szolgálatteljesítést veszélyeztető módon kevésnek bizonyult az autók száma, Bodráccka János dandártábornok, a BRFK vezetője, azzal szembesült, hogy növekszik a büntetőeljárások során lefoglalt autók száma, amelyek parkoltatása céljából a rendőrség egy XV. kerületi telephelyet bérelt. A lefoglalt, később vagyoneklobzásra ítélt ügyekben azonban a gépjárművektől rendkívül nehezen tudott a rendőrség megszabadulni az előzetes



értékesítésre vonatkozó részletes szabályok miatt.<sup>28</sup> Ráadásul a hamisított alvázszámú, forgalmi és műszaki engedéllyel rendelkező, sok esetben több autó részleteiből összeállított gépjárművekre rendkívül szűk és speciális volt a kereslet. Ugyanakkor a bérleti díj évi több, mint 12 millió forintot jelentett a BRFK számára, miközben a szolgálati gépjárműparkot fejlesztésére nem állt rendelkezésre elegendő forrás. A főkapitány úgy oldotta meg a problémát, hogy felmondta a telephely bérleti szerződését, hogy a XV. Kerületi Polgármesteri Hivattaltól kérhesse, hogy a polgárjogi törvénykönyv alapján állapítsa meg a BRFK tulajdonjogát találás jogcímén a korábban ott őrzött autókra. Miután ez megtörtént, a főkapitány leleményének köszönhetően a tulajdonba vett autók közül harminchatot szolgálati gépkocsiként tudott működtetni.<sup>29</sup> Később azonban hivatali visszaélés büntette miatt megrovásban részesítették Bodrácska János dandártábornokot, ám a büntetékiszabáskor figyelembe vette a bíróság a vádlottak javára szóló körülményeket.

### **5. Non-konformitás a rendészeti szervek működésében: a külső megfigyelő szemszöge és a szervezetszociológiai elemzés jelentőségei**

A példa kapcsán is elemzett rutin non-konformitás a strukturalista és funkcionalista megközelítések szerint azt jelenti, hogy a szervezetek egyes tagjai vagy egységei ismétlődően eltérnek a velük szemben támasztott racionális elvárásoktól, hogy reagáljanak a szervezeti környezet kihívásaira, ám ezzel kárt okoznak a saját szervezeti környezetükben. Ez egyfajta szervezeti deviancia, ami olyan társadalmi gyakorlatokat takar, amelyeket a közbeszéd általában patológikusnak tart, hiszen megsérti a szervezet által deklarált szabályokat, ugyanakkor egyfelől maguk a rutinizált non-konform viselkedést tanúsítók, valamint a szervezet működését külső megfigyelőként kutatva is a patológizálástól eltérő értelmezésre juthatunk.

A Merton által kidolgozott klasszikus anómia elmélet szerint<sup>30</sup> a célok és a hozzájuk rendelt eszközzrendszer közötti diszkrepancia mindennapi megélése idézi elő a rutin non-konformitást, amit a szervezeti devianciát elfogadó végrehajtók éppen az idealizált, elérendő szervezeti cél érdekében hajlandóak „elkövetni”. A szervezeti devianciát „elkövetők” büntület helyett „áldozatvállalásként” tekintenek saját szabályszegéseikre, amelyet az általuk is idealizáltak vélt, de működésüket legitimáló szervezeti célok érdekében követnek el.

Külső megfigyelőként azonban ettől az „áldozatvállalási” narratívától különböző, a patológikusságot szintén elutasító megközelítést képviselünk. A szervezet működésében részt nem vevőként lehetőség nyílik egy sajátos álláspont kialakítására, hiszen a kutató nem kényszerül épp ezeknek a deviáns gyakorlatoknak a háttérben álló problémákhoz való viszonyulásra, illetve a tagok és szervezeti egységek közötti rivalizálásban való részvételre. Megfigyelőként így a rendészeti szerveknél megjelenő rutinizált non-konformitás a szervezet önfenntartását szolgáló, annak integráns részeként megjelenő társadalmi gyakorlatként értelmezhető.<sup>31</sup>

Deviáns szervezeti működéssel a társadalom különböző szinterein találkozhatunk. A közszolgáltatások területein könnyen felismerhetőek ezek a szervezeti mechanizmusok,

<sup>28</sup> A 11/2003-as IM-BM-PM együttes rendelet alapján.

<sup>29</sup> Andrassy: Megrótták Budapest volt rendőr-főkapitányát. Index, 2000. 05. 09.

<sup>30</sup> Robert K. Merton: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra. Osiris, Budapest, 2002. 213–243. o.

<sup>31</sup> Jávor István – Rozgonyi Tamás: Hatalom – konfliktus – Kultúra. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005. 150–159. o.

így az egészségügy területén már korábban is empirikus kutatások tárgya volt a az individuális tévedések és a szervezeti hiányosságok elemzése.<sup>32</sup> Ez a devianciát feltétlenül hibaként értékelő szemléletmód azonban determinálja a megfigyelt szervezeti jelenségeket. Ezzel szemben a rendészeti szervek és a szervezett bűnözés nyomozati munkájának elemzésekor célunk, hogy egy léptékváltó szemléletmóddal egyszerre tárjuk fel a szervezeti struktúra és működés jellemzőit, és az ebből fakadó cselekvési mintázatokat.

A rutin non-konformitást azért tekintjük kiemelt jelentőségűnek, mivel a szervezeti struktúra determinisztikussága helyett az önálló, diszkrecionális döntést feltételezi, emellett a szervezeti struktúra működését az abban résztvevők interpretációin keresztül értelmezi.<sup>33</sup> Vagyis a szervezet tagjai termelik újra mindennapi tevékenységükkel magát a rendszert. cselekvések egymásra hatásával és nem szándékolt következményeivel.

A szervezetek formális strukturáját hiába határozzák meg a jogszabályok, szervezetszabályozó eszközök és szervezeti és működési szabályzatok, mivel már a deklarált célok és a hozzájuk kapcsolódó eszközök eltérő definíciós és alkalmazási kerete is veszélyezteti a makro szintű kitűzött bűnüldözési célok megvalósulását. Az előbb említett három irányadó normaszint is eltérő percepcionális szögből vázolja a nyomozóhatóság feladatkörét és jogi kötelezettségeit, amivel implicit módon definiálni kívánja a jog- vagy a normaalkotó a feladatot, amit meg kellene oldani vagy a bűnözés patológikus értelmezésétől való eltekintés alapján legalább kezelni. A bűnüldözésnek az interpretálása a törvények és rendeletek makrouniverzumától az utasítások és ügyrendek mikrovilágáig eltérő jelentőségre és kiterjedésre tesz szert, így az adott szinteknek megfelelően állítják fel a követelményeket, az elvárásokat, és követelik meg a konform magatartást.

A kutatásban végzett interjúzások és aktakutatás alapján úgy látjuk, hogy a konformitások viszont a szabályozásokat indokló probléma kezelésével foglalkozó szervek társadalmi gyakorlatai alapján ellentmondásokba kerülnek, és a nem kielégítő formális szervezetszabályozó eszközökből álló háttér teremt meg a lehetőséget arra, hogy a szervezetek végrehajtói állományai a tapasztalati tanulásnak engedelmessé válva legtöbb cselekvési mintázatukban újraértelmezzék a jogerős törvényi szabályozásokat belső szervezeti utasításokkal vagy adott esetben még formális szabályozási elvárást nélkülöző, szokásjogból eredő gyakorlatokkal.

<sup>32</sup> A teljesség igénye nélkül: Szalai Júlia: Az egészségügy betegségei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986.; Ádám György: Adóztatás után (Még egyszer az orvosi hálapénzről). Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1989.; Harmat Pál: Orvosok, betegek, bolondok. Zé Könyvkiadó, Sopron 2000.

<sup>33</sup> Diane Vaughan: The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster. Annual Review of Sociology, 1999. 276-279. o. Lásd: Organizational Characteristics and Routine Nonconformity