

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**RENDESZETTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA**

Csizner Zoltán

**A hatékonyság és törvényesség vizsgálata**  
**a titkos felderítésben**

című doktori (PhD) értekezésének szerzői ismertetője

TÉZISFÜZET

*Témavezetők:*

*Prof. dr. Finszter Géza*

*Dr. Szendrei Ferenc r. ezredes*

**Budapest, 2024.**

## 1. A tudományos probléma

Az emberek magánéletébe beavatkozó titkos felderítés megítélése kettős. A társadalom részéről jogos elvárás a rendet sértő jogsértésekkel szembeni hatékony bűnüldözés, és az így megteremthető, biztonságban élhető világ. Ennek nélkülözhetetlen eleme a stabil közrend és közbiztonság. A bűnözés volumene vagy a terrorizmus térnyerése miatt a mai világban ez a hatékony fellépés már elképzelhetetlen olyan eszközök és módszerek alkalmazása nélkül, melyek – törvényi felhatalmazás és szigorú szabályozás mellett – alapvető jogokat is sérthetnek.

Ugyanakkor a jogállamiság, a jogbiztonság és az alapvető jogok védelme érdekében a társadalom részéről egyre nagyobb igény jelentkezik mind a titkos eszközök és módszerek átlátható, egyértelmű és nyilvános szabályozására, mind pedig a titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök alkalmazásának hatékony ellenőrzésére.

A két igény között kell megtalálni azt a vékony mezsgyét, mely mindkét elvárásnak megfelelő szabályozást és végrehajtási feltételrendszert biztosít.

A titkos felderítéshez mindenkinek más a viszonya. A felderítők az eredményesség érdekében szeretnék minél jobban eltitkolni, a felderítéssel érintettek minél többet megtudni róla, a jogvédők minél jobban átláthatóvá tenni, míg az érdektelenek legalább azt megtudni, hogy mennyi realitása lehet a filmekben bemutatott titokzatos és izgalmas világnak. Egy-egy valós történeten alapuló film, mint például a „*Fedőneve: Donnie Brasco*” is, csak a felszínét mutatta be ennek a világnak, de a valóság ennél sokkal összetettebb.<sup>1</sup>

2018. július 1-jén hatályba lépett hazánkban a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (új Be.), mely alapjaiban változtatta meg a titkos felderítés rendszerét. Az új jogszabály közvetlenül a büntetőeljárás során végzett leplezett tevékenységet szabályozza, de a változás kihatással bír azokra az ágazati – így különösen a rendőrség vagy a nembiztonsági szolgálatok működését szabályozó – törvényekre is, melyek a büntetőeljáráson kívül végrehajtott konspirált tevékenységre vonatkoznak.

Az új törvény fiatal korából adódóan irányt mutató bírói ítélkezési gyakorlat még nem alakult ki, mint ahogyan a szabályozás alkalmazhatósága, hatékonysága sem kerülhetett még kutatásra.

---

<sup>1</sup> Joseph Dominick Pistone volt FBI ügynök, aki 1976-1981. között az amerikai olasz maffiába épült be, és aki saját történetét 1988-ban „*Donnie Brasco: Titkos életem a maffiában*” című könyvében írta meg, amiből 1997-ben film készült „*Fedőneve: Donnie Brasco*” címmel.

A bűncselekmények nyomozása sok esetben nem nélkülözheti azokat a leplezett eljárásokat, melyek eredményeként a hatóság az érintett személy tudatos elhárító, torzító tevékenysége nélkül szerezhet be bizonyítékot, vagy ismerhet meg releváns adatot, információt. Ez a felderítő tevékenység régóta része a bűnüldözésnek, de csak a rendszerváltással került a törvényhozás hatálya alá. Ezt követően vált nyilvánossá – és ezáltal kutathatóvá, vitathatóvá – a szabályozása. Az azóta eltelt több mint 30 év alatt sok tanulmány született arról, hogy az éppen aktuális szabályozásnak mik a hiányosságai, mit kellene változtatni vagy éppen melyik pontja sért alapjogot, de a 2018-ban életbelépett új szabályozási rendszerre csak kevés érvényesíthető a korábbi munkák konkrét javaslataiból. Az új törvény új kutatásokat és vizsgálatokat igényel, természetesen a korábbiakban lefektetett alapelvek és alapvető értékek figyelembevételével.

A tényleges kutatást megelőzően meg kellett határoznom azokat a fogalmakat, melyek segítenek az értékezem egységes értelmezésben.

Elsőként a vizsgálat alapjául szolgáló konspirált tevékenységre kellett egy átfogó, általánosan használható, de a jogszabályok terminológiájától jól elkülöníthető kifejezést találnom. A választásom a **titkos felderítésre** esett, mely a kutatásom során történő alkalmazásakor magába foglalja a leplezett eszközök büntetőeljárás keretében történő alkalmazását és az ágazati jogszabályokban meghatározott titkos információgyűjtést.

A titkos felderítésen belül meg kellett határozni továbbá egy olyan szűkebb – a bűncselekmények megelőzésétől a bizonyítás támogatásán keresztül az gyanúsított elfogásáig terjedő – tevékenység fogalmát is, mely a **bűnügyi hírszerzés** lett.

A titkos felderítés spektruma rendkívül széles. A sokrétű alkalmazási terület eltérő tapasztalatokat is eredményez, így szükséges volt egy olyan alkalmazási terület kiválasztása, melyen keresztül lehetőség nyílt az általános jellemzők mellett az eltérő alkalmazási célok, a speciális eszközök és a nemzetközi tapasztalatok bemutatására is. A titkos felderítés vizsgálatát így annak egy kiemelt célterületére, a *szervezett bűnözés elleni fellépésre*, koncentrálni végeztem el. Az itt szerzett tapasztalatok általánosságban érvényesíthetők az egyéb területeken is, ugyanakkor olyan kivételek is megjelennek, melyek alaposabb tanulmányozást, kutatást igényelnek.

A **szervezett bűnözés**, mint kriminológiai fogalom, szoros összefüggésben áll a tételes jogban nevesített bűnszervezet vagy szervezett bűnözői csoport fogalmával. A szervezett bűnözés nemzetközi megközelítése sokszínű, de a legtöbb meghatározás átveszi és alkalmazza az

Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2001-ben kiadott Ajánlásában megfogalmazott 4 kötelező, és 2 opcionálisan választható ismérvet.<sup>2</sup> Ezzel kapcsolatban megállapítottam, hogy a hazai szakirodalom is következetesen hivatkozik ezekre, de forrásukat tévesen egy 2003-ban elkészült PS-S-CO tanulmányként hivatkozzák meg, holott az helyesen a fenti Ajánlás, és annak alapjául szolgáló, 1997-1999. közötti PC-CO kutatás volt. A bünszervezet 2019-ben módosult hazai megfogalmazásával<sup>3</sup> kapcsolatban kritikai megállapítást tettem, mivel álláspontom szerint a bevezetésre került két új követelmény közül a *hierarchikus felépítés* ellentmond több nemzetközi dokumentummal, míg a másik, a bizonyítandó *konspiratív működés* túlságosan általános, és maga a fogalom sem került meghatározásra.

A szervezett bűnözéssel szemben alkalmazott titkos felderítés nem kizárólag a büntetőeljárásban vagy a rendészeti szervek munkájában jelenik meg, az érinti a nemzetbiztonsági szervek által végzett tevékenységet is. Ebből adódóan nem hagyhattam figyelmen kívül a titkos felderítés nemzetbiztonsági szegmensét sem, de nem volt célom a nemzetbiztonsági hírszerzés és elhárítás teljes körű vizsgálata.

A munkámban nem a szervezett bűnözés elleni fellépés gyakorlati (methodikai) részét, és nem annak egyes megjelenési formáira adható specifikus válaszokat vizsgáltam, hanem a hatályos szabályozók – ezek között is elsősorban az új Be. – hatásait és alkalmazási tapasztalatait mutattam be.

A titkos felderítés **törvényességét** – annak elrendelési, alkalmazás alatti és befejezési vizsgálatakor – a hazai jogszabályoknak való megfelelés mellett a jog minőségének, azaz a nemzetközi szabályozások, ítéletek, döntések, értékelések és elvárások rendszerében is vizsgáltam. Ez a törvényesség egyben magába foglalja a szabályozás jogállamiságát is, mely a hatékonyság vizsgálatának egyik generális eleme.

A **titkos felderítés hatékonysága** azt mutatja meg, hogy a kitűzött céleredmény elérését a bemeneteli oldali ráfordítások elemei hogyan befolyásolják, mitől hasznosul jobban egy-egy elem.

Ha a bemeneti oldalon a ráfordítást komplexen értelmezzük a hatékonyság vizsgálatához, úgy – különösen a hasznosult befektetések egészen belüli arányát is vizsgálva – az is megállapítható,

---

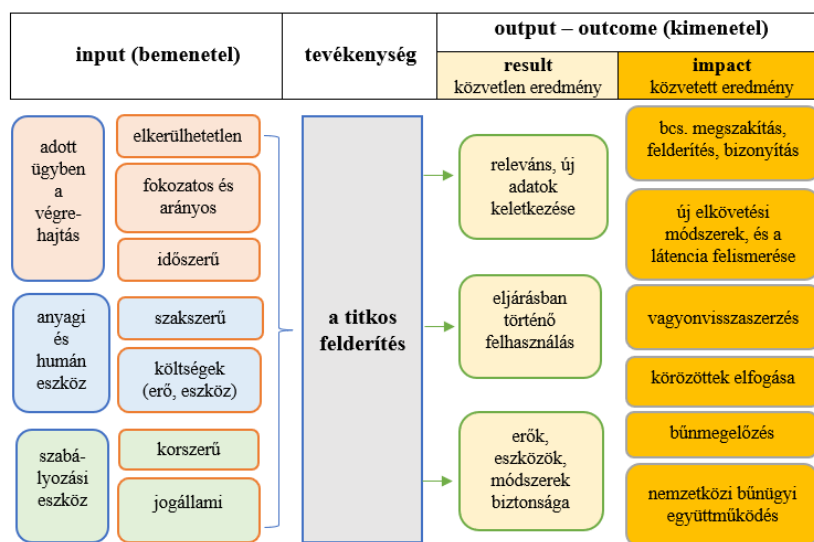
<sup>2</sup> Recommendation Rec(2001)11 of the Committee of Ministers to member states concerning guiding principles on the fight against organised crime

<sup>3</sup> a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. tv. 459. § (1) bek. 1. pontja, beiktatta a 2019. évi LXVI. törvény 107. §-a

hogyan a jobban hasznosuló ráfordítások nagyobb hatékonyságot eredményeznek. Így a titkos felderítés hatékonysága törvényszerűen javul, ha a bemeneti oldal elemei közül:

- a jogállami elvárásoknak megfelelő, egyértelműbb, korszerűbb és nyilvános a szabályozás;
- szükséges létszámban rendelkezésre áll a képzett végrehajtó állomány;
- adott a minőségi feltételrendszer;
- és az alkalmazásra valóban elkerülhetetlenül, a szükséges ideig, a fokozatosság és arányosság figyelembe vételével kerül sor.

Ezek ismeretében felállítottam a szervezett bűnözés elleni titkos felderítés hatékonyságát bemutató elméleti modellt:



1. ábra: szervezett bűnözés elleni titkos felderítés hatékonyságát bemutató elméleti modell (saját szerkesztés)

A fentiek alapján a titkos felderítés hatékonyságával összefüggésben azt volt szükséges vizsgálnom, hogy az új Be. milyen hatással van a bementi oldal fent felsorolt elemeire.

A vizsgálathoz lényeges volt a **titkos felderítés lehetséges céljának** a meghatározása is, melyet az értekezésemben három csoportba – bűnüldözési, rendészeti és nemzetbiztonsági – soroltam. Dolgozatomban mindhárom lehetséges célt részletesen ismertettem. A célok meghatározása után a titkos felderítésre jogosult szervezetet azonosítottam és csoportosítottam a felderítésüket meghatározó törvények szerint.

A **bűnüldözési célú titkos felderítést** végző szervezetek, amelyek az új Be.-ben foglaltak szerint végzik azt:

- általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv (az Országos Rendőr-főkapitányság irányítása alatt lévő rendőrség, ORFK);
- a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv (Nemzeti Védelmi Szolgálat, NVSZ);
- a terrorizmust elhárító szerv (Terrorelhárítási Központ, TEK);
- a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV);
- az ügyészség.

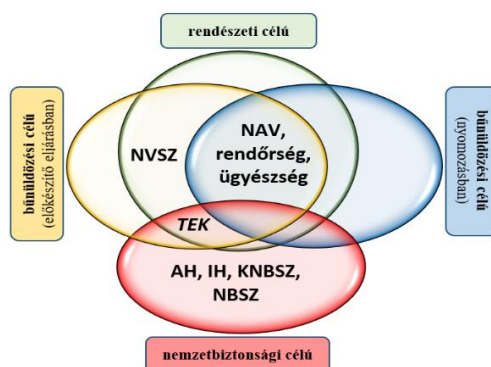
**A rendészeti célú** titkos felderítést végző szervezetek, melyek az ágazati törvények szabályai szerint végzik azt:

- általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, az Rtv.-ben foglaltak szerint;
- a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv, az Rtv.-ben foglaltak szerint;
- a terrorizmust elhárító szerv, az Rtv.-ben foglaltak szerint;
- a NAV, a NAV tv.-ben foglaltak szerint;
- az ügyészség, az Ütv. szerint.

**A nemzetbiztonsági célú titkos felderítést** végző szervezetek:

- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok közül az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH), az Információs Hivatal (IH) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ), az Nbtv. szerint;
- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ), az Nbtv. szerint;
- egyes esetekben a terrorizmust elhárító szerv az Rtv. felhatalmazása alapján, de az Nbtv. rendelkezései

szerint.<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Az Rtv. 63. § (7) bekezdése.

## 2. Hipotézisek

A kutatás kezdetén olyan hipotéziseket állítottam fel, melyek joggal merülhetnek fel a titkos felderítéssel foglalkozó jogalkotókban és jogalkalmazókban. Az egyes hipotézisek logikailag egymásra épülnek, egymással szoros kapcsolatban állnak, de mégis vizsgálhatók önmagukban is.

### 2.1 I. hipotézis

**A titkos felderítés törvényi szabályozásában a felderítő szervek szabad belátására épített felhatalmazó rendelkezések és a hatósági beavatkozásokat korlátozó garanciák aránya hatással van a titkos felderítés hatékonyságára, és a korlátozó jelleg fokozása a hatékonyság csökkenését eredményezni.**

A rendészettudomány egyik legősibb anomáliája a törvényesség és a hatékonyság között húzódik, mely fokozottan érvényes a titkos felderítésre. Mint ahogy arra a bevezető részben is utaltam, egyes súlyos, a társadalmat kiemelten veszélyeztető bűncselekmények felderítése, bizonyítása és megelőzése nem nélkülözheti azokat az eszközöket, melyek titkosságuk révén tudnak igazán hatékonyak lenni. Ez a titkosság azonban azt is jelenti egyben, hogy alkalmazásuk több alapvető jogot sért vagy sérthet. A beavatkozás lehetséges mértékét – az elhárított vagy felderített jogsértéshez igazítva – csak előzetesen, és törvényben egyértelműen lefektetett szabályokkal lehet szabályozni. A szabályozás a felderítő szerv részére felhatalmazást ad azt alapvető jogokat sértő eljárási cselekményekre, és valamilyen mértékben ki is jelöli annak határait, korlátait. Minél inkább erőteljesebb ez a fajta korlátozás, annál kevésbé nyílik lehetőség a saját belátáson alapuló döntésre, így egyre nagyobb a törvényesség garanciája.

Ha elfogadjuk a törvényesség és a hatékonyság fel nem oldható ellentmondását, akkor logikusnak tűnik az az állítás is, hogy a törvényesség fokozása a hatékonyság visszaesését eredményezi, illetve a hatékonyság növelése törvényszerűen magában hordozza a törvényesség szintjének csökkenését.

## 2.2 II. hipotézis

**A bűnözés legsúlyosabb, gyakran erőszakkal fenyegető és mélyen konspirált formái – így különösen a bűnszervezetek – elleni eredményes fellépés a leghatékonyabb erők, eszközök és módszerek alkalmazásának a lehetőségét igényli. Ebből adódóan speciális – az alapvető jogok érvényesülését is erőteljesebben korlátozó – eljárási szabályok is megengedettek, melyhez azonban nélkülözhetetlen a teljesebb körű igazságszolgáltatási kontroll megléte.**

A súlyos, jellemzően erőszakos bűncselekmények felderítéséhez fűződő társadalmi érdek fokozott elvárásokat támaszt az arra hivatott szervezetekkel szemben. Az elvárások súlya mellett ugyanakkor azzal is szembesülni kell, hogy az ilyen jellegű bűncselekményeket elkövető személyek és bűnözői csoportok tudatosabban készülnek a bűncselekményeikre. Előre eltervezik azt, összeszokott és megbízható társakkal dolgoznak, igyekeznek nyom nélkül végrehajtani, a megszerezett javakat legalizálják, és egy esetleges lebukás esetére is kidolgozott forgatókönyvvel rendelkeznek. A tervezés és végrehajtás konspiráltan, a külvilág számára szinte észrevétlenül zajlik, így a bűnüldöző szervek is kénytelenek nagyobb mértékben igénybe venni a rendelkezésére álló különleges eszköztárat.

A fentiek alapján állíthatjuk, hogy a súlyos vagy szervezett bűnözés elleni fellépéshez nélkülözhetetlenek a szélesebb körű, speciális felhatalmazásokat adó jogosítványok, melyekhez azonban pontosabb és szigorúbb korlátozások, jogi garanciák is szükségesek.

A megállapításból levonható másik feltételezés szerint a szélesebb körű felhatalmazás eredményesebb felderítést eredményez a szervezett bűnelkövetés felderítése, megelőzése területén.

## 2.3 III. hipotézis

**A nemzetközi tapasztalatok megismerésével a bevezetésre került új (büntetőeljárás és/vagy ágazati) törvények egyes rendelkezéseire megfogalmazhatók olyan módosítási javaslatok, melyekkel a titkos felderítés hatékonysága javítható.**

A titkos felderítés szabályozása államonként eltérő, mint ahogyan általában a bűnözés fejlődése is. Az egyes országok erre vonatkozó törvényeiben megtalálhatók a közös vonások, mint például az alapvető jogok korlátozására vonatkozó alapelvek érvényesülése, a jogi garanciák vagy a felhatalmazás és korlátozás rendszere, de sok esetben a részletben elrejtve eltérő és egyedi megoldások is megjelennek.



A feltételezésem szerint a nemzetközi szabályozás és gyakorlat tartogat olyan tapasztalatokat, melyeknek a hazai szabályozásban való megjelenítése előre mozdítaná a titkos felderítést, ami ezáltal a törvényesség megtartása mellett tudna hatékonyabb lenni.

#### **2.4 IV. Hipotézis**

**A titkos felderítés törvényes és hatékony végrehajtása nem nélkülözheti a kellően felkészített, megfelelő ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkező szakembereket. Ennek a személyi állománynak a képzési igénye túlmutat az iskolarendszerű képzésen, és ez egy speciális, a gyakorlatot és az elméletet komplex módon közvetítő, oktatási metódust igényel.**

A titkos felderítés egy olyan elméleti ismeretekre és gyakorlati tapasztatokra épülő konspirált tevékenység, melynek végrehajtása során egy esetleges hiba súlyos következményekkel járhat. A célszemély elöl titkolt eljárás dekonspirálódása a kitűzött konkrét felderítési cél ellehetetlenülése mellett közvetlen veszélyt jelenthet az abban közreműködő felderítőkre és együttműködőre vagy az alkalmazott eszközök későbbi alkalmazhatóságára. Ezen túl egy-egy ilyen rendkívüli esemény következményeinek helyreállítása, a keletkezett kár elhárítása jelentős anyagi ráfordításokkal is jár.

Hasonló károkat okozhat a jogsértő módon végzett titkos felderítés, melynek adatait kizárják a bizonyítékok köréből. Az ilyen jogsértő felderítés eredhet például a tiltott provokációból, az egyes eszközök szakszerűtlen alkalmazásából, illetve az engedély hiányában vagy annak kereteit túllépve végzett tevékenységből. Utóbbi egyik jellemző területe az együttműködővel való kapcsolattartás, mely során az adott utasítások (feladatok) és a felajánlott ellenszolgáltatások (előnyök) törvényi háttere hiányzik.

A nem kívánt dekonspirálódás és a jogsértő alkalmazás elkerülésének egyik alapfeltétele, hogy az érintett állomány pontosan ismerje a tevékenységére vonatkozó előírásokat, ezek alkalmazási kényszerét az adott szituációkban felismerje, valamint, hogy lehetőségeit és korlátait készségi szinten alkalmazza olyan szélsőséges helyzetekben is, mint például egy bűnszervezetbe való beépülés vagy egy álvásárlás.

Feltételezésem szerint ez a törvényes és hatékony titkos felderítéshez nélkülözhetetlen készségi szintű ismeret csak egy célirányos, modulárisan egymásra épülő szakmai képzéssel szerezhető meg.

### **3. A kutatási módszerek és azok megállapításai**

A kutatásomban elsősorban a szakterületre vonatkozó hazai és külföldi jogi szabályozást, az azok alapján lefolytatott eljárások törvényességét vizsgáló nemzetközi bírósági gyakorlatot, valamint a témakörben megjelent tudományos publikációkat tártam fel, melyet a gyakorlati oldal megismerése érdekében kérdőíves kutatásokkal és interjúkkal egészítettem ki.

#### **3.1 Történeti visszatekintés**

A hatályos jogszabályok vizsgálata mellett nyomon követtem az azok által szabályozott jog- és szakterület fejlődését, így a büntetőeljárás, illetve a bűnügyi hírszerzés kialakulását és változásait az 1880-as évektől kezdődően. Ehhez felhasználtam a korabeli tudósításokat és hivatalos közleményeket, a jogszabályok eredeti szövegét, illetve kutatásokat végeztem az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában is. Ezek során a kutatásom a normaszövegek alakulása mellett a titkos felderítésre hivatott szervezetek változásaira is kiterjedt, mely alapján a szabályozás és a végrehajtás összefüggéseit és keretrendszerét is bemutattam. A feltárt adatok alapján táblázatban összesítettem a bűnügyi munka vezetőit, mely az értekezésem egyik mellékletét képezi.

Megállapításom szerint a bűnügyi hírszerzés az 1989-es rendszerváltást megelőző korszakokban jellemzően az éppen uralmon lévő politikai hatalom érdekeit szolgáló elnyomás konspirációját és hatékonyságát szolgálta, miközben nélkülözte az alapvető jogok érvényesülésének biztosítását. A titkosított végrehajtási utasítások túlmisztifikálása megakadályozta azok átláthatóságát és számon kérhetőségét. Az állambiztonsági feladatok prioritást élveztek a bűnüldözéssel szemben, és a tevékenység szabályozása is magán viselte a titkosszolgálati jelleget. A minősítéssel védett szabályozókat még a végrehajtó állományon belül is csak kevesen ismerték, a kívülállók számára pedig egyszerűen hozzáférhetetlenek voltak.

A titkosított szabályozás, az alkalmazás önkényes és mindenféle külső kontrollt nélkülöző gyakorlata fogalmilag zárta ki az alapvető jogok érvényesülésnek garanciáit.

1990. január 5-én a Szabad Demokraták Szövetségének és a Fiatal Demokraták Szövetségének képviselői nyilvánosságra hozták azokat az információkat, amelyek felhívták a figyelmet a titkos információgyűjtés törvényi szabályozatlanságára és a visszaélések lehetőségére. A Duna-gate néven elhíresült ügy elvitathatatlan érdemeként elindult folyamat célja volt – a titkos felderítések szakmai érdekeinek megóvása mellett – egy átlátható, törvényi alapon nyugvó, és

a civil társadalom által is megismerhető alkotmányos szabályozással felváltani az addigi zárt, minősített belső szabályozást.

A rendszerváltozást követő első évtizedben a titkos felderítést a nemzetbiztonsági és rendészeti szakterületek ágazati törvényei szabályozták, melyek meghatározott feltételek mellett lehetővé tették a beszerzett adatok büntetőeljárásban történő felhasználását is.

Az önálló, bűnüldözési célú titkos felderítés törvényi szabályozása először 2003-ban jelent meg a büntetőeljárásról szóló akkori törvényben. Ezt az új Be. 2018-ban már egy kiforrott, érettebb szabályozásként váltotta fel, ami bevezette a leplezett eszközök fogalomrendszerét és megteremtette a titkos felderítés összhangban lévő szabályozásának alapjait.

### **3.2 Nemzetközi kitekintés**

A külföldi kitekintéseim során kiemelt figyelmet fordítottam a hazánkkal hasonló jogállami fejlődésen átment államok szabályozásának bemutatására, így részletesen vizsgáltam a V4 tagállamainak titkos felderítést szabályozó törvényeit.

A megismert törvények és gyakorlatok szerint hazánkhoz hasonlóan a többi V4-es ország is jellemzően kettős alkalmazási szabályozást használ; azaz a büntetőeljárás keretében, és azon kívül is egyaránt van lehetőség a titkos felderítésre. A magánélet és a levéltitok sérthetlenségét leginkább érintő módszerek alkalmazása jellemzően bírói engedélyhez kötött, de Lengyelországban a terrorizmus elleni fellépés keretében lehetőség van a legfőbb ügyész engedélyével is ezek alkalmazására.

A titkos felderítésekkel kapcsolatos jogorvoslat Szlovákiában és Csehországban hatékonyabb, mivel itt a törvény mind a Be. keretén belüli, mind az azon kívüli felderítés kapcsán tartalmazza a tájékoztatási kötelezettséget. A lengyel szabályozás a Be. alapján alkalmazott módszerek esetén tér erre csak ki.

Szlovákiában és Csehországban emellett életre hívtak egy olyan független testületet, mely a titkos felderítések alkalmazásának jogszerűségét ellenőrzi, illetve az ezekkel kapcsolatos panaszok kivizsgálására hivatott, míg Lengyelországban ilyen független testület nem létezik.

A jogi szabályozásnál érdemes továbbá kiemelni, hogy a vizsgált országokban – a magyar gyakorlattal ellentétben – a távközlési adatokhoz való hozzáférést, illetve azok felhasználhatóságát szigorúbban szabályozzák és magasabb szintű engedélyekhez kötik.

A hazaival összehasonlítva több olyan módszer és szabályozás is megismerhető a többi V4-es országban, mely nálunk nem ismert. Ezek közül a cseh és szlovák gyakorlatban megjelenő *küldemények tartalmának kicserélése* mindenképp említésre méltó. Az online vásárlások mind gyakoribbá válása miatt ez a módszer elsősorban a kábítószer-kereskedelem területén javíthatná a felderítést, de más illegális árukkal – mint például a hamis okmányokkal, lőfegyverekkel – való visszaélések esetében is új lehetőségeket biztosítana.

Érdeemesnek tartottam továbbá megvizsgálni annak a szlovák felhatalmazásnak a hazai jogrendbe ültetési lehetőségét is, mely az *ügynök (fedett nyomozó) magánlakásba történő belépését* teszi lehetővé a legendája során kapott felhatalmazással. Ugyancsak figyelemre méltó a fedett nyomozó vonatkozásában egy másik, a cseh szabályozásban szereplő felhatalmazás vizsgálata is, mely szerint a fedett nyomozó a feladatellátása során mentesül minden olyan egyéb – a speciális feladatával össze nem függő – kötelezettség alól, mely a rendőrség egyéb tagjaira vonatkozik.

A V4 országainak tételes szabályozásán túl áttekintettem az Európai Unió (EU) tagállamainak az egyes eszközökre vonatkozó szabályozását, és azok alkalmazásának gyakorlatát.

A kutatásom szerint EU szinten a leggyakrabban alkalmazott és leghatékonyabbnak tartott eszköz a kommunikáció lehallgatása, mely ebben az értelmezésben magába foglalja mind a távközlési rendszerek, mind az internetes hálózatokon vagy a helyiségekben folytatott kommunikáció ellenőrzését. Szinte ezzel egy helyen áll a megfigyelés, azonban ennek alkalmazási gyakorisága kevéssel elmarad.

A titkos felderítés nemzetközi vizsgálata során fontos kérdés volt az egyes eszközök elnevezéseinek jelentése, tartalma. A megfigyelés önmagában egy általános gyűjtőfogalom is lehet, de szűkebben értelmezett terminológia is, mely gyakran változik a technikai fejlődéssel elérhető új módszerekből adódóan, mint például a nyomkövetővel elérhető földrajzi helymeghatározás.

### 3.3 Ítélezési gyakorlat

A szabályozás vizsgálata mellett nagy hangsúlyt fektettem az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB)<sup>5</sup> titkos felderítést érintő ítélezési gyakorlatának megismerésére, mellyel az Emberi Jogok Európai Egyezményének (Egyezmény)<sup>6</sup> érvényesülését biztosítja.

Az Egyezmény által garantált alapvető jogok közül a titkos felderítés során leggyakrabban a 6. cikkely által biztosított *tisztességes eljáráshoz való jog*, a 8. cikkely által biztosított *magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog*, illetve 13. cikkely által biztosított *hatékony jogorvoslati lehetőség joga* sérül. A technikai fejlődés eredményeként egyre gyakrabban merül fel a 10. cikkely biztosította *véleménynyilvánítás és információáramlás* (beleértve a megismerést és továbbítást) *jog* csorbulása is. Bizonyos feltételek mellett ezen jogok is sérülhetnek a titkos felderítés során, különösen az internet felhasználásával megvalósuló bűncselekmények esetén.

Az EJEB ítélezési gyakorlata útmutatást nyújt az Egyezmény által garantált alapvető jogok érvényesülésének biztosításához, a konkrét jogesetek pedig az elméleti szabályok gyakorlatban történő megjelenését elemzik, értékelik. Külön kiemelendők az EJEB hazánkat érintő ítéletei, melyeket a magyar szabályozásra vonatkozó panaszok alapján hoztak meg.

Az EJEB ítélezési gyakorlatát összesítve az alábbi feltételeknek kell megfelelnie a titkos felderítésnek egy adott államban:

1. A titkos felderítésnek a vonatkozó nemzeti törvény ezt szabályozó előírásaival összhangban kell történnie.
2. E nemzeti törvénynek meg kell felelnie a jogállami követelményeknek, azaz az érintett számára megismerhetőnek és megfelelőképpen világosnak kell lennie ahhoz, hogy előre láthassa milyen következményekkel jár, ha jogsértést követ el, és ezen törvényt vele szemben alkalmazzák.
3. A törvényből – a hatalom önkényes gyakorlásának megakadályozása érdekében – mindenki számára egyértelműen és világosan ki kell tűnnie annak, hogy milyen körülmények között és milyen feltételek megléte esetén végezhetik a közhatalom szervei a titkos felderítéseket.
4. A szabályozó nemzeti törvénynek részletesen kell szabályoznia:

---

<sup>5</sup> European Court of Human Rights (ECHR)

<sup>6</sup> [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_hun](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hun)

- azon személyek körét, akikkel szemben bírói úton elrendelhető a titkos felderítés;
- bűnüldözési cél esetén azokat a bűncselekményeket, míg rendészeti és nemzetbiztonsági cél esetén azokat a körülményeket és feltételeket, melyekkel kapcsolatban a titkos felderítés elrendelhető;
- a különleges eszközök alkalmazásának lehetséges időtartamát.

A törvénynek ezen túl rögzíteni kell a különleges eszközök útján beszerzett adatok dokumentálásának eljárási szabályait, meg kell határozni annak biztosítékait, hogy az adatokat érintetlenül, a maguk egészében továbbítsák a bíróhoz és a védelemhez, módot adva az ellenőrzésre. Végül pontosan meg kell határozni azokat a körülményeket, melyek esetén a rögzített adatokat törölni kell vagy az adathordozót meg kell semmisíteni, kiváltképpen, ha a célszemély ellen nem indul eljárás vagy azt megszüntetik.

Az általános feltételek mellett az olyan speciális viszonyokra is külön hangsúlyt helyeznek, mint például a terhelt és a védője közötti kommunikáció ellenőrzése. Az EJEK több ítéletében kifejtette azon álláspontját, mely szerint míg a magánszemélyek egymás közötti közleményeit általános védelemben kell részesíteni, addig a védő és védence (ügyfele) közötti levelezés vagy beszélgetés kiemelt védelmet élvez. Ennek megfelelően ezek megfigyelése és ellenőrzése is csak kivételes esetben lehet törvényes.

A vizsgálatok tartalmi kérdései mellett fontos azt is megemlíteni, hogy a jogállamiságnak való megfelelést három stádiumban, az elrendeléskor, az alkalmazáskor és a befejezéskor is vizsgálni kell. Nem elég tehát csupán az elrendeléskor megfelelni a törvény előírásainak, hanem annak érvényesülnie kell a folyamat teljes egészében.

Az EJEK ítéleteiből megállapítható, hogy a bírói felhatalmazás egy fontos garanciális elem lehet a titkos felderítések kapcsán, de önmagában nem garantálja, hogy az adott szabályozás minden tekintetben összhangban áll az Egyezmény 8. cikkével. Ez sokkal inkább biztosított az azzal kapcsolatos fékek és ellensúlyok meglétével, illetve a valós vagy vélelmezett visszaélések vizsgálatának lehetőségével. Ezen elvárások teljesülése esetén a titkos felderítés valóban a társadalom érdekét tudja szolgálni, kizárva a túlterjeszkedés vagy az esetleges visszaélés lehetőségét.

### **3.4 Újszerű eszközök és módszerek**

Külön figyelmet fordítottam az utóbbi időkben nyilvánosságra került, az alapvető jogokat érintő, és nemzetközi vizsgálatokat is generáló új eszközökre és módszerekre. Ezek között részletesebben foglalkoztam az Edward Snowden által kiszivárogtatott tömeges adatgyűjtéssel, illetve a kémsoftverek alkalmazásával.

A tömeges adatgyűjtésekkel kapcsolatos vizsgálatok nem vitatják a meghatározott célokhoz kötött – feltételezett terroristák és más szervezett bűnözői csoportok felderítése – hatékony és célirányos megfigyelések szükségességét. Az ilyen célzott megfigyelés a bűnüldözés és a bűnmegelőzés hatékony eszköze lehet. Ennek ellenére pont az USA-ban végzett független vizsgálatok jutottak arra a megállapításra, hogy a tömeges megfigyelések nem járultak hozzá a terrortámadások megelőzéséhez, így a célszerűségük és elkerülhetetlenségük megkérdőjelezhető.

A Pegasus kémsoftverrel kapcsolatban megállapítható, hogy – a titkos kutatást és küldemény titkos megismerését kivéve – gyakorlatilag az összes bírói engedélyhez kötött eszköz egyidejű, koncentrált alkalmazására képes, így egyszerre tud végrehajtani lehallgatást, hely- és informatikai rendszer titkos megfigyelését, mindezt az eszközön tárolt, vagy annak segítségével elérhető múltbeli adatokra is kiterjesztve. A kémsoftvereket az egyedi képességeik és koncentrált beavatkozási képességük az eddig szabályozott leplezett eszközöktől jól megkülönböztetik, és mint ilyenek, önálló szabályozást igényelnek. Erre határoz meg generális jogalkotási feladatokat az EU Parlament Ajánlása<sup>7</sup> is, így megállapításom szerint az erre vonatkozó hazai intézkedésekkel mindenképp érdemes megvárni az uniós direktívákat.

### **3.5 A hazai szabályozás**

A hazai titkos felderítést szabályozó törvények és a végrehajtási utasítások rendelkezéseinek részletes elemzésével igyekeztem feltárni ezek ellentmondásait és hiányosságait, valamint javaslatokkal éltem feloldásukra és pótlásukra.

A titkos felderítés során alkalmazható eszközöket elsődlegesen az engedélyezési szint, másodlagosan pedig a titkos felderítés céljából eredő sajátosságok szerint csoportosítva értékeltem.

---

<sup>7</sup> Európai Parlament P9 TA(2023) 0244. ajánlás 28. pontja

A szervezett bűnözéssel szemben alkalmazható speciális eszközök közül külön vizsgáltam a fedett műveleteket és az ellenőrzött szállítást. Az eszközök szabályozásának nemzetközi és hazai áttekintése mellett foglalkoztam azok alkalmazásainak kritikus pontjaival, mint például a fedett nyomozók immunitása és kihallgatása, a provokáció tilalma, vagy az illegális áruk online térben történő kereskedelmének kihívásai.

### **3.6 Kérdőíves kutatás és az interjúk**

Az elméleti kutatások mellett empirikus módszereket is alkalmaztam. A titkos felderítés gyakorlati végrehajtásában érintett személyek körében kérdőíves adatgyűjtést végeztem, mely kiterjedt a válaszadóra vonatkozó általános adatokra, a titkos felderítéssel kapcsolatos képzések helyzetére, a titkos felderítés alkalmazásának gyakoriságára és a titkos felderítés alkalmazási tapasztalataira. A kérdőívben több helyen volt lehetőség szöveges válaszban részletesebben kifejezni a véleményt, illetve javaslatokat tenni. A titkos felderítés hatékonyabbá tétele, valamint a jogi szabályozás vélt hiányosságainak megszüntetése érdekében többen javasolták:

- a leplezett eszközök halaszthatatlan elrendelésének lehetőségét javasolják az alkalmazásra feljogosított szerv vezetőjének (pl. rendőrfőkapitány) hatáskörbe utalását, az ágazati törvényben szereplő jogosítványokhoz és kötelezettségekhez hasonlóan;
- az adatkérések rendszerének újragondolását és az egyes adatkérések engedélyezési szintjének csökkentését;
- a titkos felderítést végző szervvel titkosan együttműködő humán erők védelme érdekében a nyomozati iratokba kerülő adatok szűkítését, illetve védelmük lehetőségének megteremtését;
- a nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI.8.) Korm. rend. 198. § (2) bekezdés szerinti előzetes állásfoglalás megszüntetését;
- az új Be. 251. § szerinti tájékoztatási kötelezettség megszüntetését.

Az interjúk, illetve a kutatás során feldolgozott forrásanyagok alapján – a humán források védelmén kívül, mely időközben a szükséges törvénymódosítással megvalósult – a felvetett javaslatok egyike sem indokolta konkrét módosítási javaslat megfogalmazását.

A kutatásomban eljutottam arra a pontra, amikor a nemzetközi tapasztalatok, a jogszabályok és ítélkezési gyakorlatok, valamint a hazai gyakorlati szakemberek véleményének megismerése alapján kirajzolódott egy kép arról, hogy melyek a titkos felderítés neuralgikus részei. Miután ezeket megfogalmaztam, olyan szakembereket kerestem fel, akik elméleti ismereteik és napi



munkájuk alapján reális véleményt tudtak alkotni erről a képről. Volt, aki munkaköréből eredően név nélkül vállalta ezt az interjút, és volt, aki nem ragaszkodott az anonimitáshoz.

A hat interjúalanyom – dr. Jancsó Gábor helyettes államtitkár, dr. Szoboszlai-Szász Richárd főosztályvezető ügyész, dr. Szendrei Ferenc tanszékvezető, illetve az anonim módon nyilatkozó három rendőri vezető – előzetesen megismerte a kutatásom során kialakult véleményemet és javaslataimat. A beszélgetések során addigi munkám véleményeztetése mellett természetesen a titkos felderítés új rendszeréről szerzett tapasztalatok, az alkalmazás során felmerült esetleges nehézségek és akadályok, a képzés helyzete vagy a tényleges jogalkotói szándék megismerése is célom volt. Az egyes kérdésekre adott válaszokat nem tételesen ismertettem, hanem összefoglalva mutattam be az azokból kiemelt lényeges információkat.

Az interjúalanyok többsége egyet értett abban, hogy az új Be. forradalmi és pozitív változásokat eredményezett a titkos felderítés szabályrendszerében. Mindannyian úgy ítélték meg, hogy az egyik legfontosabb eredménye a titkos felderítés letisztult, egyértelmű eljárási kerete, és eszközrendszerének büntetőeljárásba történő átemelése. Apróbb módosításokat mindenki elfogadhatónak tartott, de átfogó és mélyebb változtatást senki nem látott szükségesnek.

A kutatásom eredményeként megfogalmazott javaslatokat többségében elfogadhatónak tartották, de egy-két esetben attól eltérő véleményt is megfogalmaztak.

A szubjektív vélemények megalapozottságának vizsgálatához objektív adatokat is elemeztem. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv – mint a titkos információgyűjtésre is felhatalmazott, általános hatáskörrel rendelkező nyomozó hatóság – által 2019-2023. között alkalmazott speciális eszközök statisztikai adatait vizsgáltam részletesen. Ennek során többek között megállapítottam, hogy a büntetőeljárás során a lehetséges eszközök közül mindösszesen hármat alkalmaznak rendszeresen, és ezek között szinte minden második a magánszférába jelentősen beavatkozó lehallgatás.

Az eljárási keretek megoszlásának vizsgálata szerint a bírói engedélyhez kötött eszközök egyértelműen a büntetőeljáráshoz kapcsolódnak. Az összes alkalmazás 86%-a az új Be. keretén belül történik, és csak 14%-ra kerül sor titkos információgyűjtésben. Ezen adatok szerint teljesül a jogalkotó azon szándéka, hogy bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtés keretében a bírói engedélyhez kötött eszköz alkalmazásra valóban csak kivételes esetben kerüljön sor.

Az új Be. által biztosított leplezett eszközök alkalmazási gyakoriságának vizsgálata szerint az arra feljogosított szervek csak szűk körben élnek a lehetőségeikkel. Az adatok szerint mindössze három leplezett eszközt – a lehallgatást (48%), a rejtett figyelést (26%) és a leplezett adatgyűjtést (11%) – alkalmaznak rendszeresen, ami az összes alkalmazás 85%-át jelenti.

A lehetőségek ki nem használása mellett ez azért is elgondolkasztó, mert eszerint a lehallgatás, mint a magánszférába beavatkozó eszköz, úgy kerül rutinszerűen alkalmazásra, hogy előtte nem alkalmaznak enyhébb hatást kiváltó leplezett eszközt, ami kétségessé teszi a fokozatosság elvének érvényesülését.

A kutatásom során – különösen a kérdőíveket kitöltők, illetve az interjúalanyok nyilatkozatai alapján – igazolódott, hogy titkos felderítés folyamatos és gyakorlati központú képzése kiemelt fontosságú. Míg ez az elvárás az általam vizsgált két szervezet közül az NVSZ-n belül megvalósul, addig az ORFK vonatkozásában ezen a területen jelentős változásokra lenne szükség. A titkos felderítéssel kapcsolatos általános témakörű képzéseket – megfelelő szakirányítás és támogatás mellett – elsősorban a területi szerveknél kellene megoldani, miközben a speciális témakörökben a központi képzések lehetőségét és feltételrendszerét kellene biztosítani.

Ez annál is inkább fontos feladat, mivel az új Be. által megteremtett jogi környezet a bűnüldözési célú titkos felderítést már nem csak egy szűkebb szakmai területtől (a felderítőktől) várja el, hanem minden nyomozótól és vizsgálótól. A leplezett eszközök alkalmazásához szükséges tudás a büntetőeljárásban legalább annyira általánosan elvárt, mint a szemléhez, a kutatáshoz vagy a tanúkihallgatáshoz szükséges ismeretek.

Az új Be. egyfajta eltolódást eredményezett. Az ágazati törvények szerinti titkos információgyűjtés lehetőségei korlátozódtak, és az onnan kikerülő feladatok a büntetőeljárásba kerültek át, ezáltal ott sokkal nagyobb igény keletkezett a leplezett eszközök alkalmazására. A feladatrendszer változását – mint ahogyan ezt több interjúalany is jelezte – nem követte le a szervezeti struktúra átalakítása, és ebből adódóan egyes szakterületek „kiürültek”, míg más területeken hiányoznak a titkos felderítésben tapasztalt szakemberek. Érdemes lenne újragondolni a felderítő szakterületek valódi, az új jogszabályi környezethez igazodó feladatrendszerét és az ahhoz szükséges humán forrásokat, illetve a büntetőeljáráson belüli feladatok ellátásának követelményeit és azok feltételrendszerét.

Meggyőződésem szerint az új Be. által megteremtett jogszabályi környezethez jobban igazodó szervezeti struktúra kialakítása segítené egyben a képzéshez is szükséges feltételek megteremtését is.

#### **4. Az új tudományos eredmények**

A kutatásom elsődleges célja a titkos felderítés aktuális szabályozásának a gyakorlati alkalmazhatóság szemszögéből történő vizsgálata volt. Ezen belül kiemelt szerepet kaptak az alapvető jogokra gyakorolt hatásai, az EJEB titkos felderítést érintő ítéleteiből levonható értékrend és elvárások, nemzetközi alkalmazás gyakorlati tapasztalatai, az egyes felderítési célok sajátosságai. Mindezeket a szervezett bűnözés elleni fellépés aspektusából vizsgáltam, de a megállapítottak általános jelleggel is érvényesek. A munkám eredménye három részre csoportosítható:

##### **4.1 Az elméleti megállapítások**

Az elméleti megállapítások között szerepelnek azok az eredmények, melyeket a felkutatott és feldolgozott elméleti források alapján sikerült megállapítanom, azonosítanom:

- összegeztem és részletesen bemutattam a bűnügyi hírszerzés végrehajtásának és szabályozásának fejlődését az 1880-as évektől napjainkig;
- a PC-CO 1997-1999. közötti kutatásában, és ennek alapján 2001-ben kiadott Európai Tanács Ajánlás indoklásában<sup>8</sup> azonosítottam a szervezett bűnözés nemzetközileg elfogadott kritériumrendszerének – a hazai szakmai publikációkban eddig következetesen tévesen hivatkozott – tényleges forrását;
- a bűnügyi hírszerzés vizsgálatához elkészítettem a hatékonyság elméleti modelljét, mely a szakterület gyakorlati irányítóinak is segítséget nyújthat a felderítés értékelésében vagy tervezésében;
- az EJEB ítéletei alapján azonosítottam azokat az elvárásokat és alapelveket, melyek figyelembevétele nélkülözhetetlen a titkos felderítés szabályozásához;
- gyakorlati megközelítés alapján, de tudományos módszereket is alkalmazva részletesen összefoglaltam és értékeltem a titkos felderítés aktuális szabályozását;

---

<sup>8</sup> Explanatory Memorandum Recommendation Rec(2001)11 of the Committee of Ministers to member states concerning guiding principles on the fight against organised crime

- kérdőíves kutatásban érkezett javaslatok alapján feltártam a humán eszközök védelmét jobban garantáló intézkedések szükségességét, melyhez a törvénymódosítást a jogalkotó – már az eredmények bemutatását és felhasználását megelőzően – végre is hajtotta.

## 4.2 A meglévő szabályozás pontosítása, ellentmondások feloldása

A munkám során részletesen vizsgáltam a titkos felderítés hazai szabályozását, melyben több ponton észleltem olyan ellentmondásokat vagy pontosításra váró rendelkezéseket, melyek feloldása egyértelműbbé teheti a titkos felderítés végrehajtását. A dolgozatban eseteként csak jeleztem az általam észlelteket, de több esetben konkrét javaslattal is éltem a szükségesnek tartott módosításokra. Ezek során:

- a. javasoltam a rendészeti és nemzetbiztonsági célú titkos felderítés ágazati szabályozásában is az alkalmazás feltételeinek nyilvános és egyértelmű meghatározását, így különösen az azzal érinthető személyek köre, az alkalmazás lehetséges időtartama, az alkalmazás alapjául szolgáló események és feltételek, valamint az engedélyezési rendje;
- b. felhívtam a figyelmet az alapvető jogokat legsúlyosabban érintő titkos felderítési eszközök miniszteri engedélyezésének EJEB ítéletekben megfogalmazott kritikájára;
- c. javasoltam a megbízhatósági vizsgálat helyszínén alkalmazható megfigyelés<sup>9</sup> esetén a „*megbízhatósági vizsgálat során*” kifejezés egyértelműsítését;
- d. javasoltam az Nbtv. 54.§ (1) bekezdés i) pont szerinti, a *külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés körébe nem tartozó beszélgetés lehallgatása* eszköz értelmezését, és/vagy a felhatalmazás szükség szerinti megszüntetését;
- e. javasoltam az Nbtv. 40. § szerinti adatkérés titkos információgyűjtés keretében történő szabályozását;
- f. javasoltam a 9/2005. (I.19.) Korm. rendelet és a 180/2004. (V.26.) Korm. rendelet elmaradt aktualizálásának pótlását;
- g. javasoltam az új Be. 244. § (6) bekezdés, az Rtv. 75/F. § (3) bekezdés, a NAV tv. 65/E. (3) bekezdés, és az Ütv. 25/Q. (3) bekezdésének módosítását a jelenlegi „titkos felderítésre feljogosított” szervről a „tevékenység ellátására feljogosított” szervre;
- h. javasoltam a magánlakás fogalma mellett a *közösségi közlekedési eszköznek nem minősülő jármű* meghatározását, és ezek „*védtett magánterület*” gyűjtőfogalomként való alkalmazását;

---

<sup>9</sup> Rtv. 68. § (2) bek. és Nbtv. 54. § (3) bek.

- i. javasoltam az Nbtv. és az Rtv., NAV tv., Ütv. között a küldemény titkos megismerése eszköz szabályozásában meglévő különbség megszüntetését, és mindenhol az új Be. 232. § (4) bekezdés szerinti megfogalmazás alkalmazását;
- j. javasoltam a fedett nyomozó által a művelete során elkövethető bűncselekmények körének szűkítését és pontosítását, melyeket három csoportban határoztam meg;
- k. javasoltam a fedett nyomozó leplezett eszközként történő alkalmazása során az új Be. 255. § (6) bekezdésében biztosított *adatok zárt kezelésének kibővítését* azokra az esetekre, amikor az általa szolgáltatott adatok alapján, de a közreműködése nélkül, olyan bizonyíték szerezhető be, ami feleslegessé teszi részvételének feltárását, és tevékenysége nem érintette a gyanúsított tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogát.

### 4.3 Konkrét javaslatok új leplezett eszközre, szabályozásra

A kutatásom során – elsősorban a nemzetközi tapasztalatok alapján – több olyan lehetőséget tártam fel, melynek hazai adaptálása fokozhatná a titkos felderítés hatékonyságát. A fentiekén túl a külföldi tapasztalat alapján javaslatot tettem új leplezett eszközök bevezetésére, illetve a titkos felderítéssel kapcsolatos szabályozás módosítására is:

- a. a küldemény tartalmának kicserélése és a küldeménycsapda szabályozása;
- b. a fedett nyomozó magánlakásba történő belépésére vonatkozó felhatalmazás;
- c. a fedett nyomozó mentesítése a feladatával össze nem függő, általános rendőri kötelmek alól;
- d. a hatékony jogorvoslat érdekében az értesítési kötelezettség kiterjesztése, annak tényleges alkalmazása, illetve a korábbi BM/8652/2017. előterjesztés újragondolása, vagy egy önálló, a brit IPT-hez hasonló független felügyeleti szerv létrehozása.

A fentiek közül a **küldemény tartalmának kicserélését** kell kiemelnem. Európa több országában – így például Szlovákiában, Csehországban vagy Észtországban – lehetőség van a postai küldemények tartalmának kicserélésére, ami valamely illegális tárgyat vagy anyagot tartalmazó küldemény esetén alkalmazható. Ennek során, a csomag eredeti külsőjét megőrizve, a tartalmat kicserélik ártalmatlan és veszélytelen anyagra. A kivett dolog a büntetőeljárásba lefoglalt bűnjelként kerül be, majd a küldeményt tovább engedik, és így a valódi címzett tényleges kockázat nélkül lesz felderíthető. A módszer alkalmazásával a felderítést támogató információk beszerzése mellett megmarad az áruért jelentkező személy tettenérésének a lehetősége is.

Az ezzel kapcsolatban készült – és az érintett szakmai szervek támogatását élvező – javaslatom megvitatása és az aktuális jogalkalmazói gyakorlat megismerése érdekében az Igazságügyi Minisztérium (IM) Büntetőjogi Jogalkotásáért Felelős Helyettes Államtitkársága 2021. március 19-én egy szakmai egyeztetést hívott össze, amelyen az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, a Belügyminisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Nemzeti Adó és Vámhivatal, valamint az IM szakértői vettek részt. A szakmai egyeztetésről készült összefoglalót az IM készítette el.

Az itt kialakított közös vélemény szerint a javasolt új leplezett eszköz ténylegesen három mozzanatból áll (hozzáférés a küldeményhez, a küldemény tartalmának megszerzése és kicserélése, valamint a küldemény tovább engedése), melyek külön-külön végrehajthatók az új Be. keretein belül a leplezett és nem leplezett eljárási cselekmények (küldemény titkos megismerése, lefoglalás, rejtett figyelés) kombinálásával.

Ebből adódóan – amellet, hogy a felvetett problémát aktuálisnak és valósnak minősítették – nem tartották szükségesnek az új Be. módosítását. Ezzel együtt a fórum az alábbi területeken azonosított rendeletszintű kodifikációs igényt:

- leplezett eszközök alkalmazása során beszerzett bizonyítási eszközök ügykezelése (nem képezi az ügyirat részét, ügyiratok zárt kezelése);
- a leplezett eszközök alkalmazása során beszerzett bizonyítási eszközökkel összefüggésbe hozható vagyoni érdekeltek jogai gyakorlásának biztosítása;
- a lefoglalt tárgyi bizonyítási eszközök bizonyítás, különösen a leplezett eszközök alkalmazása céljából történő felhasználhatósága.

Az új Be. módosítására tett előterjesztés ugyan nem eredményezte az új leplezett eszköz bevezetését, de a bűnüldöző szervek, a felügyeletet ellátó ügyészség, a bíróság és a jogalkotásban érintett IM szakértőiből álló fórum ennek megvitatása során egyértelműsítette és megerősítette az addigi gyakorlat helyességét, állást foglalt a felmerült kérdésekben, és irányt mutatott a leplezett eszközökre vonatkozó szabályok értelmezéséhez, ami nagy mértékben segíti azok hatékony és törvényes alkalmazását.

## 5. A hipotézisek vizsgálata

A felállított hipotéziseim elsősorban arra irányultak, hogy a titkos felderítés szabályrendszere tovább fejleszthető és található olyan rendelkezések, melyek anélkül fokozhatják ennek a tevékenységnek a törvényességét, hogy annak hatékonysága sérülne. A feltételezések vizsgálata lehetőséget biztosít annak megállapítására, hogy a kutatásom mennyire tudta feltérképezni a titkos felderítésben rejlő lehetőségeket, illetve mennyire elkerülhetetlenek ezek a változtatások a törvényesség megtartása érdekében.

Az **első hipotézis** feltételezése szerint a titkos felderítés törvényessége és hatékonysága fel nem oldható ellentmondásban áll egymással, és mindegyik csak a másik kárára javítható.

A munkám során pontosítottam a titkos felderítés hatékonyságának jellemzőit és összetevőit, valamint a törvényességgel szemben támasztott követelményeket. Megállapítottam, hogy a hatékonyság – az egységnyinek tekinthető kimeneteli céleredmények elérésekor – leginkább a befektetett ráfordítások hasznosulásától függ. Kevesebb, vagy jobban hasznosuló ráfordításokkal elért azonos kimeneteli céleredmények hatékonyabb felderítést jelentenek.

A kutatásom az első hipotézis állítását megcáfolta. Kijelenthető, hogy a titkos felderítés törvényességének javítása annak hatékonyabbá válását eredményezi, mivel a hatékonyság fokozásának egyik eleme a törvényességi garanciák minél szélesebb körű érvényesülése.

A **második hipotézisem** állítása szerint a különösen veszélyes, és súlyos következményekkel járó bűnelkövetési formákkal – így a szervezett bűnözéssel vagy a terrorizmussal – szembeni hatékony fellépés igényli az alapvető jogokat mélyebben korlátozó speciális intézkedéseket, de ezek csak szigorúbb igazságszolgáltatási kontroll mellett alkalmazhatók.

A munkám során a második feltételezésben megfogalmazott állítás igazolódott. A szervezett bűnözés és a terrorizmus visszaszorításához fűződő kiemelt társadalmi érdek elkerülhetlenné és igazolttá teheti a speciális eszköztár és eljárási rend alkalmazását, de ezek sem eredményezhetik az alapvető jogok indokolatlan és aránytalan korlátozását, még a magasabb, vagy annak látszó társadalmi érdek elérésére való hivatkozással sem.

A munkám elején megfogalmazott **harmadik feltételezés** szerint a nemzetközi tapasztalatok megismerésével a hatályos hazai szabályozással kapcsolatban megfogalmazhatók olyan javaslatok és ajánlások, melyekkel a titkos felderítés hatékonysága javítható.

A harmadik hipotézisben felállított feltételezés a kutatásomban igazolódott, miután több olyan javaslatot sikerült megfogalmaznom, melyek alkalmasak a jelenlegi szabályzás egyes pontjai közötti eltérések és ellentmondások feloldására, egyértelmű iránymutatásra a végrehajtásban érintett szakembereknek, illetve választ adnak a gyakorlati életben megjelenő újszerű kihívásokra.

A **negyedik hipotézisben** azt állítottam, hogy a hatékony és törvényes titkos felderítés egyik alapfeltétele az azzal kapcsolatos ismeretek és tapasztalatok készségi szintű elsajátítása, melyhez az iskolarendszeren kívüli speciális képzések szükségesek.

A fentiek alapján a negyedik hipotézis is igazolásra került. A kutatásom adatai megerősítették, hogy a titkos felderítésben ténylegesen részt vevő állomány elméleti és gyakorlati képzése szükséges, amit a törvényesség és hatékonyság érdekében az ORFK-n minél szélesebb körben, és visszatérően kellene megvalósítani.

## **6. A kutatás eredményeinek gyakorlati hasznosulása**

A kutatásom során megfogalmazódott bennem az kérdés, hogy vajon hasznosulhatnak-e (és ha igen, milyen módon) az általam felvetett javaslatok és ajánlások. A küldemény tartalmának kicserélése eljutott ahhoz a fórumhoz, mely felelősen el tudta bírálni a jogalkotás szükségességét. Ebben az esetben törvénymódosítás nélkül látta megvalósíthatónak a felvetett ötlet alkalmazását. Ugyanakkor ez a fórum az egyeztetésről készült emlékeztetőben iránymutatást és állásfoglalást is megfogalmazott gyakorlati végrehajtók számára a titkos felderítést érintő más kérdésekről is (mint például az intézkedési kényszer, a küldeménycsapda alkalmazása), mely szintén a kutatásom egyik kitűzött célja volt.

A többi javaslatom és megállapításom esetében az érintett szakmai vezetőkkel lefolytatott interjúk, és a műhelyvita előkészítése során az értekezés-tervezetem véleményezésre történő megküldése megteremtette annak lehetőségét, hogy azok eljussanak a megvalósításukban illetékes szakemberekhez. Szerencsére az interjúalanyok jelezték is ez irányú szándékukat, és előzetes hozzájárulásomat kérték egyes javaslatok megvalósításához, mellyel természetesen egyetértettem.

Reményeim szerint az értekezésem szabad hozzáférése a későbbiekben is segítséget nyújt a gyakorlati szakembereknek (mind a jogalkotóknak, mind a jogalkalmazóknak) a titkos felderítés **törvényes és hatékony** szabályozásában, végrehajtásában.



## 7. A szerző szakmai-tudományos életrajza

**Csizner Zoltán** 1969-ben született Budapesten. 1987-ben a Kolos Richárd elektronikai szakközépiskolában érettségizett, és még azon a nyáron, 18 évesen kezdte meg rövidített sorkatonai szolgálatát Siklóson.

A rendőrséghez 1987 októberében szerelt fel, és a 10 hónapos alapiskolát követően Budapest II. kerületi Rendőrkapitányságára került. Először járőr volt, majd nyomozó lett. A kerületi bűnügyi munkát 1991-ben váltotta fel a Budapesti Rendőrfőkapitányág (BRFK) Vagyonvédelmi Osztályán végzett nyomozói feladatokra.

1992-ben került először kapcsolatba a szervezett bűnözés elleni harccal, miután tagja lett a BRFK-n ekkor megalakuló Szervezett Bűnözés Elleni Osztálynak. Ennek során megismerte az operatív munka alapjait, ami eddigi, több mint 35 éves szakmai pályafutását végig kísérte.

A BRFK-ról 2002-ben került át osztályvezetőként a Szervezett Bűnözés Elleni Igazgatóságra, ami később Nemzeti Nyomozó Irodává alakult át. Itt főosztályvezető lett, majd 2007-ben bízták meg a Nemzeti Nyomozó Irodába integrálódó Bűnügyi Ellátó Igazgatóság vezetésével, ahol többek között a tanúvédelem, a megfigyelések, az elfogások, és a fedett műveletek is az irányítása alá tartoztak.

2010-ben a Nemzeti Nyomozó Iroda igazgatójának nevezték ki, és egyszerre felelt a kiemelt bűncselekmények felderítéséért, nyomozásáért és az azt támogató titkos információgyűjtések, fedett műveletek végrehajtásáért.

2012-ben a Nemzeti Nyomozó Iroda és a Bűnügyi Ellátó Igazgatóság szétválasztását követően az utóbbi igazgatója maradt, és továbbra is a fedett műveleteket irányította.

2016-ban új kihívásként a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főosztályvezetőjének nevezték ki. Az itt töltött 5 év után, 2021 őszén a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságához vezényelték, ahol azóta is biztonsági igazgatóként dolgozik.

Főiskolai tanulmányait a Rendőrtiszti Főiskola bűnügyi szakán, levelező tagozaton végezte el 1999-ben. 2015-ben ugyanitt szerzett mesterképzésen egyetemi végzettséget.

2007-ben német nyelvből, majd 2016-ban angolból is sikeresen teljesítette a középfokú komplex nyelvvizsgát.

Szakmai munkája mellett rendszeresen adott órákat és látott el záróvizsga bizottságban elnöki feladatot a Nemzeti Közszerológati Egyetemen bűnügyi szerológati ismeretek tantárgyból.

A doktori iskolába 2018-ban jelentkezett. 2020 júniusában eredményesen teljesítette a komplex vizsgát, majd 2022 augusztusában abszolutoriumot szerzett.

Értekezésének készítése mellett 2023 nyarán, az új munkaköréhez kapcsolódóan, a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen két féléves szakirányú képzésen vett részt, mely során „jogi szakokleveles szabályozott iparági szakember” végzettséget szerzett.

Kutatási eredményeit eddig 4 konferencián és 12 publikációban mutatta be. Publikációi túlnyomó részben olyan mértékadó szakmai folyóiratokban jelentek meg, mint a Belügyi Szerle, a Nemzetbiztonsági Szerle vagy a Rendészeti Szerle.

## **8. A szerző témakörben megjelent publikációi**

CSIZNER Zoltán: *A tömeges adatgyűjtés kérdései*. Nemzetbiztonsági Szerle, 7. évf. 1. szám (2019) pp. 31-41.

CSIZNER Zoltán: *Az OSINT határai*. Nemzetbiztonsági Szerle, 7. évf. 2. szám (2019) pp. 19-31.

CSIZNER Zoltán: *A svéd megoldás és előzménye: az erőszakos bűnözés 34 pontos csomagja*. IV. os, 2019. pp. 72-81.

CSIZNER Zoltán: *A szervezett bűnözés hatása a rendvédelmi szervek fejlődésére*. Belügyi Szerle 68. évf. 4. különszám (2020) pp. 8-25.

CSIZNER Zoltán: *A magyar hírszerző, és elhárító szervek története 1918-tól a második világháború végéig*. Nemzetbiztonsági Szerle, 8. évf. 2. szám (2020) pp. 18-39.

CSIZNER Zoltán: *A különleges nyomozási eljárások szabályozása a Visegrádi Együttműködés többi országában*. Rendőrségi Tanulmányok IV. évf. 1. (2021) pp. 122-166.

CSIZNER Zoltán: *Ellenőrzött szállítás – az illegális kereskedelem elleni módszer szabályozásának története és új lehetőségei*. Belügyi Szerle, 69. évf. 7. szám (2021) pp. 1209-1266.

CSIZNER Zoltán: *A Emberi Jogok Európai Bíróságának titkos felderítést érintő ítélezési gyakorlata*. Belügyi Szerle 69. évf. 4. szám (2021) pp. 651-666.

CSIZNER Zoltán: *A bűnszervezet új meghatározásának margójára*. Honestas, Humanitas, Humilitas, emlékkötet Kerezi Klára tiszteletére, Budapest, 2021. pp. 19-29.

CSIZNER Zoltán: *A bűnügyi adatfeldolgozás hazai fejlődése: út az 1979-es rendőrgyilkosság nyomozásának informatikai támogatásáig.* Nemzetbiztonsági Szemle 9. évf. 2. szám (2021) pp. 53-80.

CSIZNER Zoltán: *A magyar hírszerző és elhárító szervek története 1945-től a rendszerváltásig.* Globális kérdések – Globális válaszok. Rendészettudomány a hallgatók szemével. MRTT HT Tanulmánykötet 2021. 44-66.

CSIZNER Zoltán: *The definition of covert intelligence and the examination of its efficiency.* Rendészeti Szemle, XXII. évf. 3. szám (2022) pp. 19-32.