

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 foglalata, 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-rendekező 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 büntetőeljárás 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 jelentkezhettek 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*) értelmes 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 legszembeütőbb 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 visszajelentéseket, 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 előbbiekben 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

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.