



Szendrei Ferenc<sup>1</sup>

## A rendészeti célú titkos információgyűjtés

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) és a hozzá kapcsolódó jogszabályi változások a bűnüldözés és a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés korábbi koncepcióját lényegesen átalakítva az előkészítő eljárás büntetőeljárásba történő elhelyezésével, illetve az ügyészség, rendőrség és NAV által végzett, tisztán bűnüldözési célú titkos információgyűjtés átemelésével az ágazati szabályok közül a büntetőeljárás keretei közé teljesen új helyzetet teremtett, új feladatok elé állította a nyomozó hatóságokat és a titkos információgyűjtési jogkörrel rendelkező szerveket.

A Be. hatálybalépésétől tisztán bűnfelderítési célú tevékenység alatt a bűncselekmény felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének megállapítása, elfogása, bizonyítékok megszerzése, illetve a bűncselekményből származó vagyron visszaszerzése értendő, ezen célok érdekében kizárólag a büntetőeljárás törvényben foglaltak szerint lehet leplezett eszközöket alkalmazni (BLASKÓ 2018, 45.).

Bár a bűnügyi hírszerzés új rendszere a korábbi modellhez hasonlóan szintén kettős, abban a leplezett eszközök alkalmazása, a büntetőeljárás keretében történő igénybevetel jóval hangsúlyosabb, mint a büntetőeljáráson kívül folyó titkos információgyűjtés (MÉSZÁROS 2019, 9.).

Amellett, hogy a Be. gyakorlatilag és nagyon helyesen kisajátította a bűnüldözési célból folytatott felderítő tevékenységet, az ágazati törvényekben is megmaradt a titkos információgyűjtés lehetősége, ahol a nagyközönség egy, eddig csak egyes szerzőknél megjelenő, új fogalommal ismerkedhetett meg, a rendészeti célú titkos információgyűjtés fogalmával.

### Előzmények

Magyarországon már a 19–20. században jó néhány gondolkodó és jogtudós foglalkozott a rendőrség titkos információgyűjtő tevékenységével, amelyben már a rendészeti célú felderítés egyes elemei is megjelennek.

<sup>1</sup> Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Bűnügyi, Gazdaságvédelmi és Kiberbűnüözés Elleni Tanszék, tanszékvezető, egyetemi docens; r. ezredes.

Pichler Nándor álláspontja szerint a rendőrség szabadon tehet olyan rendelkezéseket, amelyek az egyéni szabadságot ténylegesen megszorítják. Ezzel Pichler tulajdonképpen a rendőrség fedett, titkos intézkedéseinek jogszerűségét alapozta meg, amennyiben az az állampolgári jogok arányos megszorításával jár (KORINEK 2014, 35.).

Fekete Gyula a titkos rendészetről és annak polgári ágáról értekezik. „Könnyen belátható, hogy oly ágens, ki a gonosztevők előtt ösmeretlen, sokat fog észrevenni, s tapasztalni, mi az egyenruhában megjelenő rendőr előtt titok maradna. S ha a gyanús gonosztevők nem nyilvánosan, felösmerhetőleg ellenőriztetnek, ily eljárásban nem látok jogtalanságot” (FEKETE 1877, 333–335.).

Stieber szerint: „Nyomozásoknál a bűnös a titkos ágens előtt néha bizalomból, majd könnyelműségből nyilatkozhatik, s így többet használhat a ravaszágával, mint kötetekre terjedő vizsgálati irka firkálás” (FEKETE 1877, 333.).

Concha 1905-ben a biztonsági rendőrség feladatain belül elhatárolta a bűnüldözési célú felderítés hírszerző és a bíróság munkáját előkészítő, nyomozástámogató felderítő tevékenységét. Nála a biztonsági rendőrség nemcsak a megtörtént bűncselekményeket vizsgálja, hanem állandó éber őrködő tevékenységével a bűncselekményeket megelőzi, megakadályozza, ezzel a bírói működést kiegészíti, és a jogrendet fenntartja. Ez a tevékenység nemcsak tényszerű adatok alapján történik, hanem valószínűsíthető bekövetkezés, erre utaló információk, becslések alapján is. Tevékenysége a személyi szabadságjogok korlátozásával is járhat (CONCHA 1905, 315–316.).

Az 1896. évi XXXIII. törvénycikk, a bünvádi perrendtartás már egészen konkrétan a rendészeti célú titkos információgyűjtésre utal, amikor úgy fogalmaz, hogy helytelenül cselekedne a csendőrzárőr, ha mindig arra várna, hogy a községi előljáráóság közöljön vele mindent, maga is tevékenyen puhatoljon olyan események után, amelyek a csendőrséget közbiztonsági szempontból érdeklik (NYESTE 2018, 60.).

A Magyar Népköztársaság belügyminiszter-helyettesének 003/1965. számú parancsa, azaz „A rendőrség bűnügyi operatív felderítő munkájának szabályzata” szerint az operatív adatgyűjtés feladata a bűnözésre utaló vagy a bűnözéssel kapcsolatba hozható elsődleges adatok ellenőrzése, további olyan adatok beszerzése, amelyek a büntett előkészületének vagy elkövetésének gyanúját megalapozzák, illetve kizárják.

A Magyar Népköztársaság belügyminiszter-helyettesének 1/1978. számú elvi állásfoglalása megkülönböztette az általános jellegű megelőzést és a konkrét megelőzést. Az általános jellegű megelőzés a bűnözésnek mint társadalmi jelenségnek a visszaszorítását célozta.

Ezeket az elveket és szabályokat gondolta újra a jogalkotó az új büntetőeljárás törvényben, amely minden – legalább a bűncselekmény gyanúját feltételező – tevékenységet, illetve az annak felderítése, bizonyítása érdekében felhasznált leplezett eszközt a büntetőeljárás körébe utalt, meghagyva vagy megteremtve



ugyanakkor a nem bűnüldözési célból folytatott egyéb titkos információgyűjtő lehetőségeket is az ágazati törvények szabályozta rendészeti célú titkos információgyűjtés keretei között (BLASKÓ 2018, 78.).

A titkos információgyűjtés irányulhat valamely a múltban történt, a jelenben zajló vagy a jövőben bekövetkezhető eseményre, jelenségre, kockázati lehetőségre, amely nemzetbiztonsági, terrorelhárítási vagy rendészeti relevanciájú.

A 2018. július 1-jétől hatályos Be. két típusú felderítést tesz lehetővé, a büntetőeljárásen kívül és a büntetőeljárás részeként szabályozott felderítést.

A büntetőeljárásen kívüli felderítést a fentiek szerint nevezhetjük rendészeti célúnak, elhatárolva a felderítés nemzetbiztonsági, belső védelmi, terrorelhárítási formáit.

A rendészeti célú felderítés olyan titkos információgyűjtésben valósulhat meg, amelynek szabályait szervezeti törvények (Rtv., Navtv.) tartalmazzák.

Az alkalmazott hatósági intézkedések lehetővé teszik:

- a nemzetbiztonsági kockázatok felderítését,
- a terrorfenyegetések elhárítását,
- a bűnelkövetéshez vezető veszélyek felismerését, értékelését, megakadályozását, megszakítását (rendészeti bűnmegelőzés),
- az Rtv.-ben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési ellenőrzését,
- a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelmét, és
- az elhárítás hatékonyságát növelő humán erők, eszközök és módszerek védelmét, eredményesebb alkalmazásukat és folyamatos fejlesztésüket (FINSZTER 2018, 397.).

A rendészeti célú titkos információgyűjtés tárgya lehet olyan magatartás is, amely nem ütközik büntetőjogi tényállásba, esetleg nem is jogellenes, de a védeni szándékozott társadalmi érdekek megsértésének kockázatát hordozza.

A rendészeti és a bűnüldözési feladatok elválasztását megkönnyíti a közbiztonság kétféle megközelítése (GILLY 1998, 154.). A rendészet fő feladata a biztonságot fenyegető jogellenes magatartásokból keletkező veszélyek felismerése és ezek elhárítása. A rendészet a konfliktus korai felismerésével elérheti, hogy represszív beavatkozás nélkül elhárítsa azt.

### A rendészeti célú titkos információgyűjtés

A rendészeti felderítés tárgya nem határozható meg egyszerűen, minthogy jellemzően hiányzik a bűncselekményre vonatkozó gyanú. Ilyen esetekben a felderítés mindazon személyi és tárgyi körülményekre irányulhat, amelyek bűncselekményhez vezető oksági folyamatokat indíthatnak el.

A rendészeti felderítésre jogosultak a nyomozó hatóságok mellett az e hatáskörrel nem felruházott bünydöző szervek is (Nemzeti Védelmi Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, nemzetbiztonsági szolgálatok).

A titkos információgyűjtés szabályrendszerének egyik legfontosabb eleme a célhoz kötöttség következetes érvényesítése. Ehhez nem elegendő az egyes célok nevesítése, hanem az egyes célokhoz normatív feltételrendszert, definíciót is társítani szükséges, hiszen a titkos információgyűjtés törvényességének érdemi megítélését akár az engedélyezés, akár a végrehajtás keretében csak meghatározott szempontrendszer alapján lehet elvégezni (SZENDREI 2019, 59.).

### *A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés*

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban Nbtv.) határozza meg az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait és egyben azokat a célokat, amelyek érdekében titkos információgyűjtést folytathatnak. Ennek részletes vizsgálatát a dolgozat terjedelmi korlátai miatt eltekintünk.

### *A terrorelhárítási célú titkos információgyűjtés*

A rendőrség terrorizmust elhárító szerve akkor folytathat titkos információgyűjtést, ha attól a hatáskörébe tartozó bűncselekmény megszakításához vagy az elkövető elfogásához szükséges információk megszerzése várható.<sup>2</sup>

A felderítés *terrorelhárítási célja* a terrorizmus elleni küzdelem keretében – annak érdekében, hogy Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését elősegítse – megelőzni, felderíteni és elhárítani azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak. Köteles továbbá megszerezni, elemezni, értékelni és továbbítani egyes feladatai ellátásához szükséges, külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat. Emiatt a terrorelhárító szerv részben az Rtv., részben pedig az Nbtv. szabályai szerint folytatja a felderítését.

A terrorizmus elleni küzdelemben sajátosan ötvözöndhetnek a rendészeti célok és a nemzetbiztonsági védelem szempontjai. Az Rtv. szerint a terrorizmust elhárító szerv nyomozó hatósági jogkört nem gyakorol, de részben bünydözési, részben pedig nemzetbiztonsági feladatokat teljesít.

A Terrorelhárítási Központ egy hibrid képzödmény, röviden szólva egy rendőri szerv titkosszolgálati jogosítványokkal (JAKAB–SZILÁGYI 2016, 282.). Ellát

<sup>2</sup> Rtv. 65. § (2) bekezdés.

továbbá közbiztonsági, személy- és objektumvédelmi, valamint a nemzetközi rendőri együttműködéssel összefüggő további feladatokat.

### *A bűnmegelőzési (rendészeti) célú titkos információgyűjtés*

A bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtésnek alapját az a felfogás adja, miszerint a bűncselekmények egy speciális körében az egyszerű gyanútól az alapos gyanúig vezető bizonyítási műveletek nem szoríthatók a büntetőeljárás jog által szabályozott nyomozás keretei közé. Azok a bűncselekmények, amelyek elkövetésére a belső szervezettség, a konspiráció, a jogellenes állapot hosszú időn keresztül történő fenntartása, valamint a büntetőjogi felelősséget elrejtteni képes belső munkamegosztás a jellemző, a büntetőeljárás hagyományos eszközeivel nem leplezhetőek le.

A bűnmegelőzési cél elérhető azáltal, hogy a bűnhöz vezető tárgyi és személyi oksági és motivációs folyamatokat titkos módszerekkel már kialakulásuk kezdetén fel lehet ismerni. Megszakításukra intézkedések tehetők, mielőtt még azokból súlyosabb következmények származhatnának.

A megelőzési cél azt jelzi, hogy nincs múltbeli kriminális esemény, legfeljebb csak annak valamilyen kockázata, olyan oksági tényezők jelenléte, amelyek esetleg büntetőjogilag értékelhető közvetlen veszélyhelyzethez vagy sérelemhez vezethetnek. Ebben az esetben a felderítés nem múltbeli tényeket tár fel, hanem jelenben zajló eseményeket regisztrál, a bűnügyi helyzet vizsgálata során azt értékeli, hogy növekedett vagy csökkent a bűnelkövetés veszélye. A tevékenységnek nincsenek időbeli korlátai.

A titkos felderítés fő eszközei leplezett eszközök, az eljárás alapvetően titokban folyik, a jog inkább felhatalmaz, mintsem a részleteket szabályozza, a megismerés a jelenre és a jövőre irányul, a törvényes cél a közbiztonságot óvó rendészeti feladatokhoz szükséges információk megszerzése.

A törvény a bűnmegelőzés meghatározása tekintetében lépcsőzetes megoldást alakított ki. Erre tekintettel a legáltalánosabb jelleggel a rendőrség mint szervezet feladatai között rögzíti, hogy mit kell általában bűnmegelőzési tevékenység alatt érteni.

*A rendőrség végzi a bűncselekmények megelőzését, amelynek során figyelemmel kíséri Magyarország bűnügyi helyzetét, feltárja a bűncselekmények elkövetésének kockázatait, a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a bűnözéshez kapcsolódó, a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása céljából szükséges információkat.*

Ezt az általános feladatmeghatározást követi már kifejezetten a titkos információgyűjtésre vonatkozóan felállított szempontrendszer, amely azt rögzíti, hogy milyen feltételek esetén folytatható általában titkos információgyűjtés bűnmegelőzési céllal.

*Bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan*

*információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárhatók a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések, és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.*

Végül a szabályozás utolsó lépcsője a legsúlyosabb jogkorlátozást megvalósító, bírói engedélyhez kötött eszközök alkalmazására vonatkozik. Az Rtv. az előzőhöz képest is szűkebb és konkrétabb feltételeket állapít meg a bírói engedélyhez kötött eszközök bűnmegelőzési célú alkalmazásával szemben.

*Bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából akkor lehet bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést folytatni, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a szervezett bűnözéssel kapcsolatos, illetve szervezett bűnözői csoportok azonosítását lehetővé tevő információk megszerzése várható* (SZENDREI 2019, 68.).

### *A belső bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtés*

Az új Be. okozta változások miatt a titkos információgyűjtés során alkalmazható lehetőségek kibővültek, tekintettel arra, hogy a belső bűnmegelőzési és büntelfelderítési feladatokat ellátó szerv nemcsak a büntelfelderítő tevékenysége során, hanem a kifogástalan életvitel ellenőrzése és a megbízhatósági vizsgálat során is végezhet bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtő tevékenységet.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat az Rtv.-ben meghatározott<sup>3</sup> feladatai érdekében folytathat titkos információgyűjtést.

### *A körözött személy személyazonosságának, illetve elérhetőségének megállapítása*

A körözött személy személyazonosságának, illetve elérhetőségének megállapítása céljából folytatott titkos információgyűjtés

- a) a büntetőeljárásról szóló törvény, illetve a Bv. tv. alapján elrendelt körözés végrehajtása során;*
- b) az európai elfogatóparancs végrehajtása során;*
- c) törvényben meghatározott esetekben nemzetközi körözés végrehajtása során;*
- d) az idegenrendészeti hatóság által elrendelt körözés végrehajtása során;*
- e) az eltűnt személy bejelentés alapján elrendelt körözésének végrehajtása során; valamint*
- f) az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (továbbiakban Eütv.) 9/A. § alapján elrendelt körözés végrehajtása során alkalmazható.*

<sup>3</sup> Rtv. 7. § (1) bekezdés.

*A titkos információgyűjtés humán és egyéb eszközeinek védelme*

A titkos információgyűjtést szabályozó törvények közötti összhang és a szabályozás egységességének megteremtése érdekében a törvény a hatályos törvényi keretekhez képest csak minimális mértékben egészíti ki a célok körét.

Az Rtv. újdonságként lehetővé teszi titkos információgyűjtés folytatását *a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása során igénybe vett technikai eszköz vagy adat elhelyezése, valamint eltávolítása érdekében.*

*A fedett nyomozó, illetve a fedőintézmény védelme érdekében, valamint a rendőrséggel titkosan együttműködő személy védelme, bevonása és ellenőrzése érdekében* folytatható titkos információgyűjtés csak az Rtv.-t illetően tekinthető újnak.

A titkos információgyűjtés során a bűnüldöző szervek a bűnüldözési felderítés eredményes végrehajtása érdekében együttműködő személyeket, fedett nyomozókat választanak ki és foglalkoztatnak, ami önmagában egyfajta titkos információgyűjtést igényel. Az együttműködők kiválasztása, tanulmányozása, ellenőrzése és védelme érdekében – az egyes, konkrét bűncselekmények későbbi felderítését elősegítően – a rendészeti feladatokat ellátó szervek bűncselekmény gyanúja nélkül, biztonsági, ellenőrzési feladatokat hajtanak végre a titkos információgyűjtés rendszerének az igénybevételével.

*A személyi védelem ellátása, illetve a Védelmi Program előkészítése és végrehajtása érdekében* akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a fenyegetett helyzetben lévő személy veszélyeztetettségére vonatkozó, illetve az ellene irányuló személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó bűncselekmény megelőzését szolgáló, a végrehajtás szempontjából lényeges információ várható.

*A személybiztosítási és létesítményvédelmi feladatok ellátása érdekében* akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha megalapozottan feltehető, hogy attól a védett személy, a kijelölt létesítmény veszélyeztetettségére vonatkozó, valamint az ezek ellen irányuló erőszakos bűncselekmény megelőzését szolgáló információ várható.

*Az Európai Unió tagállamával vagy harmadik országgal a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvény vagy nemzetközi szerződés alapján folytatott együttműködés érdekében* az Európai Unió tagállama vagy harmadik ország megkeresése alapján akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha a megkeresésben megjelölt bírói engedélyhez kötött vagy bírói engedélyhez nem kötött eszköz alkalmazását törvény lehetővé teszi.

Elsősorban a rendvédelmi szervek központi, illetve területi szintű szerveinél a nemzetközi kötelezettségvállalások, európai uniós jogi aktusok, illetve hazai bűnüldözési célok érvényesítése érdekében igényként jelentkezik a hazai és nemzetközi bünszervezetek beazonosítása, bűnözői tevékenységük felderítése, bomlasztása, amely személy- és csoportorientált jellegű felderítő és értékelő-elemző tevékenységet igényel elsősorban. Ezek a bűnüldözési feladatok nem kötődhetnek



konkrét, folyamatban lévő bűncselekményekhez. Ilyen tevékenység lehet például a korábbi bűncselekményekkel, nemzetközi trendekkel, nemzetközi bűnözői csoportosulások vizsgálatával kapcsolatban beszerzett adatok értékelése-elemzése, stratégiai és operatív műveletek megtervezése.

### Irodalomjegyzék

- BLASKÓ Béla (2018): A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság. In POLT Péter szerk.: *Kommentár a büntetőeljárás törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BLASKÓ Béla (2018): Alapvető rendelkezések. In POLT Péter szerk.: *Kommentár a büntetőeljárás törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BÓCZ Endre (1991): Milyen legyen a büntetőeljárás? *Rendészeti Szemle*, 29. évf. 7. sz. 3–13.
- CONCHA Győző (1905): *Politika*. Budapest, Grill.
- Deployment of Special Investigative Means* (2013). Belgrade, Council of Europe Office in Belgrade.
- FEKETE Gyula (1877): A titkos rendészet jelentősége és szervezetéről. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 43. sz. 333–335.
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus.
- KORINEK László (2014): Rendszerváltozás a belügyben. In GAÁL Gyula – HAUZINGER Zoltán szerk.: *Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság.
- MÉSZÁROS Bence (2018): A bűnügyi hírszerzés új rendszere hazánkban. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 20. köt. 173–181.
- NYESTE Péter (2016): Speciális nyomozási tevékenységek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 64. évf. 3. sz. 16–43.
- NYESTE Péter (2018): A titkos információgyűjtés fejlődése és egyes emberi jogi aspektusai. *Acta Humana*, 6. évf. 1. sz. 55–81.
- SZENDREI Ferenc (2019): A rendészeti célú titkos információgyűjtés. In NYESTE Péter – SZENDREI Ferenc szerk.: *A bűnügyi hírszerzés kézikönyve*. Budapest, Dialóg Campus. 57–84.