

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. 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, állampolgárai 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 lecsökkentse 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 elemei, 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 egyeduralgkodó 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 szolgákra 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 akadály 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 rosszindulatú 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 védelmébe.

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 végzetek 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 szögezzem, 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 munkafunkciói.

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, funkciói,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.