

2008/4. szám

Műhelymunkák

Tanulmányok a nemzetbiztonsági törvény továbbfejlesztéséről

szerkesztette:

Dr. Pintér István

A Táncsics Alapítvány támogatásával valósult meg
Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány

www.cgeopol.hu

Dr. Finszter Géza

A NEMZETBIZTONSÁGI IGAZGATÁS KÖZJOGI ALAPJAI

A rendvédelem

A hatályos joganyagban a rendészet és a rendvédelem fogalmak gyakran keverednek, még most is, amikor az Alkotmány egyértelműen a rendvédelem kifejezést emelte alaptörvényi rangra. A szakirodalomban egyes szerzők a két fogalmat szinonimaként alkalmazzák. Mások úgy fogalmazzák, hogy a rendvédelmi szerv elnevezés jogalkotói lelemény, utalás arra a centralizált és katonai elvek szerint felépített struktúrára, amelyeknek tartalmi ismérveit a veszélyelhárítás, formai jegyeit a hivatásos szolgálati jogviszony, a fegyveresen ellátott szolgálat, és az egyenruha-viselés alkotják.

Vannak azonban a rendvédelem fogalom használatának kritikusai is, akik a magyar közigazgatási jogtudomány klasszikusaira hivatkozva azt vallják, hogy rendészet alatt a közigazgatás részeként művelt rendőrigazgatás értendő, míg a rendvédelem a rendőrigazgatásnak az elkülönültségét, militarizáltságát és a honvédelemmel tartott szoros kapcsolatát fejezi ki.

A 2004. évi alkotmánymódosítás még két rendvédelmi szervezetet említett: a Rendőrséget és a Határőrséget. A 2006. évi törvényhozás a rendvédelmi szervek fogalmát jelentősen kiterjesztette, oda sorolva *a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat* is.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény szerint 2008. január 1-től (a rendőrség és a határőrség integrációja eredményeként) rendvédelmi szervek a rendőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint *a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok*.

A Magyar Köztársaság Alkotmányát kihirdető 1949. évi XX. törvény VIII. fejezetének címe, „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” A 40/A. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.”

A (2) bekezdés egyetlen rendvédelmi szervről tesz említést: „A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.”

Amint azt láttuk, a hatályos Alkotmány VIII. fejezetének címében egyes rendvédelmi szervekről szól, de valójában csak a rendőrség alapfeladatai kerülnek meghatározásra. Most tehát az a helyzet, hogy egyes rendvédelmi szerveket az alaptörvény megnevez, illetve azokkal kapcsolatban jogtételeket fogalmaz meg (a politikai tevékenység tilalma és a kétharmados törvénnyel történő szabályozás tekintetében érinti a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat is), más rendvédelmi szervekről ellenben nem szól.

Az idézett törvényhelyből adódik egy kézenfekvő meghatározás: *a rendvédelem a rendvédelmi szervek szakirányú tevékenysége, amelynek során rendvédelmi feladatokat látnak el, rendvédelmi funkciókat teljesítenek, és rendvédelmi hatósági jogköröket gyakorolnak.*

A rendvédelmi feladatnak és funkciónak nincs tartalmi ismérve, csak formai meghatározása lehetséges. Egy feladat vagy funkció azáltal válik rendvédelmivé, hogy azt rendvédelmi szerv gyakorolja. Ha a rendvédelmi szerv társadalmi rendeltetésére vagyunk kíváncsiak, azt az adott szervezeti törvényekből ismerhetjük meg.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény szerint:

Az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (a továbbiakban együtt: polgári nemzetbiztonsági szolgálatok), a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal (a továbbiakban együtt: katonai nemzetbiztonsági szolgálatok) a Kormány irányítása alatt álló, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek.

A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése, hogy az e törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével elősegítsék a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében.

Az Információs Hivatal, egyebek mellett, megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó,

illetőleg külföldi eredetű, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információkat, továbbá a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítését szolgáló tevékenységet folytat.

A Nemzetbiztonsági Hivatal, egyebek mellett, felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság szuverenitását, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, egyebek mellett, a jogszabályok keretei között a titkos információgyűjtés, illetve a titkos adatszerzés különleges eszközeivel és módszereivel - írásbeli megkeresésre - szolgáltatást végez törvény által erre feljogosított szervezetek titkos információgyűjtő, illetve titkos adatszerző tevékenységéhez.

A nemzetbiztonsági szolgálatok nyomozóhatósági jogkört nem gyakorolhatnak.

A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja a törvényben meghatározott intézkedéseket a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatkörébe tartozó bűncselekmények megelőzése, illetve az ilyen bűncselekmények elkövetőjének elfogása érdekében alkalmazhatja.

A nemzetbiztonsági szolgálatok a feladataik ellátása során a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatok védelméhez, a közérdekű adatok nyilvánosságához, valamint a birtokvédelemhez fűződő jogokat e törvényben foglaltak szerint korlátozhatják.

A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatkörébe tartozó bűncselekmény tetten ért elkövetőjét elfoghatja és előállíthatja, ennek érdekében a cselekvés abbahagyására, illetve az ellenszegülés megtörésére kényszerítést (testi kényszert) alkalmazhat. A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja bilincset alkalmazhat a törvényben szabályozott esetben.

A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagját az e törvényben foglaltak szerint lőfegyverhasználati jog illeti meg.

A nemzetbiztonsági szolgálatok a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor használhatják, ha az e törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg.

E törvény alkalmazásában nemzetbiztonsági érdek: a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme, ennek keretén belül

- az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,*
- az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,*
- a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű információk megszerzése,*
- az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása,*
- a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása.*

Az előbbiekből következik, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok olyan rendvédelmi szervek, amelyek alapfeladata a nemzetbiztonsági védelem. Ennek során bűnüldözési és rendészeti igazgatási feladatokat korlátozott körben teljesítenek.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok rendelkeznek bűnüldözési hatáskörrel, de nincs nyomozóhatósági jogkörük.

A rendészeti igazgatás a közigazgatás része

A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése már több mint száz éve megfogalmazódott a magyar jogi szakirodalomban. Ezek szerint *a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el.* A rendészet hivatása „...olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak.” (Kmetty Károly, 1907, 322. o.) A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a feladata, hogy „fizikai

erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek.” (Kemény Károly, 1907, uo.)

Ebből a meghatározásból két dolog is következik: egyfelől az, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt az, hogy a rendészeti igazgatás *hatósági igazgatás*, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezést írhat elő, és ezen aktusának – akár fizikai kényszerrel is – tartozik érvényt szerezni. (Ezt a jogértelmezést tette magáévá a Legfelsőbb Bíróságának 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata, amikor megállapította, hogy a rendőrség részéről a rendőrségi törvényben (Rtv.) meghatározott rendészeti feladatok ellátása során kifejtett tevékenység közigazgatási jellegű tevékenység, mert az eljáró szerv közhatalmi jogosítvánnyal élve egyoldalú akaratnyilvánítással intézkedik, melynek során az ügyfél terhére kötelezettséget állapít meg, és intézkedésének maga szerez érvényt.)

A rendészeti igazgatást bátran nevezhetjük *rendőrigazgatásnak*, minthogy a legitim erőszak-monopólium legszélesebb körű alkalmazására a rendőrségeknek van felhatalmazása.

Egy demokratikus jogállamban a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak. Ennek a felismerésnek további következményei vannak. Ha a rendészet a közigazgatás része, akkor osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen

- abban, hogy kollektív társadalmi szükségleteket elégít ki, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetők,
- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indulatainak, és végül
- abban, hogy szakmai felkészültséget, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva e hivatásrend magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára tarthat igényt.

A rendészeti igazgatás közigazgatáshoz tartozásának számos bizonyítéka van:

Történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. A közigazgatási jog a XIX. század jogállami teljesítménye, összhangban azzal, hogy a rendészeti közjog ugyancsak ennek a századnak a terméke azokban a

kontinentális országokban, ahol a közjog-magánjog elkülönülése már korábban, a polgárosodás hajnalán megkezdődött.

A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatással, mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel. A jog határait kitapintani itt különösen fontos. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint annak jogi meghatározottsága. Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalatja, az utóbbi a szükséglet-kielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.” (Tamás András, 2005, 71. o.) A rendészeti igazgatás legsúlyosabb kérdése éppen az, hogy miként lehet a törvényesség és az eredményesség követelményének egyszerre eleget tenni. Ennek a dilemmának a feloldása akkor lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit.

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része értelmezhető társadalmi érvényességű biztonságtechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.” (Tamás András, 2005, 52. o.) Noha ebben az összefüggésben a biztonság nem azonos a hagyományos „közrend-védelemmel”, mégis úgy gondoljuk, hogy a biztonságtechnikaként felfogott közigazgatásból a rendészeti igazgatás nem hagyható ki.

Noha a rendészet közigazgatási természetét a legplasztikusabban a rendőrigazgatásban lehet felismerni, nem kétséges, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok végrehajtó-rendelkező tevékenysége maga is, a közigazgatás egy sajátos ágazatát képviseli, olyan ágazatát,

- amelyet csak törvény által alapított államigazgatási hatóságok gyakorolhatnak,
- amelyekre az államigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatások általános szabályai csak igen korlátozott mértékben érvényesülnek,
- eljárásaik igazgatási szabályait a szervezeti törvény maga tartalmazza,
- az eljárások többségében titkos eszközöket és módszerek alkalmaznak, ezért nem jönnek létre a hatóság és az ügyfelek között általában jellemző jogviszonyok,
- az eljárások egy részét igazságszolgáltatási szerv nem kontrollálja,
- fő szabályként nem érvényesülnek a közigazgatási hatósági eljárásra jellemző garanciák,

- a titkos eljárások ellen az érintettek csak kivételesen élhetnek jogorvoslattal.

Az imént felsorolt sajátosságokra tekintettel a nemzetbiztonsági igazgatási tevékenység alkotmányos alapjait az alaptörvénybe kellene foglalni. A törvényes és eredményes működés fő biztosítója nem a tisztességes eljárás kritériumai által biztosítható, hanem azzal, hogy a nemzetbiztonsági igazgatás hatásköre megszorító módon kerüljön meghatározásra, vagyis ne végezhesen olyan bűnüldözési funkciókat, amelyek csak a büntetőeljárési garanciák között gyakorolhatóak egy alkotmányos jogállamban.

A szolgáltató rendészet tágabb és szűkebb fogalma

A rendészet közigazgatási hatósági eszközei, amelyek *kizárólag az emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárítására alkalmasak*, a következők:

- hatósági szolgáltatások,
- a jogsértéseket megelőző, az önvédelmi kooperációt biztosító szervezési (végrehajtó-rendelkező) tevékenység, a közbiztonságot védelmező szerződéses kapcsolatok építése, a bűnmegelőzés társadalmi mozgalmainak támogatása,
- kötelezést és tiltó magatartási szabályokat előíró rendészeti jogalkotás,
- egyedi intézkedést tartalmazó rendészeti jogalkalmazás, a kötelező döntés végrehajtásának kikényszerítése,
- a bekövetkezett jogsértések legitim fizikai erőszakkal történő megszakítása,
- a jogsértő magatartások szankcionálása, a közigazgatási, avagy a büntető felelősségre vonás előkészítése,
- kötelezést tartalmazó hatósági határozatok érvényre juttatása a legitim fizikai erőszak alkalmazásával,
- rendészeti szakhatósági tevékenység, más közigazgatási hatósági döntések közbiztonsági kockázatának mérlegelése.

A szolgáltató rendészetnek van egy tágabb és egy szűkebb fogalma.

Tágabb értelemben az egész rendészeti igazgatás tevékenysége felfogható szolgáltatásnak, amelynek az a célja, hogy a jogkövető társadalom részére gondoskodjon a közrend fenntartásáról és a közbiztonság megvédelmezéséről. Ez a felfogás a közbiztonságot, mint nem anyagi jellegű terméket, szolgáltatásként nyújtja a társadalomnak, amely utóbbi cserében fenntartja a rendészetet, anyagi és erkölcsi támogatásban részesíti a rendészeti szerveket. A szolgáltató filozófia

erénye, hogy széles körben lehetővé teszi a társadalommal való együttműködést, magas erkölcsi rangot kölcsönöz a rendészeti hivatásnak, racionalizálja a rendőrségek számára biztosított költségvetési támogatásokat. Hátránya viszont ennek a megközelítésnek, hogy a társadalmat jókra és rosszakra osztja fel, elrejtja a rendészeti igazgatás hatósági lényegét, a legitim erőszak veszélyelhárító funkcióját, passzivitásra ösztönzi az embereket, akik hajlamosak saját biztonságukat alanyi jognak felfogni, és evégett olyan teljesítményt követelnek a rendészeteiktől, amelyre azok nem képesek.

Szűkebb értelemben rendészeti szolgáltatásoknak tekintjük a személyükben vagy jogaikban megtámadott embereknek nyújtott közvetlen rendőri védelmet, valamint az olyan közbiztonságot szolgáló nyilvántartási, engedélyezési és okmánybiztonsági rendszerek működtetését, amelyek a rendészetet szervezési és technikai intézkedésekre kötelezik, és amelyeket az erre jogosultak hatósági szolgáltatásként vehetnek igénybe.

A rendészeti hatáskörbe tartozó kényszerintézkedések alapjául szolgáló tilalmak csak jogszabályba kerülhetnek megfogalmazásra. A rendészet anyagi jogát egyfelől azok a törvények alkotják, amelyek meghatározzák a bűncselekménynek minősülő jogellenes magatartások körét (a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény).

A rendészet anyagi jogához tartoznak másfelől azok a szabálysértést megállapító jogszabályok (törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet), amelyek valamely magatartást szabálysértésnek nyilvánítanak, s amelynek elkövetőit a szabálysértésekről szóló 1999. LXIX. törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.

A rendészeti igazgatás eljárásjogát alapvetően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény és a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, valamint a rendészeti szervezeti törvények eljárási szabályai tartalmazzák. Ugyanakkor egyes ágazati közigazgatási jogforrások az anyagi jogi szabályok mellett eljárásjogi rendelkezéseket is magukban foglalhatnak.

A rendészeti közjog nem mellőzheti azt az általános felhatalmazást, miszerint a rendőrség feladata, hogy tegyen meg mindent a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében. A *közrend és a közbiztonság* a rendészeti igazgatás megértéséhez nélkülözhetetlen kulcsfogalmak.

A közrend és a közbiztonság azért váltak a társadalmak közösségi szükségleteinek leírására alkalmas fogalmakká, mert a modern világ a kockázatoknak és veszélyeknek olyan tömegét termeli, amelyek ellen hatékony védekezési mechanizmusokat kell kiépíteni, akkor is, amikor valamennyi veszélyeztető helyzet a jog számára nem prognosztizálható.

Az Alkotmánybíróság egyik határozata az alapjog-korlátozás szükségességének és arányosságának összefüggésében szól a közbiztonság fogalmáról: „A közbiztonság mibenléte, viszonya a közrendhez, a belső rendhez, illetve utóbbiak fogalmi meghatározása tudományos viták tárgya. Az Alkotmánybíróságnak nem feladata ezekben állást foglalni. A jogrendszer e szempontból releváns elemeinek áttekintése is azt mutatja azonban, hogy a közbiztonság többértelmű kategória, a kifejezés mögött tartalmilag többféle érdek és érték, illetve több, alapvetően eltérő jellegű feladat húzódik.” (13/2001. /V. 14./ AB határozat)

A biztonságpolitikai felfogás

„A biztonságpolitika nemzeti, európai és nemzetközi szinten olyan változásoknak van kitéve, amelyek feloldották a belső és a külső biztonság, az állami és a magánbiztonság, a prevenció és a represszió, valamint az ezekhez hozzárendelt, illetve tőlük elkülönülő intézmények egykor szigorú szétválasztását. Elsősorban a belső és a külső biztonság, valamint a rendőri és katonai biztonság közti különbségek szűnnek meg, helyet biztosítva egy humanitárius intervenciókat is igazoló nemzetközi biztonságkoncepciónak. A humanitárius intervenció a bűnözés ellen, valamint a jog biztosítására irányul: az emberi jogok súlyos megsértésében, az emberiség elleni bűncselekményekben a nemzetközi biztonságot veszélyeztető tényezőket lát, és eltávolodik azon értelmezéstől, amely szerint a nemzetközi biztonság veszélyét kizárólag az államok közötti katonai agresszió jelenti.” (Albrecht, Hans-Jörg, Belügyi Szemle, 2006/2. szám)

Az iménti helyzetkép a kérdések egész sorát veti fel. Témánk szempontjából kétségesse válik, hogy a közbiztonság, mint létező társadalmi folyamatok jellemzésére alkalmas kategória egyáltalán fenntartható-e.

Ez a kétely az elmúlt évek néhány kormányzati dokumentumában is felfedezhető. Annak ellenére, hogy a rendészet elméleti és gyakorlati művelői hosszú évek óta sürgetik a közbiztonsági stratégia megalkotását, a központi adminisztráció inkább hajlott a kockázat-társadalom általános víziójának elfogadására. Ennek terméke a 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.

„A biztonság átfogó értelmezéséből következik, hogy a nemzeti biztonsági stratégia végrehajtásából adódó feladatok megoszlanak az ágazati politikák között. Az ágazati stratégiák feladata, hogy az Országgyűlés a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozatában rögzített kereteken belül, valamint a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájában meghatározott

értékek, érdekek és célok alapján a szakágazat sajátosságai és területe szerint lebontva dolgozzák ki a Magyar Köztársaság külső és belső biztonsága fenntartásának gyakorlati módozatait. Az ágazati stratégiák akkor eredményesek, ha kidolgozásuk és alkalmazásuk összehangoltan valósul meg. A nemzeti biztonsági stratégia megvalósítását segítheti a társadalmi szervezetekkel folytatott párbeszéd és gyakorlati együttműködés.”

A most idézett kormányhatározat jó példája annak, hogy a közigazgatás számára a biztonság fogalom bevezetése természetlen vállalkozás. Olyan törekvés ez, ami igyekszik az összes kockázati tényezőt felsorolni, de nem teszi világossá, hogy a kockázatok merőben eltérő minőségeket mutatnak. Azok között pozitív- és negatív folyamatok csakúgy megtalálhatóak, amint hogy a veszélyforrások is differenciálhatóak társadalmi- és természeti eredetük szerint. Továbbá, ami a közigazgatási jellegű védelmi feladatok meghatározásánál különös jelentőségű, a fenyegetések részben közjogi eszközökkel befolyásolhatóak, de nem kevés válfajuk a jog által nem kezelhető jelenség. A határozat homályban hagyja azt a tényt, hogy alkotmányos demokráciákban a rendvédelem közigazgatási hatósági- és büntetőügyi funkciókat teljesít, amelyekben maradéktalanul érvényesülnie kellene a jog úralmának. E a határozat is hozzájárul a *stratégiák inflációjához*. A jelenség alatt azt értjük, hogy miközben igényes – de az állami irányítás céljaira kevésbé alkalmas – tudományos fejtegetések jelennek meg különböző országgyűlési és kormányzati dokumentumok formájában (lásd biztonság- és védelempolitika, drogpolitika, bűnmegelőzési stratégia, nemzeti biztonsági stratégia), azonközben a szakigazgatás egyre kevésbé kap segítséget gyakorlati teendői kidolgozásához.

Hasonlóan szintetizáló szemlélet az, amelyik a közjog – magánjog megkülönböztetést tartja idejétnak. A két terület között valóban mozgó határok húzódnak, de ez a tény önmagában nem a különbségek zárjelbe vételét, hanem ellenkezőleg, az eltérések hangsúlyozását követeli meg. (Ennek jelentőségét különösen a közbiztonság és a magánbiztonság védelmi eszköztárának összevetése során érthetjük meg igazán.)

A nemzetbiztonsági kockázatok

Kis túlzással azt mondhatjuk, hogy a kockázat ugyanazt a szerepet tölti be a nemzetbiztonsági igazgatásban, mint a gyanú a büntetőeljáráshoz. Az, hogy mikor keletkezik nemzetbiztonsági ügy, hogy a szolgálatoknak mikor kell aktivitásba lépni, miről és milyen mélységig célszerű információkat gyűjteni, nos, mindez a kockázat felismerésétől függ.

Az Alkotmánybíróság a 231/B/2003. AB határozatában arra mutatott rá, hogy a nemzetbiztonsági felderítés kompetenciáját nem a jogellenesség gyanúja, hanem a felismert nemzetbiztonsági érdek információgyűjtéssel történő kielégítése alapozza meg. A határozat indokolása a következőket állapítja meg:

„Az indítványozó úgy véli, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatalnak csakis a jogellenes tevékenység felderítésére és üldözésére van alkotmányos joga eljárni.” ... Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben kiemelte, hogy a „jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket” (ABH 1991, 454, 456.). Jelen esetben a kifogásolt rendelkezés a minősített többséggel elfogadott Nbtv-ben megfogalmazott egyik nemzetbiztonsági feladat. A nemzetbiztonsági feladatokkal kapcsolatban az Nbtv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás is hangsúlyozta, hogy „[a]z ország működését nemcsak a közvetlen ellene irányuló törekvések veszélyeztetik, hanem azok a leplezett törekvések is, amelyek jelentőségüknél, hatásuk súlyánál fogva sérthetik a Magyar Köztársaság gazdasági, pénzügyi biztonságát”.

Az Alkotmánybíróság korábban a 13/2001. (V. 14.) AB határozatban már kifejtette és jelen határozatában hangsúlyozza, hogy „a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége [Alkotmány 2. § (2)-(3) bekezdés, 5. §, 35. § (1) bekezdés i) pont, 40/A. §, 48. §, 51. §]” (ABH 2001, 177, 196.).

A támadott rendelkezés tartalma — melynek értelmében a Nemzetbiztonsági Hivatal felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket — az Alkotmánybíróság szerint nem veti fel az indítványozó által állított alkotmányos aggályokat.”

Az iménti okfejtésből kibontakozó kép azt jelzi, hogy a demokratikus jogállam nemzetbiztonsági szolgálatai lényegében a társadalom működésével

és az egyes emberek magatartásával kapcsolatos minden tényt érdeklődési körükbe vonhatnak, ha abban valamilyen nemzetbiztonsági kockázatot feltételeznek. Ráadásul ezeknek az információknak a megszerzése érdekében az emberi jogokat súlyos fokban korlátozó titkosszolgálati eszközöket vehetnek igénybe, olyan módon, hogy az alkalmazott jogkorlátozás kizárólagosan kormányzati kompetencia, ami semmiféle külső kontrollt nem visel el (lásd az igazságügy tárcavezető engedélyezési jogkörét).

Mi történjék viszont abban az esetben, amikor a nemzetbiztonsági célú információgyűjtés során bűncselekményre utaló gyanú merül fel? A legalitás elve, az állami büntető igény érvényesítése azt követeli, hogy ebben az esetben az ügy haladéktalanul kerüljön az igazságszolgáltatás kontrollja alá.

A nemzetbiztonsági kockázat büntetőjogi értékelése

Az alkotmányos büntetőjognak az alkotmánybíráskodás folyamatában kimunkált fogalma arra utal, hogy az alapjogok büntetőnormával történő korlátozása csak kivételes esetekben történhet meg. „Alkotmányos jogállamban a büntetőjog nem pusztán eszköz, hanem értéket véd és maga is értékeket hordoz: az alkotmányos büntetőjogi elveket és garanciákat. A büntetőjog a büntetőhatalom gyakorlásának törvényes alapja és egyúttal az egyéni jogok védelmének szabadságlevele is. A büntetőjog értékvédő ugyan, de szabadságlevélként az erkölcsi értékek védelme körében nem lehet az erkölcsi tisztogató eszköze.” (11/1992. AB határozat)

A békés gyülekezés esetleg eljuthat a felforgató tevékenységig. A büntetőjognak ebben az esetben viszonylag könnyű dolga van, mert nem a felforgató szándékot, hanem magát a rendbontó magatartást tilalmazhatja. (Amint ezt a Btk. 271/A. § szerinti rendbontás bűncselekmény esetében látjuk.) Valamivel tágabb körben, és nem közvetlenül a gyülekezési jogból vezethető le a garázdaság tényállása, ahol az a kihívóan közösségellenes, erőszakos magatartás büntetendő, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen. (Btk. 271. §)

A sztrájk felhasználható politikai célra, az érdekvédelem mögött megbújhat a politikai hatalom gyengítésének és az ellenzékben lévő erők erőszakos hatalomra segítésének a szándéka. A vallási, etnikai, faji vagy politikai türelmetlenség éppen azáltal kaphat cselekvési teret, hogy a demokratikus társadalmak tilalmazzák a diszkriminációt, az eltérő meggyőződések és kultúrák esetében a toleranciát hirdetik. Az alkotmányos büntetőjog azonban csak akkor léphet fel, ha a politikai akarat olyan bűncselekményben manifesztálódik, amely elkövetése idején a civilizált

nemzetek által elismert általános jogelvek szerint bűncselekmény volt. (1993. évi XXXI. törvény 7. § (2) bekezdése)

A felismerés, miszerint a megdöntött jogrend már nem lesz képes megvédenie magát, arra készítette a jogalkotót, hogy több állam elleni deliktum meghatározásánál fogalmilag előkészületnek minősülő magatartásokat szabályozzon befejezett büntettként. A szervezkedés formai jegyei megfelelnek az egyesülési jog által gyakorolt tevékenységnek. A Btk. 139/A. § (1) bekezdésben foglalt alkotmányos rend elleni szervezkedés bűncselekményét az követi el, aki olyan szervezetet hoz létre, vagy vezet, amelynek az a célja, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét erőszakkal vagy ezzel fenyegetve megváltoztassa. A hazaárulást az a magyar állampolgár követi el, aki abból a célból, hogy a Magyar Köztársaság függetlenségét, területi épségét, vagy alkotmányos rendjét sértse, külföldi kormánnyal vagy külföldi szervezettel kapcsolatot vesz fel vagy tart fenn, büntettet követ el. (Btk. 144. §) A Btk. hűtlenség miatt fenyegeti büntetéssel azt a magyar állampolgárt, aki állami szolgálatával vagy hivatalos megbízatásával visszaélve külföldi kormánnyal vagy külföldi szervezettel kapcsolatot vesz fel vagy tart fenn, és ezzel a Magyar Köztársaság függetlenségét, területi épségét vagy alkotmányos rendjét veszélyezteti. (Btk. 145. §) Az ellenség támogatását valósítja meg, aki háború idején a Magyar Köztársaság katonai erejének gyengítése céljából az ellenséggel érintkezésbe bocsátkozik, annak segítséget nyújt, vagy a saját, illetőleg a szövetséges fegyveres erőnek hátrányt okoz. (Btk. 146. §) Megannyi felhívás, ajánkozás, vállalkozás, közös elkövetésben való megállapodás, szándék és akarategység, célkitűző tervezés, csupa olyan magatartás, amely a tárgyi világban nem jelenik meg, nyomokat nem hagy, kívülálló harmadik személyek által nem érzékelhető. Legyünk azonban figyelemmel arra is, hogy a fogalmilag előkészületi magatartások sui generis bűncselekménynek minősítése nem csupán a politikai deliktumok sajátja. Aki a Btk. 261. § szerinti terrorcselekménynek terrorista csoportban történő elkövetésére felhív, ajánkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges, vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, ahhoz anyagi eszközöket szolgáltat vagy gyűjt, illetőleg a terrorista csoport tevékenységét egyéb módon támogatja, büntettet követ el. (Btk. 261. § (5) bek.) A Btk. 263/C. § szerint a bűnszervezetben részvétel miatt büntetendő, aki büntettnak bűnszervezetben történő elkövetésére felhív, ajánkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, illetőleg a bűnszervezet tevékenységét egyéb módon támogatja. Nem is véletlen, hogy a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelmet gyakran nevezik bűnügyi hírszerzésnek, jelezve, hogy az ilyen típusú deliktumok felderítésében csak a titkosszolgálati eszközök lehetnek eredményesek.

A nemzetbiztonsági fenyegetések jelentős része gondolatokból, véleményekből keletkezik. (Nem is véletlen, hogy a politikai rendőrséget gyakran emlegetik gondolatrendőrségként.) A gondolat szabadsága és annak szabad kimondása a demokratikus alapértékek ellen is fordulhat, sértheti mások becsületét és jó hírnevét, támadhatja a személyiségi jogokat. Kivételesen itt is megjelenhet a büntetőjogi védelem. (Lásd a Btk. 269/A. § szerinti nemzeti jelképek megsértése, valamint a 269/B. §. által tilalmazott az önkényuralmi jelképek használata.) Ez utóbbiakkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság 13/2000. sz. határozata a következőket állapítja meg: „A Bíróság több ítéletében is kifejezésre juttatta, hogy a totalitárius államberendezkedésből a demokratikus társadalomba való átmenet időszakában, a demokratikus intézmények teljes megszilárdulásáig helye lehet bizonyos jogok korlátozásának olyankor is, amikor az egy töretlen demokratikus fejlődésen keresztülment ország esetében indokolatlan volna. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az emberi méltóság joga általános személyiségi jognak minősül, amelynek külön nevesített esete a vallásszabadsághoz és a lelkiismereti szabadsághoz való jog. Az országhoz való tartozás érzése nem jelenik meg ugyan nevesített jogként, ennek ellenére – a vallásszabadsághoz, a lelkiismereti szabadsághoz való joghoz hasonlóan – ez is része az emberi méltósághoz való jognak, mint általános személyiségi jognak. Ennek a jognak a sérelmét hárítja el a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása.” Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a nemzeti jelképek megsemmisítésének büntetni rendelését nem találta alkotmányosértőnek, mert ebben az esetben az emberi méltóság védelme a véleménynyilvánítás szabadságát szükséges és arányos mértékben, tehát alkotmányos módon korlátozza. (13/2000. AB határozat)

Ellenben az Alkotmánybíróság 18/2000. (VI. 6.) AB határozatával alkotmányellenesnek minősítette és ezért 2000. június 6-ával kezdődően megsemmisítette a rémhírterjesztés bűncselekményét. „Mindezen szempontokat mérlegelve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a valótlan tények állítása vagy híresztelése, illetve a való tényeknek elferdítése, még ha a tényt állító tudatában is van cselekménye köznyugalomra káros hatásának, ebbe belenyugszik, netán ezt kívánja, a véleménynyilvánítási szabadságnak a büntetőjogi eszközökkel nem korlátozható tartományán belül van. Az Alkotmánybíróság, mint fentebb kifejtette, a köznyugalmat a demokratikus jogállamiságból levezetendő alkotmányos értéknek tekinti. A társadalom kommunikációs lehetőségeinek jelen szintjén azonban a rémhírterjesztés körébe eső magatartásokkal szemben a köznyugalom védelmét nem ismeri el olyan nyomatékos társadalmi szükségletnek, nyomós közérdeknek, amely a büntetőjognak az alkotmányos alapjogokat szükségképpen korlátozó eszközrendszerét igényelné.” Ugyanakkor nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a rémhírterjesztés immateriális bűncselekményként újraszabályozásra kerüljön,

amennyiben a véleménynyilvánítás szabadsága valamely rendkívüli helyzetre tekintettel mégis szűkíthető. Ez a jogszabály módosítás 2001. január 4-étől kezdődő hatállyal meg is történt. A most hatályos Btk. 270. § szerint a rémhírterjesztést az követi el, aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény – vagy való tény oly módon elferdítve – állít vagy hírsztel, amely alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (továbbiakban Nbtv.) 5. § j.) alpontja a közösség elleni izgatás mellett a rémhírterjesztést utalta a Nemzetbiztonsági Hivatal felderítési hatáskörébe. A rémhírterjesztés az előbb idézett alkotmánybíróági döntés alapján kikerült a büntetendő cselekmények köréből.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában kifejtette, hogy a véleménynyilvánítás szabadságát a büntetőjog csak igen szűk keretek között korlátozhatja: „A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen 'anyajoga' többféle szabadságjognak, az ún. 'kommunikációs' alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. Ez utóbbiak tiszteletben tartásáról és védelméről az Alkotmány 70/G. §-ában külön is rendelkezik. A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság (60. §), valamint a gyülekezési jog is (62. §). Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak, és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele” (30/1992. AB határozat)

A büntetőjogi védelemnek a gyűlöletbeszéd néven emlegetett tényállás tárgyában hozott alkotmánybíróági döntés úgy találta, hogy a vélemény büntetendősége, materiális veszélyeztetés nélkül, nem egyeztethető össze a szabad véleménynyilvánítás alapjogával. Ugyanakkor rámutatott arra, hogy

„...a faji, etnikai, nemzetiségi, vallási szempontú alsóbb- vagy felsőbbrendűséget hirdető nézetek, a gyűlölködés, megvetés, kirekesztés eszméinek terjesztése az emberi civilizáció értékeit veszélyeztetik... A faji, etnikai, nemzeti, vagy vallási közösségekkel és tagjaikkal szembeni uszító, gyalázkodó, gyűlölet- és hisztériakeltő megnyilvánulások ugyanis az emberi civilizáció ellen hatnak. Az ilyen jelenségekkel szembeni határozott fellépés mindenkitől, és különösen a közélet szereplőitől elvárható.” (18/2004. AB határozat)

Az utóbb idézett alkotmánybíróági döntésből is levonható az a következtetés, miszerint a nemzetbiztonsági kockázatok köre sokkal szélesebb annál a térnél, ahol a büntetőjogi fenyegetés hatékony lehet. Ezért a büntető normák csak kivételesen szélső esetekben lehetnek meghatározóak abban, hogy milyen irányban kell a nemzetbiztonság védelmi műveleteit folytatni. Érthető tehát, hogy minden olyan törekvés, amely a nemzetbiztonsági munka tartalmát kívánja feltárni, ezen állami feladat végrehajtásához kiszámítható és finanszírozható stratégiát akar teremteni, és biztos legitimációra áhítozik, ki kell, hogy lépjen a büntető törvény egzaktságából, el kell hagynia a közigazgatási jog biztonságot nyújtó világát, megkísérelve a kockázatokat felismerni és kezelni közvetlenül a társadalmi praxisban.

A nemzetbiztonsági védelem egyik ellentmondása az, hogy miközben az alapjogok önkényes korlátozásának a tilalma a titkosszolgálatokat is kordában tartja, azonközben éppen az említett jogoknak a nem rendeltetésszerű gyakorlása hordozhat olyan veszélyeket, amelyek elhárítása nemzetbiztonsági hatáskörbe tartozik. Viszonylag könnyű dolgunk van akkor, ha ezek a veszélyeztető cselekmények büntető tilalomba ütköznek. Sokkal nehezebb a nemzetbiztonsági érdekeltség felismerése akkor, ha a veszélyeztető magatartások nem hozhatóak kapcsolatba alapjogok gyakorlásával, nem írhatóak le büntetőjogi tilalmakban, hanem a mindennapi élet jog által nem befolyásolható szokásos jelenségeihez sorolhatóak. Ráadásul a veszély lehet olyan távoli és absztrakt, hogy annak felismerése a jogszerű és kockázatokkal nem járó tevékenységek tömegében szinte lehetetlen. Viszont az ilyen távoli kockázatok, amelyek a közbiztonság szempontjából értékelhetetlenek, a nemzetbiztonsági védelem számára felderítési feladatot jelenthetnek.

Nemzetbiztonsági kockázatok megfogalmazása a közigazgatási jogban

Számos olyan törvényhelyet említhetünk, ahol valamely jogosultság nemzetbiztonsági érdekekre tekintettel korlátozható, illetve a jogosultság gyakorlásához nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése is szükséges.

Az Nbtv.74. § szerint a *nemzetbiztonsági érdek*: „...a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme, ennek keretén belül

- az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,
- az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,
- a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű információk megszerzése,
- az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása,
- a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása...”

Az általunk most hivatkozott közjogi források a nemzetbiztonsági szempontok mérlegelésénél a nemzetbiztonsági kockázatoknak egy átfogóbb megközelítését teszik lehetővé.

Ezek a következők:

- A magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. tv. (Átv.) 19. § (3) bekezdése a belügyminisztert arra kötelezi, hogy az állampolgársági eljárás során kérjen véleményt a rendőrségtől és az illetékes nemzetbiztonsági szolgálattól. Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről gondoskodó 2002. évi III. törvény 1. cikk e.) alpontja szerint a részes állam kezdeményezheti az állampolgárság elvesztését

a részes állam alapvető érdekeit sértő magatartás esetén. A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény (Szátv.) 2. § (2) bekezdése kimondja: „A törvény rendelkezéseit a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeivel összhangban, továbbá a nemzetközi jog általánosan elismert elveinek tiszteletben tartásával kell alkalmazni, különös tekintettel az államok területi szuverenitásának, a szerződések kötelező erejének és jóhiszemű végrehajtásának, az államok közötti baráti kapcsolatoknak, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elvére, beleértve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét is.” Az Alkotmánybíróság az 5/2004. AB határozatban megállapította, hogy a szomszédos országokban élő magyar nemzetiségűek magyar állampolgárságának megszerzése tárgyában kezdeményezett népszavazás, amennyiben az megfelel az előzőekben idézett európai jogelveknek, főként pedig a diszkrimináció tilalmának, nem sérti sem az alkotmányt, sem pedig az érvényes nemzetközi szerződéseket. Egy külön vélemény azonban rámutatott: „Álláspontom szerint a feltett kérdésben az államot az Egyezmény szelleméből és konkrét rendelkezéseiből fakadó nemzetközi kötelezettség terheli, márpedig az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról. Az Alkotmány 6. § (3) bekezdése szerint "[a] Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását". Meggyőződésem szerint az Alkotmány hivatkozott "felelősségi klauzulája" nem csupán külpolitikai államcél, nemzetpolitikai tétel, hanem jogilag is értelmezhető alapelv, amely a "nemzettag" jogállásáról szóló, általam is fontosnak tartott Szátv. és az esetleges további állampolgársági kedvezmények alapja. A felelősségi klauzrát azonban az állampolgársággal összefüggésben nem lehet az Alkotmány más rendelkezéseitől (például 69-70. §) függetlenül értelmezni. Az állampolgárság nemcsak alapjog, hanem a szuverenitás (terület, népesség, főhatalom) klasszikus alkotmányjogi intézménye, amely történetileg nem feltétlenül azonos az adott személy etnikai származásával. A népszavazás kezdeményezői szándékuk szerint nem az országhoz (az államhoz, államterülethez), hanem a nemzethez kívánják kötni az állampolgárság intézményét. Szándékuk nemességét nem vitatva, ez az elképzelés komoly alkotmányjogi problémákat vet fel.” (Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye.)

- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 43. § (1) bekezdés fe. Alpontja szerint: „Az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást és beutazási és

tartózkodási tilalmat, illetve ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetén önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, akinek a beutazása és a tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyezteti...”

- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 57. § (1) bekezdése szerint a menedékjog megadására irányuló érdemi eljárásban a Nemzetbiztonsági Hivatal szakhatóságként vesz részt.
- A 11. § b) alpontja értelmében a menedékeskénti elismerést vissza kell vonni, ha a menedékes Magyarországon való tartózkodása, tevékenysége nemzetbiztonsági érdeket sért. A 30. § (1) akként rendelkezik, hogy a külön törvényben meghatározott idegenrendészeti hatóságok és nemzetbiztonsági szolgálatok közreműködnek abban, hogy a menekültügyi eljárás megalapozott és gyors lefolytatásának feltételei rendelkezésre álljanak.
- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet 12. és 13. cikke megállapítja: Valamely személynek az ország területén való tartózkodása, szabad mozgása és az a joga, hogy az országot bármikor elhagyhatja „...csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közerkölcsnek, valamint mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal. Az Egyezségokmányban részes valamely állam területén jogosan tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani, és feltéve, hogy kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene, lehetővé kell tenni számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, melyek a kiutasítása ellen szólnak és azt, hogy ügyét az illetékes hatóság vagy e hatóság által külön e célra kijelölt egy, vagy több személy felülvizsgálja és hogy az eljárásban képviseltethesse magát.”
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 8. cikke garantálja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. A 2. bekezdés ellenben megállapítja, hogy e jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte

érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges. A 9. cikk deklarálja, hogy mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek. Látjuk tehát, hogy az utóbbi alapjog korlátozásánál a nemzetbiztonsági szempont nem jöhet szóba. Viszont a nemzet biztonságára tekintettel korlátozható a véleménynyilvánítás szabadsága (10. cikk), továbbá a gyülekezési és az egyesülési jog is (11. cikk).

- Az egyesületekről szóló 1989. évi II. törvény 2. § (1) szerint: „Az egyesülési jog alapján a magánszemélyek, a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei – tevékenységük célja és alapítói szándéka szerint – társadalmi szervezetet hozhatnak létre és működtethetnek.” A (2) bekezdés a következő korlátokat állítja: „Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2. §-ának (3) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egyesülési szabadság lényeges kapcsolatban áll a véleménynyilvánítás szabadságával. Az egyesület szabad létesítése és az egyesületi tevékenység kényszermentes gyakorlása biztosítja a meggyőződés, a lelkiismeret és a véleménynyilvánítás szabadságát is. Ugyanakkor a kommunikációs jogok kiemelt alkotmányos védelme nem vonatkozik minden politikai szabadságjogra, így az egyesülési jog sem osztozik a véleményszabadság elsőbbségében más alkotmányos jogokkal szemben. [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 128-129.; 21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74-76.] Amikor az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadság joga lényeges elemének a szabadon megválasztott célt és az ehhez rendelt szervezethez csatlakozás önkéntességét tekintette, ezzel egyúttal arra a lényegi kapcsolatra is utalt, amely az egyesülés szabadsága és a gondolatszabadság, a vélemény és véleménynyilvánítás szabadsága között létezik. A szabadon létesített egyesület és ennek önkéntessége, kényszermentessége ugyanis

garantálja egyúttal a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítási szabadságot is. Az Európai Emberi Jogi Bíróság erre a bensőséges kapcsolatra való tekintettel minősítette az egyesülési szabadságot sértő megállapodásnak azt, amikor meghatározott szakszervezethez (mint érdekvédelmi szervezethez) való tartozást kötötték ki az alkalmazás feltételének. Eszerint a konvenció nem ismeri ugyan az úgynevezett negatív egyesülési szabadságot, de a closed shop (csak megjelölt szakszervezethez tartozást alapul vevő munkáltatói megállapodás) "fenyegetés a szabadságra, olyan egzisztenciális kényszer, ami ellentmond az egyesülés önkéntességének. Ez a kényszer nem csak az egyesülés szabadságát zárja ki, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezménye 9. és 10. cikkében foglalt jogokat is érint". Ezek a jogok pedig a meggyőződés, szólás és véleménynyilvánítás szabadságjogai. (Joung, James és Webster ügyében 1981. augusztus 13-án hozott határozat.) [22/1994. AB határozat] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a "kommunikációs alapjogokat" a többi jog fölé helyezi annyiban, hogy "a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni" [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 178.]. A véleménynyilvánítás szabadsága az Alkotmánybíróság szerint "anyajoga" a kommunikációs alapjogoknak. A véleménynyilvánítás szabadságának elsőbbsége más jogokkal szemben azonban nem terjed ki automatikusan az összes kommunikációs alapjogra. Ebben az esetben ugyanis szinte minden klasszikus politikai szabadságjog kitüntetett védelmet élvezne, ami egyrészt a véleményszabadság valódi jelentőségét csökkentené, másrészt a természetükből folyó különbségen túli jelentőséget kölcsönözne a politikai és a szociális-kulturális jogok közötti megkülönböztetésnek. A véleményszabadság elsőbbségének kiterjesztéséhez más jogokra az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata is különösen szoros összefüggést kívánt meg az "anyajoggal" [lásd a vallásszabadsággal kapcsolatban a 4/1993. (II. 12.) AB határozatot, ABH 1993, 51.]. Az egyesülési jog nem osztozik tehát a véleményszabadság elsőbbségében más alkotmányos jogokkal szemben.

- Az egyesülési jog érvényesülésének sajátos területe az egyházi tevékenység. Ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróságnak az állam és az egyház szétválasztásának elvi alapvetéséről kifejtett gondolatai irányadóak az ilyen területeken jelentkező nemzetbiztonsági kockázatok kezelésében. „Az egyház az adott vallás és az állami jog számára nem ugyanaz. A semleges állam nem követheti a különböző vallások egyház-felfogásait. Tekintettel lehet viszont mindarra, amiben a vallási közösségek és az egyházak általában, történelmüket és társadalmi szerepüket illetően különböznek

az Alkotmány alapján létrehozható (3. §, 63. §, 70/C. §) társadalmi szervezetektől, egyesületektől, érdekképviselőktől. Az Alkotmány azt biztosítja, hogy a vallási közösségek – az egyesülési jog alapján létrehozható szervezeti formák mellett – szabad elhatározásuk szerint igénybe vehetik az állami jog által "egyház"-ként meghatározott jogi formát is. Az állam e jogintézménnyel van tekintettel az egyházak sajátosságaira, és teszi lehetővé, hogy a jogrendbe sajátos minőségükben illeszkedjenek. A vallási közösség az általa választott jogi szervezeti formának megfelelő jogállást nyeri el; vallási közösség voltából fakadó sajátosságait ennek keretei között érvényesítheti. Az állam és az egyház elválasztásának módja, következetessége, szigorúsága minden ország sajátos történelmi körülményei szerint alakul. Az Alkotmány 60. § (3) bekezdése mai értelme nem választható el sem az egyháznak a magyar történelemben betöltött szerepétől (beleértve a szekularizáció lefolyását is), sem jelenkori tényleges működésüktől, sem a folyó társadalmi átalakulástól. Általános jelenség, hogy számos, egykor egyházi feladat – pl. iskolai oktatás, betegápolás, szegények segítése – az állam kötelességévé vált, az egyházak viszont szintén fenntartották e tevékenységüket. Ezeken a területeken az elválasztás nem ellentétes az együttműködéssel, még ha ez rigorózus garanciák között is folyik. Az egyházak egyenlőként való kezelése szintén nem zárja ki az egyes egyházak tényleges társadalmi szerepének figyelembevételét.” (4/1993. AB határozat)

- A gyülekezési jogot deklaráló 1989. évi III. törvény 1. §-a kimondja: A gyülekezési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. A 2. § (3) bekezdése ellenben korlátozó szabályt állít: A gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. A gyülekezési jog fejlődésének 1989-es útját követve azt találjuk, hogy míg az 1989. évi I. törvénnyel végrehajtott első alkotmánymódosítás a gyülekezési jog korlátozásának lehetőségét fenntartotta az alkotmányos rend védelme érdekében, addig az 1989. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett módosítás már ezt a korlátot elhagyta. Erre is hivatkoztak azok a beadványok, amelyek a gyülekezési jog mindenfajta korlátozását alkotmányértőnek és a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekkel ellentétesnek tartván, e korlátozó rendelkezések megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól. Az 55/2001. AB határozat a kérelmeket elutasította és egyebek mellett a következőkre mutatott rá: „A gyülekezési jog elvi korlátozhatóságára vonatkozó fenti következtetést alátámasztja az Alkotmány 8. § (4) bekezdése is. E rendelkezés azokat az alapvető jogokat határozza meg, melyek

gyakorlása még a rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem függeszthető fel, vagy korlátozható. Ezek között a gyülekezési jog nem szerepel. Habár a rendkívüli helyzetekben korlátozható és az ilyenkor sem korlátozható alapjogok értéktartalma vagy fontossága között semmi különbség nincsen abban az értelemben, hogy a még ilyenkor sem korlátozható jogok bármilyen tekintetben is előbbre valók volnának a többi jognál, annak a jelzése azért az Alkotmány 8. § (4) bekezdéséből levonható, hogy az alkotmányozó – egyébként az Egyezségokmány 3. Cikkéhez, illetőleg az Egyezmény 15. Cikkéhez hasonlóan – nem kívánta a gyülekezési jogot az eleve korlátozhatatlan jogok közé sorolni.”

A nemzetbiztonsági kockázatok értékelése az igazgatási döntéseknél a közjog felhatalmazásán alapszik. Ugyanakkor ez egyben értékelési kötelezettség is. Egyebek mellett a nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai teljesítményét nagymértékben jelzi az, hogy milyen minőségű információkat képesek szolgáltatni ehhez a mérlegeléshez. A nemzetbiztonsági érdek, szemben a közbiztonságra hivatkozással, amely önmagában csak nagyon szűk körben engedi meg az alapjogok korlátozását, az állam számára jelentős mértékű cselekvési szabadságot biztosít a jogosultságok elvonásában. Ráadásul ebben az esetben a közigazgatásnak nincs indokolási kötelezettsége, sokszor még a jogorvoslat is kizárt. A demokratikus jogállamok ennek ellenére hasznosnak bizonyuló technikákat alakítottak ki arra, hogy ez a mérlegelési szabadság ne vezessen önkényhez. A közigazgatás átláthatósága, a decentralizáció, a szolgáltató igazgatás térnyerése a hatósági korlátozással szemben, a társadalmi részvétel, a nemzetbiztonsági és a rendészeti szervek együttműködése, a titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése, de nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai érdekei együttesen hatásosan képesek útját állni az államérdekre való túl gyakori és megalapozatlan hivatkozásnak.

Azt azonban nem lehet állítani, hogy a kockázatelemzést teljes egészében rá lehetne bízni a közjogi szabályozásra. Ennél lényegesebb, szélesebb áttekintésre van szükség, amire csak a biztonságpolitikai megfontolások képesek.

Kockázatok biztonságpolitikai nézőpontból

Eddig a kockázatoknak két területét érintettük, az egyik a büntetőjogi tilalmak nevesített esetei, a másik pedig a közigazgatási eljárásoknak azok a példái, ahol a közjogi szabályozás folytán, az igazgatási döntések egyik szempontja, a nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése.

Tapasztaljuk viszont, hogy kockázatok jelentkezhetnek a jog által nem érhető területeken, legyenek azok akár természeti, akár társadalmi jelenségek. A biztonságpolitika elmélete és a politikai praxis számos ilyen, jogon túli rizikóval számol. A tárgykörben már terjedelmes tudományos irodalom áll rendelkezésre, aminek ismertetésére most nem vállalkozunk, de megjegyezzük, hogy a nemzetbiztonsági műveletek elméleti megalapozásához ezek az eredmények nem nélkülözhetők.

A társadalmi tevékenységek tekintetében érdemes különbséget tenni vállalható és nem vállalható kockázat között. Ahol fejlett árutermelő gazdálkodás alakul ki, ott a vállalkozások biztosítása és a piaci kockázatok felmérése jó tréninget jelent a rizikó megismeréséhez. A természeti veszélyek esetében ellenben csak az elhárítható és az el nem hárítható erőhatalomról (*vis maior*) érdemes beszélni. Ha azonban bizonyos társadalmi mozgások a természettörvények módjára kezdenek viselkedni, akkor kordában tartásuk lehetőségei igen beszűkülnek. (Ilyen a globalizáció, ami ezáltal válik félelmetes jelenséggé.)

A kockázatok veszélyeket keltenek, és sérelmeket okozhatnak. Ilyenkor pedig felmerül, hogy a kockázatvállalás felróható, vagy nem felróható magatartásra vezethető vissza. A felróhatóság lehet jogi felelősség és lehet politikai, vagy tisztán erkölcsi tartalmú, illetve ezek erősíthetik vagy ellenkezőleg, leronthatják egymást.

A felelősség kérdésével szorosan összefügg a kockázatok megismerhetősége és kommunikációja. Csak a megismerhető kockázat kommunikálható, de a róla szóló információ valóságtartalma már külön vizsgálendő. Az eltitkolt kockázat ugyanúgy lehet a bajok forrása, mint a mértéktelenül felnagyított. Ha a kommunikátor információs monopóliummal rendelkezik, akkor a kockázatokkal manipulálhat is. Azokat a rizikófaktorokat, amelyekért ő maga felelős, bagatellizálja, amelyekért viszont mások felelnek, azokat felnagyítja. (Megfigyelték, hogy olyan országokban, ahol az energiatermelés nagyobb hányadát az atomerőművek adják, ott a hivatalos kormányzati propaganda megpróbálja annak veszélyeit minimálisnak bemutatni.)

Végezetül, minden veszélyelhárítással foglalkozó intézmény számára irányadó lehet két követelmény, az egyik, hogy saját tevékenységünkkel ne idézzünk elő veszélyeket, a másik pedig, hogy a veszélyelhárító beavatkozás ne okozzon nagyobb károkat, mint az a veszély, amelynek a megszüntetésén fáradoztak.

A kockázatok komplex módon hatnak, ezért az elhárító intézményeket is rendszerként célszerű működtetni. A szakirodalom kockázati mezőről szól,

ahol az egyik veszély képes felerősíteni a másikat, viszont ugyanígy a helyesen működő elhárító mechanizmusok a hatókörükön kívül eső kockázatokat is jó hatásfokkal csökkenthetik. (Közismert a szociálpolitika sikereinek kedvező hatása a bűnözés visszaszorítására, vagy az a felismerés, hogy egy város köztisztaságának a biztosítása növeli a közbiztonságot. Ahol sokat takarítanak, ott kevesebb bűncselekményt követnek el, noha a köztisztasági vállalat nem bűnüldöző szerv.)

A mondottak alapján érdemes elemezni azt a két hatályos biztonságpolitikai dokumentumot, amely a Magyar Köztársaság kockázati helyzetét hivatott bemutatni.

A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) országgyűlési (továbbiakban OGY) határozat erről a következőket mondja: „Növekvő kockázatot jelentenek az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentétek, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak. Fokozódó kihívást és veszélyt jelent a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedése, valamint az információs rendszerek elleni támadások lehetősége. Emellett az államok közötti feszültségek, illetve államokon belüli fegyveres konfliktusok ma is jelen vannak Európában. Régióinkban sajátos veszélyforrásként jelentkezik az átalakulásból fakadó instabilitás és kiszámíthatatlanság, a demokratizálódási folyamatok törékenysége.” Az OGY határozat szerint a nemzetbiztonság államcél, ami azt jelenti, hogy az abszolút biztonság, amelyet az állam a polgárok alanyi jogaként garantál, nem lehetséges. Az állam csupán azért felel, hogy megtett-e mindent a célkitűzés megvalósítására, – szavatolta-e az ország függetlenségét, szuverén államiségét és területi épségét; – képes volt-e megfelelő körülményeket teremteni az Alkotmányban lefektetett elvek érvényre jutásához, a jogállamiság érvényesüléséhez, a demokratikus intézmények és a piacgazdaság zavartalan működéséhez, hozzájárult-e az ország belső stabilitásához. Ebben a Kormány felelőssége kiemelkedő, de nem kizárólagos. (A jogállamiság érvényesülésében a törvényhozásnak és az igazságszolgáltatásnak is nagy szerepe van, amit a kormányzat nem vehet át ezektől a hatalmi ágaktól.)

Van a most ismertetett határozatnak két olyan sajátossága, amelyeket újra kellene gondolni, ha új dokumentum megfogalmazására lenne szükség. Az első jellemző a komplexitás, ami rendszertanilag helyes, de az a következménye, hogy az egyes részterületek beható elemzése elmarad, így furcsa módon sem a rendvédelemről, sem a nemzetbiztonságról nem esik szó.

Az a törekvés, miszerint a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai céljait elsősorban a külpolitika, a gazdaságpolitika és a védelempolitika útján érvényesíti (10. pont), nem menti fel a Parlamentet azon kötelessége alól, hogy határozza meg teendőit a rendvédelmi és a nemzetbiztonsági igazgatásban is. Ezek a teendők jogalkotási és ellenőrzési funkciókban ragadhatóak meg. A másik sajátosság az ellenségkép hiányának a hangsúlyozása (a Magyar Köztársaság egyetlen államot sem tekint ellenségének), ami a rendszerváltás idején érthető beszéd volt, napjainkban azonban anakronisztikus és talán nem is igaz.

A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) számú kormányhatározat ugyancsak a biztonság legmagasabb absztrakciójából indul ki, de nyomatékkal szól a differenciálás szükségességéről is: „A nemzeti biztonsági stratégiára épülve összehangoltan készülnek el azok az ágazati stratégiák, többek között katonai, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, gazdasági-pénzügyi, humánerőforrás-fejlesztési, szociálpolitikai, informatikai és információvédelmi, katasztrófavédelmi és környezetbiztonsági területen, valamint a terrorizmus elleni küzdelem területén, amelyek az átfogóan értelmezett biztonság területén határozzák meg a teendőket.”

A határozat a globális kihívások között felsorolja a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek elterjedését, az instabil régiók, a működésképtelen államok létéből adódó kockázatokat, az illegális migrációt, a gazdasági instabilitást, az információs társadalom kihívásait, és a globális természeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrásokat. Nem szól azonban a globalizáció jelenségéről általában, amely nem írható le csupán negatív következményekkel, és mint a termelőeszközök fejlődésének következménye, nem is ültethető a vádlottak padjára. (Nem szólva arról, hogy a globalizáció nemcsak veszélyeket, hanem a veszélyek elhárításának lehetőségeit is megteremti.)

A regionális kihívások sorában említi Közép-Európát, Délkelet-Európát, a FÁK-országokat, a mediterrán térséget, a Közel- és a Közép-Keletet. Mondhatta volna nyugodtan, hogy kihívás maga az egész glóbusz.

Belső kihívásnak nevezi a határozat a szervezett bűnözést, a feketegazdaságot és a korrupciót, a kábítószeres terjedését, a politikai és vallási szélsőségeket és a demográfiai kihívásokat. Tudatában annak, hogy a kormányhatározattal a végrehajtó hatalom a maga számára szab feladatokat, kíváncsi vagyok arra, hogy például ez a felsorolás mennyiben képes segíteni a munkát. (Ugyanis nem sok értelme van az olyan csoportosításnak, amely minőségileg különböző jelenségeket kényszerít egy osztályba.)

A határozat összefoglalja a nemzetbiztonsággal szemben támasztott igényeket. „A nemzetbiztonsági szolgálatok a törvényben meghatározott feladataik elvégzésével elősegítik az ország szuverenitásának, alkotmányos rendjének védelmét, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak a kormányzati döntésekhez szükséges információk biztosításával közvetlenül támogatniuk kell a döntés-előkészítés folyamatát, a megfelelő döntési alternatívák kidolgozását. Tájékoztatniuk kell a kormányt az ország külső és belső veszélyeztetettségének időszerű, illetve távlati alakulásáról. Az információszerzésnek ki kell terjednie a globális, a regionális és a belső veszélyforrásokra egyaránt. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak a veszélyforrások felderítése és felszámolása céljából elhárító és hírszerző tevékenységet kell folytatniuk. Ennek során figyelembe kell venni a térségünkben bekövetkezett változásokat, az integrációs folyamatokat, az új típusú fenyegetéseket és kihívásokat, valamint a külföldön működő magyar intézményeket, továbbá a válságkezelő és békefenntartó feladatokban részt vevő magyar alakulatokat és szakértőket érintő fenyegetéseket. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a határokon átnyúló nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben való részvételre. A Magyarországot érintő biztonsági kihívásoknak megfelelően új típusú együttműködést kell kialakítaniuk és fenntartaniuk a szövetséges államok polgári és katonai nemzetbiztonsági szervezeteivel, illetve a nemzeti biztonsági stratégiában megfogalmazott célok elérésében szintén érdekelt más államok szolgálataival.”

A globális és regionális, valamint belső biztonsági kihívások gondos felsorolása elvihet egy olyan vélekedéshez is, hogy amennyiben ilyen sok a veszélyforrás, akkor ezek együttesen nemzetbiztonsági értelmezést igényelnek. Alig vitatható tehát, hogy korunkban a nemzetbiztonság felértékelődik, ezért a rendészeti igazgatás más ágazataihoz hasonlóan önálló minisztériumot, nagyobb létszámot és jelentősebb költségvetési támogatást igényelhet. Ha sok a feladat, akkor növelni kell a nemzetbiztonsági igazgatásnak az állami szervek rendszerében képviselt súlyát. (Várhalmi Miklós, 2002, 345-359. o.)

A kormányhatározat az említett műhelymunkánál mértéktartóbb, amikor kifejti: „A biztonsági kihívások eredményes kezelése megköveteli a rendvédelmi szervek fokozott együttműködését és szervezeti korszerűsítését. A magyar rendőrség folyamatban lévő reformja keretében a nemzetközi együttműködést kihasználva erősíteni kell a szervezett bűnözés, különösen a kábítószerrel, fegyverkereskedelemmel, nemzetközi terrorizmussal, pénzmosással összefüggő bűncselekmények felderítését és megelőzését, valamint a számítógépes bűnözés elleni fellépést. A rendőrségi reform keretében a szervezeti rendszert úgy kell átalakítani, hogy szolgáltatásai minél közelebb kerüljenek a védendő polgárokhoz és vagyontárgyaikhoz. A

nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek – és szükség szerint a fegyveres erők – együttműködése, valamint e szervek és az ellenőrzésre jogosult más hatóságok közötti koordináció javítása nemzeti biztonságunk erősítésének jelentős tartaléka.”

Ha most az eddig kifejtett gondolatok tanulságait összegezzük, akkor azt mondhatjuk, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok felmérésében, a büntető- és a közigazgatási jog mellett, az általános biztonságpolitikai megfontolásoknak is helyük van. Míg azonban a jogi gondolkodás túlságosan szűkre szabja a tilalmazható magatartások körét, a beavatkozást pedig garanciális szabályok tömegével korlátozza, addig a biztonságpolitikai szemlélet hajlamos a nemzetbiztonsági hatáskör kiterjesztésére és arra is, hogy ne hajtson térdet a jog „garanciális okoskodásai” előtt. A bölcs kormányzat és a modern közigazgatás szakmai felkészültsége együtt találhatja meg a kívánatos középértéket.

Stratégiaiák a rendészeti igazgatásban

A stratégia fogalma

A rendészeti stratégia azoknak *a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre* alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai, szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a tervezése, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendészeti igazgatást teljesítő rendvédelmi szervek távlati fejlesztését teszik lehetővé. *Rendészeti misszió* a közbiztonság és a közrend fenntartása. *Rendészeti értékek* az eredményesség, a hatékonyság és a törvényesség.

A stratégia tárgya

A rendészeti stratégia *tárgya* a rendészeti igazgatás, és annak mindhárom eleme, *a rendészeti szervezet, a személyzet és a működés*.

Stratégiai célok

Az olyan nagy szervezeti komplexumokban, mint a rendészeti igazgatás az előrelátó irányítás akkor is kötelező, ha sem modernizáció, sem reform nincs napirenden, avagy az óhajtott változásoknak nem adottak a feltételei. A fejlett polgári társadalom rendészetével szemben szüntelen követelmény *a korszerűsítés, de legalább a működőképesség megőrzése*.

A változtatás igénye a rendészetben állandóan napirenden van, mert hibás teljesítményei és alacsony hatékonysága mögött mindig kimutathatóak szervezeti és működési zavarok, amelyek strukturális változásokat sürgetnek. Ennek a szükségletnek ellentmond a jogbiztonság követelménye, amely a jogalkalmazó szervezetektől állandóságot vár el. Az *állandóság és a változtatás ellentmondása* alakította ki azokat a tervezési technikákat, amelyeket egymástól az különböztet meg, hogy miként értékelik a szervezet múltbeli teljesítményét, és erre alapozva milyen változtatásokat határoznak el.

Korszerűsítésnek nevezzük azt a programot, ami a múlttal elégedett, a korábbi teljesítményeket jónak ítéli, de felismeri, hogy a társadalmi környezet változásai és a technikai fejlődés új lehetőségei alkalmazkodást igényelnek. A korszerűsítés mindig részleges, mert abból a felismerésből indul ki, hogy amit csak lehetséges, meg kell tartani a múltban jól teljesítő szervezetből. Ez a felfogás alig érinti a működés tartalmi jellemzőit, és a legszembevetőbb újdonságokat mindig műszaki területen hozza. Az ilyen fordulat a beosztottak szűk rétegeitől megkívánja ugyan az új eszközök kezelésének elsajátítását, de a vezetőkkel szembeni követelmények nem változnak. A korszerűsítés érintetlenül hagyja a szervezeti kultúrát és az addig követett menedzselési elveket. A cél nem a teljes megújulás, hanem a kimenő teljesítmény látványos javulása. A korszerűsítés gyakran a meglévő struktúrák konzerválásának rejtett vagy nyíltan hirdetett szándékát is magában foglalja. (Sokat kell változtatni ahhoz, hogy minden változatlan maradjon.)

Modernizációról akkor beszélhetünk, ha az egész szervezet teljes átalakítása kerül napirendre. A változtatások érintik a szervezetet, a működést és annak jogi kereteit is. Az ilyen gyökeres fordulat azonban ugyancsak a múlt elismerésére épít. Azt hirdeti, hogy a társadalmi viszonyok tartalmi átalakulása tette szükségessé a generális megújulást. Ennek szükségességét nem a korábbi időszak hibái, hanem éppen ellenkezőleg, a szervezet múltbeli sikerei alapozzák meg. Ezért a modernizáció a folyamatosság és a megszakíttottság dialektikus egységét hangoztatja. Noha az ilyen fordulat az ágazat egészére kihat, nem követelmény, hogy az igazgatási rendszer más elemei is átalakuljanak. A modernizáció akkor is lehet sikeres, ha az csupán egyetlen alrendszert érint.

Reformra akkor van szükség, amikor a társadalmi tevékenység valamennyi elemét egyaránt érintő fordulat következik be, ami a korábbi időszak éles kritikáját jelenti, a múlttal való szakítást tűzi zászlajára. Az új szervezeti, működési és jogi formák a korábbiak tagadásából nőnek ki. A reform a társadalom valamennyi működő komplexumát átalakítja. A reform

soha nem lehet parciális, az ilyen változtatás csak holisztikus (a rendszer valamennyi alrendszerét érintő) szemlélettel vezényelhető le.

A korszerűsítés a technikai fejlődéssel egyre gyakrabban és sűrűbben kerül napirendre, a modernizációhoz sem kellenek nagy társadalmi változások, a reformok ideje viszont csak nagyon ritkán, kivételes történelmi pillanatokban jöhet el. Ebből viszont az is adódik, hogy az ilyen ritka alkalmakat le lehet késni, és el lehet szalasztani.

Tervezési módszerek

A rendészet jövőképe nem írható le egyetlen stratégiába:

- A közbiztonságot és a közrendet fenntartó, erősítő és védelmező társadalmi és jogi válaszok teljes körét fogja át a közbiztonsági stratégia. Ennek példája – napjainkig érvényes üzenettel – az 1033/1994. (V. 6.) Kormányhatározat *a közbiztonság fejlesztésének feladatairól*.
- A biztonság- és védelempolitikai alapelvek azért irányadóak, mert azok a hagyományos politikai-diplomáciai és honvédelmi-katonai tényezőkön túl a biztonság egyéb dimenzióit is érintik, egyebek mellett a rendészeti válaszokat igénylő olyan határterületeket, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem. (A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési határozat.)
- A bűnmegelőzés stratégia világossá teszi a társadalmi önvédelemnek azokat a határait, amelyek a rendészet számára is irányadóak, együttműködési lehetőségeket kínál a rendvédelmi szervek számára, végül elvárásokat fogalmaz meg a bűnmegelőzési prioritások rendőrségi támogatására, amint azt *a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról* szóló 115/2003 (X. 28.) Országgyűlési határozat példázza.
- A társadalom létét fenyegető valamennyi értékelhető veszélyforrás számbavételére alkalmas a nemzeti biztonsági stratégia, ami a biztonság komplex megjelenítésére vállalkozik. A biztonság szintetizáló ábrázolása megkönnyíti a közjogi eszközökkel kezelhető jogellenes, és az ilyen tulajdonságokkal nem rendelkező veszélyek és kockázatok megkülönböztetését, valamint kooperációt kezdeményez a veszélykezelés különböző rendszerei között. Ebben a műfajban

született a 2073/2004. (IV.15.) Kormányhatározat a nemzeti biztonsági stratégiáról.

- A *rendvédelmi stratégia* a Magyar Köztársaság rendvédelmi szerveit irányító minisztérium távlatos célkitűzéseit és az egyes rendvédelmi szerveik szakmai elgondolásait tartalmazza. Ebben a műfajban 2002-től több munkaanyag is készült.

Kísérletek a nemzetbiztonsági szervezet modernizációjára

Az Országos Fejlesztéspolitikai Konceptióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozat a „modern, hatékony közigazgatás megteremtését” tűzte célul, amire a „közigazgatás területén régóta sürgető reformok” tényleges megvalósításával kerülhet sor.

Ha áttekintjük az eddigi kormányok programjait, azokban fontos célként szerepeltek:

- A korszerű, kisebb létszámú és költségtakarékos közigazgatási szervezet kialakítása.
- A közrend és a közbiztonság fenntartására, vagy megerősítésére, illetőleg a leromlott közállapotok javítása.
- A bűnmegelőzés hatékonyságának növelésére;
- A korrupcióval szembeni küzdelem.
- A rendőrség megerősítésére;
- A dereguláció, a felesleges bürokrácia visszaszorítása.

A 2006-2010 évek közötti kormányzati periódus programjában az előbbi célok megvalósításáról a következő megállapítás olvasható: „Az elmúlt évtizedben azonban a politika mindig megrettent az átalakítással járó konfliktusoktól, a kisebb, hatékonyabban működő szolgáltató állam megteremtésének politikai deklarációja soha nem vált érdemi cselekvéssé.”

A stratégiaalkotás időpontjának megválasztása ugyancsak hatást gyakorol a tartalomra. Mivel a rendészet nem költségérzékeny és teljesítménye társadalmi értékeléséről ritkán kap direkt visszajelzéseket, rendszerint külső nyomásra kényszerül számot vetni saját jövőjével. Akkor, ha egy átfogó államreform, vagy a takarékoság erre kényszeríti. /Lásd az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározatot./

Az előbbieken felhívott kormányhatározat tárgykörünkben a következőket tartalmazta:

4. Az érintett miniszterek készítsék elő a - minősített többségű elfogadásra irányuló - törvényjavaslatot az alábbiakra:

a) a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak három szervezetben, a leghatékonyabb módon való ellátása...

d) a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának integrálása a Nemzetbiztonsági Hivatalba, illetve felügyeletének megváltoztatása (MeH),

5. A 4. pontban foglalt feladatok végrehajtásával egyidejűleg elő kell készíteni a 2/3-os törvényi szabályozást nem igénylő, az érintett szervezetek leghatékonyabb működését eredményező átalakításra irányuló javaslatot, különös tekintettel az alaptevékenységet támogató funkciók ellátására.

Még nagyobb a késztetés akkor, amikor olyan el nem rejthető működési zavarai válnak ismertté, amelyek megszüntetése csak strukturális átalakítással lehetségesek (A 2006. szeptember-októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) kormányhatározat).

Ebben a határozatban jelent meg először az a felismerés, hogy a Kormány rendészeti stratégiájának a közrend és a közbiztonság védelmére rendelt rendészeti hatóságok mellett, át kell fognia a nemzetbiztonsági védelem teljes körét is.

Ki kell dolgozni a Kormány átfogó rendészeti stratégiáját. A stratégiának kiemelten kell foglalkoznia hazánk nemzetközi jogból és az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeivel, különös tekintettel a Hágai Programból adódó feladatokra.

Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat célja volt a közfeladat-ellátás hatékony szervezeti kereteinek létrehozása.

A nemzetbiztonsági szolgálatok előzőekben idézett kormányhatározat szerinti modernizációjának sem a politikai, sem a szakmai, sem a közjogi előfeltételei nem jöttek létre, azok napjainkban sem adóttak

Időközben a 1013/2007. (III. 13.) számú kormányhatározat 4. pontja rendészeti stratégia megalkotását írta elő. A rendészeti stratégia és a nemzetbiztonság kapcsolatának tisztázásához a következő kérdések várnak megválaszolásra:

1) Rész-e a nemzetbiztonsági tevékenység a rendészeti stratégiának? Ha igen, úgy a készülő kormányhatározatban erről szólni kell. Ha nem, akkor szükséges gondoskodni arról, hogy a kormány nemzetbiztonsági stratégiájáról külön dokumentum készüljön.

Javaslat

A nemzetbiztonsági tevékenységről a rendészeti stratégiában szólni kell abban a szellemben, ahogyan azt már a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. Határozat is megtette. A modernizáció főbb elveit ez a határozat helyesen határozata meg a szolgálatok számának csökkentésében.

A megválaszolásra váró részletkérdések a következők:

- Nem tisztázódott, hogy a polgári és a katonai szolgálatok összevonásra kerülhetnek-e? (Ebben a kérdésben a civil- és a katonai szolgálatok között még párbeszéd sem jött létre.)
- Nem került napirendre a civil szolgálatok különállása, valamint ezek kormányzati irányítása, amelynek a nemzetbiztonsági törvényben meghatározott módja a rendszerváltás időszakában indokolt volt, de a demokratikus intézmények megerősödésével kérdésessé vált. Erre nézve a szakirodalomban különböző nézetek fogalmazódtak meg, de józan és hozzáértő szakmai vita nem bontakozott ki.
- A nemzetközi tapasztalatok arra mutatnak, hogy mind problematikusabb a nemzetbiztonsági és a bűnüldözési feladatok egymástól történő megkülönböztetése. Egyfelől a nemzetbiztonsági szolgálatok széles körben kapnak bűnüldözési feladatokat, amelyek végrehajtásához nem rendelkeznek megfelelő felderítési garanciákkal, másfelől a nyomozó hatóságok találkoznak olyan nemzetbiztonsági kockázatokkal, amelyek kezelésére a rendelkezésükre álló hatósági eszközök nem alkalmasak. (A most jelzett probléma élesebben vetődött fel a büntetőeljárás törvény legutóbbi módosítása során, amikor is új módon került szabályozásra a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés kapcsolata.)

Az előbbieken felsorakoztatott problémák koherens megoldására a rendészeti stratégia kimunkálása lehetőséget kínál.

2) A nemzetbiztonság tartalmi kérdései, különösen a nemzetbiztonsági kockázatok számbavétele és azok prognózisa, valamint felderítésük és a védelmi intézkedések módszertani irányelvei, a szükséges erők és eszközök biztosítása már kihirdetésre nem kerülő, a nemzetbiztonsági stratégiát megfogalmazó kormányhatározatban kaphatnak helyet.

3) A stratégiák előkészítésének rendjén a Kormánynak vizsgálni kellene a politikai, a szakmai és a közjogi előfeltételek megteremtését.

A nemzetbiztonság szervezete, kormányzati irányítása és alkotmányos szabályozása nem lehet a Kormány szabad mérlegelésének a tárgya. Itt kötelező lenne a felelős parlamenti ellenzékkal való konszenzus.

A modernizáció nem futhat zátonyra szervezeti érdekeken. A szakmai előfeltétel az, hogy a nemzetbiztonsági célok előzzék meg a szervezeti bürokrácia érdekeit. Ehhez precíz állapot-analízis szükséges, annak felmérése, hogy az érintett szolgálatok milyen mennyiségű, és minőségű feladatot láttak el, miféle hatásfokkal.

A közjogi előfeltétel a nemzetbiztonsági tevékenység alkotmányos alapjainak az alaptörvénybe foglalása és új szervezeti státútum megalkotása.

A stratégiaalkotásnál fontosabb annak végrehajtása. Ez azt jelenti, hogy a közép- és hosszú távra szóló elhatározások mellett rangja van a rövidtávra érvényes, a realitásokkal számoló, egy-egy prioritást középpontba helyező programnak. A messzire tekintő stratégiákat viszont, amelyek 3-5 éves közép- és 5-10 éves hosszú távra érvényes tervek lehetnek, rendszeresen felül kell vizsgálni, azok állandó korrekciója és a hivatali működés mindennapjaira gyakorolt hatásuk hozhat sikert.

A nemzetbiztonsági tevékenység modernizációja egy államreform keretei között, azzal rendszertani kapcsolatban valósítható meg. A modernizációt maximális célkitűzésnek tekintve, azt kell megvizsgálni, hogy magának az államreformnak milyen közjogi feltételei vannak. Nézetem szerint ehhez négy feltétel szükséges:

- politikai konszenzus a parlamenti erők között,
- a közszolgálatot alkotó szakmák részvétele,
- költségvetési többletforrások, és
- társadalmi támogatottság.

Jelenleg egyik feltétel sem adott, ezért csak minimális célok tűzhetőek ki, amit együttesen a nemzetbiztonsági tevékenységek ésszerűsítésének lehet nevezni. Ennek feltétele, hogy a megteendő intézkedések

- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény módosítása nélkül,
- a jelenlegi szervezeti struktúra (öt önálló szolgálat) fenntartásával,
- a kormányzati irányítás korszerűsítésével és
- az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok belső strukturális átalakításával

kerüljenek megtervezésre és végrehajtásra.

Irodalomjegyzék

Albrecht, Hans-Jörg (2006): A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára, *Belügyi Szemle*, /2.

Bárd Károly (2007): Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest

Bibó István (1986) Válogatott tanulmányok, II. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest

Bibó István (1986): Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. Válogatott tanulmányok I. kötet, Magvető Könyvkiadó, Budapest

Cusson Maurice (1999): Qu' est-ce que la sécurité interieure? Montréal, Kézirat

Finszter Géza (2003): A rendészet elmélete, KJK-KERSZÖV Kiadó Kft., Budapest

Kmety Károly (1907): A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Politzer Kiadó, Budapest

Michael Renner (2005): A biztonság új értelmezése, A világ helyzete 2005, újragondolt biztonság, Föld Napja Alapítvány

Parádi József (2001): Rendvédelem vagy rendészet? *Belügyi Szemle*, 2. szám

Petrétei József (1996): Jogállam és hatalommegosztás, in Ádám Antal, Kiss László, Petrétei József, Sükösd Ferenc, Szamel Lajos: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. Egyetemi jegyzet, Pécs

Salgó László (1994): Az új típusú biztonság, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

Szamel Lajos (1990): A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest

Szamel Lajos (1992): Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 3. szám

Szigeti Péter (2001): Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról. Jogtudományi Közlöny, 4. szám

Szikinger István (1997): A rendvédelem jogi alapkérdései. Új Rendészeti Tanulmányok, Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1. szám

Szikinger István (1998): Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest

Tamás András (2005): A közigazgatási jog elmélete, Szent István Társulat, Budapest

Várhalmi Miklós szerk (2002): A magyar Nemzetbiztonsági Stratégiát előkészítő megfontolások, Budapest

Vasvári György (1997): Adat- és vagyonbiztonság, A biztonságról, CO-NEX Könyvkiadó Kft., Budapest

Dr. Pintér István

A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY BELSŐ ELLENTMONDÁSAI ÉS A TOVÁBBFEJLESZTÉS LEHETSÉGES IRÁNYAI

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) hiányosságai, módosító indítvány

Az Nbtv. a nemzetbiztonsági szolgálatok általános feladatait a „A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai” fejezetben a 3.§.-ban fogalmazza meg a következőképpen:

3. § A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése, hogy az e törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével elősegítsék a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében.

A 4.-8. §-ok már az egyes szolgálatok feladatait részletezik, így érthetetlen, hogy a 9.§. miért tér vissza a szolgálatok mindegyikére kötelező általános feladatok meghatározáshoz:

9. § A nemzetbiztonsági szolgálatok

- a) végzik a feladataik teljesítéséhez szükséges technikai rendszerek, eszközök beszerzését, kutatását, fejlesztését és az eszközök alkalmazásával kapcsolatos szakmai felkészítést, mindezek érdekében együttműködhetnek egymással és más szervekkel;*
- b) ellátják a rendkívüli állapottal, a megelőző védelmi helyzettel és a szükségállapottal összefüggő külön törvényben meghatározott feladatokat;*
- c) ellátják e törvény keretei között a Kormány, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter vagy a honvédelmi miniszter által meghatározott feladatokat;*
- d) ellátják a belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési feladatokat;*
- e) gondoskodnak a hivatásos állományú munkatársak és a közalkalmazottak szakirányú képzéséről.*

Az általános feladat meghatározást tovább bonyolítja, hogy a 3.§-ban említett „nemzetbiztonsági érdek” tartalmát az értelmező rendelkezések körében találjuk meg:

74. § E törvény alkalmazásában

a) nemzetbiztonsági érdek: a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme, ennek keretén belül

- *az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,*
- *az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,*
- *a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű információk megszerzése,*
- *az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása,*
- *a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása.*

További feladatokat határoz meg az irányító minisztereken keresztül a Magyar Köztársaság *nemzeti biztonsági stratégiájáról* szóló 2073/2004 (IV.15.) kormányhatározat IV. fejezete, amely a nemzeti biztonsági stratégia megvalósításának eszközeiről szól. E szerint:

„A nemzetbiztonsági szolgálatok a törvényben meghatározott feladataik elvégzésével elősegítik az ország szuverenitásának, alkotmányos rendjének védelmét, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak a kormányzati döntésekhez szükséges információk biztosításával közvetlenül támogatniuk kell a döntés-előkészítés folyamatát, a megfelelő döntési alternatívák kidolgozását. Tájékoztatniuk kell a kormányt az ország külső és belső veszélyeztetettségének, időszerű, illetve távlati alakulásáról. Az információszerzésnek ki kell terjednie a globális, a regionális és a belső veszélyforrásra egyaránt. A nemzetbiztonsági

szolgálatoknak a veszélyforrások felderítése és felszámolása céljából elhárító és hírszerző tevékenységet kell folytatniuk. Ennek során figyelembe kell venni a térségünkben bekövetkezett változásokat, az integrációs folyamatokat, az új típusú fenyegetéseket és kihívásokat, valamint a külföldön működő magyar intézményeket, továbbá a válságkezelő és békefenntartó feladatokban részt vevő magyar alakulatokat és szakértőket érintő fenyegetéseket. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a határokon átnyúló nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben való részvételre. A Magyarországot érintő biztonsági kihívásoknak megfelelően új típusú együttműködést kell kialakítaniuk és fenntartaniuk a szövetséges államok polgári és katonai nemzetbiztonsági szervezeteivel, illetve a nemzeti biztonsági stratégiában megfogalmazott célok elérésében szintén érdekelt más államok szolgálataival.”

Az Nbtv. 3., 9., és a 74.§-ok egybeolvasásával a következő szöveg keletkezik, mint **általános**, az összes nemzetbiztonsági szolgálatra vonatkozó, **kötelező feladatsor**:

A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése, hogy az e törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével elősegítsék a Magyar Köztársaság **szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme** érvényesítését, ezáltal közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében.

A Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme keretén belül érvényesítsék a következőket:

- az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,
- az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,

- a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű információk megszerzése,
- az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviseleti demokráciának és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása,
- a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása.

A nemzetbiztonsági szolgálatok

- a) végzik a feladataik teljesítéséhez szükséges technikai rendszerek, eszközök beszerzését, kutatását, fejlesztését és az eszközök alkalmazásával kapcsolatos szakmai felkészítést, mindezek érdekében együttműködhetnek egymással és más szervekkel;
- b) ellátják a rendkívüli állapottal, a megelőző védelmi helyzettel és a szükségállapottal összefüggő külön törvényben meghatározott feladatokat;
- c) ellátják e törvény keretei között a Kormány, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter vagy a honvédelmi miniszter által meghatározott feladatokat;
- d) ellátják a belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési feladatokat;
- e) gondoskodnak a hivatásos állományú munkatársak és a közalkalmazottak szakirányú képzéséről.

Az általános feladat-meghatározás *belső ellentmondásai* végigvonulnak az egész törvényen. Annak mégis legnagyobb hibája, hogy a meghatározott feladatok végrehajtását egy szűkített eszközrendszerrel lehetetlenné teszi. Azzal, hogy a 3. § a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével teszi csak lehetővé a feladatok végrehajtását, lemondunk más, a modern titkosszolgálatok által használt eszközök alkalmazásáról.

A szövegezés hiányosságának súlyosságára rámutat az általános feladatokat és az egyes szolgálatok feladatait felsoroló szövegrészek

egybevetése, amely részek valamely veszélynek nem csak a felderítését, hanem azok elhárítását is kötelezően előírják pl.:

- az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,
- az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása,
- a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása, stb.

Elhárítani vagy megakadályozni valamit kizárólag „a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével” lehetetlen.

Ráadásul a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítése az egész kormányzat, az Országgyűlés, a politikai pártok, más állami és nem állami szervezetek, valamint az egész társadalom feladata kell, hogy legyen.

Alapvető kérdés annak az eldöntése is, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok miért önjáróak, miért csak a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítését végzik, és miért nem a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004 (IV.15.) kormányhatározatban foglalt *nemzeti biztonsági érdekek védelmét*. A nemzetbiztonsági érdekek túlzottan szűk meghatározása téves feladat-meghatározásokhoz vezet, sőt ellentétben van a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998 (XII.29.) OGY határozat által képviseltekkel is.

Ez utóbbi 9. pontjának második bekezdése kimondja, hogy:

„A magyar biztonságpolitikának és intézményrendszernek úgy kell működnie, hogy képes legyen időben felismerni, folyamatosan és megbízhatóan értékelni az ország biztonságát veszélyeztető tényezőket, ennek alapján időben meghozni a veszélyhelyzetek megelőzéséhez, illetve elhárításához szükséges döntéseket és végrehajtani az ezekből fakadó intézkedéseket.”

A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV.15.) kormányhatározatban foglalt *„nemzeti biztonsági*

érdek” megfogalmazása sokkal közelebb áll a valós folyamatokhoz, mint az Nbtv. szerinti „nemzetbiztonsági érdek”-ben foglaltak.

Az előbbi szerint:

„A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági érdekének tekinti:

1) szuverenitásának, területi épségének és alkotmányos rendjének megőrzését, a demokrácia, a politikai pluralizmus, a jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését;

2) az ország stabilitását, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, lehetőségeinek kibontakoztatását, gazdasági, technológiai és emberi erőforrásainak átfogó és gyors ütemű fejlesztését, a fejlett ipari országok szintjéhez közelítését, a fenntartható gazdasági növekedést, állampolgári biztonságának és jólétének előmozdítását és egy mindezeket sokoldalúan elősegítő biztonsági környezet kialakítását;

3) a nemzetközi béke és biztonság fenntartását, a regionális, államok közötti és országokon belüli konfliktusoknak - az ENSZ Alapokmányával és a nemzetközi jogi normákkal összhangban álló - megelőzését, illetve megoldását;

4) az Európai Unió keretében megvalósuló integráció kiterjesztését és elmélyítését, a tagállamok közötti egyenjogúságot és szolidaritást, a közösségi módszer erősítését, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) hatékonyságának növelését, a KKBP eszközeül szolgáló európai biztonság- és védelempolitika (EBVP) erősítését, Magyarországnak az EU intézményi struktúrájába történő integrációját és érdekérvényesítési lehetőségeinek erősítését;

5) a NATO euro-atlanti biztonsági rendszerben betöltött központi szerepének tartós fennmaradását, a NATO tevékenységének a XXI. század megváltozott biztonságpolitikai körülményeihez igazítását, hatékonyságának növelését, a transzatlanti kapcsolatrendszer szilárdságát, beleértve az Egyesült Államok európai katonai jelenlétét és aktív szerepvállalását, a NATO közös értékekre és érdekekre épülő, a kollektív biztonság erősítését szolgáló további bővítését, valamint Magyarország szövetségesi szerepének erősítését;

6) a demokratikus értékek általános érvényesülését, beleértve az euro-atlanti térségen túli térnyerését;

7) a közép-, kelet- és délkelet-európai térség, különösen a Magyarországgal szomszédos országok demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását és euro-atlanti integrációját, a határon túli magyarság jogainak minél szélesebb körű érvényesítését;

8) a kelet-európai országok, különösen Ukrajna és Oroszország demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását, az euro-atlanti integrációs szervezetekhez való közeledését,

9) az euro-atlanti térség tartós stabilitását, a térség konfliktusainak átfogó rendezését, a térség biztonságát érintő fenyegetések, elsősorban a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjedésének visszaszorítását;

10) a nemzetközi rendszer összes szereplőjének - államok, nemzetközi szervezetek, nemzeti és nemzetközi nem-kormányzati szervezetek - konstruktív együttműködését, a kétoldalú, regionális és multilaterális keretekben folytatott együttműködés és a sokoldalú gazdasági együttműködés fejlesztését.”

Javaslat az általános feladat-meghatározás megszövegezésére:

Az Nbtv. „A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai” fejezetben a 3.§. a következőre változik:

3. §. A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése, hogy az e törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a rendelkezésre álló nyílt és a titkos eszközrendszerükkel elősegítsék a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében.

A nemzetbiztonsági szolgálatoknak úgy kell működniük, hogy képesek legyenek időben felismerni, folyamatosan és megbízhatóan értékelni az ország biztonságát veszélyeztető tényezőket, ennek alapján időben meghozni a veszélyhelyzetek megelőzéséhez, illetve elhárításához szükséges döntéseket és végrehajtani az ezekből rájuk háruló intézkedéseket.

A nemzetbiztonsági szolgálatok

- a) *ellátják e törvény keretei között a Kormány, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter vagy a honvédelmi miniszter által meghatározott feladatokat (ez a pont az összevonás esetén változhat!);*
- b) *feladataik végrehajtása érdekében nyílt és titkos információkat gyűjtenek, elvégzik az előzetes elemzést, majd értékelésre időben átadják azokat a Nemzetbiztonsági Iroda illetékes részlegének;*
- c) *ellátják a rendkívüli állapottal, a megelőző védelmi helyzettel és a szükségállapottal összefüggő külön törvényben meghatározott feladatokat;*
- d) *végzik a feladataik teljesítéséhez szükséges technikai rendszerek, eszközök beszerzését, kutatását, fejlesztését és az eszközök alkalmazásával kapcsolatos szakmai felkészítést, mindezek érdekében együttműködhetnek egymással és más szervekkel;*
- e) *ellátják a belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési feladatokat;*
- f) *gondoskodnak a hivatásos állományú munkatársak és a közalkalmazottak szakirányú képzéséről.*

Az Nbtv. 74. §. Értelmező rendelkezések részből a „a) nemzetbiztonsági érdek ...” megfogalmazása kimarad.

Ezt követően kerülne sor az egyes szolgálatok feladatainak részletezésére, attól függően, hogy a 2010/2007. (I.30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI.30.) Korm. határozat nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő feladatainak végrehajtási irányáról szóló döntés miképpen kerül végrehajtásra.

A speciális feladatok meghatározásakor a következő *alapelveket* javaslom figyelembe venni:

- *érvényesüljön világos feladatelhatárolás a különböző szolgálatok között;*
- *a kormány igényeinek megfelelően a hatékonyság és annak ellenőrzése kerüljön előtérbe;*
- *a túlszabályozás elkerülésével a szolgálatok kapjanak lehetőséget a változó feladatok rugalmas megoldására;*

- a végrehajtás megkönnyítésére legyen lehetőség az innovációk gyors beépülésére;
- az eseménykövető működés helyett az előrejelző, megelőző tevékenységek kapjanak elsőbbséget.

A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és vezetése

Az általános feladat-meghatározáson kívül gondot jelent még a törvényben az irányítás-vezetés elkülönülése is. Az Nbtv. a miniszter feladataiként a következőket határozza meg:

A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és vezetése

10. § (1) A Kormány a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat a kijelölt miniszter, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat a honvédelmi miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja.

(2) Az (1) bekezdés szerinti polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító kijelölt miniszter nem lehet a belügy-, a honvédelmi és az igazságügy miniszter.

11. § (1) A miniszter

a) előkészíti a nemzetbiztonsági szolgálatok működésével, feladataival és hatásköreivel kapcsolatos jogszabályok, valamint egyéb kormányzati döntések tervezeteit, illetőleg részt vesz azok előkészítésében;

b) biztosítja a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésével és védelmével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok végrehajtását;

c) rendeletek és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét és működését;

d) kapcsolatot tart fenn a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködésének elősegítése érdekében.

(2) A miniszter irányító jogkörében

a) törvényen, kormányrendeleten vagy egyéb kormányzati döntésen alapuló feladatok végrehajtására a nemzetbiztonsági szolgálatok részére feladatot határoz meg, illetve utasítást ad;

b) félévente írásban meghatározza a főigazgatók számára a szolgálatok időszerű feladatait; írásban ad utasítást a Kormány tagjaitól érkezett információs igények teljesítésére;

c) a főigazgatók előterjesztésére jóváhagyja a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és működési szabályzatát és az állománytáblát;

- d) javaslatot tesz a nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetésére;*
 - e) a nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetési gazdálkodása tekintetében gyakorolja a fejezetért felelős szerv vezetőjének, valamint a költségvetési szerv felügyeletéért felelős szerv vezetőjének jogszabályokban meghatározott tervezési, előirányzat-módosítási, beszámolási, információszolgáltatási, pénzügyi, valamint ellenőrzési kötelezettségeit és jogait;*
 - f) a nemzetbiztonsági szolgálatok gazdálkodása tekintetében célszerűségi és eredményességi ellenőrzést végez;*
 - g) ellenőrzi a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működését, feladataik végrehajtását;*
 - h) a főigazgatók előterjesztésére jóváhagyja a titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési szabályait;*
 - i) a főigazgatók előterjesztésére jóváhagyja a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi kapcsolataira vonatkozó javaslatokat;*
 - j) javaslatot tesz a miniszterelnöknek a főigazgatók kinevezésére és felmentésére;*
 - k) a kinevezés és felmentés kivételével gyakorolja a munkáltatói jogokat a főigazgatók felett, kinevezi és felmenti helyetteseiket, felettük gyakorolja a munkáltatói jogokat;*
 - l) javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a tábornoki kinevezésekre;*
 - m) a főigazgatók javaslatára kinevezi az ezredeseket;*
 - n) jóváhagyja a tábornoki rendfokozattal rendszeresített beosztásokba javasolt személyek kinevezését és az ilyen beosztásban lévő személyek felmentését;*
 - o) intézkedik a főigazgatókat, helyetteseiket érintő belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzések elvégzéséről;*
 - p) gyakorolja a törvényben, kormányrendeletben vagy kormányhatározatban számára biztosított külön jogokat.*
- (3) A miniszter az irányító jogkörében adott utasításával a főigazgatók hatáskörébe tartozó ügyet nem vonhat el, hatáskörüik gyakorlását nem akadályozhatja.*
- (4) A miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatok részére egyedi utasítást a főigazgatók útján adhat, a hatósági jogkör alapján eljáró nemzetbiztonsági szolgálatoknak a döntés tartalmára vonatkozó utasítást nem adhat.*
- (5) A miniszter kivizsgálja a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatos panaszokat, a vizsgálat eredményéről és a megtett*

intézkedésekről 30 napon belül tájékoztatja a panaszost. Ez a határidő egy esetben 30 nappal meghosszabbítható.

(6) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter irányítja az állami szervektől származó, az ország nemzetbiztonságára vonatkozó információk elemzését, értékelését, valamint az e tárgyú kormányzati döntés-előkészítést támogató munkát.

A szolgálatok összevonásának mikéntje szerint szükséges az irányító miniszter feladatkörének újragondolása. Továbbra is hangsúlyozni kell, hogy a kormány, illetve a felügyelő miniszter közvetlenül határoz meg feladatokat a szolgálatok irányában. Jelentősen növelni kell ezen feladatok végrehajtásának ellenőrzését, illetve a költséghatékonysági szempontok pénzügyi ellenőrzését.

A Nemzetbiztonsági Iroda feladatainak újragondolása

A miniszter munkáját a Miniszterelnöki Hivatalon belül főosztályszintű szervezet a Nemzetbiztonsági Iroda segíti. Feladatkörét a MeH Szervezeti és Működési Szabályzaton kívül jogszabály nem rögzíti. Jogszabályhely megjelölése nélkül, az alábbi feladatokat rögzíti a Nemzetbiztonsági Iroda tevékenységét megjelenítő honlap.

„Nemzetbiztonsági Iroda

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító minisztert jogkörének ellátásában - a Miniszterelnöki Hivatal (MEH) szervezeti rendjébe tartozó - Nemzetbiztonsági Iroda (NBI) segíti. Az Iroda munkatársait egyrészt a Miniszterelnöki Hivatal állományába tartozó köztisztviselők, másrészt a szolgálatoktól berendelt hivatásos állományú személyek alkotják.

Az Irodavezető ellátja az Iroda vezetésével kapcsolatos teendőket és gyakorolja a munkáltatói jogokat az Iroda dolgozói felett. Részt vesz az államtitkári értekezleteken.

Az Iroda szervezeti struktúrájában három főosztály található a szakmai feladatok elvégzésére:

- A Tanácsadó és Információs Főosztály*
- A Jogi és Közigazgatási Főosztály, és*
- A Költségvetési, Igazgatási és Informatikai Főosztály*

Létrejött továbbá a Felügyeleti Belső Ellenőrzési Önálló Osztály a nemzetbiztonsági szolgálatok gazdálkodásának ellenőrzésére.”

Amennyiben a Korm. Határozatban foglalt 1. számú variáció, tehát a funkcionális összevonás valósul meg, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását segítő NBI feladatainak és szervezeti struktúrájának újragondolása szükséges.

Bár költségvetési és adminisztrációs könnyebbséget jelent, hogy csak 16 fő köztisztviselő tartozik a MeH állományába, valójában a szolgálatoktól történő berendelés a következő kérdéseket veti fel:

1. Valójában mi alapján kerülnek kiválasztásra ezek a személyek? Előfordulhat-e, hogy a főigazgatók „lobbistáknak” használják őket?
2. Tevékenységük tényleg a miniszter irányítását segítik elő, vagy a szolgálatok érdekeit képviselik?
3. Különösen a belső ellenőrzés területén nem kívánatosak a berendelt személyek, ezek alkalmazása megkérdőjelezi a miniszter ellenőrzési tevékenységének hatásosságát.

A javasolt új szerkezeti struktúra lehetőséget ad arra is, hogy például a jogi, információs vagy közigazgatási területeken az NBI tevékenysége kiváltsa, vagy legalábbis jelentősen lecsökkentsen a szolgálatok hasonló adminisztrációs terheit. Megfontolandó a személyzeti munka központosítása is, megfelelően a közigazgatási reform szellemének és az ésszerűsítési szempontoknak. Minden adminisztrációs teher csökkenés elősegítheti a szolgálatok visszaállását a valódi feladataik végrehajtására.

Javasolt szervezeti struktúra

Értékelő-tájékoztató főosztály

Kormányzati koordinációs és közigazgatási főosztály

Kiemelt ügyek főosztálya (lsd. Feladatmeghatározás az érdekérvényesítés területén)

Válságkezelő főosztály

Személyügyi főosztály

Felügyeleti belső ellenőrzési önálló osztály

Dr. Kocsis Kálmán

A NEMZETBIZTONSÁGI TÖRVÉNY HATÁLYOSULÁSA ÉS FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES IRÁNYAI

Bevezetés

Lassan 13 év telt el azóta, hogy a Magyar Országgyűlés kétharmados jogszabályként, de lényegileg konszenzusos hozzáállással elfogadta az 1995. évi CXXV. Törvényt a Nemzetbiztonsági Szolgálatokról (továbbiakban Nbtv.). Nem csupán az eltelt, relatíve hosszú idő és az annak során felgyülemlett tapasztalatok indokolják a törvény áttekintését, hanem az ezen időszak alatt a világ biztonsági helyzetében végbement radikális változások is, amelyek jogalkotási és gyakorlati paradigmaváltásra kényszerítették a demokratikus országok biztonsági szolgálatainak nagy részét.

Magyarországon a rendszerváltozás tárgyalásos megegyezés útján ment végbe, ami azt is eredményezte, hogy számos, a szocialista rendszerben is létező intézmény – kisebb, nagyobb változtatásokkal ugyan – de beépült a parlamenti demokrácia állami szerkezetébe, magával hozva múltjának számos hagyományát, szakmai kultúráját és intézményi memóriáját, nem beszélve személyi állományának számottevő részéről. Mindez szükségessé teszi a történelmi előzmények rövid áttekintését, hisz ismeretük nélkül magának a törvénynek, a benne látszó vagy éppen megbúvó ellentmondásoknak a háttere nem mindig világítható meg.

Közismert tény és csupán a kerektség igénye miatt említendő, hogy a szocialista államrendben a hatalom valódi gyakorlását ritkán szabályozták törvénnyel, vagy ha igen, azok a törvények, inkább törvényerejű rendeletek leginkább keretjellegűek voltak, tág teret engedve az értelmezésre, és megsértésük is inkább bocsánatos bűnnek számított, mintsem büntetendő törvénysértésnek, ellentétben azon jogszabályok megsértésével, amelyek a hatalom közvetlen érdekeit védték. A szovjet mintára létrehozott és az általuk közvetlen ellenőrzés alatt álló államvédelmi hatóság, majd az 56-os forradalom után „újászületett” állambiztonsági szolgálat tevékenységét elsődlegesen párthatározatok és belső parancsok, utasítások és intézkedések szabályozták. Megjegyzendő, hogy a belső szabályozás rendkívül részletes volt, koherens rendszert alkotott és megsértését kellő szigorral szankcionálták. (Mint a Dunagate botrányt vizsgáló bizottsága megállapította, közel 140 ilyen belső jogszabály volt érvényben 1990 elején.) (1) Ezek nem voltak visszavezethetőek ugyanakkor nyilvános jogszabályokra és olyan jogosítványokat telepítettek viszonylag alacsony vezetői szintekre, amelyek mélységükben és különösebb indoklási kötelezettség nélkül sértették

meg az emberek személyiségi és szabadság jogait. Egy osztályvezető (a mai struktúrában főosztályvezetőnek felel meg) elrendelhetett például telefonlehallgatást, titkos házkutatást, beutazási tilalmat és szinte bármely más titkosszolgálati eszköz alkalmazását.

Az első, az állambiztonságot is érintő nyilvános jogszabály az 1974. évi 17. törvényerejű rendelet volt az állam és közbiztonságról. Ez a Tvr. nem adott felhatalmazást az állambiztonságnak titkos bizonyítási módszerek bevetésére. A titkosszolgálati eszközök alkalmazásáról egy minisztertanácsi rendelet (6000/1975) és az 1/1975. MT-elnökhelyettesi utasítás rendelkezett, de a belső jogszabályokban ezekre sem történt utalás. (2) Mindezen szabályozási rendszer még magával a szocialista Alkotmánnyal is ellentétben állt, miután az – legalább is a deklaráció szintjén – biztosította az állampolgárok személyes szabadságát, annak sérthetlenségét, a levéltitok és a magánlakás tiszteletben tartását.

Az állambiztonsági szolgálat tevékenységében alapvető változásokat kellett volna hoznia a köztársasági Alkotmány 1989. október 23-i kihirdetésének, amely megszüntette az egypártrendszert, egyértelműbbé tette az emberi jogok alkotmányos védelmet. Az intézményi inercia és a még regnáló szocialista-kommunista felsőszintű vezetés információs elvárásai miatt ez azonban nem következett be; mindez törvénytörően vezetett az 1990 januárjában kirobbant un. Dunagate botrányhoz, az immár legálisan működő ellenzéki politikai erők törvényellenes megfigyeléséhez. A botrány, illetve az azt követő vizsgálat lavinaként söpörte el a nagyhatalmú Állambiztonságot; a III/III-as csoportfőnökséget a Minisztertanács feloszlatta, a 26/1990 (II.14) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok átmeneti szabályozásáról pedig létrehozta azt az új nemzetbiztonsági struktúrát, amely az Nbtv. 1995-ös elfogadásáig változatlan maradt. Megemlítendő, hogy az Országgyűlés 1990. január 25-én törvényt alkotott a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásáról, így legalább az alapvető emberi jogok garantálása törvényi szinten is megtörtént. Az 1995. évi CXXV. törvény a struktúrát illetően egy lényeges változást hozott, pontosabban szentesített: a már addig is autonóm módon működő szakszolgálatot önálló nemzetbiztonsági szolgálattá minősítette és ez által kialakította a máig fennálló, öt különálló szervezetként működő nemzetbiztonsági rendszert.

Ebből következik az első fontos következtetés, miszerint a szolgálatok struktúrája lényegileg még a szocialista időkben alakult ki, önállósítva, de mintegy leképezve az állambiztonsági csoportfőnökségi struktúrát, levonva belőle a feloszlított III/III-as csoportfőnökséget. Az egységes állambiztonsági szervezet (amelynek nem volt integráns része az MNVK/2, a katonai hírszerzés) szétdarabolásának filozófiáját nem annyira a tényleges

nemzetbiztonsági kockázatok és igények határozták meg (azok felmérésére az idő nemcsak rövid, hanem alkalmatlan is volt, hisz az ország politikai rezsimváltás előtt állt), hanem a kisebb méretű, ezáltal transzparensőbb, jobban ellenőrizhető intézmények létrehozása. A változtatásokat meghozó és levezénylő Németh-kormányának volt még egy nyilvánvaló célja is: szétválasztani a nemzetbiztonságot a rendőrségtől, mivel utóbbi gyakran volt az állambiztonság szolgálólánya, még ha ez a „besorolás” nem is volt annyira kedvük ellen, mint azt a politikai változásokat követő „túlélési csatában” hangsúlyozták.

Megállapítható, hogy az 1990-ben – politikai kényszer hatására – hozott intézkedések és jogi aktusok a vártnál hosszabb időre, még a demokratikus feltétel rendszer létrejötte mellett is életképesnek bizonyultak, lehetővé tették a nemzetbiztonsági szolgálatok jogszerű, jogtisztelő és szakmailag is elfogadható működését, ezáltal párhuzamosan garantálva a nemzet biztonságának és az állampolgárok emberi jogainak védelmét. Ehhez természetesen hozzá tartozott a parlamenti és kormányzati ellenőrzés kiépítése, a tevékenységi feladatok újrafogalmazása és az intenzív együttműködés kialakítása a NATO és az EU speciális intézményeivel.

A törvény létrejöttének körülményei

A törvénytervezet kidolgozása még 1990 őszén megkezdődött. Az első változat az év októberében elkészült; kidolgozója az Információs Hivatal két fiatal, jogász képzettségű operatív tisztje volt. Az érdemi munka hamar átkerült a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter (kezdetben politikai államtitkár) kabinetjébe, ahol változatlanul oda vezényelt titkosszolgálati jogászok dolgoztak rajta. Politikai, főképpen liberális körökből később informálisan sokszor elhangzott a vád, hogy a titkosszolgák maguknak csinálták a törvényt. Nem tagadva ezen állítás részleges igazság tartalmát, azért ne rójuk fel az előkészítőknél, hogy figyelemmel voltak az őket delegáló intézmények érdekeire, akkor, amikor gyakorlatilag a témához értő jogászok – a fentebb vázolt történelmi okok miatt – nem igazán tolongtak, hogy segítsenek. Ilyen jellegű szakképzés a jogi karokon nem folyt; és talán még most sem folyik Magyarországon. (Szlovákiában már igen.)

Széles körű egyeztetés zajlott a politikai pártok képviselőivel is. A jogászokkal kapcsolatos probléma ismétlődött. Lényegében csak az MSZP rendelkezett szakpolitikusokkal (természetesen a múltból), a többi pártnál még várni kellett, amíg a hozzáértő politikusi gárda kinevelődött. A törvény előkészítési folyamat elhúzódásának igazi oka azonban nem a jogászi, illetve

szakpolitikai gárda hiányában rejlett. A törvény azt a tevékenységet volt hívatott szabályozni, amelyet sokan a legfontosabb hatalmi erőtenyezőnek értékelnek. Az erre vonatkozó megállapodás elfogadásához elengedhetetlen volt egy bizalmi minimum a pártok között és egy minimális bizalom a nemzetbiztonsági szolgálatok irányába. Ennek kialakulásához volt szükség az ötéves előkészítő folyamatra, a nemzetbiztonsági tevékenység szoros figyelemmel kísérésére, a szolgálatokat felügyelő miniszterek viszonylag pártsemleges magatartására, na és persze arra, hogy az egyik politikai oldalon önmagában kialakuljon a kétharmados többség. Sokat tett ennek érdekében a Parlament Nemzetbiztonsági Bizottsága, amely – akkor még – képes volt a nemzetbiztonság érdekeit a pártpolitikai szempontok elé helyezni.

A törvény 1995. decemberi parlamenti elfogadása mindenképpen a magyar demokrácia sikere volt. Nem csupán a kétharmados többség jött össze, ellenzéki képviselők egy csoportja is megszavazta a törvénytervezetet, és akik nem, azok is inkább tartózkodtak, mintsem ellene szavaztak volna. Némi túlzással megkockáztatható az a kijelentés, hogy talán az Nbtv. elfogadása volt az utolsó kegyelmi pillanat a magyar Országgyűlésben, amikor a pártpreferenciák helyett az ország érdeke és a józanész diadalmaskodott. Minden esetre a magyar állam és társadalom gazdagabb lett egy európai színvonalú jogszabállyal, amelyik képes volt a legkényesebb társadalmi tevékenységet magas szakmai színvonalon szabályozni.

A nemzetbiztonsági törvény hatályosulása

Szerző, aki az Információs Hivatal főigazgatójaként végigkísérte a törvény előkészítését, jelen volt annak megszavazásakor, később irányította a hasonló bosznia-hercegovinai törvény kidolgozását, nemzetközi titkosszolgálati szakértőként pedig megismert számos külföldi titkosszolgálati jogszabályt, teljes felelősséggel meri kijelenteni, hogy a magyar Országgyűlés nemzetközi mércével mérve is kiemelkedő dokumentumot alkotott. Ezt igazolja az a tény is, hogy mind az előkészítés során, mind pedig az elfogadás után nagyszámú külföldi szakértő jött Magyarországra a törvény tanulmányozására. Annak egyes elemeit, mint például a parlamenti felügyelő bizottság elnöki posztjának ellenzéki kézbe történő letétele gyakorlatilag európai normává vált. (Lásd a bosznia-hercegovinai vagy a koszovói releváns törvényt.)

Itt érdemes kitérni az európai normák jogilag nem teljesen körülhatárolható fogalmára. Magának a titkosszolgálati tevékenység jogi szabályozásának nincs igazán hosszú történelmi múltja Európában, értelemszerűen máshol se nagyon a világban. Ennek csupán egyik oka, hogy

például hírszerző tevékenységet részletesen szabályozni nem csupán szakmai nonszensz, hanem diplomáciai bonyodalmakat is generálhat, hiszen a hírszerző tevékenység lényegét tekintve más államok törvényeinek mélységi megsértésére irányul. Az emberi szabadságjogok jogi védelme sem igazán régi „találmány”; legfontosabb dokumentuma, az „Európai Konvenció az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről” 1950-ben került elfogadásra az Európa Tanácsban és az óta is a titkosszolgálati szabályozás alapdokumentumaként szolgál, anélkül, hogy konkrétan kitérne magára a titkosszolgálati tevékenységre. Az Európa Tanács csak 1999-ben fogadott el konkrét ajánlásokat „A belső biztonsági szolgálatok ellenőrzése az Európa Tanács tagállamaiban” címmel.

Az Nbtv. egybevetése az ajánlásokkal azt igazolja, hogy a Parlament már korábban is a demokratikus alapelvek és az időben később rögzített normák szerint szabályozta a nemzetbiztonsági tevékenységet; érdemi ellentmondás a dokumentumok között nincs. A „Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces” (továbbiakban DCAF) nevű kutató és kiképző szervezet 2005-ben úttörő művet adott ki „Making Intelligence Accountable” címmel, amelyben a titkosszolgálati ellenőrzés jogi normáit és legjobb gyakorlatát elemzi, több alkalommal is hivatkozva a 10 évvel korábbi Nbtv.-re.⁽³⁾ Ez arra is utal, hogy a Nemzetbiztonsági Törvény kiállta az idő próbáját, funkciójának betöltésére még akár jelen formájában is alkalmas.

Tartalmilag elemezve a törvényt kijelenthető, hogy az egyrészt biztosította a szolgálatok jogkövető, demokratikus elveknek megfelelő magatartását, másrészt pedig lehetővé tette azok demokratikus ellenőrzését. Hogy ennek ellenére Magyarország nem volt mentes titkosszolgálati botrányoktól, arról nem a törvény tehet. Még a hírhedtté vált un. Nyírfa ügyben is kiderült, hogy maga a tevékenység nem ütközött törvénybe (ezt később a Fővárosi Katonai Bíróság ki is mondta), hanem bizonyos követő jogszabályok késlekedése, illetve a szolgálat vezetői által elkövetett tájékoztatási hiányosságok vezettek a botrányhoz. (Na meg a titkos információkkal történő politikai játszadozás!) E tanulmánynak nem célja a törvény elfogadása óta kiobbant, egyébként semmiképpen sem nagyszámú, titkosszolgálati érdekeltséget feltételező botrány elemzése, de a szerző annyit meg mer kockáztatni, hogy a botrányok nagy része inkább politikai erők közötti csatározás volt, amelybe ezen erők igyekeztek belekeverni magukat a szolgálatokat is. Ezeket a szálakat a média és a sajtó szenzációként tárgyalta, általánosította valamennyi szolgálatra, bizonyítani igyekezvén, hogy a szolgálatok és a politikusok között szoros összefonódás alakult ki a hatalmi harcok erőviszonyainak megváltoztatása érdekében. Azt viszont tisztán kell látnunk, hogy a szolgálatok feletti illegális befolyásolás, azok információihoz történő felhatalmazás nélküli hozzáférés, az ily formában megszerzett adatok felhasználása olyan komoly csábítást jelent a politikusok részére, hogy azt

törvényi eszközzel kivédeni nem lehet (ez egyébként nemcsak Magyarország vonatkozásában igaz). Ez alapvetően az adott ország politikai kultúrájának függvénye, a politikai elit erkölcsi és civilizációs állapotának tükröződése, de belejátszik a titkosszolgálati vezetők egzisztenciális kiszolgáltatottsága is. Ezek magyarországi ismerete okot ad arra, hogy belátható ideig ne legyenek illúzióink a titkosszolgálatokért vívott politikai küzdelem csökkenését, pláne eltűnését illetően. A mondottak ellenére ugyanakkor a törvényhozónak még vannak jogi tartalékai a szolgálatok politikamentes tevékenységének megcélzására; erről a későbbiekben lesz szó.

A törvény komoly érdeme – hogy bár a politikai rendszerváltoztatás kezdeti szakaszában született – biztosította és biztosítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok indokolatlan korlátozás nélkül láthassák el a benne rögzített feladataikat. Bár az előkészítés során voltak próbálkozások a túlélő szolgálatok törvényi „megbüntetésére”, némelyikük módosító indítvány formájában is megjelent, végeredményként kiegyensúlyozott törvény született: a szolgálatok működőképessége és a működés külső ellenőrzése nincs egymással ellentmondásban. Vagyis az intézmények valós teljesítménye elsősorban a vezetők és a munkatársak tehetségén és hozzáállásán múlik, annak nincsenek törvényi korlátai. (A valós képhez szükséges azért rámutatni arra, hogy időszakonként költségvetési korlátok akadályozták az érdemi munkát, és a politikai irányítás is vezethetett tévutakra.)

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése a törvény által jól szabályozott. A Nemzetbiztonsági Bizottság jogosítványa lényegében megegyezik más európai országok gyakorlatával: végső soron maga a bizottság dönt a legfontosabb kérdésekben, különösen a tájékozódásához, illetve vizsgálataihoz szükséges minősített információk számára történő átadásában. A magyar Nemzetbiztonsági Bizottság ugyanakkor nem egyszerűen a szolgálatok feletti ellenőrző testület; eltérően számos európai testvérbizottságától jogosítványai között szerepel bármely, a nemzetbiztonságát érintő kérdés megvitatása és arról határozathozatal vagy javaslattevés. A gyakorlati működés már nem mutat ilyen szép képet, de erről itt sem az Nbtv. tehet, hanem a politikai kultúra.

A törvényelőkészítők és törvényhozók – részben nemzetközi tapasztalatok hiányában – egyértelműen magyar törvényt teremtettek, olyat, amely az akkori belpolitikai helyzettel összhangban volt és reálisan, a tényleges nemzetbiztonsági kockázatokhoz igazítva szabta meg törvényben szereplők feladatait. Nem kellett külföldi szakértői álláspontokhoz igazodni, külső elvárásoknak vagy nyomásoknak eleget tenni. 1995-ben a magyar demokrácia már és még olyan szinten volt, hogy önmagában is képes volt harmonikus jogszabályban szinkronizálni a nemzetbiztonsági érdekeket, a

szolgálatokkal szembeni törvényességi elvárásokat és az állampolgári jogok sérthetetlenségét. Ennek eredményeként a nemzetbiztonsági szervezetek hazai megítélése javult mind a közvélemény, mind pedig a politikai-társadalmi elit szemében. Ezt rontja le az a politikusi felelőtlenség, amely az utóbbi egy-két évben felerősödött, és amelynek eredményeként a szolgálatok abba a gyanúba keveredtek, hogy politikai célokra is felhasználhatóak.

A továbbblépés lehetőségei

A nemzetközi biztonsági helyzet változása

Klasszikus értelemben a titkosszolgálati tevékenység egy adott állam belső rendjének, területi integritásának és szuverenitásának a megvédése titkos eszközökkel és módszerekkel mind a belső, mind pedig a külső veszélyektől és fenyegetésektől. Ezt a feladatot az egyes államok lényegében belügyként kezelték és sokan ma is annak tekintik, eltekintve a szövetségi rendszereken belüli kötelező biztonsági együttműködéstől. A XX. század utolsó évtizedében azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a veszélyforrások jó része internacionalizálódott, függetlenül azok jellegétől és földrajzi elhelyezkedésétől. A nemzetközi terrorizmus látványos kiterjedése, a szervezett bűnözés határokon túllépő jellege, az un. lator államok megjelenése (4), a globalizációval együtt járó negatív jelenségek felerősödése és még több más tényező arra vezetett, hogy a nemzetközi biztonság romlását tényként kezelhetjük. Bár folyamatról van szó, e téren a közmegegyezés a 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat mintegy vízválasztónak tekinti, olyan eseményként aposztrofálva azokat, amely után a világ már nem volt ugyanaz, mint előtte. Az azóta bekövetkezett számos, az Al-Kaida terrorszervezettel összefüggésbe hozott vagy hozható további terrorcselekmény messzemenő következményekkel jártaz egyes államok védekező mechanizmusait, jogi szabályozását és gyakorlatát, valamint az állampolgárok mentalitását illetően.

Az utóbbi két-három év azt is megvilágította, hogy nem csupán a nemzetközi terrorizmus, a szervezett bűnözés vagy a tömegpusztító fegyverek megszerzéséért folytatott cselekedetek változtatták meg alapjaiban a biztonsági közérzetet. A természeti erőforrások végeessége, a környezetszennyezésnek immár a napi megélhetést veszélyeztető kihatásai, elsősorban a globális klímaváltozás következményeinek egyre markánsabb megjelenése is arra vezetett, hogy elkezdődött a harc a jövőért, pontosabban a túlélésért, az energia források mellett ideértve az ivóvíz készletek, illetve az élelmiszer bebiztosítását is. Ebbe a küzdelembe az egyes államok erejükhöz és előrelátásukhoz mérten kapcsolódnak be, zajlik a nemzetközi

erőviszonyok átrendeződése, amelynek alapeszközei a katonai erő, a tényleges gazdasági és nem utolsó sorban a pénzügyi hatalom.

A Szovjetunió szétesése után a képlet egyszerű volt: egypólusú világrend látszott kialakulni és tartósnak tűnt az egyirányú igazodás kényszere is. Bár kissé zavarónak tűnt, hogy korábban már leírt államok (mint pl. India, Kína) tartós gazdasági fejlődésnek indultak, gazdasági expanzióba kezdtek, fegyverkezést folytattak, de ezt a globális nagyhatalomnak tekintett Egyesült Államok szakértői még kezelhető és távoli veszélynek tekintették. Még a globalizmus egyik legtehetségesebb propagandistájaként számon tartott Fareed Zakaria, a Newsweek vezető szerkesztője is „Az Amerika utáni világ” című könyvében (5) mély meggyőződéssel fejt ki, hogy feltörekvő országok (érdekes módon kihagyja közülük Oroszországot) az Egyesült Államok köré tömörülve, vele komplementer módon együttműködve garantálják majd a világ biztonságát. Azóta Oroszország megmutatta, hogy korai lenne őt leírni mint világhatalmi tényezőt. Az Egyesült Államok pedig azt bizonyította be Irakban és Afganisztánban, hogy katonai hatalmának vannak korlátai. Az is kiderült róla, hogy pénzügyi rendszere is sebezhető, a közel múltban csak komoly állami beavatkozás mentette meg az összeomlástól.

Érzékelhető az is, hogy a globalista fősodorból kihagyott vagy éppenséggel negatívan érintett államok nem kívánnak belenyugodni a számukra kijelölt pária sorsba; vagy valamelyik feltörekvő hatalom mellé tömörülnek, mint az afrikai országok egy része Kína köré, vagy pedig a radikalizálódnak és a rendelkezésükre álló eszközökkel kísérlik meg akadályozni a globalista hatalomátvételt saját erőforrásaik felett. Mindez találkozik az Egyesült Államok nem teljesen indokolt magabiztosságával a konfliktusok erővel történő megoldását illetően. Michael Scheuer, a CIA volt vezető terrorista elemzője hatalmas érvanyaggal és meggyőző erővel bizonyítja be a „Birodalmi gög” című művében (6) azt, hogy miként veszíti el az Egyesült Államok a terrorizmus elleni háborút a miatt, mert képtelen megérteni a vele szemben állók nézetrendszerét és motivációját, nem adekvát eszközöket használva a felülkerekedésre, vagy éppenséggel az okok felszámolására.

Tömören: a világ már távolról sem ugyanaz, mint 1995-ben volt, (vagy éppen annak látszott). Ez új megközelítést igényel a magyar nemzetbiztonsági szolgálatoktól is és ennek nyilvánvalóan tükröződnie kell a nemzetbiztonsági törvényben.

A nemzetközi helyzet diktálta jogszabályi változtatások

A változtatási igények két alapvető csoportba oszthatóak be: az egyik a nemzetközi együttműködés kényszerének jogi rögzítése, a másik a pontosabb feladat-meghatározás.

Az Nbtv. már érzékelte a nemzetközi veszélyforrások megjelenését, így az egyes szolgálatok feladatai között megjelenítette a nemzetközi terrorizmus, illetve a szervezett bűnözés, a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni titkosszolgálati fellépést. Ezek azonban a hagyományos hírszerző-elhárító feladatok mellett nem kapták meg a fontosságuknak megfelelő kiemelt megfogalmazást. Ma a demokratikus világ vezető titkosszolgálatai egyértelműen az első helyen határozzák meg a terrorizmussal szembeni harcot, annak szükségleteihez igazítják struktúrájukat, költségvetésüket és személyi állományukat. Magyar titkosszolgálati körökben (na meg a szakpolitikusok között is) tartja magát az a nézet, hogy hazánk nem terrorista célpont, ezért túlzás, erőpazarlás lenne a jelenleginél komolyabb erőket és eszközöket erre a célra fordítani. Ezzel a nézettel a probléma az, hogy szövetségi elkötelezettségeink és demonstratív atlantista külpolitikánk miatt a potenciális célpontok között ott vagyunk, és nem a politikusok vagy titkosszolgák döntenek el, mikor válunk tényleges célponttá, hanem a terroristák. Ezért szükséges mind a törvényben, mind pedig a kormányzati irányításban a terrorral szembeni védekezést kiemelten kezelni.

A terrorizmus elleni küzdelem kikényszerítette a titkosszolgálati nemzetközi együttműködés intenzívebbé és mélyebbé válását. Ennek jogi feltételrendszere még alig tükröződik az Nbtv-ben, holott az együttműködési kötelezettség rögzítése mellett annak komoly jogszabályi vonzata is van. Közéjük tartozik elsődlegesen az információcsere, amely a nemzetközi együttműködés meghatározó formája. Ennek azonban számos adatvédelmi vetülete van, különösen, ha saját állampolgárról van szó. Jogi – és persze politikai – kérdés az is, mely államok titkosszolgálatával folytatunk adatcserét vagy műveleti együttműködést. Tapasztalatból tudjuk, hogy az amerikai titkosszolgálatok e téren nem igazán finnyásak, alapmegközelítésük a pragmatizmus. (A CIA még a Németh-kormány idején vette fel a kapcsolatot a magyar hírszerzéssel. Milt Bearden, a CIA egyik volt operatív főnöke „A fő ellenség” című könyvében „magyar modellnek” nevezi a kapcsolatfelvétel módját, amelyet később több más közép-kelet-európai országgal kapcsolatban is alkalmaztak.) (7)

A gyakorlatban a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok széleskörű bilaterális és sokoldalú nemzetközi együttműködést folytatnak. A többoldalú együttműködés vagy nemzetközi szervezet alapdokumentumában rögzített

nemzetközi kötelezettség, vagy pedig valamilyen megállapodásban rögzített önkéntes kötelezettség és feladatvállalás. A nemzetbiztonsági tevékenység parlamenti és más formájú felügyelete és ellenőrzése nálunk liberális alapnormává vált, ugyanakkor a multilaterális törvényességi felügyelet mind politikailag, mind jogilag, mind pedig szakmailag kényes téma. Erre a kérdésre már nemzetközi szakértők is felfigyeltek. Hans Born, a DCAF vezető elemzője a NATO Parlamenti Közgyűlése előtt 2007. októberében fejtette ki, hogy a nemzetközi titkosszolgálati együttműködés elszámoltatási hiányra vezetett, hozzátéve, hogy „ez a hiány jelenti jelenleg a legjelentősebb kihívást a titkosszolgálatok demokratikus felügyelete terén”. (8) Thorsten Wetzling, a téma másik kiemelkedő kutatója „Az európai terrorellenes hírszerzés” című tanulmányában arra a következtetésre jut, hogy „az európai titkosszolgálatok együttműködése egyre növekvő fontosságú aspektusa a kontinensen zajló biztonsági tevékenységnek”. (9) Hozzáteszi, hogy „a növekvő harmonizáció és a multidimenzionális koordináció ellenére a hírszerző együttműködés továbbra is a nemzeti végrehajtó hatalmak felelőssége.” (10) Megszólalásában mindkét szerző előrevetíti, hogy ezen a helyzeten változtatni szükséges és ebbe az irányba az első gyakorlati lépések már megtörténtek.

Ilyen volt az International Commission of Jurists (ICJ) és a DCAF által 2007. augusztus 9-10-re összehívott genfi szakszeminárium, amelyen 30 nemzetközi szakértő, köztük e sorok szerzője próbált megoldást találni a problematikára, viszonylag csekély eredménnyel. A jogászok és az elméleti kutatók elképzelhetőnek tartották az Európai Unió által kidolgozandó nemzetközi konvenció elfogadását, a gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkező szakértők viszont erős szkepticizmusuknak adtak hangot ezzel kapcsolatban. A szeminárium végeredményben azzal zárult, hogy a kezdőlépés megtörtént a nemzetközi titkosszolgálati együttműködés normáinak kidolgozására, a folyamat nem lesz gyors, de amennyire lehet, gyorsítani kell. (11) Mindenképpen számítani kell arra, hogy a nemzetközi terrorizmussal szembeni hírszerző fellépés, annak különösen olyan aspektusai, mint a kiadatási szabályok megkerülésével történő gyanúsított átadása, illegális börtönök létrehozása más országok területén, elfogott személyek légi úton történő, engedély nélküli átszállítása és a foglyok kínzásának témaköre belátható időn belül kikényszerít egy nemzetközi szabályozást, amelyet a magyar jogalkotásnak is követnie kell majd.

A titkosszolgálati feladatok újrafogalmazásának igénye első sorban az un. aszimmetrikus kihívások fogalmával függ össze. Maga a kifejezés a 90-es évek közepén jelenik meg, elsődlegesen az amerikai védelmi kutatók körében. Általánosan elfogadott definíciója szerint az aszimmetrikus kihívás olyan fenyegetettséget jelent, amelyre konvencionális katonai erővel, vagy csak azzal nem lehetséges adekvát választ adni. Ezek között kiemelt súllyal

szerepel a terrorizmus, az állam biztonságát is veszélyeztető szervezett bűnözés, a tömegpusztító fegyverek kifejlesztése és elterjedése, a megélhetési migráció tömeges kibontakozása, a gazdasági biztonság, a szűkös energia és nyersanyag készletek feletti ellenőrzés, az ivóvíz tartalékok érzékelhető csökkenése, az élelmiszer elegendő mennyiségben történő előállításának problematikája a lakosságnövekedés és a környezetszennyezés körülményei között, a nagy infrastrukturális rendszerek biztonsága, ideértve az informatikai hálózatokat, a pénzügyi rendszerek stabilitása és védelme az ellenük irányuló támadásokkal szemben, és még sorolható tovább. Ezek a kihívások az állami és társadalmi létet veszélyeztetik, ezért a velük szembeni fellépés az állam koordináló szerepét igényli. Többségük távol áll a klasszikus nemzetbiztonsági feladatoktól, mint a hírszerzés vagy kémelhárítás, a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai közé mégis besorolják a világon szinte mindenhol, hisz hiteles értesülések nélkül és főleg objektív, professzionista és időben történő elemzések nélkül az állami apparátus vagy cselekvőléptelen e jelenségekkel szemben, vagy pedig téves reakciókat ad rájuk.

A hatályos Nbtv. ezen aszimmetrikus kihívások közül többet felsorol a szolgálatok feladatai között, de távolról sem valamennyit. A feladatok súlyozása sincs szinkronban azok jelentőségével, ráadásul átfedések is mutatkoznak az egyes szolgálatok között és a rendőri tevékenységtől sincs meg a megfelelő elhatárolás. E vonatkozásban komoly szakmai és jogi elemző munkát indokolt beindítani, a szolgálatok állományát sokkal komolyabban kell szakosítani feladatok szerint és ennek a szakosodásnak mind a felvételi munkában, mind pedig a szakmai képzésben meg kell jelennie.

Strukturális kérdések

A jelenlegi nemzetbiztonsági struktúra lényegében történelmi örökség, kialakítása speciális politikai körülmények között ment végbe. Az Nbtv. tett fél lépést a szakmailag indokoltabb felépítés irányába a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat önállósításával, de 1995 óta az örökölt struktúra él tovább, bár annak célszerűségével és fenntarthatóságával kapcsolatban számos kétely merült és merül fel. A politikai pártok attól függően értenek egyet a struktúra korszerűsítésével, hogy éppen hatalmon vannak-e vagy pedig ellenzékben. E témában hiányzik köztük a bizalmi minimum, és mivel a törvény megváltoztatása kétharmados többséget igényel, ellenzékben sikeresen blokkolják azt, amit kormányzati erőként maguk is indokoltnak tartottak.

Egy dolog bizonyos: az országnak nincs szüksége öt titkosszolgálatra és nem csak azért nincs, mert azok működtetése jelentős terhet jelent a költségvetésnek, vagyis az adófizetőknek. Ennél fontosabb érv, hogy a szétagoltság a tevékenység fragmentálódására vezet, akadálya az intenzív és mélységi információcserének. A 2001. szeptember 11-i tragikus terrorakciók elemzése arra a következtetésre jutatta a döntéshozókat, hogy sokkal erőteljesebb, koordináltabb és őszintébb együttműködést kell megteremteni a különböző szolgálatok között. Az Egyesült Államok levonta a tanúságokat: elfogadta a Hazafias Törvényt, létrehozta a belső biztonság minisztériumát (Department of Homeland Security) és a hírszerző közösség élére a korábbi CIA igazgató helyett Nemzeti Hírszerzési Igazgatót állított, aki 16 felderítéssel foglalkozó szervezet tevékenységét koordinálja és közvetlenül az elnöknek jelent. A szeptember 11-i eseményeket vizsgáló bizottság ajánlásai között kimondta, hogy a hírszerző-biztonsági szolgálatok körében az addig egyeduralkodó információ csere elvéről, a „need to know”-ról át kell térni a „need to share” integráló intézményi kultúrára. (12)

A magyar nemzetbiztonsági struktúráról számos politikusi és szakértői vélemény hangzott már el. Szerző nem vállalkozik arra, hogy bölcsek követ a zsebében érezve felvázolja az egyedüli üdvözítő megoldást. Nem bízható az magukra a titkos szolgálókra sem, akik komfortosan érzik magukat a jelenlegi rendszerben és legfeljebb nem a saját, hanem más szolgálatok összevonására tennének nagy örömmel javaslatot. Széleskörű politikai egyeztetés, objektív szakmai vita, külföldi partnerek meghallgatása után lehet csak döntést hozni, hogy lehetséges-e egyáltalán változtatni, s ha igen, milyen irányban. A nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy a vegyes feladatkörű (hírszerzés-elhárítás), vagy katonai és civil biztonsági tevékenységet is átölelő egységes szolgálatok létrehozása már nem az ördögi gondolatok közé tartozik. Előbb-utóbb lépéskényszerbe kerülünk, ha másért nem, akkor költségvetési okokból.

Külön kérdésként kezelendő a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, amely volt vezetőjének szavai szerint is „nem hagyományos nemzetbiztonsági szolgálat, hanem egy kiszolgáló szervezet...Már a neve is félrevezető, ugyanis a rendvédelmi szervek jóval 60% feletti arányban használják ki a Szakszolgálat kapacitását. A Szakszolgálat legnagyobb megrendelője a Rendőrség, amely 2006-ban egyedül több eszközt és módszert rendelt, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok”. (13) A Szakszolgálat titkosszolgálatok közé történő besorolása múltbeli örökség. Az állami intézményrendszerben máshol is elhelyezhető, nem csupán a titkosszolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter alatt. Ennek garanciális jelentősége is lenne: az irányítás szemszögéből elválna egymástól a titkos eszköz megrendelője és a megrendelés teljesítője.

A strukturális problémakör másik lényeges eleme az un. Hírszerző Közösség hiánya a magyar rendszerből. Ez a közösség számos országban működik, minimum a végrehajtó hatalom szintjén irányítják és ellenőrzik, de ténylegesen a biztonsági szféra szereplői alakítják a nem kis részben személyes bizalmon alapuló koordinációt, konkrét, akár eseti együttműködést vagy éppenséggel az átfedések feloldását. Az Egyesült Államokban 16 szervezet működik együtt a Hírszerző Közösség keretében a már említett Nemzeti Hírszerző Igazgató irányítása alatt.

Hasonlóan hiányzik a magyar rendszerből egy Nemzetbiztonsági Tanács és főleg annak állandó, szakemberekből álló apparátusa. (Ezt nem helyettesíti a kormány ad hoc jelleggel ülésező Nemzetbiztonsági Kabinetje.) Ennek az apparátusnak, bárhogya is hívják azt, közvetlenül a miniszterelnök alatt kell elhelyezkednie, folyamatosan kell működnie a nap 24 órájában, biztosítania kellene a miniszterelnökhöz felterjesztett, nemzetbiztonságilag releváns információk összehangolását, több forrásból történő ellenőrzését, valamint vészhelyzetek esetén neki kellene megtenni az első, halaszthatatlan intézkedéseket. Egy ilyen intézménynek a létrehozása, rendszerbe illesztése különösen fontos lenne az aszimmetrikus biztonsági veszélyekkel összefüggésben.

És végül megemlítenődök a magán biztonsági, őrző-védő cégek. Tekintettel arra, hogy létszámuk, fegyverbirtoklásuk akár nemzetbiztonsági kockázatot is jelent, operatív ellenőrzésüknek szerepelnie kell az egyes szolgálatok feladatai között. De ennél többről is szó van. A 9/11 eseményeit vizsgáló nemzeti bizottság megállapításai között szerepel, hogy az Egyesült Államok vitális infrastruktúrájának 85 %-át biztonsági magáncégek ellenőrzik és ők az elsők, akik bármely rendkívüli eseményre reagálnak. Az erre való felkészítésüket Nemzeti Készenléti Szabványok alapján végzik, biztosítva ezáltal hozzájárulásukat a biztonsági kockázatok és közvetlen veszélyek hatékony észleléséhez és elhárításához.(14) Ezen kiemelt biztonsági forrásnak a becsatornázását a nemzetbiztonsági rendszerbe célszerű lenne jogi úton is rendezni.

A szolgálatok és a politika viszonyrendszere

A titkosszolgálatokhoz történő politikai vonzódás nem magyar sajátosság ugyan, de hazánkban elég szép fejlettségi szintet ért el. És mivel az ambiciózusabb titkosszolgák gyorsan rájönnek, hogy a politikai kapcsolatok adott esetben gyorsabb előrejutást tesznek lehetővé a szolgálati számlálétnál, viszonylag könnyen létrejön egy olyan viszonyrendszer, amelyet jogi eszközökkel igen nehéz, szinte lehetetlen felszámolni, beindul

az információk pártokhoz való kihordása, amelyek előbb-utóbb komoly belpolitikai botrányokra vezetnek. A jelenség rosszabb változata az, mikor a kormányon lévő politikai erők várják el a szolgálatoktól, hogy eltérve alaprendeltetésüktől politikai célok megvalósítását segítsék elő akár dezinformációkkal, akár politikai ellenfelek kompromittálásával. Hasonló horderejű, amikor az állami-kormányzati vezetés saját prekonceptióját kívánja megerősíteni a titkosszolgálatokkal, mint ahogy az megtörtént az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban is Irakkal összefüggésben. (Tyler Drumheller, a CIA volt európai operatív főnöke „a szakadék szélén” című könyvében sokkoló módon írja le, miként kényszerítette a Fehér Ház a CIA-t arra, hogy a már előzetesen eldöntött iraki háborút nem ellenőrzött, bizonytalan forrásból származó „hírszerző” értesülésekkel igazolja.) (15)

Már említettük a magyar politikai elit kulturális szintjét, amivel jórészt szinkronban van a titkosszolgálati vezetők kulturális-morális szintje is, amely jelentős mértékben kiszolgáltatottságukból is fakad. A törvényhozó kezében – feltételezve a szándék meglétét – viszonylag kevés eszköz van ezen jelenség felszámolására. Az Nbtv. tiltja a munkatársak párttagságát és politikai megnyilvánulásait, ennek megsértése fegyelmi szankciót is vonhat maga után. A politikusi illegális kapcsolatépítés törvényileg nem szankcionált, minimum el kell érnie az állam- vagy szolgálati titok megsértését a felelősségre vonáshoz.

Ennek ellenére a törvény által előírt politikamentes tevékenységhez jogszabály módosításával közelíteni lehet. A megoldás a szolgálatok vezetőinek törvényi védelmében rejlik. Ennek egyik útja a főigazgatók kinevezésének egyértelmű nemzetbiztonsági bizottsági támogatáshoz való kötése. Az ideális állapot persze az lenne, ha a bizottsági támogatásnak el kellene érnie a kétharmados többséget, mivel ez már politikai konszenzust igényelne. A másik út az főigazgatók határozott időre történő kinevezése és ennek az időszaknak függetlenné tétele a kormányzati ciklusoktól. S bár megkérdőjelezhetetlen tézis, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a végrehajtó hatalom integráns részét képezik, ez nem lenne akadálya annak, hogy a főigazgatói kinevezési hatáskör – a honvéd vezérkari főnök kinevezésének analógiájára - a köztársasági elnökhöz kerüljön.

Ellenőrzési és felügyeleti szisztéma

A nemzetbiztonsági tevékenység törvényességének előfeltétele egy koherens felügyeleti és ellenőrzési szisztéma kiépítése. Ennek alappillérei a parlamenti felügyelet, a kormányzati irányítás és ellenőrzés, a bírói ellenőrzés, valamint a belső ellenőrzés.

A Parlament Nemzetbiztonsági Bizottságának jogi szabályozása kiállta az idő próbáját. A gyakorlatban, még az Nbtv. elfogadása előtt a bizottság törekedett az objektivitásra, a pártszempontok mellőzésére, a nemzetbiztonsági érdekek védelmére, a szolgálatok tevékenységének nem rosszhindulatú ellenőrzésére. Ez a 90-es évek közepétől megváltozott, amiről legkevésbé a törvény tehet. A bizottság csökkenő tekintélyét maguk a képviselők, illetve a terület szakpolitikusai okozták, ezen jogi eszközzel változtatni nem lehet.

A kormányzati ellenőrzés és felügyelet rendkívül erős jogosítványokat ad az irányító miniszternek, jól tükrözve a törvényjavaslatot előterjesztő akkori miniszter hatalmi ambícióit. Ennek megváltoztatásához politikai akarat kell, aminek esélye igen csekély, lévén hogy a mindenkori miniszter aligha óhajtja önkéntesen csökkenteni saját jogosítványait.

A titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezése a hatályos törvény egyik leggyengébb része. A széles körben elfogadott európai normák e téren a bírói ellenőrzést és engedélyezést tekintik elfogadottnak, ezt javasolja az Európa Tanács is 1402 (1999) számú ajánlásában a belső biztonsági szolgálatok ellenőrzéséről. A magyar megoldás ettől a kezdetektől eltért, amikor vegyes engedélyezési rendszert vezetett be, lehetővé téve, hogy a kijelölt bírák mellett az igazságügy-miniszter is engedélyezési jogosítványhoz jusson. Éppen ezen jogosítvány miatt kizárta az igazságügyi minisztert azon miniszterek sorából, amelyek felügyeleti-irányítási jogosultságot kaphattak a nemzetbiztonsági szolgálatok felett.

Ez a megoldás önmagában sem volt tökéletes, hisz a kormány egyik tagja engedélyezte a kormány másik tagja közvetlen irányítása alatt álló intézménynek titkosszolgálati eszköz vagy módszer alkalmazását. A helyzetet még kínosabbá tette, amikor az igazságügy-miniszterből rendészeti miniszter is lett, akinek alárendeltségében dolgozott a rendőrség is. Szerző megítélése szerint ez már súrolja az összeférhetetlenség határát és nehezen állna ki egy emberjogi próbát. Európaiabb megoldás lenne, ha a titkosszolgálati eszközök és módszerek bevetése kizárólag bírói engedélytől függene, ez egyben nagyobb garanciát vinne az állampolgári szabadságjogok védelmezésébe.

Az ellenőrzési szisztéma negyedik eleme az un. belső ellenőrzés. Ennek Európában bevált hagyományai vannak, még a szocialista Jugoszlávia is alkalmazta ezt titkosszolgálatainál. A Varsói Szerződés tagállamainál ez nem volt elfogadott módszer, így nem is került be az Nbtv.-be. Szerző ismerete szerint ez idáig csupán a Nemzetbiztonsági Hivatal rendszeresített főállású főellenőri pozíciót. (Külföldi szolgálatoknál ezt inspektornak, felügyelőnek, főfelügyelőnek, esetleg szemlélőnek nevezik.) A lényeg nem

az elnevezésen van, hanem egyrészt a kinevezés módjában, másrészt a felügyelő ellenőrzési jogosítványában. Ahhoz, hogy törvényességi feladatainak ténylegesen eleget tudjon tenni, kinevezése, illetve leváltása nem függhet a főigazgatótól, hanem éppen az utóbbival azonos módon kell végbemennie. Jogosítványai közé kell tartoznia a közvetlen hozzáférésnek mind a parlamenti felügyelő bizottsághoz, mind pedig az irányító miniszterhez.

A nemzetközi szakirodalom az ellenőrzés szereplői között megemlíti a parlamenti biztosokat, a civil szervezeteket, a médiát és a tudományos kutatókat. Nem elzárkózva attól, hogy közülük is tölthetnek be egyesek ilyen funkciót, alapvetően kell leszögezni: a titkosszolgálatok bármilyen ellenőrzésében csak az vehet részt, akit arra törvény kifejezetten felhatalmaz.

Néhány egyéb probléma

A CXXV. számú törvény preambuluma elég vékonyra sikeredett. Nem történik benne hivatkozás a Magyar Köztársaság Alkotmányára, ezt pótolni illendő. Ugyancsak nem említi az állampolgári személyi és szabadságjogok védelmét. Elegáns lenne beemelni ide az Európai Konvenciót az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről, mint olyan jogszabályt, amelyet a törvény rendelkezései semmilyen formában nem sérthetnek meg.

Az Nbtv.-ben kicsit test idegennek tűnik a nemzetbiztonsági ellenőrzésről szóló rész. A törvény születésekor még nem volt más jogszabály, amelyikbe ez a fejezet beilleszthető lett volna. Időközben elkészült a titokvédelmi törvény, amelyhez organikusan kapcsolódhatna a nemzetbiztonsági ellenőrzés és az állam, illetve szolgálati titokhoz való hozzáférés szabályozása. A titkosszolgálatok hatóságihoz közeli jogkört gyakorolnak, amikor a bizalmas állást betöltők biztonsági kockázatairól nyilatkoznak, miközben ennek már van hivatalos állami hatósága, a Nemzetbiztonsági Felügyelet. Magának a bizalmas munkakörnek a meghatározása is jelentős teret enged a szubjektumnak; indokolt lenne a meghatározást a minősített anyagokhoz történő hozzáférés oldaláról megközelíteni.

Kisebbségi módosításokhoz tartozna, de elvi jelentőséggel bírna, ha a törvény lehetővé tenné a bírói út közvetlen igénybevételét, amennyiben valaki úgy érzi, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységgel vagy annak elmulasztásával kapcsolatos panaszára a szolgálatoktól, illetve a felügyeleti szervektől nem kapott kielégítő választ.

Újragondolandó a rendőri-nyomozati felhatalmazásokkal kapcsolatos témakör is. Az elméleti kutatók szerint a titkosszolgálatok és a rendvédelmi szervek közti megkülönböztetés az un. rendőri felhatalmazás meglétén vagy tiltásán alapul. A magyar rendszer – igaz, korlátozott mértékben csupán – lehetővé teszi bizonyos rendőri eszközök alkalmazását a Btk. feltüntetett paragrafusai alapján. Vannak külföldi szolgálatok, amelyek egészen a letartóztatásig elmehetnek. A kérdéskört újra kell értelmezni, különös tekintettel a terrorizmusra és a nemzetközi szervezett bűnözésre.

Bár nem ezen törvény hatálya alá tartozik, de foglalkozni indokolt a civil szolgálatoknál alkalmazott katonai rendfokozatok kérdésével is. Szerzett jogokról van szó, ezért a problémát radikálisan megoldani nem lehet, de a szolgálatokat e téren is fokozatosan polgárivá kell tenni.

Jegyzetek

1. www.beszelo.hu/05/02/09reveszfugg.htm
2. u.o.
3. Hans Born and Ian Leigh: Making Intelligence Accountable. Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies. Oslo, 2005. PP. 35, 69, 99.
4. A lator állam kifejezés és az azzal járó megbélyegzés nem alapul valamilyen nemzetközi megegyezésen, lényegében az Egyesült Államok által politikai célokra használt kategorizálás.
5. Fareed Zakaria: The Post-American World. New York, 2008
6. Michael Scheuer: Imperial Hubris. Why the West is Loosing the War on Terror. Washington, 2007
7. Milt Bearden: The Main Enemy. The Inside Story of the CIA Final Showdown with the KGB. Random House, 2003. p. 419.
8. www.na.a.be/default.Asp?SHORT CUT=1294
9. Thorsten Wetzling: European Counterterrorism, Intelligence Liaison. In PSI Handbook of Global Security and Intelligence. Vol. II. p. 517.
10. u.o.
11. se.2.dcaf.ch
12. The 9/11 Commission Report. New York, 2004. p. 417.
13. Dr. Hetesy Zsolt: A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szerepe a nemzetközi bűnügyi együttműködésben. www.nbsz.gov.hu/docs/
14. The 9/11 Commission Report, p. 417.
15. Tyler Drumheller: On the Brink. An Insider Account How the White House Compromised American Intelligence. New York, 2006.
16. <http://assembly.coe.int/Documents/>

Dr. Borbándi János

AZ NBH SZAKIRÁNYÚ KÉPZÉSÉNEK FEJLESZTÉSE

Az 1995 évi CXXV.Tv.9.§.e. pontja szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok „gondoskodnak a hivatásos állományú munkatársak és a közalkalmazottak szakirányú képzéséről”.

Az MSZP Nemzetbiztonsági Munkacsoportjának 2008. április 4.-i (kibővített) munka értekezletén Szilvási György tárca nélküli miniszter kijelentette, hogy a szolgálatok munkájába a „csúcstechnika” részbeni hiányának ellensúlyozására „előtérbe kerül az emberi tényező”.

Álláspontom szerint a törvényi kötelezettség és a miniszteri igény „egymásra talált”, időszerű, hogy megvizsgáljuk a magyar titkosszolgálatok szakirányú képzésének helyzetét és javaslatot tegyünk a fejlesztésük mikéntjére, mint az emberi tényező fejlesztési módjára.

A katonai titkosszolgálatok ez irányú tevékenységével foglalkozni nem kívánok, szakmai és koncepcióbeli okok folytán. E téren alap problémám, hogy képzésüket a magyar felsőoktatás egészébe integrálva – a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem keretein belül - „bolognai rendszerben” kívánják végezni. Álláspontom szerint ez a koncepció a polgári titkosszolgálatok részére szükségtelen és elfogadhatatlan, drága és időigényes.

Mivel a polgári titkosszolgálatoknál állományba kerülni csak felsőfokú végzettséggel – az IH-nál + két állami nyelvvizsgálattal – lehet, több éves „alapképzés” szükségtelen, a Ph.D. pedig nem igazán az eredményes szakmai munka „kelléke”.

Az Információs Hivatal képzése „kiforrott” és bevált, itt a „fluktuáció” is lényegesen kisebb volt, így azt nem vizsgáltam.

Az NBH szervezeti „megújulása” a múlt évben megtörtént – melynek során felmerült a szakképzés „átszervezésének” szükségessége is, a ZMNE-be történő „beolvadással”.

Ez a megoldás – az előzőekben írt koncepcionális ellentéteken túl - gyakorlati okok folytán kivitelezhetetlen.

Álláspontom és az egyetem honlapján szereplő megfogalmazások szerint a Nemzetvédelmi Egyetemen alapképzésben végzettek képzésének célja nem a titkosszolgálatok új kádereinek képzése, a „mesterképzés” pedig a jövő.

Az NBH-nál a jelen ma és holnap van

A ma és a holnap is halmozottan „zűrös”, hiszen a Hivatal több ízben – majd minden kormányváltáskor – lefejezték. (Előfordult ciklus közben is.) A rendszerváltást „túlélte” szakképzett káderei nyugdíjba mentek, mennek. Az utódaikat pedig 3 hónapos gyorstalpaló „tanfolyamokon” képezték. Történik ez a 2001-es amerikai terrorcselekmények és a 2006 őszi budapesti események után. Történik ez akkor, amikor új EU-s tagságunk következtében a nemzetközi terrorizmusnak és globalizálódó bűnözésnek percekben belül megszűnünk tranzit országa lenni, célországává válunk.

Le kell szögezmem, hogy a „szakképzés” nem akkreditáció igényes - mivel diplomát nem ad - így az a polgári titkosszolgálatokat felügyelő tálcánélküli miniszter által jóváhagyott program és tematika alapján akár holnap elindítható.

A valóságban és a nemzetközi gyakorlatban két „szisztéma” van: vagy 3 hónapos „alapszintű” képzés az új felvételeseknek, vagy 10 hónapos mindenki számára kötelező képzés. A sajtó hírek szerint az USA-ban 2001 után „áttértek” a 2 éves képzésre (is), nem valószínű, hogy az SZBH megszüntette a korábbi több éves képzését.

Jelenleg a 10 hónapos képzést látom célszerűnek. Ennek programjául az alábbiakat javaslom:

- Alapozó ismeretek: a büntető anyagi és eljárásjog, nemzetközi jog, általános, szak és kriminálpszichológia, rendvédelmi ismeretek, szociológia és politológia, kriminalisztika és kriminológia, a Magyar Köztársaság állami, politikai, társadalmi és gazdasági rendjének felépítése.)
- Szakmai törzsanyag: A titkos szolgálatok története. Az „ellenség tanulmányozása”, a Hazánkkal „ellenséges” országok titkosszolgálatainak felépítése, módszereik specifikumai, a szervezett bűnözés, a pénzmosás és a terrorcselekmények elkövetési módjai és alakulásuk tendenciái.

- A magyar katonai és polgári titkosszolgálatok feladatai. A MH , a Rendőrség a PVOP, az APEH, a Katasztrófavédelem feladatainak részletes ismertetése. A Vám- és Pénzügyőrség feladatainak ismertetése különös tekintettel a Nyomozó szerveikre.
- Tájékoztató az állami szervek közötti együttműködés rendjéről és lehetőségeiről.
- A NBH feladatai, szervezeti felépítése, központi és területi szervei.
- A bírói engedélyhez kötött és nem kötött eszközök és módszerek, felhasználásuk szabályai, elmélete és gyakorlata - a munka metodikája.

- A Hivatal feladatainak (kémelhárítás, alkotmányvédelem, nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés, szervezetbűnözés és pénzmosás elleni munka, valamint a terrorelhárítás sajátosságai, az ellenük folyó munka munkafeladatai és módszerei).

Tematika

1.) A titkos szolgálatok kialakulása, története a Bibliától Szun Ce-n és Fouchen, az Abweren és a KGB-n keresztül, a CIA-ig és SZBI-ig.

2.) A Magyar Köztársaságot sértő vagy veszélyeztető titkos szolgálatok.

Szervezeti felépítésük, módszereik, specifikációi, sajátosságai.

3.) A szervezett bűnözés sajátosságai (hazai és nemzetközi), az ellenük végzett munka.

4.) A pénzmosás és terrorcselekmények sajátosságai, az ellenük végzett munka sajátosságai.

6.) A 3. és 4. témába tartozó cselekmények elkövetési módja, és alakulásuk tendenciái.

7.) A magyar titkosszolgálatok (polgári és katonai) szervezeti felépítése, főbb feladataik és együttműködésük.

8.) A Magyar Honvédség szervezete és feladatai.

9.) A Rendőrség feladatai, szervezeti felépítése, együtt működésük az NBH-al.

- 10.) A PVOP és a Katasztrófavédelem szervezeti felépítése és feladataik.
- 11.) Az APEH szervezeti felépítése, központi és területi szerveivel való együttműködés lehetőségei.
- 12.) A Vám és Pénzügyőrség szervezeti felépítése, feladatai, a szervezetszerű és eseti együttműködés lehetőségei az NBH-val.
- 13.) Az állami szervek együttműködési rendje és lehetőségei.
- 14.) A NBH feladatai, szervezeti felépítése, központi és területi szervei.
- 15.) A külső engedélyhez nem kötött titkos információ gyűjtés során alkalmazható eszközök és módszerek.
- 16.) Felvilágosítás kérés és a nemzetbiztonsági jelleg leplezésével történő adatgyűjtés, fogalma, tartalma és végrehajtásának szabályai.
- 17.) A titkosszolgálati, a bűnügyi és egyéb nyilvántartásokban, állami, önkormányzati és egyéb irattárakban való adatgyűjtés és kutatás.
- 18.) Az állami szervek, a pénzintézetek, a biztosítóintézetek és a távközlési szolgáltatást végző szervek nyilvántartásaiból adatkérés, és a nyilvántartások alapjául szolgáló iratba történő betekintés.
19. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásából történő adatkérés és a nyilvántartásokban történő jelzések elhelyezésének szabályai.
20. A magánszemélyekkel történő kapcsolat-teremtés fogalma, tartalma és a végrehajtás előkészítése (kiválasztás, tanulmányozás, kapcsolat-teremtés.)
- 21.) Az NBH nyilvántartási és irattári rendszere. Az innen nyerhető adatok és információk. Az adat „betáplálás” és „kérés” rendszere és szabályai.
- 22.) A Titkos kapcsolat, a Bizalmi kapcsolat és a Hivatali kapcsolat fogalma, és a különbözőség közöttük.
- 23.) A Titkos kapcsolattal való együttműködés alapjai, a tanulmányozás , kiválasztás, a beszerzés előkészítése, a meghívás módja, a beszerzés szakaszai, a beszerzési nyilatkozat tartalma és szükségessége, vagy sürgőssége.
- 24.) A terhelő alapokon történő beszerzéshez szükséges ügyészi engedély, és a szükséges jogi „háttér” rendezése.

25.) A titkos kapcsolat vezetése, nevelése, ellenőrzése. (Az ellenőrzése során alkalmazható eszközök és módszerek.)

26.) A Bizalmi kapcsolat kiválasztása, tanulmányozása, foglalkoztatása.

27.) A Hivatali kapcsolat létesítése, alkalmazása, az együttműködés tartalma és formái.

28.) Az információgyűjtést elősegítő információs rendszerek létrehozása és alkalmazása.

29.) Sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapdák létrehozása.

30.) A fedőokmány használatának célja és szabályai

31.) A fedőintézmény létrehozásának eszközei, módszerei, módja és célja. Az intézmény üzemeltetésének szabályai. A fedőintézmény „legendája”, annak „élővé tétele”.

32.) A „külső figyelés” alkalmazásának célja, szabályai, eredményei. A „műveleti tiszt” feladatai az egyeztetés során, az ismert és várható körülmények közlése a figyelők vezetőjével. A figyelés eredményei és „rizikó faktorai”. A „figyelt személy” átadása. A figyelés eredményének kiértékelése, következtetések, „munkahipotézisek” levonása.

33.) A magán telefon lehallgatás célja és eredményei, a mobil telefonok cellainformációi által szerezhető információk.

34.) A külső engedélyhez kötött titkos információ gyűjtés fajtái. Az engedélyeztetési eljárás szabályai és módja.

35.) Lakás titkos átkutatása, az észlelték technikai eszközökkel történő rögzítése.

A lakás „kiürítésének” módszerei. A kutatás idején a „lakásba” várható személyek „kivonása” és biztosítása.

A behatoláshoz szükséges kulcs vagy kulcsminta megszerzése.

Titkos információk gyűjtése az esetleges „rejtekhelyről”.

A „behatoló brigád” funkció szerinti összeállítása, az akció központ létesítése, az összeköttetési rendszer kialakítása.

Az akció parancsnokának kijelölése, az együttműködés megszervezése a figyelőkkel.

A kutatás végrehajtásának szabályai.

A kutatás eredményének kiértékelése.

36.) A lakásban történtek technikai eszközök segítségével történő megfigyelése.

A technikai eszköz beépítésének, bejuttatásának előkészítése. A technikai eszközök fajtái –mobil, vagy fix, külső vagy belső, rövid időtartamra, vagy hosszú távon használatos.

A lakás(ok) kiürítése, a kivonandók meghatározása, a kivonások módja és biztosítása.

„Szabad érpár” biztosítása.

A „behatoló brigád” funkció szerinti összeállítása, akció központ létesítése, az összeköttetési rendszer kialakítása.

Az akció parancsnokának kijelölése, együttműködés megszervezése a figyelőkkel.

A beépülés végrehajtásának szabályai.

A technikai eszközök által keletkezett anyagok leírása, vagy másolása.

Az anyagok rendszeres és folyamatos kiértékelése.

Megjegyzendő, hogy az „egyszer használatos”, vagy rövid távon alkalmazni kívánt eszközöket közvetlenül személyes úton is be lehet és kell juttatni.

A lakás technikai eszközök segítségével történő megfigyelése lehet „szoros” is.

Az eszközök által szerzett információk felhasználási módja végtelen, a hatásfokuk növelésére szolgáló módszerek, lehetősége további téma tárgya.

37.) Levél és egyéb postai küldemény felbontása, ellenőrzése és tartalmuk technikai úton történő rögzítése.

38.) A közcélú telefonvezetéken vagy ezt helyettesítő távközlési szolgáltatás útján továbbított közlemény megismerése.

39.) A külső engedélyek beszerzésének módja és formája. Az engedélyezők köre.

40.) A kivételes engedélyezés szabályai, a külső engedélyhez kötött információ gyűjtés megszüntetése.

41.) Az operációk fogalma, tartalma, tervezése, szervezése és végrehajtása.(Titkos őrizetbe vételek , kutatások, ruházat és csomag átvizsgálások.)

42.) A kombinációk. A kombinációk fogalma, az alkalmazott erők, eszközök és módszerek alkalmazásának összehangolása, és egymásra épültsége. A kombinációs terv tartalma.

43.) Az operatív játszma fogalma, tervezése, szervezése, folytatása és befejezése.

44.) A NBH alap funkciói:

- a.) kémelhárítás
- b.) alkotmányvédelmi munka
- c.) a nemzetbiztonsági védelem és a nemzetbiztonsági ellenőrzés
- d.) a nemzetközi bűnözés elleni munka
- e.) a pénzmosás elleni tevékenység
- f.) a nemzetközi terrorizmus elleni fellépés.

45.) A kémelhárító munka fő területei, elvei és specifikumai.

46.) Az alkotmányvédelmi munka fő területei, területei, elvei és specifikumai.

47.) A nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés főbb területei, szabályai és specifikumai,

48.) A pénzmosás elleni munka sajátosságai, szabályai és specifikumai.

49.) A nemzetközi terrorizmus elleni munka sajátosságai, szabályai és specifikumai.

50.) A „baráti” titkos szolgálatokkal való együttműködés területei, módja és lehetőségei.

Összegezve megállapítható, hogy a fenti ismeretek ismeret, illetve jártasság szintű elsajátítása egy olyan alapot ad, melynek birtokában 2-3 éves tapasztalat megszerzése után a jelöltektől önálló magas szintű munka végzése várható a Hivatal bármely szakterületén.

A Geopolitikai Tanács Alapítvány
Műhelymunkák sorozatában megjelent tanulmányok:

- 2007/1 A Cseh Köztársaság a terrorizmus elleni harcban – Csorba Kata
2007/2 A NATO szerepe a nemzetközi terrorizmus elleni harcban – az Amerikai Egyesült Államok politikai vetületének feldolgozása – Csáki Csaba
2007/3 A NATO és a terrorizmus elleni harc politikai vetületei Törökországban – Ország-Krysz Axel
2007/4 A NATO és a terrorizmus elleni harc politikai vetületei Olaszországban – Szép László ezredes és Antonino INTURRI alezredes
2007/5 A NATO szerepe a nemzetközi terrorizmus elleni harcban – a jelentősebb tagországok politikai vetületének feldolgozása: Németország – Csáki Csaba
2007/6 A NATO szerepe a nemzetközi terrorizmus elleni harcban – az Egyesült Királyság politikai vetületének feldolgozása - Peterdy Viktória
2007/7 Kanada és a nemzetközi terrorizmus elleni harc – Dr. Habil. Krajnc Zoltán mérnök alezredes
2007/8 A nemzetbiztonsági szolgálatok hatékonysága a XXI. században – tanulmánykötet – szerkesztette: Dr. Pintér István
2007/9 A lakosság pénzügyi biztonsága 2007. – Dr. Pintér István
2007/10 A pénzügyi biztonság elmélete – Dr. Pintér István
2007/11 A nyugat-szaharai kérdés és az ENSZ által vezetett békefenntartó misszió (MINURSO) tevékenysége - Besenyő János őrnagy

2008/1 Prof. dr. Radovan Vukadinović: Horvátország a NATO-csatlakozás küszöbén

Đana Luša: Az egyetemista populáció és a Horvát Köztársaság NATO-tagsága

2008/2 Egri Katalin – Nagy István – Dr. Pintér István: Az Európa Tanács „Állítsuk meg a családon belüli erőszakot” emberi jogi kampányának magyarországi tapasztalatai 2007-ben

2008/3 Zatykó Judit és Schumann Róbert – Dr. Gyulavári Tamás – Hajnal Gyöngyi – Szimoncsikné Laza Margit: A nemek társadalmi egyenlősége az Európai Unió keleti határai mentén

2008/4 Tanulmányok a nemzetbiztonsági törvény továbbfejlesztéséről
Szerkesztette: Dr. Pintér István

A Táncsics Alapítvány támogatásával,
a Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány megbízásából készült 2008.

HU ISSN 1788-7895
ISBN 978-963-9816-26-8
Készült: 1000 példányban
A kiadásért felel: Dr. Pintér István
Nyomdai munkák: CPD Copy Kft.