

**FORRÁSOK
A TITKOSSZOLGÁLATOK
POLITOLÓGIAI TANULMÁNYOZÁSÁHOZ**

Összeállította:
RÉVÉSZ BÉLA

*JATE*press

Szeged 2010

Lektor:
UNGVÁRY KRISZTIÁN

Borító- és kötetterv:
SZŐNYI ETELKA

ISBN 978–963–315–005–4

Minden jog fenntartva.
Jelen könyvet, illetve annak részeit tilos reprodukálni,
adatrögzítő rendszerben tárolni,
bármilyen formában vagy eszközzel
– elektronikus, mechanikus, fényképeszeti úton –
vagy más módon közölni a kiadó engedélye nélkül.

TARTALOM

Előszó	11
I. A TITKOSSZOLGÁLATOK KUTATÁSÁNAK ESÉLYEI A POLITOLÓGIÁBAN	13
1. Kutatási problémák és lehetőségek	13
1.1. A kutatási objektum változásai	14
1.2. A titkosszolgálatok vizsgálatának eddigi irányai	18
1.3. A titkosszolgálatok politikai/politológiai relevanciái	27
1.4. A titkosszolgálati politológia egy tematikai modellje	31
2. A titkosszolgálatok vizsgálata mint önálló kutatási problémakör	34
2.1. A titkosszolgálati tevékenység általános kérdései	34
2.2. A titkosszolgálatok helye a biztonságpolitikai intézményrendszerben	35
2.3. A titkosszolgálati tevékenység jellemzői	37
2.4. A titkosszolgálatok ellenőrzése és irányítása	39
2.4.1. A törvényhozó hatalom	39
2.4.2. A kormány	40
2.4.3. A bírói hatalom	42
2.4.3. Az alkotmányos kontroll	42
II. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK	45
1. A titkosszolgálati funkció régen és most	45
1.1. A kémkedés kezdetei	45
1.2. A magyar titkosszolgálat története	46
1.3. A hatályos szabályozás kialakulása	50
2. Az állambiztonsági szervek strukturális változásai 1945–1995	52
2.1. Katonai szervezet 1947–1990	52
2.2. Polgári állambiztonsági szervezet 1945–1989	53
2.3. A Minisztertanács 6000/1975. sz. határozata az állambiztonsági feladatokról	61
2.4. A BM III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnökség szervezeti felépítése (1979)	63
2.5. A BM III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnökség megszüntetése 1990. január–február („Duna-gate”)	64
2.6. Az új nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozása	67

3. A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslat előterjesztése	74
4. Indoklás a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslathoz (1994) ...	81
5. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslat általános vitája	91
5.1. <i>Kőszeg Ferenc</i> , a Szabad Demokraták Szövetsége képviselőcsoportjának vezérszónoka:	91
5.2. <i>Dr. Torgyán Józsefné Cseh Mária</i> , a Független Kisgazda, Földmunkás- és Polgári Párt képviselőcsoportjának vezérszónoka:	95
5.3. <i>Korösi Lajos</i> , a Magyar Szocialista Párt képviselőcsoportja vezérszónoka: ..	96
5.4. <i>Dr. Füzesi Tibor</i> , a Kereszténydemokrata Néppárt képviselőcsoportjának vezérszónoka:	98
5.5. <i>Dr. Kövér László</i> , a Fidesz-Magyar Polgári Párt képviselőcsoportjának vezérszónoka:	99
5.6. <i>Dr. Dávid Iboha</i> , a Magyar Demokrata Fórum képviselőcsoportjának vezérszónoka:	102

III. STRUKTÚRÁK ÉS FUNKCIÓK

1. A Nemzetbiztonsági Hivatal belső elhárító és alkotmányvédelmi feladatai ...	105
1.1. Külföldi titkosszolgálati törekvések felderítése, elhárítása	107
1.2. Az alkotmányos rend elleni törekvések felderítése, elhárítása	107
1.3. Terrorcselekmények felderítése, elhárítása	108
1.4. A gazdasági, tudományos–technikai, pénzügyi biztonságot veszélyeztető törekvések felderítése, elhárítása	109
1.5. Fontos szervek biztonsági védelme	112
1.6. Fontos személyek védelme, ellenőrzése	113
1.7. Bevándorlók, menekültek, letelepedők ellenőrzése	115
1.8. Állam elleni, emberiség elleni és egyéb bűncselekményekre vonatkozó információszerzés, felderítés	116
1.9. Ellenőrzött termékek és technológiák, haditechnikai eszközök és szolgáltatások forgalmának felderítése, iparbiztonsági ellenőrzés	116
2. A titkos információgyűjtés törvényességi feltételei	119
2.1. Dokumentáltság	119
2.2. Célhoz kötöttség	119
2.3. Szükségesség	120
2.4. Az eszköz és módszer alkalmassága	121
2.5. Arányosság	121
2.6. A személyes adat útjának követhetősége	122
2.7. Törvényes adatminőség	123

3. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat	124
4. A Miniszterelnöki Hivatal szervezeti keretében működő állambiztonsági intézmények	126
4.1. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter a Kormánynak	126
4.2. A Nemzetbiztonsági Iroda feladat- és hatásköre	127
4.3. Nemzeti Biztonsági Felügyelet	130
5. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felvételi követelményei	133
5.1. A Nemzetbiztonsági Hivatal	133
5.2. Információs Hivatal	134
5.3. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat	135
6. A Nemzetbiztonsági Hivatal kapcsolatai	137
6.1. A hivatalos kapcsolat	137
6.2. A társadalmi kapcsolat	137
6.3. A titkos kapcsolat	137
7. A nemzetbiztonsági szolgálatok kommunikációjának változásai	141
7.1. A szolgálatok saját kommunikációs stratégiája	141
7.2. A kormány kommunikációs gyakorlata a szolgálatokkal kapcsolatban ...	142
7.3. Más szervezetek és szakértők öntevékeny kommunikációja a szol- gálatokról	143
7.4. A magyar médiumok „önálló” kezdeményezései, megnyilvánulásai a szolgálatokról	143
7.5. A hatékonyabb biztonságvédelmi kommunikáció alapja és célja	144
IV. PROBLÉMÁK ÉS KIHÍVÁSOK A GYAKORLATBAN	147
1. Húsz év esetei – a sajtó tükrében	147
2. A kormányellenes demonstrációk alkotmányellenes vonatkozásai	153
2.1. A társadalmi feszültségek közérzeti alapjai	153
2.2. Tömegmegmozdulások	155
2.3. A 2006. évi országgyűlési választások	158
2.4. A demonstrációk nemzetbiztonsági vonatkozásai	161
2.4.1. Tömegpolitika és mozgósítás	161
2.4.2. A Hivatal 2006 őszén	163
2.4.3. Galambos Lajos volt NBH főigazgató interjúja	165
3. Az utcai extrémizmus Európában	168

4. Az állambiztonság megismerésének két évtizede	173
4.1. A jogi szabályozás változásai	173
4.2. Az 1990–1994 közötti törvényhozási kezdeményezések	174
4.3. Az 1994. évi XXIII. törvény és az Alkotmánybíróság határozata	175
4.4. A titokvédelmi és a levéltári törvény	176
4.5. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény	176
4.6. A Történeti Hivatal létrehozása, majd állami szaklevéltárrá minősítése ..	177
4.7. A 2003. évi III. törvény a múlt feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról	178
4.8. Az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló Szakértői Bizottsági jelentés	179
4.9. A nyilvántartás adatait tartalmazó mágnesszalagok helyzete	182
V. ÖSSZEHASONLÍTÓ ÉRTELMEZÉSEK	185

1. A magyar nemzeti biztonsági stratégiák összehasonlító elemzése.	
A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája	185
1.1. A 2002-es biztonsági stratégia	185
1.2. A 2004-es biztonsági stratégia	189
1.3. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája	195
I. Értékek és érdekek	196
II. Biztonsági környezet – fenyegetések, kockázatok, kihívások	198
III. Célok, feladatok	199
IV. A Nemzeti biztonsági stratégia megvalósításának eszközei	201
V. Ágazati stratégiák	202
2. Egyes NATO-országok nemzetbiztonsági struktúrái	203
2.1. Amerikai Egyesült Államok	206
2.2. Belgium	212
2.3. Dánia	212
2.4. Franciaország	213
2.5. Görögország	215
2.6. Hollandia	215
2.7. Izland	216
2.8. Kanada	216
2.9. Luxemburg	217
2.10. Nagy-Britannia	217
2.11. Németország	219
2.12. Norvégia	222
2.13. Olaszország	222
2.14. Portugália	223
2.15. Spanyolország	224
2.16. Törökország	224

3. A terrorizmus értelmezései	227
3.1. A terrorizmus politikai értelmezése	228
3.2. A terrorizmus kriminológiai értelmezése	229
3.3. A politológiai és a kriminológiai közelítésmód kölcsönhatásai	230
4. Posztmodern biztonsági kihívások	236
4.1. A biztonságpolitika elméleti keretei	237
4.2. A katonai szektorban jelentkező kihívások	239
4.3. A politikai szektorban jelentkező kihívások	242
4.4. A gazdasági szektorban jelentkező kihívások	243
4.5. A társadalmi szektorban jelentkező kihívások	245
4.6. A környezeti szektorban jelentkező kihívások	246
Függelék	251
1. A titkosszolgálat nyelve	251
2. A felhasznált szövegek, dokumentumok eredeti lelőhelyei	268
3. Nemzetbiztonsági jogszabályok	270
4. Az Alkotmánybíróság határozatai	274

ELŐSZÓ

A felsőoktatási tananyagok többnyire az adott stúdium háttéréül szolgáló tudományos ismeretek, fogalomrendszerek, történeti és összehasonlító elemzések, feldolgozások ismerethalmazának az oktatásmódszertani követelményeknek megfelelően átalakított, „redukált” változatai. Esetünkben – a titkosszolgálatok politológiája vonatkozásában – azonban furcsa módon alakul a helyzet. Az oktatás területén mutatkozó, eddig elszigeteltnek bizonyuló kísérletek gyakorlatilag politológiai szakmai háttér nélkül kísérlik meg önálló tematikájuk kidolgozását, a vonatkozó források felkutatását és feldolgozását, bízván abba, hogy ezek „kritikus tömeg”-e egyszer csak kiváltja a tudományos kutatás érdeklődését, a teoretikus feldolgozás igényét is.

Minimális elvárásként már az is sikernek számítana, ha a problémakör kiszabadulna a csupán pillanatnyi érdekeik fogságában nyilatkozgató politikusok, az ennek a produkciónak örömmel nagy nyilvánosságot biztosító média másfelől a túlságosan egyoldalú szakmai érdeklődés fogságából. Utóbbi azért minősíthető „egyetlen oldalú”-nak, mivel a titkosszolgálatok kutatásának szinte egyetlen, kizárólag (politika-)történeti irányzata létezik – ami nem is csupán hazai vagy kelet-európai sajátosság. Nem vitatva a történészek valóban kiváló teljesítményeit, tényként állapítható meg, hogy termékeny kutatómunkájukkal egyidejűleg voltaképpen monopolizálták a témát. Szándékaiktól függetlenül alakult ki ez a sajátos helyzet, és nem is az ő feladatuk lenne erre az egyoldalúságra felhívni a figyelmet. Mégis az a látszat alakulhatott ki, mintha nem is létezne semmiféle mulasztás, hiszen tucatjával olvashatók a kiemelkedő tudományos publikációk (ami a történeti irány vonatkozásában ráadásul igaz is). De ennek árnyékában a társszaktudományok elfelejtették feltenni maguknak a kérdést, hogy lenne-e, és ha igen, mi is az ő speciális feladatuk a titkosszolgálatok kutatása terén.

Hogy miért nincs politológiai (sőt, szociológiai, államelméleti, alkotmány-, közgazdaságtani stb.) iránya a titkosszolgálatok elméleti vizsgálatának, arra a probléma kellő artikulációja híján egyelőre magyarázat sem igazán született. Az ezirányú kutatásoknak indokoltsága és szükségessége egyelőre el sem érte a politológia észlelési küszöbét, csupán a reflexió teljes hiánya jelzi, hogy mintha nem is létezne ez a politikai jelenség. A politológia kutatási tematikájából való teljes kimaradására vonatkozóan nem születtek pro vagy kontra vélemények. Nyilván nem egyszerűen a „széplelkű” tudományosság negligenciájáról van szó, látva esetleg a szolgálatok tevékenységének morális meg- (és el)ítélését, vagy éppen aktuálpolitikai diszfunkcióit (közönségesen: botrányait). Bulvárpolitológusok publicisztikaikban karcogatják időnként a súlyos gondok felszínét, hogy a soron következő skandallumok értelmezéseivel a sajtó és fogyasztói felszínes kíváncsiságát kielégítsék. Eközben hiányzik még az evidenciák tételekké formulázása is, elmarad a teoretikus feldolgozás, a fogalmi rendszer sarokpontjainak kijelölése, a módszertani alapvetés, melyek nyomán következhetne az ágazati politológiai architektúra fel-

építése. A szakma jeles folyóirata, a Politikatudományi Szemle fennállásának több mint két évtizedes fennállása alatt nem tett közzé egyetlen, a titkosszolgálatokkal foglalkozó munkát sem. Nem a szerkesztőség, hanem a szakma mulasztása miatt, ugyanis nem léteznek ilyen irányú kutatások. Ugyanez tapasztalható, ha megnézzük a kézikönyvek, lexikonok, tankönyvek sorát. Hogy mi a lényegi viszonya a politikai rendszernek a titkosszolgálatokhoz és fordítva, annak magyarázatához természetesen jelen tansegédlet legfeljebb adalékokkal szolgálhat. Abban viszont talán segíthet, hogy az érdeklődő hallgatók némelyike a jelenlegi politológiai „mainstream” képviselőinél érzékenyebben reagál az aggasztó kutatási vákuumra, amelynek kitöltéséhez talán majd saját kutatásai eredményeivel is hozzájárul.

A jegyzet a tanulhatóságot tekintette alapelvének. Erre kíván a kötet műfaji megjelölése utalni: szöveg-, nem pedig tanulmánygyűjtemény. Ez utóbbitól annyiban tér el, hogy nem a tanulmányok változatlan utánközléséről, hanem azok oktatási szempontból feldolgozott változatairól van szó. A szerkesztés itt főként a tanulmányok tartalmi részét érdemben nem érintő olyan szövegkihagyásokat jelent (ezek jelzete: [...]), amellyel kiküszöbölhetők az egyes tanulmányok közötti átfedések, ismétlődések, az esetleges ellentmondások, másfelől így minimalizálni lehet azokat a speciális szerzői értelmezéseket, megjegyzéseket, álláspontokat, véleményeket, amelyek fontos és elengedhetetlen részei ugyan egy-egy teoretikus értekezésnek, másodlagosak azonban a fő gondolati áramlatok megismerését és elsajátítását szolgáló szövegközlés számára. A tudományrendszertani problémákat tárgyaló fejezetet a történeti vonatkozások áttekintése követi, majd a gyakorlati munka néhány kérdésének vizsgálatára kerül sor. Mindeközben a titkosszolgálatok rendszerének megismerése során elsőbbséget kíván biztosítani a polgári titkosszolgálatok belső felderítő és elhárító tevékenysége bemutatásának.

A kapcsolódó jogszabályok jegyzékén túl csak azon alacsonyabb szintű jogszabályok, belső normák közlésére kerül sor, amely jellegüknél fogva nem nyilvánosak, vagy egyéb oknál fogva nehezebb őket elérni. A forrásként használ tanulmányok, iratok eredeti lelőhelyei az összesített jogforrásjegyzék előtt találhatóak. Praktikus megfontolásokból a terjedelmes irodalomjegyzék az internetről tölthető le az alábbi címen szereplő munka függelékeként: <http://www.bibl.u-szeged.hu/bibl/eforras/tananyag/polit/abjegyzet.pdf>.

I. A TITKOSSZOLGÁLATOK KUTATÁSÁNAK ESÉLYEI A POLITOLÓGIÁBAN

1. KUTATÁSI PROBLÉMÁK ÉS LEHETŐSÉGEK

A kommunista rendszerek összeomlása az 1980-as és 1990-es évtized fordulóján a titkosszolgálatok történetében is szakaszhatárt jelentett. Kelet-Európa korábbi politikai struktúráinak legfontosabb elemei az erőszakszervek, köztük a titkosszolgálatok voltak. A közvélemény a titkosszolgálatok továbbélését-átalakulását gyanakvással szemlélte. A bizalmatlanság fő oka a titkosszolgálatok mindenkori titokzatossága volt. Kétségtelen, hogy nem lehet merev cezúrát vonni a rendszerváltás előtti diktatúra állambiztonsági szolgálata és a demokrácia jogállamiságának nemzetbiztonsági szolgálatai közé. Ugyanakkor a titkosszolgálatoknál tapasztalható folyamatosság jelei megkérdőjelezzik valódi átalakulásukat. A szolgálatok hatalom-közelisége rendszereken átívelő szerepeket, attitűdöket is kialakít. A struktúrák és a belső szabályozás fennmaradása pedig még nagyobb állandóságot mutat, mint a személyi összetétel folyamatossága. Valószínűleg *semmiféle szabályozás automatikusan nem zárja ki a titkosszolgálatok politikaközelit, azt befolyásoló működésének lehetőségét*. Ezért az alkotmányos garanciákon és a jogi szabályozáson túl fokozott jelentősége van a politikai hatalmat korlátozó demokratikus politikai környezet és kultúra kialakításának is. A titkosszolgálatokat politikai jelentőségük teszi a politológiai kutatások szükségképpen tárgyává.

Mintha több évtizedes lemaradását akarta volna a sajtó bepótolni azzal, hogy 1989-től – kiváltképpen a Duna-gate ügyet követően – nagy kedvvel látott hozzá a Kádár-korszak állambiztonsági titkainak leleplezéséhez. Az Országos Széchenyi könyvtár repertórium a az állambiztonság, államvédelem, III/III-as Csoportfőnökség, ügynökök, politikai rendőrség, titkosszolgálat, titkosrendőrség tárgyszavakra csak 1990-ben közel félezer újságcikket regisztrált. A publikálási kedv a későbbiekben sem hagyott alább, hiszen gyorsan kiderült, hogy nem egyszerűen a „múlt démonaival” való leszámolásról van szó. Nyilvánvaló lett az is, hogy az ellenfél gyors és hatásos kompromittálásának eszköze lehet vélt vagy valós informátori mivoltának megszűltetése a demokratikusan választott parlament politikai porondján is. Néhány ismertebb név „érintettségének” története pedig hosszabb időre biztosíthatta a rádió- vagy tévéadások hír- és vitaműsorainak témáit. A téma bulvárosodása szerencsére nem tartotta vissza a történettudomány érdeklődését attól, hogy a – szabályozás felemás módja ellenére – az egyre nagyobb terjedelemben kutathatóvá váló, korábban titkos iratanyagok nyomán szakmai elemzését nyújtsák az egypártrendszer politikai rendőrsége titkainak. Másfelől a jogtudománynak

nőtt meg a kérdésben játszott szerepe, hiszen a jogállami követelményeknek megfelelő nemzetbiztonsági szolgálatok kialakítása az Alkotmánytól kezdve a belügyi parancsokig terjedően új normarendszer létrehozását tette szükségessé. Mindeközben a politológia csendben maradt és hallgat ma is. Nem az el- vagy visszautasítás elzárkózó álláspontjáról, hanem a titkosszolgálatok politikai és politológiai relevanciájának fel- és el nem ismerésének a csendjével.¹ Miközben – részben a társadalom szokatlan túlpolitizáltságának engedve – olyan elemeket is beemelt tematikájába, amelyeknek „normális” körülmények között nem is lenne helye a politológia hagyományosan kialakult kutatási rendszerében.

A titkosszolgálatok nyilván csak akkor tarthatnak igényt a politológia érdeklődésére, amennyiben maguk a szolgálatok valamilyen mértékben részei a politikai reálfolyamatoknak. Általában elmondható: *valamely társadalmi jelenség tudáseméletileg éppen akkor, annyiban és azért politológiai természetű, amikor, amiért és amennyiben ez a jelenség lételméleti szempontból politikai tartalmat hordoz.* Nyilvánvalónak tűnik, hogy titkosszolgálatok a mindenkori politika *eszközei*, esetenként viszont – a történeti és összehasonlító elemzések bizonyítékai szerint – annak *alakítói*. Ez a helyzet általában titkos, tehát láthatatlan, néha azonban nyilvános *politikaformáló* tevékenységben is kifejeződik. A politikai szempontból fontos titkosszolgálati tevékenységek politológiai elemzése azonban mégis várat magára. A szakmai reflexió elmaradása nem tudatos, sokkal inkább a hagyományos témakörökhöz való ragaszkodás a magyarázata. A titkosszolgálati politológiának a politikatudományok rendszerébe, azok tematikájába történő integrálódása egyelőre sem pozitív megerősítésben, sem kritikai elutasításban nem részesült. Ez egyszerűen annak a hiánynak a természetes következménye, hogy bármennyire is nyilvánvaló a jelenség politikai természete, ez az evidencia eddig észrevétlen, azaz reflektálatlan maradt a politológia számára.² Egy titkosszolgálati politológia itt javasolt tematikai modelljéhez két hipotézisen keresztül vezet az út: 1. A titkosszolgálatok a politikai folyamatok valódi szereplői. 2. Ennek a politikai szubjektumnak a vizsgálata elsődlegesen a politológia feladata.

1.1. A KUTATÁSI OBJEKTUM VÁLTOZÁSAI

1.1.1. A bipoláris világ összeomlásával az 1980-as és 1990-es évtized fordulója a politikatudományban is fordulópontot jelentett. Az 1990-es évek elején a demokratizálás kérdései kerültek a politikatudományi kutatások előterébe. Új kutatási lehetőségek nyíltak meg a hatalomtörténeti elemzések számára, a diktatúrák természete más megvilágítást kaphatott. Mivel Kelet-Európa korábbi politikai struktúráinak legfontosabb

¹ A Politikatudományi Szemle húsz évfolyamát átlapozva kiderül, hogy titkosszolgálatok témáját csupán egyetlen tanulmány érintette, az is a rendőrség tevékenységének kérdéseit tárgyalva. Szikinger István: A magyar rendvédelem és az Európai Unió. Politikatudományi Szemle, 1998. 1.; a Magyarország Politikai Évkönyveibe pedig többnyire az előző év aktuális szabályozási-, esetleg botránytörténetei kerülnek be.

² Bővebben: Révész Béla: A titkosszolgálatok a politikában és a politológiában. SZTE, Szeged, 2007. 241. o.

elemei az erőszakszervek, köztük a titkosszolgálatok voltak, a histográfiai látásmód abszolút prioritást kapott ezen hatalmi viszonyok feltárásba. Nem tudományos, hanem napi politikai szándékok, rosszabb esetben médiaskandalumok tették észlelhetővé a titkosszolgálatok továbbélését–átalakulását, de mindvégig gyanakvással szemlélt létezésüket. Ha rehabilitációra szorulnak, az csak szisztematikus feltáró munka eredménye lehet, ha bírálatra, akkor is. Kétségtelen, hogy nem lehet merev cezúrát vonunk a rendszerváltás előtti diktatúra pártállami és ideológiai meghatározottságú állambiztonsági szolgálata és a demokrácia jogállamiságának törvényes nemzetbiztonsági szolgálatai közé. Ez nem egyszerűen azért lehetetlen, mivel másfél évtizeddel a rendszerváltás után a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál mintegy harmincöt százalék azoknak a személyeknek az aránya, akik 1990 februárja előtt már a szolgálat állományához tartoztak, és az Információs Hivatalnál valamint a Nemzetbiztonsági Hivatalnál is alig ötven százalék alatt van azok aránya, akik ott kezdtek. Ráadásul a szolgálatok vezetése vonatkozásában még nagyobb az arány, *hatvan–hatvanöt százalékra tehető azok részesedése a vezetői állományban, akik szolgálati viszonyukat 1990 februárja előtt kezdték meg.*³ A *strukturák továbbélése* szilárdabb kontinuitást mutat a titkosszolgálatok történetében, mint a személyi összetétel bármilyen folyamatossága. Ha a politikai élet vissza-visszatérően konfliktusos helyzeteket produkál, ezekre nem lehet az a sztereotip válasz, hogy a demokratikus törvényalkotás magas szintű szabályozással jól ellenőrizhető és *titkosszolgálati eszközök* alkalmazásában erősen korlátozott biztonsági szolgálatokat hozott létre. A titkosszolgálatok történeti és összehasonlító elemzése egyaránt azt bizonyítja, hogy a tételes jogi rendezés mögé *nem lehet elrejtőzni a politika felől érkező jelzések elől*, a normatív szabályozás önmagában nem jelent elégséges védelmet.

1.1.2. A mindenkori társadalmi–hatalmi struktúrák részeként létrejött és egyetemes érvénnyel azóta is működő titkosszolgálatok (államvédelmi, állambiztonsági, nemzetvédelmi, nemzetbiztonsági szervek, elhárítás, hírszerzés, politikai rendőrség stb.) *nem nyilvános szabályozás mellett, leplezett intézményi keretek között, titkos állománnyal, operatív módszerekkel, speciális technikákkal* vesznek részt a legváltozatosabb formájú szuverén hatalmak védelmében. Az információhiány a diktatúrákban nagyobb, demokráciákban kisebb mértékben, de mindenképpen misztikus homállyal övezi ezen szolgálatok tevékenységét. Az „ellenség” előli rejtőzés a „baráti” tekintet elől is elvonja az információkat, és természetesen vesztese ennek a titkolózásnak az emberi megismerés szisztematikus rendszere, a tudomány is. Furcsa módon annak, hogy e kutatási objektum vonatkozásában a sejteések, vélekedések racionális érvelés útján igazolható tudássá szerveződhessenek, kedvező politikai kondícióknak is fenn kell állniuk. A titkosszolgálati struktúrák titkai ugyanis többnyire a hatalmi vezetők/vezetés cseréje, de nem ritkán politikai elitek, rendszerek váltása idején tűnnek elő, legalábbis az új hatalom vezetése által hasznosnak tűnő és ezért engedett/előírt mértékben és módon. Ilyen időszakokban a nagy leleplezések

³ Tóth András, a Miniszterelnöki Hivatal államtitkárának közlése. Jegyzőkönyv az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának 2005. február 15-én, kedden 9 órakor az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában (Budapest, VI. Eötvös u. 7.) megtartott kihelyezett üléséről. Országgyűlési Levéltér, Nbb–286/1/2005–1. (Nbb–57/2002–2006.)

közelíthetnek ugyan az objektív (rész)igazságok felé, de ahogyan az információk visszatartása, úgy „csepegtetésük” is erodálhatja a tudományos megismerés kritikai függetlenségét, autonómiáját. A titkosszolgálatok kutatásának konjunktúrája ezért többnyire a nagy politikai, társadalmi megrázkódtatásokhoz kötődik, amikor az új politikai rezsim a tudomány legitimációs hatását is fel kívánja használni a korábbi politikai vezetés bírálataira, illetve saját hatalma hitelesítésére. Ennek pedig legalkalmasabb eszköze, a korábbi vezetés gonosz, amorális, korrupt, kegyetlen és cinikus vonásainak minél teljesebb prezentációja. A leleplezésekhez „örömmel” csatlakozik a közvélemény, amely természetes antipolitizációjánál fogva erkölcstelennek tekint mindenféle hatalmi manővert, valamint a tudomány, amely számára viszont az a fontos, hogy az eddig csak sejtett, de elrejtett politikai információk hirtelen napvilágra kerülnek, így a politikai titkok (részben) megismerhetővé, kritikailag feldolgozhatóvá válnak.

Az sem véletlen, hogy a titkosszolgálatokra vonatkozó kutatások tematikáját döntően a *társadalom-, intézmény- és politikatörténeti* vizsgálódások uralják. Nem bővelkedik ez a kutatási terület *de lege ferenda* jellegű jogdogmatikai elemzésekben, hasonlóképpen nehezen lehetne ezen intézmények tényleges működését például *szervezet-szociológiai* szempontból vizsgálat tárgyává tenni. Másfelől éppen a modern titkosszolgálatok megkívánta magas hatékonyságigény kényszeríti rá e szakma irányítóit és művelőit az alap- és alkalmazott kutatások eredményeinek a praxisban történő minél gyorsabb és szakszerűbb adaptálásra. A kérdés a továbbiakba az, hogy a korlátozott megismerési lehetőségek ellenére tekinthetők-e a titkosszolgálatok – mint *strukturák, normák, tevékenységi formák, funkciók* továbbá *eszmék, értékek, attitűdök és szerepek* összessége – autentikus kutatási objektumnak, amelyhez egy vagy több diszciplína racionális megismerési folyamatai hozzákapszolódnak. További – az értekezésben megválaszolni kívánt – kérdés, hogy a jogtudomány, a szociológia, a pszichológia és a történettudomány mellett vajon milyen feltételek mellett lehet érvényes a politikaelméleti, politológiai vizsgálódás. Utóbbi részéről a kérdés egyelőre megválaszolatlan, kutatási, tudománytörténeti előzményekről ezért inkább csak egyes határtudományok vonatkozásában lehet beszélni.

1.1.3. Magyarazatot igényel a „titkosszolgálat”-szóhasználat. Az explorátorok, titkos ágensek, spionok, ügynökök, hírszerzők, felderítők, elhárítók, klandesztin informátorok, szigorúan titkos munkatársak, konfidensek, adatszolgáltatók stb. tevékenységének keretét adó intézmények a legkülönbélebb, egymással gyakran keveredő elnevezésekkel szerepelnek a köz- és sajtónyelvben, de olykor a szakirodalomban is. A megkülönböztetés egy része tartalmi különbözőségekre vezethető vissza. Sok esetben azonban csak fogalmi tisztázatlanságuk okozza e kifejezések tarkaságát. A titkosszolgálatok gyűjtőfogalom alatt tárgyalhatjuk – korszaktól és politikai–hatalmi kontextustól függetlenül – mindazokat a *rejtett keretek között zajló információszerző és/ vagy megelőző, elhárító tevékenységi formákat, amelyek alapvető célja a mindenkor állami szuverenitás fenntartása*. Nincs tehát tekintettel az ezen tevékenységeket folytató erők intézményesültségének mértékére, formájára, ténykedésük irányaira, céljaira, de az adott állami főhatalom legitimációs alapjaira sem – miközben az államhoz kötöttségük elengedhetetlen feltétel. Különbséget kell tennünk azonban a „titkosszolgálatok” *általános*, valamint a nem-demokratikus termé-

szetű „állambiztonság”-nak illetve a demokratikus vonatkozású „nemzetbiztonság”-nak a *különös* szintjén megjelenő kategóriái között, melyekhez képest a jelenleg hatályos törvény ugyancsak „nemzetbiztonsági” szóhasználata már az *egyes* szintjén jelenik meg. (A grammatikai megkülönböztetés többnyire más nyelveken is hasonló differenciákat tükröz.) Így kutatás-módszertani megfontolásokból a dolgozat az általánosság szintjén a titkosszolgálatok kifejezést használja. De ha ezek pártállami vagy jogállami körülmények közötti megjelenéséről van szó, akkor a saját – részben jogi – önmeghatározásuknak megfelelően az állambiztonság illetve nemzetbiztonság kifejezéseket alkalmazza az értekezés. Ez fordítva is igaz: ha például az állambiztonság kifejezéssel találkozunk, értelemszerűen a pártállam titkosszolgálatáról van szó és semmiképpen a demokratikus keretek közötti intézményekről.

1.1.4. A titkosszolgálatok politikai illetve politológiai vonatkozásait a következő fontosabb kérdéskörök feltárásával célszerű vizsgálni:

- a) A „titok” általános fogalmának ismeretelméleti, pszichológiai és kommunikációelméleti kutatási eredményei mennyiben alkalmasak a titkosszolgálatok elméleti-politológiai kérdéseinek vizsgálatára?
- b) Mi a magyarázata, hogy a titkosszolgálati kutatások hagyományosan és szinte kizárólag a történeti illetve a jogi-normativista megközelítések túlsúlyát mutatják?
- c) Az állambiztonsági keretek között folytatott (részben: társadalom)elméleti munka megismerhető eredményei mennyiben alkalmasak a nemzetbiztonsági tevékenység kevésbé nyilvános aspektusaira való következtetések levonására?
- d) Történetileg, továbbá a jelenkori szabályozásra illetve ennek gyakorlatára tekintettel mely területeken érzékelhető, bizonyítható a titkosszolgálatok politikaközelsége, azaz hol tapasztalhatók e tekintetben politikai relevanciáik.
- e) A titkosszolgálatok milyen politikai körülmények között vesztetik el monopóliumukat a titkosszolgálati módszerek alkalmazására, mikor, mennyiben és miért válhatnak az állami struktúrán kívüli erők eszközeivé?
- f) Amennyiben a titkosszolgálatoknak a politikai folyamatokban betöltött tényleges szerepe igazolható, mi a magyarázata, hogy ennek tudományos reflexiója a politológiai kutatások terén elmaradt?
- g) A titkosszolgálatok kutatásában, oktatásában milyen elméleti problémák nyomán rajzolhatók meg egy titkosszolgálati politológia, mint ágazati politológia tematikája?

1.2. A TITKOSSZOLGÁLATOK VIZSGÁLATÁNAK EDDIGI IRÁNYAI

1.2.1. Ha abból indulunk ki, hogy a titok lényege a fordított, azaz „negatív kommunikáció”⁴, esetleg a „tudatos elrejtés”⁵, akkor máris a sajátos paradoxonnal találkozunk, hogy a megismerés szempontból leginkább akadályozott területekre nézve alakul ki a legintenzívebb társadalmi igény az így kialakult–kialakított információs vákuum megszüntetésére. A mindenkor „miért” kérdésre adható válaszok elmaradása fokozza a kognitív bizonytalanságérzetet, az elmaradt információk pedig növelik a magyarázatok hiánya miatti társadalmi feszültséget⁶. Ráadásul a titok nem egyszerűen szubjektív információhiányt jelent, hanem az is szükséges hozzá, hogy a tulajdonképpeni informátor szándékosan váljon „dekommunikátorrá”, azaz az információk birtokosa ezen ismeretek tudatos rejtegetőjévé. Ily módon a titok nem egyszerűen a normális kommunikációs folyamatok szándékos megakadályozását jelenti, hanem eleve tartalmazza a közöttük lévő aktív társadalmi viszonyt, *konfliktusait kölcsönhatásait* is.

Ugyanakkor láthatók a titok természetének *relatív és történeti* vonatkozásai is. Különböző kultúrák, szubkultúrák, csoportok és intézmények eltérő hírszükséglettel rendelkezve más-más információk elmaradását tekintik nem-kommunikációnak, titoknak. A korábban nyilvános tartalmakat utóbb védelmébe veheti a titkolózás, miközben ez a tendencia megfordítva még inkább igaz: ami korábban titok volt, az később már nélkülözheti e védelmet. Nem véletlen, hogy Habermas éppen az abszolút államiság *árkánium-gyakorlata* történelmi meghaladottságából vezeti le a társadalmi nyilvánosság kialakulásának XVIII. századi kezdeteit.

A polgári nyilvánosság az állam és a társadalom közötti feszültségi térben bontakozik ki és bizonyos embereknek, csoportoknak hatalmában áll ezt a határt ellenőrizni, azaz a közre tartozó dolgok egy részét nem-nyilvánosnak minősíteni. *A titok ebből a szempontból nyilvános és a nem-nyilvános közötti, elmosódott kontúrral körberajzolható zóna.* Titok éppen azért lehetséges, mert létezik a dolgoknak egy „előzetes”, közmegegyezésen alapuló besorolása a „köz” és a „magán” osztályába; *csak az az ügy minősülhet titoknak, amely természete szerint a nyilvánosságra tartozó.* Így a titok fogalmát nem csupán az ügy tartalmi, hanem hatalmi aspektusával is definiálhatjuk⁷.

Politológiai szempontból az a kérdés, miként írja át folyamatosan a *nyilvános és nem-nyilvános határait a hatalom*. A konfliktus lényege az, hogy miközben a nyilvánosság hívei

⁴ Lásd: Nikolov, Elit: A titok. A kommunikáció ellentéte. Tömegkommunikációs Kutatóközpont. Műhely 3. h. n.; d. n. 5. o.

⁵ Simmel, G.: A titok és a titkos társadalom. In: uő: Válogatott társadalomelméleti tanulmányok. Gondolat, Bp., 1973. 321. o.

⁶ Az okutajdonítással, attribúcióval foglalkozó szakirodalom egyöntetű megállapítása, hogy a megmagyarázhatatlanság, az érthetatlenség ugyanolyan kellemetlen és zavaró, mint amikor értékeinkben bizonytalanodunk el. Lásd: Hewstone, M. – Antaki, Ch.: Az attribúcióelmélet és a társas viselkedés magyarázatai. In: Hewstone, M. – Stroebe, W. – Codol, J.-P. – Stephenson, G. M. (szerk.): Szociálpszichológia – európai szemszögből. KJK, Bp., 1995. 130–161. o.

⁷ Lásd: Szabó Márton: Politikai titok. In: A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések. L'Harmattan Kiadó, Bp., 2003.

igyekeznek a „természetes” határokat helyreállítani és a közre tartozó ügyeket mindenáron a köz elé vinni, eközben a politikai hatalom ezeket – kisebb-nagyobb mértékben, de folyamatosan – titokban kívánja tartani. (Innen ered a „titok = rossz”, „nyilvánosság = jó” hamis séma.) Ebben az értelmezésben a titok és a nyilvánosság a viselkedési stratégiák összességeként interpretálódik, amely a nyilvános és nem-nyilvános határvonalának *ellenőrzésére, módosítására* irányul. Végso soron hatalmi harcok döntenek el, hogy mi válik láthatóvá, s mi marad elrejtve. A hatalmon lévő csoport nyilván annál erősebbé válik, minél több információt sikerül eltitkolnia.

Amikor az első közösségek, államok történetében megfogalmazódott az igény, hogy titkaikat – egzisztenciájuk védelmében – megőrizték, máris megjelentek az ellenérdekelt személyek, csoportok, akik ezeket a titkokat éppen meg akarták szerezni. Ezért a mindenkor hatalmi struktúra igen korán kijelölte azokat a hierarchikus pozíciókat, amelyekhez a saját titkok megvédésének illetve mások titkai megszerzésének a funkciói kapcsolódtak. A titkokkal való rendelkezés vagy az azoktól való megfosztottság mindenkor *státuszjelölő funkcióval* rendelkezik: a hierarchiában az lesz valamely személy autoritásának, privilégiumainak, a források újraelosztásából való részesedésének mércéje, hogy az államtitkok mekkora hányadának van birtokában. Aki viszont nem részesedik a titkokból, annak nincs is lehetősége a hatalom gyakorlásában részt venni.⁸

A titok, mint érdekalapú szellemi konfliktus elemzéséből adódó egyik lényeges következtetés, hogy variációitól függetlenül, a *titok mindig két szubjektum aktív viszonya*, amit valamilyen *ellentét* generál. A titok szférája *reális vagy potenciális viszony*, amely két vagy több egyén között, vagy egyének csoportjai között jön létre. A titok nem mindig kapcsolatos az igazsággal. Lehetséges, hogy az dekommunikátor hamis gondolatok vagy ismeretek elterjedésének korlátozására törekszik, a titokkutató pedig a hazugságot keresi. Mindez a titokban tükröződő ellentét jellegétől függ. Szigorúan véve a *titok az emberek közötti kapcsolatok és viszonyok természetes állapotának megbontására irányuló aktív erőfeszítés*. Az emberi tevékenység alapja ugyanis az együttműködés, ami pedig nem lehet kommunikáció nélkül. Ha valaki tudatosan korlátozza, vagy megszünteti a kommunikációt, mindig olyan szociális viszony ellen cselekszik, amely segítené őt és más szándékai vagy érdekei megvalósításában. A többiekkel való ellentét teszi bizonyos törekvéseit valamilyen titok tartalmává, a kommunikáció korlátozására irányuló viselkedés motivációjává. De a titok nemcsak megnyilvánulásában, hanem *okainál* fogva is társadalmi jelenség, bármennyire személyesnek látszódjék is a szituáció, amely ezt hordozza.

A politikai titoknak éppen az a sajátossága, hogy *minden formájában kollektív természetű*. A politika világában csak látszat, hogy lehet a titoknak individuális szubjektuma. Mindig

⁸ Ennek az alkalmazkodóképességnek individuális alaptípusa Joseph Fouché. Zweig írja könyve előszavában írja, hogy Fouché figurájára eredetileg Balzac hívta fel a figyelmét, aki szerint a politikus „Bonaparténál is nagyobb hatalmat gyűjtött össze kezébe az emberek fölött”. Zweiget érdekelní kezdte a „zseniális kaméleon”, aki pályafutását szerzetesrendbeli tanítóként kezdte, de két év múlva, 1792-ben, már templomokat fosztogatott, aki a nép képviselőjeként rábólintott XVI. Lajos kivégzésére, majd pár évvel később milliommós lett, és a császár kegyelméből Otranto hercege. Szolgáltá-elárulta Napóleonot, egyengette a restauráció útját, ám a Bourbonok visszatérése után bele kellett törödni, hogy újra szürke kisember, amilyen volt fiatal korában. Zweig, Stefan: A rendörminiszter. Fouché élete. Európa, Bp., 2006.

valamilyen emberi közösségnek a titkáról van szó, ahogyan a hatalmi hierarchia csúcsán sem állhat abszolút értelemben egyetlen egyén⁹. A politikai titok a különböző társadalmi csoportosulások közötti rivalizálás eleme, így az emberek csoportjainak közös állapotát jelenti. Míg például a gazdasági titok társadalmi jellege ellenére személyes titok is lehet, addig a politikai titok elképzelhetetlen személyes titokként (miközben természetesen a politikusként is lehetnek személyes titkai).

A politikai harcnak ez a vonása közvetlenül rányomja bélyegét a *politikai titok belső szerkezetére* is. Adott állapotként ezt mindig bizonyos mértékű, csoportok közötti kommunikáció előzi meg, vagy egy ilyen kommunikációs folyamat eredményeként jelentkezik. A tudat rejtett állapota ilyenkor a csoportok közötti viszonyt jelenti, és már létezésével is egy meghatározott emberi közösség információs áramlatait jelzi. Innen ered például az *összeesküvés* valamennyi nehézsége is, hiszen a politikai titok nagy számú szubjektuma sokkal nagyobb támadási felületet nyújt, mint a titoktartás bármely más formája. Minél szélesebb körű és minél összetettebb a politikai titkot hordozó csoport, annál rövidebb ideig őrizhető meg a titok. Ugyanakkor minél kevesebb embert foglal magában a titokkör, annál kevésbé stabilak a politikai hatalom alapjai. Ezért a *szubjektumok száma és a bizalmasság foka közötti optimális arány* létrehozása mindig együtt jár az egyik vagy másik partikuláris érdeknek, mint politikai titoknak a kialakulásával. Nem véletlen, hogy a társadalmi titkok kategorizálásának hierarchiájában a politikai titok kerül a legmagasabb helyre. Megőrzését minden állampolgár kötelességének tartják, elárulása morálisan elítélendő, jogilag pedig szankcionálandó, hiszen a titkot kiadó személy ezzel a közösségnek, illetve az azt védelmező államnak okoz kárt.

A titokgazda azon törekvését, hogy valamely információ elterjedését engedje vagy megakadályozza, általában a feltételek és kölcsönhatások meghatározott komplexumának *biztonságáról kialakult meggyőződése* határozza meg. Amikor el kívánja rejtetni gondolatait, erőfeszítésének motivációja leggyakrabban abból a kívánságából fakad, hogy megvédje, megőrizze érdekeit valamilyen ellenséges hatással szemben. A *biztonság és a titok közötti kapcsolat* érvényes mind az egyén, mind a különböző emberi közösségek viselkedésére. De amíg az egyén esetében a titok megőrzése vagy megosztása egy személyi magatartás, addig társadalmi méretekben ezt a funkciót többnyire a *titkosszolgálati szervek* teljesítik. A társadalom többnyire nem a konfliktusos helyzetekre készül fel. De ha egy konfliktusszituáció tárgya a közösség egzisztenciális fennmaradásával kapcsolatos titkokért folyó harc, akkor mindig a titkosszolgálatok jelentik az összeecsapás sikerének legfontosabb társadalmi tényezőjét.

1.2.2. Mi az a vizsgálati anticipáció, amely bátorítást nyújthat a titkosszolgálatok politológiai tanulmányozásának megkezdésekor? Mindenekelőtt az a fikció, hogy módszeres szempontból „normális” társadalmi tényként tekintünk a kutatás tárgyára és a tudományos megismerés eljárási szabályainak megfelelően igyekezünk belső összetevőit vizsgálni. A kérdés az, hogy az ilyen alapon szerveződő tudás egyáltalán igényt formálhat-e az ismert episztemológiai kritériumok szerint – mint az igazságra való törekvés, a megalapozottság igénye, a tévedhetetlenség elutasítása, a bizonyítottság (de legalábbis

⁹ Földes Tamás: A „Janus arcú titok”. A titkok titka. Gondolat, Bp., 2005. 47. o.

az igazoltság), az elméletalkotásra törekvés, az általánosság és objektivitás stb. – a „tudományos” jelzőre.

Amennyiben a politológia vonatkozásában a titkosszolgálatok problémakörét explicit kutatási témának tekintjük, úgy szükséges azon tudományterületek áttekintése is, amelyek már korábban is érintették a téma bizonyos vonatkozásait. Az implicit titkosszolgálati elemzések közül az *alkotmánytan*, a *közigazgatástan*, a *biztonságpolitikai kutatások*, valamint a *rendészeti tudományok* körébe tartozó részterületek vizsgálódásait szükséges áttekinteni.

1.2.2.1. Az Alkotmánynak „A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek” címet viselő VII. fejezete meghatározza a Magyar Honvédség és a Rendőrség alapvető feladatait, a nemzetbiztonsági szolgálatokat viszont e tekintetben nem nevesíti. Miért nem történt ez meg a Szolgálatok vonatkozásában? További kérdés: ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról, mint állami szervekről az Alkotmányban nem történik említés, csupán a nemzetbiztonsági tevékenységről, vajon miért kerülnek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok mégis nevesítésre a hivatásos állományúak politizálási tilalmát kimondó alkotmányos paragrafusban? A következtetlenség nyilvánvalóan abból a rendszerváltáskori helyzetből fakad, hogy az Alkotmánynak a fegyveres erőkről és a rendőrségről szóló fejezetét 1989 őszén fogalmazták meg, amikor a *nemzetbiztonsági szolgálatok még nem is jöhettek létre*. Pontosabban állambiztonsági elődszervei – a katonai felderítő szolgálat kivételével – a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökségének keretében működtek, hivatásos állományú tagjai rendőrségi rendfokozatot viseltek. Ezért a Belügyminisztériumtól való elválasztásuk pillanatától *származékos joghézag* alakult ki, melynek kitöltése 1990 februárja óta törvényalkotói feladat.¹⁰

Ugyanakkor mindattól, ami a jogállami szabályozások nemzetközi gyakorlatából általában leszűrhető tapasztalat, nem áll távol a magyar törvényi megoldás. Lényegében mindenhol alkotmányi szinten igyekeznek az állampolgári jogok védelmét biztosítani az állami túlhatalommal, benne a *nemzetbiztonsági szolgálatok törvénysértő beavatkozásaival szemben*. Egyéb vonatkozásban pedig főként a törvényhozási tárgyak felsorolása kapcsán kerülnek szóba, ugyanis a szolgálatok további kérdéseit többnyire *önálló törvényi szabályozásra bízák*.

Alkotmánytani szempontból érdemes a titkosszolgálatoknak a *szuverenitásvédelemben* való viszonyát is érinteni. A nemzetbiztonsági törvény preambuluma a nemzetbiztonsági tevékenységnek, a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének célját a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében határozza meg. Természetesen a nemzet biztonságának garantálása jóval túlmutat a nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetésén és feladatkörén, hiszen ez közvetlenül vagy áttételekkel valamennyi állami szerv feladata. A szuverenitás biztosítása, az alkotmányos rend védelme, a nemzet biztonságának garantálása az állami szervezetrendszer egészének funkciója, amelyben – speciális eszközeikkel – a nemzetbiztonsági szolgálatok is részt vesznek.

¹⁰ A nemzetbiztonsági törvény irányából jóval erősebb a vonzódás az Alkotmány felé, mint fordítva. Az Nbtv. alig hetven szakasza tizenhárom esetben hivatkozik vagy utal az Alkotmányra, alkotmányosságra.

1.2.2.2. Az alkotmánytani értelmezéstől kissé eltávolodva *batalomelméleti vonatkozásban* is érdemes megfontolni a biztonsági szolgálatok tevékenységének, mint az állami főhatalmat, a szuverenitást fenntartó funkciónak az újraértelmezését. Az állam, mint a területhez kötött monopolisztikus hatalomgyakorlás alánya ugyanis csak akkor tudja megőrizni főhatalmát a társadalmi viszonyok irányítása terén, ha az ezen pozícióját *illegitim módon megszerezni / befolyásolni kívánó belső és külső hatalmi tényezők* törekvéseinek sikerrel tud ellenállni. Ez a konfliktusveszély már igen korán nyilvánvalóvá tette, hogy az egyes államok, illetve az állam és a társadalom közötti alapfunkcióin túl az államnak kezdettől fogva önálló tevékenységi irányaként létezett *saját belső hatalmi kondícióinak fenntartása*, megőrzése. Az állam védelme így kettős értelemben is része a szuverenitás hatalmi struktúrájának. Egyrészt ez biztosítja a főhatalom kifelé irányuló – államok közötti – valamint a belső társadalom irányába mutató cselekvési szabadságának előfeltételeit, másrészt hatalmi szubjektumként lényeges tényezője a változó mértékben, de mindig többszereplős belső politikai szférának.

Ezen vizsgálódás hipotézise szerint a hatalomgyakorlás alanyi köre illetve a hatalomkoncentráció mértéke és minősége fejezi ki végső fokon az szuverenitás belső és külső tulajdonságait, jellegét illetve változásait. Az állami szuverenitás és az állam biztonsága összefüggéseinek vizsgálata a politológia és az államelmélet tradicionális problematikájában ritkán szereplő témakör. A kérdésre, hogy vajon tekinthetők-e a titkosszolgálatok a történeti értelmezésen túl autentikus kutatási problémának az államelmélet számára, feltétlenül igen a válasz. Ugyanakkor tapasztalható, hogy – az elfogadott, hagyományos témakörökhöz képest – az államelméleti kutatások peremvidékére szorul az titkosszolgálatok belső viszonyainak és politikai környezetének elemzése¹¹. Bár a külső körülmények valóban nehezíthetik ezen kutatások elfogadottságát, mégsem zárhatók ki ebből a körből. Amennyiben az államtan hagyományos fogalmi rendszerében kívánjuk a titkosszolgálatok lényegesebb kapcsolódási pontjait meghatározni, úgy mindenekelőtt az *állami főhatalomhoz, az állam szervezetrendszeréhez illetve az állami funkciókhoz* való viszonyuk feltárása igényel fokozottabb érdeklődést.

1.2.2.3. A titkosszolgálatok vizsgálatának – mint implicit kutatási témának – *közigazgatástani* befogadása mellett mindeddig két, teljesen eltérő indoklás érvelt. Mindkettőt a „kényszeres megtűrés” logikája motiválta; a titkosszolgálatok témái ugyanis rendszeridegenként viselkednek ezek hagyományosan kialakult tematikájában, de egyéb jogágba való besorolásuk még nyilvánvalóbbá tett volna jogrendszerbeli inkonzisztenciájukat. A két, formailag hasonló, tartalmukban gyökeresen eltérő argumentáció egyike

¹¹ A legutóbbi államelméleti tankönyv sem foglalkozik a titkos-/állam-/nemzetbiztonsági szervezetek államelméleti vonatkozásaival. A titkosrendőrséggel is csak annyiban, amennyiben a totális állam strukturális jellemzőit ismertette C. J. Friedrich, H. Arendt, S. Neumann, G. Leibholz vonatkozásában utalás történik ennek „különleges szerepé”-re. Egy további említés erejéig ez megismétlődik Friedrich totalitarizmuselmélete taglalása kapcsán. Lásd: Takács Péter (szerk.): A modern állam elméletének történeti alapvonalai. In: uő. (szerk.): Államelmélet I. A modern állam elméletének előzményei és történeti alapvonalai. Szent István Társulat, Bp., 2007. 123. o.

a sztálini államigazgatás, a másik pedig a jogállami közigazgatás összefüggésében kívánta megtalálni a titkosszolgálatok jogrendszerbeli illetve jogtudományos kutatási helyét.

A negyvenes évek végén a *szovjet államigazgatási jogon* – a „politikai igazgatáson” – belül felbukkant az „állambiztonság és a társadalmi rend védelmére vonatkozó igazgatás” témakör. Ennek Visinszkij-féle magyarázata szerint „a szovjet államigazgatási jognak a szovjet jog rendszerében az egyik legfontosabb helyet kell elfoglalnia”, hiszen „a szovjet államigazgatás nem más, mint a proletárdiktatúra feladatainak megvalósítása, a szovjet nép akaratának realizálása”¹². Bár a Szovjetunió korabeli alkotmánya nem sorolta az összszövetségi népbiztosságok körébe az állambiztonsági szervek intézményét, viszont a Szövetséges Köztársaság Legfelsőbb Tanácsának hatáskörébe utalta a Szövetséges Köztársaság Népbiztosai Tanácsának – benne az állambiztonság-ügyi népbiztos személyével – megalakítását.¹³ Az állambiztonság intézményére vonatkozó további magyarázat szerint pedig mivel a Népbiztosok Tanácsa „intézkedéseket foganatosít a *közürend fenntartása, az állam érdekeinek megvédése és a polgárok jogainak védelme* ügyében”,¹⁴ ezért ezen funkción belül államigazgatási természetűnek kell tekinteni titkosszolgálatok ténykedését is.¹⁵ Ezért jogosult tehát a szocialista államigazgatás-tudomány a titkosszolgálatok problematikájának – egyébként teljesen ideologikus – bemutatására.

Ezeket a pszeudo-interpretációkat leszámítva a pártállami titkosszolgálatok láthatatlanok maradtak mind jogrendszerbeli (esetleg az alatti) szabályozottságukat illetően, mind pedig a (közigazgatási) jogi kutatások előtt. A Magyar Államrendőrség Politikai Rendészeti Osztálya, a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya, a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóság, majd az Államvédelmi Hatóság, a Belügyminisztérium Politikai Nyomozó Főosztálya, majd III-as Főcsoportfőnökség valódi természete *megismerhetetlen jelensége* maradt az államrendszer struktúrájának, ennek megfelelően tevékenységük – akár a belügyminisztérium belül, akár azon kívül működtek – totális titokká vált. A (jog)rendszer-váltás nem csupán elválasztotta a belügytől a függetlenedő szolgálatokat, de új minőségű, nyilvános szabályozásuk jogdogmatikai optikán keresztül is *láthatóbbá tette ezeket*.

A rendszerváltás utáni normativista szemlélet azonban a jogállamisághoz visszatért titkosszolgálatok közjogi elemzésekor nem kapcsolódott össze ismét az évszázaddal korábban – már Concha Győző által – természetesnek tartott *politikai látásmóddal*.¹⁶ A koherensnek látszó jogi szabályozás normativista szövegértelmezése így nem terhelte meg magát a kritikai feldolgozás feladataival, válaszai jobbra a problémamentesnek tűnő intézményi keretek egyszerű felmutatására szorítkoztak. Ezért elégségesnek lát-

¹² Visinszkij, A. J.: A szovjet állam- és jogtudomány kérdései. Szikra, Bp., 1950. 50. o.

¹³ A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya (alaptörvénye). 70., 83. szakasz. Idegennyelvű Irodalmi Kiadó, Moszkva, 1947. 25., 28. o.

¹⁴ A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének Alkotmánya. 68. szakasz, c) pont. I. m. 24. o.

¹⁵ Sztugenyikin, Sz. Sz.: A szovjet államigazgatási jog. Tankönyvkiadó, Bp., 1951. 132. o.

¹⁶ Concha Győző: A rendőrség természete és állása a szabad államban. (Akadémiai székfoglaló, 1901.) In: A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874–1947. (szerk.: Lőrincz Lajos), KJK, Bp., 1988. 232. o.

szódott a közrend, a közbiztonság, a belső rend fogalmaihoz – a rendőrséghez hasonlóan – hozzárendelni a „nemzetbiztonsági igazgatást” és a kettőt együttesen *rendészeti igazgatásnak* lehetett elnevezni. Az e tekintetben definiált rendészet „olyan jogilag szabályozott közigazgatási, illetve államigazgatási – szükség esetén közhatalmi eszközökkel is operáló – tevékenység, amely a közbiztonság (közrend) – és a belső rend megzavarásának megakadályozására, esetenként megelőzésére, a megzavart rend helyreállítására irányul”¹⁷. Arra nézve pedig, hogy a titkosszolgálati tevékenység miként határozható meg „igazgatási” tevékenységként tulajdonképpen csak az a válasz kapható, hogy a rendészeti igazgatás másik alánya, a rendőrség is alkalmaz titkosszolgálati eszközöket. Ettől kezdve csupán a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai, hatáskörrei, szervezeti, irányítási viszonyai, a parlamenti ellenőrzése, a nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazható intézkedések illetve a titkos információgyűjtés törvényi szabályozását kell elővenni, hogy a *titkosszolgálatok közigazgatástani elemzésének normatív értelmezése* előttünk álljon.

1.2.2.4. A titkosszolgálatok *biztonságpolitikai* megközelítésének sajátossága abban áll, hogy miközben igyekezett a hadtudomány hagyományos körétől és diszciplínáitól távolodni, ezektől önállósodni, a *politológia és szociológia vizsgálati látásmódját valójában nem volt képes integrálni* módszertanába, legfeljebb csak a külső – katonai és polgári – hírszerzés illetve elhárítás vonatkozásában. Ennek a szemléletnek a pontos kifejeződése – egyben az irányzat további megerősítője is – a *biztonságpolitikai alapelvekről* hozott hatályos országgyűlési határozat. Ez szándéka szerint a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába kívánja foglalni a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is, de a biztonság- és védelempolitikát – e komplexitási igény ellenére – mégis csupán a *külső biztonságot* átfogó módon értelmezi és praktikusán a honvédelemmel azonosítja.¹⁸

Az alapelvek elfogadását követően kialakított nemzeti biztonsági stratégia biztató előrelépésétől (azzal, hogy a belső stabilitást is a biztonság részének tekinti) függetlenül a kutatások többségében, de a sajtóban és a közfelfogásban is változatlanul uralkodó maradt a szemlélet, hogy amint a szuverenitás vonatkozásában sem tulajdonítanak jelentőséget a *társadalom és az állam belső hatalmi viszonyai* elsőbbségének, úgy a biztonság/ biztonságpolitika vonatkozásában továbbra is csak a nemzetközi, katonapolitikai, *külső biztonsági* aspektusokat érzékelik.

¹⁷ Magyar közigazgatási jog. Különös rész. (szerk.: Ficzer Lajos – Forgács Imre), Osiris, Bp., 2004. 402. o.

¹⁸ „A Magyar Köztársaság a biztonságot átfogó módon értelmezi, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is. A globális kihívások, a nemzetközi politikai-gazdasági kölcsönös függőség, a technológiai fejlődés világában az euro-atlanti térség biztonsága oszthatatlan.” A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat. A határozat koncepciójának teoretikus alátámasztására lásd: Deák Péter (szerk.): Biztonságpolitikai kézikönyv. Osiris, Bp., 2007. 642. o.

1.2.2.5. Már a közigazgatási titkosszolgálat-értelmezés során találkozhattunk azzal az állásponttal, amely a rendőrségi igazgatás mellett a *rendészeti igazgatáshoz szubszumálta* a titkosszolgálatokat. Könnyen eshetnénk abba a csapdába, hogy amikor a *rendészettudományok* válaszát keressük erre a problémára, akkor ezt azonosnak vélnénk a közigazgatástan körében levezett álláspontokéval. A kettő közötti különbség akár az alkotmányból is levezethető, hiszen így valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat a *rendészeti (rendvédelmi) szervek* közé lenne sorolható. Némiképp szabályozási következtetlenségre utal azonban az a körülmény, hogy ez a megjelölés nem tükrözi vissza a szolgálatok valódi rendeltetését, hiszen például a külföldi eredetű, bizalmas és védett információk megszerzésére létrehozott Információs Hivatal *egyáltalán nem lát el hagyományos rendvédelmi, rendészeti feladatot. A szakirodalom sem egységes* e tekintetben és a rendvédelmi szervek, mint a rendészeti tudományok elsődleges vizsgálati tárgyának a meghatározásakor többnyire szkeptikusak a nemzetbiztonsági szervek tematikájának befogását illetően.

1.2.3. Ami a korábbi, magyar állambiztonsági szervek és a demokratikus Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai között lévő *szabályozási eltéréseket* illeti, a következőkben foglalható össze:

a) A volt állambiztonsági szervek nyíltan deklarált, de titkos jellegű *pártirányítás* alatt működtek, azokat a hatalmat ténylegesen gyakorló szűk pártelit felügyelte és irányította hatalma fenntartása céljából. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének, tevékenységének alkotmányos követelménye a *politikamentes, pártpolitika-szemleges működés*. Ez a jogállam követelményéből, a hatalomgyakorlás demokratikus rendjéből fakad.

b) A volt állambiztonsági szervek működését, az állambiztonsági tevékenységet titkos parancsok és utasítások szabályozták. A tevékenység célját, az állambiztonsági szolgálatok feladatait a hatalmat kizárólagos jelleggel birtokló párt vezető szerveinek határozatai, iránymutatásai szabták meg. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági szolgálatok működése, a nemzetbiztonsági tevékenység alkotmányos alapokon nyugszik, a tevékenység célját, a szolgálatok feladatait *törvény határozza meg*, és működésük minden lényeges kérdését szabályozza.

c) Az állampolgárokat az állambiztonsági szervek tevékenységével szemben érdemben *jogvédelem* nem illette meg, az állambiztonsági szolgálatok az emberi és állampolgári jogokat széleskörűen korlátozhatták, az állampolgárok magánszféráiba szinte szabadon behatolhattak. Ezzel szemben áll, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos felügyelet, kormányzati irányítás és ellenőrzés alatt működnek, az állampolgárokat többoldali jogvédelem illeti meg a szolgálatok jogellenes működésével szemben.

d) A volt állambiztonsági és a jelenlegi nemzetbiztonsági szolgálatok között lévő egyik legnagyobb különbség, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok semmiféle *politikai rendőri funkciót nem töltenek be*. Politikai nézetei, faji, nemzeti hovatartozása, vallási meggyőződése miatt senkit ellenőrzés alá nem vonnak, ezért senki ellen eljárást nem kezdeményezhetnek. Egyesületek működésével, utcai demonstrációkkal kapcsolatos igazgatásrendészeti (engedélyezési, ellenőrzési) jogkörrel nem rendelkeznek. Nyomozóhatósági jogkört még a felderítési feladatkörükbe eső bűncselekmények esetében sem gyakorolnak. Hatósági jogkörük szűkre szabott. Karhatalmi erővel nem rendelkeznek.

e) A nemzetközi megállapodások az egyes alapjogok kapcsán meghatározzák, hogy azok mely feltételek és körülmények között, milyen célból, érdekből korlátozhatók a demokráciákban. E célok, érdekek körét – az egyes alapjogoknál feltüntetve – a nemzetbiztonság, a honvédelem, a közrend, a közérkölc és az igazságszolgáltatás területén jelölik ki. Az Nbtv-ben a nemzetbiztonsági szolgálatok részére az alapvető jogokat korlátozó eszközök és módszerek alkalmazására adott felhatalmazások a Magyar Köztársaság e vonatkozású nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban vannak. Az Nbtv. a nemzetbiztonsági tevékenység során az alapjogok korlátozását a nemzetközi megállapodásokkal összhangban szigorú feltételrendszerhez köti, és a demokráciákban található megoldások többségénél részletesebb szabályozását adja.¹⁹

¹⁹ Néhány forrás egyes államok titkosszolgálatai összehasonlításához:

Amerikai Egyesült Államok: Godson, Roy (ed. by): Intelligence Requirements for the 1990s. Collection, Analysis, Counterintelligence and Covert Action. Washington, D.C. Lexington, Mass. Lexington Books, 1989. 269. p.; Report to the President by the Commission on CIA Activities within the United States. Commission on CIA Activities within the United States. Washington DC 20500. 1975. June 6. In: Richelson, Jeffrey T. (ed. by): Presidential Directives on National Security from Truman to Clinton. National Security Archive. Alexandria, Va.: Chadwyck-Healey; Washington, D.C., National Security Archive, 1994. 820. p.; Prados, John: Safe for Democracy: the Secret Wars of the CIA. Chicago: Ivan R. Dee, 2006.. 696. p.; Kessler, Ronald: The CIA at War: Inside the Secret Campaign against Terror. New York: St. Martin's Press, 2006. 526. p. *Ausztria:* Weitz, Richard: The Domestic Sources of Central European Security Policies. Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, 1992. 145. p.; Theoharis, Athan, G. (ed. by): A Culture of Secrecy. The Government vs. the People's Right to Know. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 1998. 245. p.

Ausztrália: The Australian Secret Intelligence Service (ASIS) <<http://www.asis.gov.au>>. (lekérdezve a további címekkel együtt: 2006. 10–11.)

Belgium: General Intelligence and Security Service (GISS), known in Dutch as Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) <http://www.comiteri.be/index_en.html>.

Franciaország: Porch, Douglas: The French Secret Services: from the Dreyfus Affair to the Gulf War. Oxford: Oxford University Press, 1997. 623. p.

Görögország: Hellenic National Intelligence Service <<http://www.nis.gr>>.

Hollandia: AIVD Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst – AIV: Dutch General Intelligence and Security Service <<https://www.aivd.nl>>.

Kanada: Canadian Security Intelligence Service (CSIS vagy Service). <http://www.sirc-csars.gc.ca/index_e.html>; Brodeur, Jean-Paul: A rendőrségi informátorok alkalmazásának jogi problémái Kanadában Belügyi Szemle 1997. 5.

Luxemburg: Service de Renseignement de l'Etat (State Intelligence Service) <<http://www.me.etat.lu>>.

Nagy-Britannia: UK Security Service <<http://www.mi5.gov.uk>>; Cavendish, Anthony: Inside Intelligence: the Revelations of an MI6 Officer. HarperCollins, London, 1987. 208. p.; Rington-Stella: Nyílt titok. A brit kémelhárítás volt főigazgatója emlékirata. Geopen, Bp., 2004. 311.o.

Németország: Bundesnachrichtendienst (BND) <<http://www.bundesnachrichtendienst.de>>; Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) – <http://www.verfassungsschutz.de>; Naimark, M.

Norman: „To Know Everything and to Report Everything Worth Knowing”: Building the East German Police-state. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1994. 127. p.

Norvégia: Politiets sikkerhetstjeneste <<http://www.pst.politiet.no>>.

f) A nemzetbiztonsági tevékenységet szabályozó törvények jellemzője, hogy a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit teljes körűen, taxatív módon – jogállami jellegük ellenére – nem jelölik meg. Ez egyrészt a nemzetbiztonsági tevékenység *titkos-ságáról* vallott nézetekben gyökeredzik, másrészt abból a megfontolásból fakad, hogy a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek *nincs egy lezárható köre*, a tudományos-technikai fejlődés új eszközök, módszerek, eljárások alkalmazását eredményezi, illetve követeli meg.²⁰

1.3. A TITKOSSZOLGÁLATOK POLITIKAI/POLITOLÓGIAI RELEVANCIÁI

1.3.1. Miközben fenti alapelveiket tekintve a jogi szabályozás és a demokratikus normák egyaránt a titkosszolgálatoknak a politikai szférától való maximális távolságtartását hangsúlyozzák, mégis mintha a *különböző jellegű és konzekvenciájú politikaközelség* tartósan jellemezné működésüket, még ha – éppen titkosságuk folytán – ezek részletei általában rejtve is maradnak. Ha Magyarországon csupán a Duna-gate eset²¹ utáni egy évtized titkosszolgálati eseménytörténetét tekintjük át – leszámítva a bulvár-történetírás szenzációit és a politikai szándékú találgatásokat – több ízben, bizonyíthatóan megérintette a politika a titkosszolgálatok semlegességét. A példák sorát természetesen a legutóbbi időszakig folytatni lehetne, ami viszont óhatatlanul a napi politika eseményei felé terelné a szakmai érdeklődést. Az viszont elvi jelentőségű kérdés, hogy az ismertetett esetek vajon a *jogi szabályozás hiányosságainak, alkalmazásuk fogyatékosságainak* vagy a *rendszer diszfunkcionális működésének* a következményei. A válaszhoz a titkosszolgálatoknak a döntéshozatalban játszott, jogi felhatalmazás szerinti szerepét szükséges áttekinteni.

1.3.2. Politológiai választ igényel annak vizsgálata is, hogy vajon mennyiben tér el a *politikai közigazgatás* huszadik századi megerősödésétől az – egyes felfogások szerint – *közigazgatásinak tekintett titkosszolgálati tevékenység*, illetve mennyire illeszkedik ehhez a folyamathoz. A közigazgatás ugyanis a hagyományos „rendészeti”, szolgáltató és gazdasági jellegű közigazgatás szervezeti, létszám- és funkciónövekedése során a „politikai közigazgatás” kialakulását eredményezte. Eszerint a „politikai végrehajtás” nem egyszerűen a kormányt, de a központi közigazgatási apparátusokat, elsősorban a minisztériumokat is magában foglalja.²²

Olaszország: Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica <<http://www.sisde.it>>.

Portugália: Serviços de Informações <<http://www.sied.pt>>; Serviço de Informações de Segurança (SIS) <<http://www.sis.pt>>.

Spanyolország: Centro Nacional de Inteligencia (CNI) <<http://www.cni.es>>.

Törökország: MIT <<http://www.mit.gov.tr>>.

²⁰ Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok. HVG Orac, Bp., 1997. 283. o.

²¹ Révész Béla: A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében – politológiai értelmezési lehetőségek. Szeged, 2006. 131. o.

²² Lsd: Körösenyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. Politikatudományi Szemle, 1996. 4.

Mindazon érvek, amelyek a köztisztviselőket a politikai folyamatok részesének látják – pusztán azért, hogy szerepük az adminisztratív közigazgatás felől a *politikai döntéshozatal irányába mozdul el* –, bizonyos sajátosságokkal érvényesek a titkosszolgálatok vonatkozásában is. Míg a közhivatalnoki kar elsősorban funkcionális szerepe tölt be a politikai döntéshozatalban²³, addig a titkosszolgálatok egyszerre tölthetnek be *ágazati és funkcionális szerepet*. „Kettős tudásukat” az a sajátos helyzet határozza meg, hogy intézményi súlyuk egyébként is a *döntéshozatal környékére* pozicionálja ezeket, de ezen túlmenően a konkrét döntési alternatívák számára is ők szolgáltatják az aktuális adatokat, információkat, sőt, a nélkülözhetetlen elemzéseket, értékeléseket is. Fokozza ezen súlyukat az a gyakran figyelmen kívül hagyott funkciójuk, amely szerint – ismét a „civil” politikus köztisztviselő súlyát felülmúlva – nem egyszerűen az adatszolgáltatásban merül ki tevékenységük lényege, hanem ugyanilyen, ha nem nagyobb jelentősége van a *feltárt, elemzett, értékelt konfliktusok, helyzetek, társadalmi kapcsolatok titkos alakításának*, az ezekre gyakorolt operatív tevékenységük hatásaiknak.

1.3.3. A mindenkori titkosszolgálatok feladataik betöltése során tehát – némileg leegyszerűsítve – két vonatkozásban kerül(het)nek politika-közi helyzetben: a) a *hírígények megrendelői*, akik működésük irányait (állambiztonsági terminológiával: az ellenséges vonalat, a célcsoportokat, célszemélyeket) meghatározzák – *politikuskok*; b) a megszerzett információk a titkosszolgálatok – és végső soron a hírígények megrendelői – számára nem passzív adatok, hanem konkrét megelőző, elhárító cselekmények, intézkedések, operatív akciók kiindulópontjai, amelyekkel rejtetten a *társadalmi-politikai valóság meghatározott részeire kívánnak célzott hatásokat kiváltani*. A kérdés az, hogy a hatályos jogi szabályozás – feltéve, hogy adott titkosszolgálatok vonatkozásában létezik ilyen – milyen normatív háttérrel biztosít ehhez: a jog ellenére, joghézagot kihasználva vagy éppen jogszerűen történik-e mindez.

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása céljából *műveleti tevékenységet* folytatnak, amelynek során a nyílt és titkos információgyűjtés külső és belső engedélyhez kötött eszközeit és módszereit alkalmazzák. A műveleti tevékenység rendjét a *Műveleti Munka Szabályzata* tartalmazza, amely magában foglalja a titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési szabályait is. A hírforrások kiépítése időigényes, hosszabb távon, tervszerű műveleti tevékenységgel megoldható feladat. A műveleti munka keretében a belföldön jelentkező (megjelenő) veszélyfaktorokra és védendő objektumokra tekintettel *humánforrásokat* létesítenek, és a *titkos információgyűjtés* más – köztük operatív-technikai – eszközeit és módszereit alkalmazzák, *fedővállalkozásokat* hoznak létre, hogy munkatársai a nemzetbiztonsági szolgálatokon kívüli intézményeknél, szervezeteknél fedetten, vagy adott esetben nyíltan *munkaviszonyt* létesítenek. Mindez világossá teszi, hogy a láthatónál, de még a sejtethetnél is *jóval szélesebb a titkosszolgálatok tényleges szerepe*, tevékenységi köre, mintsem az egyszerű kontempláció, illetve a megszerzett adatok továbbítása.

²³ Körösenyi András: Politikusi és tisztviselői szerepek összefonódása. In: Körösenyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: A magyar politikai rendszer. Osiris, Bp., 2005. 456. o.

1.3.4. Az áttekintett törvényi háttér, a normatív szabályozás önmagában világít rá olyan anomáliákra, amelyek a titkosszolgálatok politika-közeliségét önmagában megalapozná, igaz, olyan körülményekre sem, amelyek ezt eleve kizárnák. Ennek alapvető oka a jogilag nem szabályozott illetve nem is szabályozható *politikai szféra jelenléte a kormányzati tevékenységben*. A nemzetbiztonsági tevékenységre ott és akkor van szükség, ahol és amikor *más állami szervek eszköztárszere nem elégséges* a nemzeti érdekek védelmére és érvényesítésére. A nemzetbiztonsági szolgálatok azonban kizárólag a törvény által kijelölt keretekben tevékenykedhetnek. E tevékenységük hatékonysága attól függ, hogy az milyen szorosan kapcsolódik a döntéshozók igényeihez. A szabályozás ugyanis abból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai közé tartozik a *kormányzati döntésekhez szükséges információk megszerzése és feldolgozása*. A hírigények államtitkot képeznek, szigorúan titkos minősítésűek, mivel azokból következtetések vonhatók le a hírszerző szolgálat konkrét tevékenységére vonatkozóan, így ez veszélyeztetheti a szolgálatok működésének biztonságát. A cél természetesen az, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységnek ne pusztán aktuális döntéshozói igények kielégítését kelljen szolgálnia, hanem az ország biztonságpolitikájából következő, a nemzeti érdekérvényesítés „stratégiai céljait” kövesse. Az *aktuális politikai igény és a stratégiai cél elhatárolása* viszont – mivel államtitokról van szó – gyakorlatilag *nem ellenőrizhető* folyamat. Mindeközben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a mindenkori kormány iránti *lojalitás* mellett kell működniük.

1.3.5. A döntéshozatal előkészítésének informális meghatározói általában az *információk szállítói*. A döntési folyamat előzetes befolyásolásának a lehetősége már ott kialakulhat, amikor az információs részleg a hírigények részletes kidolgozását, az egyes relációkra való lebontását elvégzi. A *hírigények konkretizálása és a hírforrásokra való lebontása* is a műveleti részleg feladata. A beérkező „nyers” információnál vizsgálni kell: a hírigények témakörébe eső információkat, adatokat tartalmazza-e, mennyire időszerű, forrása milyen közeli a döntéshozatali pontokhoz, az információ az elsődleges forrásától a hírszerző szolgálathoz való megérkezéséig (az információs csatornán) szenvedhetett-e torzulásokat stb. Az információ értékelésére kihatással vannak az adott témakört érintő, általánosan *elfogadott nézetek és az elemző szubjektív ítéllete*. Fennáll annak veszélye is, hogy a különösen magas újdonságértékkel rendelkező információk figyelmen kívül maradnak a feldolgozás folyamatában. Közrejátszhat ebben a *konformizmus*: a szolgálat számára „kényelmetlen” jelenteni a kormány politikáját – adott vonatkozásban – megkérdőjelező vagy vezető politikai személyiséget negatívan érintő információkat. Így az információk szintetizálásának folyamatában az elemző óvatossága a *konkrétumok kiszűrésére, jelentős információk mellőzésére* vezethet, végül pedig az elkészült kormányzati tájékoztató jelentés alig haladja meg az adott témában általánosan elfogadott helyzetértékeléseket.

A hivatalos politika és az új információk tehát kölcsönhatásban vannak egymással. A hírszerzés tájékoztatóinak címzettjei, a felhasználók oldaláról is előfordulhat a hivatalos politikába, a *döntéshozó nézetrendszerébe nem illő információk figyelmen kívül hagyása*. A nemzetbiztonsági információk begyűjtésére a fentiek értelmében könnyen eredményezhet egyoldalú információs rendszert, „egycsatornás” hírfelhasználást a kormányzati tájékoztatásban. Elvileg csakis a „többcsatornás” kormányzati tájékoztatási rendszer alkal-

mas a hibás kiértékelések kiküszöbölésére, valódi döntési alternatíva kialakítására. E-mellett a „többszatsornás” kormányzati tájékoztatási rendszer – elvileg – garanciát is jelenthet a döntés-előkészítés folyamatában a *döntéshozó tendenciózus tájékoztatásának kizárására*. Mindezek azonban a „jó” vagy „rossz” jogi szabályozás érvényességi területén túli gondjai a titkosszolgálatok potenciális politizációjának. Az valószínűnek látszik, hogy – amint az korábbi példák, valamint külföldi esetek nyomán tapasztalható – sem a tárgyalt államszociológiai, sem pedig a funkcionális összefüggéseit tekintve *semmilyen szabályozás automatikusan nem zárja ki a titkosszolgálatok politikaközüli, azt befolyásoló működésének lehetőségét*. Jogállami viszonyok között az alkotmányos garanciákon túl mindenképpen fokozott jelentőséget kell tulajdonítani a politikai hatalom önkorlátozására hatni képes demokratikus politikai kultúra kialakításának is.

1.3.6. A szélsőséges politikai szervezetek törekvései az alkotmányos rend tagadására, támadására vagy felszámolására irányulnak. A politikai szélsőség fogalma és hatótere a felforgató propagandától az erőszakos jogellenes cselekményeken keresztül a politikai hatalom megszerzésének kísérletéig terjedhet. A szélsőségek – figyelembe véve a tradicionális polgári demokráciák gyakorlatát (szólás-, gyülekezési-, egyesülési szabadságot) – önmagukban *jogi és politikai eszközökkel nem számolható föl*. Ugyanakkor kellő társadalmi, politikai és – a törvényesség keretei között tartott – hatósági figyelemmel, a nemzetbiztonsági munka eszközrendszerével folytatott kontrollal olyan keretek között tarthatók, hogy ezek az alkotmányos rend gyakorlására közvetlen veszélyt ne nagyon jelentsenek.²⁴

Ezért a Hivatalok – és elsősorban a Nemzetbiztonsági Hivatal – feladata, hogy megfigyeljen valamennyi politikailag szélsőséges irányultságú csoportot, elemezze, értékelje tevékenységüket, és arról tájékoztassa a kormányt. Bűncselekmény alapos gyanúja esetén büntetőeljárást kezdeményezhet az illetékes hatóságoknál. A jogállami nemzetbiztonsági tevékenység fő irányának megjelöléséhez tehát *hivatalosan megjelölt és deklarált ellenségekép nem áll rendelkezésre* sem a külső-nemzetközi, sem pedig a belső-alkotmányvédelmi vonatkozásokban.²⁵ Ugyanakkor tudjuk azt is, hogy a kormányzati információigény megjelölése magába foglalja a Hivatalok potenciális veszély irányába való aktivizálását is. *Sajátos jelenségcsoportok különíthetők el a nyilvánosságot látott információk segítségével*, amennyiben a Hivatalok látható tevékenységéből arra következtetünk, hogy (1) ezek az információigény megjelölése nyomán realizált elhárító tevékenység *konkrét megnyilvánulásai*, másrészt hogy (2) az egyes műveleti akciók csoportosítása alkalmas a Hivatalok tevékenységének *fő irányait* körvonalazni. Ha tehát terminológiai szempontból nem is alkalmazzuk az ellenséges csoport, vagy az ellenségkép kifejezéseket, mégis valószínűsíthető az antidemokratikus törekvéseket hordozó szubjektumok bizonyos halmaza.

²⁴ Lásd: Szabó Máté: A forró ősz 2006-ban Budapesten – értelmezési kísérlet politológiai szempontból. Rendészeti Szemle, 2007. 4. 53. o.

²⁵ A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat; 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról.

1.4. A TITKOSSZOLGÁLATI POLITOLÓGIA EGY TEMATIKAI MODELLJE

Minden, a titkosszolgálatokra vonatkozó szakmai vita termékeny hatással lehet a politológiai vonatkozású kutatás és oktatás kérdéseire is. Ennek tárgya már nem egyszerűen az önálló kutatás-oktatás pusztá léte, hanem annak tudományrendszertani helye, tematikájának és kutatásának esélyei, módszertani problémái, oktatásának lehetőségei, a megismerhetőség esélyei körül zajlanának. Ha magának a fentiekben körvonalazni kívánt témakörnek alakítanánk ki a struktúráját, abból a többször hangsúlyozott megállapításból kellene kiindulni hogy a titkosszolgálatok elsősorban *a kormányzati-politikai döntéshozatalhoz való információszolgáltatásukkal, másfelől pedig műveleti tevékenységük visszacsatolási folyamataival lehetnek hatással a politikai rendszer egyéb szubjektumaira*. Ami tematikusan is leírhatja a vonatkozó kutatási modellt hipotetikusán a következő témacsoportokat és elemeket tartalmazhatja:

I.

- A titkosszolgálatok kutatásának tárgya, tudományrendszertani helye;
- A titkosszolgálatok valamint kutatásuk története.
- Történeti, politológiai, jogi, pszichológiai és összehasonlító módszerek a titkosszolgálatok kutatásában.
- Titkosszolgálati modellek összehasonlító elemzése; az adaptáció feltételei.
- A titkosszolgálatok politikai rendszerhez való viszonyának típusai; nézetek és irányzatok.
- Állami-politikai funkciók a titkosszolgálati stratégia kialakításában.
- A titkosszolgálatok viszonya az állami, politikai vezetéshez, az elithez, a pártokhoz és a társadalom különböző csoportjaihoz.
- A titkosszolgálatok tevékenységi irányai; nyílt és rejtett szerepe a politikai döntések meghozatalában, befolyásolásában.
- A diktatúrák öröksége; a szolgálatok társadalmi megítélése, médiaképük.
- Integráció, globalizáció, információs társadalom: a posztmodernitás kihívásai a titkosszolgálatok tevékenységére.

II.

- Az állam elleni bűncselekmények politikai természete, összehasonlító szabályozástörténetük; megelőzés, felderítés, megakadályozás.
- Az államtitok, szolgálati titok védelmének történetei alakulása, jelenlegi helyzete, szabályozása.
- A kormányzati információs igények forrásai, irányai; a kapott információk felhasználásának hatékonysága;
- Hivatalok információ-feldolgozó, -elemző és -értékelő tevékenysége a kormányzati hírigények vonatkozásában.
- A minősített helyzetekben érvényesítendő kormányzati tervek.

- A szuverenitást veszélyeztető idegen titkosszolgálati tevékenységek, ezek felderítése és elhárítása.
- A fegyveres erők és a rendvédelmi szervek és a titkosszolgálatok terrorelhárító tevékenysége.
- A nemzetbiztonságot veszélyeztető szervezett bűnözés, a terrrorszervezetek, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem, a tömegpusztító fegyverek felderítése; nemzeti, Európai Unió-s és globális feladatok.
- Az állam működése szempontjából kiemelten fontos létesítmények. A fontos szervek és létesítmények titkosszolgálati védelme.
- A fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek törvényben meghatározott körének nemzetbiztonsági védelmével és ellenőrzésükkel kapcsolatos tevékenység.
- A Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésére szolgáló tevékenység szervezésére és végrehajtására vonatkozó adatok.

III.

- A titkosszolgálati eszközök, módszerek, eljárások irányai, alkalmazásuk hatékonysága.
- A titkosszolgálatok megelőző műveleti tevékenysége, annak szervezése.
- A titkosszolgálati információk értékelése, elemzése, feldolgozása.
- A titkosszolgálatok által létrehozott fedőintézmények.
- A titkosszolgálatok egymás közötti, az állami szervekkel, az önkormányzatok képviselőtestületeinek hivatalaival és intézményeivel, gazdálkodó és más szervezetekkel történő együttműködése.
- A titkosszolgálatokkal történő együttműködés típusai, módjai; az együttműködő személyek szociális összetétele; politikai szocializációs háttérük, értékrendszereik, attitűdjeik.

IV.

- A titkosszolgálatok szervezet- és működéstörténete; jelenlegi helyzetük.
- A titkosszolgálatok feladatainak ellátásához szükséges technikai rendszerek és eszközök.
- A Hivatalok és szervezeti egységeik szervezeti és működési rendje, tevékenységüket szabályozó belső rendelkezések.
- A Hivatalok feladatainak ellátásához szükséges adatkezelés, a nyilvántartások rendszerei; az iratszelejtezés.
- A Hivatalok szervezeti egységeinek költségvetése.
- A Hivatalok nemzetközi együttműködése. A Nemzeti Biztonsági Felügyelet nemzetközi együttműködése.
- A titkosszolgálatok oktatási anyagai.

V.

- A titkosszolgálatok állományának szociális összetétele; szocializáció, mobilizáció, értékrendszereik, attitűdjeik.
- A Hivatalok állományának társadalmi, politikai és szolgálati jövőképe; elfogadottság, legitímációs- és hivatástudat.
- A személyi állomány jövedelmi viszonyai, munkakörülményei; szervezeti, szolgálati és munkaviszonyaik; rekrutáció, karriertípusok, aspirációk.
- A személyi állománnyal kapcsolatos, büntető-, fegyelmi eljárások.
- Társadalmi, politikai feszültségek, konfliktusok megítélése, kezelése; a személyi állomány önképe, pszichés állapota.

Mivel a javasolt *kutatási modell* némi metodológiai átalakítással *oktatási anyag tematikáját* is képezheti, így a felsőoktatásban – elsősorban az állam- és jogtudományi, valamint a politológiai képzésben – is felhasználható lehet (ez irányú alkalmazása – történeti és összehasonlító vizsgálatok nyomán, a rendelkezésre álló eddigi adatok alapján – részben már megkezdődött).

Fenti gondolatok a politológiának a titkosszolgálatok körüli furcsa hallgatására kívánják felhívni a figyelmet. A csend megtörhető akár a hagyományos tematikába illesztés kritikai elutasításával, akár – remélhetőleg – a titkosszolgálatok szakpolitikai jellegének megfelelő ágazati politológia kidolgozásával.

2. A TITKOSSZOLGÁLATOK VIZSGÁLATA MINT ÖNÁLLÓ KUTATÁSI PROBLÉMAKÖR

2.1. A TITKOSSZOLGÁLATI TEVÉKENYSÉG ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

A titkosszolgálatok tevékenység sokáig tabu téma volt, nem szerepelt a média ét-lapján, vagy csak akkor került elő, ha valamiféle botrányt szagoltak ki a *sajtómunkások*. Szenzációként adták közre sokszor félig sem igaz értesüléseiket, igyekeztek szakértelmet mutatni, ám az esetek többségében a hozzáértők számára lehangoló eredményeket produkáltak. A hírszerzés és az elhárítás kérdéseinek átfogó és szakszerűen alapos kezelése nemcsak a tömegtájékoztatásban ritka, de a politikai közéletben sem sokkal jobb a helyzet. A speciális szolgálatok működésének lényegét, tevékenységük tartalmát, metódusát illetően a mélyebb ismeretek birtoklása ugyanis egy jól meghatározható személyi kör privilégiuma. Természetesen a *szakmában dolgozókról*, a jelenben és a korábbi évtizedekben a hírszerző és elhárító szervezetek állományába tartozókról van szó. Az ő esetükben evidencia az elmélyült ismeret, a professzionális szaktudás.

Ami pedig a hazai *politikai osztályt* illeti, a titkosszolgálatokhoz fűződő viszony milyensége nehezen ítéltető meg. Elenyésző azon hivatásos politikusok száma, akik státuszuk, feladataik okán olyan szoros kapcsolatba kerülnek a szolgálatokkal, hogy kénytelenek elemi szakismereteket magukra szedni. Közel két évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy ők jobb esetben az „értő laikus” szintjére jutnak el, ami egyáltalán nem lebecsülendő, bár sok esetben nem elégséges. Terepük a politikai mező, életükben, munkájukban általában nem az elhárítás vagy a hírszerzés a központi kérdés, ezért e témában megszerzett ismereteiket személyes képességeik, ambícióik, attitűdjük és közvetlen (párt)politikai érdekeik által determináltan alkalmazzák, használják fel, kisebb-nagyobb eredményességgel. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a politikai elit részéről idáig ez a tudás elegendő volt ahhoz, hogy az állami élet különböző szereplőiként, meghatározott ideig tartó hatalmi pozícióból a hírszerzés irányításában, külső kontrolljának megvalósításában közreműködjenek, politikusi tevékenységüket ezen a területen is végezhessék.

Nem lenne teljes a kör, ha nem említénénk a meglehetősen vékony rétegnek látszó titkosszolgálati vagy hírszerzési *szakértői gárdát*. A politikai elit számára ők jelentik, jelenthetik a háttérrel, a független és objektív bázist. Némelyek ebből a szakértői közegeből igazi médiasztárok, ha kell, ha nem, őket kérdezik, univerzálisak, mindenhez értenek, és csak ritkán tévednek (még ritkábban ismerik ezt el). A szakértők másik csoportjába tartozik a tollfogó, az elemző, a kidolgozó, a részletekbe elmélyedő háttérmunkás, aki nem nyilatkozik, hanem megrendelést teljesít, megbízást kap, nyilvános elismerésre nemigen számíthat. Valóságos, konvertálható tudás birtokában, zömében természetes titkosszolgálati előélet, speciális elméleti és gyakorlati tapasztalatok megléte esetén vállalnak ilyen feladatot azok, akik már amúgy is hozzászórtak a névtelenséghez.

A titkosszolgálatokról szóló tudás ilyen viszonylagosságának és körülhatároltságának alapvető oka maga a speciális rendeltetésű szervezetek által végzett speciális tevékenység. Emellett a *nyílt szakirodalom és a hozzáférhető források* ebben a kérdésben ugyancsak korlátozottak. A világhálón ugyan a különböző keresőprogramokkal sokszázazernyi találat érhető el, mégis elhamarkodott dolog lenne azt állítani, hogy mindent tudunk, mindent megtudhatunk a hírszerzésről. A tartalmilag és minőségileg is igen heterogén információk nehezen állnak össze a titkosszolgálatokról kialakított egységes, konzisztens képpé. Nyilvánvaló, hogy ebben a vonatkozásban számos nyomós *ellenérdeke* működik azért, mindenekelőtt a hatalom és a leginkább érintett szolgálatok részéről, hogy ez így maradjon.

Míg például a kül-, a biztonság-, a védelempolitika területén maga a rendszer és annak működése jól tanulmányozható, kutatható, szinte minden jól látható, addig a hírszerzéssel, elhárítással kapcsolatos tervek, lépések, eredmények, kudarcok csak elvétve kerülnek a nyilvánosság elé. Ezeket a véletlenszerű eseteket is hajlamosak vagyunk úgy értékelni, hogy egyrészt komoly oka van annak, ha a hírszerzés a reflektorfénybe kerül, másrészt nem feledkezhetünk meg arról, hogy a titkosszolgálatok évezredes gyakorlati tapasztalatokkal rendelkeznek a manipuláció, a félrevezetés terén.

2.2. A TITKOSSZOLGÁLATOK HELYE

A BIZTONSÁGPOLITIKAI INTÉZMÉNYRENDSZERBEN

A biztonság az emberi lét egyik központi eleme, a társadalom fejlődésének alapfeltetele. Az állam biztonságpolitikájában tükröződnie kell a biztonsággal kapcsolatos általános és a konkrét céloknak, az alapvető érdekeknek és értékeknek, amelyeket az adott állam érvényesíteni és megvédeni szándékozik. A biztonságpolitikai célok koherens rendszerként az egyes szakpolitikákon keresztül valósulnak meg, ebben alapvető szerepet tölt be: a külpolitika, a katonai (védelmi) politika, a gazdaságpolitika és a belpolitika.

A biztonságpolitika értelmezhető mint:

- az adott államban a politikai hatalom birtokosai (hatalmon levő politikai erők) által alakított, a kül-, bel-, gazdaság-, védelem-, környezet- stb. politika prioritásait egységes rendszerbe foglaló, általában írásban is rögzített *cselekvési program*,
- az elismert és preferált nemzeti és állami érdekek kijelölése, érvényre juttatása, a valószínű vagy potenciális külső/belső behatások kezelésével, a válaszadás elvi kérdéseivel, cél- és eszközrendszerével kapcsolatos *tevékenységi és szervezeti rendszer*,
- az előbbieknél megfelelő *politikai magatartás és gyakorlat*.

Az ország külső és belső biztonságának védelme nem öncél, hanem a társadalom – benne az egyes emberek – konszolidált létfeltételeit, távlatos fejlődési lehetőségeit, végső soron a stabilitást és a jólétet szolgálja. Ebben az értelemben a biztonságpolitika intézmény- (szervezeti) rendszere eszközjellegű kategória. Ennek struktúrái, tagoltsága, belső kapcsolatrendszere, valamint irányításának és kontrolljának mechanizmusai számos tényező által determináltak: így a tradíciók, a biztonsági környezet direkt és indirekt ha-

tásai, a biztonsággal kapcsolatos felfogás, a biztonsági stratégia és politika elvei és praxisa, a rendelkezésre álló (bevonható) humán- és anyagi-pénzügyi erőforrások, a nemzetközi biztonsági rendszerekhez való viszony stb.

A biztonság kategóriájával szoros kapcsolatban állóknak tekinthetők:

- a *védelmi szektor* szervezeteit: a haderőt és más katonai jellegű fegyveres szervezeteket; (általánosan elterjedt ezen szervezetek megnevezésére az angol OSMO = „Other State Militarised Organisations” kifejezés, mivel az egyes országokban a konkrét elnevezések igen sokszínűek: pl. belügyi csapatok, parti őrség, nemzetőrség, nemzeti gárda stb.);

- a *titkosszolgálatokat* (hírszerző és elhárító szervezeteket);

- a *rendészeti (rendvédelmi) szervezeteket* (ide értve az állami szerveket és hatóságokat: rendőrség, csendőrség, határőrség, vám- és pénzügyőrség, büntetés-végrehajtási szervezet, katasztrófavédelmi szervezet, polgári védelmi szervezet, tűzoltósági szervezet, továbbá a helyi közösségek, önkormányzatok rendészeti szervezeteit, valamint a vállalkozói szféra rendészeti feladatokra szakosodott szervezeteit).

Az általánosan elfogadott nézetek szerint a biztonság mind tartalmi, mind területi értelemben komplex fogalom, összetevőit illetően általában felsorolják a kül- és belpolitikai, a katonai, a gazdasági, a pénzügyi, a jogi, a környezetvédelmi (ökológiai), az információs, a humanitárius, a szociális dimenzióit, a titkosszolgálati komponensét azonban csak elvétve. A magyar biztonságpolitika területei (szakágazatai) között a hivatalos nézeteket tükrözve az alapvető biztonságpolitikai dokumentumban is, nyilvánosan is *megjelenik a nemzetbiztonsági terület*, amely a szoros értelmezés szerint, valójában a titkosszolgálati tevékenységet és szervezetrendszer takarja (lásd: 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról).

A hírszerző és az elhárító szolgálatok (összefoglalóan és a köznyelvben is elfogadott néven: titkosszolgálatok) mással nem helyettesíthető *szerepvállalása és jelentőségének felértékelődése* a legutóbbi egy-másfél évtizedre visszatekintve nemcsak a közvetlen felhasználók, tehát a szűk politikai elit hatalomgyakorló csoportjai számára evidencia, hanem a szélesebb közvélemény, az érdeklődő laikusok számára is. Elegendő csak utalni a kor új típusúnak nevezett veszélyeire és az alapvetően megváltozott, dinamikus, állandó mozgásban levő globális, regionális és hazai (belső) biztonsági környezetre, amely tényezők következtében a hagyományos feladatok mellett azokkal azonos (helyenként és esetenként azokat jelentőségében meghaladó) súlyú kihívások jelentek meg az egyes államokkal és a szövetségi rendszerekkel szemben, ezzel együtt természetesen a titkosszolgálatokkal szemben is.

A közelmúlt és a jelen ismeretében nem túlzás azt állítani, hogy az új kihívások címzettje sok tekintetben maga az emberiség egésze, a tét a *civilizáció sorsa*, jövője. Egyes vélemények szerint a jelenlegi trendek egyik legfontosabbika a globalizáció széles körben történő kibontakozása. Úgy tartják, hogy e folyamat olyan kockázatokat és veszélyeket is magával hozott, mint például a nemzetközi terrorizmus, a globális pénzügyi rendszer összeomlásának lehetősége, a globális felmelegedés, valamint a nukleáris balesetek veszélyei. Általánosan elfogadott, hogy mindezek a biztonságot az egész világra kiterjedően képesek veszélyeztetni, s olyan problémákként tekintünk rájuk, mint amelyek szinte tel-

jesen kívül esnek a nemzetállamok kontrollján. A nemzetközi szervezett bűnözés és kísérőjelenségei, a proliferáció, az illegális és tömeges migráció ugyancsak az emberiség fejlődését fenyegetik. Az említett kockázatok, veszélyek a civilizáció „termékei”, korlátozásuk, káros hatásaik csökkentése meghaladják egy-egy ország vagy politikai-gazdasági közösség erejét, lehetőségeit. Csak közös, globális gondolkodással, akarattal, önkorlátozással, aktív fellépéssel és nem kevés anyagi ráfordítással van reális esély valamilyen eredmény elérésére. A titkosszolgálatoknak éppen sajátos működésükkel, speciális eszköz- és módszerrendszerükkel alkalmasak az állam és a társadalom biztonságát veszélyeztető információk megszerzésére, elemzésére és védelmére. Ezért övezi munkájukat kiemelt figyelem, ezért is fontos a szakmai tevékenység törvényességének, szakszerűségének és hatékonyságának megfelelő kontrollja.

A *titkosszolgálat megnevezés gyűjtőfogalom*, amely nincs tekintettel adott történelmi korszakra, független a konkrét politikai-hatalmi kontextustól, letisztultan és egyértelműen az állam egyik funkcióját és ennek intézményét, szervezetét jelenti. Mindazokat a rejtett keretek között zajló, speciális információszerző és/vagy elhárító tevékenységi formákat, amelyek alapvető célja a *mindenkori állami szuverenitás fenntartása*. A titkosszolgálat fogalomnak éppen ez a pontossága tette lehetővé, hogy a politikatudomány, a hadtudomány, a biztonságelméletek és politikai praxis is általánosan, globális jelleggel alkalmazza. A szakirodalom és a média, a köznyelv és a szaknyelv egyaránt azonosan értelmezi a titkosszolgálat fogalmat – általában és a nagyvilágban.

A titkosszolgálatok az állam külső és belső védelmét szolgáló biztonsági intézményrendszer kulcsfontosságú szervezetei. *A titkosszolgálatok alarendeltetése a politikai döntéshozók tájékoztatása, döntéseik megalapozottságához, optimalizálásához szükséges információk nyújtása és titkos forrásokból történő beszerzése és elemzések készítése.* A titkosszolgálatok által végzett szakmai tevékenység mind céljait, mind eszközeit tekintve speciális, mivel egyrészt a sajátos belső normák és a szakmai tradíciók alapján, másrészt az általuk birtokolt és használt tudás jellege, a sajátos eljárások alkalmazása következtében alapvetően eltér a társadalom más területein vagy akár a biztonsági szférában végzett tevékenységektől. Ezek a szervezetek az átfogóan értelmezett biztonság épületének tradicionálisan erős, de láthatatlan tartópillérei, ám nem virtuális, hanem nagyon is valóságos, potens és erős elemei.

2.3. A TITKOSSZOLGÁLATI TEVÉKENYSÉG JELLEMZŐI

Amennyiben a titkosszolgálati szakmai tevékenység jellemzőit, lényegi elemeit a benne részt vevő ember, a *humán faktor* oldaláról megvizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy ez a munka minden specialitásával együtt, megfelel a *szakértelmiségi tevékenység* alapvető kritériumainak, még ha magának a munka jellegének a társadalmi megítélése igen ambivalens. (Az értelmiségi/szakértelmiségi tevékenység alapvető jellemzőiként az értékteremtő, értékőrző funkciót, a kifejezetten intellektuális jelleget, a szellemi munka dominanciáját, a kreativitást, a szakismeretek „termelésében”, megújításában való aktív részvételt, valamint a független szakértői szerep betöltését tekinti általában a szakirodalom.)

Értékkörző és értékkeremtő funkciója egyértelműen igazolható. Ennek a tevékenységnek a középpontjában az ország, a nemzet biztonsága áll. A biztonság speciális érték, amely a lakosság konszolidált létfeltételeit, az államélet, a nemzetgazdaság, a politikai szféra, továbbá a társadalom más fontos területeinek – ide tartozóan a honvédelem – fenyegetésektől, veszélyektől mentes állapotát, stabilitását és fejlődését garantálja. A biztonság az anyagi-, a szellemi-, a kulturális gyarapodás alapfeltétele, megléte, megőrzése nyilvánvaló érték a társadalomban és az egyén életében. Ezt mindennél egyértelműbben jelzi az a tény, hogy a biztonság alkotmányos jogként is definiálható.

A biztonság mindig konkrét realitás, az ország szuverenitásában, a demokratikus jogállam intézményeinek és a piacgazdaság zavartalan működésében, az emberi jogok érvényesülésében, az élet-, a vagyon-, a jog- és szociális biztonságban tárgyasul. Azért kell őrizni, védeni, naponta *újratereíteni* és továbbadni, mert hiánya vagy veszélyeztetett állapota hátrányosan befolyásolja az ország, a társadalom alapvető érdekeinek érvényesítését, az emberi életminőséget, végső esetben fenyegeti a közösség létét.

A titkosszolgálati munkatársak elsősorban *intellektuális jellegű*, igényes szellemi teljesítményt igénylő tevékenységet végeznek, más szakértelmiségi pályákhoz hasonlóan elsősorban az eszükkel, a tudásukkal dolgoznak, ezért nyilvánvalóan tartós, intenzív mentális igénybevételnek vannak kitéve. Általában is azt mondhatjuk, hogy a merőben más típusú feladatok más típusú szellemi munkát igényelnek, itt az egyenes szándék nem elvárható, a könnyen kiszámítható viselkedés nem előnyös. A szakma lényegéből adódóan a hírszerzés és az elhárítás munkatársai komoly felkészültségű ellenféllel szemben egy *bonyolult játék*ban vesznek részt, ellenérdekeltségű felek nem nyílt harcának aktív részesei. A mentális terheket növeli a konspiráció minden körülmények közötti betartása, a szerepjátás és a kombinatív előregondolkodás állandó jelenléte, a folyamatos szellemi készenlét állapotának fenntartása. Nem véletlen, hogy a titkosszolgálatok szakembereit gyakran a sakkozókhoz hasonlítják. (A sakkhöz hasonlóan itt is szükséges egy-két vagy néhány lépést előre megtervezni, kombinációkat felépíteni, csapdákat állítani, miközben minden lépésünk az előző lépésünkre kapott választól függ.)

Ebben a szakmában tartósa *pszichés terhelés*, állandó a rendelkezésre állás. A szaktudás tartalma következtében ezt a szellemi tevékenységet nem lehet egyszer s mindenkorra megtanulni, begyakorolni. Az élethosszig tartó tanulás elméleti koncepciója a képzés-továbbképzés mindennapos gyakorlatában jut kifejezésre.

Ez *kreatív (alkotó) jellegű tevékenység*, hiszen állandóan változó és számos bizonytalansági faktorral átszótt mezőben folyik. A szaktudás alkotó alkalmazása alapkövetelmény. A problémahelyzetekben és a mindennapos feladatokban is gyors, pontos helyzetfelismerés, rugalmas gondolkodás, fantázia, intuíció, alkalmazkodóképesség és adekvát, határozott cselekvés szükséges. A titkosszolgálati szakma egyik alapszabálya, hogy nincs két azonos helyzet, nem lehet két azonos megoldás. Bár mind a hírszerző, mind az elhárító szakmai munkának évszázados tapasztalatokon alapuló törvényszerűségei vannak, kialakult és célravezető eljárási szabályok, algoritmusok léteznek, mégsem lehetséges a korábbi sémák alkalmazása, ehelyett kreativitás kell. A kombinatív készség, a szerepjátászi képesség, az empátia, a rögtönzés stb. olyan evidens követelmény, amely sok más értelmiségi foglalkozás esetében kevésbé fontos. Átfogó ismeretek, teljesítményképes

szaktudás és összetett tevékenység- és magatartás-repertoár nélkül azonban a hírszerző, elhárító nem számíthat sikerre. Ilyen ismeretanyag másoknak nincs birtokában, ennek megfelelően a titkosszolgálat gyakorlatiban valódi igény mutatkozik a folyamatosan megújuló szellemi alkotó tevékenységre.

A *szakértői szerepkörben* való megjelenés és ténykedés szinte napi gyakorlat. A hírszerzők és elhárítók speciális tudását, titkos vagy nyílt forrásból szerzett információit hasznosíthatják a döntéshozók, *a titkosszolgálatok speciális szakértelmét eszköz jelleggel használják az állam mindenkorai politikai vezetői.* Az ország biztonságát fenyegető veszélyek időbeni felfedése, hathatós ellenlépések foganatosítása, a fontos állami, gazdasági, honvédelmi stb. érdekek és értékek folyamatos, megbízható védelme megköveteli a politikai döntéshozók korrekt, aktuális, pontos, szakmailag hiteles informálását, prognózisok és döntési alternatívák kidolgozását, a visszacsatolást. A titkosszolgálati szakértőknek, elemzőknek *ki kell mondaniuk a politika számára kedvezőtlen igazságokat is.* A szakértői szerep helyes felfogása *kizárja az aktuálpolitikai megfontolásokat.* Az értelmiségi szereppel kapcsolatban sokat emlegetett „függetlenség” alapvető forrása lehet ez a felfogás, ezért az ennek megfelelő politikai környezet kialakítása lenne az elérendő a cél.

A szakértői szerep egyenes következménye, hogy a titkosszolgálatnak nem szabad (még rejtetten sem) arra törekednie, hogy a hatalom egyik ága vagy közvetlen ágense legyen. Elvi jelentőségű alapszabály, hogy a titkosszolgálatok vezetőinek és állományának *ne legyenek direkt kapcsolatai a politikai pártokkal* és közvetlen pártérdeket szolgáló tevékenységben ne vegyenek részt.

2.4. A TITKOSSZOLGÁLATOK ELLENŐRZÉSE ÉS IRÁNYÍTÁSA

A titkosszolgálatok tehát a biztonsági szektor speciális rendeltetésű szervezeteként biztosítják az állam, illetve a társadalom biztonságát fenyegető tényezőkről, törekvésekről az információk beszerzését, elemzését, döntésre való előkészítést, és védelmét. Feladataik meghatározásában, működtetésükben, ellenőrzésükben a demokratikus jogállam *mindhárom hatalmi ága* – a törvényhozás, a végrehajtó és a bírói hatalom – szerepet kap, közreműködik. Felelősségük pontosan elhatárolt, racionálisan megosztott a titkos-szolgálatok törvényes és hatékony működtetésében, fenntartásában.

2.4.1. A törvényhozó hatalom irányító és ellenőrző tevékenysége kiterjed a végrehajtói hatalom, a kormányzat tevékenységének egészére, így a biztonsággal összefüggő területekre, kérdésekre is. Az ellenőrzés alapvetően arra irányul, hogy megvalósul-e a törvényhozói akarat, a törvényeknek, jogszabályoknak megfelelően működik-e a kormányzat, hiszen az csak az Alkotmány és más törvények alapján, azok keretei között végezheti munkáját. A végrehajtó hatalom ellenőrzésének parlamenti funkciója a kormányának a törvényhozás előtti politikai felelősségének elvéből következik. A titkosszolgálatok működésének *törvénnyel történő szabályozása* a jogállamiság egyik ismérve, bár az egyes demokratikus országokban elsősorban jogtechnikailag eltérő megoldásokat al-

kalmaznak, ez a követelmény standardnak tekinthető (lásd: A NATO-országok nemzetbiztonsági struktúrái).

A törvényhozási ellenőrzés keretében, a parlament mint legfőbb hatalom, elszámoltathatja a kormányt a biztonsági szektor fejlesztéséről, tevékenységéről és ellenőrzéséről. Ebbe a kontroll funkcióba természetesen beletartozik a titkosszolgálatok működtetéséről való beszámoltatás és felügyelet is. A parlamentnek egyedülálló alkotmányos szerepe van a titkosszolgálatok finanszírozásában, kiadásainak megítélésében és a felhasználás ellenőrzésében, valamint a hatékony működés jogi hátterének folyamatos biztosításában. Tekintettel arra, hogy a kormány dominálja a titkosszolgálatokat, a parlament fajsúlyos ellenőrzési jogokkal történő felruházása a jogállamiságra jellemző fékek és ellensúlyok elvi követelményét elégíti ki. Kizárólag a *demokratikus és parlamenti felügyelet* gátolhatja meg a végrehajtó hatalmat abban, hogy a titkosszolgálatokat saját, aktuális, pártérdeken alapuló szempontok alapján felhasználja, hogy a megszerzett információkkal visszaéljen, ezáltal komoly fenyegetést jelentsen a politikai stabilitásra, a demokratikus jogállamra, végső soron a társadalomra.

A parlamenti kontroll alapvető célja a *politikai elszámoltathatóság* elvének érvényesítése. A titkosszolgálatok hatékony kontrollja a világos és pontosan behatárolt jogi keretek kialakításával kezdődik. A szolgálatok létrehozása, törvénnyel történő megalapítása, hatáskörük, illetékességük, feladatrendszerük leírása, a munkamegosztás és az együttműködés struktúráinak szabályozása, továbbá a működési alapelvek, a főbb eljárási szabályok rögzítése, a jogi és irányítási-vezetési garanciális elemek beépítése stb., azok a tartalmi elemek, amelyek a törvényes, alkotmányos működést lehetővé teszik, a legitimitást megalapozzák.

2.4.2. A kormány a parlament által törvényekben rögzített keretekben végzi a biztonsági szektor szervezeteinek – köztük a hírszerző és elhárító szolgálatok – állami irányítását. A kormány felelőssége, hogy a titkosszolgálatok számára *prioritásokat határozzon meg*, és ez alapján elvégezze a szakmai tevékenység általános irányainak, a hosszabb és rövidebb távú feladatainak meghatározását, a szolgálatok beszámoltatását és működésük feltételeinek megteremtését, biztosítását.

A titkosszolgálatok a végrehajtó hatalom alárendeltjei, a kormány *közvetlen irányítása és kontrollja* alatt állnak. A kormány tesz javaslatot az adott szervezetek költségvetésére, számol be a törvényhozásban a szolgálatok működtetéséről, gondoskodik az erőforrásokról, illetve a vezető státusok betöltéséről, kinevezésekről intézkedik. A kormány határozza meg a nemzetközi titkosszolgálati együttműködés elvi alapjait és irányait. A kormány gondoskodik a hatáskörébe tartozó jogszabályi környezet karbantartásáról, változtatásáról, egyrészt saját rendeletei, határozatai útján, másrészt a törvényalkotási folyamatban játszott kezdeményezéseivel, javasolataival.

A kormány *irányítási jogköre és felelőssége* a titkosszolgálatokat illetően teljes, mással nem osztható meg. A kormány mint testület döntéseket hoz a szolgálatok működésének stratégiai és kiemelt súlyú kérdéseiben. A napi irányítási feladatokat általában a szakminiszter, a vagy kijelölt miniszterek) végzi(k). Ebben a tekintetben *nincs egységes vagy általános európai megoldás*. Néhány országban az ún. ágazati (szektoros) irányítás valósul

meg, ami azt jelenti, hogy pl. a katonai elhárítás és a katonai hírszerzés a hadügy- (védelmi, honvédelmi) tárcát irányító miniszterhez tartozik, míg a külföldi hírszerzést a külügyminiszter irányítja, a belső elhárítás pedig a belügyminiszter (vagy a kancelláriaminiszter) felelőssége. Más országokban tárca nélküli miniszter vagy a kormányfőnek közvetlenül alárendelt államtitkár a szolgálatok irányítója. Legtöbb országban elkülönül a hírszerző szolgálatok) és a belső biztonsági (elhárító) szolgálatok) irányítása. Az USA-ban és Franciaországban a hírszerzés kormányzati irányítási rendszere az elnök személyéhez kötődik. Tehát a titkosszolgálatok irányítási, ellenőrzési, felügyeleti mechanizmusai változatos képet mutatnak, jól érzékelhetően tükrözik az adott államban megvalósuló hatalmi kompromisszumokat, tradíciókat és politikai kultúrát (lásd: A NATO-országok nemzetbiztonsági struktúrái).

Az irányítás és a kontroll feladatainak megosztása alapvetően azt célozza, hogy ne alakulhasson ki a titkosszolgálatok túlzott központosítása, valamely *hatalmi ág kizárólagos „túlhatalma”*, amely a demokrácia lényegét, intézményeit veszélyeztethetné. A szolgálatok széttagolása a demokratikus kontrollt segíti, bár szakmai vélemények szerint a működési hatékonyságot a megosztott irányítás és a versenyhelyzet nem javítja.

A Kormány a nemzetbiztonsággal kapcsolatos feladatainak *összehangolására*, az állam és közbiztonság védelmével összefüggő *döntéseinek előkészítésére*, valamint e tárgykörökben a kormányzati intézkedést igénylő *aktuális kérdések* megvitatására és megoldásuk elősegítésére Nemzetbiztonsági Kabinetet létesített (lásd: 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről).

A *Nemzetbiztonsági Kabinet vezetője*: a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter, *tagjai*: a honvédelmi miniszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a külügyminiszter, a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter, a területfejlesztési és önkormányzati miniszter, állandó meghívottja tanácskozási joggal: a Pénzügyminisztérium államtitkára.

A Kabinet az általa tárgyalt előterjesztések kapcsán állást foglal az ügyek érdemi kérdéseiben, ennek keretében a *Kormány részére véleményt nyilvánít, illetőleg döntési javaslatot tesz*. A Kabinet vezetője a Kabinet állásfoglalásáról, valamint az ezzel kapcsolatos ellenvélemlényről a Kormány ülésén beszámol.

A kormányzati irányítás garanciális eleme: a *miniszteri felelősség*. A miniszter:

- előkészíti a nemzetbiztonsági szolgálatok működésével, feladataival és hatásköreivel kapcsolatos jogszabályok, valamint egyéb kormányzati döntések tervezeteit, illetőleg részt vesz azok előkészítésében;
- biztosítja a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésével és védelmével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok végrehajtását;
- rendeletek és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét és működését;
- kapcsolatot tart fenn a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködésének elősegítése érdekében. (A miniszter irányító jogkörére lásd: 1995. évi CXXV. törvény 11. §.).

2.4.3. A bírói hatalom közreműködése a törvényes működés garanciáját jelenti. A titkosszolgálatok speciális eszközeik, módszereik alkalmazása meghatározott esetekben nem történhet *független, külső kontroll* nélkül. törvény határozza meg a titkos információgyűjtés azon eseteit, amelyek jellegüknél fogva beavatkozást jelentenek a magánszférába, illetve alapvető jogok és szabadságok korlátozásával járnak. Ezekben az esetekben a kijelölt bíró vagy az igazságügyminiszter írásos engedélye szükséges az eszköz alkalmazásához. A bírói hatalom ezen kívül szerepet kap a titkosszolgálatok tagjai által elkövetett **jogsértések** ügyeiben, továbbá a titkosszolgálatok tevékenységével kapcsolatos, törvényekben meghatározott *jogorvoslati* eljárásokban.

A titkosszolgálatok ellenőrzésének, felügyeletének eltérő megoldási módjai ismertek a fejlett demokráciákban is. Az *angolszász jogrend* tradícióit követő államokban inkább a bírói felügyeletnek van kitüntetett szerepe, ezt tekintik meghatározó elemnek. A *kontinentális jogrendre* épülő demokráciákban (hangsúlyosan ideértve az egykori pártállami rendszerek utódállamait is) inkább a törvényhozói felügyeletet részesítik előnyben, de a bírói hatalom is bizonyos fontos esetekben szerepet kap. Néhány országban az ombudsman intézménye is részese a kontrollnak. A titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése, demokratikus felügyelete a legtöbb államban jogilag pontosan szabályozott keretek között történik. Az ellenőrzés konkrét gyakorlatát számos tényező befolyásolja: a jogalkotási szokások és rend, a politikai hatalomgyakorlás tradíciói és kialakult szisztémája, a hatalmi ágak közötti viszony rendezettsége stb. A szolgálatok ellenőrzését illetően vannak olyan európai országok, ahol ezt a tevékenységet külön jogszabály határozza meg. Így többek között Németországban az 1978. április 11-től hatályos – az 1992. június 12-én módosított – „Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes” (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG). Ausztria is külön jogszabályban – Zivil Überwachung der Militarischen Nachrichtendienste in Österreich – szabályozza a katonai titkosszolgálatok civil kontrollját. A szervezeti megoldások tekintetében számos forma megtalálható, a hivatalos felügyelet általában a parlamenti (védelmi, katonai, titkosszolgálati) bizottságok közreműködésével valósul meg. Parlamenti ellenőrző bizottság felügyeli a titkosszolgálatok tevékenységét pl. Belgiumban, Dániában, Hollandiában, Nagy-Britanniában, Norvégiában, Olaszországban, Spanyolországban (lásd: A NATO-országok nemzetbiztonsági struktúrái).

2.4.3. Az alkotmányos kontroll a titkosszolgálatokat illetően bizonyos sajátosságokkal bír, nem jelent totális és konkrét, részletekbe menő ellenőrzési lehetőséget. A teljes körű kontroll legfőbb akadályát a titkosszolgálatok tevékenységének alapvető jellemzői és tartalma jelentik. A közfelfogás szerint komoly akadályai lehetnek a titkosszolgálatok ellenőrzésének, e vonatkozásban a nyilvánosság érthető korlátai miatt meglehetősen sok a szkeptikus vélemény. A ténylegesen meglévő korlátok, nehézségek a titkosszolgálati tevékenység alapvető formáival (külföldi hírszerzés, hazai kémelhárítás, terrorfelderítés és -elhárítás stb.), valamint a szolgálatok tevékenységének tartalmi elemeivel (műveleti akciók, speciális eszközök alkalmazása, információk és források védelme stb.) kapcsolatosak. A *konspiráció követelményeinek primátusa* azzal a következménnyel jár, hogy az il-

letéktelenek előtt (márpedig ez a kör igen tág) rejtve maradnak a szolgálatok tevékenységének konkrét céljai, az alkalmazott eljárásokra és eszközökre vonatkozó információk, a források és az általuk hozott információk, és más, kizárólag a szolgálatok belső szabályai szerint minősített adatok.

Ezek a körülmények, amelyek egyrészt a működés és az információk titkosságából, bizalmas jellegéből, illetéktelen felhasználásuk súlyos konzekvenciáiból adódhatnak, másrészt a műveleti (operatív) akciók, módszerek üzemszerű alkalmazásához kapcsolódnak, olyan evidens következménnyel járnak, hogy *a politikai önkorlátozás célszerűen kialakított rendszere gátat szabhat a kontrollált témák körének és mélységének*. Az ellenőrzött titkosszolgálati szektor alapvető sajátosságai megkövetelik, hogy a kontroll mechanizmusai tekintetbe vegyék ezeket a jellemzőket, korlátokat. Kerülve a kialakított megoldások részletes ismertetését, általánosságban megállapítható, hogy a hatékony alkotmányos felügyelet speciális szabályozásokkal operál. Ilyenek: pl. a minősített dokumentumokba történő betekintés, illetve az információkhoz való hozzáférés rendjének szabályozása; az ellenőrző bizottság mandátumának pontos rögzítése; az ellenőrző testület tagjaival szembeni speciális biztonsági követelmények és titoktartási kötelezettség előírása stb.” Általában elmondható, hogy a titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése kevésbé nyitott, mint a többi ágazaté, szakterületé. A politikai gyakorlatban általában elfogadott, hogy a titkosszolgálati tevékenységet érintő viták nem zajlanak a teljes nyilvánosság előtt, a szakbizottság ülései gyakran zártak, döntéseik és dokumentumaik csak meghatározott kör számára hozzáférhetőek – nem csorbítva a demokratikus kontroll intézményének érvényesülését.

II. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

1. A TITKOSSZOLGÁLATI FUNKCIÓ RÉGEN ÉS MOST

1.1. A KÉMKEDÉS KEZDETEI

A kémkedés régi időkre nyúlik vissza. Területszerző, rabszolgapgyűjtő háborúk és kincsrabló portyázások során alakult, formálódott. Kis túlzással azt is mondhatjuk, hogy egyidős az emberiséggel. Velünk született tulajdonság, hogy kíváncsiak vagyunk mások ügyes-bajos dolgaira. Ugyanakkor az emberiség történetének kezdeti időszakában az egyes személyek, *kisebb közösségek életben maradása függött attól, hogy mennyire tájékozottak.* Ez a tájékozódási kényszer jelentette a „hírszerzés” kezdetleges formáját. A „kém dolga”, hogy kifürkésze az ellenfél szigorúan őrzött titkát, s azoknak a tudomására hozza azt, akiknek épp nem lenne szabad tudniuk róla.

Már az időszámításunk előtti évezredekben maradt ránk írásos dokumentum hírvivőkről. Az egyiptomi fáraók birodalmának létét megteremtő és biztonságát befolyásoló Nílus gátrendszerének állapotáról rendszeresen hírnökök számoltak be. I.e. 1340-ben Tutanhamon fáraó halála után pedig az ifjú özvegyhez, Anheszenamon királynőhöz küldte el hírekért bizalmasát a szomszédos birodalom uralkodója.

Egy későbbi írásos dokumentumot a kínai történelem vizsgálata során fedeztek fel. A „Hadviselés művészete” címmel i. e. 400 körül írta le gondolatait egy kínai hadvezér. Szun Cu megállapította, hogy a sikeres háborút többek között a megtévesztésre, a lélektani hadviselésre, az ellenség moráljának még az összecsapás előtti lerombolására kell alapozni. Azt írja: „nem az az igazán ügyes, aki száz csatában győz, hanem az, aki harc nélkül vesz erőt az ellenségen.” Véleménye szerint a győzelem legfőbb feltétele az „előzetes tudás”, amely érdekében titkos ügynököket kell alkalmazni. Gondolt a kémek el- leni harcra is: „az országunkba küldött ellenséges személyeket meg kell találnunk” [...]

Természetesen a szomszédok utáni „puhatolózás”, illetve a győzelemhez szükséges „előzetes tudás” csak akkor vált az ember számára igazán fontossá, amikor az első, valóban *államnak nevezhető alakzatok* megszülettek. Ekkor már nem csupán az egyes személyek, családok vagy törzsek, hanem az ország érdeke kívánta, hogy *minden egyes állam folyamatosan szemmel tartsa a szomszédait.* Idejében meg akarta tudni azok rejtett ellenséges szándékait, kilesni a saját hódító terveinek végrehajtásához kedvező időt és alkalmat.

Kezdetben a kémkedés és az elhárítás fogalma összemosódott és mindkettőt egy- ségesen hírszerzésnek, információszerzésnek tekintették. Jóval később, majd csak a 19. században eredményezte azt az állam fejlődése, hogy a hírszerzés fokozatosan tagolódni kezdett. Elkülönült a katonai hírszerzés a politikaitól, majd pedig mindkettő két részre,

egy külsőre és egy belsőre osztódott. A külső információszerzés mint tevékenység ezt követően az idegen államok megfigyelését jelentette. A belső hírszerzésre, informálódásra az állam biztonságával összefüggő feladatok miatt volt szükség. Az állami renddel elégedetlen felforgató elemek és a külföldről beszivárgó kémek felderítését is ennek körében látták el.

1.2. A MAGYAR TITKOSSZOLGÁLAT TÖRTÉNETE

Őseink honfoglalaskori és későbbi felderítő portyázásairól kevés adat áll rendelkezésünkre, azok is nagyrészt megmaradnak a feltételezés szintjén. Az biztos, hogy *életbevágóan fontos volt tudni, mire készülnek a szomszéd törzsek, államok*, milyen erőket képesek mozgósítani, mik a szándékaik. Így a magyarok honfoglalása és az ezt követő külföldi hadjáratok sem lehettek sikeresek a felderítő előőrsök nélkül.

A magyaroknak kémek elleni küzdelmét leíró első bizonyíték 1041-ben fedezhető fel az Aba Sámuel és Péter királyok között folyó küzdelmekben, amikor Aba Sámuel egy hatalmas mozgósítás titokban tartása érdekében lezáratta az ország nyugati határait és az utasokat, a kereskedőket, de még a követeket sem engedte ki az országból.

A XIV. század folyamán elterjedt lovagi harcmód nem kedvezett a hazai titkos tevékenységnek, mert azt szűk korlátok közé szorította. Az összecsapások általában előre megbeszélt helyen és időben zajlottak, így megelőző felderítésnek nem tulajdonítottak jelentőséget.

Az Anjou-korból a titokban végzett információgyűjtés szerepéről alig tudunk valamit. Különös jelenség, hogy Nagy Lajos királyunk 58 hadjáratának történetében nem találunk a kémkedésről pontosabb adatokat. Márpedig egy kivételével valamennyi hadjárat külföldön zajlott le, s így el sem képzelhető, hogy a király ne alkalmazott volna minden esetben és jóelőre kellő számú megbízható kémeket és felderítőket.

Sajnos, Nagy Lajos legtöbb hadjáratának igen sok részlete ma is ismeretlen, s a kémkedésről szóló feljegyzések hiánya is ezeknek a homályos részleteknek a számát gyarapítja.

A *török hódoltság időszaka* bővelkedik titkos eseményekben. Magyarországon akkor szakadatlanul folyt a harc. A nagyobb hadjáratok közötti időszakban és a béke éveiben is állandóan folytak a portyázások, a rajtaütések a végvárak mentén. Ezeknek a hadi vállalkozásoknak sikere vagy elhárítása pedig nagyrészt az ellenség alapos kikémlelésén múltott. Zrínyi Miklós a költő és hadvezér az elhárítással kapcsolatban a következőket írja: „Bízzál, de nézd meg kiben..., mert szépen szól, esküszik, és az ellenségénél nagy vétket tett, ez mind cselfogás lehet az te fejedre és a tied veszélyére.”

A „hírszerző szolgálat” megszervezésével a Magyar Királyság katonai igazgatásának vezetőit, a főkapitányokat bízták meg. Egyes fontosabb végvár kapitányának is feladatául adták, hogy az ellenség szándékait megbízható embereivel kikémleltesse és azt a környező kapitányok, főkapitányok tudomására hozza. Az egyik stratégiai fontos végvárat, Gyulát 1565-ben a temesvári pasa támadása fenyegette. A veszélynek kitett gyulaiak és a felső-magyarországi főkapitány számára egyaránt létfontosságú volt a török

csapatok mozgásának ismerete. A környék minden török végvárába havonta útnak indítottak egy kémeket. A jelentősebbekbe több embert is küldtek hírekért egészen Budáig, Nándorfehérvárig, sőt Szófiáig és Konstantinápolyig. A hírszerzőket a várnagy fizette, a török informátorok híreit maga a kapitány honorálta.

A hírszerzés és az elhárítás körébe tartozó esetekre következtethetünk a korabeli „számadásokból”. Összehasonlításként említhető Eger várának példája. Egerben 1549 és 1562 között a kémek kifizetésére „a legnagyobb évi összeg 105 forint 71 dénár volt, míg Gyulán 1565-ben ez 1292 forint!” Feltételezhetjük, hogy Gyulán sem a foglalkoztatott „megbízható emberek” számának, sem a kikémlelt területek földrajzi elhelyezkedésének tekintetében nem maradtak le az egriektől.

Az ütközetek előtt Rákóczi seregei számára is a környező falvak lakossága és a várbeli iparosok, kereskedők „szállították” a híreket. A parasztok, s a közbük beállt és beöltözött kuruc katonák számoltak be arról, hol és milyen sáncot ásattak velük a császári parancsnokok. A zárt várakból erődítményekből nehezebb volt a hírek beszerzése. A császári várszolgálat könnyebb részét pénzzel fizetett vagy erőszakkal toborzott férfiak látták el. Közülük is sokan várták Rákóczi kurucait!

A kuruc-labanc világ titkos tevékenységének egyik érdekessége a *titkosírás kiterjedt használata*. A parancsokat és a harci eseményekről szóló jelentéseket gyalogos futárokkal vagy a postajáratokkal továbbították. Gyakran előfordult, hogy az ellenség elfogta őket, az írományt elvette tőlük. A megoldás a titkosírás használata volt! Egy-egy jelkulcsot csak rövid ideig használtak egyszerűségük, megfejthetőségük miatt, s azt csak a levél írója és a címzett ismerhette. II. Rákóczi Ferenc környezetében gondosan előkészített titkosírási rendszert használtak, melyből több, mint 90 titkos kulcs maradt az utókorra. A fejedelem is használt titkosírást, sőt ő maga készített hozzá táblázatot, sajátkezűleg írta, illetve fejtette meg a számára fontosabb küldeményeket, például a „Károlyi urammal” vagy „Eszterházy urammal” folytatott levelezésében. Ugyanakkor kémeinek sikerült a bécsi udvar néhány titkos postáját is megszereznie. Ezeket tisztjei teljes egészében vagy részleteiben meg is fejtették számára.

Magyarország titkosszolgálati történetének jelentős időszaka az 1848–49-es szabadságharc ideje. Az e korból származó dokumentumokból kiderül, hogy Kossuth Lajos milyen fontosnak tartotta a titkos információszerezést. 1848 novemberében Görgeyhez írt levelében azt így fogalmazta meg: „Mindenekfelett jó spionok!”. Kossuth a *kémek jutalmazását* is fontosnak tartotta. Ugyanabban a levélben arra kéri a tábornokot, hogy egy fontos információ elérése érdekében kövessen el mindent, „kerüljön bár 20.000 forintba”.

A *hírszerzés* mellett a kormány az *elhárításnak* is kiemelt jelentőséget tulajdonított. Ennek megfelelően Szemere Bertalan belügyminiszter nagy körültekintéssel szervezte meg az államrendőrséget. Egy rendőrfelügyelői kinevezést tartalmazó kéziratból megállapíthatók az elhárításra vonatkozó főbb elvárásai: „... rendőri felügyelők által kívánok minden eseményt hitelesen megtudni, amennyiben ezt a kormánynak tudnia kell..., minden szellemi irányról és hangulatról értesítve lenni, amennyiben az akár a haza védelmére, akár másféle kormányzati intézkedésre okulás alapul szolgálhat..., mely szerint a mozgó rendőrség szem és fül gyanánt szolgál... (a belügyminisztérium útján) megtudni mindazt, amit a kormánynak, mint intéző és végrehajtó hatalomnak tudnia kell... Debrecen, május 12. 1849. belügyminiszter, Szemere Bertalan”.

A szabadságharc leverését követően az önálló magyar titkosszolgálati tevékenység ismét hosszú ideig szünetelt. Az Osztrák-Magyar Monarchiában a *császári és királyi titkosszolgálat* ebben az időszakban kezd szervezett formát ölteni. Az 1850-es évektől a Monarchia vezérkarának már külön osztálya foglalkozott kémügyekkel. 1878-ban jóváhagyásra nyújtottak be az uralkodónak egy tervezetet, amelynek tartalma a következő: „Idegen hatalmak katonai berendezésének ismerete már békeidőben is igen fontos, ezeket tehát állandóan meg kell figyelni. Másrészt minden módon meg kell akadályozni, hogy idegen hatalmak bepillantassanak a mi katonai viszonyainkba”.

A kitűzött célokat a következőképpen kívánták elérni: „az idegenforgalom megszigorítása, az útlevelváltás és jelentkezési kötelezettség pontos szabályozása és ellenőrzése, a gyanúsnak tetsző személyek, továbbá az országban maradt külföldi képviselők tagjainak megfigyelése, magánfelek táviratozásainak korlátozása..., a magánlevélforgalom állandó ellenőrzése...” A tervezetet véleményezési célból Tisza Kálmán miniszterelnök is megkapta, aki kifogásolta a posta magánforgalmának ellenőrzését, a levelek felbontását, a sajtószabadság korlátozását. Mindezeket *csak törvényi felhatalmazás alapján* látta alkalmazhatónak!

Az uralkodó a magyar miniszterelnök több felvetését elfogadta, s az így kiadott intézkedés lett az alapja a következő évtizedekben a katonai és polgári titkosszolgálati munkának.

Sajnálatos, hogy az I. világháború titkos eseményeit alig örökítették meg. Ez pótolhatatlan veszteség a titkosszolgálati történet kutatói, a hadtörténet, de az egyetemes történelemtudomány számára is. Még is akad a korszaknak egy mindenképpen említésre méltó magyar és – gyorsasága, megbízhatósága, jelentősége tekintetében – mind a mai napig egyedülálló rejtjelfejtési vonatkozása! *Pokorny Hermann* vezérkari századosnak sikerült feltörnie az oroszok rejtjelkulcsait, s az egész háborút felölelő időszakban megfejtenie valamennyi lehallgatott orosz katonai rejtjeltáviratot. Az általa megszerzett friss híreket teljes egészében felhasználhatta az osztrák-magyar hadsereg főparancsnoksága. A későbbi Pokorny altábornagy hosszú és sikeres katonai pályafutása alatt volt többek között megfigyelő a Krímben (1920) és a HM VI–2. osztály kódfejtő alosztályának vezetője is (1922).

Titkosszolgálati történetünk újabb állomása az I. világháborút követő időszak. Ebben a Tanácsköztársaság alig több, mint négyhónapos időtartama csak politikai közzjátéknak tűnhet. Röviddel Károlyi Mihály lemondását és a proletárdiktatúra kikiáltását követően 1919. március 30-án megjelent a Belügyi Népbiztosság rendelete a Vörös Őrség felállításáról, amelyben kiemelkedő szerepet szántak egy *politikai nyomozó osztály* munkájának. Ez azonban nem valósult meg, mert augusztus 2-án bekövetkezett a Tanácsköztársaság bukása.

Az állam és a társadalom törvényes rendjét veszélyeztető mozgalmak elleni elhárítási feladatok jogi alapját az 1921. évi III. törvénycikk teremtette meg. A két világháború közötti korszak titkosszolgálatának (*politikai rendőrség, csendőrség, központi nyomozó parancsnokság törzsalosztályának A csoportja, HM VI–2. osztály*) legfőbb feladata a szélsőjobb- és szélsőbaloldali mozgalmak, valamint a kisantant országok hírszerző szerveinek elhárítása volt. A trianoni békeszerződés Magyarországnak nem engedélyezte vezérkar felállítását.

Ezért a Honvédelmi Minisztériumon belül a VI. katonai főcsoportot építették ki a vezérkar főnökségévé. Ezen belül működött a VI–2. osztály mint hírszerző és elhárító központ. A békeszerződés megtiltotta továbbá katonai attasék kiküldését is, ezért a VI–2. osztály szervezetén belül rejtett katonai attaséi szolgálat működött. 1932-ben megalakult a Magyar Királyi Honvédvezérkar, ezzel egyidőben a VI–2. osztály átalakult a *Vezérkari Főnökség 2. osztályává*.

Egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítottak a kommunizmus elleni harcnak, ezért a csendőri, rendőri szervezetek feladatul tűzték ki valamennyi olyan állampolgári szerveződés megfigyelését, amely az állam rendjére veszélyes lehetett. Ennek érdekében az egyesletek, társaságok tagjai közül informátorokat szerveztek be. Már a II. világháború eseményeinek közepette 1942-ben létrehoztak egy egységes *Államvédelmi Központot*. Magyarországnak a háborúból való sikertelen kiugrási kísérlete után az ÁVK számára meghatározóvá vált a német, fasiszta befolyás.

A győztes hatalmak Szövetséges Ellenőrző Bizottsága szovjet elnökének engedélyével 1945. 03. 12-én megalakult a *Honvédelmi Minisztérium Katonapolitikai Osztálya*, melynek munkájában a Szovjetunió érdekei és a moszkvai hírigények érvényesültek. 1945. május 10-én a 1690/1945. ME számú rendelet intézkedett a csendőrség feloszlításáról és a *Magyar Államrendőrség* megszervezéséről. 1948. szeptember 10-én az államvédelmi szervezet a Belügyminisztérium irányítása alá rendelték, létrehozva az *Államvédelmi Hatóságot*.

A következő évtizedekben az állambiztonsági szervek története szoros kapcsolatban állt az országban folyó – a Szovjetunióval és a szocialista világrendszerrel összefüggő – politikai változásokkal. *Szovjet tanácsadók* közreműködésével teljesítették 1948 után az egypártrendszer által meghatározott feladatokat is. Ezek végrehajtásának nem volt törvényben meghatározott alapja. 1949. december 28-i MT rendelet intézkedett a Honvédelmi Minisztérium Katonapolitikai Főcsoportfőnöksége és a Határőrség beolvasztásáról az új szervezetbe, s az 1950. január 1-jétől mint az *önálló Államvédelmi Hatóság* funkcionált.

1949–50-ben az ÁVH a belügyminiszter irányítása alatt állt. 1950. január 1-jétől pedig közvetlenül a Minisztertanács alárendeltségébe került, mígnem a pártvezetés döntése alapján az *ÁVH-t és a BM-et egységes Belügyminisztériummá* vonták össze. 1952–53. között újabb átszervezések során alakultak ki a központi főosztályok. A fegyveres erő- és testületek szervezése, fejlesztése során a megfoghatatlan „politikai megbízhatóság” szempontját a szakértelem, a rátermettség fölé helyezték, ennek következtében magasabb irányító pozícióba többnyire kellő szakértelem nélküli, hiányos műveltségű személyek vagy mindenre kapható karrieristák kerültek. A korszakra jellemző koncepciók perек áldozatai közt voltak politikusok, ÁVH-munkatársak és egyszerű munkásemberek is.

A társadalmi *ellenőrzés nélkül* működő szervezet félelmet keltett az emberekben, hiszen kiszivárgott, milyen módszerekkel bírták beismerő vallomásra az ártatlanul elfogottakat. Magyarország belső életébe beköszöntött a totális lét- és vagyonbizonytalanság, a kitelepítések, a beszolgáltatások és a besúgók korszaka. A propaganda eszközével próbálták a szervezetet olyan színben feltüntetni, mintha az nem a néptől eltávolodott, elvakult, gátlástalan emberek gyülekezete lenne. Az ellenséggép, a veszélyeztetettség érzetének állandó fenntartásában a sajtó is élen járt.

A forradalmi események folyamán, 1956. október 28-án az *ÁVH-t felszabták*. Az 1956. november 4-e után, a kommunista mozgalom újjászerveződésével létrejött MSZMP az egyik legfőbb feladatának tekintette az „államhatalom megszilárdítását és a gazdaság újjászervezését”, ezért kritikával illette az Államvédelmi Hatóság korábbi tevékenységét. A kritika azonban csak némely felületi jelenséget ragadott meg, az ideológiai alapok változatlanul maradása miatt nem érintette a biztonsági tevékenység tartalmát. Az állambiztonsági feladatokat a belügyminisztérium keretében működő *Politikai Nyomozó Főosztály* látta el. A koncepciók perек tapasztalatait értékelve csak az 1960-as évek végére alakult ki egy új titkosszolgálati szervezeti elgondolás. 1971 júniusában megalakult a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnöksége, amely miniszterhelyettesi irányítással látta el állambiztonsági feladatait 1990-ig. A szolgálat működését ez idő alatt is – az MSZMP közvetlen irányítása, a csoportfőnökségeken működő pártszervezetek vezetése mellett – titkos, belső utasítások és parancsok szabályozták.

1.3. A HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS KIALAKULÁSA

A szocialista rendszer felbomlását követően a magyar titkosszolgálatok átalakítására is sor került. Előtte azonban még megélték pályafutásuk legnagyobb botrányát, amely *Duna-gate* néven vált ismertté. 1990. január 5-én egy pesti moziban megtartott sajtóértekezleten az SZDSZ és a FIDESZ bejelentette, hogy a BM állambiztonsági szervezete információkat gyűjtött az ellenzéki pártokról annak ellenére, hogy az 1989. október 23-ai alkotmánymódosítás ezt megtiltotta. A konspiráltan megszerzett jelentés-másolatokból megállapítható volt a törvényellenes adatgyűjtés.

A sajtótájékoztatót követően indult vizsgálat eredményeként *megszüntették a Belügyminisztérium III./III-as (Belső Elhárítási) Csoportfőnökségét*, mert bebizonyosodott, hogy tevékenysége nem állt összhangban az Alkotmánnyal, ezért a Minisztertanács a legfontosabb állambiztonsági feladatokat a BM III./II-es (Kémelhárítási) Csoportfőnökségére bízta. Döntéseivel a Kormány teljesítette az ellenzéki szervezeteknek a Belügyminisztérium átszervezésével kapcsolatos alapvető követeléseit, és egyben meggyorsította a nemzetbiztonsággal és közbiztonsággal összefüggő szervezeti változásokat.

Jelentős az Országgyűlés által 1990. január 25-én elfogadott 1990. évi X. törvény, amely a *különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról* szólt. Ennek alapján született meg a Minisztertanács 26/1990. (II. 14.) számú rendelete a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról. A rendelet alapján két polgári és két katonai nemzetbiztonsági szolgálat – a *Nemzetbiztonsági Hivatal* és az *Információs Hivatal*, illetve a *Katonai Biztonsági Hivatal* és a *Katonai Felderítő Hivatal* – létrehozására került sor 1990. február 14-én. A Nemzetbiztonsági Hivatal 1990. március 1-jén kezdte meg működését, mint országos hatáskörű, önálló költségvetési szerv.

Rendező elvként megfogalmazódott, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatalnak – *sajátos eszközeire segítségével – információval kell ellátnia a kormányt az ország biztonságát fenyegető valós és lehetséges veszélyekről*, és javaslatokat kell tennie azok megelőzésére, illetve elhárítására.

A rendszerváltozás a nemzetbiztonsági munka *jellegét, irányultságát tekintve is alapvető változásokat eredményezett*. Felbomlottak a korábbi szövetségi viszonyok, megszűnt a központi kialakított ellenségkép és a társadalmi átalakulás olyan új problémákat hozott a felszínre, amelyek figyelemmel kísérése szemlélet- és munkamódszerváltást követelt meg.

Az ideiglenes törvény azonban nem állapította meg a szolgálatok tevékenységének részletes szabályait, ezért már megszületésével egy időben megkezdődött a nemzetbiztonsági feladatokat részletesen meghatározó törvény kidolgozása.

Az Országgyűlés hosszú előkészítő munka után 1995 decemberében alkotta meg *kétharmados többséggel* – nemzetközi tapasztalatok alapján, a magyar viszonyokat is figyelembe véve – az 1995. évi CXXV. törvényt a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.). Az 1996 márciusától életbelépett Nbtv. átfogóan szabályozza a szolgálatok működését. Felsorolja a nemzetbiztonsági szolgálatokat és feladataikat, rögzíti a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit, továbbá meghatározza felügyeleti-irányítási rendszerüket (az alkotmányos működés garanciális intézményeit), melyet a hatalmi ágak megoszlásának megfelelően *több szinten épít ki*.

Az NBH-t és a többi polgári nemzetbiztonsági szolgálatot a kormány az erre a feladatra kijelölt *miniszter útján irányítja*. Ezt a feladatot 1990. és 2002. között tárca nélküli miniszter, 2002 májusától pedig a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter látja el. A miniszter az ország érdekeinek érvényesítésével és védelmével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok végrehajtását biztosítja. Ennek érdekében rendeletek és az irányítás egyéb jogi eszközei útján szabályozza a szolgálatok működését, és írásban meghatározza időszerű feladataikat. Előkészíti a szolgálatokkal kapcsolatos jogszabályokat, valamint egyéb kormányzati döntések tervezeteit.

A *parlamentari felügyeletet az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága*, – amelynek elnöke mindig ellenzéki képviselő – gyakorolja. A szolgálatok évente legalább kétszer általános tájékoztatást adnak a munkájukról a bizottságnak, amely ellenőrzési jogkörrel is rendelkezik. A parlamenti felügyelet nemcsak a törvényesség érvényre jutásának a feltétele, hanem segítheti is a szolgálatok munkáját, egyben garantálja, hogy a politikától függetlenül végezhesék feladataikat.

A törvényes működés egyik garanciájaként az Nbtv. alapján lett *önálló a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat*, amely a törvény által a titkos információgyűjtésre felhatalmazott szervezetek szolgáltató intézménye.

Az Országgyűlés a 2002. december 23-i ülésén elfogadta a 2003. január 14-én kihirdetett – az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az *Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára* létrehozásáról szóló – 2003. évi III. törvényt. A törvény hatálya az 1944. december 21. és 1990. február 14. között az állambiztonsági tevékenységet végző magyar állami szervek által kezelt iratokra terjed ki. Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára a 2003. április 1-jén megszűnő Történeti Hivatal jogutódja. Az NBH kétéves határidővel felülvizsgálja az 1990. február 14. előtt keletkezett valamennyi állambiztonsággal kapcsolatos anyagát és adja át a Levéltárnak. A törvény meghatározza azokat az eseteket, amikor a dokumentum az iratkezelőnél maradhat. (A vitatott kérdésekre lásd a „Kenedi-bizottság” jelentését.)

2. AZ ÁLLAMBIZTONSÁGI SZERVEK STRUKTURÁLIS VÁLTOZÁSAI 1945–1995

2.1. KATONAI SZERVEZET 1947–1990

1947. II. 14-ig *HM Katonapolitikai Osztály*

Elhárító alosztály, hírszerző alosztály (hírszerző-, nyilvántartó-, rádiós-, gépkocsi-részleg), határügyi alosztály, X alosztály (gazdasági hivatal, segédhivatal, őrcsoport, ipari csoport stb.), vidéki kirendeltségek.

1947. II. 14.–1949. II. 1. *HM Katonapolitikai Csoportfőnökség*

(I) törzs, (II) elhárító, (III) katonai, (IV) rádiófelderítő osztály, hírszerző alosztály (1948. I. 15-től osztály), és ekkor osztállyá szervezik a nyilvántartást és a kádercsoportot is. Az osztályok alosztályokra tagozódtak.

1949. II. 1.- 1953. IX. 30. *HM Katonai Elhárító Főcsoportfőnökség*

(három önálló osztállyal, titkárság)

- I. Elhárító Csoportfőnökség (három osztállyal)
- II. Katonai Csoportfőnökség, (három osztállyal)
- III. Rádiófelderítő Csoportfőnökség (két osztállyal)
- IV. Hírszerző Csoportfőnökség (négy osztállyal)

1953. XII. 1.– 1960 *Magyar Néphadsereg Vezérkara (MNVK) 2. Csoportfőnöksége*

Titkárság

- I. Operatív Csoportfőnökség (öt osztállyal)
- II. Tájékoztatási Csoportfőnökség (két osztállyal)
- III. Rádiófelderítési Csoportfőnökség (három osztállyal)
- Adminisztratív és Gazdasági Osztály (hat részleggel)

1960–1990. II. 14. *Magyar Néphadsereg Vezérkara (MNVK) 2. Csoportfőnöksége*

Operatív szolgálat

Rádiófelderítő szolgálat (rádiófelderítő dandár, önálló rádiófelderítő zászlóalj, rádiómérő őrs)

Tájékoztató Szolgálat

Személyügyi Osztály

Biztonsági Osztály

Pénzügyi Osztály

Hadtáp szervezet

Csapatfelderítő osztály (alegységekkel)

2.2. POLGÁRI ÁLLAMBIZTONSÁGI SZERVEZET 1945–1989

1945–1946. X. 15. *Belügyminisztérium Politikai Nyomozó Osztálya, Magyar Államrendőrség Budapesti Főkapitánysága Politikai Rendészeti Osztálya (PRO)*

1946. X. 15. – 1948. X. 20. *Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya (ÁVO, közvetlen BM alárendeltség alatt, 13 alosztállyal)*

1948. X. 20. – 1950. I. 1. *Államvédelmi Hatóság (ÁVH)*

(az alosztályok számozás ebben az időszakban római számmal és folyamatosan, tehát nem osztályonként történt)

A ügyosztály – ÁVH vezető közvetlen (szervezési, határ- és légirendészet)

B ügyosztály – operatív ügyek: (III) belföld, (IV) külföldi elhárítás, (V) határon túli hírszerzés, (VI) lefigyelés, akciók, (VII) Külföldiek Ellenőrző Országos Közigazgatási Hivatal, X csoport/nyilvántartás

C ügyosztály – hatósági feladatok: (VIII) nyílt nyomozás, (IX) államrendészet, (X) nyilvántartás, (XI) útlevelügyek

D ügyosztály – technikai és operatív ügyek: (XII) üzemi, (XIII) tömeghálózati, (XIV) technikai, (XV) információ, (XVI) vidéki

E ügyosztály – (XVII) biztonsági, (XVIII) őrségi és karhatalmi

F ügyosztály – ellátó hivatal: (XIX) gazdasági és műszaki, (XX) épületkezelés, X csoport/őrszemélyzet gazdasági ügyei.

1950. I. 1. – 1953. VII. 7. *Egységes ÁVH*

(1950. II. 1-jén beolvad a Katonapolitikai Főcsoportfőnökség Elhárító Csoportfőnöksége. A főosztályok római, az osztályok és az alosztályok arab számozást kaptak)

Titkárság (1950. III. 11-től)

I. Hálózati Főosztály

I/1. ÁVH vidéki kirendeltségeinek irányítása

I/2. belső reakció elleni harc. 1.) trockisták, nyugatosok, pártba beférkőzött reakciósök, volt pártok elemei, 2.) klerikális reakció, 3.) „múlt emberei”, 4.) tömegszervezetek, kulákreakció, 5.) államapparátus, értelmiség, művészek, tudomány, 6.) Nagy-Budapest

I/3. kémelhárítás. 1.) amerikai, 2.) angol, 3.) francia, 4.) jugoszláv, 5.) kapitalista követ-ségek, kolóniák, 6.) régi magyar és német hírszerzők felkutatása, 7.) elhárítás a határsávbán, külföldről átdobott hírszerző ügynökök, 8.) KEOKH és Útlevelesztály

I/4. Szabotázs-elhárítás. 1.) Nehézipari Minisztérium, 2.) Könnyűipari és Építésügyi Minisztérium, 3.) Kül- és Belkereskedelmi Minisztérium, Pénzügyminisztérium, kereskedelem és pénzügy, 4.) Földművelésügyi Minisztérium, mezőgazdaság, 5.) Közlekedési és Postaügyi Minisztérium, közlekedés, 6.) Hajózás és polgári repülés

I/5. külső hírszerzés, (1950. XII. 23-ig, utána X/3.) majd újra I/5. Mezőgazdasági Osztály (az I/4–4 alosztályból)

(1951. VI. 13-tól) I/6. Közlekedési Osztály (az I/4.–5. és I/4.–6. alosztályokból)

II. Katonai Elhárítási Főosztály

- II/I.) hadsereg. 1.) HM és Vezérkar, 2.) csapatok és katonai körzetek, 3.) katonai intézmények, 4.) HM hadtáp,
- II/II. belső erők. 1.) határőrség, 2.) belső karhatalom ellenőrzése, 3.) rendőrség ellenőrzése
- II/III. volt tisztek. 1.) hadseregből elbocsátott személyek, 2.) háborús bűnösök felderítése, 3.) környezettanulmány, őrizetbe vétel, házkutatások
- II/IV. (jogi osztály) 1.) katonai kémelhárítás, 2.) vidéki nyomozások

III. Operatív Főosztály

- III/I. nyomozati, figyelő és kartonozó alosztály 1.) külső megfigyelés, 2.) környezet-tanulmányozás, 3.) őrizetbe vételek és házkutatások, 4.) elsőfokú nyomozás különleges esetekben
- III/II. levéllenőrzés
- III/III. Központi Operatív Nyilvántartó 1.) hálózati nyilvántartás, 2.) nyomozati nyilvántartás, 3.) irattár

IV. Belső Karhatalom, Határőrség, Karhatalmi Őrség

V. Káder/Személyzeti Főosztály

VI. Jogi és Börtönügyi/Vizsgálati Főosztály

VII. Anyagi/Gazdasági Főosztály

VIII. Hírszerzési Főosztály a X/3. osztály részeiből és a Külső Hírszerzési Osztályból (1952. V. 15-től)

IX. Belső Karhatalom Főosztály

- X/1. pártőrség 1952 V. 15-ig, X/2. tájékoztatási osztály, X/3. operatív technikai osztály 1951. IX. 28-ig, X/4. (1951. XI. 27-től, a VII/4. osztály ellátó szervéből), X/5. egészségügyi osztály (1952. I. 25-től).

(szám nélkül)

- Külső Hírszerzés Osztály 1.) Jugoszlávia, 2.) Amerika, Anglia, Franciaország, Ausztria, Németország, 3.) Svájc, Törökország, Belgium, Izrael, 4.) KÜM operatív ellenőrzése

- 1950. II. 1-től beolvadt a HM Katonapolitikai Csoportfőnökség határon túli elhárítást végző osztálya, 5.) feladatkör ismeretlen, 6.) egészségügy (1952. I. 25-ig)

I. (államvédelmi) *Főcsoportfőnökség* (1956 januárjától, addig a főosztályok a belügyminiszter, illetve helyettese közvetlen alárendeltségében működtek. A római számmal jelzett egységek eredetileg osztályként alakultak meg, 1956-ig folyamatosan változtatták elnevezésüket főosztállyá)

I. *főosztály*: kémelhárítás

II. *főosztály*: hírszerzés

III. *főosztály*: katonai elhárítás

IV. *főosztály*: belső reakció elhárítása.

IV/1., jobboldali szociáldemokraták, trockisták, volt fasiszta és jobboldali pártok, IV/2., horthysta erőszakszervezetek tagjai és besúgói, IV/3., klerikális reakció, IV/4., ideológiai és tudományos terület, IV/5–9. alosztályainak feladatköre ismeretlen.

V. *főosztály*: ipari szabotázs elhárítása.

V/1., kohó-, gép- és járműipar, V/2., erőáram és híradótechnika, V/3., csepeli alosztály, V/4., nehézipar, V/5., középgepipar, V/6., építőipar és állami intézmények, V/7., könnyűipar, belkereskedelem, élelmezés, V/8., helyszínelés

VI. *főosztály*: mezőgazdasági elhárítás. VI/1., budapesti, VI/2., vidéki alosztály

VII. *főosztály*: közlekedési és híradás-elhárítás

VIII. *főosztály*: környezettanulmány, figyelés. VIII/1., kapitalista követségek, VIII/2., kapitalista országok beutazói, VIII/3., ellenséges tevékenységet folytató magyar állampolgárok, VIII/4., környezettanulmány, operatív technika

IX. *főosztály*: operatív technika, rádióelhárítás

X. *osztály*: operatív nyilvántartás

XI. *osztály*: államtitok védelme (1956 nyarától külkereskedelem elhárítás, két alosztállyal)

XII. *osztály*: levéllelőrzés

XIII. *főosztály*: kormányőrség

XIV. *osztály*: (ismeretlen)

XV. *osztály*: rejtjelközpont (1955-től önálló osztály).

Továbbá Vizsgálati, Ellenőrzési, Személyzeti, Anyagi-Technikai, Terv- és Pénzügyi Főosztályok, Börtönügyi Osztály, Hírosztály, KEOKH- és Ütlevélosztály, Adminisztratív és Gazdasági Osztály, Országos Tűzrendészeti Igazgatóság, Léggoltalom Országos Parancsnokság.

1957. II.– BM II. (Politikai Nyomozó) *Főosztály*

II/1. osztály (katonai elhárítás)

II/2. osztály (kémelhárítás)

II/3. osztály (hírszerzés)

II/4. osztály (közlekedési elhárítás)

- II/5. osztály (belső reakció elhárítása)
- II/6. osztály (szabotázs-elhárítás)
- II/7. osztály (mezőgazdasági elhárítás)
- II/8. osztály (vizsgálati feladatok)
- II/9. osztály (környezettanulmány-készítés, figyelés)
- II/10. osztály (operatív technika alkalmazása)
- II/11. osztály (operatív nyilvántartás)
- II/12. osztály (rejtjelközpont)
- II/13. osztály (levélellenőrzés)

1962. VIII. 15. – BM III. Főcsoportfőnökség

III/I. Hírszerző Csoportfőnökség

- III/I-Törzs alosztály (elemző-értékelő, nemzetközi kapcsolatok, gépi adatfeldolgozó csoportok, koordinációs iroda)
- III/I-A önálló alosztály (1975-től) anyagi-pénzügyi feladatok
- III/I-B önálló alosztály (1975-től) hírszerzés hazai bázison
- III/I-C önálló igazgatási feladatok (1989-től)
- III/I-D önálló romániai hírszerzés alosztály (1989–1990)
- III/I-X önálló alosztály, operatív összeköttetés szervezése (1981-ig)
- III/I-Y önálló alosztály, külképviseletek, hírszerző rezidentúrák biztonságtechnikai védelme (1981-ig)
- III/I-1 hírszerzés az USA és nemzetközi szervezetek ellen, a) rezidentúra-irányító, b) feldolgozó
- III/I-2 külföldi elhárítás a) USA, b) NATO, c) kolóniavédelem
- III/I-3 hírszerzés Nyugat-Európa és a NATO ellen a) NATO, b) NSZK, c) ideológiai diverziót felderítő, 1981-től „egyházi”
- III/I-4 1971–1981 hírszerzés a Vatikán, Izrael, az egyházi emigráció ellen, 1981-től összeköttetés és biztonságtechnika a) operatív biztonságtechnika, b) rejtjel, diplomáciai futár csoport, operatív nyilvántartás, fototechnika, vegyi akcióeszközök
- III/I-5 tudományos-műszaki hírszerzés

1962	1971	1976	1981	1984	1989
A	?	Elektronikai			
B	?	Stratégiai			
C	?	Vegyipar, mezőgazdaság			Vegyipar, biotechnológia, gyógyszeripar
D	?	Kohászat, építőipar, ügynöktelepítés			
E	nincs	nincs	Feladatkör ismeretlen	Nyilvántartó és dokumentációs	
F	1981-től nyilvántartó		Gazdasági és embargós	Nemzetközi kapcsolatok	
G	1981-től H-vonal, gazdaság, kereskedelem, pénzügy, embargó				
H	1989-től Információs, népgazdasági kapcsolattartó				

- III/I-6. tájékoztatás, értékelés, a) nyugat-európai, b) tengerentúli, c) elemző-dokumentációs
- III/I-7. (hírszerzés és bomlasztás az emigráns szervezetekben, fellazítási objektumok elleni harc, három alosztállyal, 1981-től a c) alosztály megszűnik
- III/I-8. illegális rezidentúrák és hírszerzők foglalkoztatása, a) hírszerző, b) kiképző, c) speciális hálózatszervező (1984-től)
- III/I-9. dokumentációk és okmányok készítése, a) variációs, b) okmánytechnikai
- III/I-10. személyi ügyek, kiképzés, módszertan, a) kutató, személyzeti, b) kiképzési, 1984-től pszichológiai alcsoporthal
- III/I-11. hírszerzés harmadik országokban, a) rezidenturális, b) Kína, c) Izrael és Közel-Kelet (1981-től), valamint anyagi-pénzügyi, rejtjelező, diplomáciai és futár-csoport
- III/I-12. összeköttetési, nyilvántartási, pénzügyi, stb. feladatok, a) felügyeleti, b) rejtjel-fejtő, c) kiképző, d) objektumok, e) feldolgozó (1981-ig)
- III/I-13. (a) rejtjel-fejtés, rejtjelezés 1981-ig, (b) Országos Rejtjelközpont 1978–1979-bent
- III/I-14. gazdaságpolitikai hírszerzés (1976–1981)
- III/I-15. illegális hírszerzők irányítása (1975–1979)
- 1969-től hat megyében hírszerző alosztály létesült (eddig Baranya, Pest, BRFK, Veszprém megyében találtak meg az alosztályok nyomait)

III/II. Kémelhárító Csoportfőnökség

- III/II-A titokvédelmi ellenőrzés
- III/II-1. elhárítás az USA és egyes latin-amerikai országok hírszerzésével szemben, a) követségi, b) feldolgozó
- III/II-2. elhárítás az NSZK és Ausztria hírszerzésével szemben, a) követségi, b) feldolgozó
- III/II-3. elhárítás a többi európai NATO-ország, Törökország és semleges államok hírszerzésével szemben, a) követségi, b) feldolgozó, 1971–1976 között c) alosztály is működött, feladatköre ismeretlen
- III/II-4. elhárítás a közel-, és távol-keleti országok hírszerzésével szemben, magyarországi ösztöndíjasok között (1976-tól cionizmus elhárítása is), a) követségi, b) feldolgozó
- III/II-5. elhárítás a beutazó emigránsokkal szemben, 1972-től határon túli operatív intézkedések (pszichológiai alcsoporthal) a) felderítő, akció, b) beépülés, játszma, c) előretolt szűrő-kutató
- III/II-6. hadiipar, közlekedés, hírközlés, hatóságok és minisztériumok preventív védelme (1983-ig), a) hadiipar b) vasút-posta, c) közlekedés, minisztériumok védelme, a) ágazati felderítő, b) feldolgozó
- III/II-7. 1971-ig KEOKH, 1983-ig a) Külkereskedelem, b) minisztériumok, tudományos együttműködés intézményei, c) államtitok-védelem 1988-ig, utána az alosztály megszűnik.
- III/II-8. elhárítás az idegenforgalom területén, 1983-tól közgazdasági és kereskedelmi elhárítás, a) külkereskedelem, b) közgazdaság, c) feldolgozó

- III/II-9. elemzés, értékelés, tájékoztatás, 1983-tól a) kutatás, körözés, b) katonai objektumok elhárítása
- III/II-10. a) nemzetközi együttműködés, idegenforgalom b) elhárítás harmadik országban c) X-es vonalak, 1983-tól a) terrorelhárítás (1989-ig), b) Figyelési és Ellenőrző Pontok (FEP), vám, nemzetközi vonal, c) szálloda, idegenforgalom
- III/II-11. híresszeköttesítés, operatív nyilvántartás, ellátmány, 1983-tól elemzés, értékelés, tájékoztatás, a) tájékoztatás, b) gazdasági (1989-ig, utána az alosztály Az Állambiztonsági Belügyminiszter-helyettesi titkársághoz [ÁBMHT] került)
- III/II-12. követségek, rezidentúrák védelme, X-es vonalak a) rezidentúrák, b) x-es vonalak, c) KÜM, újságírók
- (1989-től) III/II-13. terrorelhárítás, a) felderítő, b) feldolgozó

III/III. Belső Reakció és Szabotázselhárító Csoportfőnökség (1989)

- III/III-1. egyházi elhárítás, (a) római katolikus egyház, (b) római katolikus egyházi vezetés és intézmények, (c) protestáns, és egyéb elhárítás az egyházakban, szektákban, volt szervezetek között, emigráns szervezetekben (a III/I Csoportfőnökséggel együtt)
- III/III-2. ifjúságvédelmi elhárítás, (a) felsőfokú int., (b) ifjúságellenes reakciós erők elhárítása az ifjúság körében (egyetemek, főiskolák, ifjúsági klubok, galerik stb.)
- III/III-3. (a) a társadalomra veszélyesnek tekintett „F” [Figyelő] dossziés személyek, volt politikai foglyok, (b) röpcédulázók, falfirkálók, stb. tevékenységének ellenőrzése
- III/III-4. vonalas elhárítási területek, elhárítás a kulturális területen, (a) radikális ellenzékiek, (b) szektás egykori párttagok, trockisták, álbaldaliak, (c) nacionalisták
- III/III-5. objektumok, (1975-től), (a) kiemelt objektumok (tévé, rádió, újságok), (b) művészeti intézmények (színházak, cirkuszosok, stb.) (c) 1984-ig MTA, egyetemek, kutatóintézetek védelme
- III/III-6. szamizdat-felderítés (1975-től), (a) akciók végrehajtása, (b) akciók végrehajtása
- III/III-7 (1975-től), jelentés, nyilvántartás, belső elhárítás,
- III/III-A önálló alosztály, a Párt és a Kormány vezetőinek operatív védelme (1988 után feladatait a 7. osztály vette át)
- (1970–1987 között) III/III-B önálló alosztály, elemzés, értékelés, tájékoztatás

III/IV. Katonai Elhárítás Csoportfőnökség

- III/IV-A önálló koordinációs feldolgozó és ellenőrző alosztály (1980-ig)
- III/IV-B önálló értékelő, elemző, adatfeldolgozó és propagandaosztály (1980-ig)
- III/IV-C önálló hadszíntér-előkészítő alosztály (1980-ig)
- III/IV-D önálló szervezési, mozgósítási és híradó alosztály (1980-ig)
- III/IV-1. Magyar Néphadsereg (MN) Vezérkara 1980-ig, utána MN és HM központi szervek a) MNVK, b) MN HIF, c) hadkiegészítő parancsnokságok és TV (1988-tól HM tanintézetek is), d) MNFH, e) HM főnökségek, 1988-tól MN Fegyverzeti és Technikai Főcsoportfőnökség is
- III/IV-2. HM központi szervek (1980-ig) a) értékelő, b) koordinációs feldolgozó, c) hadszíntér-előkészítő, d) instruktori

- III/IV-3. 5. Hadsereg 1980-ig, utána MN szárazföldi csapatok a) hadseregközvetlen, b) 8. lövészadosztály, c) 9. lövészadosztály, d) 11. harcokosi dandár, e) 7. gépesített lövészadosztály, f) III. hadtest
- III/IV-4. légvédelem, repülőcsapatok a) 1. légi hadsereg közvetlenjei, b) csapatrepülők, c) 1. légvédelmi hadosztály, d) 2. légvédelmi hadosztály
- III/IV-5. 3. Hadsereg 1980-ig, utána mozgósítás-szervezési, híradó-rejtjel, titkárság
- III/IV-6. hátországi szervezet a) Hátországi Védelmi Parancsnokság közvetlenek, b) MN tanintézetek (1988-ig), c) beruházás és fenntartás, d) új kiképzés rendszerű műszaki alakulatok
- III/IV-7. Határőrség a) határőr-közvetlenek és baráti kerületek, b) déli határőr kerületek, c) 1. határőr kerület, d) 11. határőr kerület, e) 2. határőr kerület, f) 3. határőr kerület

III/V Operatív-Technikai Csoportfőnökség

- III/V-A 1971-től Értékelő-elemző, ellenőrző 1974-(?) műszaki-tervező és koordináló önálló alosztály, 1977-ben megszűnik
- III/V-B 1971-től gazdasági, 1974-(?) írásszakértő és fedőigazolvány-gyártó önálló alosztály, 1977-ben megszűnik
- III/V-C 1971-től írásszakértői önálló alosztály
- III/V-1. 1967-ig K-ellenőrzés, utána figyelő 1977-től rendszabály beépítő, kiemelő, fotótechnikai
- III/V-2. vegyi- és nyomdatechnika
- III/V-3. operatív technika, ellátás és üzemvitel
- III/V-4. elektronikai és finommechanikai kutató-fejlesztő
- III/V-5. Párt és Kormányvezetés Híradó
- III/V-6. Operatív rövidhullámú Rádiószolgálat
- III/V-7. Pénzügyi-anyagi

Önálló osztályok

- III/1. vizsgálati (1989 közepén megszűnt, állományát az ORFK vette át.) a) kémelhárítás, b) belső reakció, c) katonai, d) értékelés, e) jogi véleményadás, állásfoglalás, f) börtönelhárítás, fogdaügynökök, g) költségvetés, pénzügyek
- III/2. operatív nyilvántartó 1971-ig, utána operatív figyelő a) USA elhárítás, b) NSZK elhárítás, c) belsőreakció-elhárítás, d) NATO-elhárítás, e) konspirált környezet-tanulmányok, f) külképviseletek, g) technikai és álcázó eszközök, h) elemzés-értékelés, nyilvántartás, gépjárműcsoport, gazdasági csoport
- III/3. Útlevelesztály 1971-ig, utána „K” ellenőrzés a) postai küldemények ellenőrzése, b) disszidensekhez irányuló és onnan érkező küldemények ellenőrzése, c) postai küldemények bontása, d) szorosan figyelt személyek küldeményeinek ellenőrzése, másolása, kapitalista külképviseletek küldeményeinek ellenőrzése, e) elemzés-értékelés, koordinálás, f) ellenőrzött személyek és intézmények küldeményeinek kiemelése a postahivatalokban
- III/4. tájékoztatás, és Nemzetközi Kapcsolatok (NKO) 1967-ig, tájékoztatás-értékelés 1971-ig, utána „X” ellenőrzés a) tájékoztatás, instruktori feladatok a me-

- gyei 3/a, 3/e rendszabályok felett, b) idegen nyelvű lehallgatási anyagok fordítása, c) magyar lehallgatási anyagok feldolgozása d) ua.
- III/5. megyei politikai osztályok ellenőrzése, felügyelete, 1967-től „K” ellenőrzés, 1971-től Rádióelhárítás a) ellenséges hírszerző szervek rádióközpontjai, b) értékelés, iránymérés, nyilvántartás, c) Magyarországra behatolt ügynökök rádióelhárítása, d) kapitalista országok rádió- és telexforgalmának lehallgatása, e) rádiólehallgatás technikai eszközeinek biztosítása
- III/6. Személyzeti osztály 1967-ig, Figyelő és Környezettanulmányozó Osztály 1979-ig, utána Operatív Rövidhullámú Rádiószolgálati Osztály, 1985. I. 16-án megszűnik, állománya a III/V. Csoportfőnökségbe tagozódik be.
- III/7 (1967-től) Operatív Technikai Lehallgató Osztály, 1975-től Operatív Koordináló és Titkársági Osztály (OKETO), 1979-től 1985. I. 15-ig Országos Rejtjel Központ, utána beolvad a III/I. Csoportfőnökségbe
- III/8. Országos Rejtjel Központ (1976–1978), a) üzemviteli, b) üzemfenntartó, c) gazdasági alosztályok, 1979-ben átszámazzák III/7. osztállyá.
- Operatív Hír- és Akcióközpont (OHK) 1967-től
- NKO a BM közvetlen alárendeltségében 1967-től
- (egységes) Nyilvántartó Központ a korábbi III/2., valamint az ORFK II/I–5, II/II–2, II/III–3 osztályok összevonásával a BM (1977-től BM Államtitkár) közvetlen alárendeltségében 1971-től.

Az állambiztonsági szerv megyei felépítése általában tükrözte az országos központi szerv felépítését. 1962-től minden megyében megalakult a III/II., III/III. osztály, valamint az önálló III/1., osztály és az III/2., III/3., III/V. csoportok. 1969-től a 0017/1969 BM parancs alapján hat megyében III/I. alosztályok is alakultak. A BRFK felépítése a többitől eltért.

A BRFK állambiztonsági szervezete

III/I. önálló alosztály (1969-től)

III/II. Osztály

- A alosztály (szovjet katonai objektumok külső védelme)
- B alosztály (idegenforgalom)
- C alosztály (kiemelt népgazdasági objektumok)

III/III Osztály

III/A alosztály, titkárság

III/III

- A alosztály (ifjúságvédelem, felső- és középiskolák, sportlétesítmények)
- B alosztály (kulturális terület).
- C alosztály (egyházi reakció)
- D alosztály („F” dossziések és egyéb)

III/V. osztály

III/1., 2., 3. önálló osztályok

2.3. A MINISZTERTANÁCS 6000/1975. SZ. HATÁROZATA AZ ÁLLAMBIZTONSÁGI FELADATOKRÓL

1. A Magyar Népköztársaság állambiztonsági feladatait az 1974. évi 17. tvr. 12. §-ban kapott felhatalmazás alapján a Minisztertanács az alábbiakban szabályozza:
A Magyar Népköztársaság állambiztonsági feladatait a Belügyminisztérium egységes szervezetében a belügyminiszter közvetlen irányításával és alárendeltségében az Állambiztonsági Főcsoportfőnökség látja el a fegyveres erők és fegyveres testületek, az állami, társadalmi, gazdasági szervek és az állampolgárok hatékony közreműködésével.
2. A Belügyminisztérium Állambiztonsági Főcsoportfőnökségének feladatai:
 - a) titkos információkat szerezni az imperialista, kapitalista államoknak és a velük együttműködő szervezeteknek a Magyar Népköztársaság érdekeit veszélyeztető politikai, gazdasági, katonai és műszaki tudományos, továbbá kulturális tevékenységéről, valamint hazánk külpolitikai, gazdasági és kereskedelmi érdekeit szolgáló kérdésekről;
 - b) intézkedéseket foganatosítani a Magyar Népköztársaság kül- és belpolitikai érdekeinek megvalósítását szolgáló kérdésekben, az ellenséges szervek megtévesztése, tervei végrehajtásának megakadályozása és erőinek bomlasztása végett;
 - c) felderíteni, leleplezni, megakadályozni az ellenséges hatalmaknak és szervezeteknek, valamint az országon belüli ellenséges erőknek a Magyar Népköztársaság ellen irányuló terveit, behatolási lehetőségeit, formáit, együttműködésük módját és tevékenységét;
 - d) felderítő és megelőző intézkedések rendszerével védelmezni a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi, gazdasági intézményeit és állampolgárait, továbbá fegyveres erőit, fegyveres testületeit és rendészeti szerveit, ezek objektumait, személyi állományát, az állam- és katonai titkokat, a kémek, kártevők és más ellenséges elemek tevékenységével, az imperialista hatalmak fellazítási törekvéseivel szemben;
 - e) a vonatkozó jogszabályok és határozatok alapján felderítést, ellenőrzést, nyomozást folytatni a bűncselekmények elkövetésével gyanúsítható, illetve az ellenséges magatartást tanúsító külföldi és magyar állampolgárok ügyében;
 - f) ellátni a ki- és beutazásokkal, az útlevélügyekkel kapcsolatos állambiztonsági feladatokat;
 - g) biztosítani meghatározott magyar és külföldi vezetők, állam- és kormányfők, kormánytagok személyi védelmét – a BM Kormányőrséggel és más szervekkel együttműködésben;
 - h) irányítani, ellenőrizni a minisztériumoknál és országos hatáskörű szerveknél az államtitok védelmét, valamint a rejtjelző munkával kapcsolatos feladatokat;
 - i) büntető eljárást kezdeményezni és nyomozást folytatni az állam, a béke és emberiség elleni (Btk. IX., X. fejezet), valamint a politikai jellegű bűncselekményekben.

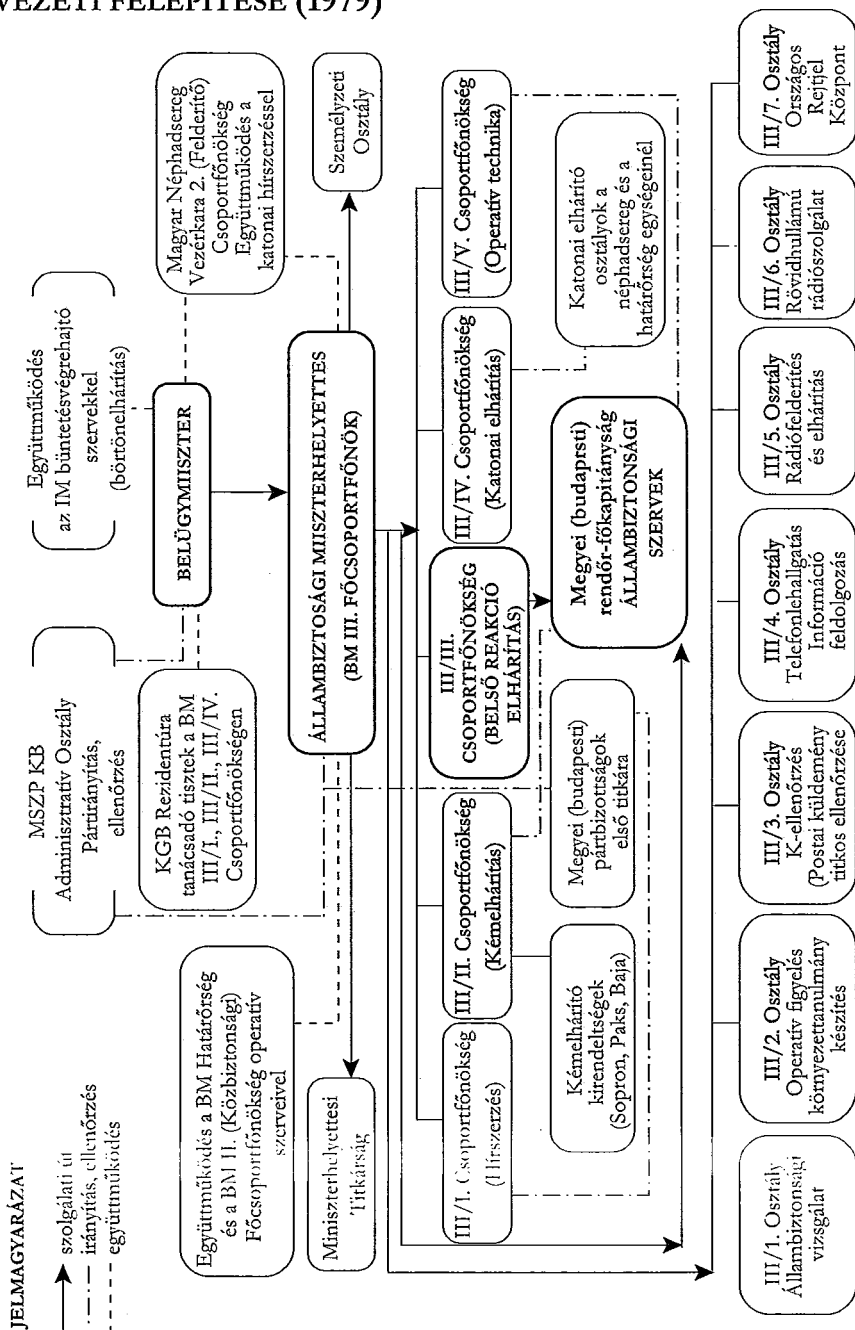
3. Az állambiztonsági szervek feladataik végrehajtása során a jogszabályban meghatározott eszközöket és módszereket alkalmazhatnak.
 Igénybe vehetik továbbá mindazon törvényes lehetőségeket, amelyek az állampolgári jogok sérelme nélkül a Magyar Népköztársaság állami, társadalmi és gazdasági rendjének védelmét, a fejlett szocialista társadalom építésének biztosítását szolgálják.
4. A Belügyminisztérium Állambiztonsági Főcsoportfőnökség szervei építenek a munkájukat közvetlenül segítő állampolgárok széleskörű támogatását;
 - a) kapcsolatot tartanak a feladatuk végrehajtása érdekében az állami, társadalmi szervek, intézmények, szervezetek és egyesületek vezetőivel; az adott területtel összefüggő állambiztonsági vonatkozású kérdésekben kölcsönösen segítik és tájékoztatják egymást;
 - b) az önkéntesség megtartásával kialakítják a feladatuk végrehajtásához szükséges társadalmi kapcsolatokat;
 - c) az állam, a béke és az emberiség elleni bűncselekményekre utaló minden feljelentést vagy bejelentést kellő alapossággal kivizsgálják.
5. A Belügyminisztérium Állambiztonsági Főcsoportfőnökség működési területét, részletes hatáskörét, alá- és fölérendeltségi viszonyát – az 1974. évi 17. tvr. 11. § (4) bekezdésében biztosított felhatalmazás alapján – a belügyminiszter parancsokban és utasításokban szabályozza.
6. A Belügyminisztérium Állambiztonsági Főcsoportfőnökség szervei együttműködnek a Honvédelmi Minisztérium Vezérkar Felderítő Csoportfőnökségével, a meghatározott feladataikat egységes rendelkezések szerint, egymást segítve végzik.
7. A Belügyminisztérium államközi, kormány- és miniszteri megállapodások alapján együttműködik a szövetséges szocialista országok belügyminisztériumaival, illetve állambiztonsági szerveivel.
8. A belügyminiszter az állam biztonsága helyzetéről és azzal összefüggő kérdésekről köteles rendszeres tájékoztatást adni a párt és az állam illetékes vezetői részére.
9. A Minisztertanács illetékes elnökhelyettese felhatalmazást kap, hogy a jelen határozatban foglalt feladatokkal összefüggésben, az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről külön utasításban rendelkezzen.

Ez a határozat aláírása napján lép hatályba. Végrehajtásáról a belügyminiszter gondoskodik. Egyidejűleg a 3541/1956. MT. számú határozat hatályát veszti.

Budapest, 1975. június 2.

LÁZÁR GYÖRGY
 a Minisztertanács elnöke

2.4. A BM III. (ÁLLAMBIZTONSÁGI) FŐCSOPORTFŐNÖKSÉG SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE (1979)



2.5. A BM III. (ÁLLAMBIZTONSÁGI) FŐCSOPORTFŐNÖKSÉG MEGSZÜNTETÉSE 1990. JANUÁR–FEBRUÁR („DUNA-GATE”)

BELÜGYMINISZTERIUM

Szám: 10-22/2/1990.

TÖRÖLVÉI	
A minőséglet megnevezése:	NBSZ
Név:	Palotai János
Becslés:	1000
Készlet:	2000-02-08
Állam:	
Rendelési szám:	
Törzsi hivatkozás:	TH
P.H.	aláírás

A BELÜGYMINISZTER

2/1990.

P A R A N C S A

SZIGORÚAN TITKOS!
(visszavonásig)

0010. a. péld. az
miniszteri főnökök
1990. jan. 28.
Dr. Fenyő János
CRTE Bűnügyi

a titkos operatív eszközök és módszerek
alkalmazásának felfüggesztéséről

Budapest, 1990. január 12-én.

A Belügyminisztérium Állambiztonsági Szervénél folyamatban
lévő átszervezésre tekintettel

m e g p a r a n c s o l o m :

1. A titkos operatív eszközök és módszerek alkalmazására
vonatkozó utasítások, belügyi rendelkezések alkalmazá-
sát a Belügyminisztérium III/III. Csoportfőnökség köz-
ponti és területi szerveinél azonnali hatállyal fel-
függesztem.
2. A BM III/III. Csoportfőnökségnél, illetve területi szer-
veinél folyamatban lévő, további feldolgozást igénylő
ügyeket a BM III/II. Csoportfőnökség vegye át.
3. A parancsban foglaltak végrehajtásáért a BM III/II.
csoportfőnök, valamint a rendőr-főkapitányok és állam-
biztonsági helyettesi felelősök.
4. Ez a parancs 1990. január 12-én lép hatályba.

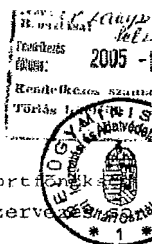
Horváth István
DR. HORVÁTH ISTVÁN
belügyminiszter

A BELÜGYMINISZTER

/1990.

P A R A N C S A

a BM III. /Állambiztonsági/ Főcsoportfőnökség
Ugyrendjének módosításáról, és a szerve-
zeten végrehajtandó feladatokról.



Budapest, 1990. január 18.

1. A 26/1979. BM sz. Parancssal kiadott a BM III. /Állam-biztonsági/ Főcsoportfőnökség Ügyrendjének /a továbbiakban: Ügyrend/ 48. pontja a következőkkel egészül ki:

"f./ Országos hatáskörrel megelőzi, felderíti és megszakítja a Magyar Köztársaság alkotmányos rendje ellen irányuló leplezett törekvéseket.

g./ Felderíti a Magyar Köztársaság Büntető Törvénykönyvében szabályozott, az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása, az alkotmányos rend elleni szervezkedés, lázadás, közösség elleni izgatás, rémhírterjesztés bűncselekményeket és az azok elkövetésével alaposan gyanúsítható személyeket.

2. A BM III/II. csoportfőnökség és a megyei /budapesti/ Rendőrfőkapitányságok III/II. Osztályai a parancs kiadásával egyidejűleg vegyék át a megszűnő BM III/III. csoportfőnökség és a megyei /budapesti/ Rendőrfőkapitányságok III/III. Osztályain feldolgozás alatt álló ügyeket és az ott őrzött iratokat. Intézkedjenek az iratoknak - a vonatkozó jogszabályokban meghatározott leghosszabb védettségi idővel való - levéltári kezelésbe adására.

A M I N I S Z T E R T A N Á C S

3028/1990.

határozata

a nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervezeti keretek kialakításáról

1. A Minisztertanács tudomásul veszi

a) a belügyminiszternek és a legfőbb ügyésznek az állam-biztonsági szervek tevékenységének vizsgálatáról szóló jelentését és a belügyminiszter által tett intézkedéseket;

b) a belső biztonsági szolgálat (III/III. csoportfőnökség) által alkalmazott operatív titkos szolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának megtiltását, majd a szolgálat 1990. január 18-ai hatállyal történő megszüntetését;

c) a megszüntetésre került szolgálat teendői közül a nemzetbiztonsági feladatokról szóló törvény hatályba lépéséig a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítése szempontjából változatlanul szükséges hatáskörök gyakorlásával a kémelhárítási csoportfőnökség megbízását (alkotmányellenes törekvések, terror-

diverziós cselekmények, a különösen fontos állami tisztségeket ellátó személyeket veszélyeztető magatartások felderítése és elhárítása);

d) a biztonsági szolgálat iratai szigorúan zárt anyagként, a jogszabályokban meghatározott leghosszabb védeltségi idővel (levéltárba történő elhelyezését);

e) a belső biztonsági szolgálat személyi állományának elhelyezését. Döntő részük a rendőrség közbiztonsági, közlekedési, igazgatásrendészeti és bünygyi állományába a létszámbiány pótlásaként átcsoportosításra kerül, az arra jogosultak pedig nyugállományba vonulnak. A létszám felettivé váló személyi állományra pedig az átszervezésre vonatkozó munkajogi szabályokat fogják alkalmazni.

2. A Minisztertanács a további munka alapjául elfogadta a nemzetbiztonsági feladatok ellátásáról szóló törvényjavaslatot. A tervezetet - az ülésen elhangzottak alapján - át kell dolgozni és szakmai, pártközi és társadalmi vitára kell bocsátani. Azt követően pedig az Országgyűlés illetékes bizottságai is vitassák meg. A törvényjavaslat tervezetét - a tett észrevételeket hasznosítva - a Minisztertanács elé kell terjeszteni.

Felelős: belügyminisztériumi államtitkár
igazságügy-miniszter
Határidő: 1990. március 31.

3. A Minisztertanács egyetért azzal, hogy az átszervezéssel kapcsolatos feladatok végrehajtását - a kialakított elvek alapján - folytatni kell. Ez azonban nem járhat többletköltségekkel, sőt lehetőleg megtakarításra kell törekedni. A szervezeti keretek kialakításának irányításával erre alkalmas személyt kell megbízni.

Felelős: belügyminisztériumi államtitkár
Határidő: 1990. február 15.

4. A katonai elhárítást végző belügyminisztériumi szervezetet a Honvédelmi Minisztérium irányítása alá kell helyezni.

Felelős: belügyminisztériumi államtitkár,
honvédelmi miniszter
Határidő: 1990. február 1.

Budapest, 1990. január 21.


Németi Miklós s.k.
a Minisztertanács elnöke

...12/1990. sz.

Budapest, 1990. jani

A Nemzetbiztonsági vizsgálati viszonyból
Az MNK szolgálati viszonyait
A nemzetbiztonsági szolgálati viszonyokról

- 1./ A 6000/1975. MT határozat, valamint az 1/1. helyettesi utasítás végrehajtásaként kiadott 1. teri és a belügyminiszter felhatalmazása alapján a belügyi rendelkezéseket hatályon kívül helyezem. Ezek jegyzékét a melléklet tartalmazza.
- 2./ A titkos eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó jogszabályok, utasítások módosított (kiegészített, átdolgozott) szövegére vonatkozó tervezeteket "a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról" szóló törvény kihirdetésétől számított 3 napon belül a döntésre illetékeshez kell előterjeszteni.
- 3./ Az utasítás kiadása napján lép hatályba.

26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról

1. § (1) Az 1990. évi X. törvény 2. §-ában és az 1974. évi 17. tvr. 4. §-ában meghatározott feladatokat:

a) a nemzetbiztonsági szolgálat; b) az információs szolgálat; c) a katonai biztonsági szolgálat; d) a katonai felderítő szolgálat látja el. [...]

3039/1990. határozata a nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozásáról és működési feltételeiről

1. A Minisztertanács „a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetéről és feladatairól” szóló 26/1990. (II.14.) MT rendelet hatálybalépésének napjával létrehozza

- a) a **Magyar Köztársaság** (a továbbiakban: MK) **Nemzetbiztonsági, valamint Információs Hivatalát**, továbbá
- b) a **Magyar Néphadsereg** (a továbbiakban: MN) **Katonai Biztonsági Hivatalát**.

diverziós cselekmények, a különösen fontos állami tisztségeket ellátó személyeket veszélyeztető magatartások felderítése és elhárítása);

d) a biztonsági szolgálat iratai szigorúan zárt anyagként, a jogszabályokban meghatározott leghosszabb védeltségi idővel (levéltárba történő elhelyezését);

e) a belső biztonsági szolgálat személyi állományának elhelyezését. Döntő részük a rendőrség közbiztonsági, közlekedési, igazgatásrendészeti és bünygyi állományába a létszámhiány pótlásaként átcsoportosításra kerül, az arra jogosultak pedig nyugállományba vonulnak. A létszám felettivé váló személyi állományra pedig az átszervezésre vonatkozó munkajogi szabályokat fogják alkalmazni.

2. A Minisztertanács a további munka alapjául elfogadta a nemzetbiztonsági feladatok ellátásáról szóló törvényjavaslatot. A tervezetet - az ülésen elhangzottak alapján - át kell dolgozni és szakmai, pártközi és társadalmi vitára kell bocsátani. Azt követően pedig az Országgyűlés illetékes bizottságai is vitassák meg. A törvényjavaslat tervezetét - a tett észrevételeket hasznosítva - a Minisztertanács elé kell terjeszteni.

Felelős: belügyminisztériumi államtitkár

igazságügy-miniszter

Határidő: 1990. március 31.

3. A Minisztertanács egyetért azzal, hogy az átszervezéssel kapcsolatos feladatok végrehajtását - a kialakított elvek alapján - folytatni kell. Ez azonban nem járhat többletköltségekkel, sőt lehetőleg megtakarításra kell törekedni. A szervezeti keretek kialakításának irányításával erre alkalmas személyt kell megbízni.

Felelős: belügyminisztériumi államtitkár

Határidő: 1990. február 15.

4. A katonai elhárítást végző belügyminisztériumi szervezetet a Honvédelmi Minisztérium irányítása alá kell helyezni.

Felelős: belügyminisztériumi államtitkár,

honvédelmi miniszter

Határidő: 1990. február 1.

Budapest, 1990. január 21.


Nemzeti Munkaügyi S.k.
a Minisztertanács elnöke

BELÜGYMINISZTER

...12/1990. sz.

u t a s í t á s a

Budapest, 1990. január 22.

A 3016/1990. MT határozat hatályon kívül helyezte az állam-biztonsági feladatokról szóló 6000/1975. MT határozatot, va-lamint az MT elnökhelyettesének 1/1975.sz. utasítását az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és mód-szerekről. Erre tekintettel az alábbi utasítást adom ki:

- 1./ A 6000/1975. MT határozat, valamint az 1/1975. Mt elnök-helyettesi utasítás végrehajtásaként kiadott belügyminisz-teri és a belügyminiszter felhatalmazása alapján kiadott belügyi rendelkezéseket hatályon kívül helyezem.
Ezek jegyzékét a melléklet tartalmazza.
- 2./ A titkos eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó jogszabályok, utasítások módosított (kiegészített, átdolgozott) szövegére vonatkozó tervezeteket "a különleges titkosszol-gálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabá-lyozásáról" szóló törvény kihirdetésétől számított 3 napon belül a döntésre illetékeshez kell előterjeszteni.
- 3./ Az utasítás kiadása napján lép hatályba.

2.6. AZ ÚJ NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK LÉTREHOZÁSA

26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról

A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvénnyel módosított 1974. évi 17. törvényerejű rendelet 11. §-ának (7) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján a Minisztertanács a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági feladatai ellátásáról a következőket rendeli:

1. § (1) Az 1990. évi X. törvény 2. §-ában és az 1974. évi 17. tvr. 4. §-ában meg-határozott feladatokat:

a) a nemzetbiztonsági szolgálat; b) az információs szolgálat; c) a katonai biztonság szolgálat; d) a katonai felderítő szolgálat látja el. [...]

AMINISZTERTANÁCS

3039/1990. határozata a nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozásáról és működési feltételeiről

1. A Minisztertanács „a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetéről és feladatairól” szóló 26/1990. (II.14.) MT rendelet hatálybalépésének napjával létrehozza

- a) a Magyar Köztársaság (a továbbiakban: MK) Nemzetbiztonsági, valamint Információs Hivatalát, továbbá
- b) a Magyar Néphadsereg (a továbbiakban: MN) Katonai Biztonsági Hivatalát.

A Nemzetbiztonsági Hivatal központi és megyei szervekre (kirendeltségekre) tagozódik.

Az MN katonai felderítő szerve - Katonai Felderítő Hivatal elnevezéssel - nemzetbiztonsági szolgálatként működik.

A nemzetbiztonsági szolgálatok vezetői tábornoki rendfokozatot érhetnek el.

2. A hivatalok és a rendőrség bünyügyi szervei operatív technikai (titkos szolgálati eszközökkel való) kiszolgálásának szervezeti megoldására a nemzetbiztonsági szolgálatok megszervezését végző minisztertanácsi bizottság tegyen javaslatot. A döntésig az operatív technikai szolgáltatást végző szervezet a Belügyminisztérium keretében működjön.

Az operatív technikai eszközök alkalmazása körében a megrendelés dogszerűségéért a megrendelő hivatal, illetve a rendőrség az alkalmazás szakszerűségéért a szolgáltatást végző szervezet a felelős.

3. Az MK Nemzetbiztonsági, valamint Információs Hivatala, továbbá az MN Biztonsági Hivatala (a továbbiakban: nemzetbiztonsági szolgálatok) pénzügyi, technikai feladatait a Belügyminisztériumtól, illetve a rendőrségtől (a továbbiakban együtt: Belügyminisztérium) való átcsoportosítással kell megoldani.

A létszám, az anyagi eszközök (épületek, technikai berendezések, fegyverzet, gépjárművek) és a költségvetés átadására az egyes nemzetbiztonsági szolgálatokra háruló feladatok arányában folyamatosan kerüljön sor. Ugyanígy kell eljárni a Katonai Felderítő Hivatal eszközeinek kiegészítésénél.

A nemzetbiztonsági szolgálatok az alaptevékenységükre fordított költségvetést fokozatosan csökkentsék.

4. Az átszervezést úgy kell végrehajtani, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alaptevékenységet ellátó állománya a Belügy-minisztérium megszűnő állambiztonsági szerveinél foglalkoztatottnál alacsonyabb létszámú és jobb szakmai felkészültségű legyen. Az alaptevékenység anyagi, technikai, pénzügyi kiszolgálását végző személyi állományt a Belügyminisztérium létszámából kell átcsoportosítani. Az átszervezés során felszabaduló létszámmal kizárólag a rendőrség bünyügyi, közrendvédelmi és közlekedési, illetve igazgatásrendészeti állományát lehet megerősíteni.

5. A nemzetbiztonsági szolgálatokhoz a létrehozásukkal összefüggő létszám-átcsoportosításra, a személyi állomány szolgálati és munkaviszonyának rendezésére az átszervezésre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A nemzetbiztonsági szolgálatokhoz a Belügyminisztérium helyezze át a hivatásos és a polgári alkalmazottakat; továbbá 1990. április 1-ig lássa el a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományával kapcsolatos személyzeti igazgatási feladatokat.

A nemzetbiztonsági szolgálatokhoz, illetve a rendőrséghez kerülő személyi állomány szolgálati, illetőleg munkaviszonya jog-folytonos, szerzett jogait megtartja. A rendőrséghez és a nemzet-biztonsági szolgálathoz került dolgozók szolgálati viszonya, illetve munkajogi helyzete szempontjából a változás a „*munkáltató elnevezése módosításának*” minősül.

A nemzetbiztonsági szolgálatokhoz áthelyezett állományt a szolgálati viszonyból eredő egyes jogosultságok változatlanul megilletik; ezek fedezetét a Belügyminisztérium az átkerülő létszám arányában adja át a szolgálatoknak.

6. 1990. december 31-ig a Belügyminisztérium biztosítsa a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséhez szükséges speciális épületeket, anyagi, technikai feltételeket. A fenntartással járó költségeket 1990-ben a Belügyminisztérium viselje. Hasonlóan kell eljárni a nemzetbiztonsági szolgálatok központi szerveinek elhelyezésére szolgáló épületek használatának biztosításánál.

A Belügyminisztérium biztosítsa a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséhez szükséges különleges rendeltetésű ellátmánynak az 1990. évi költségvetésből történő átadását.

7. A Nemzetbiztonsági Hivatal megyei (budapesti) kirendeltségeinek elhelyezését a rendőr-főkapitányságokon kell biztosítani. Működésük pénzügyi, technikai és személyi szükségleteit a rendőr-főkapitányságok költségvetéséből elkülönített és adott eszközökből kell megoldani.

8. A Nemzetbiztonsági, valamint Információs Hivatal részére a távközléssel kapcsolatos üzemeltetési és fejlesztési feladatokat a Belügyminisztérium végezze.

9. A Belügyminisztérium adja át a nemzetbiztonsági szolgálatok részére a korábbi állambiztonsági szervek egészségügyi a-lapellátásait biztosító szolgálatot.

A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya részére a kórházi, a rendelőintézeti, a szanatóriumi, az üdültetési, a gyermekneveltetési ellátást a korábbi feltételeknek megfelelően a Belügyminisztérium biztosítja. Az MN Biztonsági Hivatalának tagjai kórházi, rendelőintézeti, szanatóriumi és üdültetési ellátásáról az MN gondoskodik.

10. Az együttműködés új feltételeknek megfelelő szabályzására a Minisztertanács részére előterjesztést kell készíteni.

Felelős: belügyminisztériumi államtitkár
honvédelmi miniszter
nemzetbiztonsági szolgálatok vezetői
érdekelt miniszterek és
országos hatáskörű szervek vezetői

Határidő: 1990. március 31.

11. A Minisztertanács a Nemzetközi Kormányösszeköttetési Hírhálózat kiépítéséről szóló 3343/1967.; a Belügyminisztérium Hírszerző Csoportfőnökségéről szóló 3307/1967.; a fontos és bizalmas munkakörök betöltéséről szóló 3120/1971. MT határozatát hatályon kívül helyezi.

Budapest, 1990. február 2.

Németh Miklós sk.
a Minisztertanács elnöke

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

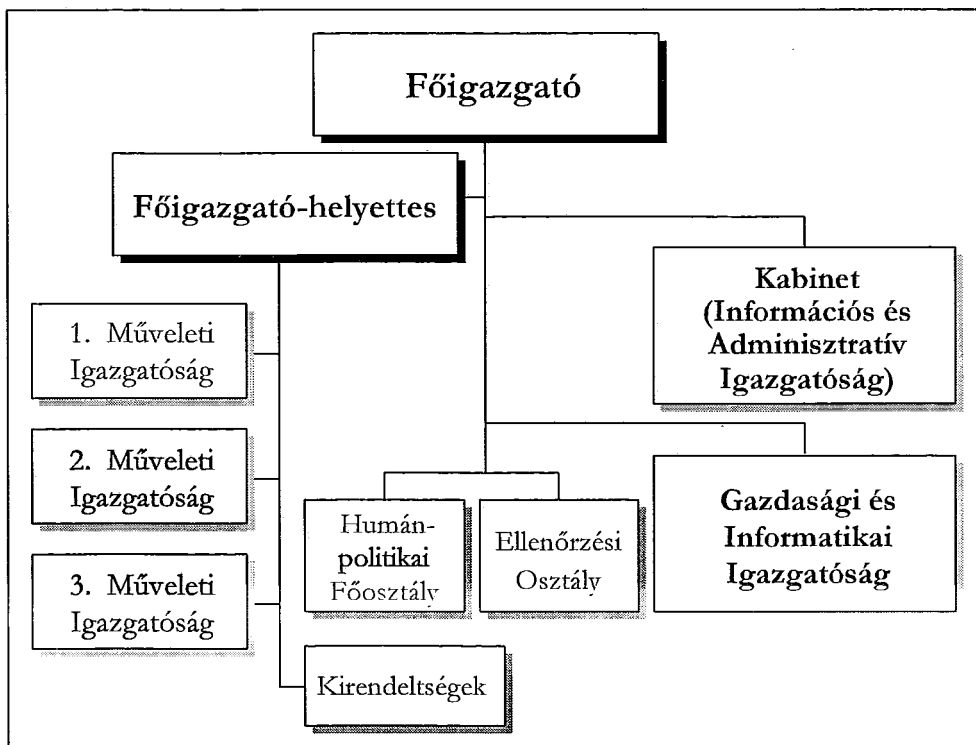
Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos működéséről a következő törvényt alkotja:

A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezete és jogállása

1. § A Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági szolgáatai

- a) az Információs Hivatal,
- b) a Nemzetbiztonsági Hivatal,
- c) a Katonai Felderítő Hivatal,
- d) a Katonai Biztonsági Hivatal,
- e) a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat [...]

A SZOLGÁLATOK SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE Nemzetbiztonsági Hivatal



Információs Hivatal

Főigazgató

Főigazgató-helyettes

Műveleti I. Igazgatóság

Működési területén külföldön, illetve külföldi irányultsággal belföldön, alapvetően humánforrások létesítésével és működtetésével látja el az Nbtv.-ben meghatározott információgyűjtési, felderítő és védelmi feladatait.

Műveleti II. Igazgatóság

Működési területén külföldön, illetve külföldi irányultsággal belföldön, alapvetően humánforrások létesítésével és működtetésével látja el az Nbtv.-ben meghatározott információgyűjtési, felderítő és védelmi feladatait.

Értékelő és Tájékoztató Igazgatóság

A kormányzati információs igények részletezésével, lebontásával irányítja a műveleti és technikai hírszerző egységek információgyűjtő tevékenységet. Feldolgozza (analizálja, korrelálja és szintetizálja) a humán és technikai forrásokból, továbbá a külföldi partnerszolgálatoktól érkező titkos és bizalmas értesítéseket, dokumentumokat, valamint a nyílt forrásokból nyert, nemzetbiztonsági szempontból releváns információkat. Tájékoztató jelentéseket és elemzéseket készít a kormányzati döntés-előkészítők és a döntéshozók számára. Működteti a Hivatal szakkönyvtárát.

Technikai Hírszerző és Informatikai Igazgatóság

Tudományos-technikai eszközökkel és módszerekkel gyűjt külföldi vonatkozású titkos és bizalmas információkat. Eszközeivel támogatja a Műveleti I. és Műveleti II. Igazgatóság tevékenységét. Fejleszti és működteti a Hivatal védett összeköttetési, valamint informatikai rendszereit. Rejtjelkulcsokat gyárt. Szervezeti keretében működik az Információs Hivatal egyellen közigazgatási hatósági jogkörű gyakorló szerve, az Országos Rejtjelfelügyelet (rejtjeles információvédelem).

Gazdálkodási Igazgatóság

Ellátja a Hivatal költségvetési- és bérigazgatásával, valamint üzemeltetésével összefüggő feladatokat.

Igazgatási és Humánpolitikai Igazgatóság

Döntéshozatalra előkészíti a Hivatal egészének működését érintő előterjesztéseket. Összehangolja a Hivatal több szervezeti egységét érintő működési feladatok végrehajtását. Elkészíti a Hivatal tevékenységét átfogóan érintő beszámolókat. Az igazgatóság keretében jogi-igazgatási, adatkezelési-nyilvántartási, személy- és munkaügyi feladatokkal rendelkező szervezeti egységek működnek. Szervezetében helyezkedik el a Hivatal Oktatási Központja.

Biztonsági Főosztály

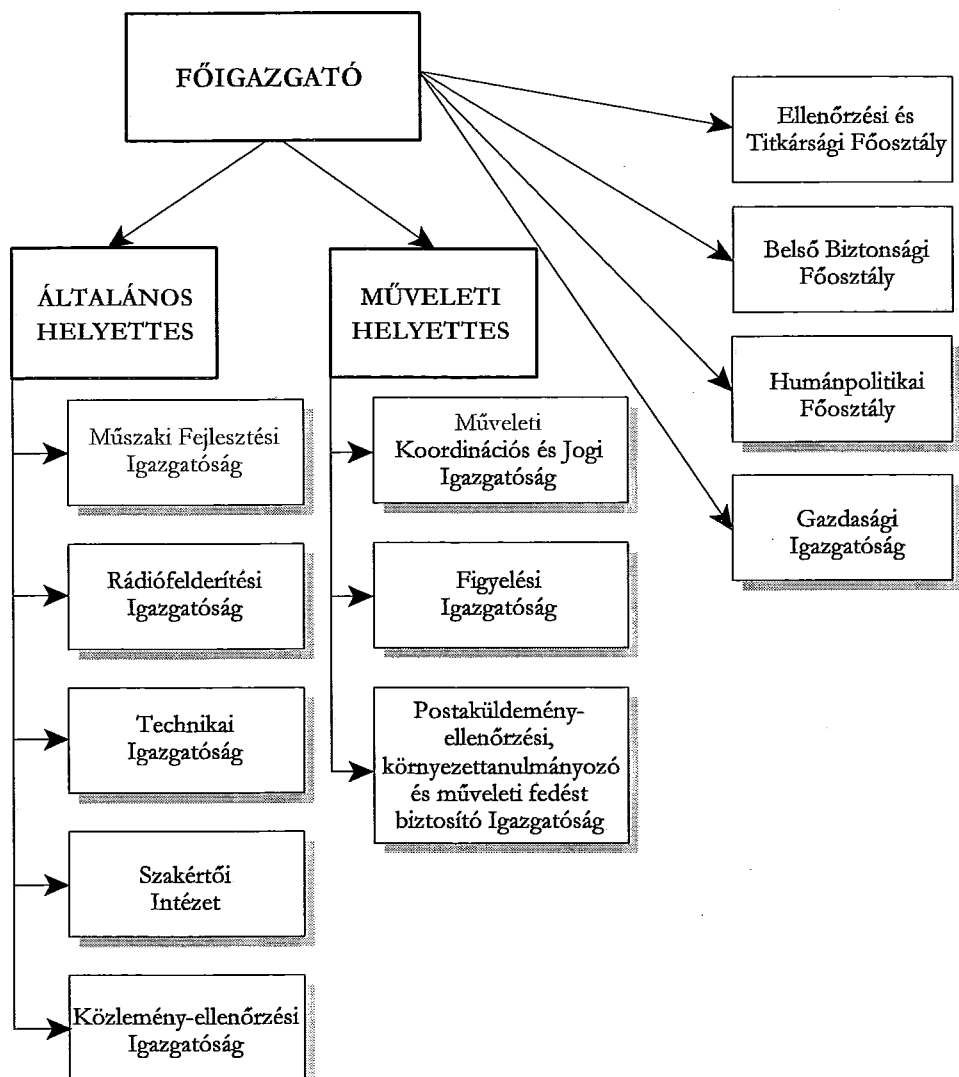
Nemzetbiztonsági ellenőrzéseket, belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzéseket végez, ellátja a Hivatal létesítményeinek védelmét.

Belső Ellenőrzési Főosztály

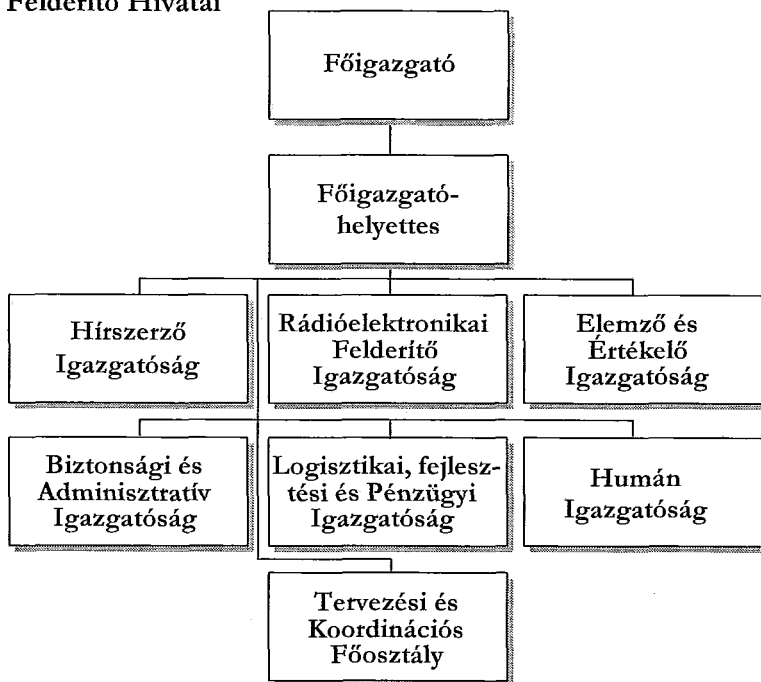
A költségvetési szervek belső ellenőrzésére vonatkozó jogszabályok szerint ellenőrzi a Hivatal költségvetési gazdálkodásának hatékonyságát, gazdaságosságát és eredményességét.

Titkárság és Nemzetközi Kapcsolatok Főosztály

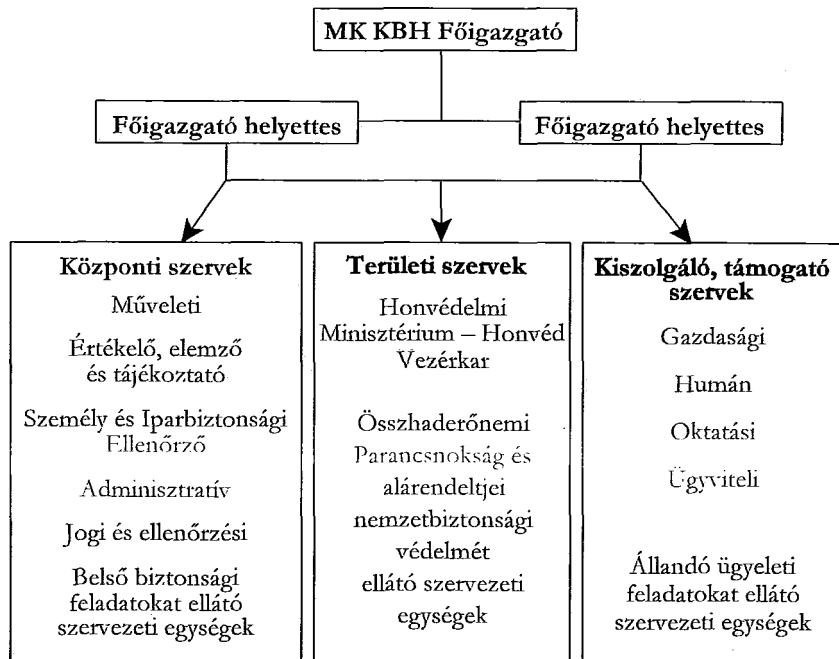
Tervezi és szervezi a Hivatal nemzetközi kapcsolattartását, nemzetközi tárgyalásokhoz háttéranyagokat készít, protokolláris feladatokat lát el.



Katonai Felderítő Hivatal



Katonai Biztonsági Hivatal



3. A KÜLÖNLEGES TITKOSSZOLGÁLATI ESZKÖZÖK ÉS MÓDSZEREK ENGEDÉLYEZÉSÉNEK ÁTMENETI SZABÁLYOZÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLAT ELŐTERJESZTÉSE

(Gál Zoltán belügyminisztériumi államtitkár expozéja 1990. január 24.)

Dr. Gál Zoltán: Tisztelt Alelnök Úr! Tisztelt Országgyűlés!

Az elmúlt másfél nap folyamán jó néhány képviselő talán egy fokkal melegebben fogott velem kezét, időnként vállveregetést is kaptam, amelyeket én együttérzésnek fogtam fel. Azt kérem a tisztelt képviselőktől, hogy ez az együttérzés a beszámoló után is maradjon fenn. (Derűltség.) Tudniillik két feladattal kell most megbirkóznom.

Egyrészt tájékoztatást kell adnom Önöknek az úgynevezett lehallgatási botrányról, vagy ha úgy tetszik, a *magyar Duna-gate ügyről*, másrészt meg kell nyernem Önöket annak a törvényjavaslatnak, amely a *titkosszolgálati eszközök és módszerek* átmeneti alkalmazásáról szól.

Nem végeztem konkrét történeti kutatásokat. Bizton állíthatom azonban, hogy a Magyar Országgyűlés történetében ilyen napirendeket még nem tárgyaltak. Úgy érzem, azt is hozzátehetjük, hogy ha nem is rendkívülinek, de meglehetősen ritka napirendnek minősíthető ez a világ más országainak parlamentjeiben is. [...]

Elsőként az úgynevezett Duna-gate ügyről szeretnék tájékoztatást adni. Bármennyire is szeretném az Önök idejét kímélni, néhány dolgot mindenképpen előre kell bocsátanom.

Az egyik az, hogy ne várjon tőlem senki valami szenzációs leleplezéseket, vagy beismeréseket. Úgy gondolom, hogy a Magyar Országgyűlés szintjén ezt a kérdést helyén kell kezelni. Ez pedig azt jelenti megítélésem szerint, hogy ez az egész ügy – előzményeivel és megoldási módjaival – hogyan illik a magyar jogállamiság kiépítésébe.

A másik, amit előre bocsátanék, hogy a magam részéről tartózkodom az ügy történetének és fejleményeinek taglalásától, hiszen a tömegkommunikáció január 5-e óta szinte folyamatosan foglalkozik a témával. Ugyanerre a magatartásra int a Minisztertanács vasárnap tartott ülése, ahol erről a kérdésről beható vita folyt. Ennek eredményét a közlemény ugyancsak megismerhette az ülésen hozott szervezeti és személyi döntésekkel együtt. (Lásd: 2. 9. A BM III. – Állambiztonsági – Főcsoportfőnökség megszűntetése)

Ugyancsak a tartózkodásra int az is, hogy az ügyben – közismerten – az illetékes *ügyészségek nyomozást folytatnak*. Ez még nem fejeződött be. Ezért is tartózkodom bármiféle olyan megállapítást tenni, amely később megalapozatlannak bizonyulhat. Bár másokat ez a helyzet – sajnos – nem tart vissza attól, hogy megfellebbezhetetlen ítéleteket mondjanak.

A tájékoztatómat ebből következően elsősorban arra a bizottsági jelentésre alapozom, amelyet a miniszter küldött ki az ügy kivizsgálására, másrészt azokra a vizsgálá-

tokra természetesen, amelyeket a minisztérium vezetése ez ügyben folytatott. Ez természetesen – bár tisztában vagyok vele – hogy gyengíti mondanivalóm erejét, de az Országgyűlésnek még módja lesz más forrásból is tájékozódni, hiszen a Minisztertanács elnöke tegnap nyilatkozott, hogy a Kormány támogatja annak az országgyűlési bizottságnak a kiküldését, amelyről itt szó van, és amely az ügy részleteit hivatva lesz megvizsgálni és Önöket tájékoztatni.

Ezek után, bármennyire is szeretnék az idővel takarékoskodni, még egy megjegyzést előre kell bocsátanom. Nevezetesen azt, hogy az elmúlt évtizedekben nem nagyon illett beszélni ebben az országban arról, hogy Magyarországon van állambiztonsági szervezet. Arról pedig különösen nem volt ildomos tudni, hogy ez a szervezet – de a rendőrség is a bűnüldöző munkája során – használ a törvényjavaslat által különlegesnek nevezett olyan eszközöket, amelyek természetükből eredően állampolgári jogok korlátozásával járnak. Most először nyílik mód arra, hogy az állampolgárok nyíltan szembesüljenek az-
zal, hogy *a társadalom és állam szuverenitásának és alkotmányos rendjének védelme, valamint a bűnüldözés nem nélkülözheti ezt a fajta speciális állami tevékenységet, s ennek sajátos eszközrendszerét.* És ezt a két közkeletű szót, hogy sajátos, nyomatékkal szeretném hangsúlyozni.

Úgy érzem ez kifejezi, hogy a helyzet értékelésénél, körülményeinél, és főleg részleteinél mértéktartással kell eljárnunk. Ennek kapcsán mindenkinek figyelmébe ajánlanám azt a gondolatot, amelyet az Alkotmánybíróság egyik tagja körülbelül úgy fogalmazott meg; *a titkosszolgálatok ellenszere nem elsősorban a nyilvánosság, hanem egy olyan garanciarendszer, egy olyan intézményrendszer, amely kívülről ellenőrzi ezt a tevékenységet, s ezt az ellenőrző tevékenységet bizalmi férfiak végzik.* Úgy hiszem, hogy ezek a jövőre nézve is megszívlelendő gondolatok.

Ennek a kissé hosszabbra nyúlt bevezetőnek a megtétele után – amit azonban talán a téma rendkívülisége indokoltta tett – rátérek a konkrét mondanivalómra.

Elsőként úgy érzem, arra kell választ adnom, hogy mi volt az állambiztonsági főcsoportfőnökség *belső biztonsági szolgálata tevékenységének politikai irányultsága.* Ezt ismét némi történeti visszapillantással kell kezdenem.

Közismert, hogy az egész állambiztonság, s ezen belül a belső biztonsági szolgálat tevékenységét olyan titkos rendelkezések szabták meg, amelyek a dolog természetéből adódóan összhangban voltak azzal a politikai, gazdasági berendezéssel és ideológiai felfogással, amely hazánkat az elmúlt évekig jellemezte. Természetesen ehhez igazodott a fegyveres erők, testületek, így a rendőrség, állambiztonság ellenségképe is. Ennek megfelelően a belső biztonsági szolgálat feladata az volt, hogy információkat gyűjtsön azokról a csoportokról, személyekről és a velük kapcsolatos eseményekről, akiknek tevékenységét, világnézetét a korábbi politika nemkívánatosnak, a társadalomra károsnak minősítette. Ez gyakorlatilag egy széles körre kiterjedő, *totálisnak mondható, szűrő-kutató-ellenőrző munkát követelt* ettől a szervezettől.

A többpártrendszerre való áttérés megkezdésekor és kifejlődésekor ez a helyzet természetesen nem maradhatott fenn. A szolgálat tevékenységi irányának módosulása a pártállam lebontásának már az első időszakában megkezdődött. Ezt felelősséggel kijelenthetem. Bizonyítékuł szolgálhatnak erre az eligazító értekezletek, tanácskozások em-

lékeztetői, nyilvánosan folytatott tudományos tanácskozások jegyzőkönyvei és az időközben elkészült konkrét jogszabálytervezetek, parancsok, szabályzatok.

A későbbiekben az új nemzetbiztonsági törvény kidolgozása kapcsán *megfogalmazódott a belső biztonsági szolgálat megszüntetése is.*

Mindez azt jelentette, hogy a szolgálat tevékenységének *fő iránya a direktívák szintjén a megváltozott helyzethez igazodott*, de jórészt a titkos eszközök és módszerek természetéből adódóan is az új követelmények érvényesítése a felgyorsult folyamatokat csak bizonyos *fáziseltolódással követte*. Ezért fordulhatott elő, hogy akkor, amikor a szolgálat tevékenységének iránya megváltozott és egyes személyek védelmére korlátozódott, az utóbbi időben szaporodó politikai konjunktúralovagok kiszűrésére irányult, vagy pedig – és erről is szólni kell – az erőszakos át- és visszarendeződést magában rejtő mozgolódások megakadályozását célozta, továbbá közreműködött súlyos konfliktusokat magukban hordozó tömegdemonstrációk biztosításában, akkor a *szolgálat alacsonyabb szintjén olyan információk gyűjtése is fennmaradt*, amelyek nem feleltek meg ezeknek az új direktíváknak. Meg kell vallani, hogy ennek oka volt az is, hogy a *szolgálat tevékenységét* meghatározó jogszabályok – és itt a jogszabályt szükségképpen időzítésként kell használni – nem változtak. Ez lényegében azt jelentette, hogy *egyes személyekről* – hangsúlyozom: személyekről – gyűjtött információk magukban foglalják azoknak az eseményeknek a leírását, szervezetek tevékenységének az ismertetését is, ahol ezek a személyek mozogtak. Úgy gondolom – az adatok ezt bizonyítani fogják, – hogy e tekintetben a szolgálat *szervezetsemlegesen* működött, és az így szerzett információk a szolgálat alsóbb régióiban maradtak.

A következő kérdés, amelyről szólni kell, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának alkotmányossági kérdései. Természetesen ebben a kérdésben a végső szót az Alkotmánybíróság fogja kimondani, amely közismerten foglalkozik az ügygel, de úgy érzem, ezen a szinten is kell erről néhány gondolatot mondani.

Az állambiztonság funkcióit is, mint a rendőrségét is egy 1974-ben született törvényerejű rendelet határozza meg. Ez az általánosítás nagyon magas szintjén mozog, ahogyan akkoriban ez elfogadott volt, úgynevezett keretjogszabály, amelynek tartalmát szükségképpen alsóbb szintű normák töltötték ki. Ez a törvényerejű rendelet erre a belügyminiszternek felhatalmazást adott.

A titkosszolgálati eszközök és módszerek körére, illetve azok alkalmazhatóságára vonatkozó szabályokat – hangsúlyozom – *államtitoknak minősített 6000-es kormányhatározat* és az erre épülő miniszterelnök-helyettesi utasítás szabályozza. Kormányhatározatot mondok, de tartok tőle, hogy a kormányhatározat teljes tartalmát és szövegét az akkori Kormány nem minden tagja ismerte. (Lásd: 2. 8. A Minisztertanács 6000/1975. sz. határozata az állambiztonsági feladatokról)

Tehát a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának szabályait ezek a ki nem hirdetett normák alapozták meg. Ebből szükségszerűen következett a *részletes szabályozás titkos jellege*, amely magától értetődő kormányzati követelményként az elmúlt tizenhat esztendőben fennmaradt. Az állambiztonsági szervek ilyen szabályozási alapokon nyugvó *belső normák, utasítások, parancsok, szabályzatok* szerint hajtották végre feladataikat. Hadd jegyezzem meg, hogy az ilyen belső normák száma *több, mint hetven*.

Világos, hogy ez a helyzet nincs összhangban a jelenlegi alkotmányos szabályokkal. Nem mentegetésképpen mondom, de közismert, hogy ezek az ellentmondások hatályos jogunk más területein is fellelhetőek, hiszen az alkotmánymódosítás *ez év április 30-án jelöli meg azt a határidőt*, amelyre az alkotmánnyal más jogszabályok összhangját meg kell teremteni és meg kell hozni azokat az alkotmányerejű törvényeket, amelyeket az Alkotmány ilyenek minősít, és ebbe a körbe tartozik a nemzetbiztonsági szolgálat és a rendőrség is. Mindjárt hozzáteszem, az állami munka tapasztalatai alapján, hogy ezt a határidőt tartani nem feltétlenül ezen a területen, hanem az egész jogrendszer tekintve, nem lesz könnyű feladat.

Mindebből véleményem szerint az következik, hogy a szolgálat apparátusa ezért a jogi tisztázatlanság miatt nem felelős, amihez még hozzátartozik az is, hogy a titkosszolgálat jellegéből adódóan az apparátus dolgozói szükségképpen *csak a közvetlenül rájuk vonatkozó részt ismerhették meg*, a belső parancsokból és utasításokból és ők így megalapozottan vélhették, hogy feladataikat a törvényes követelményeknek megfelelő rendben teljesítik.

Ami az alkotmányos alapok megteremtésének folyamatát és az ezzel kapcsolatos belügyminisztériumi törekvéseket és az ezzel összefüggő minisztériumi felelősséget illeti, arról [...] jelentem a tisztelt Országgyűlésnek, hogy a Minisztertanács vasárnapi ülésén az említett kormányzati normákat hatályon kívül helyezte, ugyanezt tette a belügyminiszter az erre épülő belső szabályzatokkal és normákkal. Tehát *jelen pillanatban a magyar állambiztonsági szervezetnek nem állnak rendelkezésére olyan normák, amelyek alapján tevékenységét végezhetné*.

Végezetül az *iratmegsemmítés* kérdéséről szeretnék szólni. A vizsgálatok nem hoztak e tekintetben egyértelmű eredményt. Egyes vélemények szerint az iratmegsemmítés az érvényes szabályok szerint folyt le, mások szerint ennek során bizonyos eljárási hibák történtek. Azt gondolom, hogy a későbbi vizsgálatok ezt a kérdést majd egyértelműen tisztázzák. Amit itt hangsúlyoznék, az annak a kérdésnek a felvetése, hogy *kinék az érdeket szolgálná, ha az elmúlt negyven év titkosszolgálati anyagai nyilvánosságra kerülnének*. Én úgy érzem, hogy a békés átmenet szempontjából ez nem feltétlenül érdeke a nemzetnek. Ezért javasolja, illetőleg ezért rendelkezett úgy a Kormány a belügyminiszter javaslatára, hogy ezek az iratok kerüljenek levéltárakba és ott az érvényes szabályok szerinti *legbővebb védeltséget élvezzenek*.

Tisztelt Országgyűlés! Összegezve az elmondottakat, a helyzetet egy már nem, még nem állapottal jellemezhetnénk. A korábbi pártállami, sok tekintetben *totális állambiztonsági elhárítási rendszer* már *feleslegessé és működésképtelenné* vált, de még nem alakult ki teljesen a modern nemzetbiztonsági stratégia és főként az ennek megfelelő működési rendszer.

Nagyban akadályozta az átalakítás teljes véghezvitelét, a jogi alapok megteremtését az a politikai álláspont, amelynek értelmében a sarkalatos törvények elfogadása – ide tartozik az állambiztonságról szóló alkotmányerejű törvény is – *nem képezheti feladatát a jelenlegi összetételű Parlamentnek*. Ezzel az állambiztonsági szolgálat tevékenységének törvényes alapokra helyezése kitolódott. Ezért tartjuk különösen fontosnak, hogy a jogállamiságnak megfelelő korszerű nemzetbiztonsági törvény mihamarabb megszülessék. [...]

Ezt követően a törvényjavaslat indokolásáról szeretnék röviden szólni.

Ennek kapcsán hangsúlyozom, hogy törvényjavaslat megítélésének szempontjából lényegi kérdés annak elismerése, hogy speciális állami tevékenységekre, szolgálatokra, és *ezeknek speciális eszközeire minden társadalomnak szüksége van.* Most az a legfontosabb, hogy az ország biztonsága, alkotmányos rendjének védelme érdekében szükséges különleges eszközök alkalmazhatóságának az alkotmányos alapját alkotmányerejű törvényben a legsürgősebben megteremtjük, mégpedig a szükséges garanciák kiépítésével együtt.

Említettem, hogy *jelen pillanatban erre a tevékenységre nincs normatíva.* Az állambiztonsági szolgálat – és az ebbe a körbe már nem tartozó belső biztonsági szolgálatot nem említem, mert mint közismert, ezt a belügyminiszter megszüntette –, s az egyéb állambiztonsági munkának a jogi alapját azonban mindenképpen meg kell teremtenünk és a speciális eszközök alkalmazásának garanciáit ki kell építenünk.

A javaslat – elfogadása esetén – addig lesz hatályban – címe is jelzi, hogy átmeneti törvényről van szó –, amíg az említett, már korábban szóba hozott átfogó nemzetbiztonsági törvény megalkotására sor nem kerül.

Jelentem a tisztelt Országgyűlésnek, ennek a törvénynek a tervezete lényegében elkészült; néhány napon belül a Kormány a pártokkal konzultációt kezdeményez, és ezt követően benyújtja az Országgyűlés februári ülészakára.

Néhány szó erről a rövid törvényjavaslatról. ... Úgy vélem, hogy átmenetisége ellenére is a kellő garanciákat a szolgálat ellenőrzésére és a különleges eszközök alkalmazhatóságára megteremti. Megemlítem, hogy éppen a jogi és a honvédelmi bizottság tegnap lefolytatott vitájának eredményére alapozva is, hogy rendkívül konstruktív vita folyt a két bizottságban a törvényjavaslatról, gazdagította a törvényjavaslatot, ami Önök előtt fekszik, s az ennek a vitának az eredményét is tartalmazza.

Visszatérve a garanciákra, ezek közül megemlítem, hogy a javaslat *a titkosszolgálati eszközök engedélyezésének jogát* variációként ugyan, de a *szervezettől független személyre kívánja bízni.* [...]

Tegnap a jogi bizottságban amellet érveltem, hogy ezt a hatáskört – éppen a törvény átmenetiségére tekintettel – a *legfőbb ügyész gyakorolja.* De ha szabad kiadnom egy szünetbeli beszélgetést, akkor hadd mondjam el, hogy ebbéli álláspontomat annak eredménye némileg megingatta. A Kormány a beterjesztéskor természetesen komolyan veszi mind a két alternatívát. A lényeg itt abban van, hogy a szervezettől független, bizalmi személy gyakorolja ezt a hatáskört, egy olyan személy, aki egyben felelős az Országgyűlésnek is. Ezeknek a kritériumoknak a legfőbb ügyész jogállása, funkciója is megfelel, és *megfelel az országgyűlési biztosi intézménye* is.

Bizonyos praktikus érvek – éppen a törvény átmenetiségére tekintettel – a legfőbb ügyész mellett szólnak; ha az Országgyűlésnek az lesz a döntése, hogy országgyűlési biztost választ erre a feladatra, akkor – éppen az előbb említett tisztázatlan helyzet miatt, és annak elkerülése érdekében, hogy az állambiztonsági szolgálat ne bénuljon meg – kérem tisztelettel az Országgyűlést, hogy még ezen az ülészakon válassza meg a parlamenti biztost.

A titkos eszközök alkalmazásával kapcsolatban külön kell néhány szót szólni a rendőrség bűnüldözési szerveinek ezzel kapcsolatos igényeiről. Ebben a kérdésben vita folyt a jogi bizottságban. A mi álláspontunk az, hogy a kialakult helyzetben a *bűnügyi*

szervek nem mondhatnak le arról, hogy a bűnözéssel szemben a megelőzés és – hangsúlyozom – a felderítés érdekében *különleges eszközöket és módszereket is alkalmazzanak*.

Van a dolognak egy nemzetközi vonatkozása is, hiszen közzismert, hogy a bűnözés nemzetközivé válása miatt a felderítésben a rendőrség nemzetközi együttműködésre törekszik. A nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeink teljesítése is csorbát szenvedne – gondolok itt például a kábítószer-bűnözés felderítésére, pénzhamisításokra –, ha bizonyos különleges eszközöket, megfelelő korlátok mellett, a rendőrség nem alkalmazhatna.

A törvényjavaslat, bár elsősorban ezekre a különleges eszközökre koncentrál, az egész állambiztonsági szolgálat átszervezése, időbeli helye, szerepe, feladatköre és az államszervezetben elfoglalt helye szempontjából is tartalmaz előremutató rendelkezéseket. Mégpedig azzal, hogy módosítván a már említett 1974-es törvényerejű rendeletet, az állambiztonsági szolgálatokat kiveszi a belügyminiszter hatásköréből, és azt a Minisztertanácshoz, illetőleg *a Minisztertanács elnökéhez javasolja rendelni*. Ez összhangban van azokkal az elképzelésekkel, amelyek már korábban kiforrottak kormányzati szinten, és amelyet a Minisztertanács kabinetje még a nyáron, később pedig, december folyamán, maga a Minisztertanács is megerősített, vagyis azzal, hogy ez a *szolgálat kerüljön ki a Belügyminisztérium hatásköréből* és kormányzati szintre emelkedjék. Erről természetesen – gondolom – még lesz vita, hogy milyen szinteken kapcsolódjon az állambiztonsági szolgálat a kormányzati szervekhez. [...]

Végezetül hadd jegyezze meg két, talán az előbbiekhöz képest kisebb jelentőségű kérdést, ami azért mégis hordoz tartalmi vonásokat.

Az egyik magának a szolgálat elnevezésének a kérdése: az *állambiztonsági szolgálat helyébe* a törvényjavaslat a *nemzetbiztonsági szolgálat* elnevezést indítványozza, ami azt fejezi ki, hogy a titkosszolgálati szervezetek ezentúl nem az államszervezet védelmét szolgálják, hanem az egész nemzet, az alkotmányos rend biztonságát, védelmét tekintik elsődleges feladatuknak.

A másik, amit megjegyeznék a nemzetbiztonsági szolgálat – fogalmazzunk így – alkalmazottainak a jogállására vonatkozik. Ismert, hogy az állambiztonsági szolgálat tagjai ma a rendőrség részei, rendőrök. A jövőben ettől eltérő szabályozást javasol a törvénytervezet, szükség van azonban arra, hogy a szervezetekben megfelelő alá- és fölérendeltségi viszonyok legyenek, ezért a törvényjavaslat a fegyveres erők és fegyveres testületek állományának *szolgálati viszonyáról* szóló jogszabály hatályát a nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományára is kiterjeszteni indítványozza.

A MAGYAR NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK A RENDSZERVÁLTÁS ELŐTT

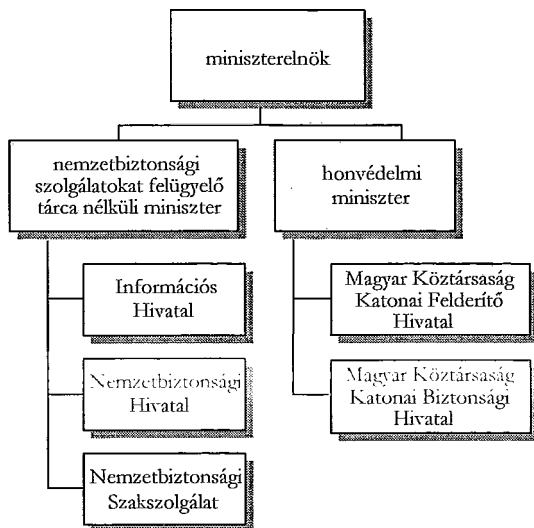
A rendszerváltás előtt a hírszerző és elhárító szolgálatok a Belügyminisztérium (BM) alatt működtek, a katonai felderítő szolgálat kivételével, amely a vezérkar (VK) alárendeltségében volt (VK 2. Csoportfőnökség).

A BM III. Főcsoportfőnökség alá tartozó
szervezetek és feladataik



A MAGYAR NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN

Az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Katonai Biztonsági Hivatal katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, amelyek a kormány irányítása alatt álló, országos hatáskörű, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek.



4. INDOKLÁS A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLATHOZ (1994)

T/420 – törvényjavaslat a nemzetbiztonsági szolgálatokról. Új változat 1474. számon.
Benyújtó (1994.12.23.): tárca nélküli miniszter. Eljárás: normál

INDOKLÁS a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslathoz

Általános indokolás

A Magyar Országgyűlés az Alkotmányban és más jogszabályban előírt kötelezettségének tesz eleget, amikor a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét és működését törvényi szinten szabályozza. Az Alkotmány 40/A.§ (2) bekezdése értelmében a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokat kétharmados törvényben kell meghatározni. Mindezek figyelembevételével a *magyar jogrendszerben első ízben jelenik meg nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló önálló törvény.*

A törvényjavaslat két meghatározó alapelv érvényesítésével szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét. A nemzetközi tapasztalat egyrészt mutatja, hogy az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelme és más nemzetek szándékainak megismerése érdekében igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok *sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit.*

Ez kötelezi az államot arra, hogy az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hozzon létre és működtessen.

Mindezek mellett figyelembe kell venni, hogy az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre és ezen belül *az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhassa,* amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából *sükségszerű és indokolt.*

A törvényjavaslat a nemzetközi tapasztalatok és azonos témakörű jogszabályok figyelembevételével és felhasználásával, ugyanakkor a sajátos magyar viszonyokat szem előtt tartva átfogóan szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok működését.

Részletes indokolás

[...] A törvényjavaslat szerint a *polgári nemzetbiztonsági szolgálatok országos hatáskörű, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek;* a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok pedig

– országos hatáskörrel – a Magyar Honvédség részeként, annak szervezeti rendszerében működnek. A jogállás meghatározásának az állami szervek rendszerébe történő illeszkedés biztosításán túl a szervezethez telepíthető feladatok megállapítása, illetőleg az alkalmazható eszközrendszer meghatározása szempontjából van jelentősége. A törvényjavaslat a jelenlegi kétpólusú nemzetbiztonsági szervezetrendszernek megfelelően tartalmazza a polgári nemzetbiztonsági, illetve a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok szerinti elkülönítést, hozzá kötődően a működési területeket is.

Kiemelendő a *Nemzetbiztonsági Szakszolgálat* atekintetben, hogy *önálló, saját kezdeményezésű titkos információgyűjtést nem végezhet*. A jelenleg hatályos szabályozástól eltérő, önálló szerepeltetése garanciális jellegű, amely azt hivatott tükrözni, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a másik négy egyenrangú, azonos jogállású nemzetbiztonsági szolgálat, valamint a rendőrség és a határőrség szervezetileg független „*báttér-, szolgáltató intézménye*”.

A javaslat – tekintettel arra, hogy kétharmados többségű szavazatot igénylő törvényjavaslatról van szó – a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrájának csak a stabil és állandó elemeit alkotó központi szerveket határozza meg. A további belső tagozódást elsősorban az ország szuverenitását, alkotmányos rendjét érintő kihívások és a nemzetbiztonsági feladatok súlyponti változásaihoz kell igazítani. E megfontolás alapján ad a tervezet felhatalmazást *területi, helyi szervek* létrehozására.

[...] A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének alkotmányos alapjait a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme adja. Ezen alapértékek érvényre juttatásának céljából látják el a nemzetbiztonsági szolgálatok a törvényjavaslatban meghatározott feladataikat.

A feladatok közös jellemzője az, hogy eredményes ellátásukra kizárólag az e célra létesített, különleges jogokkal és eszközökkel rendelkező államigazgatási szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok képesek.

A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatainak ily módon történő meghatározása ugyanakkor azt is jelenti, hogy az e törvényben – vagy annak keretei között a Kormány vagy az irányító miniszterek által – meghatározott feladatokon kívül a nemzetbiztonsági szolgálatok *más tevékenységet nem folytathatnak*. Ennek megfelelően az itt meghatározott eszközök alkalmazására vagy az egyéb különleges jogosítványok érvényesítésére – és ezáltal állampolgári szabadságjogok korlátozására – más esetekben a nemzetbiztonsági szolgálatok által nem kerülhet sor.

A nemzetbiztonsági szolgálatok – részben hasonló jellegű – feladataikat eltérő területi illetékességgel látják el. *A szolgálatok illetékességi- és feladatkörének általános jellegű elhatárolása polgári/ katonai, illetve országghatáron kívüli vagy belföldi irányultság mellett történik*. A részletes illetékességi szabályokat a Kormány állapítja meg.

[...] A nemzetbiztonsági feladatok az ország szuverenitásának érvényre juttatása és az alkotmányos rend védelme érdekében végzett tevékenységekből vezethetők le.

Hírszerzési feladat a nemzet biztonságát érintő nyílt és védett információk gyűjtése, elemzése, feldolgozása és továbbítása. E tevékenység alapvető célja, hogy az államhatalmi és igazgatási szervek a rövid és hosszú távú külpolitikai, védelmi, gazdasági vagy más fontos döntéseiket megfelelő információk birtokában tudják meghozni.

Kémelhárítási feladat a külföldi titkosszolgálati tevékenység felderítése és elhárítása. Elfogadott tény, hogy a világ országainak túlnyomó többsége él a hírszerző tevékenységgel nyújtotta előnyökkel. Az ilyen tevékenységgel szembeni eredményes védekezés lehetőségéről hazánk sem mondhat le. E tevékenység felderítése és elhárítása akkor folytatható, ha a külföldi titkosszolgálat sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság szuverenitását, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét.

A nemzetbiztonsági szolgálatok *alkotmányvédelmi feladatai* ott és akkor jelentkeznek, amikor a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét *törvénytelen eszközökkel akarják megváltoztatni vagy megzavarni*, illetve alkotmányos szerveit vagy azok tagjainak hivatali tevékenységét *jogszabályellenes módon befolyásolni*. Mindezek közös jellemzője, hogy titkos és leplezett formában jelennek meg, s ez indokolja a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos eszközszerével történő felderítést és elhárítást.

Nemzetbiztonsági szempontból kiemelt jelentőségű a *terrorizmus*, általában a *szervezett bűnözés* elleni harc. Ez utóbbi feladat magában foglalja a jogellenes fegyver- és kábítószerek kereskedelmre, valamint a nemzetgazdaságot és az ország pénzügyi helyzetét veszélyeztető tevékenységekre vonatkozó információk gyűjtését, feldolgozását is. Ezen bűncselekmények elhárítása tekintetében a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok között szoros együttműködés valósul meg.

A kétpólusú világrendszer összeomlását követően mindenütt új feladatként jelentkezett a *haditechnikai eszközök és szolgáltatások*, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának megelőzése, felderítése és megakadályozása. Az ilyen cselekmények elleni eredményes küzdelem nem nélkülözheti a szolgálatok által alkalmazott speciális eszközöket és módszereket.

A központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szerveket (intézményeket) és létesítményeket – az azok ellen irányuló esetleges nyílt erőszak elhárítása mellett – a leplezett, titkos törekvések ellen is védelemben kell részesíteni. Ez a nemzetbiztonsági szempontokat figyelembe vevő védelem magában foglalja többek között a belső (titok)védelmi szabályok kialakításában való segítségnyújtást, annak személyi és technikai feltételei megvalósulásának figyelemmel kísérését. A biztonsági védelem egyben a titkos információgyűjtés szükségességét is jelentheti. A *biztonsági védelem alá eső szervek*, intézmények és létesítmények körét a Kormány állapítja meg.

A nemzetbiztonsági szolgálatok ellátják a *legfőbb közjogi érdekeket betöltő személyek*, illetve a fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek nemzetbiztonsági védelmét és ellenőrzését. A védelem és ellenőrzés szabályairól külön fejezet rendelkezik.

Az ellenőrzés másik fontos területe a magyar *bevándorlási politikát* érinti. A bevándorlás területén liberális politikát folytató államok is számolnak azzal, hogy az idegen titkosszolgálatok a migrációs folyamatokat saját céljaikra használják fel. Az ellenőrzés kiterjedhet a vízumkérelmet benyújtókra is. (E feladatokkal összefüggésben a nemzetbiztonsági szolgálatok más jogszabályokban meghatározott módon beutazási és tartózkodási tilalmat rendelhetnek el.) A javaslatban tételesen meghatározott bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetében a nemzetbiztonsági szolgálatok a bűncselekmény elkövetésére utaló személyi vagy tárgyi gyanú alapossá tétele, illetőleg annak kizárása érdekében felderítő, információgyűjtő tevékenységet folytatnak.

[...] A felderítés nem jelenti a nemzetbiztonsági szolgálatok részéről nyomozóhatósági jogkör gyakorlását, hisz konkrét ügyben a *szolgálatok tevékenysége a nyomozás elrendeléséig tarthat*. Az alapos gyanú megléte esetén a nemzetbiztonsági szolgálatok a bűncselekmény további felderítését a *nyomozóhatóságnak adják át*, a titkos információgyűjtés során szerzett bizonyítékok [...] a büntetőeljárás során felhasználhatók.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat azon szervezetek háttérintézménye, kiszolgáló szerve, amelyek a titkos információgyűjtés keretén belül különleges eszközök és módszerek alkalmazására is jogosultságot kaptak. Tehát a *Nemzetbiztonsági Szakszolgálat* ezen külön jogosítványokkal felruházott szervek részére *titkos információgyűjtő tevékenységet végez*, illetve különleges eszközöket és módszereket bocsát rendelkezésükre. A titkos információgyűjtés különleges (külső engedélyhez kötött) eszközeit és módszereit a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat saját kezdeményezésre nem alkalmazhatja.

A nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati *irányítását a Kormány két miniszter útján látja el*. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat a Kormány által kijelölt miniszter, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat a honvédelmi miniszter irányítja. A miniszterek irányítási jogköre átfogja az országos hatáskörű szervekkel kapcsolatos államigazgatási irányítási és a költségvetési (fejezet) irányítási jogok teljes körét. Valamennyi irányítási jogkör e törvényben történő tételes felsorolása szükségtelen, mivel ezen jogköröket más jogi rendelkezések általános érvénnyel meghatározzák, valamint az irányítási jogosítványok elemei az állam- és jogtudományi dogmatika által kidolgozottak. Így a törvényjavaslat elsősorban a nemzetbiztonsági szolgálatok irányában érvényesülő speciális irányítási jogosítványok kiemelésére törekszik.

A minisztereknek lehetőségük van arra, hogy irányítási jogkörükben *rendeletet, normatív utasítást adjanak ki*, a nemzetbiztonsági szolgálatoknak feladatot határozzanak meg, illetve egyedi ügyekben is adjanak *utasítást*. A miniszterek *nem adhatnak konkrét utasítást* a hatósági jogkörben eljáró nemzetbiztonsági szolgálatok egyedi döntésének tartalmára vonatkozóan.

[...] A miniszterek hagyják jóvá a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és működési szabályzatait; ellenőrizhetik a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működését, illetve a meghatározott feladatok végrehajtását.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter irányítja az állami szervektől származó, a nemzetbiztonságra vonatkozó információkkal kapcsolatos *elemző és döntéselőkészítő munkát*. Feldolgozhatatlan és átfoghatatlan mennyiségű információ zúdul napjainkban a döntéshozókhoz, ami már a hatékonyságot veszélyezteti. Az információk *összesítése, egybevetése és elemzése* elengedhetetlen ahhoz, hogy a nemzetbiztonságát alapvetően érintő döntések valós folyamatokra támaszkodva, *megfelelő előkészítés után*, időben születessenek meg. Az intézmény kialakítására a fejlett demokráciák ezirányú tapasztalatainak felhasználásával került sor.

A miniszterelnök a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóit a miniszter előterjesztése alapján nevezi ki és menti fel. [...] A főigazgatók a nemzetbiztonsági szolgálatokat – azok központi, helyi és speciális szerveit – a kormányzati döntések keretei között és a miniszter irányítása mellett önálló felelősséggel vezetik.

[...] Az államigazgatás egyéb területeit ellenőrző országgyűlési bizottságokhoz képest a *Nemzetbiztonsági Bizottság* által gyakorolt alkotmányos ellenőrzés különös jelentőségét az adja meg, hogy az érintett szolgálatok tekintetében az államigazgatási szervekre általánosan vonatkozó külső ellenőrzési, felügyeleti jogok és lehetőségek nem, vagy csak korlátozott mértékben alkalmazhatók. Ezért a törvényjavaslat a Nemzetbiztonsági Bizottság alkotmányos ellenőrzési munkájának maradéktalan ellátásához minden szükséges jogot biztosítani kíván. A Nemzetbiztonsági Bizottság a minisztertől és a főigazgatóktól rendszeresen tájékoztatást kap a szolgálatok általános tevékenységéről.

[...] A Nemzetbiztonsági Bizottság számára biztosított jogok másik csoportja konkrét *intézkedési jogköröket* foglal magában. Ennek keretén belül a nemzetbiztonsági szolgálatok jogszabályellenes működésének észlelése esetén a Bizottság kezdeményezheti az ilyen jellegű tevékenység megszüntetését, illetve felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedések megtételére, és indítványozhatja a felelősség megvizsgálását.

[...] A Bizottság ellenőrzési feladatainak ellátásához elengedhetetlen bizonyos speciális szakmai felkészültség. Ezt hivatott megalapozni az a rendelkezés, hogy a Bizottság a szolgálatok tevékenységében jártas személyeket jogosult szakértői tevékenységre felkérni. Ilyen *szakértői feladatokra* elsősorban a szolgálatokkal állományviszonyban álló, vagy az állományból már kikerült személyek alkalmasak. A politikamentesség biztosítása végett a Bizottság, mint testület jogosult szakértői tevékenységre felkérni – akár hivatásos állományviszonyban lévő – személyeket.

A szolgálatok tevékenysége feletti parlamenti kontrollt erősítik azok az előírások is, amelyek feljogosítják a Bizottság elnökét, hogy *betekintsen* egyes, a nemzetbiztonsági szolgálatok által készített tájékoztató jelentésekbe.

A miniszter köteles *tájékoztatás* adni a Bizottság elnökének, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok országgyűlési képviselő vagy vele közös háztartásban lévő hozzátartozója tekintetében információgyűjtő tevékenységet folytatnak.

[...] Biztonsági szempontokra tekintettel *zártak* a Nemzetbiztonsági Bizottság és a Honvédelmi Bizottság azon ülései, ahol nemzetbiztonsági tevékenységet érintő ellenőrzési jogkörben járnak el. A törvényjavaslat a nemzetbiztonsági tevékenység védelme érdekében megerősíti, hogy a Bizottságok tagjait a tudomásukra jutott állam- és szolgálati titok tekintetében – megbízatásuk megszűntét követően is – *titoktartási kötelezettség* terheli.

[...] A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományára vonatkozóan a törvényjavaslat néhány alapvető fontosságú, többnyire speciális többletkövetelményt előíró szabályt fogalmaz meg.

A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai – tevékenységük jellegéből adódóan – fontos és bizalmas munkakört betöltő személynek minősülnek. Így vállalniuk kell, hogy a szolgálati, illetve közalkalmazotti jogviszony létesítésekor az alkalmasság nem dokumentálható, illetve közvetlenül nem mérhető feltételeinek meglétét (pl. életvitel, emberi kapcsolatok, kockázati tényezők) a szolgálatok ellenőrzik. Tekintettel arra, hogy az *alkalmasság kritériumainak* nemcsak a munkaviszony keletkezésekor, hanem annak ideje alatt mindvégig fenn kell állnia, a törvényjavaslat lehetőséget biztosít a folyamatos ellenőrzésre is.

A nemzetbiztonsági szolgálatok *pártpolitikai érdekektől mentes, elfogulatlan és részrehajlás nélküli* működésének egyik biztosítója, ha a hivatásos állományú munkatárs politikai párt tagja nem lehet, s politikai tevékenységet nem folytathat. A hivatásos állomány tagja egyéb társadalmi szervezet működésében a belépési szándék előzetes bejelentése után vehet részt. A *részvétel korlátját* jelenti, hogy a társadalmi szervezet működése a nemzetbiztonsági szolgálat személyi állományával szemben támasztott fokozott követelményekkel ne legyen összeférhetetlen.

A személyi állomány tagjával szemben támasztott követelmény, hogy a szolgálatokkal és azok tevékenységével összefüggésben tudomására jutott állam- és szolgálati titok tekintetében szigorú titoktartási kötelezettség terheli, amely az alkalmazásának megszűnése után is fennáll. A titoktartási kötelezettség alól kizárólag a miniszter vagy az érintett nemzetbiztonsági szolgálat *főigazgatója adhat felmentést*. A titoktartási kötelezettség meghatározásának célja – a törvényi megerősítés mellett – a személyi állomány figyelmének felhívása arra a tényre, hogy *amennyiben megfelelő engedély nélkül állam- és szolgálati titokról nyilatkozik, ír, „secseg”, stb. büntetőjogi következményekkel kell számolnia*.

A nemzetbiztonsági szolgálatok olyan szervezetek, amelyeknek fegyveres szolgálati jellegét a nemzetbiztonsági feladatok alapozzák meg. Jellemző az alá-, fölérendeltség és az utasítási rendszer. Az utasítást adó az utasítás törvényességéért, az utasítást végrehajtó személy pedig a végrehajtás során tett intézkedések törvényességéért felel. [...] Az utasítás végrehajtásának kötelezettsége azonban nem jelenthet feltétlen engedelmességet. Ha az utasítás teljesítésével a végrehajtó bűncselekményt követne el, annak végrehajtását meg kell tagadnia.

[...] Ha a munkatárs bármely módon a szolgálat *jogellenes működését* észleli, észrevételéről jelentést tehet a miniszternek. A miniszter – a szükséges vizsgálatok elvégzését követően – köteles tájékoztatást adni az esetről a Bizottság elnökének.

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása során együttműködnek egymással, az állami szervekkel és önkormányzati intézményekkel, egyéb jogi személyekkel (gazdálkodó szervezetekkel), valamint állampolgárokkal és azok közösségeivel.

[...] *A szolgálatok alapfeladatai közé tartozik a kormányzati döntések előkészítéséhez szükséges információk megszerzése, feldolgozása*. A szolgálatok ezirányú tevékenysége nem lehet öncélú, „túlhajtott adatgyűjtés”, hanem a közvetlen kormányzati igényekhez kell kötődnie. Ezért biztosítja a Kormány tagjainak, hogy – a miniszter útján – *a szolgálatok részére információs igényeket* jelöljenek meg.

A nemzetbiztonsági szolgálatok nem folytatnak „totális elhárítást”, csak a nemzetbiztonságát érintő (valamely konkrét veszélyeztetettségre utaló) *jelzésre lépnek működésbe* az adott területen.

Ha a nemzetbiztonsági feladat ellátásához szükséges, a szolgálatok valamely munkatársuk által jogosultak – nemzetbiztonsági szempontból fontos – állami szerveknél, meghatározott kutatóintézeteknél, többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetnél *munkaviszonyt létesíteni*. [...] A munkaviszony mindig a vezető tudtával jön létre, s a kijelölt személynek meg kell felelnie az alkalmazási feltételeknek, illetve a foglalkoztatás speciális szabályairól megállapodást lehet kötni. A munkajogviszony létesítésének nemzetbiztonsági jellege – eltérő megállapodás hiányában – államtitok.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének fő jellemzője a *konzpirált módon végzett információgyűjtés*. Az ennek során tett intézkedés az érintett személy valamely jogának korlátozását eredményezheti. A törvényjavaslat ezért az állampolgári jogok korlátozására tekintettel garanciális szabályként rögzíti a *törvényhez kötöttség* elvét. Kimondja, hogy alapvető állampolgári jogok, így különösen a személyes szabadsághoz, a magánlakás, magántitok és levéltitok sérthetlenségéhez, és a személyes adatok védelméhez, valamint a birtokvédelemhez fűződő jogok kizárólag a törvényjavaslatban foglaltak alapján korlátozhatók.

A tevékenységgel elérni kívánt cél általában több módon megközelíthető, így az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat mérlegelési lehetősége széleskörű. Az intézkedések kiválasztásához nyújt támpontot a *szükségesség és arányosság követelménye*. Eszerint a nemzetbiztonsági szolgálatoknak tevékenységük során a rendelkezésre álló lehetőségek (eszközök, módszerek, intézkedések) közül azt kell választaniuk, ami a cél eléréséhez szükséges és egyben a legkisebb jogkorlátozással (sérüléssel, károkozással) jár együtt. A szükségesség és arányosság a hazai jogirodalomban és az Alkotmánybíróság döntéseiben egyaránt elismert rendezőelv. Az arányosság, mint zsinórmérték mindig csak a konkrét körülmények között vizsgálható és ítéltető meg.

[...] Az adatkezelésre vonatkozó szabályozási koncepció arra épül fel, hogy a személyes és közérdekű adatokra vonatkozó általános rendelkezéseket „a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról” szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: adatvédelmi törvény), illetve a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény rendezi. [...] A nemzetbiztonsági szolgálatok személyes adatokat, különleges adatokat, közérdekű és egyéb adatokat *csak e törvényjavaslatban meghatározott feladataik ellátása céljából* kezelhetnek. A felsorolt információs adatforrások egyfelől keretet szabnak a nemzetbiztonsági szolgálatok adatgyűjtő tevékenységének, másfelől – összhangban az adatvédelmi törvényben és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvényben megfogalmazott előírásokkal – az adatkezelés tekintetében is érvényesül a „szükségességi és arányossági klauzula”.

[...] Az adatkezelésre vonatkozó szabályokkal összhangban a nemzetbiztonsági szolgálatok csak *célhoz rendelt adatkezelést* folytathatnak. Ez alól csak szűk körű kivétel érvényesül, nevezetesen: más nemzetbiztonsági szolgálat feladatkörébe eső vagy bűncselekmény elkövetésére utaló információról van szó. [...] A javaslat a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi rendelkezéseknek megfelelően tételesen meghatározza az adatok tárolásának maximális időtartamát, valamint a személyes adatok hivatalból történő törlésének eseteit.

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének egyik alapvető jellemzője a titkos információgyűjtés. Ennek lényege, hogy a törvényjavaslatban meghatározott feladatok ellátása során olyan *leplezett és titkos erőket, módszereket és eszközöket alkalmaznak*, amelyek segítségével tevékenységük nagy része a nyilvánosság kizárásával történik. [...] A titkos információgyűjtés alapvető jogokat korlátozhat, ezért a tevékenység csak megfelelő keretek között és *hatékony garanciák* megléte mellett folytatható. A szolgálatok csak akkor alkalmazhatnak titkos információgyűjtő eszközöket és módszereket, ha az adatok *más módon nem szerezhetők be*.

[...] A nemzetbiztonsági jelleg leplezésével történő információgyűjtés során az információt szolgáltató előtt nem a nemzetbiztonsági szolgálat jelenik meg, mert a felvilágosítást kérő *elítikolja a szolgálatához való tartozását*, és így szerez adatokat. A nemzetközi szervezett bűnözés térnyerésével szükségessé vált az, hogy a jelentős kockázatvállalást, illetve a speciális szakértelmet igénylő titkos információszerzést a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya *leplezetten* végezze.

A titkos információgyűjtés legismertebb módja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat a feladatkörébe tartozó információkkal (vagy azok megszerzésének lehetőségével) rendelkező személyekkel külső személyek előtt *rejtett kapcsolatot, együttműködést* alakít ki. *Az együttműködés ténye és tartalma államtitoknak minősül, más előtt fel nem fedhető.* [...] A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományuk és az együttműködő személyek védelmére, valamint a nemzetbiztonsági tevékenység leplezésére fedőokmányokat használhatnak fel.

A nemzetbiztonsági szolgálatoknak feladataik végrehajtása során olyan fedőintézmények alapítása is szükséges lehet, amelyek segítségével az együttműködő személy vagy nemzetbiztonsági szolgálatok tagjának titkos információgyűjtésre irányuló tevékenységét elleplezi. Az intézmények létesítésére és működésére az általános szabályok érvényesek (cégbejegyzés, adózás, stb).

A törvényjavaslat feljogosítja a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársait, hogy feladataik megvalósítása érdekében az érintett személyt, a vele kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt *megfigyeljenek, és az észlelteket technikai eszközökkel rögzítsék.*

A törvényjavaslat garanciális szabályként írja elő, hogy a természetes személyek magánszférájába tartozó alapvető állampolgári jogok sérelmére leginkább alkalmas titkos információgyűjtési módok alkalmazásának *engedélyezése* külső (bírói vagy igazságügy-miniszteri) hatáskörbe tartozik, bármely nemzetbiztonsági feladat végrehajtása során is kívánják igénybe venni.

Az egyéb titkos információgyűjtéshez a törvényjavaslat nem írja elő a külső engedély meglétét, így ezekben az esetekben az engedélyezés az alkalmazás törvényi feltételeinek vizsgálatát követően a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóinak vagy az általuk meghatározott vezetők hatáskörébe tartozik.

Ennek megfelelően a nyilvános vagy a *közönség számára nyitva álló helyiségben történő technikai megfigyelés (adatrögzítés), illetve a nem közcélú távközlési eszköz útján folytatott beszélgetés ellenőrzése nem külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtő tevékenység.* Ezek alkalmazása az érintett személy magánszférájába kisebb mértékű beavatkozást jelent, továbbá ezek külső engedélyeztetése szakmailag sem oldható meg.

A törvényjavaslat biztosítja a nemzetbiztonsági szolgálatok részére, hogy különböző személyek és szervezetek által működtetett, hatósági engedélyhez kötött *távközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből* információt gyűjthessenek.

A külföldi jogrendszerekben a bűncselekmény elkövetőjével kötött megállapodásnak (megegyezésnek) több fajtája alakult ki. Általában azért tekintenek el a kisebb súlyú bűncselekményt elkövető személy felelősségre vonásától, mert segítségével a bűnüldözés területén elérhető eredmények meghaladják a felelősségre vonáshoz fűződő érdekeket.

Emellett ugyanakkor az állam nemzetbiztonsághoz fűződő érdekei is szükségessé tehetik a *bűncselekményeket elkövető személyekkel az együttműködés* kialakítását. Ezért – a rendőrségi törvényben foglaltakhoz hasonlóan – a nemzetbiztonsági szolgálatok részére biztosítani kívánja azt a lehetőséget, hogy a bűncselekmény elkövetőjével a *büntető igényről való lemondás fejében* együttműködésre vonatkozó megállapodást köthessenek. Ennek feltétele, hogy az együttműködéssel elérhető *nemzetbiztonsági érdek meghaladja az állam büntetőjogi igényének* érvényesítéséhez fűződő érdeket. A megállapodás további feltétele, hogy a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személlyel szemben a nyomozóhatóság a legfőbb ügyész által kijelölt *ügyész jóváhagyásával* tagadhatja vagy szüntetheti meg a nyomozást. A megállapodás alapján a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személy arra vállal kötelezettséget, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által meghatározott szabályok szerint velük együttműködve információt szolgáltat. A szolgálatok pedig arra vállalnak kötelezettséget, hogy a nemzetbiztonsági érdek érvényesítése miatt a nyomozás megtagadását vagy megszüntetését kezdeményezik, így módon biztosítva az érintettnek, hogy a megállapodással törvényesen mentesüljön a büntetőjogi felelősségre vonás alól.

A törvényjavaslat szerint a *lakás, valamint egyéb, a közönség számára nyitva nem álló helyiség titkos megfigyelése, a levél és egyéb postai küldemények ellenőrzése, valamint a közcélú távközlési közlemények megismerése és technikai eszközökkel történő rögzítése külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés*. Postai küldemények alatt a postáról szóló törvény által meghatározott küldeményeket, távközlési szolgáltatáson a vonatkozó törvényi rendelkezések által meghatározott szolgáltatásokat kell érteni.

Közös jellemzőjük, hogy ezen eljárások a magánlakás sérthetetlenségéhez és a magántitok védelméhez való jog sérelmét eredményezik. A törvényjavaslat biztosítja, hogy az állampolgári jogok korlátozása csak a törvényben meghatározott esetekben és feltételek megléte esetén kiadott külső – illetve kivételesen és ideiglenes jelleggel főigazgatói – engedély alapján történjen. A felsorolt titkos információgyűjtést csak *bírói vagy igazságügy-miniszteri engedély alapján* végezhetik.

Konkrét bűncselekmények felderítése tekintetében – hasonlóan a Rendőrségi törvény megoldásához – a titkos információgyűjtést a *Fővárosi Bíróság elnöke által e feladatra kijelölt bíró* engedélyezi. Egyéb, az *általános jellegű információgyűjtés* során alkalmazott tevékenységet az *igazságügy-miniszter* engedélyezi. [...] Az adatkezeléshez is kötődő szabály, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat az általa megszerzett adatokat *csak az igénylő (megrendelő) szervhez továbbíthatja*, illetve a megszerzett adatokat maradéktalanul továbbítani kell.

A törvényjavaslat lehetőséget biztosít a nemzetbiztonsági szolgálatoknak, hogy a titkos információgyűjtés elősegítése érdekében *titkos együttműködési megállapodásokat* kössenek. Ebbe a körbe tartoznak a természetes személyek is. A nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködő magánszemélyek tevékenységéért *anyagi ellenszolgáltatás nyújtható*, ami – a biztonsági követelményekre tekintettel – adómentes.

[...] Kiemelt jelentőségű nemzetbiztonsági érdek, hogy a legfőbb közjogi tisztségeket betöltő személyek, illetve a fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek tevékenysége ellen irányuló jogellenes törekvéseket felderítsék. A szolgálatok által végzett nemzetbiztonsági védelem célja nem az állandó fizikai védelem, hanem egy általános

szűrő-kutató jellegű felderítő tevékenység. A védelem ellátása során a szolgálatok azokat a jelzéseket, információkat kutatják és dolgozzák fel, amelyek a fontos tisztséget és munkakört betöltő személyek környezetében történő ellenséges szándékú „beépülésre”, befolyásolásra (támadásra) utalnak. A védendő személyek körét a törvény melléklete határozza meg, őket érintően titkosszolgálati eszköz csak beleegyezésükkel alkalmazható.

[...] *A biztonsági ellenőrzés* alá vonható fontos és bizalmas munkaköröket a törvényjavaslat melléklete határozza meg, illetve alkotmányos keretek között felhatalmazást ad a Kormány részére, hogy – meghatározott állami szervek körében – további ilyen védendő munkaköröket állapítson meg. Nemzetbiztonsági ellenőrzést kell elrendelni a fontos és bizalmas munkakörbe történő kinevezés előtt a jelölt tekintetében. Ez esetben az ellenőrzés mindig az érintett tudtával, annak beleegyezésével történhet.

5. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLAT ÁLTALÁNOS VITÁJA

A vezérszónokok felszólalásai. 1995. október 16.

5.1. KÓSZEG FERENC, A SZABAD DEMOKRATÁK SZÖVETSÉGE KÉPVISELŐCSOPORTJÁNAK VEZÉRSZÓNOKA:

[...] A törvényjavaslatnak, amely előttünk fekszik, hosszú története van, és szövege – amelyet elfogadni készülünk – kompromisszumok eredménye. Minden kompromisszum olyan, mint a félig töltött pohár: az optimista számára félig teli van, a pesszimista számára félig üres. [...]

Sajó András írta, hogy mifelénk a tűzoltó-zenekarokról szóló törvényt a tűzoltó-zenekarok szokták készíteni. Ha ez így van, ez a gyakorlat azt jelenti, hogy a törvény mindig a fennálló struktúrákat konzerválja és a szabályozás tárgyával kapcsolatban a szervezeti érdeket jeleníti meg társadalmi érdekként. Tudjuk: a nemzetbiztonsági szolgálatok jelenlegi rendszere, amelyet a törvény némi módosítással rögzít, 1990 februárjában jött létre, a Dunagate-ügy közvetlen következményeként. Valójában az állam-biztonsági szervezet elbálasztása a rendőrségtől és a Belügyminisztériumtól, az SZDSZ követeléseként, már 1989 februárjában megjelent írásban is. Azóta azt is tudjuk, hogy a Belügyminisztériumba integrált szolgálatok elkülönítése a minisztérium hivatali apparátusától – és egyúttal a szolgálatok elkülönítése egymástól is – nemcsak az akkori ellenzék követelése között, hanem a minisztérium belső reformterveiben is szerepelt. Ennek ellenére 1989 folyamán nem történt semmi.

Az állambiztonsági szervezet és a róla szóló törvény bár szóba került, végül is sajnálatos módon nem szerepelt a politikai egyeztetőtárgyalások napirendjén, így bármilyen hosszán folytak is az előkészületek, a Dunagate-ügy kirobbanása után a zavar, a kapkodás közepette nem volt másra mód, mint arra, hogy a Belügyminisztérium III. főcsoportfőnökségének csoportfőnökségeit önálló nemzetbiztonsági hivatalokká kereszteljék át.

1990 óta számos nemzetbiztonsági törvénytervezet készült; az első még a Németh-kormány idején, és voltaképpen a jelenlegi a harmadik törvényjavaslat, amelyet a kormány a parlament elé terjeszt – egyet az Antall-kormány is benyújtott, majd sietve visszavonta. De a hivataloknak ezt az ad hoc kialakult rendszerét egyik sem próbálta meg mással felcserélni. [...]

A külföldi nemzetbiztonsági törvények, amelyek jelenlegi formájukban Nyugaton is új, az elmúlt tíz-tizenöt évben keletkezett jogszabályok, a belföldi biztonsági szolgálatok tevékenységi körét a klasszikus állambiztonsági feladatokra korlátozzák. Ezek a kémelhárítás, a terrorelhárítás és az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére, az alkotmányos intézmények működésének törvényellenes befolyásolására irányuló törekvések felderítése és elhárítása. E szikár meghatározáshoz képest a mi törvényünk feladatkatalógusa terjengős és egyúttal fontoskodó – ezen azonban a dolgok jelenlegi állásánál már kár búslakodni.

A lényegi vita – mint azt expozéjában miniszter úr is említette és a sajtóból is közismert – az SZDSZ és az előterjesztő, illetve háttérben a rendőrség és a Nemzetbiztonsági Hivatal között arról szolt, hogy szerepeljen-e a hivatal feladatai között nevesítve a *szervezett bűnözés felderítése. Mi ezt határozottan ellenezzük*, nem csupán azért, mert a „szervezett bűnözés” publicisztikai vagy kriminalisztikai kategória, amelynek nincs pontos törvényi meghatározása, és főképpen nem azért, mert a rendőrséget történetesen szabaddemokrata belügyminiszter felügyeli, hanem azért, mert a titkosszolgálatok jogszerű működését – ellentétben a rendőrségével – a nyilvánosság nem képes, az ügyesség pedig nem jogosult ellenőrizni. Nem tartottuk kívánatosnak azt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat – a maga sokkal nagyobb szabadságával – afféle „szuper rendőrség”-ként léphessen fel, tetszése szerint értelmezze feladatkörét, miközben a rendőrségi törvény a bűnfelderítés és a bűnüldözés területén a rendőrségnek is kellőképpen biztosítja a titkosszolgálati eszközök használatát.

A titkosszolgálatok törekvése tevékenységi körük bővítésére egyébként nem hazai specifikum. A két világrendszer katonai szembenállásának megszűntével a titkosszolgálatok világszerte identitászarba kerültek; ezért keveredett az amerikai hírszerzés ipari kémkedés gyanújába a szövetséges országokban, ezért folytat a német hírszerzés hasadóanyag-csempészeti játszmát önmagával.

Talán nem alaptalan a feltételezés, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal is a helyét keresi és hogy szervezeti érdeke is feladatkörének növelése. Hiszen a totális állambiztonság végnapjaiban a jogelőd szervezeteinek, plusz a *jogutód nélkül megszűnt belső reakció-elbáritásnak az összlétszáma 3400 fő volt, a Nemzetbiztonsági Hivatalé pedig – a jelenlegi szűke feladatmeghatározás és a többszöri léptetés ellenére – 7845 fő*. Ez utóbbi, gondolom, nem titkos adat – én a Heti Világgazdaság múlt heti számában olvastam.

A következő kérdéskör, amelyet a nemzetbiztonsági törvények szabályozni szoktak, a szolgálatok kormányzati irányítása – bár a tényleges irányítási hierarchia nem mindig felel meg a törvényekben leírt szabályozásnak.

A biztonsági szolgálatok működése, illetve túlműködése kétféle veszélyt jelent. Az egyik – általában erre szoktunk gondolni – az, hogy a szolgálatok, mindenekelőtt a *bel-földi biztonsági szolgálatok túlterjeszkednek feladatkörükön*, és vagy a maguk szakállára, vagy a kormány jogosulatlan igényeinek megfelelően önkényesen gyűjtenek adatokat az állampolgárokról. Nem kisebb veszély azonban, ha a titkosszolgálatok nem az alkotmányos jogokat, hanem a *kormány politikáját értelmezhetik a maguk szájaíze szerint*. Például buzgó hírszerzésbe kezdenek olyan országban, amellyel a kormány éppen javítani kívánja kapcsolatait. Ezért akár a belügyminiszter a szolgálatok kormányzati felügyelője, akár a miniszterelnök – mint az országok többségében –, a legtöbb országban létezik valamilyen *koordinációs csúcshivatal*, amely a kormány politikai igényeit továbbítja a szolgálatoknak, és a kormány, illetve a miniszterelnök nevében felügyeli a szolgálatokat. Hiszen a titkosszolgálatok kormányzati irányítása nyilvánvalóan nem működhet úgy, mint – mondjuk – a népjóléti tárcáé.

Az amerikai törvény 1947 óta nevesíti a Nemzetbiztonsági Tanácsot, amelynek elnöke az Egyesült Államok elnöke. Angliában a miniszterelnök hivatalában működik a Biztonsági és Hírszerzési Titkárság, élén a koordinátorral, aki valamennyi biztonsági és hírszerzési ügy kormányzati irányítója, noha a miniszteri felügyeletet a belügyminiszter gyakorolja.

A nemzetbiztonsági szolgálatokat létrehívó minisztertanácsi rendelet 1990- ben még kimondta, hogy a szolgálatokat a *kormány biztonsági kollégiuma* irányítja. Antall József azonban igyekezett minél távolabb tudni magától a titkosszolgálatokat, így jött létre a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok *felügyelő tárca nélküli miniszter* tisztsége, amely a jelen törvényjavaslat elfogadása után *irányító miniszteri* tisztséggé változik.

A kormányzati irányítás kodifikálása érdekében felvetődött, hogy a törvény nevesítse a jelenleg is működő nemzetbiztonsági kabinetet. De ezzel az ötlettel szemben alkotmányossági kifogások merültek fel: a kormány belső struktúráját nem határozhatja meg törvény, jóllehet mind a Németh-kormány, mind az Antall-kormány törvénytervezetében szerepelt a biztonsági kollégium, illetve a nemzetbiztonsági kabinet intézménye.

A kormányzati irányítás e hiányzó láncszemének pótlására a törvényjavaslat – elsősorban az ausztrál nemzetbiztonsági törvény mintájára – új változatában növeli az írásbeliség szerepét. *A miniszter félévente írásban határozza meg a szolgálatok időszzerű feladatait*, írásban ad utasítást a kormány tagjaitól írásban érkezett információs igények kielégítésére. Az írásbeliség talán meggátolja az olyan anomáliák megismétlődését, mint amelyekre a tárca nélküli miniszter úr hívta fel a Ház figyelmét: az elmúlt években megesett, hogy *egy miniszter, sőt képviselő üzleti, vagy családi érdekből kérte egyes személyek biztonsági ellenőrzését*.

A külföldi törvények a titkosszolgálatok működésével kapcsolatban csak a különleges titkosszolgálati eszközök: a telefonlehallgatás, a levélfelbontás, a lakásba való titkos behatolás engedélyezésének rendjét szabályozzák. A mi törvényjavaslatunk részletesebb szabályozása nagyon is helyénvaló volna, ha a szabályok több korlátot is tartalmaznának.

Mindazonáltal a törvényjavaslat e tekintetben a két benyújtás között nagyon is előnyére változott. Az önmagára törvényt alkotó tűzoltózenekar, értsd a nemzetbiztonsági szolgálatot, ugyanis kezdetben szemlátomást arra törekedett, hogy az egykori állambiztonsági szolgálat működését szabályozó, *1990 februárjában hatályon kívül helyezett parancsok és utasítások* – amelyeknek titkos minősítését azóta sem oldották fel, megfosztva persze ideológiai körítésüktől –, *épüljenek be a törvénybe*.

A törvénynek ez a változata, amely még az előző ciklus utolsó évében készült, és amelyet Katona Béla tárca nélküli miniszter úr rövid egyeztetés után csekély változtatásokkal a parlament elé terjesztett, kimondta volna, hogy az állami szervek, az önkormányzatok hivatalai és az állami, vagy többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervek azokat a tudomásukra jutott információkat, amelyekről feltehető, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai ellátásához szükségesek, *hivatalból továbbítják* az érintett nemzetbiztonsági szolgálatoknak. Azt természetesen egyetlen intézmény, vagy gazdálkodó szerv sem találhatja ki magától, hogy mely információk szükségesek a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai ellátásához.

Ez a törvényhely csak akkor nyer értelmet, ha a szolgálatok egy-egy tisztje rendszeresen felkeresi az intézményt és begyűjti a nemzetbiztonság számára szükséges információkat. Régebben ezt a megbízottat az *objektum tartójának* hívták, e kifejezést a törvényjavaslat régebbi változata sem használta. Az új változatból szerencsére az egész törvényhely kimaradt.

A régi törvényváltozat igen széles körben kötelezte volna az intézményeket a *nemzetbiztonsági szolgálatok megbízottjainak* alkalmazására. E megbízottakat régebben, mint

tudjuk, *SZT-tiszteknek* hívták. A javaslat új változata jelentősen szűkíti azoknak az intézményeknek a körét, amelyek kötelesek a nemzetbiztonsági megbízottak alkalmazására. A külföldi törvényekben effajta szabályt nem találtam. Lehet, hogy a külföldi törvényhozó abból indul ki: a titkosszolgálat azért titkosszolgálat, hogy a maga embereit törvényi kötelezés nélkül is képes legyen elhelyezni ott, ahol szükségesnek véli.

A szabályozást igénylő és az állampolgári jogok, az alkotmányos jogok érvényesülése szempontjából talán legfontosabb kérdés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti vagy külső ellenőrzése. Ebben a tekintetben a legtovább talán az amerikai törvény megy, amely kimondja, hogy a szenátus, illetve a kongresszus bizottságai „full and currently”, tehát *teljes körűen és folyamatosan* megkapják a tájékoztatást a titkosszolgálatok, nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységéről.

E kérdés körül mindenütt, Európában is vita zajlik. Mindenütt fennáll a parlamentek, a parlamenti pártok törekvése arra, hogy *növeljék az ellenőrzési jogkörüket*, és mindenütt megvan ezzel szemben a kormányzati, a *végrehajtó hatalmi ellenállás*.

Azt gondolom, hogy az a szabályozás, amelyet ebben a törvényben létrehoztunk, eléggé széles körű felhatalmazást ad a nemzetbiztonsági bizottságnak a nemzetbiztonsági szolgálatok tényleges ellenőrzésére. A törvénynek ebben a most benyújtott új változatában a nemzetbiztonsági bizottság felhatalmazási köre újból jelentősen bővült, mert e tekintetben az első benyújtás előtti egyeztetés is hozott eredményeket.

A parlamenti ellenőrzés kérdéskörével szorosan összefügg a *jogorvoslat kérdésköre*. Sajnálatosnak tartom, hogy a törvényjavaslat benyújtott végső változatából az MDF jogosan felvetett alkotmányossági kifogása következtében kimaradt a jogorvoslatról szóló fejezet. Az volt a kifogás, és az megalapozott kifogás, hogy a nemzetbiztonsági bizottság nem vállalhat magára jogorvoslati funkciót, hiszen a jogorvoslat alapvetően a bíróságok feladata. Csakhogy ebben az összefüggésben az a helyzet, hogy az állampolgár nem tudja, hogy mikor éri jogsértés, de viszont szerencsére a törvényben megmaradt az, hogy olyan esetben, ha az állampolgár gyanítja, hogy jogsértés érte, és hogyha a miniszteri kivizsgálást nem tartja elégségesnek, akkor kérheti, és a nemzetbiztonsági bizottság vállalni fogja a panasz kivizsgálását és jogosult az ehhez szükséges ténymegállapításra és a nyilvántartásokba való betekintésre.

Végezetül, az utolsó perct kihasználva, még azt szeretném mondani, hogy bírálatok érték az SZDSZ-t, egyes ellenzéki pártok úgy vélték, hogy az SZDSZ, hogy úgy mondjam, akadékoskodása hátráltatta a törvény gyors elfogadását. Én azt gondolom, hogy a liberális pártoknak mindenütt a világon – és függetlenül attól, hogy kormányzati pozícióban vannak-e, vagy ellenzéki pozícióban – feladatuk az, hogy az alkotmányos jogok, az emberi jogok érvényesülését, különösen azokkal a törvényekkel kapcsolatban, amelyek az államhatalom feladatkörét és működési rendjét határozzák meg, messzemenően érvényesítsék. Így tett a német Szabad Demokrata Párt is, amely komoly vitába keveredett a Kereszténydemokrata Unióval, a CDU-val, éppen például a lehallgatások rendje kapcsán.

Tehát én azt gondolom, hogy ez a néhány hónap, amely az egyeztetésekkel telt el, igen hasznos volt, jobbá tette a törvényt és több garanciát nyújt a jogszerűség, az emberi jogok, az alkotmányos jogok érvényesülésére.

5.2. DR. TORGYÁN JÓZSEFNÉ CSEH MÁRIA, A FÜGGETLEN KISGAZDA, FÖLDMUNKÁS- ÉS POLGÁRI PÁRT KÉPVISELŐCSOPORTJÁNAK VEZÉRSZÓNOKA:

[...] A világtörténelem folyamán az ilyen szolgálatok eredményes tevékenysége vezérfonalként húzódik át a politika, a gazdaság és a hadviselés sikertörténetén. Elég talán megemlíteni a középkori Velencei Köztársaságot, amely gazdaságilag és katonailag gyengé városállamocská léteére titkosszolgálatok révén világpolitikai nagyhatalommá vált. Vagy a legújabb korban – ellenséges szándékú szomszédos országoktól környezetten – Izrael állam létének fennmaradásában és győztes háborúi megvívásában oroszánrésze volt titkosszolgálatának. Ugyanakkor ezek a szervezetek a létrehozó állam által nemtelen célokra felhasználva vagy kiszabadulva az ellenőrzés alól, a borzalomnak olyan képződményeivé válhattak, mint a Gestapo vagy a Cseka.

Nekünk, magyaroknak sajnos volt módunk mindkettőt megtapasztalni. Ez utóbbi vonatkozásában elvétve, de még mindig hallani a némi nosztalgiával emlegetett „Hideg fej, forró szív, tiszta kéz” szlogent. Ennek a jegyében azonban forró fejjel, hideg szívvel és vértől könyékig mocskosan idézték elő milliók halálát és mérhetetlen szenvedését.

Magyar viszonylatban is tükröződnek ezek a pozitív és negatív tendenciák. Mint *jelenlegi helyzetünknek leginkább megfelelő speciális időszakot említeném meg Bethlen Gábor hírszerző és elhárító szolgálatát*. A nagy fejedelem Erdély országa – két nagyhatalom ütközőpontjában és egyéb ellenségtől környezetten – elégtelen erővel is elérte, hogy kora és a harmincéves háború számottevő tényezőjévé váljon. Ezt pedig a történelmi szükségszerűség által létrehozott és kitűnően megszervezett titkosszolgálatok biztosította Béctől Londonig, a svéd királyi udvartól a fényességes portáig. Negatív példaként elég megemlíteni az ÁVH és a katonai politikai osztály egykori tevékenységét, amely méltóvá vált az említett terrrorszervezetekhez. Az ilyen titkosszolgálatokra nincs szükség, és a mi felelősségünk is, hogy ennek még csírázó lehetőségét is megakadályozzuk.

[...] Elengedhetetlen tehát a *szigorú parlamenti kontroll*, amely a kormány számára sem teszi lehetővé, hogy a népképviselő, tehát az Országgyűlés tudta nélkül saját, esetleg pártpolitikai eszközöként alkalmazhassa ezeket a szolgálatokat, mint ahogyan ez például a német Nemzeti Szocialista Párt és a Gestapo összefonódása esetében volt.

[...] A tervezet áttekintése során szembeötlő hiányosság, hogy az értékelés bár valójában feladata a szolgálatoknak, kimarad az előírások közül, s a pusztán elemzést hagyja csak meg a törvény a feladatkörök között. Pedig az értékelés, vagyis szintézis igen fontos feladata az ilyen jellegű szolgálatoknak, ez a munka kapcsolja az elemzés analízis részeit összefüggő egységbe. Ennek elhagyása tehát elvi tévedés lenne, hiszen az elemzéseket összegző értékelés pusztán szakmai feladata kell hogy maradjon. *A szakmai értékelés után annak ismeretében és annak alapján kell hogy következzen a kormány döntése*, amely már tartalmazza a politikumot is.

[...] A házkutatási parancs esetén egyértelmű a behatolás jogossága. A fenti esetekben azonban további garanciákat kell keresni arra, hogy ilyen jellegű intézkedésekre csak rendkívüli esetben és különös biztosítékok garantálásával kerülhessen sor. A Független Kisgazdapárt elengedhetetlennek tartja azt a pontos és konkrét megfogalmazást, amely

biztosítja, hogy a bűncselekmény alapos gyanúja esetén, valamint *a kötelező biztonsági vizsgálaton túlmenően bárkit ellenőrizhessenek*. A pontatlanság ugyanis a törvénytelenség melegágya. Ismerjük a szovjet modell torzszülöttjét, amit szaknyelven preventív, vagyis megelőző ellenőrzésnek neveznek. Ezen elv veszélyessége abban rejlik, hogy bárkit potenciálisan veszélyesnek lehet tekinteni, és ez már alapot ad egyrészt bizonyos ellenőrzések elvégzésére vagy hátrányos, diszkriminatív intézkedések meghozatalára. Természetesen az érintett tudta nélkül, de saját érdekében.

[...] A korábbi törvénytelenségek elkerülése és megelőzése érdekében célszerű azt rögzíteni, hogy akár külső engedélyhez nem kötött vagy kötött titkos információgyűtések, operatív eszközök és módszerek alkalmazása milyen esetben alkalmazható. Az úgynevezett *preventív ellenőrzések körét és lehetőségét minimálisra kell korlátozni*.

5.3. KORÓZS LAJOS, A MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT KÉPVISELŐCSOPORTJA VEZÉRSZÓNOKA:

[...] A jogi szabályozás módját illetően hagyományos két pólus – az úgynevezett *kontinentális* és az *angolszász jogrendszer* – különbsége e tekintetben is szembeötlő. Az Amerikai Egyesült Államokban, Angliában törvényi szinten *tömör, alapelveket és felhatalmazásokat rögzítő szabály* él a titkosszolgálatok tekintetében, az érdemi tevékenységet tagolt és viszonylag alacsony szintű jogszabályok rendezik. Ezzel szemben a *kontinentális hagyományok a részletes, átfogó, alapjogi törvényi szabályozásra* épülnek.

A magyar történelmi hagyományokból, jogrendszerünk sajátosságából és a minél hatékonyabb garanciák megteremtését célzó igényből következik, hogy hazánkban is a javaslatban megfogalmazott részletező szabályok szülessenek. A nyugati demokráciák többsége nemcsak a titkosszolgálati tevékenység első szabályozási hullámán van túl, hanem a fokozódó kihívásokra reagálva azokon a módosításokon is, amelyek a szűkegesnél szűkebb korlátok lebontására, a nemzetbiztonsági tevékenység hatékonyságának növelésére irányultak. Ezeknek a felismeréseknek az adaptálására is épít a törvényjavaslat.

Tisztelt Ház! Nézzük meg a törvény egyes fejezeit a hatékonyságot és a garanciális szabályokat követelő rendező elvek mentén! Politikai és szakmai berkekben is régóta vitatott kérdés, hogy *szükség van-e kicsiny országunkban öt nemzetbiztonsági szolgálatra*. Mint megannyi más kérdésben, itt sem szabad csak logikai alapon vizsgálnunk, hanem számolnunk kell a hagyományokkal, a jelen pillanat szükségszerűségével is. 1990-ben a Belügyminisztériumból történő kiválással egyidejűleg jött létre a katonai, polgári és hírszerzési elhárítási paraméterek mentén a javaslatban szereplő és ma is működő titkosszolgálati struktúra. Ez garanciális értékkel bírt, így ma sem fogadna mindenki egyértelmű támogatással egy összevonási, centralizációs törekvést.

A szolgálatok az elmúlt öt év során bebizonyították, hogy *ez a struktúra működőképes*, a hivatalok nem jelentenek és nem is jelenthettek veszélyt a jogállam egyre bővülő intézményeire és alapértékeire. Természetesen mindez nem jelenti az örök érvényűséget, a szolgálatok struktúrája – részben az új alkotmányozási folyamatra, részben az állam-

háztartási reformra tekintettel – újragondolható és egyszerűsíthető. Azonban a bizottsági tárgyalások során is egyértelművé vált, hogy valamennyi parlamenti párt egyetért abban: a szolgálatok egyszeri és lehetőség szerint végleges átszervezésére csak nagyon alapos, minden körülmény és jogos felvetés mérlegelése alapján kerülhet sor. A szolgálatok ad hoc módon történő szétverését, a törvénykezést elodázó és a folyamatos működést veszélyeztető ötletszerű összevonást mindenképp el kell kerülni. [...]

Külön kiemelés érdemel a *szakszolgálat önálló szervezetként* történő szerepeltetése. Erre szintén garanciális szempontból van szükség, mert nem fogadható el, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal főigazgatója feleljen szakmai és eredményességi szempontból más nemzetbiztonsági szolgálatnak, a rendőrségnek vagy a határőrségnek végzett szolgáltatási feladatokért. Ezek a szervezetek automatikusan nem láthatnak bele egymás ügyeibe, s ennek garanciáját a Nemzetbiztonsági Hivatal tekintetében is biztosítani kell.

[...] A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszere a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosításából és alkotmányos rendjének védelméből vezethető le. Egyetlen felelős kormányzat sem mondhat le arról, hogy döntéseit a nemzetközi környezet pontos ismeretében hozza meg, hogy birtokában legyen azon információknak, amelyek befolyásolják az ország külpolitikai, védelmi, gazdasági és egyéb fontos döntéseinek végrehajtását és érvényesülését. A javaslat ezen *kormányzati döntésekhez szükséges információk megszerzését, elemzését* teszi polgári területen az Információs Hivatal, katonai területen a Katonai Felderítő Hivatal feladatává.

A két biztonsági hivatal azokat a leplezett törekvéseket deríti fel és hárítja el, amelyek jelentőségüknél, súlyuknál fogva a Magyar Köztársaság demokratikus működését veszélyeztetik. Ez a feladatkör tehát nem a mindenkorai kormányzati pozícióban lévő pártok politikai elvei mentén alakul, hanem kizárólag az alkotmányban rögzített jogállami, plurális berendezkedést, annak alapintézményeit és alapértékeit támadó törekvések ellen ad fellépési lehetőséget a szolgálatok számára.

A szolgálatok működésének másik kiemelt területe a *terrorizmus, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem*, valamint az egyes, különösen veszélyes eszközök és technológiák elterjedése elleni küzdelem. Ide sorolandók az ország *pénzügyi, gazdasági stabilitását veszélyeztető* törekvések is. Mindezek közös jellemzője, hogy titkos és leplezett formában jelennek meg, és az általuk működtetett gazdasági hatalommal jogellenes módon igyekeznek támadni a politikai, gazdasági döntéshozókat, így veszélyeztetik a demokratikus államrend külső befolyástól mentes működését. [...]

A nemzetbiztonsági szolgálatok pártpolitikai érdektől mentes, elfogulatlan és részrehajlás nélküli működésének egyik biztosítéka az alkotmány rendelkezéseivel összefüggő azon szabály, hogy a hivatásos állományú munkatárs párt tagja nem lehet, politikai tevékenységet nem folytathat.

A nemzetbiztonsági szolgálatok és más szervezetek, intézmények együttműködését a javaslat a jogállami rendezőelveknek megfelelően szabályozza. Kormányzati döntés által kikényszeríthető együttműködési kötelezettség csak az állami szerveket terheli, ezen kívül a szolgálatok feladataik eredményes végrehajtása érdekében – mellérendeltségi viszonyban – együttműködést kezdeményezhetnek gazdálkodó szervezetekkel és állampolgárokkal.

Az együttműködések speciális esete, amikor a szolgálatok *külső személy előtt fedett munkaviszonyt létesítenek* a nemzet biztonsága szempontjából különleges fontosságú szervezeteknél. Alapvetően más intézményről van itt szó, mint a rossz emlékű, néhány képviselőtársam által már említett *SZT-tiszti bálójatról*. Egyrészt ilyen munkaviszony csak a javaslatban meghatározott, olyan *szűke számú szervezeteknél létesíthető*, ahol a nemzetbiztonsági védelmi feladatok csak különleges felkészültséggel rendelkező hivatásos állományú személy által látható el. Másodsorban ilyen típusú fedett munkaviszony csak *az érintett szervezet vezetőjének tudtával* jöhet létre. Harmadrészt csak olyan munkatársak delegálhatók a külső munkaviszony keretében, akik az alkalmazás feltételeinek maximálisan megfelelnek. [...]

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének egyik alapvető jellemzője a titkos információgyűjtés. Ennek lényege, hogy a törvényjavaslatban meghatározott feladatok ellátása során olyan leplezett módszereket és eszközöket alkalmaznak, amelyek segítségével *tevékenységük nagy része a nyilvánosság kizárásával történik*. A titkos információgyűjtés alapvető jogokat korlátozhat, ezért a tevékenység csak megfelelő keretek között és hatékony garanciák megléte mellett folytatható. Ezeket a javaslatokat a következőképpen rögzíti a törvény: „A szolgálatok által végzett hatósági tevékenység, valamint egyes speciális honvédelmi feladatok ellátása során nem alkalmazható titkos információgyűjtés eszköze. A szolgálatok csak akkor alkalmazhatnak titkos információgyűjtő eszközöket és módszereket, ha az adatok más módon nem szerezhetők be. A magánszférát leg súlyosabban korlátozó eszközöket és módszereket a bíróság, illetve az igazságügy-miniszter engedélyezheti.” Garanciális szempontból a javaslat rögzíti, hogy biztonsági ellenőrzés csak meghatározott beosztásokat betöltő személyek tekintetében végezhető, elrendelésére csak az itt meghatározott személyek jogosultak.

5.4. DR. FÜZESSY TIBOR, A KERESZTÉNYDEMOKRATA NÉPPÁRT KÉPVISELŐCSOPORTJÁNAK VEZÉRSZÓNOKA:

[...] Ez a törvény egy öt és fél éves alkotmányos késedelmet van hivatva megszüntetni, egy olyan késedelmet, amelyben két parlament egymás után leledzett. A két parlament közül az egyik olyan volt, amelyik nem rendelkezett kétharmados kormánytöbbséggel, a másik kétharmados kormánytöbbséggel rendelkezett, mégis, ennek a két parlamentnek az idején gyűlt össze ez az összesen öt és fél éves alkotmányos késedelem.

Miniszter úr expozéja és Kőszeg képviselő úr is bizonyos szemelvényeket említett ennek a törvénynek a történetéből, hosszas vajúdásából, abból az időszakból, amelyik a megszületésig – a most már remélt megszületésig – elvezetett. A miniszteri expozé szerint *a törvény előkészítése a Németb-kormány ideje alatt megtörtént*, az Antall-kormány ideje alatt kiformlálódtak a tervezet egyes intézményei, valamint az első normaszövegrészletek. Az igazi fordulat azonban csak az 1994. évi választásokat követően következett be, ekkor gyorsult fel – az expozé szerint – a kormányzati előkészítő munka. Megmondom őszintén, nekem Katona Béla miniszteri expozéja jobban tetszett. Ő ezt mondta: „Engedjék meg, hogy köszönetet mondjak azoknak, akik ebben a munkában a legtöbb feladatot vállalták: elő-

deimnek – a neveket kihagyom –, akik elsősorban hozzájárultak ahhoz, hogy ennek a kormánynak tulajdonképpen már csak az – egyébként nem kicsi – egyeztető feladatot kellett elvégeznie ahhoz, hogy a törvényt beterjeszthesse a parlament elé.”

[...] Ha a szervezett bűnözés kérdései okozták a koalíciós egyeztetés elhúzóását, akkor, úgy érzem, ezzel a kérdéssel kár volt ennyi időt eltölteni. Én azt hiszem – Kőszeg képviselő úr már megközelítette ezt a kérdést –, itt valójában egy *presztízsvitáról volt szó a rendőrség és a titkosszolgálatok között*, arról a kérdésről, hogy ki foglalkozzon egy hálásnak ígérkező vagy egy hálásnak vélt témával, a szervezett bűnözés kérdésével. Azt hiszem, hogy a koalíciós pártok és talán minden párt közös feladata az lenne, hogy csírájában fojtsák el az ilyen jellegű presztízsvitákat, és vigyázniuk kell arra, nehogy tápot adjanak ilyen presztízsvitáknak a keletkezéséhez. A *szervezett bűnözés elég nagy hatalom, eléggé nagy hatalommá nőtt ki ahhoz, hogy mind a két szervezet megtalálja a szervezett bűnözés elleni harc megfelelő területét és megfelelő feladatait*.

5.5. DR. KÖVÉR LÁSZLÓ, A FIDESZ-MAGYAR POLGÁRI PÁRT KÉPVISELŐCSOPORTJÁNAK VEZÉRSZÓNOKA:

[...] Majd hat évvel a rossz emlékű III. Főcsoportfőnökség viselt dolgainak napvilágra kerülése, az úgynevezett Dunagate-botrány, illetve az ennek nyomán megszülető – alkotóinak szándékai, valamint elnevezése alapján átmenetinek szánt – 1990. évi X. törvény megszületése, ki tudja hány tervezet és az ezek alapján elkészült két törvényjavaslat benyújtása, majd visszavonása után úgy tűnik – ha el nem kiabáljuk -: mégis lesz nemzetbiztonsági törvénye a Magyar Köztársaságnak.

[...] Vajon melyek lehetnek e törvényalkotási mulasztás következményei a nemzetbiztonsági szolgálatok működésére, annak hatékonyságára, a szolgálatok tagjainak, munkatársainak lelki készségére? S vajon belegondoltak-e, hogy minő szerencse, a politikai élet szereplőinek milyen önmérséklete és nem utolsósorban a szolgálatok körültekintő, óvatos eljárása kellett ahhoz, hogy *az 1990 óta eltelt több mint öt évben egyetlen nagy titkosszolgálati botrány sem ingatta meg a belpolitikai stabilitást*? Hiszen vannak, akik azon véleményüknek adnak hangot, hogy a ma még hatályos szabályozás alapján lehetetlen törvényesen, az állampolgári jogokat nem sértve, úgy működtetni ezeket a szolgálatokat, hogy azok egyúttal képesek legyenek megfelelni mindazon elvárásoknak, amelyeknek való megfelelések nélkül a szolgálatok pusztá léte válik értelmetlenné.

[...] A legalapvetőbb általános kifogás e törvényjavaslat leglényegesebbnek tekinthető 1. §-ával kapcsolatban vethető fel. Ez a szakasz sorolja fel ugyanis az öt darab nemzetbiztonsági szolgálatot. Miközben elfogadhatónak tartjuk a szolgáltató funkciót ellátó szakszolgálat önállóvá tételét, azonközben értetlenül állunk a jogalkotói bátorság azon nagyfokú hiánya előtt, amely hiányt a *két-két bírszerző és elhárító szolgálat fenntartása* mutat.

Közismert, hogy a négy titkosszolgálat létrejötte a Dunagate-ügy teremtetten kívüli történelmi helyzet eredménye, mely helyzetben mind a leköszönő Németh-kormány, mind pedig az MSZMP-vel akkor szemben álló teljes ellenzéki oldal garanciális követelménynek tekintette a Belügyminisztérium égisze alatt működő titkosszolgálati komplexum szétagolását. Az azóta eltelt évek működési tapasztalatai alapján azonban

a szolgálatokon belülről származó szakmai vélemények jelentős része is az akkor kialakult szervezeti rendszer újragondolását sürgeti, illetve sürgette már az első tervezetek megfogalmazásakor. Mert valóban nehéz józan ésszel belátni, hogy egy ekkora országnak, mint Magyarország, *miért van szüksége öt titkósszolgálatra*; hogy most a titkos információgyűjtésre feljogosított egyéb szervezetekről ne is ejtsünk szót. Nehéz belátni, hogy ez a kormány, amely fennen hirdeti a takarékoság és a szűkös források ésszerű felhasználásának jelszavait, miért nem vonta le a hivatalba lépése óta eltelt másfél év alatt ennek konzekvenciáit a javaslat előkészítése során. S nehéz belátni, hogy mindazok, akik e felvetések jogosságát nem vitatják, miért nem gondolták végig, hogy egy szervezeti reformra éppen ez a törvényjavaslat teremtetett volna megfelelő, ki tudja, mikor visszatérő alkalmat.

Vajon mi indokolja a *két bírósági szolgálat párhuzamos működését* a kézenfekvőnek tűnő megoldással szemben, hogy a Katonai Felderítő Hivatal feladatkörét a hadművelleti felderítő jellegű tevékenységekre korlátozva a Magyar Honvédség vezérkara alá rendeljék? Vajon mi indokolja a Katonai Biztonsági Hivatal önálló létét? S ha már az Információs Hivatal nem a külügyminiszter, a Nemzetbiztonsági Hivatal nem a belügyminiszter irányítása alá tartozik, akkor miért éppen a Katonai Biztonsági Hivatal nem tartozik a tárca nélküli miniszter irányítása és felügyelete alá?

Nyilvánvaló, ezek azok a problémák, amelyek módosító indítványok formáját öltő képviselői rögtönzésekkel nem oldhatók meg. Kormányzati politikai akarat szükséges a nemzetbiztonsági szervezeti rendszer módosítására, majd pedig ennek nyomán szakértői válaszok szükségesek a felvetődő kérdések rendezésére. Ha megkésve is, ha nem a legjobb megoldást választva is, de az előterjesztő miniszter úr expozéjában erre tett előzetes ígéretet. A kialakult helyzetben, jobb híján, a miniszter úr által felvázolt megoldást a Fidesz el tudja fogadni.

Tisztelt Ház! Ugyancsak komoly aggályok vethetők fel a titkos információgyűjtés engedélyezésével kapcsolatban. Az előterjesztés nagyvonalúan átsiklik a külső engedélyhez nem kötött titkósszolgálati eszközök engedélyezési szabályainak hiánya fölött.

A hatalommegosztás problémája vetődik fel a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés szabályozásánál. A rendőrségi törvény azon megoldása, mely szerint az érintett alkotmányos alapjogok súlyos korlátozása csak bírói engedélyezés, kontroll esetén egyeztethető össze a jogállami felfogással, komoly előrelépésnek volt tekinthető ahhoz a megoldáshoz képest, amelyben a telefonlehallgatásokra, levéllenőrzésekre, lakásbehatolásokra a végrehajtó hatalom szervezeti egységét képező titkósszolgálatnak a *végrehajtó hatalom egy másik eleme, az igazságügy-miniszter adta ki az engedélyeket*. A tárgyalt törvényjavaslat e tekintetben visszalép: a *bírói engedélyezés* mellett az úgynevezett általános jellegű információgyűjtés esetében fenn kívánja tartani az *igazságügy-miniszter engedélyezési jogkörét*. A törvény-előkészítők tulajdonképpen bevallottan nem az alkotmányos alapjogok korlátozása által megkívánt garanciák, tehát az elvek felől, hanem a praktikum felől közelítettek a megoldáshoz, vagyis azokat a tárgyköröket kívánják az igazságügy-miniszter hatáskörébe utalni, amelyekben feltételezésük szerint nehezebb lenne egy bírát meggyőzni az engedély kiadásának indokoltságáról, mint a végrehajtó hatalom szolidárisabb, megértőbb képviselőjét. De ha el is fogadjuk a konkrét szabályozás e kiinduló pontját, akkor is azt mondhatjuk, hogy ez a szabályozás túlságosan tágan húzza meg az

ügynevezett általános információgyűjtés határait, azaz az *igazságügy-miniszter hatáskörébe tartozó engedélyezés további szűkítése lenne indokolt.*

[...] Nem vitás, hogy egy demokratikus államnak is szüksége van nemzetbiztonsági szervekre, titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazására. Az ilyen tevékenységnek azonban *ellenőrzöttnek és előre kiszámíthatónak* kell lennie, továbbá eszközeiben és módszereiben nem mehet túl azon a határon, amit egy demokratikus állami berendezkedés még elvisel. Nem szabad semmi olyan engedményt tenni ezen a téren, amely lehetővé tenné a társadalom ellen irányuló tevékenység ellenőrzése helyett magának a társadalomnak az ellenőrzését, és amely utat engedne egy olyan hatalmi centrum kialakulásának, amely kizárólagos jogosultságokkal, felügyelet nélkül rendelkezne a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának lehetőségével. A demokráciában a jogbiztonság egyik alapvető garanciája a törvények uralma, és a nemzetbiztonságra vonatkozó törvény éppen a fentiek következtében elengedhetetlen része a jogi szabályozásnak.

Amikor tehát a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslatot tárgyalja a parlament, akkor olyan adósságot törleszt, amely nem egyszerűen egy régóta létező jogszabályozási űrt tölt be, hanem magának a jogállami berendezkedésnek egyik sarokkövét hozza létre. Ezért úgy véljük, hogy ezt a törvényt a szokottnál is nagyobb figyelemmel kell megvitatni, és minden rendelkezését tüzetes vizsgálatnak kell alávetni a vita során. Amennyiben a módosító indítványokkal sikerül megnyugtató módon rendezni a törvényjavaslat által felvetett problémákat, úgy a Fidesz a javaslat elfogadását támogatni fogja.

Végezetül engedjék meg, hogy a törvényjavaslat kapcsán ejtsék néhány szót a nemzetbiztonság jelenlegi helyzetének általánosabb problémáiról is. A demokratikus Országgyűlés öt éves törvényalkotási gyakorlatának tapasztalata, hogy különböző társadalmi csoportok egy-egy törvény elfogadásától várják legalapvetőbb problémáik megoldását, olyan elvárásokat támasztva ezzel a törvényhozás és az általa alkotott jogszabályok felé, amelyeknek azok természetszerűleg nem képesek megfelelni. Bármennyire fontos is a nemzetbiztonsági szervezetekről szóló törvényjavaslat, bármilyen jó végeredmény születés is a javaslat vitája által, a törvény csupán a lehetőséget, a kereteket teremti meg ahhoz, hogy a Magyar Köztársaságnak jól működő, hatékony, magabiztos, ugyanakkor az állampolgárok jogait a lehető legteljesebb mértékben tiszteletben tartó nemzetbiztonsági szolgálatai legyenek.

Mindezzel szembeállítható a nemzetbiztonsági szolgálatok állománya és a szakértők körében mindinkább terjedő vélemény, mely szerint a javaslat által megfogalmazott feladatrendszer végrehajtásának, a garanciarendszer által támasztott követelményeknek való megfelelésnek ma és a következő öt-tíz évben nincsenek és nem is igen lesznek meg a *személyi, valamint anyagi feltételei*. Az elvárások és a realitások között mára akkora eltérés alakult ki, hogy a javaslat számos rendelkezése pusztába kiáltott szó maradhat. Észre kell venni, hogy a rendszerváltozás által szükségképpen teremtett bizonytalansággal együtt *elindult a nemzetbiztonsági szervezetekben egy leépítési folyamat*, amelynek mind ez ideig egyik kormány sem tudott gátat vetni. Hosszú utat járt be a szolgálatokhoz való viszony tekintetében az új demokratikus politikai elit, attól kezdve, hogy egyes képviselői néhány évvel ezelőtt egy demokráciában egyenesen szükségtelennek ítélték a titkosszolgálatok tevékenységét. E vélemények ma már nem hangoznak ugyan el, a bizonytalanság azonban továbbra is jelen van.

5.6. DR. DÁVID IBOLYA, A MAGYAR DEMOKRATA FÓRUM KÉPVISELŐCSOPORTJÁNAK VEZÉRSZÓNOKA:

[...] Egy félreértést szeretnék eloszlatni. A nemzetbiztonsági törvényjavaslat szövege nem hatpárti. Több, sajtóban megjelent cikkből úgy tűnt ez nekem, minthogyha ez már egy ítélt dolog lenne, hiszen hatpárti javaslat áll az Országgyűlés előtt. *Ez a javaslat nem hatpárti.* Volt néhány egyeztetés, amelyben megpróbáltuk a hat parlamenti párt-nak a véleményét egyeztetni, azonban az egyeztetés csak többé-kevésbé sikerült, és a kormány összegezte az ott elhangzottakat. Amikkel egyetértett, azokat belefoglalta a törvényjavaslatba, amikkel nem értett egyet, azokat nem foglalta bele.

[...] Már a hatpárti egyeztetés során és az alkotmányügyi bizottság ülésén is felhívtam az előterjesztők figyelmét arra, hogy a Magyar Demokrata Fórumnak alkotmányossági kifogásai vannak az előterjesztett javaslattal szemben. A legfontosabb eleme az alkotmányossági kifogásunknak az, hogy az alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint „Törvény alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.” – és nagyon örültem Füzessy képviselő úr vezérszónoki előadásának, amely szintén kitért ezekre a problémákra. Az alkotmány 59. §-ának (1) bekezdése pedig azt mondja: az alapvető jogok és kötelezettségek között biztosítja a magánlakás sérthetetlenségét, biztosítja a magántitok sérthetetlenségét és a személyi adatok védelméhez való jogot. *E jogokra vonatkozóan az alkotmány nem tesz kivételt,* nem tesz korlátozást, semmiféle korlátozó előírást nem tartalmaz. Egy példát mondanék. Az alkotmány 58. §-a a szabad mozgás és tartózkodási hely megváltoztatásának jogát biztosítja, azonban kitér arra, hogy a törvényben meghatározott esetek kivételével. Az 59. § (1) bekezdésében nincs kivétel, így két megoldás áll előttünk: *vagy egyidejűleg benyújtunk egy alkotmánymódosításra irányuló javaslatot, vagy ha ez a törvényjavaslat így születik meg, alkotmányellenes lesz.*

[...] Ez a törvényjavaslat, a nemzetbiztonsági törvényjavaslat körülbelül egyharmadában olyan kérdésekkel foglalkozik, amelyik a *Házszabály tárgya* kellene hogy legyen. Foglalkozik a bizottság felállításával, a bizottsági tagok kiválasztásával, a bizottság működésével, mikor, hogyan kellene zárt ülés tartását elrendelni, érinti a Nemzetbiztonsági Bizottságot. Ugyanakkor nem mutatható ki összefüggés, hogy milyen beszélő viszonyban van a Házszabály egyéb rendelkezéseivel. Hadd mondjak egy példát, a vizsgálóbizottsággal. A vizsgálóbizottságnál sem ismer a Házszabály kivételt, hogy mi az, amire nem szabad vizsgálóbizottságot föllátni, és ha fölláll egy vizsgálóbizottság, akkor milyen beszélő viszonyban lesz adott esetben a Nemzetbiztonsági Bizottsággal.

[...] *Hiányosak az értelmezési rendelkezések,* és ezek megint olyan kérdések, amelyek nem szerkezeti kérdések, hanem az egész törvényjavaslat értelmét csorbítják. Olyan fogalmakat használ, amit nem magyaráz meg. Például azt, hogy *mi a csapda* – mert ugye csapdát állíthat a nemzetbiztonság. De mi a csapda? Fizikai, lelki? De legalább valami megközelítő fogalmát kellene adni ennek az egyébként állampolgárokat érintő intézkedésnek!

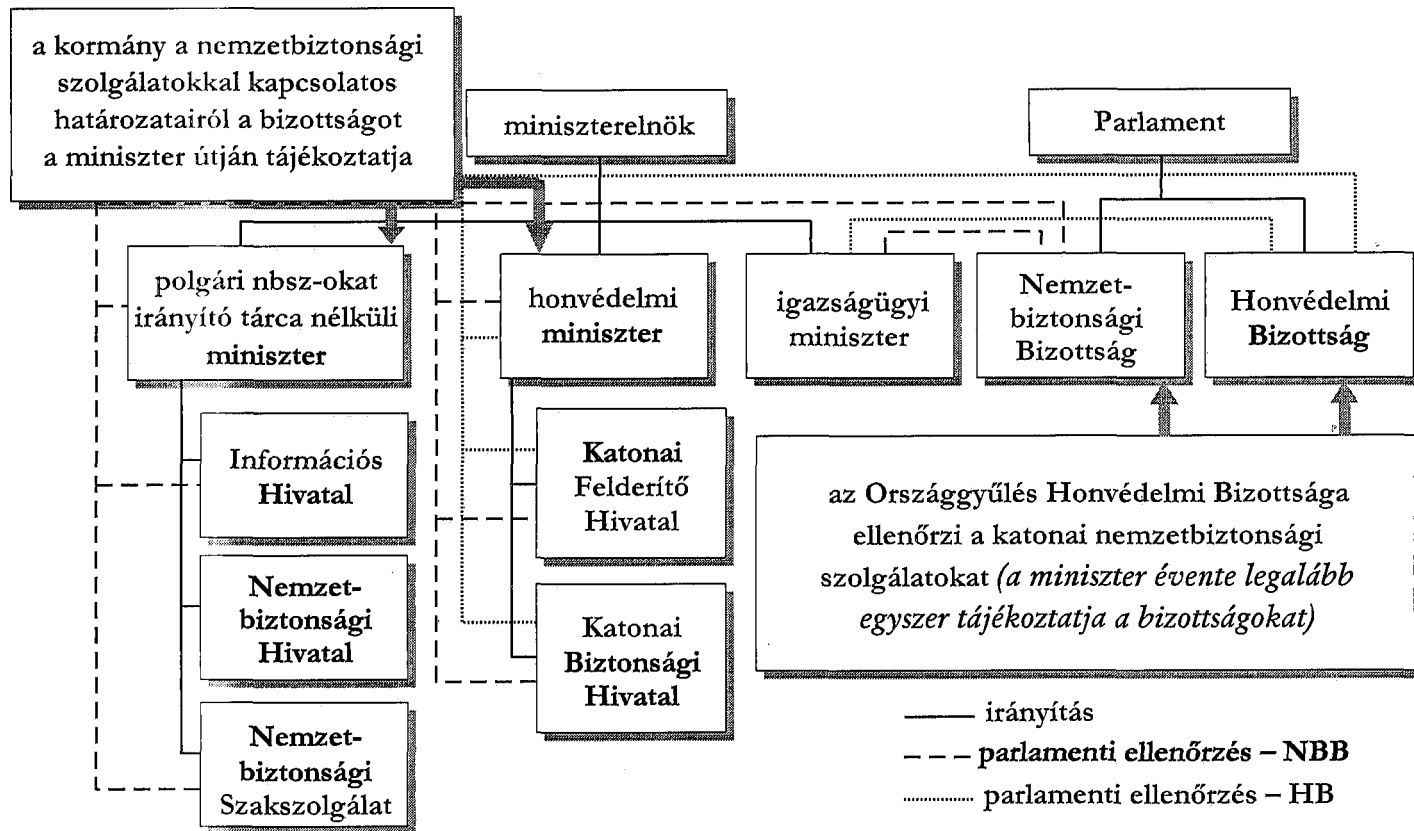
Csak a védelemre visszatérve: többször kifogásoltuk azt – a hatpártin is már és a bizottsági ülésen is –, hogy a törvényjavaslat nem fogalmazza meg, *mit jelent a védelem*; ugyanis csak a védelem célját írja le a törvény, és kikerüli a fogalmat. Ez egy olyan érdekes problémát vet föl, hogy a törvényjavaslat két csoportra bontja a *fontos személyeket*.

az egyik csoportba tartoznak azok, akik védelem alatt állnak; a másik csoportba pedig azok, akik nemzetbiztonsági ellenőrzés alatt állnak mint fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek. A védelem alá eső tisztségek közé a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, alelnökei: tizenkét közjogi méltóság tartozik. És ebből a törvényjavaslat teljesen önkényesen kiemel három kört: a miniszterek körét, a nemzetbiztonsági bizottság tagjainak körét és az engedélyező bírák körét, ahol is kimondja, hogy ezeknél a személyeknél bizony előzetesen vizsgálni kell azt, hogy megfelelnek-e a nemzetbiztonság jogszerű működéséhez szükséges feltételeknek. Mi ugyanis elfogadjuk azt, hogy ezekhez a pozíciókhoz igen fontos érdeke fűződik mindenkinek, az egész magyar társadalomnak, hogy ne lehessen olyan személyeket kinevezni, akiknek személye esetleg kockázatot jelent a magyar állam vagy pedig a nemzetbiztonság jogszerű működéséhez – ahogy a törvényjavaslat fogalmaz. De szeretném megkérdezni, hogy a védelem alá eső tisztségek közül a többi közjogi méltóság miért nem esik át ugyanazon a nemzetbiztonsági szűrőn és vizsgálaton, mint amilyen indokkal – és itt megint csak azt mondom, hogy a javaslat szerinti indokolással – ez a három kör alá esik a nemzetbiztonsági vizsgálatnak.

[...] A titkos információgyűjtés során a *külső engedélyhez nem kötött tevékenységeknek*, eljárásnak egyáltalán *nincsenek szabályai*. Amíg részletesen szabályozza a törvényjavaslat a külső engedélyhez kötött tevékenységnél, hogy ki milyen formában járhat el, egyetlenegy eljárási szabályt nem tartalmaz arra, ha külső engedélyhez nem kötött egy eljárás; adott esetben ki, milyen feltételekkel, mennyi időre engedélyezheti ezeknek a titkosszolgálati eszközöknek az alkalmazását. A nemzetbiztonsági szolgálatok adatközlése kapcsán rögzíti, hogy korlátokat határozhatnak meg – de hogy kik, milyen eljárás keretében, ez szintén nem derül ki a javaslatból.

Láthatóan komoly viták övezték a nemzetbiztonsági törvény létrejöttéig eltelt években a Nemzetbiztonsági Hivatal feladatkörére vonatkozó álláspontokat. A véleménykülönbségek több területet illetően is jellemzőek voltak, de a *markáns törésvonalak a szakmai szervezetek (nemzetbiztonsági szolgálatok) és az aktuálisan érvényesülő politika közötti viszony* kérdéseiben mutatkoztak meg leginkább. Úgy tűnik az Országgyűlés végül belátta: megengedhetetlen és nem jogállamhoz méltó, ha a mindenkori kormánypártok – egyszerű többségüknel fogva – akár megnyirbálják a parlamenti ellenőrzést, akár a rendőrséghez kapcsolják a nemzetbiztonsági tevékenységet, akár tucatszám hozzanak létre titkosszolgálatokat az állampolgári jogok korlátozására. *A nemzetbiztonsági tevékenység, mint feladatrendszer, a hozzá kötődő eszközrendszer (alapvető állampolgári jogok korlátozását eredményező titkos információgyűjtés), a kormányzati irányítási jogosultságok, a parlamenti ellenőrzés jogosítványai és végül a tevékenységet megvalósító szervezetek olyan funkcionálisan egybefüggő egységet képeznek, amiket azonos elvek és garanciák mellett kell meghatározni.*

A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK PARLAMENTI ELLENŐRZÉSE



III.

STRUKTÚRÁK ÉS FUNKCIÓK

1. A NEMZETBIZTONSÁGI HIVATAL BELSŐ ELHÁRÍTÓ ÉS ALKOTMÁNYVÉDELMI FELADATAI

Az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelme és más nemzetek szándékainak megismerése érdekében igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. Megkülönböztetett jelentőséget ad az elfogadott törvénynek az is, hogy a magyar jogrendszerben első ízben jelent meg ekkor a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló *önálló törvény*. A törvény két meghatározó alapelv érvényesítésével szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét.

Az első ezek közül – ahogy a nemzetközi gyakorlat mutatja – arra kötelezi az államot, hogy az *ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából* nemzetbiztonsági szolgálatokat hozzon létre és működtessen

Másrészt az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között *ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre*, ezen belül az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhassa, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségszerű és indokolt. A törvény a nemzetközi tapasztalatok és a nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó külföldi jogszabályok figyelembevételével és felhasználásával – ugyanakkor a sajátos magyar viszonyokat szem előtt tartva – átfogóan szabályozta a nemzetbiztonsági szolgálatok működését.

A törvény szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok országos hatáskörű, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek; a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok pedig – országos hatáskörrel rendelkeznek – közvetlenül miniszteri irányítás alatt állnak és ebben az értelemben kikerültek a Magyar Honvédség szervezeti rendszeréből.

A jogállás meghatározásának az állami szervek rendszerébe történő illeszkedés biztosításán túl a szervezethez telepíthető feladatok megállapítása, illetőleg az alkalmazható eszközzrendszer meghatározása szempontjából van jelentősége. A törvény a meglévő *kétpólusú nemzetbiztonsági szervezetrendszernek* megfelelően tartalmazza a polgári nemzetbiztonsági, illetve a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok szerinti elkülönítést, hozzá kötődően a működési területeket is.

Ennek megfelelően a törvény a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrájának csak a stabil és állandó elemeit alkotó központi szerveket határozza meg. A további belső tagozódást elsősorban az ország szuverenitását, alkotmányos rendjét érintő, az adott időszakban meghatározó módon jelentkező kihívásokhoz és a nemzetbiztonsági felada-

tok súlyponti változásaihoz kell igazítani. E megfontolás alapján ad felhatalmazást helyi, területi szervek létrehozására.

A *Nemzetbiztonsági Hivatal* a Nemzetbiztonsági törvény [Nbtv.] 5. §-ában meghatározott feladatok alapján *általános hatáskörű, belföldi illetékességű, elhárító és alkotmányvédelmi feladatokat ellátó biztonsági szolgálatként* definiálható, jöllehet a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó illetékességi szabályokat a Kormány határozatban állapítja meg. A Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai ellátása érdekében *műveleti tevékenységet* folytat, amelynek során a nyílt és titkos információgyűjtés külső (bírói, igazságügy-miniszteri) és belső engedélyhez kötött eszközeit és módszereit alkalmazza.

A műveleti tevékenység rendjét a *Műveleti Munka Szabályzata* tartalmazza, amely magában foglalja a *titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési szabályait*. A Műveleti Munka Szabályzatát a főigazgató, szigorúan titkos minősítésű belső rendelkezésben adja ki, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter hagyja jóvá. A Nemzetbiztonsági Hivatal a műveleti munka keretében a belföldön jelentkező (megjelenő) veszélyfaktorokra és védendő objektumokra tekintettel *humánforrásokat létesít*, és a titkos információgyűjtés más – köztük *operatív-technikai- eszközeit és módszereit* alkalmazza, *fedővállalkozásokat* hoz létre, és munkatársai a nemzetbiztonsági szolgálatokon kívüli intézményeknél, szervezeteknél – a törvény korlátai között – *fedetten* (vagy adott esetben nyíltan) *munkaviszonyt* létesítenek.

A Hivatal a nyílt és titkos eszközökkel és módszerekkel beszerzett adatokat, információkat *értékeli, feldolgozza*, a nemzetbiztonsági szempontból releváns információkat és a veszélyfaktorokkal összefüggésbe hozható személyeket *nyilvántartásba vesz*. Az adatok, információk értékelése alapján *tájékoztatja* a minisztert és a miniszter útján a Kormányt az ország nemzetbiztonsági helyzetének alakulásáról, a tendenciákról, az egyes feladatkörökhöz kötődő fontosabb kérdésekről, a felderítés alatt álló ügyek jellemzőiről, a kiemelkedő fontosságú ügyek állásáról, illetve a miniszter által meghatározott időszerű feladatok végrehajtásáról. Az irányító miniszter írásban *meghatározza az időszerű feladatokat* és utasításban részletesen szabályozza a Hivatal jelentési kötelezettségeit. A Hivatal a nemzetbiztonságot érintő veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedések megtételét *kezdemenyezheti* az érintett, illetve intézkedésre jogosult szerveknél. A rendelkezésre álló adatok, információk alapján azokat a személyeket, csoportokat, szervezeteket, akikről, illetve amelyekről okkal feltételezhető, hogy a nemzetbiztonságra veszélyt jelentenek, feladatkörében *ellenőrzés alatt tartja*, *kutató-felderítő munkát végez*, és a hatáskörébe tartozó bűncselekmények gyanúja esetén *adatpontosítást, előzetes nyomozást* folytat a gyanú megalapozása, bizonyítékok beszerzése, illetve a gyanú kizárása érdekében (A nemzetbiztonsági szolgálatok *nyomozhatósági jogkört nem gyakorolnak*.) A Nemzetbiztonsági Hivatal a társszolgálatok (nemzetbiztonsági szolgálatok, Rendőrség, Vám- és Pénzügyőrség stb.) irányában is folytat *tájékoztató tevékenységet*, azok feladatkörébe eső vagy feladatkörüket érintő információkról.

A Nemzetbiztonsági Hivatal műveleti tevékenységét alapvetően *az ország határain belül* folytatja, a felderítése alatt álló ügyekben azonban kivételesen – ha ez szükséges – *külföldön* is eljár.

1.1. KÜLFÖLDI TITKOSSZOLGÁLATI TÖREKVÉSEK FELDERÍTÉSE, ELHÁRÍTÁSA

Az Nbtv. 5. § a) pontja (*felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság szuverenitását, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységeit*) kémelhárítási feladatot fogalmaz meg a Nemzetbiztonsági Hivatal részére. Az államok döntő többsége – kivétel szinte alig akad működtet hírszerző szolgálatot, él a hírszerzés titkos eszközei és módszerei által biztosítható előnyökkel. Nyilvánvaló, nem mindegyik külföldi hírszerző szolgálat dolgozik Magyarország irányában, illetve nem mindegyik folytat olyan tevékenységet, amely az ország szuverenitását, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét veszélyezteti. Az Nbtv. az utóbbiak felderítésére és a feltárt veszélyek elhárítására – tehát *nem „totális” jellegű kémelhárító tevékenységre* ad felhatalmazást. A Nemzetbiztonsági Hivatal illetékességébe tartozik – a Katonai Biztonsági Hivatal illetékességébe eső Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség kivételével – a Magyarországon működő külföldi titkosszolgálati *rezidentúrák, hírszerzők*, továbbá az ország területén kifejtett, magyar érdekeket sértő *külföldi titkosszolgálati tevékenység* felderítése és elhárítása. Ez nyilvánvalóan összefügg az Btk. 147. § alá eső „*kémkedés*” bűncselekmény felderítésével.

Az ellenérdekű titkosszolgálatok tevékenysége meghaladja a „*kémkedés*” fogalmát, s azt, hogy az állampolgárok körében ügynöki beszervezéssel vagy leplezett módon *hírforrásokat létesítenek*. Az ellenérdekű titkosszolgálati tevékenység kiterjedhet az ország szuverenitását csorbító vagy alkotmányos rendjét veszélyeztető *különböző típusú leplezett műveletekre is*. A kémelhárítási feladat kapcsolódik a Nemzetbiztonsági Hivatal egyéb feladatköreihez, nevezetesen a *külföldiek magyarországi tartózkodásához, a gazdaságbiztonsághoz, a terrorista szervezetek elleni munkához, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemből, a proliferációhoz, a nemzetközileg ellenőrzött termékek jogellenes forgalmához* éppúgy, mint adott esetben a *nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés* feladataihoz, vagy a kormányzati tevékenység szempontjából fontos *objektumok védelméhez*. Az idegen titkosszolgálati tevékenység mindemellett együtt járhat az alkotmányos rend sérelmével vagy veszélyeztetésével is.

1.2. AZ ALKOTMÁNYOS REND ELLENI TÖREKVÉSEK FELDERÍTÉSE, ELHÁRÍTÁSA

Az Nbtv. 5. § b) pontja (*felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket*) általános jelleggel fogalmazza meg a Nemzetbiztonsági Hivatal *alkotmányvédelmi feladatait*. A Hivatal feladatai már a „*törekvések*” stádiumában megjelennek, ha azok leplezettek (eltitkoltak) és az *alkotmányos rend törvénytelen eszközökkel való megváltoztatására* vagy *megzavarására* irányulnak, illetve ha az állam alkotmányos szerveit vagy azok munkatársainak hivatali tevékenységét *jogellenes módon szándékoznak befolyásolni*. Az alkotmányos rend leplezett (titkos) formában jelentkező veszélyeztetése indokolja és teszi szük-

ségessé annak felderítése és elhárítása érdekében a nemzetbiztonsági tevékenység sajátos eszközrendszerének alkalmazását. A törvény indoklása is kiemeli: *e feladatkör nem politikai rendezőfelvétel mentén kerül meghatározásra, hanem kizárólag az Alkotmányban rögzített jogállami berendezést, annak alapintézményeit és alapértékeit támadó és veszélyeztető törekvések, extrém irányzatok ellen ad fellépési lehetőséget és egyben meghatároz kötelezettséget a nemzetbiztonsági szolgálatok számára.*

1.3. TERRORCSELEKMÉNYEK FELDERÍTÉSE, ELHÁRÍTÁSA

Az Nbtv. 5. § c) pontja (*felderíti és elhárítja külföldi hatalmak, szervezetek vagy személyek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit*) a terrorelhárítás körében jelöl ki feladatot a Nemzetbiztonsági Hivatal részére. A nemzetbiztonsági szolgálatok az Nbtv. által nevesítve, s ezáltal *kiemelve rendelkeznek hatáskörrel* a külföldi terrorista szervezetek vonatkozásában. Az Nbtv. feladat-meghatározásai a hírszerző szolgálatok (*Információs Hivatal, Katonai Felderítő Hivatal*) számára a külföldi terrorszervezetek felderítése tekintetében *általánosságban* biztosítanak hatáskört, az elhárító szolgálatok (*Nemzetbiztonsági Hivatal, Katonai Biztonsági Hivatal*) részére pedig a terrorcselekményre irányuló törekvések és magatartások felderítését határozzák meg feladatul, ezáltal az elhárító szervezetek felelősségét és *elsődlegességét* hangsúlyozza a normaszöveg.

Az Nbtv. alapján a Nemzetbiztonsági Hivatal illetékességét a Magyar Köztársaság terror-veszélyeztetettségének belföldi felderítésében és elhárításában, külföldi terrorista szervezetek magyarországi tevékenységének, a Magyarország területén működő olyan szerveződések vagy személyek *ellenőrzésében* lehet körvonalazni, amelyekről, illetve akikről okkal feltételezhető a terrorcselekmények elkövetése, vagy az arra irányuló törekvés; továbbá a Nemzetbiztonsági Hivatal feladatkörébe tartozik a terrorista szervezetek lehetséges magyarországi célobjektumainak és célszemélyeinek terror-veszélyeztetettségével összefüggő nemzetbiztonsági feladatok ellátása, a terrorcselekmények *megelőzése*. (A Katonai Biztonsági Hivatalnak működési területén, a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség szervezeteinek terror-veszélyeztetettségét illetően, azonos jellegű feladatai vannak.)

Az Nbtv. normaszövegéből az következik, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal – a törvény által hangsúlyozottan – a *külföldi származékú terrorcselekmények* elkövetésére irányuló „törekvést” deríti fel, illetve hárítja el, továbbá – az Nbtv. egyéb rendelkezéseiből következően – a *politikai indíttatású, ideológiailag motivált* olyan terrorcselekmények elkövetésére irányuló törekvést, amely a nemzetbiztonság veszélyeztetettségével jár együtt. A Btk. 261. §-ában meghatározott terrorcselekmény esetén a Hivatal feladatát a törvény a *felderítésben* jelöli ki, az *elhárítást ez esetben nem fogalmazza meg* feladatként. Mindebből az következik, hogy a Btk. 261. §-ában meghatározott tényállás esetén a terrorcselekmény elhárítása, a *terrorcselekmény felszámolása elsődlegesen a Rendőrség feladata*. A Nemzetbiztonsági Hivatal terror-elhárítási feladatai a nemzetbiztonság veszélyeztetettségének szintjén, nem pedig a Btk. törvényi tényállása alapján szerveződnek.

A terror-elhárítási feladatkörhöz kapcsolódik, hogy a Magyar Köztársaság 1987-ben csatlakozott a *Tűzszedés Elleni Nemzetközi Egyezményhez*, amelyet az 1987. évi 24. törvényerejű rendelet hirdetett ki. Az Egyezmény célja, hogy az államok nemzetközi együttműködést hozzanak létre a tűzszedés – mint a nemzetközi terrorizmus megnyilvánulása – minden formájának megelőzésére, üldözésére és megbüntetésére irányuló hatékony intézkedések kidolgozására és elfogadására. Az Egyezmény előírja, hogy a részes államok „minden gyakorlati intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy akár saját területükön, akár azon kívül elkövetendő bűncselekményeknek területükön történő előkészítését *megakadályozzák*, ideértve azokat az intézkedéseket, amelyek *megtiltják* területükön olyan személyek, csoportok és szervezetek jogellenes tevékenységét, amelyek tűzszedést célzó bűncselekmények elkövetését támogatják, bátorítják, szervezik vagy együttműködést tanúsítanak”.

1.4. A GAZDASÁGI, TUDOMÁNYOS–TECHNIKAI, PÉNZÜGYI BIZTONSÁGOT VESZÉLYEZTETŐ TÖREKVÉSEK FELDERÍTÉSE, ELHÁRÍTÁSA

Az Nbtv. 5. § d) pontja (*felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket, valamint a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelmet*) széles körben ad felhatalmazást, illetve jelöl ki feladatokat a Nemzetbiztonsági Hivatal részére az ország gazdasági erejének védelmében. A nemzetbiztonságát nemcsak az állam, az alkotmányos rend ellen irányuló közvetlen törekvések és cselekmények veszélyeztetik, hanem a *veszélyek megjelenhetnek az ország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát érintő törekvésekben is*. A Nemzetbiztonsági Hivatal részére a feladatok e tekintetben akkor jelentkeznek, ha a törekvések *leplezett (eltitkolt)* formát öltenek. A feladat szélesebb körű, mint az ország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát súlyosan veszélyeztető bűncselekmények megelőzése, felderítése. A felderítendő leplezett törekvések *nem feltétlenül bűncselekmény elkövetésében realizálódnak*, megnyilvánulhatnak az országot hátrányosan érintő olyan gazdasági-pénzügyi titkos és jogellenes manőverekben, amelyek a nemzetgazdaság működését megzavarhatják, ezáltal *nemzetbiztonsági veszélyfaktorrá transzformálódhatnak*.

A Nemzetbiztonsági Hivatalnak *gazdaságbiztonsági feladatköre* összefüggésben van a központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek (intézmények) és létesítmények biztonsági védelmével, a *nemzetbiztonsági védelemmel és ellenőrzéssel*, a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák, valamint a haditechnikai eszközök és szolgáltatások forgalmának ellenőrzésével.

Az Nbtv. a Nemzetbiztonsági Hivatal gazdaságbiztonsági feladatkörében *nem nevesíti a szervezett bűnözés elleni* küzdelmet. Érdekes módon a szervezett bűnözés elleni feladat ugyanakkor nevesítve megjelenik az Információs Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal feladatkörében. A törvényjavaslat első változatában még a Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai között is szerepelt, amit többen bíráltak. A *bírálatoknak* két fő vonulata volt. Az egyik: a Nemzetbiztonsági Hivatal tevékenysége ezáltal *parttalanná válhat*, ennek ürügyén

túlterjeszkedhet rendeltetésén, ami adott esetben politikai célzatot sem nélkülözne. A másik: folyamatos *hatásköri összeütközést* eredményezne a Rendőrséggel. A bűnüldözés alapvetően a Rendőrség feladata, a külföldi példák is azt mutatják, hogy a demokráciákban – bár nem mindenütt – a nemzetbiztonsági feladatokat elkülönítik a Rendőrség bűnüldözési feladataitól.

Az *Információs Hivatal* tekintetében ilyen aggályok nem merültek fel, mivel *külföldi illetékességgel* dolgozik, a Rendőrséggel hatásköri ütközésbe alig kerülhet, sőt mint hírszerző, információszolgáltató szervezet, a rendőrségi információs igények teljesítésében is közreműködhet. A Katonai Biztonsági Hivatal tekintetében sem vetődtek fel aggályok, ami a Hivatal sajátos működési területéből (Honvédelmi Minisztérium és Magyar Honvédség szervezetei) következik, hiszen itt a Rendőrség lehetőségei korlátozottak.

Kompromisszum eredményeként a Nemzetbiztonsági Hivatal feladatkörét meghatározó normaszövegből kimaradt a szervezett bűnözés elleni feladat nevesítése, a Hivatal gazdaságbiztonsági feladatköre akként került meghatározásra, hogy „felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket”. A Hivatal hatásköre tehát *nem a szervezett bűnözés mentén*, hanem az ország gazdaságát, tudományos-technikai pénzügyi biztonságát veszélyeztető jogellenes törekvések, tevékenységek kiemelt súlya, minősége által került meghatározásra. Ez azt jelenti, hogy az Nbtv. általános felhatalmazást adott a Nemzetbiztonsági Hivatalnak minden olyan magatartás *felderítésére és elhárítására*, amely súlyánál és jelentőségénél fogva veszélyt jelent az ország gazdaságára, pénzügyi helyzetére, ide értve – a szervezett bűnözés köréből is – mindazon bűnöző magatartásokat, amelyek jogellenes módon igyekeznek *gazdasági hatalomra* szert tenni, azt megerősíteni, és ezt felhasználva a politika, az állami élet, az állami igazgatás területén illegális eszközökkel *pozíciókat szerezni*, a döntéshozókat megengedhetetlen eszközökkel *befolyásolni*. A szervezett bűnözés elleni küzdelemben tehát ezen ismérvek határozzák meg a Nemzetbiztonsági Hivatal kompetenciáját.

A szervezett bűnözés főbb jellemzői:

- hierarchikus szervezetet épít ki,
- belső konspirációval működik és azt a tagok (és hozzátartozóik) fenyegetettsége által is biztosítja,
- a bűncselekményekből származó jövedelmét pénzügyi-gazdasági manőverekkel legalizálja,
- kiépíti legálisan működő (fedő)vállalkozásait,
- beépülésre törekszik az államigazgatás, a fegyveres szervek és az igazságszolgáltatás szerveibe,
- érdekérvényesítés céljából kapcsolatok kiépítésére törekszik a politikai élet szereplőivel,
- átlép az országhatárokon, működése nemzetközi jellegű,
- végső soron gazdasági és politikai hatalomra tör.

Mindez *súlyosan veszélyezteti* az állami élet és a gazdaságjogszerű működését és magát a jogállamot.

A demokráciákra súlyos veszélyt jelent, és a szervezett bűnözéshez kötődik a jogellenes *kábítószer- és fegyverkereskedelem* is. A belőlük származó óriási illegális jövedelmek pénzügyi manőverekkel való „tisztára mosása” és nemzetköz jellege a gazdaság jogszerű működését, mind az ország *pénzügyi biztonságát* veszélyezteti. A jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem – különösen a kábítószer-kereskedelem – hatásában *súlyos társadalmi problémákra* is vezethet. Az ellenük való küzdelem sok elemű feladatrendszerrel jelent, és több állami szerv összehangolt fellépését teszi szükségessé, amely – a nemzetbiztonság különös veszélyeztetettsége folytán – nem nélkülözheti a *nemzetbiztonsági szolgálatok eszköztárszerének alkalmazását*. Különösen két vonatkozásban: egyrészt a terror szervezetekhez kapcsolódó kábítószer- és fegyverkereskedelem *felderítésében*, másrészt a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemmel foglalkozó bűnöző szervezetekbe való *mélyreható beépülés* terén. Mindezen túlmenően a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem elleni nemzetközi titkosszolgálati együttműködés is megköveteli a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok részvételét e küzdelemben.

A *feketegazdasághoz* kapcsolódó bűncselekmények többsége kívül esik a Nemzetbiztonsági Hivatal gazdaságbiztonsági feladatkörén. A nemzetgazdaság védelmére vonatkozó felhatalmazások azonban a *nemzetbiztonsági veszélyfaktorokat* hordozó cselekmények felderítése, az érintett személyek, szervezetek ellenőrzése terén érdemi lehetőséget biztosítanak a Nemzetbiztonsági Hivatal részére a feketegazdaság visszaszorításában való hatékony közreműködésre, különösen:

- az állami, kormányzati tevékenység, valamint nemzetgazdasági érdekek érvényesítése szempontjából kiemelt fontosságú intézmények, szervek (nemzet)biztonsági védelme feladatkörben, ezeknél az intézményeknél és szerveknél tapasztalható *hivatali visszaélések, korruptió* felderítésében, a szervezett bűnöző csoportok részéről jelentkező esetleges „*beépülési*” *törekvések* felderítésében és megakadályozásában; ilyen információkat hozhat felszínre a fontos és bizalmas munkakört betöltők (illetve erre jelöltek) nemzetbiztonsági ellenőrzése is;
- *nemzetközi együttműködésben* tevékenykedő szervezett bűnöző csoportok felderítésében;
- a *határforgalom hatékony ellenőrzésének* elősegítésében, a határforgalommal kapcsolatos korruptós tevékenységek felderítésében, visszaszorításában;
- a szervezett bűnöző csoportokhoz kötődő *csempésztevékenység* felderítésében;
- a különösen nagy értékre elkövetett *adó- és hitelcsalások, a privatizációval összefüggő* jogtalan előnyyszerzésre irányuló cselekmények és az ehhez párosuló korruptiók felderítésében;
- az illegális jövedelmekhez kapcsolódó „*pénzmosás*” felfedésében.

A Nemzetbiztonsági Hivatal a feketegazdasággal összefüggésben beszerzett információit *elemzi, értékeli*, valamint *továbbítja* az együttműködésben érintett szerveknek. Feladatai vannak a feketegazdaság kialakulásában szerepet játszó okok felismerésében, a folyamatok elemzése, értékelése alapján a várható *tendenciák jelzésében*, a *döntéshozók tájékoztatásában*.

1.5. FONTOS SZERVEK BIZTONSÁGI VÉDELME

Az Nbtv. 77. § (2) bekezdése a Kormányt hatalmazza fel, hogy a nemzetbiztonsági védelem alá eső szervek és létesítmények körét határozatban megállapítsa (lásd: 1232/2009. (XII. 30.) Korm. Határozat a nemzetbiztonsági védelem alá eső szervek és létesítmények köréről).

A központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervek és létesítmények védelme magában foglalja mindazon szándékok, cselekmények (mulasztások) megelőzését, felderítését és elbárítását, amelyek a védendő szerv (intézmény) rendeltetésszerű működését *jogellenesen befolyásolják* vagy *megzavarják*, illetve az ország gazdasági és pénzügyi biztonsága, a közellátás, az állampolgárok biztonsága, az ország védelmi képességei, műszaki-tudományos potenciálja szempontjából kiemelt fontosságú létesítményeket *veszélyeztetik*. E körbe tartoznak:

- a szervnél, intézménynél lévő állam- és szolgálati titkok, illetve a létesítménnyel kapcsolatos állam- és szolgálati titkok jogellenes megszerzésére irányuló törekvések, cselekmények felderítése,
- a szerv (intézmény), létesítmény működésének megzavarására irányuló *leplezett törekvések, szándékok* felderítése (ide értve az extrém szervezetek ilyen irányú működését is),
- a szerv (intézmény) munkatársainak jogellenes *befolyásolására* irányuló törekvések, cselekmények,
- a hivatali visszaélés, korrupció, a szervezett bűnözés „*beépülési*” *kísérleteinek felfedése*, illetve információgyűjtés a védendő szervvel (intézménnyel), létesítménnyel összefüggő, kiemelt súlyú bűncselekményekről,
- a szerv (intézmény), létesítmény ellen irányuló erőszakos cselekmények, elsősorban *terrortámadások* megelőzése, az erre irányuló törekvések felderítése, – a szerv (intézmény), létesítmény biztonságával összefüggő hiányosságok felfedése.

A feladat végrehajtása a Nemzetbiztonsági Hivatal és a védett szerv (intézmény), létesítmény vezetője, illetve belső védelmi apparátusa között *együttműködést* tételez fel. Ugyanakkor a szervek, intézmények és létesítmények (nemzet)biztonsági védelmének ellátása során a Nemzetbiztonsági Hivatalnak figyelemmel kell lennie az Nbtv. 30. § (3) bekezdésében írt korlátozásra, miszerint *nem kezdeményezhetnek munkaviszonyt* bíróságnál, ügyészségnél, az Alkotmánybíróságnál, az Állami Számvevőszéknél, az Országgyűlési Biztosok Hivatalánál, a Köztársasági Elnök Hivatalánál és az Országgyűlés Hivatalánál. A Nemzetbiztonsági Hivatal e feladatait alapvetően titkosszolgálati eszközrendszerével végzi, a *titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit* alkalmazza, szükség szerint a védendő objektumban (szerv, intézmény, létesítmény) munkatársait *nyíltan*, vagy a kötelező munkaviszony létesítése keretében, *fedett pozícióban*, konkrét nemzetbiztonsági feladata ellátása céljából elhelyezi. A (nemzet)biztonsági védelem nem csökkenti a szerv, intézmény, létesítmény vezetőinek felelősségét az ott lévő állam- és szolgálati átkok védelméért, a munkatársak védelméért és jogszerű eljárásáért, s az objektum saját belső biztonsági rezsimjének kialakításáért, az őrzés-védelem megszervezéséért. A feladat ellátása *együtt-*

működést tételez fel a Rendőrséggel is, túlmenően a Rendőrség hatáskörébe tartozó bűncselekményekre vonatkozó információgyűjtésen és tájékoztatási kötelezettségen, illetve a Nemzetbiztonsági Hivatal felderítési hatáskörébe tartozó bűncselekmények rendőrségi nyomozásán. A kijelölt szerv, létesítmény védelméhez kapcsolódhat a lehallgatás elleni védelem is, például a lehallgató berendezések felderítése. A Nemzetbiztonsági Hivatal vagy a Rendőrség kérésére az ilyen ellenőrző, technikai felderítő szolgáltatást a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat nyújtja.

1.6. FONTOS SZEMÉLYEK VÉDELME, ELLENŐRZÉSE

A nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés részletes szabályait az Nbtv. 67–72. §-ai tartalmazzák (*ellátja a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmének, illetve ellenőrzésének feladatait*). A nemzetbiztonsági védelem célja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az állami élet, a közigazgatás szempontjából fontos személyek tevékenysége ellen irányuló, valamint ezen személyek tevékenységéhez kötődő védett információk jogellenes megszerzését célzó *leplezett törekvéseket felderítsék és elhárítsák*, és ha szükséges, a nemzetbiztonsági védelemben részesülő személyiség hozzájárulásával, írásbeli beleegyezésével a titkos és nyílt információgyűjtés eszközeit és módszereit személyét érintően is alkalmazzzák.

A nemzetbiztonsági védelemben részesülő személyek körét az Nbtv. 1. számú melléklete határozza meg:

1. a köztársasági elnök,
2. a miniszterelnök,
3. az Országgyűlés elnöke, alelnökei,
4. az Alkotmánybíróság elnöke és tagjai,
5. a Legfelsőbb Bíróság elnöke és elnökhelyettesei,
6. a miniszterek,
7. a legfőbb ügyész és helyettesei,
8. az Állami Számvevőszék elnöke és alelnökei,
9. az országgyűlési biztosok és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese,
10. az Országgyűlés Nemzetbiztonsági és Honvédelmi Bizottságának tagjai,
11. a titkos információgyűjtést engedélyező bírók,
12. a legfőbb ügyész által az 54. § alapján (titkos információszolgáltatásra vonatkozó megállapodás jóváhagyására) kijelölt ügyész,
13. a Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnökei.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés célja annak vizsgálata, hogy a fontos és bizalmas munkakörre jelölt, illetve ilyen munkakört betöltő személy megfelel-e az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges biztonsági feltételeknek, szemé-

lyével kapcsolatban felvetődik-e olyan *biztonsági kockázati tényező*, ami által a fontos és bizalmas munkakört betöltő személy tevékenysége jogellenes céllal *befolyásolhatóvá, támadhatóvá válhat*. A *biztonsági ellenőrzés alá vonandó személyek* által betöltött fontos és bizalmas munkaköröket az Nbtv. 2. számú melléklete határozza meg, illetve felhatalmazást ad a miniszterek részére, hogy az irányításuk alatt álló állami szerveken belül további ilyen munkaköröket állapítsanak meg.

1. a nagykövetek és az önálló külképviseleteket irányító főkonzulok,
2. az államtitkárok és az azonos jogállású állami vezetők,
3. a szakállamtitkárok és az azonos jogállású állami vezetők,
4. az autonóm államigazgatási szervek és a kormányhivatalok vezetői, helyettesei és a vezetőkkel azonos jogállású más közszolgálati vezetők,
5. központi hivatalok vezetői, valamint a velük azonos jogállású más közszolgálati vezetők,
6. az Országgyűlés Hivatala vezető beosztású munkatársai,
7. a Köztársasági Elnök Hivatala vezető beosztású munkatársai,
8. a Miniszterelnöki Hivatal vezető beosztású munkatársai,
9. a Magyar Honvédség parancsnoka, a vezérkari főnök,
10. Határőrség országos parancsnoka (hatályon kívül helyezve 2007-ben)
11. a rendvédelmi szervek országos parancsnokai és helyettesei,
12. az országos rendőrfőkapitány, helyettesei, a rendőrfőkapitányok és rendőrkapitányok,
13. a tábornokok és a tábornoki rendfokozattal rendszeresített beosztásba kinevezettek,
14. a minisztériumi főosztályvezetők és az azonos jogállású állami vezetők,
15. az állami vagy többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vezetői,
16. a többségi állami tulajdonban lévő bankok, szakosított pénzügyintézetek és biztosítóintézetek vezető beosztású munkatársai,
17. a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai,
18. a minisztériumokon, a kormányhivatalokon, a központi hivatalokon, a Magyar Honvédségen, a rendvédelmi szerveken belül a feladatkörrel rendelkező miniszter által meghatározott további olyan munkakört betöltő személyek, akiknek feladataik ellátásához államtitkot vagy nemzetközi kötelezettségvállalás alapján biztonsági ellenőrzéssel védendő, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 5/B. §-a (2)-(6) bekezdéseiben szereplő, illetve az 5/B. § (7) bekezdése szerinti nemzetközi szerződést kihirdető törvényben meghatározott külföldi minősítéssel és jelöléssel ellátott adatot szükséges megismerniük, illetve a munkakörük külső, leplezett támadás által fenyegetett,
19. a 18. pont hatálya alá nem tartozó, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény szerinti titokbirtokos szervezeten belül a

vezető által meghatározott olyan személyek, akiknek feladataik ellátásához államtitkot vagy nemzetközi kötelezettségvállalás alapján biztonsági ellenőrzéssel védendő, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény 5/B. §-a (2)-(6) bekezdéseiben szereplő, illetve az 5/B. § (7) bekezdése szerinti nemzetközi szerződést kihirdető törvényben meghatározott külföldi minősítéssel és jelöléssel ellátott adatot szükséges megismerniük.

Az Nbtv. 68. § (4) bekezdése pedig meghatározza azt a személyi kört, akiknek *egyszeri nemzetbiztonsági ellenőrzését* kezdeményezni kell:

- a) a titkos információgyűjtést engedélyező bíró,
- b) valamennyi miniszter,
- c) a Bizottság és a Honvédelmi Bizottság tagja, illetve e két bizottság eljárásában közreműködő szakértő,
- d) az 55. §-ban meghatározott (titkos információszolgáltatásra vonatkozó megállapodás jóváhagyására) kijelölt ügyész,
- e) az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény szerinti titokbirtokos szervvel közreműködő olyan személy, akinek feladata ellátásához államtitkot vagy nemzetközi kötelezettségvállalás alapján biztonsági ellenőrzéssel védendő, az 1995. évi LXV. törvény 5/B. § (2)-(6) bekezdésében szereplő, illetve az 5/B. § (7) bekezdése szerinti nemzetközi szerződést kihirdető törvényben meghatározott külföldi minősítéssel és jelöléssel ellátott adatot szükséges megismernie,
- f) a Független Rendészeti Panasztestület tagjai.

1.7. BEVÁNDORLÓK, MENEKÜLTEK, LETELEPEDŐK ELLENŐRZÉSE

A Nemzetbiztonsági Hivatal végzi a *bevándorló*, a *menekült státuszért* és a magyar *állampolgárságért folyamodó*, valamint – az állami szuverenitás és az alkotmányos rend védelméhez kötődően – a *vízumkérelmet* benyújtott személyek *ellenőrzését* és az ezzel kapcsolatos feladatokat. Az NBH e feladatkörében azt vizsgálja, hogy a bevándorlásért, a menekült státuszért és a magyar állampolgárságért folyamodó, valamint a vízumkérelmet benyújtó külföldi állampolgároknak vagy hontalanoknak az ország területén való tartózkodása, illetve a magyar állampolgárság elnyerése *jelent-e veszélyt* az alkotmányos rendre, sérti-e az ország szuverenitását. E feladat végrehajtása kapcsolódik a Nemzetbiztonsági Hivatalnak más feladataihoz, így különösen a kémelhárítási feladatokhoz, a terrorelhárításhoz, a szélsőséges csoportok, szervezetek és a nemzetközi szervezett bűnözés magyarországi bázisainak kiépítéséhez.

1.8. ÁLLAM ELLENI, EMBERISÉG ELLENI ÉS EGYÉB BŰNCSELEKMÉNYEKRE VONATKOZÓ INFORMÁCIÓSZERZÉS, FELDERÍTÉS

Az Nbtv. 5. §. h), i) és j) pontja a Nemzetbiztonsági Hivatal *felderítési feladatkörébe tartozó bűncselekményeket* a Btk. alapján jelöli ki. Eszerint a *nyomozás elrendelése* végzi az *állam elleni bűncselekmények* (Btk. X. fejezet), az *emberiség elleni bűncselekmények* (Btk. XI. fejezet), illetve működési területén a *külföldre szökés* (Btk. 343. §), a *zendülés* (Btk. 352. §) és a *harckészültség veszélyeztetése* (Btk. 363. §) bűncselekmények felderítését; felderíti a *terrorcselekményt* (Btk. 261. §), ha a bejelentés a Nemzetbiztonsági Hivatalhoz érkezett, illetve arról a Nemzetbiztonsági Hivatal szerzett tudomást; információkat szerez a *nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak* (Btk. 174/B. §), az *államtitoksértés* (Btk. 221. §), a *közveszélyokozás* (Btk. 259. §), a *nemzetközi jogi kötelezettség megszegése* (Btk. 261/A. §), a *légi jármű hatalomba kerítése* (Btk. 262. §), a *közösség elleni igazgatás* (Btk. 269. §), és a *rémhírtérjesztés* (Btk. 270. §) bűncselekményekre vonatkozóan. E bűncselekmények felderítésének, a velük kapcsolatos információgyűjtésnek nemzetbiztonsági feladatként történt kijelölése azon a jogalapon áll, hogy e bűncselekmények törvényi tényállásában meghatározott *elkövetési magatartások* azok, amelyek az *alkotmányos rendet*, az *állam biztonságát*, az *alkotmányos alapértékeket* és a *szuverenitást* közvetlenül sértik vagy veszélyeztetik, illetve kihatásukban ilyen következményekkel járhatnak. Általában e bűncselekmények jellege is olyan, hogy megelőzésük és felderítésük leghatékonyabban a nemzetbiztonsági szolgálatok különleges eszközrendszerével és jogosítványaik felhasználásával lehetséges.

Jogszabály nem rögzíti, de az általános jogelvekből következik, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal felderítési hatáskörét és illetékességét hivatalból vizsgálja. Ha hatáskörének vagy illetékességének hiányát észleli köteles a bűncselekmény gyanújára utaló információit a felderítési hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek – Rendőrség, Információs Hivatal vagy a bűncselekmény felderítésére jogosult más szerv – továbbítani.

Ha a hatásköri és illetékességi összeütközések a szervek vezetői szintjén sem oldhatók fel, az irányító miniszterek döntenek. A polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok közötti hatásköri és illetékességi összeütközés esetén a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter és a honvédelmi miniszter közösen dönt.

1.9. ELLENŐRZÖTT TERMÉKEK ÉS TECHNOLÓGIÁK, HADITECHNIKAI ESZKÖZÖK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK FORGALMÁNAK FELDERÍTÉSE, IPARBIZTONSÁGI ELLENŐRZÉS

A Nemzetbiztonsági Hivatal gazdaságbiztonsági feladatköréhez tartoznak az Nbtv. 5. § k) és l) pontjában előírt feladatok: a *nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák*, valamint a *haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítésében és megelőzésében*, legális forgalmuk *ellenőrzésében* továbbá az iparbiztonsági ellenőrzésben való közreműködés.

Amíg a polgári és katonai hírszerző szolgálat feladatai között a jogellenes forgalom felderítése és megelőzése szerepel, addig a Nemzetbiztonsági Hivatal és működési területén a Katonai Biztonsági Hivatal feladatai között a *legális forgalom ellenőrzése* is megjelenik. A másik különbség, hogy a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítése és megelőzése nevesítve *nem szerepel a hírszerző szolgálatok feladatai között*. A hírszerző szolgálatok feladataihoz azonban a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalma is kötődik, mert a haditechnikai eszközök és szolgáltatások nagy része beletartozik a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák csoportjába, Ezen túlmenően ezek jogellenes forgalma kapcsolódhat más hírszerző feladatok ellátásaihoz, különösen a szervezett bűnözésre és a terrorista szervezetekre vonatkozó információgyűjtéshez.

2. A TITKOS INFORMÁCIÓGYŰJTÉS TÖRVÉNYESSÉGI FELTÉTELEI

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének egyik alapvető jellemzője a titkos információgyűjtés. Ennek lényege, hogy a törvényben meghatározott feladatok ellátása során olyan *leplezett és titkos erőket, módszereket és eszközöket* alkalmaznak, amelyek segítségével tevékenységük nagy része a nyilvánosság kizárásával történik. A nemzetközi és hazai tapasztalatok azt támasztják alá, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai által érintett személyi kör és szervezetek ugyancsak élnek a titkos információszerzés lehetőségével. Ennek során jellemző tevékenységként jelentkezik az információ konspirált, leplezett, jogellenes megszerzése.

A technikai fejlődés eredményeképpen személyeknek és szervezeteknek lehetőségük van beférkőzni *számítástechnikai információs rendszerekbe*, beszélgetéseket lehallgatni és távközlési titkot kifürkészni. Ez a tevékenység nem köthető országhatárokhhoz, és ennek során alkalmazásra kerül a tudomány és technika valamennyi vívmánya. A titkos információgyűjtés alapvető jogokat korlátozhat, ezért a tevékenység csak megfelelő keretek között és hatékony garanciák megléte mellett folytatható. A szolgálatok csak akkor alkalmazhatnak titkos információgyűjtő eszközöket és módszereket, ha az adatok más módon nem szerezhetők be.

2.1. DOKUMENTÁLTSÁG

A *dokumentáltság követelménye* alatt azt értjük, hogy a titkos információgyűjtés alkalmazásával összefüggő minden intézkedést, a javaslatlételtől (tervezési időszaktól) kezdve a végrehajtás egész folyamatában *írásba kell foglalni*, dokumentálni kell. Természetesen ideértve az alkalmazott eszközök, módszerek útján tett intézkedések eredményét is. Ez különös jelentőséggel bír a személyes (köztük különleges) adatok kezelésénél, a személyes adatok védelméhez való jog gyakorlása során, az egyes bűncselekmények bizonyítékai beszerzésénél azok hitelességét illetően, az információk ellenőrizhetősége és megbízhatósága, valamint az eljáró munkatársak személyes felelősségének megállapíthatósága tekintetében.

2.2. CÉLHOZKÖTÖTTSÉG

A *célhoz kötöttség követelményének, a készletező adatgyűjtés tilalmának* értelmezése során, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény személyes adatok kezelésével, illetve a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható, hogy a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit *csak és kizárólag pontosan megba-*

tárolt és dokumentált törvényes cél érdekében lehet alkalmazni. A cél nem lehet általános, vagy homályosan, félreérthető módon megfogalmazott, sőt nem elégséges önmagában a nemzetbiztonsági törvényben meghatározott feladat megjelölése sem, hanem a feladaton belül a célt is konkrétan, pontosan meg kell jeleníteni, amit gyakorlatilag az engedélyezés iránti kérelem indoklási részének kell tartalmaznia. Ez a pont megközelíthető úgy is, hogy a cél konkrét megfogalmazása nélkül aligha vizsgálható a titkos információgyűjtés olyan további követelményeinek teljesíthetősége, mint a szükségesség és arányosság.

Személyes adatot kezelni csak pontosan meghatározható és jogszerű cél érdekében szabad. A célhoz kötöttség tehát az információs önrendelkezési jog gyakorlásának (értékesítésének) a feltétele és legfontosabb garanciája, legfőképpen a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazása során kezelt adatok tekintetében, amikor minden mozzanat az érintett tudomása nélkül történik. Meg kell határozni az adatfeldolgozás célját és a feldolgozandó adatok körét.

A titkos információgyűjtés céljainak módosulását, megváltoztatását dokumentálni kell. A módosult és megváltozott cél elérése érdekében történő eszközök és módszerek alkalmazását az eljárás rendjének megfelelő módon *engedélyeztetni kell.*

A titkos információgyűjtés céljaihoz nem kötődő vagy az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat feladataihoz nem kapcsolódó adatokat, ha azok a nemzetbiztonsági törvény 43. §-a alapján bűncselekmény elkövetésére utalnak, vagy más szervek irányába tájékoztatási kötelezettséget alapoznak meg és az illetékes szervhez kell továbbítani. Meg kell azonban jegyezni, hogy az adatok további felhasználása tekintetében az adatot küldő nemzetbiztonsági szolgálat *a dekonspiráció megakadályozása céljából a forrás, vagy az alkalmazott módszer védelmében korlátokat állíthat.*

A személyes adatok meghatározott cél nélküli, jövőbeni felhasználására történő gyűjtése, feldolgozása, tárolása alkotmányellenes, melyből következik, hogy a nemzetbiztonsági feladatok ellátásához szükséges adatokat törölni kell.

2.3. SZÜKSÉGESSÉG

A *szükségesség követelménye:* a nemzetbiztonsági törvény 53. § (2) bekezdése előírja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak abban az esetben alkalmazhatják, ha a nemzetbiztonsági törvényben meghatározott feladatok ellátáshoz szükséges adatok *más módon nem szerezhetők be*, más oldalról az elérni kívánt célnak a nemzetbiztonsági érdek érvényesítéséhez mereven kötnie kell.

Az adatkezelés tekintetében pedig csak a munkavégzéshez elengedhetetlenül szükséges adatok rögzíthetők, illetve azok tárolásának és továbbításának rendje is törvényben szabályozottan valósulhat meg.

2.4. AZ ESZKÖZ ÉS MÓDSZER ALKALMASSÁGA

Az *eszköz és módszer alkalmasságának követelménye*: a nemzetbiztonsági törvény kimondja, hogy a *több lehetséges (elvileg alkalmazható) eszköz közül a legalkalmasabbat* kell kiválasztani. A 60. § a külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályok közt előírja, hogy a titkos információgyűjtést haladéktalanul *meg kell szüntetni*, ha alkalmazásától további eredmény nem várható. Ezen túlmenően, az Alkotmánybíróság 2/1990 (X. 4.) határozatában állapította meg, hogy ha a korlátozás a cél elérésére alkalmatlan, az alapjog sérelme megállapítható. Összegezve az eszköz és módszer alkalmasságának követelménye, az öncélú eszköz és módszeralkalmazás tilalma.

2.5. ARÁNYOSSÁG

A nemzetbiztonsági törvény több helyen is megfogalmazza az *arányosság*, a *legenyhébb jogkorlátozás követelményét*. Így a 31. § (4) bekezdés kimondja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat eljárása, intézkedése, nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan 'nem áll arányban az adott intézkedés törvényes céljával. A (6) bekezdés pedig előírja, hogy a több lehetséges intézkedés közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a *legcsekélyebb korlátozással, sérüléssel, vagy károkozással* jár. A 39. § (2) bekezdés arra kötelezi a nemzetbiztonsági szolgálatokat, hogy az adatkezelés során az adott cél elérése érdekében feltétlenül szükséges, másrészt az érintett személyiségi jogait legkevésbé korlátozó, vagy sértő eszközt vegyen igénybe.

Az Alkotmánybíróság 30/1992 (V. 26.) és 75/1995 (XII. 21.) határozataiban is megadta az arányosság fogalmát, melynek elemei a következők: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog sérelem súlyának megfelelő aránya; az adott cél elérése érdekében legenyhébb sérelemmel járó, alkalmas eszközt kell igénybe venni.

Fentiekből kitűnik, hogy a törvénynek való megfelelés, az elkerülhetetlenség, az arányosság, a jog alapján megkívánt védelem legmagasabb és szükséges sérelem legkisebb fokának garantálása szorosan összefüggő fogalmak. Mindegyik követelménynek eleget kell tenni ahhoz, hogy *egy alapjogi korlátozás magánszférába történő beavatkozás szükségesnek minősüljön egy demokratikus berendezkedésű társadalomban*.

Arra vonatkozóan, hogy a törvényes cél elérése érdekében alkalmazott eszközök, módszerek közül melyek a legkevésbé korlátozó intézkedések, nincs általános érvényű válasz, mert ez függ a cél súlyától, a ténylegesen veszélyeztetett nemzetbiztonsági érdektől, valamint az alkalmazás körülményeitől, hatásától és eredményességétől.

Általánosságban úgy foglalthatunk állást, hogy a *külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés eszközei és módszerei kisebb fokú beavatkozással járnak* a magánszférát illetően, mint a külső engedélyhez kötöttek. Egyes területeken megállapíthatóak ettől bizonyos értelemben eltérő helyzetek. Így például a tapasztalatok és a szakirodalom többnyire azt a gondolatot erősítik, hogy a titkos kapcsolatok vagy a hivatásos, titkos módon alkalmazott munkatársak tevékenysége, az érintett magánszférájának legmélyebb megismeré-

se alkalmas beavatkozások. Az itt megjelenő ellentmondás csak látszólagos. Ezzel kapcsolatban vissza kell utalni arra a tényre, hogy a *titkos munkatársak védelme fontosabb érdek, mint az, hogy kilitükéről más személyek is tudomást szerezzenek*.

További látszólagos ellentmondás a különleges adatok kezelése terén mikor az adatgyűjtéskor, az érintettre vonatkozó információk beszerzése során a nemzetbiztonsági szolgálat munkatársa tudomást szerez különleges adatokról is. Ez azonban elkerülhetetlen, hiszen a *különleges adatok elválaszthatatlanok a személyes adatoktól*. Ettől e tevékenység engedélyezése nem kell, hogy külső személy által történjen. Belátható az is, hogy a felvilágosítás kérése vagy a nemzetbiztonsági jelleg leplezésével történő környezettanulmány készítése, a személy mozgásának, valamely eseménynek a külső megfigyelése nem tesz lehetővé olyan mély beavatkozást (általában) mint a külső engedélyhez kötött eszköz vagy módszer.

Az arányosság kérdésköréhez tartozik az is, hogy a titkos információgyűjtés eszközei és módszerei alkalmazásának *ne legyen aránytalanul káros visszahatása az érintettre* a lakó, hivatali vagy munkatársi környezetében, kapcsolatkörében, esetleg üzleti tevékenységében.

Különösen fontos, hogy a titkos információgyűjtő eljárás *ne ingassa meg az állami szervek működése iránti bizalmat*, mert egy demokratikus jogállamban a közhatalmi szervek működésébe vetett hitet, vagy közbizalmat senki, így a nemzetbiztonsági szervek sem ingathatják meg.

E ponton belül tehát részben *mozgó határokkal* találkozhattunk, ezért úgy összegezhethetjük a leírtakat, hogy az arányosság a törvényes cél tényleges súlya, az érintett és az alkalmazás körülményei, az alkalmazás várható eredményei és hatása alapján bírálható el és a konkrét esethez igazodnia kell.

2.6. A SZEMÉLYES ADAT ÚTJÁNAK KÖVETHETŐSÉGE

A *személyes adat útja követhetőségének követelménye*: e garanciális követelményeket a nemzetbiztonsági törvény 40. §-a (*adattovábbítás dokumentálása*) és a 46. §-a (*személyes adatok továbbításának nyilvántartása*) tartalmazzák.

Idézve az Alkotmánybíróság 46/1995. (VI. 30.) határozatát: „az adattovábbítás meghatározott feltételekhez kötése, továbbá a célhoz kötöttség az információs önrendelkezési jognak együttes garanciái.” Ez a követelmény szorosan kapcsolódik a dokumentáltság elvéhez.

Amennyiben az adat útja nem követhető, ez az *adatalany jogérvényesítését akadályozza*. Kiemelten fontos az adat követhetősége azokban az ügyekben, amikor az érintett tudta nélküli adatkezelés történik, mert az adatalany számára, jogsérelme esetén nem válik lehetővé jogának érvényesítése, másrészt ilyen esetekben nem tisztázható kellő módon a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományának (adatkezelő, adattovábbító) személyes felelőssége sem.

2.7. TÖRVÉNYES ADATMINŐSÉG

A *törvényes adatminőség követelménye*: e pont tartalmát a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 7. §-a fogalmazza meg (az adatok minősége), mely szerint a *személyes adatok kezelése során támasztott követelmények*:

- felvételük és kezelésük tisztességes és törvényes;
- pontosak, teljesek és ha szükséges időszerűek;
- tárolásuk módja alkalmas arra, hogy az érintettet csak a tárolás céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.

Az Alkotmánybíróság 15/1991. (IV. 13.) határozatában leszögezte: „Nem elégséges, ha egyes feldolgozási szakaszokban egyes garanciák teljesülnek, s ez az állapot nem orvosolja más fázisok alkotmányellenességét”. Tehát a titkos információgyűjtő eljárásnak és az ahhoz kötődő adatkezelésnek az egész eljárás folyamán, annak minden egyes fázisában, összhangban kell lennie a jogszabályi előírásokkal, hogy ne minősüljön a magánszféra védelméhez való jog megsértésének.

A nemzetbiztonsági törvény 62. §-a a *titkos információgyűjtés során beszerzett adatokat, továbbá a titkos információgyűjtés alkalmazott rendszerét, annak elemeit államtitkoknak minősíti*. E mellett a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazásával keletkezett adatok, a titkos információgyűjtés rendszere, elemei szerepelnek az állam- és szolgálati titok védelméről szóló 1995. évi LXV. törvény mellékletét képező államtitokkörü jegyzékben is.

A nemzetbiztonsági törvény ezáltal is igyekszik védeni az olyan információk átadását a Nemzetbiztonsági Bizottság eljárása tekintetében (16. §), amelyek a konkrét ügyben a titkos információgyűjtés során alkalmazott módszerre, forrásra vonatkoznak.

A nemzetbiztonsági szolgálatokkal *együttműködő személy kilétének felfedését a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelése nem eredményezheti*. A más szervezeteknek átadott adat felhasználása során a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói korlátokat állapíthatnak meg a titkos információgyűjtő módszer és forrás védelme érdekében. A beszerzett személyes adatok kezelésére alkalmazni kell az adatvédelmi törvény rendelkezéseit. (Pl.: *nemzetbiztonsági érdekből az érintett személyek információs önrendelkezési joga korlátozható*).

3. A NEMZETBIZTONSÁGI SZAKSZOLGÁLAT

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény hatálybalépésével egyidejűleg létrehozta a *Nemzetbiztonsági Hivatal szervezeti rendszerétől elkülönített, országos hatáskörű, önálló költségvetési szervként* a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) alábbiakban felsorolt feladatait az Nbtv.

8. § (1) bekezdése határozza meg:

- a. a jogszabályok keretei között a *titkos információgyűjtés* különleges eszközeivel és módszereivel – írásbeli megkeresésre – szolgáltatást végez törvény által erre feljogosított szervezetek titkos információgyűjtő tevékenységéhez;
- b. törvény által feljogosított szervezetek igényei alapján biztosítja a titkos információgyűjtő tevékenységhez szükséges *különleges technikai eszközöket és anyagokat*;
- c. speciális *távközlési összeköttetést* biztosít a Kormány által meghatározott felhasználók részére;
- d. ellátja a *biztonsági okmányok* védelmével összefüggő hatósági felügyeletet;
- e. *szakértői tevékenységet* végez;
- f. elvégzi a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági *ellenőrzését*.

Az NBSZ elsődlegesen és alapvetően *szolgáltató szerv*, amely feladatát a titkos információgyűjtés különleges eszközeivel és módszereivel látja el, a jogszabály által titkos információgyűjtésre feljogosított szervek írásbeli megkeresésére. A titkos információgyűjtés különleges eszközeinek és módszereinek alkalmazásával nyert információk elősegítik, eredményesebbé teszik a megrendelő szervezetek nemzetbiztonsági, illetve bűnmegelőző, bűnüldöző munkáját. A nemzetgazdaság szempontjából kiemelt jelentőségű az a tény, hogy a jogosult megrendelőknél nem kell külön-külön működtetniük az ilyen feladatok végzéséhez szükséges személyi, technikai és infrastrukturális hátteret. A titkos információgyűjtésre irányuló szolgáltatások két – a külső engedélyhez (igazságügy miniszteri határozathoz, illetve bírói engedélyhez) kötött, a külső engedélyhez nem kötött – kategóriája tipikusan az NBSZ tevékenységéhez kapcsolódik.

Az NBSZ szolgáltatásait *titkos információgyűjtés céljából igénybevevő szervezetek*:

- a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, (IH, NBH, KFH, KBH)
- a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, a Rendőrség,
- a Vám- és Pénzügyőrség,
- a Központi Nyomozó Főügyészség.

Az NBSZ egyes szolgáltatásainak jogszabályokban előírt módon történő igénybevétele minisztériumok, ügyészségek, bíróságok és más állami szervek is jogosultak. A *kormányzati rejtjelzett távközlés* biztosítása keretében az NBSZ üzemelteti, felügyeli és

karbantartja a kormányzati és állami felső vezetés részére telepített, hatáskörébe utalt, államtitok és szolgálati titok védelmére alkalmas rejtjelző berendezéseket, információvédelmi rendszereket.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Szakértői Intézete látja el a *biztonsági okmányok* hatósági felügyeletéhez kapcsolódó feladatokat. A hatósági jogkörrel járó feladatok keretében a biztonsági okmányok védelmi szintjét növelő új okmányvédelmi módszereket, technológiákat dolgoz ki, biztonsági anyagok kutatásával, fejlesztésével, illetve ezek alkalmazhatóságának vizsgálatával foglalkozik. Folyamatosan végzi az okmánykorszerűsítési program keretében megújított okmányok időszakos biztonsági, technológiai ellenőrzését. Figyelemmel kíséri az új okmányok védelmi szintjét, és ellenőrzi a biztonsági okmányokat előállító cégeket. Ezen túlmenően szakvéleményeket készít okmánytechnikai, – technológiai kérdésekben és javaslatokat tesz új védelmi módszerek bevezetésére. Szakértői támogatást nyújt más, hatósági tevékenységet folytató szervezetek részére, az értékpapírok előállításának engedélyezési eljárásában az Állami Pénz- és Tőkepiaci felügyelet részére, valamint a biztonsági papírok engedélyezési eljárásában a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumnak.

A Szakértői Intézet speciális szakismeretet igénylő igazságügyi *szakértői tevékenysége* körébe tartozó *kriminálisztikai szakértői ágak* a következők: okmány-szakértés, kéz- és gépírás-szakértés, nyelvész-szakértés, vegyész-szakértés. Az okmány-szakértői vizsgálatok tárgyköre igen széles, mivel a legmagasabb szinten védett magyar és külföldi biztonsági okmányokon kívül a legkülönbözőbb kivitelű egyéb okmányok, nyomdatermek, bankjegyek, értékcikkek kapcsán elkövetett hamisítások feltárására irányulnak. Az említettek mellett az okmány-szakértés tárgykörébe tartozik a közirat keletkezési körülményeinek vizsgálata, illetőleg hitelesítési megoldásaik (különféle bélyegzőlenyomatok) minősítése is. A kéz- és gépírás, illetve nyelvész-szakértői vizsgálat vagy egy írásos anyag grafikai, nyelvhasználati sajátosságainak elemzésére irányul, vagy pedig a vizsgálat során az inkriminált szöveg, kézírás, gépírás kerül összevetésre ismert szerzőjű és kivitelezőjű írásművel. A vegyész-szakértői vizsgálatok vegyi anyagok, robbanóanyagok, robbanóanyag maradványok, valamint kábítószeres és pszichotrop anyagok vizsgálatára terjednek ki.

4. A MINISZTERELNÖKI HIVATAL SZERVEZETI KERETÉBEN MŰKÖDŐ ÁLLAMBIZTONSÁGI INTÉZMÉNYEK

4.1. A POLGÁRI NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOKAT IRÁNYÍTÓ TÁRCA NÉLKÜLI MINISZTER

a Kormánynak

1. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért,
2. a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ irányításáért, és
3. a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős tagja.

A miniszter *feladat- és hatáskörében:*

1. javaslatot készít a Kormány közpolitikájára,
2. előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit, közreműködik az e rendeletben meghatározott hatásköröket érintő, más tárca főfelelősségébe tartozó kormányzati koncepciók, döntések kidolgozásában,
3. előkészíti a Kormány és a köztársasági elnök határozatait,
4. felhatalmazás alapján miniszteri rendeletet ad ki,
5. ellátja a Kormány országgyűlési képviselőjével kapcsolatos feladatokat, együttműködik az Országgyűlés illetékes bizottságaival,
6. kezdeményezi és előkészíti a nemzetközi szerződéseket, megkötö a nemzetközi szerződésnek nem minősülő ágazati megállapodásokat,
7. felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben,
8. ellátja mindazokat a hatásköröket és feladatokat, amelyeket jogszabály, kormányhatározat vagy a miniszterelnök neki címez.

A miniszter – *külön jogszabályban foglaltak szerint* – irányítja

1. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat;
2. a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központot;
3. a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti keretei között működő Nemzeti Biztonsági Felügyeletet.

[A rendszerváltás után az Antall-kormány kezdeti időszakának kivételével 2002-ig a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat tárca nélküli miniszter felügyelte, majd a terminológia változásával irányította. A rövid kivétel abból adódott, hogy a „Duna-gate” botrány miatt a szolgálatok még a Németh-kormány alatt 1990-ben kormányfői felügyelet alá kerültek, júliusban állt elő a jogi feltétel (1990. évi LI. törvény) a felügyelő tárca nélküli miniszter kinevezéséhez. Mivel a korábbi szabályozás ezt 1998-tól lehe-

tővé tette, az Orbán-kormány alatt a polgár-
tárca nélküli miniszterek mellé – helyük meg-
kinevezett – politikai államtitkárokat is a
politikai államtitkár létalapját mindössze
LXXXVI. törvény kiiktatta azt a szabál-
szágyűlésben nem politikai államtitkár.
a gyakorlat a Medgyessy- és Gyurcsány
niszterek számíthattak a politikai áll-
mányváltás után a polgári nemzetbi-
Hivatal vezető miniszterhez került,
politikai államtitkár közreműködés
feladatkörű miniszter munkaterhé-
vetlen politikai felelősségét is mérse-
részt a politikai vitákban, fogta fel, és hárította
jelentős részét. (Ilyen motívuma volt annak is, hogy 1999.
hónapos időszakban Antall József miniszterelnök Boross Péter pe-
látt a nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét.) Az államtitkári kineve-
Gyurcsány-kormány a kormányátalakításig, ameddig a polgári nemzetbiztonsági
gálatok irányítása a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszterhez tartozott megtaka-
rította, a területre még szakállamtitkár sem jutott. Az államtitkári közreműködést 2007.
július 1-től biztosította, amikor a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter hatásköréből
leválasztott feladatra, visszatérve a korábban alkalmazott megoldáshoz, ismét tárca nél-
küli miniszter kapott megbízást.]

4.3. NEMZETI BIZTOSÁG
A Nemzeti Bizt-
Nyugat-európai Bizt-
lamint az EUR-
felelős, a Min-
jogkörről re-
NATO
vezet le-
kezelés-
beli-
váz-

4.2. A NEMZETBIZTONSÁGI IRODA FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

A minisztert a fenti szervek irányításában a Miniszterelnöki Hivatal keretei között
működő Nemzetbiztonsági Iroda segíti. Az Iroda munkatársait egyrészt a Miniszter-
elnöki Hivatal állományába tartozó köztisztviselők, másrészt a szolgálatoktól berendelt
hivatásos állományú személyek alkotják. A politikai államtitkár a miniszterrel együtt részt
vesz az irányításban. Közvetlenül irányítja a hivatalok gazdálkodásával, illetve gazdál-
kodásuk ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtását. A politikai államtitkár tartja
a kapcsolatot az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságával, és a parlamenti pártok
frakcióinak vezetőivel. Akadályoztatása esetén helyettesíti a minisztert a törvényekben
és az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben meghatározott rendben.

Az Irodavezető ellátja az Iroda vezetésével kapcsolatos teendőket és gyakorolja a
munkáltatói jogokat az Iroda dolgozói felett. Részt vesz a közigazgatási államtitkári érte-
kezleteken, ellátja a közigazgatási államtitkári feladatokat.

A Nemzetbiztonsági Iroda

- előkészíti a tárca nélküli miniszter tevékenységével, az Országgyűlés és a Kor-
mány működésével kapcsolatos feladatok végrehajtását,

4. A MINISZTERELNÖKI HIVATAL SZERVEZETI KERETÉBEN MŰKÖDŐ ÁLLAMBIZTONSÁGI INTÉZMÉNYEK

4.1. A POLGÁRI NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOKAT IRÁNYÍTÓ TÁRCA NÉLKÜLI MINISZTER

a Kormánynak

1. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért,
2. a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ irányításáért, és
3. a minősített adatok védelmének szakmai felügyeletéért felelős tagja.

A miniszter *feladat- és hatáskörében*:

1. javaslatot készít a Kormány közpolitikájára,
2. előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit, közreműködik az e rendeletben meghatározott hatásköröket érintő, más tárca főfelelősségébe tartozó kormányzati koncepciók, döntések kidolgozásában,
3. előkészíti a Kormány és a köztársasági elnök határozatait,
4. felhatalmazás alapján miniszteri rendeletet ad ki,
5. ellátja a Kormány országgyűlési képviseletével kapcsolatos feladatokat, együttműködik az Országgyűlés illetékes bizottságaival,
6. kezdeményezi és előkészíti a nemzetközi szerződéseket, megkötöti a nemzetközi szerződésnek nem minősülő ágazati megállapodásokat,
7. felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben,
8. ellátja mindazokat a hatásköröket és feladatokat, amelyeket jogszabály, kormányhatározat vagy a miniszterelnök neki címaz.

A miniszter – *külön jogszabályban foglaltak szerint* – irányítja

1. a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat;
2. a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központot;
3. a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti keretei között működő Nemzeti Biztonsági Felügyeletet.

[A rendszerváltás után az Antall-kormány kezdeti időszakának kivételével 2002-ig a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat tárca nélküli miniszter felügyelte, majd a terminológia változásával irányította. A rövid kivétel abból adódott, hogy a „Duna-gate” botrány miatt a szolgálatok még a Németh-kormány alatt 1990-ben kormányfői felügyelet alá kerültek, júliusban állt elő a jogi feltétel (1990. évi LI. törvény) a felügyelő tárca nélküli miniszter kinevezéséhez. Mivel a korábbi szabályozás ezt 1998-tól lehe-

tővé tette, az Orbán-kormány alatt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszterek mellé – helyük megjelölése szerint a Miniszterelnöki Hivatalba kinevezett – politikai államtitkárokat is rendelték. A tárca nélküli miniszterhez rendelt politikai államtitkár létalapját mindössze annyi teremtette meg, hogy az 1998. évi LXXXVI. törvény kiiktatta azt a szabályt, miszerint a tárca nélküli minisztert az Országgyűlésben nem politikai államtitkár, hanem kijelölt másik miniszter helyettesíti. Ez a gyakorlat a Medgyessy- és Gyurcsány-kormány alatt is folytatódott, a tárca nélküli miniszterek számíthattak a politikai államtitkárok közreműködésére. 2002-ben a kormányváltás után a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez került, aki azonban hatáskörét az erre a feladatra kinevezett politikai államtitkár közreműködésével gyakorolta. A közreműködés nemcsak a széles feladatkörű miniszter munkaterhét enyhítette, hanem a szolgálatokkal kapcsolatos közvetlen politikai felelősségét is mérsékelte, az államtitkár kompetens személyként vett részt a politikai vitákban, fogta fel, és hárította el a minisztertől a politikai támadások jelentős részét. (Ilyen motívuma volt annak is, hogy 1990-ben az említett rövid, alig két hónapos időszakban Antall József miniszterelnök Boross Péter politikai államtitkár útján látta el a nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét.) Az államtitkári kinevezést a második Gyurcsány-kormány a kormányátalakításig, ameddig a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez tartozott megtakarította, a területre még szakállamtitkár sem jutott. Az államtitkári közreműködést 2007. július 1-től biztosította, amikor a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter hatásköréből leválasztott feladatra, visszatérve a korábban alkalmazott megoldáshoz, ismét tárca nélküli miniszter kapott megbízást.]

4.2. A NEMZETBIZTONSÁGI IRODA FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

A minisztert a fenti szervek irányításában a Miniszterelnöki Hivatal keretei között működő Nemzetbiztonsági Iroda segíti. Az Iroda munkatársait egyrészt a Miniszterelnöki Hivatal állományába tartozó köztisztviselők, másrészt a szolgálatoktól berendelt hivatásos állományú személyek alkotják. A politikai államtitkár a miniszterrel együtt részt vesz az irányításban. Közvetlenül irányítja a hivatalok gazdálkodásával, illetve gazdálkodásuk ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtását. A politikai államtitkár tartja a kapcsolatot az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságával, és a parlamenti pártok frakcióinak vezetőivel. Akadályoztatása esetén helyettesíti a minisztert a törvényekben és az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben meghatározott rendben.

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

A Nemzetbiztonsági Iroda

- a) előkészíti a tárca nélküli miniszter tevékenységével, az Országgyűlés és a Kormány működésével kapcsolatos feladatok végrehajtását,

- b) képviseli a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központot, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyeletet a kormányzati döntés-előkészítés folyamatában,
- c) a tárca nélküli miniszter által meghatározott feladatok végrehajtása érdekében irányítja és koordinálja a tárca nélküli miniszternek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokkal, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központtal, valamint a Nemzeti Biztonsági Felüggyellett történő kapcsolattartását, közvetlen munkakapcsolatot tart fenn azok főigazgatóival és a Nemzeti Biztonsági Felügyelet elnökével,

közvetlenül irányítja a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyelet gazdálkodásával, illetve gazdálkodásuk ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtását.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter irányítása alá tartozó *szervezeti egységek*:

- a) Miniszteri Titkárság
- b) Nemzetbiztonsági Iroda

ba) *A Tanácsadó és Információs Főosztály* alapvető feladata, hogy szakmai szempontból segítse a miniszternek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével összefüggő irányító munkáját, a szolgálatok eredményes működéséhez szükséges feltételek biztosítását célzó tevékenységét. Ennek keretében a hivatalok feladatait érintő *miniszteri utasításokat, állásfoglalásokat dolgoz ki*. Különös figyelmet fordít a nemzetbiztonsági szolgálatok *időszerrű feladatainak* meghatározására és azok végrehajtásának figyelemmel kísérésére. A Főosztály részt vesz a *kormányzat nemzetbiztonsági kérdésekkel kapcsolatos döntési előkészítésének* támogatását szolgáló munkákban. Ezen túlmenően kormányzati *tájékoztató tevékenységet* végez, amely keretében tájékoztatókat, összefoglaló *elemzéseket készít* a kormány tagjai számára, illetve gondoskodik az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának szükséges tájékoztatásáról is. Az államigazgatási egyeztetésre beérkezett *jogszabály-tervezeteket nemzetbiztonsági, szakmai szempontból véleményezi*. A Tanácsadó és Információs Főosztály végzi a *nemzetbiztonsági ellenőrzésekkel* kapcsolatos adminisztrációs és koordinációs feladatokat is.

bb) *A Jogi és Közigazgatási Főosztály* kapcsolatot tart az államigazgatási szervek, valamint a szolgálatok hasonló feladatot ellátó szervezeti egységeivel; végzi a szolgálatokra vonatkozó, a nemzetbiztonsági feladatok meghatározásával, végrehajtásával, a szolgálatok működésével, feladataival, a *nemzetbiztonsági elemző, értékelő, tájékoztató tevékenységgel kapcsolatos előterjesztések és jogszabály-tervezetek előkészítését*, illetve – más előterjesztő esetén – közreműködik azok előkészítésében; véleményezi a minisztériumok és az országos hatáskörű szervek által államigazgatási egyeztetésre megküldött előterjesztéseket, a szolgálatok működését érintő anyagok tekintetében kikéri a szolgálatok véleményét; szakértői szinten képviseli az Irodát a tárcaközi egyeztető értekezleteken, tárcaközi bi-

zottságokban és munkacsoportokban. Koordinálja az Iroda ügyviteli rendjével, ügykezelésével és titokvédelemmel kapcsolatos belső szabályzatainak előkészítését, gondoskodik arról, hogy azok a jogszabályokkal, illetőleg más belső szabályokkal összhangban legyenek, és érvényre juttatja a szükséges formai követelményeket; emellett a főosztály előkészíti a szolgálatok tevékenységére és működésére vonatkozó miniszteri szintű – a miniszter irányító jogköréből adódó – általános jogi, közigazgatási döntéseket; véleményezi a szolgálatok által felterjesztett *belső rendelkezések tervezeteit*, valamint a miniszteri jóváhagyásra felterjesztett jogi, közigazgatási tartalmú előterjesztéseket, jogi, közigazgatási kérdésekben szakmai állásfoglalásokat készít, illetve közreműködik azok kidolgozásában; koordinálja a szolgálatok által – az államigazgatási feladatok teljesítése érdekében – végzett egyéb jogi tevékenységet. A főosztály Nemzetbiztonsági és Munkajogi Osztálya ezen túlmenően végzi a miniszterhez érkező, hivatásos szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos panaszok elbírálását. Közreműködik a szolgálatok által felterjesztett, a hivatásos szolgálati jogviszonnyal kapcsolatos személyi javaslatok véleményezésében; végzi a miniszterhez vagy a politikai államtitkárhoz érkező, a nemzetbiztonsági ellenőrzésekkel, valamint a szolgálatok működésével kapcsolatos panaszok, továbbá az egyéb *állampolgári panaszok elbírálását*.

- bc) *A Költségvetési, Igazgatási és Informatikai Főosztály* rendkívül szerteágazó feladatokat lát el, melyek lényegében felölelik az NBI összes olyan tevékenységét, amelyek nem tartoznak a nemzetbiztonsági szakmai illetve jogi és közigazgatási tevékenységek közé. A főosztály által végzett tevékenységeket – a főosztály elnevezésének megfelelően – három fő csoportba oszthatjuk. A költségvetési terület végzi azokat a főbb tevékenységeket, melyek segítségével elvégezhetők a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályokban (Államháztartási törvény és végrehajtási rendelete, Kormány- és PM rendeletek) előírt feladatok. A feladatok elvégzésében könnyebbé teszi, hogy az NBI önálló gazdálkodást nem folytat, így nincs szükség önálló pénzügyi és számviteli tevékenységre.

Az informatikai területen a kormányzati informatikai feladatokban való részvétel, a *szolgálatok informatikai tevékenységének koordinálása*, a NBI belső informatikai rendszerének fejlesztése és működtetése alkotják a tevékenység gerincét.

- bd) *Felügyeleti és Ellenőrzési Önálló Osztály*

A Felügyeleti és Ellenőrzési Önálló Osztály a miniszter törvényben meghatározott ellenőrzési jogköre gyakorlásának elősegítése érdekében: ellátja a szolgálatok tevékenységének törvényességi felügyeleti ellenőrzését. A szolgálatok és a Iroda gazdálkodása vonatkozásában – törvényességi, szabályozottsági, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján – belső átfogó, eseti, téma-, cél-, és utóellenőrzést végez.

4.3. NEMZETI BIZTONSÁGI FELÜGYELET

A Nemzeti Biztonsági Felügyelet az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO), a Nyugat-európai Unió (NYEU), az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság, valamint az EURATOM Biztonsági Szabályzataiban előírt követelmények érvényesítéséért felelős, a *Miniszterelnöki Hivatal szervezeti keretében működő*, önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szervezet.

NATO csatlakozásunk egyik alapfeltétele volt olyan, hatósági funkciókat ellátó szervezet létrehozása, amely *a minősített NATO adatok biztonságát garantálja* az ilyen adatok kezelésére jogosult valamennyi állami és gazdálkodó titokbirtokos szervnél az országon belül és külföldön. Ennek a feltételnek tett eleget az 1998. évi LXXXV törvény (a továbbiakban: NBF törvény), amely 1999. január 8-i hatállyal létrehozta a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter irányítása alatt a Felügyeletet.

A Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása során az Európai Unió által támasztott követelmény volt egy nemzeti biztonsági hatóság kijelölése, amely ellátja az *Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság és az Európai Atomenergia Közösség minősített adatainak védelmét*. Az NBF törvény 2003. július 19-től hatályos módosítása óta a Felügyelet feladat és hatáskörébe tartozik az, hogy nemzeti szinten érvényesítse az EU vonatkozó biztonsági szabályzataiban meghatározott, azon biztonsági alapelveket és minimális szabályokat, amelyeket minden tagállamnak alkalmaznia és érvényesítenie kell, annak érdekében a minősített EU adatok megfelelő védelmet kapjanak.

A Felügyelet nem nemzetbiztonsági szolgálat, hanem az ország kormányzata által a NATO, NYEU és az EU minősített adatainak védelmével megbízott, a Miniszterelnöki Hivatal szervezeti keretében működő, önálló feladattal és hatósági jogkörrel rendelkező szervezet, amely tevékenységén keresztül nemzeti szinten szervezi és ellenőrzi, a NATO és az EU biztonsági szervezetei irányában pedig felelősséggel garantálja és igazolja a *NATO és az EU biztonsági alapelveinek* érvényesülését.

A Felügyelet a vonatkozó törvény alapján:

- gondoskodik a NATO, NYEU és az EU minősített adatok (a továbbiakban együtt: minősített adatok) Biztonsági Szabályzatban előírt kezelésének fenntartásáról, a minősített adatok védelmére vonatkozó intézkedések Biztonsági Szabályzattal történő összhangjáról, azok érvényesüléséről, valamint a szükséges *ellenőrzések* elvégzettetéséről,
- biztosítja, hogy a *megfelelő biztonsági szint* megállapításra kerüljön minden olyan természetes személy és gazdálkodó szervezet tekintetében, akik, illetve amelyek minősített adatokat megismernek vagy kezelnek,
- a minősített adatok megismerésére, illetve kezelésére felhatalmazott természetes személyekről, illetve gazdálkodó szervezetekről *biztonsági tanúsítványt* ad ki, illetve a szükséges biztonsági feltételek hiánya (megszűnése) esetén a biztonsági tanúsítványt megtagadja (visszavonja),
- egyetértési jogot gyakorol a titokbirtokos szervek biztonsági megbízottainak *kinevezésével* kapcsolatban,

- engedélyt ad központi, valamint helyi *nyilvántartók* megalakítására, illetve felszámolására, a központi nyilvántartók megalakításáról, illetve felszámolásáról tájékoztatja a NATO, NYEU és az EU illetékes szervezetét,
- gondoskodik a minősített adatok védelmi követelményeinek *oktatásáról*, a szükséges *továbbképzések* megszervezéséről,
- biztosítja, hogy a *minősített adatok rendkívüli állapotban történő védelmére* a megfelelő tervek kidolgozásra kerüljenek, azok tartalma alapján biztosított legyen, hogy a minősített adatok illetéktelen személyekhez ne kerülhessenek,
- kivizsgálja a *minősített adatok elvesztésével*, illetéktelen személy tudomására jutásával, valamint a biztonság megsértésével kapcsolatos eseményeket, és erről szükség esetén tájékoztatja az illetékes belföldi és külföldi szervezeteket,
- *kapcsolatot tart* a Magyar Köztársaságnak a NATO, a NYEU és az EU mellett működő Állandó Képviselőten Szolgálatot teljesítő biztonsági képviselővel, valamint a NATO, a NYEU, az EU és a tagállamok illetékes szervezeteivel.

A Felügyelet ellátja a Biztonsági Szabályzatban a *nemzeti iparbiztonsági hatóságok* számára előírt feladatokat, ennek keretén belül többek között:

- közvetíti a gazdálkodó szervezeteknek a NATO és NYEU iparbiztonsági előírásain alapuló *biztonsági követelményeket*, útmutatást, valamint segítséget nyújt ezek értelmezésében és végrehajtásában,
- biztosítja a gazdálkodó szervezeteknél az iparbiztonsági követelmények érvényesülésének *ellenőrzését*,
- gondoskodik a NATO és NYEU *minősített adatok* megismeréséhez kötődő szerződések biztonsági követelményeinek meghatározásáról, elősegíti, hogy a szerződő gazdálkodó szervezetek megfelelő módon alakítsák ki a biztonsági rendszerüket,
- gondoskodik a *találmányok kezelésére* vonatkozó NATO és NYEU védelmi szabályok érvényesítéséről,
- gondoskodik a NATO és NYEU *szállítmányokkal* kapcsolatos különleges biztonsági intézkedések meghatározásáról,
- gondoskodik a NATO és NYEU minősített adatot kezelő gazdálkodó szervezetek látogatásával kapcsolatos *biztonsági eljárások* meghatározásáról és lefolytatásáról, valamint kiadja az ehhez szükséges engedélyeket,
- gondoskodik a gazdálkodó szervezetek biztonsági megbízottjai feladatainak meghatározásáról, a *megbízottak felkészítéséről*, rendszeres továbbképzésükről.

Szervezeti egységek

- a) Általános Biztonsági Osztály
- b) Nemzetközi Együttműködési Osztály
- c) Nemzeti Titokvédelmi és Iparbiztonsági Osztály
- d) Elektronikus Biztonsági Osztály

A Nemzeti Biztonsági Felügyelet személyi állománya *köztisztviselők*ből, valamint a Magyar Honvédségtől, illetve más fegyveres szervektől *vezényelt hivatásos állományú* munkatársakból áll.

A Felügyelet széleskörű *koordinatív tevékenységet* folytat a hazai biztonsági struktúra különböző szereplőivel, továbbá a NATO, a NYEU és az EU illetékes szervezeteivel. Részt vesz minden olyan hazai és külföldi fórumon, ahol a minősített információ biztonság különböző aspektusait érintő – az illetékességi körébe tartozó – kérdések merülnek fel. A feladat és hatáskörébe tartozó szakmai területeinek tekintetében a Felügyelet egyben szakmai műhelyet is biztosít az érintett szervezetek képviselőinek folyamatos részvételével. Ez egyrészt elősegíti a NATO, NYEU illetve EU szabályok helyes és egységes értelmezését, másrészt gyakorlati-tapasztalati visszacsatolást biztosít a Felügyelet számára, melyet hatósági tevékenységének fejlesztésére használhat fel. A jogszabályi keretek kialakításával, a feladatok végrehajtásával összefüggő egyeztetéseken túl, törvényi feladatának megfelelően erőfeszítéseket tesz a vonatkozó szövetségi szabályzók ismeretanyagának terjesztése, oktatása terén. A Felügyelet ellátja *Magyarország nemzeti képviseletét* a NATO, valamint az EU biztonsági kérdéseivel foglalkozó bizottságaiban és munkacsoportjaiban. A Felügyelet elnöke a Felügyelet tevékenységéről szükség szerint, de legalább évente egyszer a miniszter útján tájékoztatja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát és Honvédelmi Bizottságát.

[bővebben lásd: 180/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet részletes feladatairól és működési rendjéről, valamint az iparbiztonsági ellenőrzések részletes szabályairól]

5. A POLGÁRI NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK FELVÉTELI KÖVETELMÉNYEI

5.1. A NEMZETBIZTONSÁGI HIVATAL

A Nemzetbiztonsági Hivatal hivatásos tiszti állományába történő felvétel követelményrendszere eljárási rendjét a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény és a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter szabályozza.

Hivatásos állományba az jelentkezhet, aki:

- magyar állampolgár,
- 18. életévét betöltötte, de 35 évesnél nem idősebb,
- legalább középfokú állami iskolai végzettsége, illetve szakképzettsége van,
- büntetlen előéletű,
- hivatásos szolgálatra egészségi, pszichikai
- fizikai szempontból alkalmas,
- megfelel a nemzetbiztonsági követelményeknek, hozzájárul az azzal kapcsolatos ellenőrzésekhez,
- rendezett családi, illetve magánéletet él,
- titoktartási kötelezettséget vállal,
- férfiak esetében sorkatonai szolgálatot teljesített,
- legalább egy alapfokú állami nyelvvizsgálattal rendelkezik.

Hivatásos tiszti beosztáshoz további követelmény:

- főiskolai vagy egyetemi végzettség,
- egy idegen nyelvből legalább középfokú nyelvvizsga,
- gépjárművezetői engedély.

A felvételi eljárás:

- írásbeli előszűrés
- műveleti munkára való alkalmassági vizsgálat
- Felvételi Bizottság előtti meghallgatás
- pszichológiai vizsgálat
- orvosi vizsgálatok
- a beosztási hely kijelölése
- személyes beszélgetés a leendő vezetővel
- nemzetbiztonsági ellenőrzés
- alkalmasság esetén kinevezés

- Az írásbeli előszűrést megelőzően a jelöltek részletes tájékoztatást kapnak a felvételi eljárásról, a hivatali munka fő irányairól, a jogokról és kötelezettségekről, valamint az illetményekről és egyéb juttatásokról, majd ezt követően kitöltik a szükséges nyomtatványokat (felvételi kérelem, nyilatkozatok), előszűrés során a jelentkezőket az általános műveltségük és tájékozottságuk felmérésére szolgáló kérdőívet töltötenek ki. Ezt követően öt globális társadalmi problémát felvető kérdéskörből kell választani, és egy kétoldalas esszét írni. Az esszék elbírálásánál a témával kapcsolatos ismeretek szintjét, összefogottságát és szerkezetét, valamint stílusát bíráljuk el.
- Az írásbeli előszűrésen megfelelt tiszti jelöltek egy kb. két órás, négy szemközti beszélgetésen vesznek részt a Humánpolitikai Főosztály munkatársával, ahol elsősorban a művelti munkára való alkalmasságát vizsgáljuk. A beszélgetés során megvizsgáljuk, hogy milyen mértékben felel meg a jelentkező az NBH elvárásainak.
- A felvételi eljárás eddigi fázisaiban megfelelt jelentkezőket a Felvételi Bizottság meghallgatja. Vizsgaszituációt teremtve a Bizottság ismételten felméri a jelölt alkalmasságát, vizsgálja váratlan kérdésekre adott reakcióját. A Bizottság javaslata alapján a főigazgató dönt a felvételi eljárás folytatásáról illetve lezárásáról.
- Pszichikai alkalmasság esetén, a jelentkezők megkapják az orvosi vizsgálatok elvégzéséhez szükséges nyomtatványokat és azokon rövid határidőn belül megjelennek. Ezek a vizsgálatok a jelentkező egészségügyi alkalmasságát hivatottak megállapítani.
- A jelentkezők egészségügyi alkalmasságának megállapítását követően kerül sor a beosztási hely kijelölésére.
- A felvételi eljárás befejező fázisaként a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény mellékletében szereplő „C” típusú biztonsági ellenőrzéshez szükséges kérdőív kitöltése után következik a jelentkező nemzetbiztonsági ellenőrzése.
- Amennyiben a biztonsági ellenőrzés során kizáró ok nem merül fel, a jelölt felvételt nyer.

5.2. INFORMÁCIÓS HIVATAL

A hivatásos szolgálati jogviszony határozatlan időtartamra létesített különleges jogviszony, melyben a szolgálat teljesítése függelmi rendben történik. Az Információs Hivatal hivatásos tiszti, illetve hivatásos állományába történő felvétel követelményrendszerét és részletes eljárási rendjét a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, valamint a végrehajtását részletesebben tartalmazó alacsonyabb szintű jogszabályok határozzák meg.

Hivatásos állományba az jelentkező, aki:

- cselekvőképés,
- állandó belföldi lakóhellyel rendelkezik,
- magyar állampolgár,
- 18. életévét betöltötte, de 35 évesnél nem idősebb (kivételes esetben a miniszter be nem töltött 45. életévig dönthet az alkalmazásról),
- büntetlen előéletű,
- hivatásos szolgálatra egészségi
- fizikai, pszichikai szempontból alkalmas,
- megfelel a nemzetbiztonsági követelményeknek, hozzájárul az azzal kapcsolatos ellenőrzésekhez,
- elfogadja egyes alkotmányos jogainak korlátozását,
- rendezett családi, illetve magánéletet él,
- titoktartási kötelezettséget vállal.

Hivatásos zászlósi beosztáshoz további követelmény:

- érettségi vagy érettségi és szakirányú végzettség,

Hivatásos tiszti beosztáshoz további követelmény állami vagy államilag elismert:

- egyetemi, illetve főiskolai végzettség,
- egy idegen nyelvből felsőfokú nyelvvizsga.

A felvétel lebonyolításának menete:

- interjúk,
- felvételi eljárás: egészségügyi vizsgálat, pszichológiai alkalmassági vizsgálat, nemzetbiztonsági ellenőrzés, felvételi bizottsági meghallgatás.

A felvételre jelentkezés módja: A jelentkező küldje be a részletes adatait, iskolai végzettségét és konkrét elérhetőségét tartalmazó önéletrajzát és egy darab igazolványképet.

5.3. A NEMZETBIZTONSÁGI SZAKSZOLGÁLAT

A hivatásos szolgálati jogviszony határozatlan időtartamra létesített különleges jogviszony, melyben a szolgálat teljesítése függelmi rendben történik.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hivatásos tiszti, illetve hivatásos zászlósi állományába történő felvétel követelményrendszerét és részletes eljárási rendjét a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, valamint a végrehajtását részletesebben tartalmazó alacsonyabb szintű jogszabályok határozzák meg.

Hivatásos állományba az jelentkezhet, aki:

- cselekvőképese,
- állandó belföldi lakóhellyel rendelkezik,
- magyar állampolgár,
- 18. életévét betöltötte, de 35 évesnél nem idősebb,
- legalább középfokú állami iskolai végzettsége, illetve szakképzettsége van,
- büntetlen előéletű,
- hivatásos szolgálatra egészségi, pszichikai
- fizikai szempontból alkalmas,
- megfelel a nemzetbiztonsági követelményeknek, hozzájárul az azzal kapcsolatos ellenőrzésekhez,
- rendezett családi, illetve magánéletet él,
- titoktartási kötelezettséget vállal.

Hivatásos zászlósi beosztáshoz további követelmény:

- érettségi vagy technikus végzettség.

Hivatásos tiszti beosztáshoz további követelmények:

- főiskolai vagy egyetemi végzettség,
- egy idegen nyelvből legalább középfokú nyelvvizsga.

A felvétel lebonyolításának menete:

- felvételi elbeszélgetés,
- felvételi eljárás (pszichológiai, egészségügyi vizsgálat, biztonsági ellenőrzés). A felvételre jelentkezés módja: A jelentkező küldje be a részletes személyi adatait, iskolai végzettségét és konkrét elérhetőségét tartalmazó, kézzel írott vagy számítógéppel készített önéletrajzát.

6. A NEMZETBIZTONSÁGI HIVATAL KAPCSOLATAI

A Nemzetbiztonsági Hivatal feladata és felelőssége, hogy az esetleges akciókat már az előkészület során megakadályozza. A *nemzetbiztonsági megelőző-védelem* lényegében egy széleskörű *kapcsolat- és technikai rendszer* kiépítését, fejlesztését és működtetését jelenti.

6.1. A HIVATALOS KAPCSOLAT

A Hivatal feladatkörébe tartozó szervnél, intézménynél, állami vagy részben állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetnél, betöltött *munkakörénél fogva* a rendelkezésére álló információk átadásával vagy a hatáskörébe tartozó intézkedések kezdeményezésével támogatja a szakmai információgyűjtő tevékenységet.

A hivatalos kapcsolattól *titoktartási nyilatkozat* kérhető – kivételesen indokolt esetben írásban – részére feladat a meglévő kapcsolatrendszerének, információszerző lehetőségeinek határain belül felkérés formájában adható. Ennek végrehajtására a szükséges mértékben *felkészíthető*. Díjazásban nem részesül, jutalmazására és felmerült költségei elszámolására javaslat alapján van lehetőség.

6.2. A TÁRSADALMI KAPCSOLAT

Képzettsége, *hivatása, foglalkozása, munkaköre, életmódja, valamely adottsága vagy képessége révén* a tudomására jutott információkat a Hivatal rendelkezésére bocsátja, vagy a szakmai munkát egyéb módon támogatja. A társadalmi kapcsolattól *titoktartás* kérhető, írásos nyilatkozat csak kivételesen indokolt esetben igényelhető. Javaslat alapján *díjazásban* részesíthető, felmerült költségei megtéríthetők.

6.3. A TITKOS KAPCSOLAT

A Nemzetbiztonsági szolgálatok – közöttük a Nemzetbiztonsági Hivatal is – feladataik teljesítése érdekében, törvényi felhatalmazás alapján *magánszemélyekkel* kapcsolatot létesíthetnek. Ezen kapcsolati formák egyike a titkos kapcsolat. A titkos kapcsolat a Hivatal segítőtársa, *a titkos információgyűjtés egyik leghatásosabb „fegyvere”*. I hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy csak törvényes keretek között, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény által *meghatározott feladatok teljesítése érdekében* használható. Ilyen feladat – többek között – a Magyarország ellen irányuló, érdekeinket sértő külföldi titkosszolgálati törekvés, azaz a kémkedés felderítése, a terrorcselekmények elkövetésére irányuló tö-

rekvések elhárítása, vagy az egyre komolyabb veszélyt jelentő jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem elleni küzdelem.

A titkos kapcsolat feladatait a Hivatallal való *megállapodás alapján* végzi. A Nemzetbiztonsági Hivatal és a titkos kapcsolat közötti viszony ezen a megállapodáson és a kölcsönös bizalmon alapul. Kiválasztása, megismerése, vele a megállapodás létrehozása, majd feladattal történő ellátása szigorú törvényi feltételekhez kötött.

A titkos kapcsolat az esetek döntő többségében állampolgári kötelességtudatból – *lojalitásból* adódóan – vállalja az együttműködést. E mellett *anyagi érdekeltség* alapján is létrejöhet a kapcsolat. Ez utóbbi esetben – az egyéni megállapodás alapján – kerül sor az eseti vagy rendszeresített juttatás, a pénzbeli ellenszolgáltatás nyújtására. A pénzbeli ellenszolgáltatás mértéke a titkos kapcsolat munkájától függ. A lojális kapcsolat is részesülhet – jó munkája elismeréseként – anyagi ellenszolgáltatásban, (pénzjutalomban, tárgyjutalomban).

Titkos együttműködés magánszeméllyel (titkos kapcsolat) 1. *információszerző* feladatokkal, 2. a titkos információgyűjtés alkalmazási *feltételeinek megteremtése* terén, 3. *szakértői* (speciális szakismeretet igénylő) *feladatokkal* hozható létre, illetve alkalmazható.

A titkos együttműködés lényegi eleme az együttműködés tudatos vállalása, az ún. *szervezetsszerű kapcsolat*. Az együttműködés az egyén által is vallott vagy általa elfogadott – már említett – közös célokon, anyagi-pénzügyi ellenszolgáltatáson mellett *más érdekeltségen* (pl. *büntetlenségi megállapodáson*), *bizonyos pszichikai tényezőkön is alapulhat*.

A titkos együttműködés célját (funkcióját), tartalmát, alapját tekintve lényegesen eltérő kategóriákat, illetve minőséget takar. A szolgálatok feladataikat *csak akkor tudják eredményesen ellátni, ha támaszkodhatnak a nemzet biztonságának védelmét hazafias érzületből, tudatosan vállaló állampolgárookra*. A titkos információgyűjtés *belső eljárási és engedélyezési szabályzatában* szükséges megállapítani, különösen:

- az együttműködés jellege és tartalma alapján a *titkos kapcsolati kör* kategóriáit,
- a titkos együttműködés *létesítésére* vonatkozó eljárási és engedélyezési szabályokat,
- a titkos kapcsolat *alkalmazására, foglalkoztatására és az alkalmazás felülvizsgálatára* vonatkozó szabályokat,
- a *kapcsolattartásra* (összeköttetésre) vonatkozó szabályokat,
- a *nyilvántartásra és irattározásra* vonatkozó alapvető szabályokat,
- a *titkos kapcsolat ellenőrzésére* vonatkozó előírásokat,
- a titkos együttműködés *megszüntetésének* vagy ideiglenes *szüneteltetésének* rendjét,
- a titkos kapcsolat *juttatására*, a nemzetbiztonsági feladatok végrehajtásával összefüggő *költségeinek* megtérítésére, a kártérítésre vonatkozó részletes előírásokat, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok által az együttműködő magánszemélyek részére eszközölt kifizetésekre vonatkozó *adózási szabályokat*. Ennek lényege, hogy a magánszemélynek *nem kell ezt az összeget összjövedelméhez hozzáadni, az adóhatóságnak bevallani*, és a nemzetbiztonsági szolgálatnak *nem kell erről személyre szólóan adatot kiszolgáltatni*, illetőleg a magánszemély részére igazolást kiadni. (lásd az Nbtv. 63. §-ában meghatározott speciális működési költségek szabályozását).

Az Nbtv. *nem tartalmaz a titkos kapcsolat létesítését tiltó kizárási szabályokat*, azaz nem jelöl meg intézményi és személyi kört, ahol titkos kapcsolat nem létesíthető. E tekintetben a titkos információszerzéssel szemben állított *általános követelményekből kell kiindulni: a titkos információgyűjtés alkalmazása egy demokratikus társadalomban nem ingathatja meg a közhatalmi szervek működésébe vetett közbizalmat*. Itt is irányadónak lehet tehát tekinteni az Nbtv.-ben megfogalmazott, a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai külső, nemzetbiztonsági jellegű viszonyának létesítésére vonatkozó korlátozó rendelkezést, miszerint *a korlátozás a bíróságra, ügyészségre, az Állami Számvevőszékre, az Országgyűlési Biztosok Hivatalára, a Köztársasági elnök Hivatalára és az Országgyűlés Hivatalára terjed ki*. A nemzetbiztonsági szolgálatokat más alkotmányos elvek is önkorlátozásra készítetik (pl. politikai semlegesség, bírói függetlenség).

Az Nbtv. – hasonlóan a külföldi szabályozásokhoz – nem érinti azt a problémát, ha a felderítés során az együttműködő *titkos kapcsolat* – a felderítési cél elérése érdekében – maga is *közreműködik bűncselekmény elkövetésében*. Ez különösen a szervezett (maffia-szerű) bűnözés elleni küzdelemben, a bűnöző szervezetekbe történő beépülés kapcsán nehezen megkerülhető kérdés. Ha ugyanis a titkos kapcsolat kivonja magát, nem működik közre a bűncselekmény elkövetésében, megszűnnek illetve *beszűkülnek hírszerző lehetőségei, kizáródik a bűnöző szervezetekből*; jóllehet a szervezett bűnözői csoportok tényleges irányítóinak felderítéséig hosszú, szövevényes út vezet, amely aligha járható a „bizalom” elnyerése nélkül. E körben alapvetően két kérdéscsoport vetődik fel:

a) az állam (annak valamely szerve) *előzetesen hozzájárulhat-e* ahhoz, hogy bárki bűncselekményt kövessen el? Ebből további kérdések sokasága adódik. Mely fórum adna engedélyt? Milyen súlyú és természetű bűncselekmények elkövetéséhez lehetne előzetes hozzájárulást adni? (Lehetséges, hogy a felderítendő cselekményről a bíróság nem is fogja megállapítani, hogy bűncselekmény történt.) Mi a garancia arra, hogy a bűncselekmény az engedélyezett súlyosságon belül marad, s nem haladja meg a titkos kapcsolat szándékát, különösen, ha a cselekményt nem egyedül követi el. Egyáltalán van-e lehetősége adott esetben a titkos kapcsolatnak hozzájárulást kérnie? Van-e lehetőség arra, hogy bizonyos bűncselekményre – annak konkrét ismerete nélkül – „bianco-engedély”-t kapjon? Hogyan történne az esetleges sértett kártérítése (kártalanítása), különösen a felderítési cél dekonspirációja nélkül? Ezek a kérdések nemcsak a titkos kapcsolat, hanem a „beépített”, *fedett munkatárs esetében is* felvethetők; jóllehet a hivatásos munkatárs szakmai felkészültsége, szolgálati viszonya, kötelezettségei eltérő sajátosságokat eredményeznek. Külön kérdésként vetődik fel – a visszaélés lehetőségének fokozott veszélye miatt – bűnözői körből kikerült titkos kapcsolat foglalkoztatásánál a megbízhatóság, az ellenőrzöttség kérdése.

b) A másik problémakör az, hogy *miként oldható meg a titkos kapcsolat kivonása* a nyomozás elrendelése előtt vagy a nyomozati szakban az elkövetők köréből? Itt nemcsak a *büntetlenség*, hanem a titkos kapcsolat *biztonságának garantálása* is fontos, alapvető kérdés. A jogi megoldatlanság (vagy megoldhatatlanság) ellenére ezek élő kérdések mind a nemzetbiztonsági, mind a rendőri tevékenységben. A jogállam keretei között, a jog uralmának elvéből következően *megnyugtató jogi szabályozás aligha adható*. Az állam ugyanakkor arról sem mondhat le, hogy a nemzetbiztonság veszélyeztetettségét elhárítsa, illetve az

állam kiemelkedő bűnüldözési érdekeit hatékony eszközökkel érvényesítse. Így a beépülés kérdésének szabályozása a nemzetbiztonsági (rendőrségi) törvényben általánosságban kapott felhatalmazáson túl a *belső határozatokra és belső rendelkezésekre, irányelvekre* marad, s a művelleti szervek felderítési autonómiájának keretei között kezelhető.

A *büntetlenségi megállapodás* (Nbtv. 55. §) – az ügyész engedélyével – utólag teszi lehetővé, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat a nyomozás megtagadásának vagy megszüntetésének kilátásba helyezésével *információ szolgáltatásban állapodjon meg* a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személlyel, ha a nemzetbiztonsági érdek jelentősebb, mint az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez fűződő érdek. Az Nbtv. felhatalmazást ad arra, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat a vele együttműködő titkos kapcsolatainak védelmére fedőokmányokat biztosítson. Fontos, hogy a konkrét kapcsolat megléte, jellege, tartalma *államtitkot* képez, mely mindkét fél részére kötelező a kapcsolat megszűnését követően is.

A nemzetbiztonsági szolgálatok alapadatai

	2006	2007	2008
Polgári			
Nemzetbiztonsági Hivatal			
■ költségvetés (millió Ft)	8 897	9 646	13 909
■ létszám (fő)	1 189	1 192	1 192
Információs Hivatal			
■ költségvetés (millió Ft)	8 091	8 226	9 081
■ létszám (fő)	728	728	728
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat			
■ költségvetés (millió Ft)	19 038	20 152	21 753
■ létszám (fő)	2 033	2 048	2 068
Katonai			
Katonai Biztonsági Hivatal			
■ költségvetés (millió Ft)	2 454	2 537	2 495
■ létszám (fő)	287	241	244
Katonai Felderítő Hivatal			
■ költségvetés (millió Ft)	8 994	9 980	9 631
■ létszám (fő)	820	693	751

Forrás: költségvetési törvények

A polgári titkosszolgálatok irányítói

1990. VII. – 1990. XII.	Boross P. László
1990. XII. – 1992. II.	Gálzsecsy András
1992. VI. – 1994. V.	Füzessy Tibor
1994. VII. – 1995. III.	Kátóna Béla
1995. IV. – 1998. VI.	Nikolits István
1998. VII. – 2000. V.	Kövér László
2000. V. – 2002. V.	Deméter Ervin
2002. VI. – 2006. VI.	Tóth András*
2006. VII. – 2009. IV.	Szilvássy György**
2009. IV. – 2009. IX.	Ficsor Adám

*Nem miniszterként, hanem államtitkárként. **2007. VI-ig kancelláriaminiszterként. Megjegyzés: a katonai titkosszolgálatokat a mindenkori honvédelmi miniszter felügyeli.

7. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK KOMMUNIKÁCIÓJÁNAK VÁLTOZÁSAI

A szolgálatokat két jelentős esemény időpontja alakította a történelmi közelmúltunkban. Az egyik a *rendszerváltás*, amikor a belügyminisztériumból kivonták a szolgálatokat és létrehoztak négy, Országgyűléshez és Kormányhoz rendelt szolgálatot. A másik az 1995. évi LXXV., közismert nevén *nemzetbiztonsági törvény* által megfogalmazott felállás öt szolgálattal, amely még ma is érvényben van és alapvetően jól működik.

A rendszerváltástól a magyar titkosszolgálatokhoz való (párt)politikai, kormányzati, társadalmi viszonyulások összességükben negatívak voltak (ritka kivételektől eltekintve), a szükséges rossz érzetét keltve, ami egyértelműen kihatott a róluk szóló kommunikációra is. A rendszerváltás előtti magyar titkosszolgálatoknak az „állampolgár-ellenes” gyakorlata és közhangulata befolyásolta a rendszerváltás utáni évek megítélését is, különös tekintettel a III/III-as tevékenységre, az ügynökügyekre. Ez a szemlélet és gyakorlat a rendszerváltástól távolodva változott és enyhült, de alapvetően nem változott meg, csak az intenzitása csökkent.

A változást jelezte például az, hogy az 1998 és 2000 közötti időszakban jelent (újult) meg az MK Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) internetes honlapja és évkönyve, illetve ettől kezdve többször is láthattuk-hallhattuk az NBH főigazgatóját a tévében.

Lassan érvényesülni látszik az az elv, hogy a magyar titkosszolgálatoknak csak az egyes, konkrét tennivalóik titkosak. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok törvény alapján létrehozott és működő szervezetek, amelyeknek törvényben szabályozott tevékenysége bárki által megismerhető, tehát nyilvános. Viszont a konkrét napi ügyeik, operatív tevékenységük már nem nyilvános, sőt államtitok is lehet.

A szolgálatokkal kapcsolatos kommunikáció négy irányból közelíthető:

- a szolgálatok saját kommunikációs stratégiája;
- a kormány kommunikációs gyakorlata a szolgálatokkal kapcsolatban;
- más szervezetek és szakértők kommunikációja a szolgálatokhoz kapcsolódóan;
- a magyar médiumok „önálló” kezdeményezései, megnyilvánulásai a szolgálatokról.

7.1. A SZOLGÁLATOK SAJÁT KOMMUNIKÁCIÓS STRATÉGIÁJA

Mivel nem ismert, hogy az egyes szolgálatoknak lenne kommunikációs stratégiája, ezért valószínűsíthető, hogy nincs. Mert ha lenne, akkor célszerűen összehangoltnak kellene lennie, hiszen egy szakterülethez, egy védelmi szektorhoz tartoznak, bár eltérő specialitásokkal. A szolgálatok kommunikációs gyakorlata egymásétól valamelyest eltérő kellene legyen, melyet a nemzetbiztonsági törvényben foglalt munkamegosztásuk, tevékenységük is indokol. A társadalom számára viszont az *összehangolt, egymásnak nem ellentmondó kommunikáció lenne szükséges*, a titkosszolgálatok koordinált működtetésének be-

mutatása szempontjából. Itt az összehangolás alatt nem az információk meghamisítását vagy egymásra kényszerítését jelenti, hanem az egymásnak történő értelmetlen ellentmondások, rivalizálások kiküszöbölését. Az adófizetők számára megfelelő módon, reálisan kell bemutatni a munkamegosztást, az együttműködést, a hatékonyságot, a társadalom érdekében folytatott és nyújtott biztonsági szolgáltatásokat.

A szolgálatok rendelkeznek *internetes honlappal*, amelyek szükség szerint, de viszonylag jól informálják az érdeklődőket a hazai és külföldi vonatkozásokról is. Természetesen a szolgálatok összefogását, koordinálását biztosító Miniszterelnöki Hivatal (MeH) Nemzetbiztonsági Iroda is rendelkezik a szolgálatokat átfogó honlappal.

Papír alapú, nyomtatott kiadványokkal is rendelkeznek a szolgálatok, amelyek közül egyesek nyíltan is hozzáférhetők. Például az NBH *Évkönyve*; az MK KBH-nál a *Szakmai Szemle*, *Szakmai Tudományos Közlemények*; az MK KFH-nál a *Felderítő Szemle*.

A szolgálatok közül a rádióban, a televízióban, a médiumokban legtöbbször az NBH-val találkozunk, hiszen a nemzetbiztonsági törvény alapján az NBH tevékenysége kapcsolódik legszorosabban a belföldi, és ezen belül a rendőri, illetve más rendvédelmi szervek tevékenységéhez. Ezeket a megjelenéseket általában közérdeklődésre is számot tartó események indukálják. Rendszeres műsorral, újságrovattal egyik magyar szolgálat sem rendelkezik, miközben egyes külföldi szolgálatok rendszeres tévéműsorral, közvetlen együttműködési formában is építik, erősítik lakossági kapcsolataikat.

A szolgálatok *nem működhetnek szöveges rendszert* sem. Ez alól csak a MeH Nemzetbiztonsági Iroda kivétel, alkalmankénti megnyilatkozásaival.

7.2. A KORMÁNY KOMMUNIKÁCIÓS GYAKORLATA A SZOLGÁLATOKKAL KAPCSOLATBAN

A nemzetbiztonsági szolgálatokhoz kapcsolódó híreknek, megjelenéseknek általában a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét irányító, felügyelő *miniszter* és/vagy *államtitkár* a *médiafőszereplője*. Ezt témától függően, alkalmanként egy-egy főigazgató is „kiegészíti”. Egy korábbi kormányciklusban az államtitkár gyakori médiaszereplő volt a nemzetbiztonsági témában, ami egyesek véleménye szerint bizonyos vonatkozásokban célszerűtlen és sok is volt. A *kormány*nak *nincs* nyilvánosan ismerhető, a lakossági kapcsolatokat erősítő *nemzetbiztonsági kommunikációs stratégiája*, gyakorlata. Nincs, vagy nem tudunk róla, pedig kellene. A Nemzetbiztonsági Kabinetnek vagy a szakminiszternek (vagy mindkettőnek) kellene kezdeményezni, illetve az ezzel foglalkozó környezetük hivatott azt elkészíteni és tartalommal megtölteni.

Kérdés, hogy napjaink a nemzetbiztonsági szolgálatokról elegendő információt és emberbaráti együttműködést kap-e a lakosság és a civil szféra? Sajnos, egyáltalán nem. Feleslegesnek tűnő információs vákuum érzékelhető, melyet kósza hírek és pletykák is tarkítanak. Meg lehetne és meg is kellene ezeket előzni, a lakosság reális tájékoztatásával, a szolgálatok presztízse, rangjukon való kezelésük érdekében is.

7.3. MÁS SZERVEZETEK ÉS SZAKÉRTŐK ÖNTEVÉKENY KOMMUNIKÁCIÓJA A SZOLGÁLATOKRÓL

A demokratikus Magyar Köztársaságban, az Alkotmány szerinti szabad véleménynyilvánítási jog alapján is relatíve aktívak a politikai pártok és biztonságpolitikai szervezetek, szakértők. A *mindenkori ellenzék* egyik feladatának tekinti a kormány ellenőrzését és erről a lakosság szabad, de reális tájékoztatását. Az előző évekhez, évtizedhez képest *a nemzetbiztonsági szolgálatok is a pártpolitizálás markánsabb eszközeivé váltak, ami egyértelműen rontotta megítélésüket, hatékonyságukat és emiatt a biztonságukat.*

A szakértő szervezetek és egyéni *szakértők* is a demokrácia jogán egyféle civil kontrollt, segítő kritikát, vagy építő javaslatot adnak közre a magyar biztonságvédelemről, ezen belül a nemzetbiztonsági szolgálatokról. Összességében ez hasznos, de lehetnek negatív vonásai, hatásai is. A demokrácia kiszélesedésének jellemzője, hogy több vélemény, álláspont kerül nyilvánosságra, tehát a demokráciát „el kell viselnünk”, hacsak nem kívánja vissza bárki a diktatúrát vagy a cenzúrát még markánsabban, mert hogy a demokrácia sem olyan tökéletes még, hogy ne legyenek modern diktatórikus vonások, és ne legyen burkoltabb cenzúra. A sokszínű vélemények többsége konstruktív és a komplex biztonság érdekében elemez, javasol, ajánl. A civil szféra erősödő kontrollja különösen fontos a katonai, nemzetbiztonsági és egyéb területeken, hiszen a demokrácia sarkköve, hogy megelőzze az autokratikus hatalomgyakorlást. Magyarországon még nem érvényesül elég széleskörűen a civil kontroll, mivel a rendszerváltás utáni kormányok sokkal zártabban kezelik a biztonságpolitika nyilvános vonatkozásait is, szemben a NATO vagy az EU gyakorlattal.

Több szakértő szervezet és szakértő is rendelkezik *internetes honlappal*, amelyek a nemzetbiztonsági tématerületet is átfogják.

7.4. A MAGYAR MÉDIUMOK „ÖNÁLLÓ” KEZDEMÉNYEZÉSEI, MEGNYILVÁNULÁSAI A SZOLGÁLATOKRÓL

A magyar médiumok közvetlen, befolyásoló erőt jelentenek ma Magyarországon, amellet, hogy jelenleg *valójában nincsenek független magyar médiumok*, mert a pártpolitika és az egyéb (például gazdasági) érdekek teljesen átszövik. A demokrácia egyik jellemzője, hogy a magyar média is sokszínűvé vált. Bár ez a lakossági tájékoztatás egyik leghatékonyabb eszköze, de ugyanígy a lakosság manipulálásáé is. Különösen a televíziós csatornák, amelyek más vonatkozásokban és hatásukban is vezető médiumok, s amelyeknek tulajdonosi és üzemeltetési viszonyai összetettek, továbbá érdekorientáltak. Gazdasági, politikai, pártpolitikai érdekek hatják át, de ezt kell elfogadnunk, mert ez a „miénk”. Amely médium ügyesebben él ezzel a lehetőséggel, aki jobban szervez, aki „jobb szereplőkkel”, műsorokkal, hatékonyabb tömegpszichológiai szakértelemmel dolgozik, az győz a hatás tekintetében. Ez is a rendszerváltás, a demokrácia, a piacgazdaság terméke, eredménye, következménye.

A magyar média egyik jellemzője, hogy a szenzációhajászt, a kritikust, a rosszat, a negatív eseményeket jobban felkapja, jobban hangsúlyozza, mint a jót, a pozitívot, hiszen a felsoroltak nagyobb közönségsikert prognosztizálnak. Ez a szolgálatok esetében is így volt több alkalommal, de nem kedvezett a szolgálatok felelősségteljes munkájának lakossági értékítéletében, sőt több vonatkozásban sokat ártott. A *rendszerváltás óta fel-fellobbanó ügynökök, ügyöntémák* – mint a politikai pártok felelőtlen pártpolitikai „esz-közei” –, igen *sokat ártottak* a nemzetbiztonsági szolgálatoknak.

Az erről szóló média-megjelenések felerősítették, fáradhatatlanul éltették, izgatták a lakossági kedélyeket. Az érintett kormányok pedig a legtöbb esetben *nem védték meg* megfelelően a szolgálatokat.

7.5. A HATÉKONYABB BIZTONSÁGVÉDELMI KOMMUNIKÁCIÓ ALAPJA ÉS CÉLJA

A kommunikáció megváltoztatásának fontos feltétele, hogy a társadalom, a pártok, a kormányok viszonyulása (szemlélete, igényessége, gyakorlata) a magyar nemzetbiztonsági szolgálatokhoz alapvető változáson menjen keresztül. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok működtetési költségeit az elmúlt évtizedben relatíve csökkentették, holott azokat növelni kellett volna, mivel az elvégzendő feladatok is megszorodtak.

A nyugat-európai, már hosszú ideje működő demokráciákban is szigorú parlamenti felügyelet szükséges a *szabadság és biztonság* megfelelő egyensúlyához. Az ellenőrzésnek politikai tartalma van ugyan, de ez nem azt jelenti, hogy civil személyek vezetik a katonai, rendőri, titkosszolgálati szervezeteket, majd ellenőrzik, hogy azok végrehajtották-e az utasításokat. A demokrácia sarkköve, hogy megelőzze az autokratikus hatalomgyakorlást. Egy demokráciában az emberek képviselői rendelkeznek a legfőbb hatalommal, és az állam egyetlen szektora sem állhat ellenőrzésükön kívül. Ezért a demokratikus felügyelet feltételezi a bizalmi alapú, nyitott párbeszédet a politikai, belügyi és katonai vezetők között, valamint *egymás kölcsönös bevonását az információáramlásba*. A rendszeres vélemény- és tapasztalatcserék hozadéka, hogy megelőzik a politikai és katonai vezetők elidegenedését és elősegítik a stabilitás megszilárdítását.

A demokratikus jogokból fakadó lényeges kérdés, hogy a közvélemény ismeri-e: a befizetett adóját milyen védelmi feladatok teljesítésére használják, egyetért-e ezzel, és véleményt nyilváníthat-e az általa tapasztaltakról? A nemzeti biztonsági és a nemzeti katonai stratégia nyilvánossága, a védelmi tervezés folyamata elméletének és gyakorlatának ismerete elengedhetetlen követelmény a civil–belügyi kapcsolatokban, a demokratikus ellenőrzés gyakorlásában. A kormány készíti el és hozza nyilvánosságra a *biztonságvédelmi kommunikációs stratégiáját*, amelyben a nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai igényeinek célszerű figyelembe-vételén túl a társadalom igényeit is megkérdezi és megjeleníti.

Erőteljesen háttérbe kell szorítani a rendszerváltás előtti olyan hatásokat, melyek még azt sugallják, hogy a titkosszolgálatok minél kevesebbet szerepeljenek a tévében és inkább csak a háttérben csendesen dolgozzanak, ne izgassák a kedélyeket. Az esetleges botrányok vonatkozásában ez akár igaz is lehet, de az adófizetők megnyugtatása érde-

kében mindenképp azt kell generálni, megértetni, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az emberekért, az emberek biztonságáért vannak és nem ellenük. Mindennapi életük részévé kell tenni, hogy a titkosszolgálatok is ott őrködnek a biztonságosabb hétköznapiak nyugalma felett. *Tudatosítani kellene, hogy minden országnak vannak titkosszolgálatai*, melyek nem mind barátok és így hazánk ellen is „dolgozhatnak”, tehát ezekkel szemben is meg kell védeni magunkat.

A közvéleménynek a rendszerváltás óta halványuló, de esetenként még éltetett *rossz reflexeit a magyar nemzetbiztonsági szolgálatokról* egyértelműen el kellene oszlatni egy tudatosan felépített, közönségbarát programsorozattal. Ez több évre szóló, több médiumot átfogó, rendszeres tájékoztatás, kerekasztal, bevonó, együttműködő, a szolgálatok utánpótlását elősegítő, a szolgálatok sajátosságait figyelembe vevő program szervezésével és bemutatásával, polgáriasított titkosszolgálati próbatételekkel tarkított, biztonságpolitikai szakértők, szociológusok, pszichológusok együttműködésével megszerkesztett, a „külsős” szakértőkből rendszeresített fórummal is színesített megoldás lehetne.

A lakosságot és a cégeket nyíltan és reálisan, a mindenkori biztonsági kockázatokkal arányosan kell tájékoztatni. Egy nem erőszakolt és nem cenzúraként működtetett kormány- és/vagy többpárti kommunikációs összhangteremtő együttműködés sokat segíthetne a biztonságvédelmi kommunikáció működtetésén is, a lakosság, a civil szféra érdekében. Egyes vélemények szerint az is pozitív változást jelentene, ha nem titkosszolgálatokról, hanem *nemzetbiztonsági szolgálatokról* beszélnének. A legfontosabb azonban az, hogy a szolgálatok hatékonyságát *pozitívan segítse a róluk szóló kommunikációegyüttes*, minden területen és minden vonatkozásban, valóságos biztonságérzetet keltve az állampolgároknak is.

IV. PROBLÉMÁK ÉS KIHÍVÁSOK A GYAKORLATBAN

1. HÚSZ ÉV ESETEI – A SAJTÓ TÜKRÉBEN

A rendszerváltozás óta sok kisebb-nagyobb ügyben fogalmazódott meg a gyanú: a magyar titkosszolgálatok, illetve alkalmazottaik saját szakállukra, törvénytelenül, netán politikai indítékkal „akcióztak”. Ugyanakkor tapasztalható a média, a politika és a titkosszolgálatok kapcsolatának azon – korábban tárgyalt – egyoldalúsága, amely a *mindenkori médiafogyasztó*, illetve a politikus számára *a választópolgár igényeiből kívánja igazítani a valós vagy kóholt történeteket*. Mindez igen károsan befolyásolja a szolgálatok valódi tevékenységének megismerését, elfogadását, még ha egyes esetekben a szervezeti diszfunkciók – ahogyan minden más intézmény vonatkozásában – valóban jelen lehetnek tevékenységében, nem pedig a manipulálni kívánt közvélemény félretájékoztatásáról van szó. Az alábbi összegzés nem a politika és a titkosszolgálatok „összeérésének” példatára, hanem sajtótükrő: a rendszerváltás utáni két évtized során *ezek az esetek, ügyek, botrányok vagy egyszerűen csak félreértések* látták el – okkal vagy anélkül – a sajtót, a politikusokat és a közvéleményt mindennapi vitatémával. Többször kerültek ezek az ügyek bíróság elé a „perlési politizálás” jegyében, de még gyakrabban merültek gyorsan feledésbe, hiszen a sajtó is csak addig foglalkozott velük, amíg az eset piacképesnek bizonyult.

– 1990 november: Foltányi Árpád egyetemi hallgató, MDF-aktivista, a párt országos választmányának korábbi tagja az Információs Hivatal (IH) gépkocsijával karambolok. Az IH megbízott főigazgatója utólag azt jelenti: halaszthatatlan magánügyei intézéséhez kölcsönözte a szolgálati autót személyes jó ismerősének, Foltányinak.

– 1991 június: A Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) két névtelenségbe burkolózó vezetője visszautasítja Torgyán Józsefnek, az FKGP társelnökének vádjait, miszerint úgy érzi, esetenként követik, telefonját lehallgatják.

– 1994 július: Az IH két munkatársa megbeszélésre hívja Hack Péter szabaddeмократа képviselőt, a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli minisztérium egyik várományosát. Egy utóbb nyilvánosságra kerülő vizsgálati jelentés szerint a képviselő gyanújaival ellentétben az NBH a találkozón nem őt, hanem a nála lobbizó hírszerzőket figyelte meg.

– 1994 szeptember: Keleti György honvédelmi miniszter arra hivatkozva menesztí Gyaraki Károly tábornokot, a Katonai Biztonsági Hivatal (KBH) vezetőjét, hogy a KBH a tavaszi parlamenti választások előtt megfigyelés alatt tartott több személyt, köztük az ő feleségét.

– 1994 október: A későbbi hivatalos indoklás szerint nem Horváth Balázs egykori belügyminisztert, MDF-es képviselőt, hanem az ő társaságát kereső „szélsőséges elemeket” akarta megfigyelni az NBH egy nagyvázsonyi rendezvényen. Katona Béla titkosszolgálati miniszter „szakmai hibái” miatt leváltja az NBH Veszprém megyei vezetőjét.

– 1995 április: A Legfelsőbb Bíróság felmenti az államtitoksértés vádja alól, de vesztegetés vétségében bűnösnek mondja ki Dieter Hofmann osztrák állampolgárt, aki 1989 és 1990 között felderítette, s egy külföldi magánvállalkozásnak kiadta a magyar rendőrség által szolgálati ügyben használt rádiófrekvenciák adatait. Az ügy kémperből szelődül vesztegetési eljárásá: nem sikerül bizonyítani, hogy a Magyarországra a rendszerváltozáskor befolyásos üzletemberként érkező Hofmann információkat szolgáltatott volna az osztrák – vagy egy másik – államnak. Noha korábban az Interpol is érdeklődött Hofmann iránt, a bécsi Kurier szerint Franz Vranitzky kancellár felesége megbízta őt személyi biztosításával, Magyarországon pedig hivatalos megbízást kapott a Férihegyi repülőtér biztonsági rendszerének a megtervezésére.

– 1995 május: Nikolits István titkosszolgálati miniszter a parlamentben bejelenti: az 1990. május 1-je és 1995. március 31-e között végzett 1424 környezetanulmányból és 115 „operatív megfigyelésből” 797 szabálytalan volt. Boross Péter, a parlament nemzetbiztonsági bizottságának elnöke, az Antall-kormány első titkosszolgálati minisztere ezt cáfolja. Korábban Katona Béla – Nikolits elődje a Horn-kormányban – azt állította: ismeretei szerint 1990 óta a szolgálat nem gyűjtött belpolitikai információkat.

– 1995 december: 16 tonna, pénzjegynyomtatásra is alkalmas, Németországból érkező papír tűnik el a rendőrség és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NSZ) szeme elől a fővárosi Orczy téren. Az eltűnt papírból 6 tonna – hamisított román zárjeggyel – később egy galgahévízi raktárban megkerül, más része pedig hamis ötezer forintos bankjegyek formájában bukkan fel. Máig nem sikerült bizonyítani, hogy a pénzszállítmány eltűnése mögött a bombagyárosként emlegetett Dietmar Clodo állt volna, akit az idén ítélték el jogerősen a dunavarsányi pénzhamisítási ügy nyolcadrendű vádlottjaként. Clodo az ítélet szerint a papír beszerzésében vállalt szerepet.

– 1996 április: nyilvánosságra kerül egy dokumentum, amely arra enged következtetni, hogy az NBH megfigyelte a Baranya megyében élő kisebbségeket. A Nikolits István tárca nélküli miniszter által elrendelt vizsgálat nem állapít meg törvénysértést, hanem azt: a kisebbségek „alkotmányos védelmet” kaptak, nehogy a délszláv háború kapcsán provokáció érje őket.

– 1996 június: Szolgálati fegyverével öngyilkosságot követ el Tokaji Lajos alezredes, az NBH országos hatáskörű írásszakértője, miután fény derült pénzügyi műveleteire. Tokaji – felettesei tudtával és engedélyével – évek óta működtette magáncégét, amelynek fejlesztéséhez 50–75 százalékos kamatot kínálva betéteseket gyűjtött, ám a felvett, egyes hírek szerint több mint 100 millió forintos összeg jelentős részével később nem tudott elszámolni. Hitelezői között csaknem kétszáz NBH-dolgozó is volt, a hivatal főigazgatója azonban cáfolja, hogy Tokaji „bankja” fedőcég lett volna.

– 1997 április: kiderül, hónapokon át szocialista képviselőket, köztük Gál Zoltánt, Baja Ferencet is vizsgálódási körébe vont az Információs Hivatal (IH). Az 1994 végén

indult, Nyírfa fedőnevű akció célja a magyar-ukrán-román határtérségben folyó illegális tevékenységek feltárása volt. Az ügy miatt menesztik Földi Lászlót, az IH műveleti igazgatóját, akiről azonban 1999 decemberében a bíróság kimondja: nem követett el jogosulatlan adatkezelést. Földi későbbi magánvállalkozása, a Defend Kft. az 1998-as kormányváltás után a Fidesz-kormány biztonsági szállítója lett.

– 1998 május: A parlamenti választások két fordulója között egy Orbán Viktorra vonatkozó, rendszerváltás előtti titkosszolgálati dosszié fedőlapját juttatják el feltételezések szerint a titkosszolgálatok munkatársai – külföldi lapok, hírügynökségek budapesti tudósítóinak. Az ügy egy évvel későbbi nyilvánosságra kerülésekor kiderül: a dokumentum már 1991-ben is fölbukkant, de szakértők szerint legfeljebb azt mutatja, hogy Orbánt be akarták szervezni, ami nem sikerülhetett, mivel akkor a provokátorok az erre vonatkozó dokumentumokat is prezentálták volna.

– 1998 augusztus: „titkos eszközökkel, törvénytörő módon” figyelték meg „az előző kormány idején” az 1998 májusában hatalomra került Fidesz vezetőit és családtagjait – jelentette be Orbán Viktor miniszterelnök. Orbán összefüggést sejtetett „a magyar Watergate” és az akkoriban kipattant, a fideszes vezetőket kényesen érintő fantomcég-ügy között, ám – dacára az ügyben létrehozott parlamenti vizsgálóbizottság munkájának – állításait semmi sem támasztotta alá.

– 1998 november: Kövér László (a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter 1998. július 8-tól 2000. április 30-ig) tudtával az ekkor már Földi László érdekeltségében álló Defend Kft. megvásárolta Faragó Lajos magánnyomozótól azokat a bizonyítékokat, amelyek szerint Faragót megbízta Czégé Zsuzsa MSZP-közel-i üzletasszony Pokorni Zoltán fideszes politikus megfigyelésével. Utóbb ez az egyetlen muníció volt hivatott szolgálni Orbán úgynevezett megfigyelési ügyének megtörténtét.

– 1998 december: Parlamenti albizottság alakul az Nemzetvédelmi Szolgálat és a Nádor '95 Rt. közötti kapcsolat vizsgálására. A nyolcvanas években fegyverkereskedéssel (is) foglalkozó, majd Bécsben élő Szász András résztulajdonában álló Nádor mobiltelefon-lehallgató berendezést adott bérbe négy évre az NSZ-nek.

– Orbán Viktor miniszterelnök hivatalba lépése után nem sokkal leállította a Postabanknál az esedékes bérleti díj kifizetését, s vizsgálatot rendelt el, vajon indokolt volt-e egy magáncég beiktatása az ügyletbe. A Nádor egyik résztulajdonosa az Inteldor Kft.-nek, amelynek másik résztulajdonosa az Innotech Alapítvány. Ez utóbbi érdekelt abban a Pinpoint Kft.-ben is, amelyről Kövér László titkosszolgálati miniszter 1998 szeptemberében azt állította, részt vett a Fidesz-politikusok megfigyelésében. Az ügyvezető ezt cáfolta, ugyanakkor a Pinpoint 1993-as alapításánál föllelhető a nemzetbiztonsági vonal: a céget negyedrészen alapító Protan Rt. alig fél évvel korábbi alapító okiratának egyik aláírója Simon Sándor, az NBH akkori első embere. 1996–1998 között a Protan igazgatósági elnöke az a Csatári József, aki a Horn-kormány idején a titkosszolgálati miniszter hivatalvezetőjének helyettese, vezérigazgatója (később tulajdonosa is) pedig az a Nagy Károly, aki a rendszerváltás idején részt vett az NBH-t az állambiztonsági főcsoportfőnökségből megalakító bizottságban. Csatári igazgatósági tag abban az Autent Rt.-ben is, amelyben Somogyi Tamás vezérőrnagy, Nikolits István titkosszolgálati miniszter hivatalvezetője 1996 áprilisáig felügyelőbizottsági elnök volt. Ez a társaság 1997-

ben közreműködött volna egy feltehetően szegedi olajvállalkozók tulajdonában álló befektetőcég részvénykibocsátásában, ha azt az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet nem fúrja meg. Az Autent a cégbírósági dokumentumok szerint felszívódott.

– 1999 június: 1997 áprilisában Füzesy Tibor, az ujjlenyomat-azonosítás alapján működő beléptető-rendszerek fejlesztésére szakosodott Dermo Trade (DT) Rt. főelnöke, korábbi titokvédelmi miniszter azt állította, „sem a társaságnak, sem tulajdonosainak semmi közük nem volt az NSZ-hez”, az 1999 júniusában felszámolás alá kerülő DT egyes munkavállalói, elmaradt bérük miatt beperelték a Dermót (ezt utóbb cáfolják). Közülük ugyanis többen főállásban a rendőrségnél, titkosszolgálatoknál, illetve azok hatókörébe tartozó, akkor még állami vállalatoknál dolgoztak a kilencvenes évek elején, s csak fél-, illetve másodállásban a 4Dimenzió Kft.-nél, amely társaság vágott bele először a kilencvenes évek elején az ominózus fejlesztésbe (a 4Dimenzió az 1990 októberi taxisblokádkor 17 dolláros olajárával híressé, majd a szállítás nem teljesítése miatt hírhedtté vált Nawa-cégcsoport egyik tagja), s a DT 1995. áprilisi megalakulását követően is megannyi titkosszolgálati embert foglalkoztattak. Mindenesetre a társaság a kutatás-fejlesztéshez szükséges pénz egy részét a kilencvenes évek derekán Tálosi Jánostól, illetve az ő tulajdonában lévő Kontakt Rt.-től s a svájci bejegyzésű RD Technoinvest AG-től szerezte. Tálosit a rendőrség olajtermékek adójának halasztott fizetésével való visszaélés miatt több hónapig előzetes letartóztatásban is tartotta. Ellene az eljárást az ügyészség – bizonyítottság hiányában – már 1996-ban megszüntette, amikor is az ügyben nyomozáskiegészítést rendelt el. A vádirat csak 2000-ben készült el, ám azt a rendőrség nem tudta megállapítani, hogy a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnokságának központi számítógépét ki manipulálta, s írta át a közterheket le nem rovó egyik kft kötelezettségeit úgy, mintha az teljesített volna.

– 1999 november: Lakatos Miklós, egykori NBH-s tiszt bejelentést tesz a parlament nemzetbiztonsági bizottságánál, hogy Szadai Károly, a titkosszolgálati miniszter akkori tanácsadója, illetve Horváth Pál, a Miniszterelnöki Hivatal védelempolitikai tanácsadója közvetítésével egy László néven bemutatkozó ember arra vette rá, hogy anyagi ellenszolgáltatásért kövessen el merényletet saját járműve ellen, s a cselekménnyel vádolja meg az MSZP-közei, titkosszolgálati kapcsolatokat ápoló Pinpoint Kft.-t. Az önmerénylet azonban lelepleződött, Lakatos így nem kapta meg a járandóságát, s ezért fordul a T. Házhoz, mondta ő, az érintettek azonban tagadtak. (Az ügy utóéletéhez tartozik, hogy az eset nyolc évvel későbbi, HVG-beli újraközlése jogvitát váltott ki, melynek nyomán a Fővárosi Bíróság 2009-ben a következő helyreigazításra kötelezte a Heti Világgazdaságot: „Lapunk 2008. szeptember 20-i számában a 'Műhelytitkok' című írásban valótlanul híreszteltük, hogy mások mellett Szadai Károly közvetített volna egy állítólagos önmerénylet elkövetésére való felhívásban. A valóságban 1999-ben egy volt nemzetbiztonsági tiszt tett ugyanilyen tartalmú bejelentést az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságánál, de állításai nem nyertek bizonyítást”).

– 2000 május: Pert nyer Tóth Tibor, a Technomark Rt. egykori tulajdonosa képviselte – Man szigetén bejegyzett – Zoto Ltd. a Technomark jogutód Technocar Rt.-vel szemben. A Zoto Ltd. 1993-ig főtulajdonosa volt annak az 1991-ben alakult S-Komplex Nemzetközi Biztonságvédelmi Rt.-nek, ahol megfordult a hazai nemzetbiztonságiak szí-

ne-java, például a harminc évig „szolgálatos” Nagy Lajos, továbbá Nagy Károly s Vajda József dandártábornok (1994-től 1998-ig az NBH második embere).

– 2000 május: Zárt ajtók mögött kezd tárgyalni a Fővárosi Bíróság az NSZ két korábbi és egy akkor is aktív vezetője ellen indult büntetőügyet. A katonai ügyészség Farkas György nyugállományú dandártábornokot különösen nagy kárt okozó csalással, sikasztással, hűtlen kezeléssel és számviteli fegyelem megsértésével, Hevesi Tóth Ferenc nyugállományú vezérőrnagyot jelentős vagyoni hátrányt okozó hűtlen kezeléssel és számviteli fegyelem megsértésével, egy a vizsgálat idejére felfüggesztett ezredesi számviteli fegyelem megsértésével vádolja. Az ügyről állam- és szolgálati titokra hivatkozva a bíróság mindössze annyi információt ad: a szakszolgálat munkatársainak számlájára személygépkocsik, műszaki berendezések és pénz eltüntetése írható.

– 2003: Kövér László – mint az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának elnöke – többször olyan értelmű kijelentést tett, miszerint alternatív információforrásokat vesz igénybe titkosszolgálati ügyekben, azaz direkt jelentéseket kap nemzetbiztonsági munkatársaktól: „Ha csak Tóth András (a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában közreműködő politikai államtitkár 2002. május 27-től 2006. június 9-ig) beszámolóira hagyatkozna a bizottság, akkor nem lenne érdemi lehetőségünk a szolgálatok ellenőrzésére”.

– 2005 augusztus: kirobban a hónapokig tartó belpolitikai vihart okozó kémbotrány, az úgynevezett Mucuska-gate. Romániai magyar, illetve magyarországi sajtóhírek szerint az NBH „kiszorított az országból” egy házaspárt, mivel a gyanú szerint Szatmári Ildikó és férje, Szatmári Tibor a román titkosszolgálatnak dolgozott. Az asszony az Oktatási Minisztérium, majd a Határon Túli Magyarok Hivatalának munkatársa volt, férje pedig Markó Bélának, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség elnökének korábbi bukaresti sajtófőnöke, később a szövetség budapesti irodavezetője. A házaspár az NBH szerint a magyar kormány és a határon túli magyarok közötti viszály kielezésén ügködött s tanácsokat adott a Fidesznek a kettős állampolgárságról tartott népszavazás előtt. Kémtevékenységük azonban nem igazolódott be.

– 2006 március: az országgyűlési választási kampány finisében Gyurcsány Ferenc miniszterelnök rendkívüli sajtótájékoztatón közli, hogy a szlovák információs hivataltól egy héttel korábban kapott hivatalos értesítés szerint bűnözői csoportok a magyarországi politikai helyzet destabilizálása szándékával robbantásokat kívánnak elkövetni a választási nagygyűlések helyszínein. Ekkoriban az MSZP és a Fidesz is tömeggyűlésre készült a fővárosban. A kormányközeli Népszabadság egy nappal korábban Pozsonyból származó információkra hivatkozva közölte: a szlovák információs hivatal, a SIS intette fokozott óvatosságra az NBH-t, mondván, információik szerint a dunaszerdahelyi maffia készül merényletekre Magyarországon. Merénylet nem történt, a kijelentéseket alátámasztó bizonyítékokkal a kormányzat adós maradt.

– 2008 március: az ügyészség vádat emel a titkosszolgálatokhoz ezer szállal kötődő Együtt Egymásért, Egy-Másért Alapítvány kuratóriumi elnöke, Földesi-Szabó László ex-rendőr és társai ellen sikkasztás, csempészet és más bűncselekmények miatt. A bűnügybe belekeveredett alapítvány kuratóriumában tag volt Galambos Lajos, az NBH volt vezetője, valamint Gyarmati György NBH-s főosztályvezető, illetve Simon Ibolya, a Cég

jogásza, s korábban kurátorkodott az időközben elhunyt volt főigazgató Nagy Lajos is, s az alapítvány foglalkoztatta Szilvász György titokminiszter grafológus fivérét, Szilvász Pétert.

– 2008 április: a Magyar Nemzet közlése szerint Kapolyi László (MSZP) országgyűlési képviselőnek, az MSZDP elnökének cége, a System Consulting adott megbízást annak a Finder Bt.-nek, amely még 2002-ben azt a feladatot kapta – hogy valóban Kapolyitól-e, azt az üzletember vitatja –, segítsen adatokat szerezni az akkor még közpénzügyi politikai államtitkárként dolgozó Keller Lászlónak. A kutakodás célkeresztjében Orbán Viktor Fidesz-elnök, Simicska Lajos volt adóhivatali elnök, illetve Kalmár László, a Magyar Posta korábbi vezérigazgatója állt. A kormány azonnali vizsgálatokat ígért, ám azok eredménye nem ismeretes.

A mába érő történetek kiszámíthatatlanul kirobbanó leleplezései, botrányai természetesen a kérdés megnyugtató *jogállami rendezése* mellett a *tudomány kutatás* megindulását is sürgetik. Ezek hiányában ugyanis az indulatok és a hisztéria légköre állandósulhat a kérdés körül; tárgyilagos elemzések és megfontolt konklúziók híján ugyanis más alternatíva nem is áll rendelkezésre.

2. A KORMÁNYELLENES DEMONSTRÁCIÓK ALKOTMÁNYELLENES VONATKOZÁSAI

2.1. A TÁRSADALMI FESZÜLTSEGEK KÖZÉRZETI ALAPJAI

A magyar társadalom 2006-ban hevessé vált *izgalmi állapotát* kiváltó összetevők között – aktuális politikai és gazdasági tényezők mellett – részben nemzettörténeti élményanyagok és értelmezések, részben a korábban felhalmozódott sérelmek és kielégítetlen elvárások állnak. E történeti elemek együttesen alkották a *társadalmi feszültségek mélybe nyúló közérzeti alapjait*. A pillanatnyi valós és vélt érdeksérelmek, érzelmi sokkok a múlt csalódásait, bántalmait hozzák felszínre, egybegyűjtik, felerősítik és hívó szóra megjelenítik azokat, többnyire úgy, hogy a személyek vagy csoportok maguk sem tisztázzák, voltaképpen mire is reagálnak. Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy a jelenleg élő generációk életében az elmúlt több mint fél évszázadban elszenvedett sérelmek miként illeszkednek egy jóval korábban kialakult sérelmi nemzettudathoz – azaz milyen közel-múltbeli sötét emlékek éreztetik hatásukat –, valamint hogy miként hatnak a jelenben az egzisztenciális bizonytalansággal kapcsolatos, félelmet és frusztrációt keltő tényezők.

Magától értetődik, hogy a társadalom minduntalan kereste a *kudarok felelőseit*, és az ellenséget rendre meg is találta részben külső, idegen, részben hazai szereplőkben. Az idegen ellenség képe korszakról korszakra változott. Ilyen volt „a két pogány”, a Habsburg önkényúr, a szabadságért harcoló magyarok ellen fegyvert fogó nem magyar nemzetiségű (főként horvát és román), azután Clemenceau, és az utóbbi időben e kategórián belül jelentek meg a jaltai konferencia főszereplői, élükön az amerikai elnökkel, Roosevelttel. A képet minduntalan kísérte a „cserbenhagyás” motívuma, amelyet meg lehet figyelni a felsorolt magyar kitörési kísérletek mindegyikénél. A külső ellenséget a közhiedelem alakítóinak jelentős része szerint minduntalan támogatta egy *nemzetáruló magyar csoport*, amelynek összefoglaló elnevezése jó ideig a „labanc” volt, majd aztán megjelent a „muszkavezető”, utóbb a nemzetellenes, „idegen szívű zsidó”. A jelenlegi feszültségek, elégedetlenségek gyújtópontjába a közbeszéd tekintélyes részében a „komcsi” került. Homályosan, mégis kivehetően körvonalazódik e mellett ugyanebben a körben egy *új külső ellenség* alakja, amely a nemzetközi életnek azokra a szereplőire terjed ki, akik, úgy mond, a „kommunistáknak segítséget nyújtanak”. Halványan megjelent egyúttal a cserbenhagyás fogalma is, amely azt az érzést tolmácsolja, mely szerint az ország tagja ugyan az Európai Uniónak, de ott valójában a mostohagyerek szerepét osztották rá. Mivel az uniós tagság mibenlétéről (előnyeiről és hátrányairól) a lakosság kevés tájékoztatást kapott, a „kerítés is kolbászból van” csodavárása csalódottságba csúszott át.

A fő kérdés jelenleg abban áll, hogy vajon a magyar társadalom miért nem éli meg pozitív történelmi fejleményként, sikerként, hogy nemzetközi elhelyezkedése tekintében évszázadok óta most első ízben valóban a siker útjára lépett. Milyen reális múltbeli és pillanatnyi fejlemények állnak a rossz közérzet és a napjainkban tapasztalható hisz-

téria hullám hátterében? A *közösségi hisztériák* esetében tömegesen fellépő, intenzíven megnyilvánuló érzelmi kifejeződésekéről van szó, melyek négy, egymástól nem függetlenül jelentkező tünetet egyesítenek:

- a) A közösség elrugaszkodik a valóságtól.
- b) A közösség képtelenné válik az élet által feladott problémák megoldására.
- c) A közösségi önértékelés bizonytalanná és túlméretezetté válik.
- d) A környező világ behatásaira adott közösségi reakciók irreálisak és aránytalanok lesznek.

A közösségi hisztériák tünettáának paradoxona, hogy az egyének külön-külön nem feltétlenül hisztériások, sőt, mint Bibó István írja (Az európai egyensúlyról és békéről), „maguk személy szerint lehetnek igen ép lelkű, egészséges és szimpatikus emberek, s mindaz, amit a közösség nevében vagy a közösség ügyeiben tesznek, vallanak, vagy gondolnak, az is az adott konstellációban igen józannak, realistának vagy legalábbis kikerülhetetlennek tűnik fel előttük.” A hisztérikus közösségi lelkiállapot legfontosabb következménye a közgondolkodásban az *egyensúly hiánya* a valóságos, a lehetséges és a kíváncsú dolgok között (Bibó, A kelet-európai kisállamok nyomorúsága). A közösségi hisztéria természetesen kitermeli a maga szereposztását, a korlátolt, ostoba öncsalókat, az elvakult, indulatvezérelt verőlegényeket, valamint a cinikus haszonélvezőket.

Maga a jelenség azonban nem az egyénektől függ, már csak azért sem, mert „egy-egy közösségi hisztéria gyakran több nemzedéken keresztül zajlik, s egészen más személyek élnek át bizonyos kiinduló élményeket, mások alakítanak ki egy hamis képet a közösség való állapotáról, és ismét másokon keresztül jelennek meg a közösség hisztérikus reakciói” Hogyan keletkeznek a közösségi hisztériák? A kiindulópont mindig egy hatalmas, a társadalom egészét érintő kudarc, a kudarc azonban nem feltétlenül eredményez hisztériát. Nincs hisztéria, ha a társadalom tagjai megkeresik a kudarc okait, szétválasztják a belső és a külső okokat, vállalják a felelősséget azért, amiért magukat kell hibáztatniuk, levonják a megfelelő tanulságokat, lemondanak a megvalósíthatatlan ábrándokról, és megoldható feladatokat tűznek ki maguk elé. Hisztéria akkor támad, ha a *társadalom képtelen szembenézni a kudarcral*. „Belemenekül tehát valami álmegoldásba, a megoldás illúziójába, s kitalál valami formulát vagy kompromisszumot, melyekkel összeegyeztethetetlen dolgokat próbál összeegyeztetni, gondosan kímélve azokat az erőket, melyek a valóságban a megoldás útjában állnak, éppen azokat, melyekkel a megoldás érdekében meg kellene küzdeni” – írta Bibó István. Ennek következménye lett a hibás helyzetdefiníció, melyet Bibó a „hamis” jelzővel illet. Az eredmény zárt világkép lesz, mely megmagyaráz és igazol mindent, s nincs benne egyetlen ellentmondó elem sem. Ez esetben a hamis és a hisztérikus ugyanazt jelenti: a vágyak diktatúráját az igazság felett.

A hamis helyzet hamis világképet szül, mely fenntartja a hamis helyzetet. Ez akkor következik be, amikor főszerephez jutnak a hamis kompromisszumok emberei, az összeegyeztethetetlen dolgokat összeegyeztető formulák mesterei, a hamis realisták, akiknek realizmusa mögött nincs más, csak erőszakosság, ravaszság vagy csökönyösség. A létrejövő tudásszociológiai csapda foglyul ejti a hamis realistákat és követőiket. A hamis helyzetdefiníció folyamatosan inadekvát reakciókat eredményez, melyek tovább nö-

velik az eredeti bajt, miközben lehetetlenné válik a baj igazi természetének feltárása. Bibó István találóan írja, hogy a végén „az erkölcsi önelégültségnek és a hatalmaskodásnak olyan túltengése lép fel, mely az egész környezetet harcra hívja ki. A harc kimenetele végsőleg sohasem kétséges, tekintet nélkül arra, hogy kinek mekkora a fizikai ereje, mennyi a katonája és mennyi a nyersanyaga: a sérült egyén vagy közösség nem azért bukik el, mert fizikailag gyengébb környezeténél, hanem azért, mert hamis viszonyban van a realitással”

2.2. TÖMEGMEGMOZDULÁSOK

A szabad választásokat követő legjelentősebb tömegmegmozdulás kétségkívül az 1990. októberi taxisblokád volt. A fővárosban október 25-én az esti órákban taxis tüntetés kezdődött, amely hamarosan az *egész ország területére* kiterjedt. A blokád ideje alatt csak a tűzoltók, a mentők, valamint az országból kivonuló orosz csapatok közlekedtek. Az eseményekbe a pártok is bekapcsolódtak. A blokád közvetlen előzménye az volt, hogy a kormány néhány nappal korábban jelentős benzin-és gázolaj-áremelést jelentett be, annak ellenére, hogy ezt megelőzően a leghatározottabban cáfolta az ezzel kapcsolatos híreket. A kormány azzal indokolta a rendkívüli intézkedést, hogy drámaian lecsökkent az ország olajtartaléka, és az Öböl-háború miatt jelentősen megugrott az olaj világpiaci ára, míg a korábbi cáfolatot azzal magyarázták, hogy meg kívánták volna előzni az üzemanyag-felvásárlási rohamot. Az ellenzék egyik vezéralakja hazugsággal vádolta a kormányt. A közvélemény reakcióját jelentősen befolyásolta az is, hogy a lakosság nyomban a rendszerváltozást követően életszínvonalának javulását várta volna el, és októberre már látható volt, hogy az nem következik be.

A benzin árának emelése először a taxisokat és a fuvarozókat rázta meg. A taxisok olyan szervezőerővel rendelkeztek, hogy napokra képesek voltak megbénítani a személyforgalmat és a tömegközlekedést, áru fuvarozást. Ráadásul olyan kommunikációs hálózatot használtak – CB-rádiót –, amilyen akkor még csak a rendőrségnek, a mentőszolgálatnak és a katonaságnak állt a rendelkezésére. Közvélemény-kutatások adatai szerint a magánfuvarozók akcióját a lakosság jelentős része támogatta. Sajtóhírek szerint az október 25-én indult fővárosi akcióval a megkérdezettek négyötöde értett egyet. Az országos blokád már csak a lakosság fele helyeselte.

Az akció vezetői már az első este tárgyalást kezdeményeztek a kormánnyal. A kormányzóvivő a gyülekezési törvényre hivatkozva törvénytelennek nevezte az akciót, mert azt nem jelentették be előre. A betegsége miatt távol lévő miniszterelnököt helyettesítő belügyminiszter bejelentette: a kormány minden törvényes eszközzel helyreállítja a rendet. Ez a kijelentés magában foglalta az erőszak alkalmazásának lehetőségét is. Szó szerint a következőket mondta: „Mivel az úttorlasz szöges ellentétben van azzal, ami kultúrállamban szokás, déli 12 órakor megkezdjük az akadályok felszámolását.” A belügyminiszter eszköztárában ugyanakkor a kemény fenyegetés mellett a belátásra apeláló kérés is jelen volt: „Kérjük, értsék meg, nem függeszthetjük fel az áremelésre vonatkozó döntésünket, mert nincs elegendő tartalékunk és ez óhatatlanul katasztrófához

vezethet.” Erőszak alkalmazására végül is nem került sor. A budapesti főkapitány kijelentette, hogy nem hajlandó erőszakos fellépésre a demonstráció szervezőivel szemben, és ha ilyen utasítást kap, inkább lemond. A hadseregnek pedig a *köztársasági elnök tiltotta meg az erőszak alkalmazását*. A Honvédelmi Minisztérium szóvivője kijelentette: a honvédség semmilyen karhatalmi akcióban nem vett és nem is fog részt venni. Az akció második napján megkezdődtek a tárgyalások. A taxisokat az egyik magánfuvarozó társaság vezetője képviselte, a kormány részéről három miniszter tárgyalt. Szombaton, október 27-én még mindig álltak az úttorlaszok. Kialakult a „blokádj rendje”: a tűzoltók, a mentők és az élelmiszer-szállítók szabadon járhattak, őket nem tartóztatták fel a tiltakozók. Az élelmiszerellátásba vidéken a honvédség is bekapcsolódott.

A tárgyalások végül is eredményre vezettek. Az Érdekegyeztető Tanács vasárnapi ülésén megszületett a megállapodás: átlagosan 12 forinttal csökkensenek a benzinárak, a továbbiakban az üzemanyag termelői árát a világpiac alakítja, az ezt terhelő fogyasztási adót pedig meghatározott százalékban rögzítették. Vasárnap estére az útelzárásokba és az azokhoz kapcsolódó politikai csatározásokba belefáradt lakosság is szívesen vette, hogy a taxisblokádnak vége.

A joghoz értő közönség számára nyilvánvaló volt, hogy az előző napokban egy sor hivatalból üldözendő *bűncselekmény valósult meg*, amelyeket az illetékes hatóságoknak meg kellett volna akadályozniuk, félbe kellett volna szakítaniuk, elkövetésük esetén pedig büntetőeljárást kellett volna indítani a bűncselekmények elkövetésével alaposan gyanúsítható személyek ellen. Alkotmányjogi szempontból kivételesnek számított, hogy miután megszületett a politikai konszenzus, a köztársaság elnöke volt az, aki a törvényjavaslatot az Országgyűlés elé terjesztette. A rendszerváltozás első két elnöki ciklusa alatt ez volt az egyetlen eset, amikor az elnök élt törvénykezdeményezési jogával. A téli parlamenti szünettel együtt három hónapnyi előkészület után megszületett közkegyelmi törvény *eljárási kegyelmet* ígért az 1990. október 25–28. között az útelzárásokkal összefüggésben elkövetett, a törvényben felsorolt bűncselekmények elkövetőinek. A demonstrációknak, tüntetéseknek a taxisblokádot követő elmaradása 1999-ben még a következő megállapításra juttatta Szabó Mátét: „Összességében a magyar tüntetési kultúrában a politikai gyülekezésekkel kapcsolatosan az elmúlt tíz évben nem vetődtek fel igazán nagy problémák [...] *Egyelőre nincsenek olyan jelentősebb szubkultúrák nálunk, amelyek a tüntetéseket radikalizálva, jogellenes stratégiákkal provokálnák a közrendet*. Magyarország, összehasonlítva más volt kommunista országokkal, de a nyugati demokráciákkal is, »csendes«”.

Ugyanakkor már a gazdasági indítékú taxissztrájk idején is megjelentek az utcán a kifejezetten politikai motívumok vezérelte tüntetők. Utóbb szaporodtak a gazdasági célzatú megmozdulások (vasutas- és egyéb sztrájkok), ám csakhamar ezeket is kezdték átszőni a politikai megfontolások. A későbbiekben a jobboldali ellenzék folyamodott előszeretettel ezekhez a *gazdasági érdekekkel álcázott politikai akciókhoz* (útelzárások, traktoros térfoglalás). Szaporodtak a kifejezetten politikai jellegű tömegmegmozdulások is („harag napja”, választói gyűlések, tiltakozó demonstrációk, „tavaszi nagytakarítás”). A *modern tömegpolitika és tömegmanipuláció* – olykor annak a múlt századi totalitárius tömegmozgalmak által kifejlesztett módozatai – fokozatosan és szervesen *beépült a hazai politikai gyakorlatba*. A globális képszórás, a tévé, nap mint nap valóságos „szakmai tovább-

képzéssel” szolgált és szolgál mindehhez. Az elektronikus eszközök pedig lehetővé tették egyfelől az internetes eszmecserét, másfelől az SMS-ek és az elektronikus levelek küldésével történő szervezkedést.

A rendszerváltást követően minden évnek megvolt a maga *emblemikus botránya*, amely időről időre felzaklatta a közvéleményt. Noha a szocialisták és a liberálisok 1994-ben fölünyes győzelmet arattak, ez a meggyengült jobboldalon még nem váltott ki elementáris felháborodást. Két botrány között viszonylag nyugodt volt az élet, egészen a 2002. évi országgyűlési választásokig. Időről időre sor került ugyan utcai demonstrációkra, de annyira soha sehol nem fajultak el az események, hogy tényleges rendőri beavatkozásra kerüljön sor. A kampányok rendszerint nem kedveznek a racionális politikai vitának. A magyar társadalom 2002 és 2004 között gyakorlatilag a *permanens kampány állapotában* volt. Az egymásra következő kampányok a végletekig kiélezték az ellenzék és a kormányoldal viszonyát. A kettős állampolgárságról folyó utolsó kampány különösen mély nyomokat hagyott, mivel a „ki a magyar” kérdése körül forgott. Érzelmi erejénél fogva ugyanis alkalmas colt arra, hogy hiszterizálja a választópolgárok jelentős részét.

E tapasztalatok nyomán született az a felismerés, hogy az alkalomszerűen mozgósított tömeg helyett célszerűbb és kifizetődőbb a *folyamatos mobilitás állapotában*, akciókész felhangoltságban tartani a tömeget, pontosabban a hívek tömegét. Ehhez a megoldáshoz főképpen szintén a jobboldal folyamodott (polgári körök, gyűlésezés, aláírásgyűjtési és népszavazási kampányok). A nagy indulati megterhelésű, programjelző jelszavak ugyancsak az érzelmi tömegtoborzás stabilizálásának szolgálatában állnak.

A globalizáció sajátos oldala a tömegakciók uniformizálása. Formai szempontból számos tömegakció-mintázat importtermék, ám hazai értelmezésben és célból alkalmazzzák. Ilyen a futballhuliganizmus, a terület- és épületfoglalás, az útelzárás, a „sport-szerű” összetűzés a rendőrökkel. Érdekes módon a radikális baloldal sztereotípiái Magyarországon egyelőre nem jelentek meg, a forradalom iránti neoromantikus nosztalgiák azonban fel-feltűnnek a fiatalok egyes csoportjainál. Annál is inkább lehetséges ez, mivel a tömegakciók tele vannak rögtönzésekkel, kreatív leleménnyel, erőpróbákkal, olykor meg egyenesen happeningszerű elemekkel (lásd 1956 lyukas zászlaját, 1968 Párizsát.) Ezek pedig könnyen heroizálhatják a hozzájuk tapadt különös, nemegyszer a demokratikus normákat sértő politikai jelképeket, jelszavakat és eszmefoszlányokat, az árpádsávós zászlótól a goj motorosokon és a zsidó listákon át egészen az alkotmányozó nemzetgyűlésig.

A tömegpolitika eszköztárát az egyes politikai erők eltérő mértékben használták és eltérő időpontokban kezdték élni vele. Megosztott társadalomban a polgárok viszonya a tömegakciókhoz is e polarizáltságnak megfelelően alakul: a saját tábor kezdeményezéseire általában rokonszenvvel viszonyulnak. Maga a tömegmegmozdulás ténye tehát nem újszerű s nem előzmények nélküli; a demokrácia rutinszerű technikái közé tartozik. A 2006. őszi események időzítése és azok jellege azonban olyan újszerű vonásokat mutat, amelyek markánsan megkülönböztetik a korábbi hasonló történésektől. Éppen ezek az újszerű vonások érdemelnek megkülönböztetett figyelmet.

2.3. A 2006. ÉVI ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK

A 2006. évi országgyűlési választásokat az ellenzék az előrejelzésekhez képest nagyobb hátránnyal vesztette el, s a verseny voltaképpen már az első fordulóban eldőlt. A politikai hisztéria szabályainak megfelelően az *ellenzék nem vett tudomást a vereségről*, s híveiben két héten át folyamatosan táplálta azt a reményt, hogy a választások még megnyerhetők. A vereség megint váratlanul érte az ellenzéki pártok győzelmében reménykedőket.

Az új kormány világossá tette, hogy szakítani fog a túlköltekező, az ország adósságát növelő politikájával, s az EU elvárásaival összhangban olyan politikát fog folytatni, melynek eredményeként az ország éves költségvetéseiben növekvő hiány már a közeli jövőben radikálisan mérséklődni fog. Ez nem népszerű politika, hiszen adóemeléssel és a költségvetés pénzéből táplálkozó intézmények leépítésével, a reáljövedelmek csökkenésével jár. A változtatások bejelentése nyomán azonnal zuhanórepülésbe kezdett az új kormány és a mögötte álló politikai pártok népszerűsége.

Szeptember 17-e délutánján egy rövid beszédrészlet hangzott el, mely a kormányfő hangján kijelentéseket tartalmazott arról, hogy a kormány a választásokat megelőzően nem csinált semmit, s a választásokon győztes nagyobb kormánypárt nem tárta fel az igazságot az ország tényleges állapotáról a választóknak – helyette hazudott. A beszéd még május 26-án hangzott el a balatonörszödi kormányüdülő tárgyalójában a nagyobb kormánypárt frakciójának zárt ülésén, ahonnan valahogyan kikerült, hogy azután az önkormányzati választási kampány finisében egy pár perces részletét mindenki hallhassa. A beszédrészletről kiderült, hogy előzetesen megvágták, miáltal a hazugságmotívum jelentősen felerősödött. A néhány óra múlva teljes terjedelmében közzétett beszéd teljes szövegét ellenzéki oldalon nem elemezték, már csak azért sem, mert a kognitív egyensúly megbillenhetett volna.

A miniszterelnök őszi beszédének nyilvánosságra kerülése egy kedvezőtlen járulékos hatást is kiváltott. Kielezte a *publikus és a rejtett, titkos beszéd közti szakadást*, amelynek lehetséges mértéke a demokratikus közélet megoldatlan, talányos kérdése. A beszédnek ez az aspektusa is hozzájárult ahhoz, hogy a koncentrált offenzíva ürügyül szolgáljon, s így elősegítse annak a helyzetnek a létrejöttét, amelyet Bibó oly pontosan jellemzett. Mint mondta, az ember szörnyű dolgokra is képes, „mikor valami okból veszályban levőnek és ugyanakkor valami címen erkölcsileg igazoltnak, minden erkölcsi szempont alól felmentettnak vagy pláne mások megbüntetésére jogosultnak és kötelesnek érzi magát”

A sokféle indíték mozgatta tömegakciók 2006. szeptember 18-tól kezdve egyetlen, világos és konkrét politikai célkitűzés jegyében homogenizálódtak: alkalmas okként vagy csupán ürügyként használva az őszi beszédet, *rövid úton revideálni kívánták a parlamenti választás eredményét*. A demonstrációk alkalmával a hatás fokozását szolgálta a beszéd gondosan kiválasztott, rövid, valóban joggal bírálható és sokak ízlését is sértő részletének folyamatos ismétlése minden lehetséges alkalommal. A miniszterelnök szenvedélyes fellépése a hazudozás ellen a hazugság szó gazdag jelentéstartalma miatt alkalmas volt a közfigyelem koncentrálására és a tömegakciók irányának kijelölésére. Noha a beszéd

éppen a be nem tartható ígéretekkel való kampányolásnak a szocialista párt által is igénybe vett gyakorlata, valamint a felelőtlenség ellen irányult, a „hazugság” szó hangsúlyozása és a kormányzati munka súlyos, utóbb eltúlzottnak ítélt bírálata („nem csináltunk semmit”) miatt jól megfelelt egy új jobboldali kezdeményezés számára.

A parlamenti választásokat 2006-ban ismét elvesztő jobboldal alkalmasnak vélte a beszéd által kiváltott és még inkább a feltételezett tömegfelháborodást arra, hogy hozzálasson egy hosszú távú, többlépcsős stratégiai terv megvalósításához, melynek első lépéseként a miniszterelnök, majd a kormány eltávolítására, szakértői kormány felállítására, illetve előrehozott választások kiírására tett javaslatot. Miután ez a javaslat hamvába holt, megfogalmazódott a miniszterelnök pártja felmorzsolásának szándéka is. Ennek szolgálatában állt a *kormányzat diktatórikus, posztkommunista jellegének* hangoztatása itthon és külföldön.

A cél megvalósítása megköveteli a parlamentáris logika korrekcióját, mindenekelőtt a közvetlen demokrácia formáinak – így a *tömegakcióknak, az utcai politizálásnak* – a korábbiaknál határozottabb érvényesítésével. Az ellenzék vezetője már a 2002. évi választások után kijelentette: a haza nem lehet ellenzékben. Többször emlegette azt is, hogy „nem érezzük magunkat ellenzékben”. 2004-ben pedig világosan megfogalmazta a jobboldal politikáját meghatározó demokráciakorrekció lényegét: „A parlamenti ellenzék és az általunk megszervezett népakarat együtt erősebb, mint a parlamenti többség, mert Magyarországon demokrácia van.” Ez a demokráciafelfogás messzemenő következményekkel járt és jár. E szerint a politika fő színtere nem vagy nem csupán a parlament, hanem a *népakarat-szervezés világa* is: a tömeggyűlések, petíciók, aláírásgyűjtések, népszavazások, polgári körök. Az elmúlt évek politikai történéseit ebben a kontextusban (vagy ebben is) lehet szemlélni. Ha azonban a parlamenti többség – akár tartósan, akár csupán alkalmilag – szembeállítható a „népakarattal”, sikamlós útra lépünk, mivel korlátlan tér nyílik az önkényes és szubjektív értelmezés és ítéletalkotás előtt. Mert ki és miképpen méri meg a „népakaratot”? E taktika vélhetően nem is erre a megmértetésre irányul, hanem olyan *tartós konfliktusállapot kialakítására*, amelyben a kormányzó többség összeomlik, és megnyílik az út az ellenzék valamelyik kormányváltó javaslata előtt.

Az ellenzék egyrészt mozgósította, egységbe forrasztotta és harcba szólította az országgyűlési választási vereség traumáját nehezen kiheverő híveit. Másrészt olyan jobboldali „egységfrontot” hozott létre, amely konzervatív és kereszténydemokrata szavazóktól a szélsőjobboldalig átmenetileg összefogta mindazokat, akiket a jelszó feltűzelt, akár azért, mert egyetértettek annak tartalmával, akár pedig azért, mert alkalmas volt merőben másfajta (radikális jobboldali) szándékaiknak. A közbeszéd tárgyát előbb-utóbb nem a jogellenes tüntetés és következményei képezték, hanem kizárólag a *rendőri brutalitás*. Nem a kényszerű megszorításokról, hanem „népirtásról” beszéltek a jobboldalon. Nem az egészségügyi reformról folyt a vita, hanem arról akarták a társadalmat meggyőzni, hogy „a betegek meg fognak halni”. Erre épített néhány ultraradikális csoport is, amelyek – ahogy az a tömegakciók esetében szokásos – hólabda módjára működtek; rátapadtak a „kiszegítő”, fiatal izgalomkeresők, a szélsőjobb aktivistái, az „új 56-osok”, egy tágabb körben pedig a nézelődők, „katasztrófaturisták”, valamint egyébként békés szándékú politikai szimpatizánsok.

Bizonyos, hogy az akcióba lendült kisebb csapat hangolását, a programadást, a jel-szavak megfogalmazását az eseményeket megelőző hetek-hónapok heves politikai offenzívája, az indulatokat magasra szító izgatás és a *mögötte megbúzódo politikai cél* határozta meg. A tartós tömegizgató, indulatkeltő retorika gerjeszthet olyan tömeghangulatot és akcióra hangoltságot, amely nyílt és közvetlen intenció nélkül is *erőszakos cselekedetekhez* vezethet. A kapcsolat nem vonható kétségbe, még ha az közvetett és áttételes is. A parlamenti ellenzék jelszavai és a szélsőséges jobboldali mag elvárásai egy ideig összecsengtek, később azonban az internetes portálokon megjelenő radikális jobboldali közlemények tanúsága szerint elhatárolódás ment végbe. A kormányfőbuktató akció, azaz az ultimátum elfogadtatása a parlamenti többséggel kudarcot vallott ugyan a parlamenti bizalmi szavazással, de a kormány elleni támadás tovább folyt a „kommunista” bélyeg alkalmazásával.

A radikális opposíció és a kormány elleni koncentrált támadás általános légköre kedvezett annak, hogy megszerveződjék a tömegakció „rohamosztaga”. Valójában ismert verekedők alkalmilag csatlakozó csoportjairól volt szó, olyan marginális elemekről, akik minden jelentősebb megmozdulásnál meg szoktak jelenni. A rombolást a rombolás kedvéért gyakorló kisebb-nagyobb csoportok minden európai népmegmozdulás – forradalom, ellenforradalom, felkelés, puccs stb. – esetében színre lépnek. Ezúttal azonban ez a csoport, a „kemény mag” az alapvető célban, tehát a kormány megdöntésében való egyetértés mellett *önálló eszmei tárbázissal* is rendelkezett, és ez a szótár már nagyban eltért a parlamenti ellenzék vezető pártjainak eszköztárától. A *kollektív erőszak szervezői* voltaképpen csak a Jobbik mozgalommal azonosultak. A MIÉP-et lejárt lemeznek, a Fideszt túlságosan mérsékeltnek tekintették. Nézeteiket részben szintén a Kossuth téren, nagyobb részt pedig az általuk működtetett internetes portálok útján terjesztették, amelyek látogatottsága a kritikus hetek alatt jelentősen megnövekedett. E szűk csoport hangadói ugyan befogadták maguk közé az „igaz” magyarság egészét, de sokkal inkább „fiatalokra”, „hősökre” vagy „forradalmárookra” szerettek hivatkozni. A rendőrség a szélsőséges szóhasználatban az *ÁVH utódjává minősült*, „gyerekekre, suhancokra, nőkre és öreg emberekre” rátámadó, beteg lelkületű „szadisták” gyülekezetévé. Szeptember 18-tól kezdve a szélsőségesek kialakítottak egy sajátos „forradalmi” *nyelvezetet*. Ebben a nemzet, a haza, a magyar és az „igaz magyar” mellett az általuk képviselt „új korszak”, a „nemzet újjászületése”, az igazi törvényesség kitüntetett szerepet kapott. A kereszténység mellett azonban már nem mindenki kötelezte el magát. Voltak, akik az ősi magyar vallást kívánták feléleszteni, és olyanok is, akik úgy vélekedtek, hogy az ősi vallás is keresztény volt.

A radikális csoportok a társadalomra és a demokráciára a történelmi tapasztalatok szerint akkor válnak veszélyessé, ha biztatást kapnak, és ha tevékenységük megfelelő jelentős társadalmi csoportok elvárásainak. A magyar közvélemény azonban 2006-ban is a demokratikus, mérsékelt politikát támogatta, így a parlamenti értékeket valló pártok élvezték a társadalom szimpátiáját. A radikalizmus és a szélsőséges eszmék hívei rendezvényeiken minimális, néhány száz fős tömeget voltak csak képesek mozgósítani. A szélsőség veszélyessége azonban az általuk alkalmazni kívánt erőszakos eszközökben rejlik, ezért – relatív társadalmi súlytalanságuk ellenére – indokolt *megelőző, korlátozó szándékú ellenőrzésük*.

2.4. A DEMONSTRÁCIÓK NEMZETBIZTONSÁGI VONATKOZÁSAI

A szélsőjobboldali ideológiát képviselő magyarországi szerveződések közül kiemelkedő volt a Blood & Honour Hungária (B&HH), valamint a korábban jogerősen megszüntetett Vér és Becsület Ifjúsági, Kulturális és Hagyományőrző Egyesület (VBKE) tevékenysége. A VBKE utódszervezeteként működő Pax Hungarica Egyesületet a Fővárosi Bíróság 2006. június 22-én szervezetként nyilvántartásba vette. A B&HH legjelentősebb rendezvénye a Becsület Napi demonstráció volt, amelyen mintegy 650–700 fő jelent meg. A budapesti Hősök terén rendezett programon külföldi aktivisták is részt vettek. *A Nemzetbiztonsági Hivatal a rendvédelmi szervekkel együttműködve végrehajtotta a szükséges ellenőrzéseket*, ami hozzájárult ahhoz, hogy az aktivisták fegyelmezett, jogkövető magatartást tanúsítottak.

A Magyar Köztársaság alkotmányos rendjének, a többpárti demokrácia intézményrendszerének egyik legfontosabb előfeltétele a parlamenti választások zavartalan, külső befolyástól mentes lebonyolítása volt. A 2006. évi országgyűlési és önkormányzati választások előkészítése, menetének folyamatos ellenőrzése *kiemelt feladatokat rótt a Hivatalra*, amely nagy figyelmet fordított a szélsőséges csoportok és szervezetek tevékenységének ellenőrzésére, a közterületi *rendezvények műveleti biztosítására*. *Helyzetelemzéseket készített*, amelyekről tájékoztatta a választások lebonyolításában részt vevő állami szervezeteket és hatóságokat, ezzel elősegítve munkájukat.

Ebben az időszakban nőtt a kormányt, a politikai pártok tagjait és a képviselőjelölteket fenyegető e-mailek, levelek és egyéb üzenetek száma is. Közvetlen fenyegetés érte a miniszterelnök családját, a nagyobbik ellenzéki párt vezetőjét és családtagjait, valamint a kisebbik ellenzéki párt elnökét és vezetőit. Az elkövetők és a mögöttük esetleg meghúzódó személyi kör felderítésére a Hivatal széles körű – írás- és bűnügyi, valamint technikai szakértői tevékenységgel támogatott – *adatgyűjtést folytatott*, amely egyik esetben sem erősítette meg a szándék komolyságát.

Az országgyűlési választások tisztaságát, a fordulók biztonságos és törvényes lebonyolítását veszélyeztető körülmény nem merült fel. A választások után, júliusban ismét a Kossuth téren voltak demonstrációk. Ezeken részt vettek a kormányváltás igényének jelszava alatt társadalmi támogatottságot remélő – évek óta jelen lévő – radikálisok is. A később jelentős médianyilvánossághoz jutó szervezők egy részének fellépése a „klasszikus” szélsőség logikája alapján nem volt értelmezhető, tevékenységük hatásmechanizmusa egy *új típusú szélsőség* térnyerését jelenítette meg.

2.4.1. Tömegpolitika és mozgósítás

A 2006. szeptember 17-én kezdődött kormányellenes demonstrációsorozathoz kapcsolódó *radikális és szélsőséges akcióformák* nem egyedülállók a magyar politikatörténetben, azok intenzitása és hosszú távú aktivitása azonban újszerű jelenségeként értékelhető. A további napok *szervezettségre utaló eseményei* az egyes elemek dominanciája alapján rendszerezhetők.

2006. szeptember 18–20.: *az események erőszakos periódusa*

18-án a Kossuth téri demonstráció hangadói által megfogalmazott petíciót Toroczka László (a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom akkori elnöke) be akarta olvastatni az MTV élő adásában. A visszautasítás hatására – nyomásgyakorlás céljából – a Kossuth térről több ezer főt vonultatott át a székházhoz, akik kezdetben farkasszemet néztek az épület védelmére kivezényelt rendőri erőkkel. Az egyre fokozódó feszültség *erőszakos cselekménysorozatba* torkollott. A tüntetők között jelentős létszámban feltűnő futballhuligánok (és további csatlakozók) összecsaptak a rendőrökkel, és átmenetileg elfoglalták az épületet. A garázda cselekmények következményeként, hivatalos személy elleni erőszak miatt a rendőrség több száz fő ellen adott ki körözést. 19-én futballhuligánok és más aktivisták (mintegy 300 fő) az MSZP-székháznál gyülekeztek, majd kiszorításuk után a Rákóczi úton és a Blaha Lujza téren kezdeményeztek rendzavarást. 20-án ugyanez a személyi kör a Nyugati pályaudvar – Oktogon térségében folytatott garázda tevékenységet, amelyet a rendőrség felszámolt.

Szeptember 20–október 1.: *a szervezetalapítások időszaka*

A Kossuth téren Magyar Nemzeti Bizottság 2006, valamint Forradalmi Nemzeti Bizottmány elnevezéssel jött létre két, személyi összetételében és programjában is átfedést tükröző, ad hoc politikai szervezet. A radikális aktivisták e gyűjtőforumai különböző programok és petíciók megalkotásával kívántak politikai tényezővé emelkedni. Követeléseik alapelemeként jelenik meg a kormány lemondatása, a parlament feloszlata, alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása és új választások kitérása. A fővárosi rendezvényen napközben kevesen vettek részt, esténként azonban több ezres tömeg gyűlt össze. A vidéki helyszíneken mérsékeltébb létszámú, 100–1500 fős csoportok demonstráltak, akik között kevés szélsőséges személy tűnt fel. Az érvényesülés szándéka a *radikális szervezők között rivalizálást* váltott ki. A tüntetésekkal – tekintettel az önkormányzati választásokra, valamint az általuk remélt társadalmi támogatottságra – akciókészségüket kívánták fenntartani.

Október 2–22.: *a felszíni konszolidáció folyamata*

A radikális tiltakozók megítélése szerint az ellenzéki pártoktól nem kapták meg az elvárt támogatást, ezért néhány szervező önálló programba kezdett. Volt aki a *vidéki bázisépítésre* koncentrált, Budaházy György pedig jogellenes cselekményekre hívott fel, amely – ügyességi álláspont szerint – kimerítette az *alkotmányos rend erőszakos megdöntésére irányuló kísérlet* gyanúját. A Kossuth téri tüntetők kifogytak a politikai programból, ezért esti demonstrációikat egyre fogyatkozó közönség (néhány száz fő) látogatta. Országos szinten is a konszolidáció folyamata volt tapasztalható. A szélsőség politikai programjaként október 23-án alkotmányozó nemzetgyűlést kívánt tartani.

Október 23.: *erőszakos cselekmények napja*

A rendőrség október 23-án hajnalban – mivel a központi rendezvény előtt nemették lehetővé a terület biztonsági ellenőrzését – a Kossuth térről kiszorította a demonstrálókat. A nap során először a Kossuth tér környékén, majd a város számos pontján (pl. Nyugati pályaudvar, Deák tér környéke, Astoria, Blaha Lujza tér, Ferenciek

tere) erőszakos cselekmények zajlottak. A *rendzavarásokon* az első napok eseményeihez hasonlóan ismét jelentős számban tűntek fel futballhuligánok és más szélsőséges csoportok. A több súlyos sérüléssel járó összecsapás során mintegy 130 személyt állított elő a rendőrség. Az eseményekhez kapcsolódó kockázatot tovább növelte, hogy a zavarásokban résztvevők a legnagyobb ellenzéki párt nagygyűlésébe is be akartak szivárogni azért, hogy a békés demonstrálók átálljanak a szélsőségesek mellé. A keveredő tömegben, a rendőri fellépés során – az Astoria környékén – több, az engedélyezett nagygyűlésről távozó személy is megsérült.

Október 24–november 4.: *a szervezeti átalakulás hatásai*

Az alkotmányellenes törekvések propagálói október 23-án nem voltak képesek társadalmi szintű megmozdulást kirobbantani. A Magyar Nemzeti Bizottság 2006 szervezői csatlakoztak a Forradalmi Nemzeti Bizottmányhoz, és annak nevében folytatták tevékenységüket. Október 28-án a Várban, a Szentháromság téren alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását kimondó rendezvényt tartottak, mindössze 800 fő részvételével. A hetek óta *szűkülő személyi bázis és mozgástér* a szervezőket politikai jellegű tevékenység helyett erőszakcselekmények előkészítésére ösztönözte. Az október 23-ai rendőri fellépés ereje, a bevetett eszközök, valamint az intézkedések indokoltságának vitatottsága az internetes fórumok szélsőség iránt nyitott használóit is aktivizálta. Az utcai harcokra készülő személyek a támadási és védekezési hatékonyságot növelő tájékoztató-szervező tevékenységet folytattak.

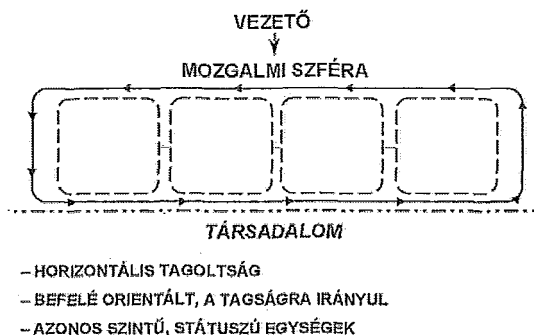
November 4-től az év végéig: *a szélsőséges törekvések beszükülése*

November 4-én délután a Szabadság téren több radikális és szélsőséges szervezet demonstrált, amelyek támogatói csatlakozni akartak a Fidesz esti fáklyás menetéhez. Mivel e törekvésük nem vezetett eredményre, 200–300 fő előre be nem jelentett demonstráció keretében felvonult az Astoria – Blaha Lujza tér – Oktogon – Vörösmarty tér útvonalon. Rendőri intézkedés nélkül a biztonsági kockázatot jelentő tömeg magától feloszlott, így november 4-én erőszakos cselekményre nem került sor. A sorozatos kudarcok erősítették az eddig is meglévő ellentéteket, a Vörösmarty térre bejelentett rendezvénysorozat érdeklődés hiányában megszűnt, a Batthyány-örökmécsesnél esténként ismét a Magyar Nemzeti Bizottság 2006 nevében tartottak (50–100 fő részvételével) demonstrációkat. November 18-án – majd azt követően hetente – Budapest központjában „rendszer váltó” felvonulást szervezett a Kossuth térről október 23-án kiszorult szélsőséges tiltakozócsoport.

2.4.2. A Hivatal 2006 őszén új, korábban nem tapasztalt szélsőséges jelenséggel szembesült. A szeptember 17-én kezdődött eseménysorozat nem értelmezhető a klasszikus politikai szélsőség keretei között. Már a 18-ai események, az MTV-székház ostroma során kifejtett csoportos garázdaság is a hivatalos személy elleni erőszak eddig nem látott méretű és intenzitású megnyilvánulása volt. Az alkotmányos berendezkedés megváltoztatását célzó köztörvényes bűncselekmények nem a társadalom által elutasított szélsőség hatalomra jutását, sokkal inkább egy más típusú, antidemokratikus körnek a teljes politikai intézményrendszert elimináló törekvését szolgálták.

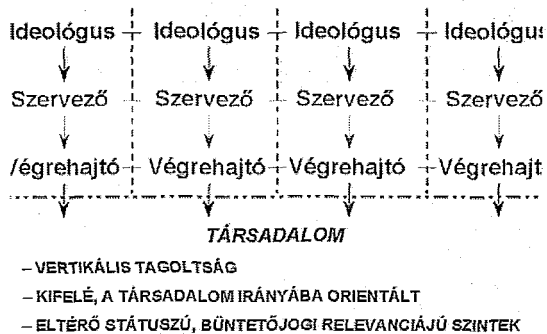
A klasszikus szélsőséges politikai szervezetekben egy domináns személy alatt *horizontálisan* alakulnak meg az azonos szintű egységek. Az elkülönülés a földrajzi megköttöttségéből adódhat, így elsősorban területi szervezetek jöhetnek létre, a különböző csoportok között az átjárhatóság biztosított. E mozgalmi szféra *befelé orientált*, céljuk a társadalom működésének befolyásolása helyett inkább a belső szervezeti életre, a tagok, szimpatizánsok elkötelezettségének erősítésére irányul.

A „KLASSZIKUS” POLITIKAI SZÉLSŐSÉGEK



A 2006-os jogellenes események mögött azonban más irányú sajátosságokat lehet (és kell) kimutatni. Az események középpontjába törekvő csoportosulás tevékenysége – a klasszikus szélsőséggel ellentétben – *kifelé orientált*, amely a parlamenti intézményrendszer felszámolásával és „új” politikai berendezkedés kiépítésével az egész társadalom életét akarja befolyásolni. Itt egyszerre több személy lép be az *ideológiai vezető* szintjére. E hangadók véleményére adva *több szervező* operatív készséggel közvetíti az üzenetet a *végrehajtók*, az erőszakcselekmények iránt nyitott *aktivisták* felé. A működés során elkülönül az idea- szervezés-végrehajtás hármasszintje. A *vertikális tagoltságban elválnak a funkciók*, amit a cselekményekhez kapcsolódó büntetőjogi relevancia is megjelenít. Ennek alapján a szervezők alkotmányellenes törekvéseket képviselnek, amelyhez azonban klasszikus politikai szélsőséges jelszavak társulhatnak.

ALKOTMÁNYELLENES SZERVEZŐDÉSEK



A Nemzetbiztonsági Hivatal számára kihívásként fogalmazódik meg, hogy *végrehajtói szinten könnyen radikalizálható, befolyásolható személyeket használnak fel*. Az elmélet így válhat gyakorlattá, amely – miután szembesül a társadalmi támogatottság hiányával – újabb erőszakcselekmények elkövetéséhez is vezethet. Az *alkotmányellenes fellépés újszerűsége megjelölésésként hatott a társadalomra*, annak intenzitása a Hivatal számára is addig nem ismert kihívásokat jelentett.

A kiemelt kockázati tényezőként előlépő futballhuliganizmus kapcsán meglepetésként hatott, hogy a különböző futballklubok mentén szerveződő, fanatikusokat tömörítő, eddig *ellenséges „ultrák” kegyeztek*. Integrációs lehetőséget biztosított számukra, hogy radikális és szélsőjobboldali jelszavakat, szimbólumokat követtek, viszont pártstruktúrába nem integrálódtak. Bár a futballhuliganizmus alapvetően nem tekinthető a politikai-mozgalmi szerepvállalás fórumának, az ultrák között az *NBH évek óta észleli a rasszista, hungarista szervezetek aktivistáinak jelenlétét*. A '90-es évek második felétől a Nemzetiszocialista Hálózat, majd a Blood & Honour Hungária térnyerése volt megfigyelhető. Számos meghatározó hungarista egyben az ultracsoportok vezetője, jelentős személyisége. A lelátókon, kerítéseken közszemlére tett transzparenszek szélsőséges propagandátörékvést is tükröznek több futballklub pályáján. A korábban ősellenségnek tekintett szurkolói csoportok jelentős erőszak-potenciált megjelenítő akciókészsége akár a már működő – szélsőséges – kapcsolatrendszernek is köszönhető.

A szélsőség kommunikációja, mozgósítási technikája, valamint az, hogy a jogellenes folyamatokat a média közvetítette, *felértékelte a nyílt forrásokat*. Az elektronikus sajtóorgánumok az események jelentős képanyaga miatt fontos tényezővé váltak. Nagy hangsúlyt kapott a rendőri intézkedések bemutatása.

Mind a szervezett, mind pedig a spontán tájékoztatásban kiemelt jelentőséggel bírt az internet, amely a demonstrálók, a szervezők, a „véleményvezérek” számára teret biztosított a gyors kommunikációra. Összességében új jelenséggént értékelhető az *interneten zajló információáramlás összetettsége, gyorsasága, hírértéke és szervezettsége*.

A Nemzetbiztonsági Hivatal számára – az alkotmányellenes kihívások kezelése során szerzett tapasztalatokra építve – lehetővé válik az események reális értékelése. Nem kerülhető meg az sem, hogy a Hivatal – az eddigi gyakorlatnak megfelelően – *javaslataival támogatja a jogszabályalkotási folyamatokat*.

2.4.3. Galambos Lajos volt NBH főigazgató interjúja

2007. február 21. (részletek)

Galambos Lajos: Szeretném világossá tenni, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal, a nemzetbiztonságok közössége mind a hazai együttműködés keretén belül, mind a nemzetközi együttműködési keretén belül is hozzájut minden olyan releváns információhoz, amely az ország alkotmányos rendjét veszélyeztető vagy éppen az ebbe az irányba mutató cselekvésre, személyekre utal vagy utalhat. Tehát mi egy gyűjtő olyan szolgálat vagyunk ebben a vonatkozásban, akik *összegyűjtik, értékelik, elemzik, ütköztetik* ezeket az információkat. Valóban a megállapításainkat több oldalról a nyílt, mi azt szoktuk mondani, hogy a műveleti információk felhasználásával történt elemző, értékelő munka után ha-

tározzuk meg: a bekövetkezhetőség realitását, és milyen olyan struktúrát, illetve személyi kört látunk veszélyesnek ilyen tervekkel, amelyekre fel kell készülni.

Friderikusz Sándor: Igen, az említett közlemény szerint Szilvássy György (polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter 2007. július 1-jétől 2009. április 16-ig) a következőkről tájékoztatta az országgyűlési bizottságot: a Nemzetbiztonsági Hivatal 2006 óta az alkotmányellenes tevékenység ellenőrzésével összefüggésben 1500 jelentést készített. 19 jelentés erőszakos cselekmények, illetve provokációk előkészítéséről szóltak, 21 jelentés védett vezetők veszélyeztetettségének változásait elemezte. Milyen típusú információk szerepelnek a jelentésekben, és kiknek szólnak?

G. A.: Nekünk a kötelezettségeink közé tartozik a kormány tájékoztatása ezekről az ismeretekről, a nemzetbiztonsági bizottság tájékoztatása, valamint mindazon együttműködő szerveknek, amelyeknek ebben feladataik vannak. A szolgálat irányítása a törvény szerint is, mint ahogy valamennyiünk ebben részes és tudja, a kormány által történnek. A kijelölt minisztere útján történik. Nekünk jelentési kötelezettségünk mindazon releváns, az ország alkotmányos rendjére veszélyt jelentő ismeretekről, amelyeket megalapozottnak tartunk, és fontos a kormány számára, hogy milyen folyamatok zajlanak az országban.

F. S.: Visszatérve a konkrét esetre és az előkészületre, hány szervezetről van szó az önök információi szerint és ezek a szervezetek milyen profilúak, tehát mivel foglalkoznak?

G. L.: A szélsőséges szervezetek, mint az állampolgárok döntő többsége is látja, az ősszel és talán a jelenben, egy rendkívüli módon változó strukturáltságot mutatnak. Körülbelül tíz és húsz közöttire tehető Magyarországon azon szélsőséges jelzővel illelhető struktúrák száma, amelyre a szolgálatunk odafigyel. A mi adataink szerint országosan mintegy 2000 ember van ezekben rendszeresen jelen. Magyar állampolgárok, akik ebben a vonatkozásban a Nemzetbiztonsági Hivatal látókörében vannak. Természetesen az információink kiterjednek a személyi oldalra, a szervezetek személyi összetételére is. Ennek megfelelően arról tudok tájékoztatást adni, hogy a legszélesebb skálán, a betanított munkástól az egyetemet végzettkig jelen vannak. Természetesen vannak, akik munkában vannak vagy jó családi háttérrel rendelkeznek, tehát meglehetősen vegyes az a kép, amelyet látunk.

F. S.: Milyen kontrollrendszer van beépítve ebbe a szervezetbe, amely meggyőzné a törvényes működésükben kételkedőket?

G. L.: Emlékeztetni szeretném arra, hogy éppen tegnap volt nálunk a három ombudsman. Biztosítottuk a betekintést mindazokba a releváns dokumentumokba, amelyek alapján bizonyosságot szerezhettek a hivatal rendeltetésszerű és jogszerű működéséről. Konszenzus alapján készült ez a közlemény:

„Dr. Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, dr. Takács Albert, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese, valamint dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos 2007. február 20-án látogatást tettek a Nemzetbiztonsági Hivatalban, hogy áttekintsék azokat a rendelkezésre álló adatokat és információkat, amelyeket az Országgyűlés nemzetbiztonsági, honvédelmi és rendészeti bizottságai február 16-i tervezett ülésén dr. Galambos Lajos vezérőrnagy, az NBH főigazgatója a közismert okok miatt nem tudott ismertetni. Az országgyűlési biztosok a tájékoztatást, valamint az iratokba történő betekintést követően megállapították, hogy a hivatal információi alátámasztják a sajtóban a szélsőséges tevékenységgel összefüggésben eddig megjelent hivatalos állás-

foglalásokat. Meggyőződtek arról is, hogy az NBH a nemzetbiztonsági törvénynek megfelelően a rendelkezésre álló információk komplex értékelésével, együttműködési rendszere felhasználásával jog- és rendeltetésszerűen látja el feladatait. Eleget tesz továbbá a megelőzést szolgáló kötelezettségeinek. A hivatal vezetői és az országgyűlési biztosok közösen hangoztatják, hogy *a kialakult helyzet kezelése széles körű társadalmi összefogást igényel.*”

F. S.: Most jelent meg a svájci konzervatív lap, a Neue Zürcher Zeitung egész oldalas írásában, hogy Magyarországon *töretlen a kommunista titkosszolgálat hatalma.* Mit felel erre, ez egy igen súlyos vád.

G. L.: A svájci szolgálattal kiváló az együttműködésünk. Az európai biztonsági szolgálatok elit klubja nem vett volna fel bennünket az elmúlt évben, ha és amennyiben így működne a Nemzetbiztonsági Hivatal. Szeretném hozzátenni rögtön, hogy a NATO- és az európai uniós tagságot követően ez a tagság, az elit klubba történő befogadás nem jár automatikusan, csak valóban a szakma szabályai szerint jogszerű és a nemzetközi szinten is elismert munkát követően. Tavaly vettek fel bennünket, és természetesen akkor ezzel is alátámasztom azt, hogy nem a NATO- és európai uniós taggá vált Magyarország dátumát követően vettek fel bennünket.

3. AZ UTCAI EXTRÉMIZMUS EURÓPÁBAN

Az európai politikai prognózisok veszélyforrásként jelenítik meg a szélsőséges, radikális, militáns formákat is öltő rasszista, idegengyűlölő politikai csoportok hatalom közelébe kerülését, illetve politikai befolyásuk növekedését. Ennek egyik oka a *globalizáció negatív kísérőjelenségeinek demagóg, populista kezelése* a prevenciók és kompenzációk helyett. Másik jelentős motívum az *etnikai kisebbségek rendezetlen helyzete*, amelynek következtében a kisebbségi populáció életformája hátrányokat szenved. deviáns vonásokat vehet fel, kriminalizálódik, vagy engedetlenségi mozgalmakat kelt, külföldi pártfogókat kereshet. Az ilyen erők hatalom közelébe kerülése, vagy akár tömegbefolyásának ideiglenes növekedése nemzetközi feszültségekhez vezethet, amelyekben egyes. főleg hatalmi kormányzatok erőszakos eszközökhöz nyúlhatnak, korlátozzák az idegen állampolgárok mozgását, veszélyeztetik gazdasági érdekeiket, növekszik a paramilitáris rendőri hatalom.

A radikális, legtöbbször múltbeli ideológiákat, számukra nosztalgikus rendszereket zászlajukra tűző, nem szellemi értelemben vett konzervatív szélsőséges politikai csoportok, pártok hatalom közelébe kerülése lokális és *regionális biztonsági kockázat*. Belül a demokrácia elfojtásához, az emberi jogok korlátozásához, majd megsértéséhez vezethet, restaurációs személyi e járások, koncepciók perek, vagy ezek reciprokaként koncepciók rehabilitációk indulhatnak, a köztisztviselő-váltás radikális, az erőszak elemei jelennek meg. Nemzetközi értelemben viszont elszigetelődést és szankciókat vonhat maga után, feszültséget kelthet, és mindezek eszkálálódhatnak.

A szélsőséges megmozdulások, zavargások leginkább ismert formái az országon belüli etnikai, nemzetiségi, vallási, egyéb kisebbségek körül kialakult erőszakkonfliktusok. Az Európai Unió és országai hosszú éveken át – a multikulturalizmus filozófiájára hivatkozva – hagyták, hogy a különböző etnikai, illetve vallási csoportok anélkül éljenek egymás mellett, hogy közös nevezőt találnának főbb értékeikben. Az utóbbi években történt utcai extrémista jelenségek motívumaként a bevándorlók, kisebbségek *beilleszkedési problémái* összefonódtak a városi környezetben egyre növekvő *szegénységgel és munkanélküliséggel*, ezzel szembesítették a közvéleményt.

A történelem sok dilemmát produkált már. Hogy ne száz évre menjünk vissza, a müncheni „be nem avatkozási politika” csődje nyilvánvalóvá vált, a világ meg kell mentse magát az ordas eszmék aktivizálódásától, de rögtön jelentkezik a nemzeti szuverenitás problémája. Főleg, ha a „be nem avatkozás” anakronizmusát az önkényes, megelőző (preemtív) háborúval azonosítják. Rá kell jönnünk, hogy ezeknek az eszméknek a restaurációja is a *globalizáció egyik világjelensége*, és fokozottabban hat a fiatal demokráciákban, ahol vannak még diktatúrahívó generációk vagy azok leszármazottai, és a demokráciák dilemmái is zsákutcákat produkálnak.

E csoportosulások részben szélsőséges pártok, pártszerű egyesülések formájában, a szélsőséges sajtó – többek között az internet-által támogatva a politikai szférában is hallatják hangjukat, demagógiájukkal bizonyos negatív jelenségeket manipulálnak, növekszik a közvéleményi befolyásuk veszélye. E politikai erők másik dimenziója az „an-

tiglobalista” radikális anarchizmus, a félregularis, paramilitáris, spontán vagy legitim szervezetek megjelenése a közéletben. Ez a jelenség félelmi emóciókat kelt a közvéleményben, az ellenük fellépni kívánó pozitív konzervatív, vagy modernizációs, továbbá liberális erők részéről is magával vonhatja a hatalom túlkapásait, az állami erőszak sokszor nem a célra irányuló jelenségeit.

Nemzetközi példáinak egy része összekapcsolódik a szélsőséges pártok hatalom közelébe jutásával, nevezetesen az osztrák Haider-, a francia Le Pen-csoport, a holland szélsőségek aktivizálódásával. A *kemény utcai extrémizmus* példái a franciaországi, tárgyi értékeket és életet veszélyeztető zavargások, a genovai csúcs idején jelentkező erőszakos cselekményeket hordozó demonstrációsorozat, a hollandiai gyilkosság(ok), a rostocki G–8 csúcs elleni durva, erőszakos zavargás. Már közelmúltbeli, szinte jelen idejű példa a dániai utcai erőszakosorozat, az észtországi jelenségek, a berlini újnáci botránykeltés. Aktuális példának: a várható és zajló törökországi és romániai események, bizonyos – a koszovói rendezés akármelyik formájával járó – zavargások, és néhány hazai példát is említhetünk. Ezt áttekintve vonhatunk le olyan következtetést, hogy a globalizáció korszakának egyelőre sajátosan európai jelenségéről van szó, bár az „izmus” mellé még nem találtuk meg a mindent kifejező jelzőt.

Szervezett formái a társadalmon belüli szakadásokon kívül gazdasági konzekvenciákkal járnak, visszatartanak bizonyos befektetőket. Mindez kiszámíthatatlan tőzsdemozgásokhoz, a pénzpiac instabilitásához vezethet. Feltételezhető, hogy ezek a radikális mozgalmak *kapcsolatba kerülnek a szervezett bűnözéssel*, tehát kriminalizálódnak, ugyanis tevékenységük forrásigényes. A hazafiság érzetére építő populizmus természetesen nacionalista alaphangra épít, azonban ezt szélsőséges szintre tornázza fel. Ez a nacionalizmus megnyilvánulhat kifelé, kisebbséget befogadó országok és nemzetek felé. Ennek történelmi formája a sovinizmus. Az ilyen politika aktivizálásának ma megvannak a garanciális fékjei. Ugyanakkor a belső, szélsőségesre manipulált nacionalizmus rasszizmusban, idegengyűlöletben, az „idegenszerűségben” nyilvánul meg.

A háttérben szerveződő szélsőséges, anarchista, erőszakra koncentráló szervezetek jelensége összefonódni látszik a maffiahálózattal, a nemzetközi szervezett bűnözéssel és a nemzetközi terrorizmussal, iszlám, de nem kizárólag Al-Kaida típusú szervezetekkel, egyre jelentősebb a Maghreb-térségből kiinduló, főleg marokkói csoportok szerepe. Az összefonódás egyik jellemzője a finanszírozás, továbbá a szervezett fegyver és egyéb csempészet. A szervezett bűnözés az elmúlt években nemzetközivé vált, összefonódott a korrupcióval, a kriminalisztikai és politikai terrorizmussal.

Az ideológiai motivációk és a mozgalmak mögött szinte minden esetben *politikai erők állnak*, amelyek céljai nem az ideológiában, választott szimbólumokban, uniformisban realizálódnak, hanem szinte kizárólag a hatalom megszerzésére, az adott legitim kormányzat akár puccsal való megdöntésére irányulnak, tehát *motivumaik nincsenek összefüggésben az extrémizmussal*. Az általuk indirekt módon támogatott „mozgalmak” – gyakorta szintén pártok – metodikai, személyi merítési bázisuk és irányításuk többértű, de bizonyos azonosságok jelentkeznek. A nem iszlám erőszakmozgalmak, amelyek a demokráciákban eleinte legitim mozgalom formájában alakulnak, elsősorban rasszista, illetve ezen túl általános idegengyűlölő manipulált ideológiával mozgósítanak. Ez vonat-

kozhat például hazánkban antiszemizmusra, cigánygyűlöletre, de irányulhat a kétségtelenül igazságtalan Trianon által kedvezett országok teljes népessége ellen, elsősorban román, szlovák irányba, illetve a nyugati nagyhatalmak mint „elnyomók” populációja felé. A radikális erők a hatalmon lévő kormányokat minden esetben külpolitikájuk eltorzító gyalázásával ezek felé fordítják.

Külön említést érdemelnek a másság legyen az életforma, vallás, származás, emigráns populáció – elleni, az utóbbi időben már testi erőszak (lásd: meleg-világfelvonulás budapesti eseménye) formáját is öltő, verbálisan is erőszakot fogalmazó fellépések. Természetesen – a valós felelősség mellett – a törvényes, megfelelő fellépés egésze mellett jelentkező törvénytelen egyedi eljárások esetén a lezajlottakat egy oldalról közelítik meg, az előre odahívott szélsőséges média egyoldalú felvételei alapján újabb támadás indul az eljáró rendvédelmi szervezet és, természetesen, a „parancsot” kiadó kormány(fő) ellen. Ezek a szövegek, dekrétumok ugyancsak a verbális erőszak jegyében hangzanak el, ami újabb gerjesztést jelent a következő alkalomra.

Az ideológia manipulálásában igen jelentős a múltbanzés. A kapcsolódó külföldi szervekről jelentkező – weblapok közül sok az uszító szövegek közreadásán kívül szervezési és kiképzési feladatokat is ellát. A lőtéri és más gyakorlatokról számos hiteles felvétel is letölthető. Esetenként az *uszító hangú szervezés, mozgósítás* eszköze az e-mail.

A korosztályi jellemzőkön kívül a demonstráló, de inkább a zavargást megvalósító, nem túl nagy tömegek összetételére jellemző, hogy *négy rétegből állhat*, nevezetesen:

a) Az esetleges őszinte érdekvédő, zöld vagy nemzeti érzelmű, de netán szélsőséges elemek, szervezeteik finomabb jelszavaival, kommunikációképesen.

b) Az adott hatalom, kormányzat, netán egyes intézkedések ellen fellépő, könnyen aktivizálható ellenzéki tömeg, a tüntetés eredeti céljától eltérően és függetlenül, gyakorta nem is ismerve a demonstráció vagy tudatos zavargás, törvénszegés eredeti jelszavait, célját.

c) Napjainkban minden esetben a neonáci, neohungarista elemek, esetleg jelképeik használatával.

d) A fiatal generációnak az ún. „futball-huliganizmussal” jellemzett csoportja, esetleg kiszabadult, de vissza nem illeszkedő bűnözők, militáns hajlamú, exhibicionista, galéri tag fiatalok, a bakancsos szkinhedek egyre terjedő csoportjai, amelyek a mindennapi utcai magatartásukban, szóhasználatukban, a közlekedési attitűdben is megjelenítik a polgárok visszahúzódását kiváltó erőszakelemeket.

A résztvevők között adott hányadot képviselnek az *erőszakos bűnelkövetők*, az utasok, a drogosok, a lelki sérültek, a testi és lelki betegek, az öngyilkosjelöltek, a potenciális terroristák, sőt azok is, akiknek szükséglet-kielégítési és problémamegoldása repertoárjuk éppoly szűk, mint azoké, akik a kocsmában verekednek vagy a televízió székházát verik szét és gyűjtik fel. Az államnak a közterületi erőszaktevést számukra is lehetetlenné kell tennie, de legalábbis meg kell nehezítenie.

A munkahelyről kiszorult, illetve munkát nem vállaló, feketemunkát végző, szüleik életmódját követő, alulművelt tizen-, de még inkább huszonévesek egy csoportja különösen alkalmas és mozgósítható, akár „időtöltés” céljából is, szkinhed bandáikkal együtt, esetleg az órákról elmaradó osztály- vagy évfolyamtársaikkal. Ez a globalizáció demog-

ráfiai jelenségének egy sajátos, újszerű tünete, amivel a kognitív pszichológia és szociológia foglalkozik. Az természetesen más kérdés, hogy az egyéni felelősség megállapításakor, vagy a felelősség megállapításának mellőzésekor az egyéni magatartásuk már nem hagyható figyelmen kívül. Azon is érdemes lenne elgondolkozni, hogy a nacionalista mozgalmak a mai magyar fiatalok számára egyfajta *önazonosságot és csoportélményt* adnak!

A szürkegazdaságban nem kényszerből, hanem szándékosan dolgozó, ott „megragadt” réteg, városban és vidéken, amelynek foglalkoztatói érdekeltek a kormányzati-hivatali működés zavarásában, ennek következtében támogatják a zendülőket, és feltehetően a szürke pénzekből a kezdeményező és levezetést koordináló szervezeteket is. Ez magyarázatként szolgálhat – másokkal együtt a finanszírozásra is.

A mai utcai anarchizmus természete éppen az előbb jellemzett összetétel és motivációk miatt – nem szűkíthető a látszólag békés polgári engedetlenség körére. Az indulat ugyanis a jelszavak, a hangulat, a törvényes erők határozott fellépése következtében okvetlenül túllép a szolid kereteken, romboláshoz, kirakatbetöréshez, autófeltöréshez (és -lopáshoz), szerverfeltöréshez, politikusok lakóhelyének vagy személyének megtámadásához vezethet.

A belső szélsőséges, de az ellenzékhez tartozó csoportok bejelentett, vagy be nem jelentett tevékenysége is komoly kockázattal jár. A kényszerű útelzárás a szándékos sávelzárás nem polgári engedetlenség, hanem közüzem működését akadályozó erőszak. A forgalomlassításnak lehetnek gazdasági következményei, de akadályozhatja pl. az orvoshoz e jutást is, alkalmas a feszültségkeltésre a lakosság körében, a jelentős üzemanyag túlfogyasztás szennyezi a levegőt, emellett megnövekszik a közlekedési balesetek esélye.

A nemzetközi jogrend és a közös intézmények bővítése az utóbbi években komoly lendületet vett. Ennek keretében szervezettebbé, rendszeressé és intenzívebbé vált a hírszerzési és elemzett információk cseréje, a *titkosszolgálatok tevékenységének kontrollált bővítése és együttműködése*.

Nem vitatható, hogy a szélsőséges mozgalmak erőszakos tevékenysége újabb lendületet kap, és az erőszak fokozódására kell számítani. Időszerű, hogy az unió, az Európai Parlament ne csupán felfigyeljen erre a kérdésre, de *stratégiát is dolgozzon ki*. Hiszen az elmúlt évben egyes kormányra került erők belső feszültségeket eredményeztek, és a *radikális csoportok Schengen belüli vándorlása* is megkezdődött. Ezt a logikus és tapasztalati trendet nem lehet sem lekicsinyíteni, sem túldimenzionálni, mindenképpen a legrosszabb eshetőség forgatókönyvének kidolgozásával kell felkészülni rá.

Gondolni kell a *gyűlöletbeszéd és a tettre uszítás* összefüggéseire is. Egyes konzervatív-liberális, ideálvilágban élő törvényalkotó politikusok figyelmét elkerüli, hogy a „gyűlöletbeszéd” nem azonnali cselekvésre, „baltafogásra” készítet, de akkumulálódik, sztereotíp ismételtetése esetén tudattorzító hatása van, és először a gátlás mellőzéséhez, a törvény negligálásához, de kritikusként vélt helyzetekben cselekvéshez, tömeges romboláshoz vezethet. Az erőszak ilyen esetekben nem azért következett be, mert erre a gyülekezési törvény lehetőséget adhatott volna, hanem azért, mert a hatóságok és a tüntetők nem tartották be a gyülekezési törvényt.

A felelős elit ezeket a jelenségeket, eseményeket a rendfenntartás, illetve a jog körébe helyezi, a *politikatudományok szakirodalmában az utcai zavargásokkal – mint olyannal – általában*

*nem foglalkozott, csupán az egyes zavargásoknak van konkrét irodalma. A közös jellemzők kiemelésére, általánosítására és analizálására eddig nem került sor. Az utcai zavargás az a (vég-)kifejlet, amikor az utcán normális, hétköznapi műveletekkel a rend már nem állítható helyre. Ezt megelőzi az utcai zavarkeltés. Ezek a megmozdulások egyes szakaszaikban lezajlanak zárt térségben, de ezt is követi a leginkább alkalmas terep, az utca, az a *céltudatos utcai, csoportos cselekedetsor*, amelynek célja az utcai zavargás előidézése. Az utcai zavargások sikeres kezelésének – azaz, hogy a kormányzatok pozitív renoméval kerüljenek ki a helyzetek kezeléséből – egyik kulcseleme a felkészülés e helyzetekre, működő szcenáriók kidolgozása mind rendészeti, rendvédelmi, mind jogi, politikai és kommunikációs értelemben.*

Az extrém utcai erőszakcselekmények elleni tevékenység, annak ágazatközi jellege miatt *összkormányzati stratégiát* igényel. A megfelelő koncepció megléte, a szükséges hatásvizsgálatok elvégzése után, nem felgyorsítva, felmerülhet az igény a közrendért felelős intézmények, szervezetek átstrukturálására, beleértve a kormányzati szerkezetet is. Amellett, hogy *az ellentevékenység főszereplői a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendészeti-rendvédelmi szervek, feladatok hárulnak a törvényalkotásra, a bírói gyakorlat hatékonyságának fokozására szolgáló szervekre, az általános és felsőoktatásra, az emberi jogi és más civil, közöttük biztonsági szervezetekre és érdekvédelemre, a biztonságtechnikai iparra, az informatikai gyakorlatra, a sürgősségi betegellátásra és járványkezelésre, a média- és sajtópolitikára, áttételesen a honvédelemre, továbbá a nemzetközi kapcsolatok többágú rendszerére. E középtávú stratégia kidolgozásának kezdeményezője és felügyelője a Nemzetbiztonsági Kabinet lehet, egy ágazatközi munkacsoporttal.*

Az előbbiekben elemzett és leírt új erőszakforma a globalizáció kiélesedő korszakának jelensége. A pontos terminológiát még nélkülöző jelenség lényegében a szélsőséges politikai irányzatok, mozgalmak és ideológiai körök által gerjesztett „utcai erőszak” kifejezéssel illethető, amelyre jellemző az extrémítás a szimbólumokban és a metodikában, alapvetően a *legitim hatalom ellenes anarchizmusban fejeződik ki*. Az új erőszakforma több tekintetben is nemzetközi, részben az eskalációt, az extrém ideológiák kölcsönös restaurációját illetően, részben a hatásokat tekintve. *Sikeres elhárításához a rendfenntartó erők és a nemzetbiztonsági szolgálatok hatékony hazai és nemzetközi együttműködésére és a rendelkezésre álló információk megosztására van szükség.*

4. AZ ÁLLAMBIZTONSÁG MEGISMERÉSÉNEK KÉT ÉVTIZEDE

4.1. A JOGI SZABÁLYOZÁS VÁLTOZÁSAI

Az állambiztonsági múlt feltárásáról, az állambiztonsági iratok sorsáról, az üldözött, a titkos eszközökkel megfigyelt és nyilvántartott személyek információs kárpótlásáról jelentős késedelemmel, több lépcsőben születtek meg a „rendszerváltó törvényhozás” körébe tartozó jogszabályok, amelyek azután elhúzódó *politikai és történeti-levéltári szakmai vitákat* váltottak ki.

Az ún. Dunagate-botrány hatására Németh Miklós kormánya elrendelte, hogy az állambiztonsági szolgálat iratait levéltárban helyezték el, mégpedig szigorúan zárt anyagként, a jogszabályokban meghatározott leghosszabb (hetvenéves) védettségi idővel. A döntés ellenére az iratok nem kerültek levéltárba. Gál Zoltán megbízott belügyminiszter a Németh-kormány működésének legvégén, 1990. május 10-én adott ki utasítást a BM Történeti Irattára létrehozására, amely azután évekig kvázi levéltári kutatóhelyként működött, jóllehet a valódi levéltári működés minimális előfeltételei sem voltak biztosítva. 1990. május 31-én már az Antall-kormány belügyminisztere, Horváth Balázs adott ki utasítást – a titkosszolgálatok személyi állományára vonatkozó iratok védelméről. Ezeket harminc évre zárolták, és a betekintést személyes engedélyhez kötötték. A zárolás az irattárolt operatív nyilvántartásokra is vonatkozott.

Az iratok felhasználásának *jogi rendezetlenségét* mutatta meg, és ebből következően a *politikai manipulációk* lehetőségére is utalt a nevezetes „boríték-ügy”: Antall József miniszterelnök a Független Kisgazdapárt elnökének zárt borítékban átadta a pártja képviselőinek állambiztonsági érintettségére vonatkozó adatokat. (Nem ez volt az első ilyen eset, hiszen Németh Miklós is átadott Antall Józsefnek egy listát a múlt rendszerben titkosszolgálati ügynökként szerepet vállaló politikusokról, és nem is ez volt az utolsó próbálkozás az iratokkal való politikai machinációra.) Boross Péter belügyminiszter felkérése alapján a BM Titokvédelmi Osztályának vezetője 1991. június 10-én kelt feljegyzésében kifejtette, hogy a megszűnt III/III. Csoportfőnökség iratainak *1989. október 23-a óta nincs államtitok tartalmuk*, a levéltári szabályozás és a titokvédelmi törvény vonatkozik rájuk, a jogszabályok alkalmazásáról a belügyminiszternek kell gondoskodnia. A hálózati nyilvántartásokat kivették az államtitkot nem tartalmazó iratok köréből, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1987. évi V. törvény alapján a belügyminiszter államtitokká nyilvánította a hálózati személyekre vonatkozó iratokat, amelyeket korábban a BM Adatfeldolgozó Csoportfőnökség Állambiztonsági Operatív Nyilvántartó Osztályán kezeltek.

4.2. AZ 1990–1994 KÖZÖTTI TÖRVÉNYHOZÁSI KEZDEMÉNYEZÉSEK

Az első törvényhozási kísérletet Demszky Gábor és Hack Péter országgyűlési képviselők tették. 1990. szeptember 3-án képviselői önálló indítványt nyújtottak be *a Belügyminisztérium egykori III/III-as ügyosztályának állományába tartozó, illetve nyilvántartásában szereplő „szigorúan titkos” állományú tisztek és hálózati személyek adatainak kezeléséről* címmel.

A törvényjavaslat célja olyan jogi helyzet megteremtése volt, amely korlátozza az elmúlt politikai rendszer „legegyértelműbben politikai elnyomó feladatokat ellátó szervezete”, a Belügyminisztérium III/III-as Csoportfőnöksége megbízásából tevékenykedő személyek politikai–közéleti szereplését. Az előterjesztők szerint a „társadalom igazságérzetét méltán sértené, ha azok a személyek, akik részint hivatásos tisztként konspirált állásokban, részint ún. hálózati személyként támogatták” az állambiztonsági szervezet politikai elnyomó tevékenységét, a „rendszerváltást követően is köztiszteletnek örvendő állásokat tölthetnének be”. A javaslat csupán a III/III. Csoportfőnökség kötelékébe tartozó titkos állományú tisztekre és hálózati személyekre vonatkozott (az előterjesztők még nem ismerhették az állambiztonsági szervezet felépítését és működését), őket kellett volna nyilvántartásba venni, majd ennek alapján kilétüket nyilvánosságra hozni, ha olyan pozíciót töltenek be, vagy olyan megbízást vállalnak el, amely eskütelhez volt kötött – feltéve, hogy tisztségükről nem mondanak le, illetve ha az érintettségük hitelesen bizonyítható. A törvényjavaslat célja volt az is, hogy *a titkosszolgálati iratokkal folytatott politikai manipulációkat megakadályozza*. Rendezni kívánta azoknak a nyilvántartásoknak a jogi helyzetét is, amelyeket korábban kizárólag a Belügyminisztérium kezelt, de nem tért ki az állambiztonsági szervek egész iratállományának kezelésére, mivel az előterjesztők szerint ezt külön törvényben kellett volna rendezni. A Demszky–Hack-féle törvényjavaslatot az Országgyűlés nem tárgyalta, mert a kormány 1991. május 2-án benyújtott, hasonló tartalmú előterjesztését vette tárgysorozatba.

A kormány előterjesztését a Belügyminisztérium volt III/III. csoportfőnöksége hivatásos, valamint „szigorúan titkos” állományú tisztjei és hálózati személyei adatait tartalmazó 1990. február 14-én lezárt nyilvántartásának, továbbá az egykori államvédelmi szervek és karhatalmi alakulatok tisztjei adatainak felhasználásáról címmel nyújtotta be.

Az Országgyűlés 1992. augusztus 3-ig tárgyalta, majd a kormány a Nemzetbiztonsági Bizottság javaslatára átdolgozásra visszakérte a törvényjavaslatot. A visszavonást Boross Péter belügyminiszter azzal indokolta, hogy több mint kétszázötven módosító indítvány érkezett, és célszerű az Országgyűlés elé módosító indítványok figyelembevételével átdolgozott és kezelhetőbb törvényjavaslatot terjeszteni. (Kiszivárgott információk szerint azonban a legfontosabb ok az volt, hogy a törvény elfogadása *a titkosszolgálati múltban érintett képviselők nagy száma miatt megrendíthette volna a kormánytöbbséget*.)

4.3. AZ 1994. ÉVI XXIII. TÖRVÉNY ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA

A kormány 1993 őszén terjesztette be az újabb törvényjavaslatot egyes fontos tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről címmel, amely április 5-én lépett hatályba (1994. évi XXIII. törvény). Ilyen módon már *nem volt alkalmazható az 1990-ben megválasztott országgyűlési képviselőkre.*

A törvény 2. §-a lényegében a korábbi törvényjavaslattal megegyezően határozta meg azt a kört, amelyre a vizsgálat kiterjedt, annyi változással, hogy a polgármesterek közül csak városi és fővárosi kerületi polgármestereket sorolta ide, a hivatásos bírákra és ügyészekre viszont teljes körűen érvényes volt. A törvény szerint ellenőrizni kellett, hogy a meghatározott tisztségek betöltői teljesítettek-e szolgálatot a volt BM III/III. Csoportfőnökségnél és elődszerveinél az erre vonatkozó, 1990. február 14-én lezárt és a Belügyminisztériumban őrzött *nyilvántartás szerint*, vagy adtak-e ezeknek a szervezeteknek a hálózati feladatok vállalására vonatkozó, saját kezűleg aláírt *nyilatkozatot vagy jelentést*, és kaptak-e tevékenységükért *ellenszolgáltatást*. Ellenőrizni kellett továbbá, hogy 1956–57-ben *karbatalmi* alakulatban teljesítettek-e szolgálatot, valamint betöltötték-e olyan politikai vagy állami tisztséget, amelyben a meghatározott szervek feladatkörébe tartozó adatokról döntéseikhez *tájékoztatót kaptak*, illetve hogy tagjai voltak-e a *nyílaskeresztes párt*nak.

Az 1994. évi XXIII. törvény nem határozott az állambiztonsági iratok sorsáról, hozzáférhetőségéről, sőt az információs önrendelkezési jog érvényesülésének problémáját is megkerülte, jóllehet ez alkotmányos követelmény volt. Az Alkotmánybíróság fél évvel a törvény megalkotása után hatályon kívül helyezte annak számos lényeges rendelkezését. Két alapvető kifogás merült fel. Egyrészt a törvény „a közérdekű és a személyes adatok elhatárolására nem alkalmazza következetesen ugyanazt az ismérvet, s ez az azonos ismérveknek megfelelő személyi köröket tekintve az ellenőrzés alá eső, illetve az alól mentes csoportok között alkotmányellenes megkülönböztetést tesz”. A másik lényeges kifogás arra a mulasztásra utalt, hogy az Országgyűlés a törvényben „nem biztosította az információs önrendelkezési jog gyakorlását, különösen az érintett jogát a személyes adataiba való betekintéshez”. A törvény nem tartalmazott szabályozást a „személyes adatok alanyai szempontjából”, az ügynökökkel kapcsolatos szabályokról pedig az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a titkosítás alkotmányosan nem elégséges megoldás. Úgy ítélte meg, hogy a titkosítással sérül az állam működésének átláthatósága.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény szerint meghatározott *különleges esetekben korlátozható* az információk megismerésének szabadsága, ám azt is megállapította, hogy a titkosszolgálati múlt megismerését szolgáló adatok csakis akkor nem minősülnek közérdekűnek, ha a személyes adatok védelméhez való jog azt korlátozza. „A múlt megismerése, valamint a rendszerváltás jelentőségének tárgyilagos értékelése is feltételezi a titkosszolgálatok tevékenységének napfényre kerülését.” Az AB határozata *alkotmányellenesnek minősítette a titkosszolgálati nyilvántartások teljes titkosítását és megsemmisítését egyaránt*, ugyanakkor *teljes nyilvánosságra hozásuk alkotmányos aggályaira is felhívta a figyelmet.*

4.4. A TITOKVÉDELMI ÉS A LEVÉLTÁRI TÖRVÉNY

1995. június 27-én fogadta el az Országgyűlés az államtitokról és a szolgálati titokról (Tvtv.), valamint a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről (Ltv.) szóló LXV. és LXVI. törvényt. Az Ltv. deklarálja, hogy a közlevéltárakban *bárki ingyenesen folytathat kutatást*. Ugyanakkor a törvény **védelmi időt** szab meg az iratok kutathatóságára. Általános szabályként kétféle határidőt ír elő: az 1990. május 2-a előtt keletkezett iratok esetében tizenöt, a később keletkezetteknél harminc évet. Az Atv. ugyanakkor a közérdekű adatok megismerésének korlátjaként határozza meg az állami vagy szolgálati titokká minősítést, és egyik indokként a *nemzetbiztonsági szempontot* említi.

A Tvtv. átmeneti rendelkezései között előírásokat fogalmazott meg a törvény hatályba lépése előtt keletkezett és már irattárba helyezett minősített iratokra vonatkozóan. Ezeket a „*Szigorúan titkos*”, „*Szigorúan titkos, különösen fontos*”, „*Titkos*”, „*TÜK iratként kezelendő*”, „*Szigorúan bizalmas*”, „*Bizalmas*”, „*Szolgálati használatra*” jelöléssel ellátott iratokat az irattárat működtető szerv köteles volt 1999. december 31-ig számba venni, jegyzékbe foglalni és felülvizsgálni, kivéve az 1980 előtt keletkezett, minősített iratokat, amelyek felülvizsgálatát a törvény hatályba lépésétől számított egy éven belül kellett elvégezni, ezt követően a minősítés érvénye megszűnt. A továbbra is titkosított iratok újraminősítését a törvény szerint háromévente végre kell hajtani.

4.5. A NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A 1995. évi CXXV. törvény, amely a titkosszolgálatok rendszerének felépítését, az öt szolgálat feladatait és működésük szabályait meghatározta, természetesen nem érinti a nem jogállami elődszervezetek problémáját, így az iratok sorsának kérdését sem. Két okból mégis fontos megemlíteni. Az egyik, hogy a „nemzetbiztonsági érdek” fogalmát definiálja, hiszen ez az állambiztonsági iratok kapcsán a további jogszabályokban is megjelenő fogalom. Az Nbtv. nemzetbiztonsági érdek gyanánt a *Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítását és alkotmányos rendjének védelmét* fogalmazta meg; ezen belül pedig felderítő, leleplező, elhárító, megakadályozó tevékenységet az ország függetlensége és területi épsége, az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeinek védelme, továbbá „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” céljából. A nemzetbiztonsági érdeknek ez a szolgálatok jelen feladatai szempontjából való meghatározása igen *kevésbé alkalmas* arra, hogy közvetlenül és kétségek nélkül vonatkoztathassuk a múltból ránk maradt titkosszolgálati adatokra.

A másik lényeges ok a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelésére vonatkozó fejezet. Az Nbtv. itt sem foglalkozik a nem jogállami elődszervek irataival, illetve az

azokban található adatokkal. Az 50. § (2) bekezdés viszont arról rendelkezik, hogy *mely esetekben kell törölni a szolgálatok által kezelt személyes adatot*. Természetesen akkor, ha az előírt határidő lejárt, valamint ha bíróság elrendelte, ha „nyilvánvalóan szükségtelen”, de akkor is, ha az adat kezelése jogellenes. A törlési kötelezettség mindazonáltal nem vonatkozik azokra a személyes adatokra, amelyek adathordozóját a levéltári anyagok védelmére vonatkozó jogszabály értelmében levéltári megőrzésre kell átadni. Fontos felhívni a figyelmet arra – különösen az ezzel ellentmondásba keveredő 2003. évi III. törvény rendelkezése miatt –, hogy az Nbtv. szerint *a szolgálatok nem őrizhetnek olyan adatot, amelyet nem kezelhetnek*.

4.6. A TÖRTÉNETI HIVATAL LÉTREHOZÁSA, MAJD ÁLLAMI SZAKLEVÉLTÁRRÁ MINŐSÍTÉSE

Az Alkotmánybíróság 60/1994. sz. határozatát követően a belügyminiszter létrehozott egy történészekből és levéltárosokból álló iratfeltáró bizottságot, amely 1995. júniusi jelentésében egyebek között egy *állambiztonsági történeti hivatal felállítását javasolta*. 1996. júliusában az Országgyűlés törvénymódosítása módosítás részint leszűkítette az átvilágítandók körét, részint rendelkezett a *Történeti Hivatal* létrehozásáról.

Az átvilágítás hatálya alól ekkor kikerültek a bírák és az ügyészek (a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint a legfőbb ügyész és helyetteseik kivételével), a helyettes államtitkárok, a főosztályvezetők, a nagykövetek, a tábornokok, a polgármesterek és általában az önkormányzati tisztségviselők, valamint a sajtó, a média vezető személyiségei is. 2000-ben újabb törvényi változás következett be, az Országgyűlés az átvilágítandó személyek körét kiterjesztette egyes „közbizalmi és közvélemény-formáló” tisztségeket betöltő személyekre, és ennek megfelelően módosult a törvény címe is. A módosítás következtében az ellenőrzés új tisztségek betöltőire is kiterjedt, nevezetesen: egyes *média-szereplőkre, bírákra, ügyészekre*, valamint *pártok országos és megyei tisztségviselőire*.

Az 1996. évi LXVII. Törvénnyel létrehozott Történeti Hivatal a törvényalkotó szándéka szerint arra volt hivatott, hogy az állambiztonsági iratok hozzáférhetősége révén biztosítsa az információs önrendelkezési jog gyakorlását és a tudományos kutatást. Erre azonban csak korlátozottan bizonyult alkalmasnak. A törvény ténylegesen az iratképző szervekre, illetve utódszerveikre bízta, hogy milyen iratokat adnak át és tesznek kutathatóvá. Ezzel lehetővé vált, hogy egyenkénti elbírálás alapján minősítsék vissza az iratokat. A titkos úton beszerezett személyes adatokat tartalmazó iratokat még minősítés hiányában is csak akkor lehetett megismerni, ha *kutató költségére elvégezték az anonimizálást*; illetve ha az iratban érintettekre vonatkozóan a kutatási tilalom határideje lejárt, vagy az érintett, illetve örököse/ hozzátartozója a kutatáshoz hozzájárult, netán „az adat az érintett nyilvános szereplésére, illetve közéleti, politikai tevékenységére vonatkozik, vagy valamely állami szerv hatáskörében eljáró személynek a feladatkörével összefüggő személyes adata, és az adat keletkezésétől már 15 év eltelt, feltéve, hogy a kutatásra tudományos cél megvalósításához van szükség”.

Az Országgyűlés 2001. június 12-én az „ügynöktörvény” újabb módosítása keretében hozott további fontos változást. A XLVII. törvény a *Történeti Hivatalt állami szaklevéltárrá minősítette*. A döntés óhatatlanul szorosabbra fonta a kapcsolatot a korábbi III. Főcsoportfőnökség ügyosztályai és az utódszerv titkosszolgálatok iratkezelése között. A Történeti Hivatalban kezelendő és őrzendő iratok körét kibővítették a nemzetbiztonsági szolgálatok levéltári anyagaival. Levéltári szakmai érvekkel aligha támasztható alá a döntés, hogy az eredetileg ideiglenes intézménynek szánt Történeti Hivatal egy lezárt korszakra vonatkozó, a nem jogállami titkosszolgálatok iratait őrző és kezelő közgyűteményből „élő”, *a jogállami alapon működő intézmények irattári anyagainak befogadására is hivatott levéltárrá* alakult át.

4.7. A 2003. ÉVI III. TÖRVÉNY A MÚLT FELTÁRÁSÁRÓL ÉS AZ ÁLLAMBIZTONSÁGI SZOLGÁLATOK TÖRTÉNETI LEVÉLTÁRÁRÓL

2002 júliusában a kormány két törvényjavaslata került egyidejűleg a parlament elé: az egyik az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az *Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára* (ÁBTL) létrehozásáról; a másik a közéleti szerepet betöltő személyek *állambiztonsági múltjának nyilvánosságra hozataláról*. A törvényjavaslatok benyújtásához vezető folyamatot Medgyessy Péter miniszterelnök „szt-tiszt”-i múltjának napfényre kerülése és a nyomában kialakult éles politikai vita indította el. Ezzel egyidejűleg ad hoc parlamenti vizsgálóbizottságok is alakultak és működtek – kevés sikerrel.

Az első törvényjavaslat középpontjában az 1944. december 21. és 1990. február 14. között az állambiztonsági tevékenységet végző magyar állami szervek működésével összefüggésben keletkezett iratok és adatok megismerése és kutathatósága állt. A másik pedig annak feltárását tűzte ki célul, hogy a törvényben meghatározott közéleti tisztséget betöltő személyek az 1944. december 21. és 1990. február 14. közötti időszakban a törvényben felsorolt szervezeteknél teljesítettek-e *hivatásos állományú tisztként* szolgálatot, szerepelnek-e *hálózati nyilvántartásban* hálózati személyként, hivatásos alkalmazottként vagy egyéb operatív kapcsolatként, aláírták-e a felsorolt szervezetek részére a hálózati feladatok vállalására vonatkozó *nyilatkozatot*, adtak-e *jelentést* a felsorolt szervezetek részére, továbbá kaptak-e ezektől a szervezetektől *illetményt* vagy *jutalmat*.

Miután az igazságügyi miniszter a vita során kétségeinek adott hangot, az előterjesztők visszavonták a törvényjavaslatokat, hogy utat engedjenek a kormány előterjesztésének. Az Országgyűlés végül 2002 szeptemberében együtt kezdte el tárgyalni az átvilágításról, illetve a múlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az állambiztonsági levéltárról szóló kormányzati törvényjavaslatot. Az iratokra vonatkozóan a törvény szövege a módosító javaslatokkal tovább változott, mégpedig egyértelműen a nemzetbiztonsági érdek érvényesítése irányába. Ennek során a korábbi törvényjavaslat-változatban még egyértelmű, az induláskor kifejtett elveknek megfelelő passzusok képlékennyé váltak. A törvény szövegének elbizonytalanodását, „elmaszátolódását” – és ebből következően az értelmezés ingatagságát – az is okozhatta, hogy a módosításokat szorgalmazó politikusok utólag igyekeztek a törvényjavaslatban vala-

miféle egyensúlyt teremteni három szempont, az *áldozatok információs önrendelkezési joga*, a múltban keletkezett *közérdekű adatok nyilvánosságához* fűződő érdek és a *nemzetbiztonsági* aspektus között.

A törvény deklarált célja, hogy világos határvonalat húzzon a pártállami korszak állambiztonsági szervei és a demokratikus nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége között, főszabályként kimondja, hogy az előző korszak titkosszolgálati iratai nem tekinthetők államtitoknak, ezért elveszítik minőségüket. A főszabály alóli kivételeket a törvény tételesen felsorolja. Fontos előrelépés, hogy az „áldozatok pártján állva” biztosította a korábbi jogi szabályozásnál erősebb *megismerési jogot*. Ennek ellenére esetenként még mindig kevesebb megismerési lehetőséget ad a megfigyelteknek, mint a tudományos kutatóknak. A törvény törekszik arra, hogy a közszereplők múltjának megismerését bárki számára elősegítse. A múlt megismeréséhez és tisztázásához fűződő jogot elismerve a törvény, célja szerint, a tudományos kutatás lehetőségeit is bővíteni kívánta.

A törvény a Történeti Hivatal jogutódjaként létrehozta az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárát, amelynek – bizonyos kivételekkel – a törvény hatálya alá tartozó iratok őrzése és kezelése lett a feladata. Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára a Történeti Hivatal utódaként mintegy megörökölte annak különleges, a *magyar levéltári rendszerben példa nélküli státusát is*. Ilyen specialitás, hogy a levéltár *nem a kulturális tárhoz* tartozik, hanem az Országgyűlés elnöke felügyeli, ő nevezi ki – nyilvános pályázatot követően – a levéltár főigazgatóját, sőt helyettesét is, miután a két illetékes parlamenti bizottság meghallgatta a jelölteket.

4.8. AZ ÁLLAMBIZTONSÁGI IRATOK ÁTADÁSA TELJESÍTÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSÉRŐL SZÓLÓ SZAKÉRTŐI BIZOTTSÁGI JELENTÉS

A kormány 2007 nyarán az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló rendeletével felállította egy *Szakértői Bizottságot*, hogy szakmai szempontból értékelje az állambiztonsági iratok átadásának teljesítését, készítsen erről jelentést, és fogalmazzon meg javaslatokat a kutathatóság feltételeinek javítására, valamint a szabályozás esetleges módosítására.

A Szakértői Bizottság az állambiztonsági iratok nyilvánossága, a szellemi kárpótlás és a tudományos megismerés garanciáit leginkább egy új törvény, a „dossziétörvény” elfogadásával látja megvalósíthatónak. Nem zárja ki, de kevésbé tartja hatékonynak a hatályos, 2003. évi III. tv. Megfelelő módosítását. A dossziétörvény megalkotása hozzájárulhatna az alkotmányban biztosított emberi jogok kiteljesítéséhez és az állambiztonsági iratok minél teljesebb nyilvánossá tételéhez.

Ugyanakkora bizottság nyomtatékosan fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a hatályos 2003. évi III. törvény egyes paragrafusai, bekezdései továbbra sem az alkotmányos demokrácia emberjogi szempontjait, hanem a *titkosszolgálatok vélt érdekeit szolgálják*. A jogszabály egyes paragrafusainak, bekezdéseinek nem egyértelmű, a kutatásokat és az emberi jogokat indokolatlanul korlátozó megfogalmazásai továbbra is feljogosítják a működő titkosszolgálatokat számos irat ellenőrizetlen visszatartására, minősítésére, ami

nemcsak a törvényszellemének, de eredeti céljának sem felel meg. A törvény egyik célja épp a szolgálatok bizonyos irattípusokra kiterjedő információs monopóliumának megszüntetése lett volna.

A bizottság szerint a törvényhozónak az általános szabályokból, az adatvédelmi, a az államtitokról és a szolgálati titokról szóló, a levéltári és a nemzetvédelmi szolgálatokról szóló törvényből kell kiindulnia. Ajánlatos volna, ha a jogalkotó szétválasztaná az „*ügynöktörvény*” fogalmi elemeit a „*dossziétörvény*” kulcsfogalmaitól és eljárás módjairól. A 2003. évi III. tv. módosításának célja a megismerés, tehát az új dossziétörvénynek a kivételeket kell megfogalmaznia – szigorúan szem előtt tartva az alkotmányban lefektetett alapjogok érvényesítését.

A Kormány számára készített jelentés két részből áll. Az első részben *általános elveket* fogalmaz meg. A második részben a 2003. évi III. törvénykapcsán a Bizottság által különösen kifogásolt *jogalkotási hibákra* hívták fel a figyelmet, valamint szakmai javaslatokat is tettek.

a) *Általános javaslatok*

aa) Felül kell vizsgálni a 2003. évi III. törvény 1. § (2) bekezdésében megfogalmazott definíciókat, fogalom-meghatározásokat. A definíciókban érvényesíteni kell azt a már feltárt tényt, hogy a valódi érintetteknek, az *áldozatoknak is két kategóriája* létezett: a *megfigyelt* és a *nyilvánított*, ennek a megkülönböztetésnek ismeretében az igénylők könnyebben eligazodhatnak saját vagy hozzátartozóik múltjának iratai között. Az együttműködőkre, a tettesekre – a hatályos megfogalmazás szerint: „*hálózati személyekre*” – vonatkozó rendelkezéseket ki kell terjeszteni az együttműködők teljes körére, így a *hivatalos, társadalmi és alkalmi kapcsolatokra* is. (A hatályos törvény ugyan definiálja az „operatív kapcsolat” fogalmát is, de ebből kihagyja a leginkább meghatározó „hivatalos kapcsolatokat”, és indokolatlanul megkülönbözteti a „hálózati személytől”.)

ab) A törvény ne nevezze „*kérlemezőnek*” az áldozatot, ne bánjon leereszkedő módon egyetlen, az alkotmányos alapjogaival élni kívánó személlyel sem. Nevezze inkább „*igénylőnek*” az alkotmányos alapjogaival élni kívánó személyeket, hiszen mindenkinek joga megismerni a levéltárakban, közgyűjteményekben őrzött dokumentumokat, bárki betekinthesse a segédletekbe, iratokba akár helyben, – legyen az a Magyar Országos Levéltár, Budapest Főváros Levéltára vagy az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára – akár az interneten.

ac) A hatályos törvény azt a korábbi – az Alkotmánybíróságon sokszorosan megbukott – átvilágítási gyakorlatot viszi tovább, hogy csak azokat a volt hálózati személyeket tekinti közszereplőnek, csak azok adatait tartja megismerhetőnek, akik 1990 után is politikai közfeladatot láttak el. Történeti kutatások bizonyítják az adatvédelmi törvény meghatározásából is levezetett tényt, hogy *1990 előtt a hálózat tagjainak alapfeladata volt a „politikai közvélemény alakítása” is*. Ezért ők – függetlenül mai tevékenységüktől – *közszereplőnek*, közfeladatot ellátó személynek tekintendő, nevük és „beosztásuk” közérdekű, tehát nyilvános adat.

ad) Az új törvény határozza meg szabatosan a „hálózati személy” fogalmát, megkülönböztetve a definíciót az „ügynöktörvényben” használt kritériumoktól. A vonatkozó

történelmi kutatások alapján egyértelmű, hogy *hálózati személy az, aki ilyen minőségben állambiztonsági iratokban szerepel.*

ac) A bizottság javasolja, hogy bármely adat minősítésének – titkosságának – fenntartása esetében a „*titokgazdát*” *bizonyítási kötelezettség terhelje* – a törvény szerinti titkosítás gyakorlata című fejezetben ismertetett módon.

af) Érvényt kell szerezni annak a törvényi előírásnak is, hogy nem az irat, hanem csak az abban szereplő *konkrét adat lehet titkos*. Ez azonban nem eredményezheti az eredeti iratok fizikai megcsonkítását, amelynek gyakorlatát a szakértői bizottság több iratórzo helyen is tetten érte.

ag) A bizottság javasolja, hogy a működő titkosszolgálatok azokat az iratokat, amelyeket titkosnak minősítettek, de amelyekhez ügyviteli érdekük nem fűződik, minősítésük bizonyítása esetében is *adják át az erre kijelölt levéltárnak*, amely ezeket minősített iratként őrzi tovább. A szolgálatok kizárólag azon államvédelmi, állambiztonsági iratok őrzésére tarthatnak igényt, amelyek kezelésére a törvény őket felhatalmazza.

ah) A bizottság – irátátadásokat értékelő munkája során – semmiféle valós indokot nem talált arra, hogy a jogalkotó a hatályos törvényben – a Ttv.-t felülírva – a minősített iratoknak egy további kategóriáját is definiálja: „*nemzetbiztonsági érdekek szempontjából kiemelkedően fontos irat*”. Javasolják a kategória eltörlését.

ai) *Tudományos kutatók között nem tehető különbség* annak alapján, hogy az ÁBTL-ben vagy más közlevéltárban kívánják végezni kutatásaikat. Ennek megfelelően a kutatás-engedélyezési eljárásának azonosnak kell lennie.

b) Szakmai javaslatok

ba) Elfogadhatatlan, hogy a „megfigyelt” „kizárólag a vele kapcsolatba hozható személyes adatait” ismerhesse meg, miközben a kutató a *teljes iratot* megismerheti. Ez ugyanis azt jelenti, hogy az érintett jelenleg például a róla (is) szóló vádiratot, ítéletet, tárgyalási jegyzőkönyvet is csak anonimizáltan, töredékesen ismerheti meg. Az *ő jogosítványai nem lehetnek szűkebbek* bárki másénál. Alapelvként leszögezhető, hogy az érintett és mindenki más, aki az iratokat meg kívánja ismerni, jogosultsága esetén – a tudományos kutatóhoz hasonlóan – csak a másra vonatkozó szenzitív személyes adatokba nem tekinthet bele. Az állambiztonsági szolgálatok hivatásos állománya, a hálózati személyek és az operatív kapcsolatok adatainak nyilvánosságra hozásában nem tehető különbség.

bb) A hatályos törvény nem vesz tudomást arról az alapvető tényről, hogy a pártállam titkosszolgálatai ellenségeiket – az „érintetteket” – ideológiai, politikai nézeteik alapján vette nyilvántartásba, tartotta megfigyelés alatt. Az üldöztetés indítéka éppen a faji eredet, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozás, politikai nézet és pártállás, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződés volt, tehát az erről szóló adat az állambiztonsági iratok esetében – az általános szabályozással szemben – többnyire *nem tekinthető szenzitív adatnak*.

bc) A szolgálatok a kapcsolat megszakításától számított *15–20 év után töröljék* az érintettel kapcsolatos 1990. február 14. előtt keletkezett irataik minősítését. A hálózati személyként csak 1990. február 14. előtt foglalkoztatott magyar állampolgárok összes iratának minősítését töröljék. A hálózati személyként csak 1990. február 14. előtt foglal-

koztatott külföldi állampolgárok iratait – minősítésük törlése után – adják át a levéltárnak, ha az illető elhunyt, vagy ha ez nem bizonyítható, akkor 30 évvel a kapcsolat megszűnése után. Az 1990. február 14. után tovább foglalkoztatott külföldi állampolgárok iratai őrizték meg minősítésüket. Az iratok csak akkor maradhatnak minősítettek, ha a szolgálatok az adott ország jelenleg hatályos büntetőtörvénykönyve alapján bizonyítani tudják, hogy az érintettet a Magyar Népköztársaság javára folytatott tevékenysége miatt kiutasítás, beutazási tilalom vagy büntetőeljárás fenyegetné.

bd) A szolgálatoknak minden egyes esetben bizonyítaniuk kell, hogy az adott titkosszolgálati eszköz, illetve módszer felfedése *bizonyíthatóan sértene* a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeit.

be) Az NBH-ban és az IH-ban őrzött, az állambiztonsági szolgálatok nyilvántartásainak máig legteljesebb adatait tartalmazó *mágnesszalagokat ki kell nyomtatni, és a rajtuk lévő adatokat felül kell vizsgálni*. A kormány biztosítsa ennek anyagi feltételeit. Megengedhetetlen, hogy a teljes adatállomány elzárva maradjon a történettudomány és a nyilvánosság elől, és kinyomtatás hiányában az adathordozó elhasználódása miatt megsemmisüljön.

bf) A *titokgazdák a levéltárakban lévő minősített iratok felülvizsgálatát* – az ÁBTL kivételével – *rendszeresen elmulasztják*, és ez rájuk nézve semmilyen következménnyel nem jár. Javasoljuk, hogy a felülvizsgálat elmulasztása esetén a minősítőt érdemi szankció sújtsa.

bg) A titokgazda felelőssége, hogy valamennyi iratőrző helyen az azonos *iratok minősítése egységes* legyen.

bh) Amennyiben egy irat anonimizált, megismerésének korlátozására sincs szükség.

bi) Meg kell oldani a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal levéltári felügyeletét.

4.9. A NYILVÁNTARTÁS ADATAIT TARTALMAZÓ MÁGNESSZALAGOK HELYZETE

Furcsa sorsa lett annak a *tizennyolc mágnesszalagnak*, amelyek a pártállam állambiztonsági szolgálatának számos adatbázisát tartalmazzák: a célszemélyeket (tehát azokat, akiket megfigyeltek), a hálózati személyek adattárát, valamint az előzetes, illetve bizalmas nyomozások adatait, mindezt több példányban. A kilencvenes évek elején még a szalagok *létezését sem ismerték el*, míg nem az első belügyi iratfeltárás idején, 1995-ben elő nem kerültek olyan belső levelezések, amelyek igazolták, hogy a szalagok nemhogy léteznek. 1993-ban, Boross Péter minisztersége idején ezek alapján próbálták összeállítani az ügynöklistát, sikertelenül. Később azzal érveltek a titkosszolgálatok, hogy a szalagokat már *nem lehet megfejtetni* (később kiderült, hogy mégis van erre mód), illetve hogy túl sokba kerülne az aktiválásuk (mára ezt is cáfolták). Ezek után a szalagok hitelességével kapcsolatosan is kérdőjelek merültek fel (kiderült viszont, hogy érintetlenek: a régi számítógépes rendszer belső naplójából ugyanis egyebek közt az is bizonyossá vált, hogy ki és mikor aktiválta utoljára a hordozókat).

A mágnesszalagok tartalma a Kenedi-bizottság jelentése szerint

G) Operatív ellenőrzés alatt állók (célszemélyek) adattára

1990-ben a szolgáltatást beszüntették, a III/IV. Főcsoportfőnökség kezdeményezésére a katonai elhárítás és „határfigyelőztetett személyek” adatait törölték, illetve mágnesszalagon átadták a III/II-nek. Az adattárhoz két tekerecs tartozik: egy „Törzs” és egy „Gyűjtő” feliratú. Ma az NBH-ban van mágnesszalagon három példányban: egy alapanyag és két biztonsági másolat. Minősítése fenntartva: 2060. december 31-ig.

H) Hálózati nyilvántartás 56 ezer fős adattára

1990-ben a szolgáltatást beszüntették, a III/IV. Főcsoportfőnökség kezdeményezésére a katonai elhárítás és a „határfigyelőztetett személyek” adatait törölték; az adattárat mágnesszalagon átadták a III/II-nek. Ma az NBH-ban van mágnesszalagon három példányban: egy alapanyag és két biztonsági másolat. Minősítés fenntartva: 2060. december 31-ig.

I) A III/I. Főcsoportfőnökség (a polgári hírszerzés) adattára

1990 elején a III/IV. kezdeményezésére a katonai elhárítás és „határfigyelőztetett személyek” adatait törölték, az adattárat mágnesszalagon átadták az Információs Hivatalnak, nem tudni, hány példányban.

J) Előzetes nyomozások adattára

1990-ben teljes törlés a III/II. kezdeményezésére; mágnesszalagon átadva az NBH-nak. Ma az NBH-ban mágnesszalagon van három példányban: egy alapanyag és két biztonsági másolat. Minősítése fenntartva: 2060. december 31-ig.

K) Központi Kémelhárítási Adattár (a III/II. Csoportfőnökség Adattárában tárolt, meghatározott személyekre vonatkozó adatok)

1990-ben törölve, mágnesszalagon átadva a III/II-nek. Ma az NBH-ban mágnesszalagon van három példányban: egy alapanyag és két biztonsági másolat. Minősítése fenntartva: 2060. december 31-ig.

U) Bizalmas nyomozások adattára

1990-ben átadva a III/II-nek. Ma az NBH-ban mágnesszalagon van három példányban: egy alapanyag és két biztonsági másolat. Minősítése fenntartva: 2060. december 31-ig.

2010 április elején a kormány háromtagú civil bizottságot állított fel [102/2010. (IV.2.) sz. Korm. r.], amely felügyeli és ellenőrzi az NBH-nál őrzött mágnesszalagokon található adatok hiánytalan feldolgozását, minősítésük felülvizsgálatát, majd a minősítés alól feloldott anyagok levéltárba adását. Az érdemi munka megkezdésétől egyéves határidőt tűzött a kormány a nemzetbiztonsági szolgálatok és a létrehozott bizottság számára a hálózati nyilvántartás levéltárba adására. Ezután csak azok az adatok maradhatnak a nemzetbiztonsági szolgálatoknál, amelyek Magyarország biztonságának védelméhez elengedhetetlenül szükségesek.

V. ÖSSZEHASONLÍTÓ ÉRTELMEZÉSEK

1. A MAGYAR NEMZETI BIZTONSÁGI STRATÉGIÁK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE.

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEMZETI BIZTONSÁGI STRATÉGIÁJA

1.1. A 2002-ES BIZTONSÁGI STRATÉGIA

A *biztonsági és védelempolitikai alapelvek 1998-as* megszületése, majd 1999-es életbe lépése után a kormány 2002-ben a két választási forduló között fogadta el az ország *hidegháborút követő első nemzeti biztonsági stratégiáját*, melyet két év múlva, 2004-ben egy újabb követett. Magát a felülvizsgálatot indokolhatta az időközben elnyert *EU-tagság*, amely azt is magával hozta, hogy figyelembe kellett venni az EU által 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia elemeit is. A két dokumentumot összehasonlítva megvizsgálható, milyen Magyarország-képet sugallnak a nemzeti biztonsági stratégiák. A 2002-ben született stratégia értékeli az ország geopolitikai helyzetét, a kihívásokat és válaszokat (itt *elkülönítve a külső és a belső kihívásokat*), s végül az eszközöket és az ágazati stratégiákra vonatkozóan tesz javaslatokat. A stratégia bevezetőjében egy demokratikus Magyarországot jellemez, hangsúlyozva a jogállamiságot, és a dokumentum mögött álló konszenzust. Utalás történik az időszak két, az ország számára fontos, integrációs szervezetre is, a NATO-ra és az EU-ra – ezek kapcsán az értékrendek azonosságát emeli ki a dokumentum. Érdekes, hogy a rendszerváltás után több mint egy évtizeddel még mindig ezekkel a demokratikus berendezkedésre, a demokrácia szilárdságára vonatkozó gondolatokkal vezették be a nemzetbiztonsági stratégiát, hiszen ekkor már a NATO tagság megvalósult, s ezzel az ország valóban, intézményesen is a demokráciák családjába tartozott, visszatért Európába, ahogyan azt a kilencvenes évtized elején oly sokszor felemlgették. Az EU csatlakozásban is komoly előrehaladást tett az ország, a csatlakozási tárgyalások folyamatban voltak.

Talán szerencsésebb lett volna a 2001. szeptember 11. után kialakult *új globális biztonsági változásokra* utalni, hiszen mint NATO tagokat, Magyarországot érintették a változások, és a terrorizmus kihívása is előkelőbb helyet kapott a kihívások sorrendjében. A stratégia bevezető gondolatsora így kicsit anakronisztikus. Az ország geopolitikai helyzetén belül a geopolitikai környezetét taglaló egység is nem várt hangsúlyokat foglalt magába, tekintve a 2001. szeptemberi eseményeket. A hidegháború utáni világ hatalmi

viszonyait jellemezve a dokumentum az Egyesült Államok egyedülálló szerepére hívja fel a figyelmet, utalva ezzel a világ unipoláris voltára. Kitér a nemzeti biztonsági stratégia a biztonság széles körű értelmezésére, a résztvevők kibővült körére, és olyan határokat átlépő kockázatokra, mint a kábítószer-kereskedelem vagy a terrorizmus. Némi anakronizmus itt is érzékelhető, egyrészt a 21. század elején a nemzetközi szervezetek, és egyéb nem állami szereplők nem új résztvevői a nemzetközi kapcsolatoknak, másrészt idejétmúlt a nemzetállamok kifejezés használata is, a nemzetközi élet szereplőinek megnevezésekor: a klasszikus nemzetállamok kora régen leáldozott, ez nem a hidegháborús követő évek jellemző jelensége.

A nemzetközi szervezetek felsorolásából érdemes röviden a NATO-val foglalkozni, amelynek szerepét fontosnak, kiemelkedőnek értékeli a dokumentum az európai biztonság és stabilitás tekintetében. Az EU kapcsán érdekes momentum az, hogy Európa stabilitása és biztonsága tekintetében a második helyre szorult a NATO mögött. A dokumentum alapján az ország a NATO-n belül atlantistának számíthat, miután az transzatlanti együttműködést a kontinens biztonságának „nélkülözhetetlen alapköveként” említi. A térség viszonyainak leírásánál Magyarország biztonsági képének, és általában önképének egy korábban, a kilencvenes évek vitáiból ismert elemével lehet találkozni, mégpedig a térségből kiemelkedő szereppel. Az ország közvetlen környezete a rendszerváltó országok régiója, ahol Magyarország (más, nem nevesített országokkal egyetemben) *élen jár a demokratikus fejlődés tekintetében*. Ezek az országok NATO-tagok, és az EU is be fogja fogadni őket. A régió maga nincsen igazán körülírva, nem igazán egyértelmű, hogy a *délszláv régió* beletartozik-e, vagy külön kezelendő, s ugyanez a helyzet a kelet-európai *volt szovjet tagköztársaságok* esetében is – ugyanakkor mindkét térséget külön is említi a dokumentum. Új elemként, területként jelenik meg a *Földközi-tenger vidéke*, amely eddig nem szerepelt a biztonságpolitikai alapelvek tekintetében. Maga az említett régió már az új helyzetből, a NATO-tagságból eredeztetett, miután az ország a szervezet déli szárnyához tartozik. *Oroszország* is feltűnik a dokumentumban, röviden, mint a világpolitikai élet fontos szereplője – de érezhetően nem olyan fontos, mint az *Egyesült Államok*. Magyarország helyét tekintve megjelenik a különleges földrajzi, történelmi helyzetre való utalás, miszerint az ország „fejlődéstörténeti törésvonalon” fekszik, mely a kisebbségek tekintetében fontos szerephez jut. Az ország által képviselt (politikai értelemben vett) értékek azok, amelyek a liberális demokráciákat jellemzik, mind politikailag, mind gazdaságilag, s a biztonság értelmezése is a kornak megfelelő komplex értelmezés.

Milyen érdekei vannak az országnak a 2002-ben született stratégia szerint? Az érdekháló sokrétű, szerepel benne az ország képességeinek fejlesztése, az Egyesült Államok és NATO (európai) szerepének hangsúlyozása, a CESDP sikeres végigvitele, valamint az EU-tagság mihamarabbi elérése. A két szervezet kapcsán a dokumentumból újra az atlantista irányvonal, az inkább a NATO és az Egyesült Államok felé való fordulás olvasható ki. A *térség országai* tekintetében a dokumentum e szakaszában is érezhető Magyarország kiemelkedő szerepe, tekintve, hogy a szomszédos országokkal kapcsolatban megjelent a fejlett demokráciákhoz való felzárkózás kérdése. *Oroszország*, mint a kelet-európai térség állama, valamint *Ukrajna* is helyet kapott itt, utalással arra, hogy az ország stabilitásának erősítése nem ártana. Vajon a megfogalmazás kevésbé cizellált volta okoz-

za az olvasóban azt az érzést, hogy a kelet-európai térségben *egy szinten kezeli a dokumentum Ukrainát és Oroszországot*, vagy szándékosan került ez így megfogalmazásra? Ukrajna esetében a kárpátaljai magyar kisebbség helyzete valóban kiemelt helyre teszi az országot, de talán az Oroszországgal való kapcsolat mégis meghatározóbb, tekintve az itthoni orosz befektetéseket, valamint az energiafüggőség voltát. Arról nem is beszélve, hogy a világpolitikai porondon is kiemelt helyet foglalt el Oroszország, ha nem is annyira, mint a hidegháború során a Szovjetunió. A fentiek, és atomhatalmi státusza mégis megkívánta volna, hogy ne egy szinten kezelje a dokumentum Ukrajnával.

A *kihívásokról* szóló fejezet a *globális kihívások* közé sorolja a következőket: (1) *instabil zónák kialakulása*; (2) *nemzetközi terrorizmus*; (3) *tömegpusztító fegyverek és bordozóeszközök terjedése*; (4) *pénzügyi instabilitás*; (5) *az információs társadalom kihívásai*; (6) *globális természeti és civilizációs veszélyforrások*. Miért kerülhetett első helyre az instabil zónák veszélye a dokumentumban? A bekezdésből kiderül: ilyen instabil zóna kialakulását látja az országhatártól délre („Európa periferiáján”). A dokumentum meglehetősen sötét képet ad az *instabil zónáról*, amely például az *országhatártól délre* található – ugyanakkor ezen területek szomszédságában Magyarország stabil pont. A nemzetközi terrorizmus a második helyen jelent meg, a stratégia gyakorlatilag általános leírást ad arról, hogy mi a terrorizmus célja, milyen egyéb kihívások kapcsolódnak hozzá. Nem történik utalás arra, hogy kevesebb, mint nyolc hónappal a dokumentum elfogadása előtt a terrorizmus veszélye, a globális terrorizmus jelensége komolyabban megjelent a világpolitikában, sőt a washingtoni szerződés 5. cikkét is életbe léptették a szeptember 11-ei eseményeket követően – a NATO történetében először. Ez a dokumentum *hiányosságának* tekinthető: az Egyesült Államok elleni terrortámadás, a *terrorveszély fokozódása*, valamint az afganisztáni beavatkozás időszerűvé tették volna, hogy komolyabban foglalkozzon a dokumentum e kérdéssel. A proliferáció jelenségét a dokumentum ugyancsak komoly veszélyként értékeli, szinte komolyabbnak, mint a terrorizmus veszélyét, ezen a területen az ország kooperativitását helyezi előtérbe.

A *regionális kihívásokról* szólva a dokumentum szövege újra megerősíti, hogy Magyarország stabil demokrácia, amely a stabilitást szeretné a térségbe is sugározni. Milyen kihívásokat szerepeltet a dokumentum? Vegyesen jelennek meg folyamatok és régiók: (1) *fejlettségbeli különbségek növekedése*; (2) *államokon belüli instabilitás*; (3) *határon túli magyarok helyzete*; (4) *a poszt-szovjet térség kihívásai*; (5) *Dél-Kelet-Európa*; (6) *a mediterrán térség*; (7) *illegális és tömeges migráció*; (8) *környezetbiztonság, természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem*. Az első két helyen szereplő kihívások kapcsán leszűrhető, hogy a gazdasági fejlődésben való lemaradást a dokumentum összeköti olyan negatív folyamatokkal, mint az instabilitás, migráció, etnikai ellentétek kiéleződése. Mindezt fokozza a második pontban, amely esetben a belső helyzet instabilitását is feltételezi a gazdasági lemaradás okán. A dokumentum említett szakaszaiból leszűrhető az, hogy maga az ország stabil pont a térségben, míg a környező térségek instabilak, válságok vannak ott jelen. A határon túli magyarok kérdése bár a harmadik helyen szerepel a felsorolásban, mégis meglehetősen hosszán taglalja a dokumentum ezt a témát, mely annak jelentőségére utalhat. A kisebbségekkel való bánásmódot a demokrácia fokmérőjeként is említi az írás, utalva arra, hogy a problematikus helyeken felbukkanhat a szélsőséges nacionalizmus, amely fenye-

getés a magyar kisebbség számára, s ezzel együtt Magyarország számára is. A stratégia ezen részében Magyarország megint csak kiemelkedik ebből a közegeből (a szomszédos országok közegeből), és a fejlett demokráciák közé tartozóként kerül említésre. Az ország térségbeli helyeként pedig megemlíti a dokumentum a már korábban is, még a biztonság- és védelempolitikai alapelvek tárgyalása kapcsán felmerült szerepet, hogy Magyarország a térség zászlóvivője lesz, segítő jobbot nyújt azon térségbeli országoknak, amelyek nem lettek tagjai az európai integrációs szervezeteknek. A dokumentum ezen a helyen utal arra, hogy Magyarország a szomszédos államokhoz képest előrébb tart a demokratikus fejlődés útján (általánosságban véve is, nem csupán a kisebbségi jogok érvényesítése tekintetében), mint a térségben a szomszédos államok. Kiemelkedik ezen ország-csoportból, a stabilitást képviseli – ugyanis az országban már nem kell, hogy megerősödjenek a demokratikus intézmények, itt már teljesen kifejlődtek. A kiemelkedő szerepet erősíti az a kép is, miszerint az ország támogatja a szomszédos országok euroatlanti integrációját, segítséget nyújt azoknak – segítséget pedig az nyújt, aki már jobb helyzetben van. Ez megfelel annak a helyzetnek, amely ebben az időszakban kialakult: Magyarország NATO-tag volt már, míg a szomszédai még nem. A NATO-tagság pedig bizonyos fokig a demokratikus átalakulás fokmérője volt.

A *poszt-szovjet térség kihívásai* című alfejezetben az adott térségből két országot, Oroszországot és Ukrajnát emeli ki a dokumentum. Ukrajna tekintetében igazán az ország gazdasági helyzetéből adódó nehézségeket taglalja röviden, s azt, hogy szoros kapcsolatok építését szorgalmazza mind a NATO-val, mind az EU-val, ez utóbbi tekintetében a tagságot szeretné elérni. Oroszországgal kapcsolatban a nemzetbiztonsági stratégia híd szerepet szán Magyarországnak, mégpedig Oroszország és a nyugati demokráciák között. Oroszország kapcsán pedig utalás történik arra, hogy sem politikai, sem gazdasági értelemben nem sikerült még lezárnia a demokratikus átalakulást és a piacgazdaságra való áttérést. A dokumentum *hidegháborús retorikát* idézve fogalmaz, amikor a két pólusként Oroszországot és a Nyugatot említi. A híd szerepre visszatérve egy gondolat erejéig: ez arra is utalhat, hogy Magyarország demokratikus fejlődése bizony előrébb tart, mint az orosz átalakulás – így az országot Oroszország elé helyezi ebben az értelemben. Érdekes azt is végiggondolni, hogy a fenti relációban nem az orosz politika támogatja meg az országot, hanem a magyar külpolitika és diplomácia van Oroszország segítségére. A délkelet-európai térség kapcsán részletesebben tárgyalja a dokumentum a volt Jugoszlávia helyén kialakult államok helyzetét, annak kettősségére utalva: egyrészt az euroatlanti értékek hirdetése, másrészt a felbukkanó nacionalizmus együttesen van jelen, egyik hosszú távú, a másik rövid távú célként. Itt Magyarország két tekintetben szerepel: egyrészt, mint az instabilitás következményei által érintett terület (migráció, piacok bezárulása, stb.), másrészt, mint a térség stabilitásáért nemzetközi szinten is síkra szálló szereplő – itt a NATO-tagság is külön említésre kerül.

Új térségként került a dokumentumba a *Mediterráneum*, s ennek indoka a NATO déli szárnyához való tartozás – szövetségi tagként, és az adott katonai szárnyba való integrálódás miatt, a szóban forgó terület eseményei az ország külpolitikáját és biztonságpolitikáját érintik. Igaz, közvetetten, miután a mediterrán térség negatív folyamatai az európai biztonságra vannak elsősorban hatással. Ugyanakkor a dokumentum utal az or-

szág megnövekedett fontosságára azzal, hogy az új helyzetet úgy értékeli, miszerint „fokozott felelősség hárul” az itthoni politikára ezáltal.

A belső kihívások – a szervezett bűnözés, a kábítószerterjedése, a feketegazdaság és korrupció, valamint a demográfiai kihívások – részben egymással összefüggőek. Az első helyen szereplő kihívás határokon átnyúló jelenség, amely a rendszerváltó országokban – így Magyarországon is – megjelent, összefonódva a kábítószer kereskedelemmel, amely nemzetközi jelleggel is bír. A feketegazdaság és korrupció olyan tényezőkként szerepelnek, amelyek egyrészt a gazdasági átalakulással erősödhetnek, másrészt pedig a piacgazdaságra való áttérést akadályozhatják, s összefonódhatnak a bűnözéssel. Gyógyírként és megelőzőesként az állam működésének javítását említi a dokumentum. Az ország stabilitására utal az, hogy nem kerül felsorolásra olyan kihívás, amely a belső politikai instabilitásra utalna, például a szélsőséges csoportok megjelenése vagy szélsőséges nacionalizmus térnyerése. Összefoglalva tehát, Magyarország stabil demokrácia, amely az európai értékekkel azonosul. Az országot érintő kihívások egy része globális, másik része a földrajzi elhelyezkedéséből adódik. Itt megjelenik az a nézet, hogy Magyarország kiemelkedik a térségből, előljáró a demokratikus átmenetben, miután a fejlett demokráciák csoportjának tagjává vált a NATO-tagsággal. A NATO-tagság kapcsán az szűrhető le, hogy az ország az atlantista országok csoportjába tartozik. Hiányzik, illetve kevés hangsúlyt kap a terrorizmus veszélye, annak ellenére, hogy a 2001. szeptember 11-i események frissek voltak a dokumentum születésekor. A délkelet-európai térséggel kapcsolatban az akkori viszonyokhoz képest reális a helyzet megítélése.

1.2. A 2004-ES BIZTONSÁGI STRATÉGIA

A 2004-ben született nemzetbiztonsági stratégia más felépítést mutat. A dokumentum az értékek és érdekek felsorolását követően a *biztonsági környezet jellegzetességeit* veszi sorra, majd a *célok és feladatok* számbavétele következik, végül pedig a *megvalósítási eszközök és ágazati stratégiák* című részek zárják a dokumentumot. A nemzeti biztonsági stratégia bevezető bekezdésében megjelennek annak a közösségnek a jellegzetességei, amelynek az ország a tagjává vált. Fontos jellemző, hogy közősek az értékek, amelyeket az országcsoporthba tartozó államok vallanak, vannak közös jellemzők, mint a demokrácia, jogállamiság, emberi jogok és szabadságjogok védelme. Az ország biztonsági helyzetét tekintve említésre kerül a NATO-tagság jelentette biztonsági garancia, valamint az EU-tagság adta együttműködés. A fenyegetésekről általánosságban szólva a nemzeti biztonsági stratégia leírja, hogy a hagyományos fenyegetések kockázata (mint például a katonai agresszióé) minimális, ugyanakkor megjelentek újak, amelyekkel számolni kell. Nem jelenik már meg annak a hangsúlyozása, hogy az ország stabil demokrácia, és *nincsen már utalás a hidegháborús helyzetre*, úgy, mint két évvel azelőtt. Nem taglalja a dokumentum az ország adottságait, nem tér ki arra, hogy milyen szimbolikus helyen fekszik az ország. Az értékeket és érdekeket számba vevő rész kiforrottabbnak tűnik a korábbi stratégiáénál. Kimaradt az általános bevezető részből a korábban ott említett oszthatatlan biztonság – talán ez annak köszönhető, hogy elérte Magyarország a célját, tehát

az euroatlanti integrációs intézményrendszer fontos tagjának, az EU-nak is tagja lett. Figyelemre méltó része a stratégiának az EU-val, NATO-val és a demokratikus értékekkel összefüggésben leírtak. A sorrendiség is sokatmondó, hiszen míg 2002-ben egy alponthan szerepelt a NATO és az európai integráció, a 2004-es koncepcióban már az EU szerepel az első helyen. Vajon a sorrendiség a fontossági sorrendet is tükrözi? Az EU tekintetében a főbb törekvések támogatása olvasható ki a dokumentumból, a NATO kapcsán, a megváltozott biztonsági környezethez való alkalmazkodáson, az euroatlanti térségben a kiemelkedő szerep betöltésén kívül, kiemelendő az *Egyesült Államok európai katonai jelenlétének és szerepvállalásának említése*, valamint a transzatlanti kapcsolat szilárdítása, amely atlantista jellegű állásfoglalás. Új elemként jelenik meg a *demokratikus értékek terjesztése* az euroatlanti térségen túl – ez globális szerepvállalásra utal, ugyanakkor némiképpen emlékeztet az amerikai külpolitikának már a kilencvenes évek elejétől elemévé vált demokrácia terjedésének támogatására. Újdonság azért is, mert addig a demokrácia szilárdsági foka a térség, a szomszédos államok kapcsán merült föl (például a biztonságpolitikai alapelvekben), a régióval kapcsolatosan volt hangsúlyos – kiemelve azt az aspektust, hogy ezen a téren Magyarország az élbolyban van. Ez az aspektus felillant ebben az esetben is, de finomodott, hiszen a térség országainak külpolitikájában fontos szerepet töltött be az euroatlanti integrációs szervezetekbe való felvétel. Kikerült a külön felsorolásból a határon túli magyarok emberi és kisebbségi jogainak védelme, és beágyazódott a többi pontba.

A biztonsági környezettel foglalkozó fejezet bevezető gondolatai között megismétlődik a biztonsági kockázatok azon jellemzője, miszerint a *külső és belső kockázatok egyre nehezebben elkülöníthetőek*, gyorsabban jelentkeznek új kihívások, nehezebb az előrejelzésük – ezek a jellegzetességek a korábbi nemzeti biztonsági stratégiában is felsorolásra kerültek. A globális kihívások között első három helyen szereplő témák (terrorizmus, proliferáció, instabil térségek) az időszak valódi kihívásai voltak – és még ma is azok. Ebben a felsorolásban a terrorizmus veszélyének első helyen való kiemelése tükrözi a 2001. szeptember 11. utáni helyzetet, ugyanakkor nem részletezi a dokumentum hosszan a kihívás fontosságát, a jelenséggel való küzdelemre később tér vissza, ugyanezt teszi a proliferáció kérdésével is, ahol ugyancsak rövidebben szerepel a jelenség leírása, mint két évvel korábban. Az illegális migráció – amely a 2002-es dokumentumban nem szerepelt a globális kihívások között, hanem regionális szinten szerepelt – kapcsán *megjelenik a tranzitországokból célországokká válás* problematikája. A globális kihívások csoportjába való sorolás abból adódhat, hogy az ország EU-tagsága miatt a célország szerep megerősödését prognosztizálták, valamint a tagországi lét azt is jelenti, hogy az illegális bevándorló nem Magyarországot tekinti úticélként, hanem az EU területét, amely a magyar határnál kezdődik. Ezt a kihívást a dokumentum összekapcsolja az instabil régiókkal, amelyek a világ sok pontján megtalálhatók. Az *információs társadalom* fejlődését tekintve inkább a technikai lemaradásból adódó hátrányok kerülnek hangsúlyozásra, kevésbé az információs rendszerek sebezhetősége, valamint még mindig hiányzik a terrorizmusnak az információs rendszereket célba vevő esetleges veszélye. A természeti környezethez kapcsolódó kihívások közé bekerült a *természeti katasztrófák* problémája. A *regionális kihívások* alfejezetben *Közép- és Dél-Európa, a FÁK-országok*, valamint a *mediterrán térség* sze-

repelnek – tehát földrajzi a megközelítés, nem pedig vegyes, mint a 2002-es dokumentumban. Az első régió kapcsán pozitív elmozdulásokat vesz számba a dokumentum, kiemelve, hogy a térség államai az euroatlanti integráció tagjaivá kívánnak válni, és közös értékek jellemzik őket – melyeknek egyik fontos eleme a demokrácia melletti elkötelezettség.

A második térség már problematikusabb, tekintve, hogy a stratégia szerint az euroatlanti értékek érvényesülése eltérő, és a politikai–gazdasági rendszerváltás nem fejeződött be. Oroszország kapcsán egyrészt a nemzetközi porondon jellemző fontossága jelenik meg, másrészt viszont a belső instabilitására is utalás történik, ami kissé kiszámíthatatlanná teszi az országot a nemzetközi porondon. Összehasonlítva a 2002-es koncepcióval, fontosabb színben tűnik fel Oroszország, ugyanakkor inkább negatív folyamatokat hangsúlyoz a dokumentum, az együttműködés lehetőségeire később tér rá. Oroszország – és Ukrajna kapcsán is – az energiahordozók fontosságára utal a dokumentum, és a magyarországi orosz befektetésekre. A két ország egy dologban és megközelítésben nagyon különbözik egymástól: míg Ukrajna az euroatlanti térségbe kíván integrálódni, addig Oroszország tekintetében a NATO-val és EU-val való minél szorosabb együttműködés – és nem a tagság – jelenik meg. Ezen együttműködés előmozdításában lát lehetőséget Magyarország számára a dokumentum. Ukrajnánál a demokratizálódás előrehaladásának fontossága került előtérbe, valamint az euroatlanti integrációs szervezetekkel való kapcsolatok elmélyítése. A mediterrán térség az EU szempontjából az illegális migráció és a terrorizmus kihívását hordozza – Magyarország mint EU-tag így érintett. A Közel-Kelet pedig a NATO tekintetében játszik fontos szerepet, és az országot, mint a szervezet tagját is érinti ezáltal, s itt ki is lép Magyarország Európából, jelezve, hogy NATO-tagként a szervezeten kívüli térségben is szerepet kell vállalni – NATO kereteken belül (ez utalás békefenntartó, béketeremtő műveletekben való részvételre).

A belső kihívások tekintetében a felsorolás egy elemmel bővült, összehasonlítva a 2002-es dokumentummal, ez pedig a politikai és vallási szélsőségek megjelenése. Ezek a csoportok a társadalmi és szociális feszültségeket kihasználva szereznek bázist – a kormányhatározatban leírtak szerint. Ez utalhat arra, hogy bár az átmeneti az országban lezárult, a nyugati (fejlett) demokráciák maguk közé fogadták Magyarországot, a folyamatnak azért voltak hátrányai, s a szélsőséges politikai irányzatok megjelenésének lehetősége nem tűnt el teljesen.

A célok és feladatok fejezetnek első alfejezete foglalkozik a nemzetközi szervezetekkel és a velük kapcsolatos magyar politikával. Első helyen szerepelteti a dokumentum a NATO-t, s ez utalás lehet a prioritási rendre is. A szervezettel kapcsolatban az általános biztonsági dimenzió mellett az euroatlanti térségen belüli és kívüli válságok kezelése tűnik fel. Az 1998-as biztonság- és védelempolitikai alapelvek bizottsági (Honvédelmi és Külügyi Bizottság) vitája során már felmerült a területen kívüli válságok kezelésének politikája, mégpedig olyan tekintetben, hogy a NATO nem csupán a tagországokat védelmezi meg, hanem a környezetében felmerülő válságócokat is kezelje. Ez akkor fontos nemzeti érdekként tűnt fel, tekintve, hogy a volt Jugoszlávia területén nem született béke Dayton után, akkoriban a koszovói konfliktus állt a nemzetközi érdeklődés középpontjában. Az ország tekintetében nem meglepő a területen kívüli műveletek támogatása, hi-

szen a NATO területének peremén fekszik. Annak hangsúlyozása pedig, hogy a szervezet a transzatlanti kapcsolatok elsődleges helye maradjon, azt sugallja, hogy az ország számára az Egyesült Államok európai szerepvállalása fontos helyet foglal el. Magyarország kapcsán az elvárásoknak való megfelelés jelenik meg. Az EU tekintetében a dokumentum jellegéből adódóan a közös kül- és biztonságpolitikát emelték ki. A stratégia méltatja ugyan az ezen a területen tett erőfeszítéseket, és azt, hogy az EU a területén kívüli térségek stabilitásának megőrzésében, helyreállításában egyre fontosabb szerepet játszik, de a NATO-t tekinti továbbra is – a realitásoknak megfelelően – a kollektív védelem letéteményesének. Az ország a dokumentum szerint, az EU keretein belül aktívan részt kíván venni a kül- és biztonságpolitika alakításában, hogy méreténél, helyzeténél nagyobb befolyási képességet szerezzen a nemzetközi porondon. Az aktív részvétel tekintetében azonban figyelemre méltó, hogy a bővülő közös kül- és biztonságpolitika területén annak növekvő szerepét támogatja az ország, ugyanakkor a saját külpolitikai mozgásteret is szeretné meghagyni – tehát nem szeretné teljes mértékben közösségi szintre emelni ezt a politika területet. Milyen területeken szeretné Magyarország a saját nemzeti érdekeit kiemelten érvényesíteni? Erre a dokumentum válasza:

„Ilyen témák a szoros transzatlanti együttműködés, illetve az Egyesült Államokhoz fűződő partneri viszony erősítése, az Európai Unió szomszédságpolitikája, ezen belül a keleti irány hangsúlyainak kibontása, az EU balkáni szerepvállalása, és ezen országok európai integrációs perspektívájának biztosítása, a kisebbségek jogainak minél szélesebb körű érvényesítése, továbbá az EU mediterrán térséggel és a szélesebb értelemben vett Közel-Kelettel kapcsolatos politikájának alakítása. Magyarországnak különös érdeke fűződik a balkáni országok demokratizálódásához, ezért kiemelt cél, hogy a régió országait megismertessük az euro-atlanti biztonsági struktúrákhoz való csatlakozás előnyeivel, és átadjuk a csatlakozás során szerzett tapasztalatainkat.” (lásd: 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról). Az első két sarokpont igazán érdekes: a transzatlanti együttműködés és az Egyesült Államokkal való szoros kapcsolat. Ezzel megerősítést nyerhet, hogy Magyarország a biztonsági dimenzió tekintetében az atlantista országok csoportjába tartozik továbbra is.

A transzatlanti együttműködés kérdésével külön foglalkozik a dokumentum. Újra egy atlantista állásfoglalás tükröződik, amikor is a dokumentum az Egyesült Államokkal közös értékeket vallóként írja le Magyarországot, majd később az EU és az Egyesült Államok közös értékrendszerére tesz utalást. Az is megjelenik ugyanakkor, hogy az új kihívások kezelésének kérdése meg-meglazítja a transzatlanti köteleket. Érdekes a közös értékek hangsúlyozása, kétszer is: egyszer az ország és az Egyesült Államok, majd Európa és Észak-Amerika között – ez utóbbi a NATO keretében is. Ez utalás lehet arra, hogy az ország érdeke, hogy az Egyesült Államok és az európai országok kapcsolatai megmaradjanak, szorosak legyenek. Fontosnak tartja még a dokumentum a NATO–EU partnerséget, együttműködést a válságkezelés tekintetében. Az alfejezet utolsó két mondata kifejezetten érdekes:

„Magyarország érdeke, hogy a kibővült, erős és egységes Európa egyben erősebb transzatlanti partnerséget is eredményezzen, amelyben a hazánkhoz hasonló, kisebb országok nem kényszerülnek válságkezelésre Európa és az Egyesült Államok között.”

Magyarország célja, hogy az Európai Unió tagjaként is az Egyesült Államok stratégiai partnere, a NATO-ban pedig az európai szerepvállalást erősítő szövetséges legyen.”

Ennek alapján tehát, a dokumentum az országot a kisebb országok csoportjába sorolja – ez utalás a *korlátozott érdekérvényesítési képességre* is. A választási kényszer felvetése Európa és az USA között az ország tekintetében valóban nehéz probléma. A mondat első fele egyfajta megoldásra utal: az erősödő Európával párhuzamosan erősebb transzatlanti kapcsolatokat említ. Ugyanakkor az alfejezet előző bekezdése éppen azzal indul, hogy az Egyesült Államok globális és erős érdekérvényesítési képességekkel rendelkezik. Felvetődik a kérdés, hogy *hogyan viszonyulna egymáshoz egy erősödő Európa és egy erős Egyesült Államok?* Mellérendeltség, vagy alárendeltség jellemezné a kapcsolatukat? Ekkor nem kellene választani? Problémás már a választási kényszer felvetése is azok után, hogy korábban hangsúlyozta a dokumentum a közös értékeket. Talán szerencsésebb lett volna kicsit bővebben kifejteni a választási kényszer problematikáját – amellett, hogy ismerve az iraki válság megoldásának előzményeit, emlékezetes lehet a pengeváltás az EU és az Egyesült Államok között, a NATO-n belüli válságra, valamint az EU-n belüli lépésekre. Valószínűleg hasonló helyzetekre utalhat a választási kényszer felvetése. Ugyanakkor az erőssé váló Európa erősödő transzatlanti kapcsolatokkal nem biztos, hogy megoldaná a kérdést – újra felvetődne az, hogy ki kinek a megoldási javaslatait fogadná el. A bekezdés utolsó mondata mindenképpen érdekes: *a NATO-n belül európeér, az EU-n belül pedig az Egyesült Államok stratégiai partnerének megfelelő politikát folytasson az ország.* Furcsa helyzet: egyik szervezetben egyik orientációt, a másikban egy vele nem mindig meg egyezőt kellene az országnak képviselnie. Ráadásul ez nem igazán a megbízható szövetséges képét festené egyik szervezetben sem, és nem igazán biztos, hogy a szervezetek működését előre mozdítaná. A fejezet utolsó három alfejezete sorrendben az ENSZ-szel, az EBESZ-szel, valamint a gazdasági diplomáciával foglalkozik. Az ENSZ kapcsán figyelemre méltó, hogy a globális terrorizmus kapcsán igazán a nemzetközi politikai fellépést sorolja a dokumentum a világszervezet feladatai közé – a fegyveres fellépés itt kimaradt, ez talán visszautal arra, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért nem kizárólag a világszervezet a felelős. Az EBESZ fontosságát tekintve hátra szorult, de a válságok megelőzésében, kezelésében, a válságokat követő helyreállításban fontos a szerepe, éppúgy, mint a leszerelés területén. A gazdasági diplomácia kapcsán a dokumentum a különböző gazdasági szervezeteken való aktív részvételt jeleníti meg.

A térség államaival való kapcsolatokat taglaló fejezet alfejezeteiben Magyarország mint a régióban stabilizáló szerepben feltűnő szereplő jelenik meg, amely ország az euroatlanti integrációhoz való csatlakozásban is szeretne segíteni az aspiránsoknak, hogy ne legyen választóvonal a már bekerült és a még nem tag országok között. Hangsúlyozza a dokumentum a *kezdeményező, aktív külpolitika* folytatását, mind a stabilizáló szerep tekintetében, mind pedig a regionális együttműködések működtetésének terén. A dél-kelet-európai térség kapcsán pedig nem csupán, mint a stabilitást átadó ország tűnik fel Magyarország, hanem mint válságmegelőzésben, válságkezelésben, valamint pénzügyi segítséget nyújtó állam. Ez kiemeli az országot az adott térségből, előrébb járónak mutatja. A határon túli magyarok kapcsán a kisebbségi jogok érvényesülése merül fel az adott országban. Ezzel kapcsolatban pedig az ország érdeke, hogy elősegítse azon orszá-

gok integrációját, ahol magyar kisebbség él, jogai érvényesítése érdekében pedig diplomáciai, gazdasági eszközökkel, tárgyalásos úton kíván fellépni. Végezetül az orosz és ukrán kapcsolatokkal foglalkozik a dokumentum, s ebben a tekintetben a gazdasági szál kiemelten megjelent.

A globális fenyegetések, kihívások elleni fellépés kapcsán felsorolt területek a következők: (1) terrorizmus; (2) tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök terjedése; (3) regionális konfliktusok kezelése, államépítés, humanitárius segítségnyújtás; (4) schengeni együttműködés, határigazgatás, migráció; (5) fejlesztési együttműködés; (6) a nyitott társadalmakat érő kihívások; (7) információs rendszerek védelme; (8) a természeti és civilizációs környezet védelme. Az első kihívás kapcsán kiemeli a dokumentum a regionális és bilaterális együttműködés fontosságát. Az ENSZ-nek általános szerepet szán ebben a tekintetben, itt a terrorizmus kezelésének eszközeit lehetne számba venni. Az EU leginkább a saját háza táján tud lépni, ám amennyiben katonai fellépésről lenne szó, azt a NATO kezébe adja. A proliferációt ebben a szakaszban is összekapcsolja a terrorizmussal, ennek megelőzését nemzetközi szinten tartja lehetségesnek a dokumentum. A harmadik alfejezetben a regionális problémák kerülnek terítékre mint az instabilitás, vagy a működésképtelen államok kérdése. Itt Magyarország újfent a stabilitás elősegítésével járhat élen – ugyanakkor az érezhető, hogy az instabilitás az országot nem érinti, előrébb jár, mint más országok a régióban, akiket érinthet ez a probléma. A migráció tekintetében igazán a schengeni határok kérdése, és az EU erőfeszítéseit taglalja a dokumentum. Itt a közös bevándorlási politika továbbfejlesztését szorgalmazza a stratégia, valamint azt, hogy a migráció okának megszüntetésére is figyelmet fordítsanak – a fejlesztési együttműködésen keresztül. A fejlesztési együttműködésben pedig aktívan szeretne részt vállalni az ország. A nyitott társadalmak kapcsán a szabadság, biztonság és a jog hármásának fontosságára utal a dokumentum, és sajátos módon leírja, hogy ezen hármasnak távoli országokban való megszilárdulása biztosítaná, hogy ne érje kihívás e három értéket a nyitott társadalmakban. Ehhez kapcsolódik a demokrácia megerősítése, megerősödése is ott, ahol ezzel probléma van.

A két nemzeti biztonsági stratégiát tekintve, az első akkor született, amikor már NATO-tag volt az ország, a második pedig akkor, amikor az EU-tagság is megvalósult. Mégis, két nagyon különböző dokumentumot tarthat kezében az olvasó. A 2002-ben elfogadott stratégia a geopolitikai környezet vizsgálatát követően veszi számba az érdekeket, értékeket, majd a kihívásokat és a válaszokat egyben tárgyalja; végül az ágazati stratégiákról szól. Hangsúlyozza, hogy az ország demokratikus állam, a régió stabil pontja, sőt, a demokratizálódás és az euroatlanti integráció kapcsán elért eredményeit tekintve élenjáró a régióban. Itt még utalás történik arra, hogy Európa törésvonalán fekszik, mintegy választóvonalként a fejlett és kevésbé fejlett országok között, s az ország külső határainál kezdődik Európa periferiája. Ugyancsak megjelenik az a gondolat, amely a rendszerváltozáskor erős volt: az ország visszatér a demokratikus hagyományokhoz. Hangsúlyos a határon túli magyarság helyzete: itt az identitásuk féltése is megjelenik, a demokrácia terjedése és megszilárdulása, valamint a gazdasági és diplomáciai fellépés probléma esetén. Ami kevésbé hangsúlyos, az a terrorizmus kérdése, annak ellenére, hogy a 2001. szeptember 11-ei események még nem voltak nagyon távoliak. Nem sok szó esik a NATO-n belül

képviselt álláspontról, valamint az USA-val való kapcsolatáról. Az EU kapcsán is szüksésvé a dokumentum, valószínűleg azért is, mert még nem volt tagország ekkor Magyarország. A 2004-ben született nemzeti biztonsági stratégia *jobban tagolt*, lényegre törőbb. Ebben is megjelenik az a nézet, hogy Magyarország *a térség stabil országa*, demokratikus állam, amely a demokrácia terjedése mellett száll síkra. Fontos az *emberi jogok védelme* is, valamint a kisebbségi jogok érvényesülése – főként a határon túli *magyar kisebbségekkel* kapcsolatban. Ebben a dokumentumban azonban már nem szerepel annyira hangsúlyosan a kérdés. Nincsenek benne olyan utalások, amelyek a rendszerváltás időszakát juttatnák az olvasó eszébe, ugyanakkor van benne egy fontos jelző az ország biztonságpolitikai képével kapcsolatban, az, hogy Magyarország kisebb országnak számít – ezzel utal arra is a dokumentum, hogy *korlátozottak az érdekérvényesítő képességeink*. Azokat az integrációs szervezetekben való aktív szerepvállalással lehet tovább bővíteni. *Nem igazán tűnik kiforrottnak az EU–USA–NATO hármas kapcsolatrendszer* kérdése a stratégiában. Kifejezetten fontosnak tűnik az Egyesült Államokkal való kapcsolat („stratégiai partnerség”), amely mintha kissé háttérbe szorítaná a másik két relációt, főként az európai, bár a dokumentum hangsúlyozza, hogy nem szeretne választási kényszerbe kerülni Európa és az Egyesült Államok között. Ugyanakkor kettős politika folytatását szorgalmazza: az EU-n belül mint az Egyesült Államok stratégiai partnere kíván megjelenni, ami az EU-n belüli erőviszonyokat tekintve nem mindig lehet kifizetődő; a NATO-n belül pedig a fokozottabb európai szerepvállalást hangsúlyozná – ez pedig egy bizonyos szint után nem biztos, hogy egybevág az Egyesült Államok érdekeivel. Problematisztikus ebben a helyzetben az is, hogy hogyan kötelezheti el magát az ország az *EU közös kül- és biztonságpolitikájának támogatása mellett*, például olyan esetben, amikor európai orszádként valamely külpolitikai lépés megtétele szerencsés lenne, ugyanakkor az Egyesült Államoknak teljesen más elképzelései lennének a kérdést tekintve. Mindenesetre a nemzeti biztonsági stratégia megteremtette az alapot arra, hogy ágazatonként kidolgozásra kerüljenek az ennek megfelelő stratégiák.

1.3. A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEMZETI BIZTONSÁGI STRATÉGIÁJA

Melléklet a 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozathoz

(főként a *belső* értékekre, érdekekre, kihívásokra, célokra, feladatokra illetve azok megvalósításának eszközeire tekintettel)

A rendszerváltozás után végbement euro-atlanti integrációs folyamat során Magyarország olyan integrációs szervezetek tagjává vált, amelyekben a tagállamok stabilitása a közös értékek, a demokrácia és jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülésének biztosításán alapul, és ezek megvédéséért készek és képesek egymást segíteni. Magyarország biztonsági helyzete szilárd, biztonságának alapvető garanciája a NATO és az EU keretein belül folytatott együttműködés. *Magyarországot nem fenyegeti katonai agresszió, és az egyéb hagyományos fenyegetések kockázata is minimális. Ugyanakkor új fenyegetések és kihívások jelentek meg*, amelyekre csak nemzeti erőfeszítéseinket összehangoló kormányzati fellépéssel, képességeink tudatos fejlesztésével és rugalmas alkal-

mazásával, valamint széleskörű nemzetközi együttműködéssel lehetséges hatékony választ adni.

Az Országgyűlés 94/1998. (XII. 29.) számú határozata „*A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről*” hosszabb távra meghatározza az ország biztonság- és védelempolitikájának alapjait. A határozat 17. cikke kimondja: „A Magyar Köztársaság Kormánya felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálatáért, valamint a belőlük származó feladatok végrehajtásáért.” A nemzeti biztonsági stratégia elfogadásával és a nemzeti katonai stratégia kidolgozására vonatkozó konkrét feladatszabással a kormány e kötelezettségnek tesz most eleget. A nemzeti biztonsági stratégia épít a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2144/2002 (V.6) kormányhatározatra, a biztonsági környezet értékelése, az érdekek megfogalmazása, valamint a célok, feladatok és eszközök meghatározása ugyanakkor tükrözi az elfogadása óta történt változásokat, elsősorban a *NATO-tagságból és EU-csatlakozásból* adódó integrációs teendőket.

A nemzeti biztonsági stratégia a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveire épít, és összhangban van a *NATO 1999. évi Stratégiai Koncepciójával* és az EU által *2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégiával*. Rendeltetése, hogy az értékek és érdekek számbavétele, a biztonsági környezet elemzése, a fenyegetések, a kockázati tényezők és kihívások azonosítása alapján meghatározza azokat a célokat, feladatokat és eszközöket, amelyekkel Magyarország a XXI. század elejének nemzetközi politikai, biztonsági rendszerében érvényesíteni tudja nemzeti biztonsági érdekeit.

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, katasztrofavédelmi és környezetbiztonsági területen, valamint a terrorizmus elleni küzdelem területén, amelyek az átfogóan értelmezett biztonság területén határozzák meg a teendőket.

I. Értékek és érdekek

A Magyar Köztársaság a biztonságot átfogó módon értelmezi: az a hagyományos politikai és védelmi tényezők mellett, többek között, gazdasági, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti elemeket is magában foglal.

A Magyar Köztársaság alapvető értéként kezeli az olyan hagyományos, szorosan összefüggő és egymást kölcsönösen feltételező értékeket, mint a *béke, biztonság, stabilitás, szuverenitás, demokrácia, jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok* tiszteletben tartása. A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok biztonságát, jólétét és gyarapodását, a magyarság kulturális örökségének és identitásának megőrzését.

A globalizáció és a kölcsönös függőség erősödése nyomán módosult a nemzeti érdekek tartalma és megjelenésük formája. Az integrációs folyamatok következtében az állam politikai és gazdasági szuverenitása új értelmet nyer, az egyes országok sajátos nemzeti érdekeinek jelentős része közös érdekekbe ágyazódik. A magyar nemzeti érde-

keket, a politikát, a gazdaságot, a kül- és biztonságpolitikát és a védelmet egyaránt magában foglaló euro-atlanti integráció keretében lehet és szükséges érvényesíteni.

A Magyar Köztársaság *nemzeti biztonsági érdekének* tekintti:

- 1) szuverenitásának, területi épségének és alkotmányos rendjének megőrzését, a demokrácia, a politikai pluralizmus, a jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését;
- 2) *az ország stabilitását, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, lehetőségeinek kibontakoztatását, gazdasági, technológiai és emberi erőforrásainak átfogó és gyors ütemű fejlesztését, a fejlett ipari országok szintjéhez közelítését, a fenntartható gazdasági növekedést, állampolgári biztonságának és jólétének előmozdítását és egy mindezeket sokoldalúan elősegítő biztonsági környezet kialakítását;*
- 3) a nemzetközi béke és biztonság fenntartását, a regionális, államok közötti és országokon belüli konfliktusoknak – az ENSZ Alapokmányával és a nemzetközi jogi normákkal összhangban álló – megelőzését, illetve megoldását;
- 4) az Európai Unió keretében megvalósuló integráció kiterjesztését és elmélyítését, a tagállamok közötti egyenjogúságot és szolidaritást, a közösségi módszer erősítését, a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) hatékonyságának növelését, a KKBP eszközeül szolgáló európai biztonság- és védelempolitika (EBVP) erősítését, Magyarországnak az EU intézményi struktúrájába történő integrációját és érdekérvényesítési lehetőségeinek erősítését;
- 5) a NATO euro-atlanti biztonsági rendszerben betöltött központi szerepének tartós fennmaradását, a NATO tevékenységének a XXI. század megváltozott biztonságpolitikai körülményeihez igazítását, hatékonyságának növelését, a transzatlanti kapcsolatrendszer szilárdságát, beleértve az Egyesült Államok európai katonai jelenlétét és aktív szerepvállalását, a NATO közös értékekre és érdekekre épülő, a kollektív biztonság erősítését szolgáló további bővítését, valamint Magyarország szövetségesi szerepének erősítését;
- 6) a demokratikus értékek általános érvényesülését, beleértve az euro-atlanti térségen túli térnyerését;
- 7) a közép-, kelet- és délkelet-európai térség, különösen a Magyarországgal szomszédos országok demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását és euro-atlanti integrációját, a határon túli magyarság jogainak minél szélesebb körű érvényesítését;
- 8) a kelet-európai országok, különösen Ukrajna és Oroszország demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását, az euro-atlanti integrációs szervezetekhez való közeledését,
- 9) az euro-atlanti térség tartós stabilitását, a térség konfliktusainak átfogó rendezését, a térség biztonságát érintő fenyegetések, elsősorban a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjedésének visszaszorítását;
- 10) a nemzetközi rendszer összes szereplőjének – államok, nemzetközi szervezetek, nemzeti és nemzetközi nem-kormányzati szervezetek – konstruktív együttműködését, a kétoldalú, regionális és multilaterális keretekben folytatott együttműködés és a sokoldalú gazdasági együttműködés fejlesztését.

II. Biztonsági környezet – fenyegetések, kockázatok, kihívások

II.1. Globális kihívások [...]

II.1.1. Terrorizmus [...] II.1.2. Tömegpusztító fegyverek elterjedése [...] II.1.3. Instabil régiók, működésképtelen államok [...] II.1.4. Illegális migráció [...] II.1.5. Gazdasági instabilitás [...] II.1.6. Az információs társadalom kihívásai [...] II.1.7. Globális természeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrások [...]

II.2. Regionális kihívások

II.2.1. Közép-Európa [...] II.2.2. Délkelet-Európa [...] II.2.3. A FÁK-országok [...] II.2.4. A mediterrán térség, a Közel-Kelet és a Közép-Kelet [...]

II.3. Belső kihívások

A Magyar Köztársaság biztonsági helyzetének alakulását alapvetően befolyásolják a *társadalmi-gazdasági átalakulást kísérő negatív jelenségek*, mint például a szegénység, valamint a szabályozási folyamatok összehangolásának igénye.

II. 3.1. Szervezett bűnözés

Magyarország belső biztonságára veszélyt jelent a szervezett bűnözés, amely megerősödött a rendszerváltás időszakában, kihasználva a társadalmi-gazdasági átalakulás bizonytalanságait. A szervezett bűnözői csoportok kapcsolatokat alakítottak ki külföldi bűnözői csoportokkal, és tevékenységük a kábítószer-, fegyver-, stratégiai anyag-, gépjármű- és embercsempészetre is kiterjed. A szervezett bűnözés jellegzetes tulajdonsága, hogy e csoportok igyekeznek érdekeiket a gazdasági szférán túl is érvényesíteni, ezért fokozatosan növelik legális gazdasági tevékenységüket és befolyásukat. Az állami ellenőrzés rendszere nem elég hatékonyan követte a változásokat, ezért különösen indokolt az ellenőrzésre hivatott szervezetek közötti együttműködés erősítése. Az uniós csatlakozást követően a szervezett bűnözés fokozódó aktivitásával és az EU-n kívüli államokban működő bűnözői körökkel való erősödő kapcsolatteremtéssel kell számolnunk.

II. 3.2. Feketegazdaság és korrupció

A piacgazdaság és a törvényesség ellen ható legnagyobb kihívás, a feketegazdaság és szervezett bűnözés mellett, a korrupció, amely szinte minden társadalomban tetten érhető valamilyen formában, az átalakuló gazdaságokban azonban fokozott veszélyt jelent. A fekete gazdaság, a korrupció és a szervezett bűnözés egymást erősítő jelenségek. Különös veszélyt jelent, ha a korrupció a közéleti, hatósági területen jelenik meg. A korrupciót a közélet tisztasága, az azt biztosító rendezett jogszabályi háttér, valamint az összehangolt rendészeti, hatósági tevékenység szoríthatja vissza.

II.3.3. A kábítószerterjedése

Magyarország a kábítószer-kereskedelem terén hagyományosan tranzitországnak tekinthető a termelők és a nyugati fogyasztók között. A hazai kereslet növekedésével azonban országunk is a fogyasztó országok közé került, ami közvetlen hatással van a

bűnözés és ezen belül is a szervezett bűnözés terjedésére. A súlyosbodó problémára az iskolások és fiatalok körében tapasztalható rendszeres vagy alkalmi kábítószer-fogyasztás növekedése világít rá.

II.3.4. Politikai és vallási szélsőségek

Biztonsági kihívásnak tekintendők a szociális és társadalmi feszültségeket kihasználó szélsőséges politikai és vallási csoportok, amelyek a demokratikus jogállam által biztosított egyesülési, gyülekezési és véleménynyilvánítási szabadságot használják fel arra, hogy mások alapvető jogait korlátozzák, az alkotmányos intézmények működését megzavarják, vagy politikai törekvéseiket népszerűsítsék.

II.3.5. Demográfiai kihívások

Demográfiai helyzetét tekintve Magyarország kedvezőtlen helyzetben van. A népesség előregedése, valamint fokozatos csökkenése az idő múltával két szempontból is kihívást jelent. Egyrészt a korosztályi struktúra változása – a gazdaságilag aktív és passzív lakosok arányának változása miatt – negatívan hat az ország jövedelemtermelő képességére, másrészt a kiadási oldal (nyugdíj- és egészségügyi ellátás) nagyobb terhei a költségvetésre rónak fokozott terheket.

III. Célok, feladatok

Magyarország alapvetően a NATO- és EU-tagság keretei között, szövetségeseivel és partnereivel együttműködve garantálja biztonságát. Az integrációs szervezetekben betöltött tagság kibővíti Magyarország felelősségét, valamint a fenyegetések és kihívások kezelésére szolgáló eszközök és biztonságpolitikai tevékenységek körét. Magyarország nemzeti érdekeiből, globális és regionális környezetéből következnek azok a célok és feladatok, amelyeket az ország rendelkezésére álló eszközökkel kell megvalósítani. Magyarország úgy tudja aktívan alakítani biztonsági helyzetét és környezetét, ha tudatosan fejleszti képességeit, kiaknázza az integráció nyújtotta előnyöket, és a változásokhoz igazodva, rugalmasan használja a rendelkezésére álló eszközöket és erőforrásokat. A kül- és biztonságpolitika gyakorlati megvalósítása során követelmény, hogy az ország euroatlanti integrációjának európai és transzatlanti elemei kiegyensúlyozottan jelenjenek meg.

III.1. Nemzetközi szervezetekhez kapcsolódó célok és feladatok

III.1.1. NATO [...] III.1.2. Európai Unió [...] III.1.3. Transzatlanti együttműködés [...] III.1.4. ENSZ [...] III.1.5. EBESZ [...] III.1.6. Gazdasági diplomácia [...]

III.2. Kapcsolatok térségünk államaival

III.2.1. Kétoldalú és regionális kapcsolatok térségünk államaival [...] III.2.2. Határon túli magyarok [...] III.2.3. FÁK-országok [...] III.3. Globális fenyegetések és kihívások elleni fellépés [...]

III.3.1. Terrorizmus [...]

III.3.2. Tömegpusztító fegyverek és bordozóeszközök terjedése [...]

III.3.3. Regionális konfliktusok kezelése, államépítés, humanitárius segítségnyújtás [...]

III.3.4. *Schengeni együttműködés, határigazgatás, migráció [...]*

III.3.5. *Fejlesztési együttműködés [...]*

III.3.6. *A nyitott társadalmakat érő kihívások [...]*

III.3.7. *Információs rendszerek védelme [...]*

III.3.8. *A természeti és civilizációs környezet védelme [...]*

III.4. *Belső kihívások elleni fellépés*

III.4.1. *Szervezett bűnözés elleni küzdelem*

A bűnözői csoportok kiterjedt gazdasági hátterének felszámolása, valamint pénzeszközök legalizálásának megakadályozása alapvető feladat a szervezett bűnözés elleni sikeres fellépés szempontjából. Ebből kiindulva fejleszteni kell a büntető- és büntető-eljárás-jogi törvényeket, fokozni kell az adóellenőrzés hatékonyságát, valamint a korrupció elleni küzdelmet. Eredményesebbé kell tenni az igazságszolgáltatási, bűnüldözői és büntetés-végrehajtási szervek munkáját, növelve az érintett szervezetek közötti koordinációt, javítva technikai ellátottságukat és szervezeti feltételeiket. A probléma jellegéből adódóan az együttműködés elmélyítésére és kiterjesztésére van szükség a magyar és külföldi szervek között.

III.4.2. *Feketegazdaság és korrupció*

A korrupció elleni fellépés nemzeti stratégiája magában foglalja azokat az elemeket, amelyek a feketegazdaság visszaszorítását szolgálják: a közpénzek áramlásának folyamatos és hatékony ellenőrzése, a jogrendszer és az állam működésének átláthatósága, valamint a közzsférában dolgozók megfelelő kiválasztása és megbecsülése. A feketegazdaság elleni küzdelem elsődleges eszközei a közterhek csökkentése, illetve az adó-, jog-, és vámszabályok fejlesztése és következetes betartatása. Kitüntetett figyelmet érdemel a bűnözői csoportok törekvéseinek megakadályozása abban, hogy kapcsolatokat építsenek ki a politika, a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, valamint a média képviselőivel.

III.4.3. *A kábítószerterjedés elleni küzdelem*

A kábítószerterjedés elleni küzdelemben meghatározó jelentőségű a felvilágosító munka. A kábítószer forgalmazói és szállítói elleni határozott fellépésnek előfeltétele a felderítő munka hatékonyságának növelése, az illetékes szervek technikai ellátottságának és személyi állománya képzettségének javítása, továbbá a nemzetközi szervekkel folytatott információcseré és együttműködés. Megkülönböztetett figyelmet kell fordítani az új, szintetikus szerek terjedésére.

III.4.4. *Politikai és vallási szélsőségek*

A Magyar Köztársaság alapvető nemzetbiztonsági érdeke, hogy az illetékes állami szervek megelőzzék, illetve megakadályozzák az alapvető emberi jogok gyakorlásának, az ország demokratikus rendjének, vagy az alkotmányos intézmények működésének megzavarására irányuló törekvéseket. A politikai és vallási szélsőségek eredményes visszaszorítása hosszabb távon azon szociális és társadalmi problémák hatékonyabb kezelésével érhető el, melyek bázist, illetve szimpatizáns kört teremtenek számukra.

III.4.5. Demográfiai kihívások

Napjaink társadalmi szerkezete miatt a jóléti állam jelenlegi formája még a gazdasági növekedés korszakában sem tartható fenn. E negatív folyamatot az öngondoskodás szerepének növelésével, továbbá átgondolt népesedéspolitikával és bevándorlás-politikával lehet megfordítani, beleértve a gyermekvállalási hajlandóság fokozását.

IV. A Nemzeti Biztonsági Stratégia megvalósításának eszközei

A nemzeti biztonsági stratégia végrehajtásához kedvező feltételeket teremthet a tartósan növekedési pályán mozgó nemzetgazdaság. Magyarország demokratikus stabilitásának és biztonságának szilárd gazdasági és civilizációs alapokon kell nyugodnia, amely egyfelől megteremti a hatékony biztonságpolitika erőforrásait, másfelől pedig az ország stabilitásának és nemzeti identitásának fokozása révén növeli az ország elismertségét. Magyarország hosszú távú célja, hogy gazdasági teljesítményével felzárkózzon a fejlett európai országokhoz. E stratégiai cél megvalósításának eszközei: a gazdaság versenyképességének növelése, a pénzügyi és árstabilitásra való törekvés, továbbá a gazdaság és a társadalom kohéziós erőinek kibontakoztatása. [...]

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 döntéshozókészítés folyamatát, a megfelelő döntési alternatívák kidolgozását. Tájékoztatniuk kell a kormányt az ország külső és belső veszélyeztetettségének, időszzerű, 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 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.

A határőrség változó feladatrendszere, az EU külső határok fokozott védelme és a belső határok ellenőrzési rendszerének kialakítása ugyancsak megköveteli a szervezeti rendszer átalakítását, a *határvédelmi és rendészeti tevékenység összekapcsolását*. Alapvető érdekünk, hogy a majdani külső határok nemzeti biztonságunk mellett az Európai Unió egészének biztonságát is megfelelően szolgálják.

A katasztrófavédelem (polgári védelem, tűzoltóság) erői természeti és civilizációs katasztrófák, illetve minősített időszakok idején, szükség esetén a fegyveres erők kijelölt alakulataival együttműködve, védik a lakosság életét és az anyagi javakat. A katasztrófavédelem munkájának feltételeit és képességei fejlesztésének irányait a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia határozza meg és hangolja össze. A fegyveres erők speciális felkészültségű egységei és eszközei különleges műszaki feladatok elvégzésével egészítik ki e szervezetek képességeit a természeti és civilizációs katasztrófák megelőzésében és elhárításában.

V. Ágazati stratégiák

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 94/1998. (XII. 29.) a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 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 módjait. 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.

2. EGYES NATO-ORSZÁGOK NEMZETBIZTONSÁGI STRUKTÚRÁI

A nyugati demokráciákban a nemzetbiztonsági tevékenység, a biztonsági szolgálatok működésének szabályozása a II. világháborút követően kezdődött meg. Annak ellenére, hogy többségükben – kevés kivételtől eltekintve – már régen túlestek e sajátos tevékenység törvényi szabályozásán, a jogi szabályozás módja, a szabályozás terjedelme, különösen a nemzetbiztonsági szolgálatok információgyűjtő tevékenységére vonatkozó részletszabályok megalkotása, a szolgálatok ellenőrzési, felügyeleti rendszerének kiépítése meglehetősen vegyes képet mutat.

A *korai szabályozásokra* a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének *zárt jellege* nyomta rá erőteljes bélyegét. A szabályozás majdnem kizárólagos vezérlő elve a nemzetbiztonsági szolgálatok működése *titkosságának védelme*, a nyilvánosságtól való megóvása volt. A nemzetbiztonsági szolgálatok akcióinak néhány látványos kudarca, az állampolgárokat ért érdeksérelem nyilvánosságra kerülése, esetenként a kormányzati szándékok keresztetése, s nem egyszer a tevékenységükből szárinazó nemzetközi bonyodalmak elvezettek a szolgálatok tevékenységének-a nyilvánosság érdeklődése által kísért-vizsgálatahoz. Mind a nyilvánosság képviselői, mind a politikai körök igényelték a biztonsági szolgálatokra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatát, a végrehajtó hatalom irányítási, ellenőrzési jogosítványainak erősítését, a nemzetbiztonsági tevékenység törvényhozási felügyeletét és a szolgálatok feladatainak szabatosabb megfogalmazását.

A szabályozás második hullámának kezdete az *1970-es évek második felére* tehető. A nyugati demokráciák többségében ez a felülvizsgálat a 80-as években lezajlott. Kiépültek a nemzetbiztonsági szolgálatok *ellenőrzési-felügyeleti intézményei*. A biztonsági tevékenységre vonatkozó törvények különböző módon, de foglalkoznak az állampolgári panaszok kivizsgálásának rendjével és a jogsérelem orvoslásával. A szabályozások azonban általában küszködnek a *jogorvoslati rendszerek* hatékonyságához és a *szolgálatok biztonságos működéséhez* fűződő érdekek konkurenciájával. Miután az általános eljárási szabályok között az érdek-összeütközések csak nehezen oldhatók fel, helyenként speciális eljárási szabályokat alkottak a nemzetbiztonsági szolgálatok okozta érdeksérelem orvoslására, másutt külön jogorvoslati fórumokat hoztak létre, amelyek egyben a nemzetbiztonsági szolgálatok jogszerű működésére vonatkozó adatok védelmét is garantálják. Megállapítható azonban, hogy hatékony működésre képes jogorvoslati rendszerrel jó néhány törvényi szabályozás adós maradt.

A *belföldön végzett biztonsági tevékenység* általában *szélesebb körben képezi a szabályozás tárgyát, mint az országhatárokon kívül végzett hírszerző tevékenység*. Különösen a külföldi műveletekre, a titkos információgyűjtés eszközeinek, módszereinek külföldi alkalmazására és engedélyezésére vonatkozó szabályok hiányoznak. Az előbbieket nyilvánvalóan a belső jogbiztonsággal, az utóbbiak a hírszerző tevékenység „érékenységeivel”, más államok

érdekeit és adott esetben jogrendjét sértő, külpolitikai–diplomáciai bonyodalmakat is okozható vonásaival fügnek össze.

A belső biztonsági tevékenység és a külföldi hírszerző tevékenység szervezetileg majdnem mindenütt több helyen a törvényi szabályozásban is – elkülönül egymástól. Általában a belső biztonsági tevékenység elkülönül a bűnüldözéstől, a belföldi illetékességi biztonsági szolgálat a rendőrségtől. Mindegyikre akad ellenkező példa is. [Görögországban egységes ún. „nemzeti hírszerző szolgálat” működik, amely mind a külföldi, mind a belföldi biztonsági tevékenységet ellátja. Az USA-ban a Szövetségi Nyomozó Hivatal (FBI) végzi a belföldi biztonsági és bűnüldöző tevékenységet egyaránt.]

Általános a törvényi szintű szabályozás, de kivételek is akadnak, és alacsonyabb szintű jogszabály állapítja meg a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére vonatkozó előírásokat. Több helyütt nem egységes és átfogó szabályozással találkozhatunk, hanem elkülönül a hírszerzés és a belső biztonsági tevékenység szabályozása, másutt több törvényi szintű szabályozás is foglalkozik a nemzetbiztonsági tevékenységgel.

A nemzetbiztonsági tevékenység célját, a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait a nyugati demokráciákban is a *nemzet/ állam biztonságához, az alkotmányos rend védelméhez, a szuverenitás biztosításához* kötődő témakörökben határozzák meg. A jellemző feladatkörök az alábbiak szerint összegezhetők:

- az állam biztonságának védelme az *idegen titkosszolgálati* tevékenységgel szemben,
- az *alkotmányos rendet* veszélyeztető, az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatására és a hatalom erőszakos megszerzésére irányuló titkos és törvényellenes cselekmények megelőzése és felderítése,
- az állam biztonságos és jogszerű működésének garantálása: az *állam titkainak* védelme, az *állami tisztviselők biztonsági* védelme és ellenőrzése,
- a kormányzat tájékoztatása végett a nemzet biztonsága szempontjából és a közjó fenntartása céljából jelentőséggel bíró *információk gyűjtése, elemzése, értékelése,*
- a demokráciákra különös veszélyt jelentő események *megelőzése és megakadályozása.* (Ezek különösen: a politikai célzatú, személyek és javak ellen irányuló erőszakos cselekmények, a terrrorszervezetek, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a nemzetközi szervezett bűnözés.)

A törvényhozói és kormányzati rendszerek felépítésében és működésében, a demokráciák fejlettségében lévő különbségek, a más politikai kultúrák és tradíciók folyamánként az irányítás, ellenőrzés és alkotmányos felügyelet több-kevesebb eltérést mutató – de mégis közel azonos vagy hasonló alapelveket követő, indítékokból születő – intézményei, mechanizmusai alakultak ki az egyes országokban. Az irányítás, ellenőrzés, felügyelet mechanizmusát vizsgálva szinte mindenütt tapasztalható *feszültség és kompromisszum a nemzetbiztonsági tevékenység hatékonyságának, a szolgálatok működése titkosságának biztosítása, valamint a jogszerű működés garanciái között.*

A nemzetbiztonsági szolgálatok *irányítása általában a miniszter* politikai felelőssége alapján áll. Ezen belül a kép meglehetősen vegyes: vannak országok, ahol az irányítást tárcával nem rendelkező miniszter vagy államtitkár látja el a kormányfőnek közvetlenül alárendelten, s van, ahol a nemzetbiztonsági szolgálatok valamely közigazgatási ágazatot

irányító miniszter alatt működnek. Több országban elkülönül a hírszerző szolgálat és a belső biztonsági szolgálat miniszteri irányítása. A hírszerző szolgálatok kormányzati irányítási mechanizmusa általában a miniszterelnök (az USA-ban, Franciaországban az elnök) személyéhez kötődik.

Az eltérő irányítás alatt álló, eltérő hatáskörrel és illetékességgel működő szolgálatok munkájának összehangolására, a nemzetbiztonsági tevékenység átfogó kormányzati *felügyeletére és ellenőrzésére külön kormányzati intézmények, bizottságok* épültek ki. Vezetőjük általában a végrehajtó hatalom legfőbb vezetője (elnök, miniszterelnök) vagy annak személyes megbízottja, tagjai a nemzet biztonságáért leginkább felelős tárcák miniszterei. Munkájukat általában kis létszámú szakértői apparátusok segítik. Ezek az intézmények (bizottságok) nem vállalják át az irányításért felelős miniszter politikai felelősségét. A nemzetbiztonsági politika céljainak, a tevékenység irányelveinek megfogalmazásában, a kormányzati hírgények kimunkálásában, a szolgálatok közötti hatásköri és illetékességi kérdések tisztázásában, a szolgálatok együttműködésének biztosításában, az időszerű nemzetbiztonsági kérdésekben történő közös fellépésük koordinálásában játszanak szerepet. A bizottságokban született döntések, megállapodások végrehajtását az irányító miniszterek – akik szintén bizottsági tagok – önálló felelősséggel intézik.

A miniszteri irányítástól elkülönül a szolgálatok vezetése. A szolgálat vezetője önálló hatáskörrel és felelősséggel vezeti a nemzetbiztonsági szolgálatot. Meghatározottak azok a kérdések, amelyekben az irányító-felügyeleti szervek döntenek vagy előzetes engedélyt adnak, illetve azok, amelyekben a szolgálat vezetője önálló hatáskörrel és felelősséggel jár el. Az ezzel összefüggő szabályozás kiterjed egyrészt a nemzetbiztonsági tevékenység ellátásával kapcsolatos, másrészt a személyügyi és a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó döntésekre.

Az egyes országok nemzetbiztonsági struktúrái között *jelentős eltérések* találhatók. Ezek részben az előzőekben már ismertetett okokból, másrészt az egyes országok stratégiai helyzetéből, világpolitikai szerepéből, katonai és külpolitikai elkötelezettségeiből, harmadrészt az országok eltérő, konkrét nemzetbiztonsági veszélyeztetettségéből és érdekérvényesítési lehetőségeiből fakadnak. A szervezetrendszerben mutatkozó eltérések a sokoldalú struktúráktól (USA, Franciaország, illetve NSZK, Nagy-Britannia) a kisméretű – esetenként részben a rendőri szervezetbe ágyazott-biztonsági struktúrákig (Dánia, Belgium) terjednek. *A főbb jellemzők* azonban kiszűrhetők: (1) a nemzetbiztonsági tevékenység és a bűnüldöző tevékenység egymástól elkülönül, azt külön apparátusok végzik; (2) a hírszerző apparátus szinte mindenütt elkülönül a belső biztonsági szolgálattól; (3) bizonyos regionális igazodás figyelhető meg; (4) eltérő struktúrák kihatással vannak az irányítási és felügyeleti mechanizmusokra is.

A parlamenti (törvényhozói) felügyelet kiépítése az 1970-es évek közepén vett lendületet. Jogszármáyainak bővítése, erősítése, a felügyelet eszközrendszerének finomítása napjainkban is tartó folyamat. *A parlamenti felügyelet mélysége, eszközrendszerének hatékonysága az egyes országok között nagyon eltérő. A legszélesebb törvényhozói felügyeleti rendszer az Amerikai Egyesült Államokban* épült ki, ahol a törvényhozói felügyelet a nemzetbiztonsági tevékenység széles körére, a titkos akciókra is kiterjed, jelentős jogi és költségvetési eszközök állnak rendelkezésére. (Az USA-ban a törvényhozói felügyeleti bizottságok fontos szerepet ját-

szanak a titkosszolgálatok költségvetésének folyamatában, ezt a felügyelet fontos eszkö-zének tekintik, másutt ez kisebb szerepet kap.) Az országok többségében a *felügyeleti intézményei korlátozottabb hatáskörrel működnek*, főleg a szolgálatok tevékenységének törvé-nyességét vizsgálják. A szolgálatok beszámolási kötelezettsége irányukban korlátozott, a külföldi hírszerzés és a titkos műveletek általában kívül esnek a felügyeleti bizottságok jogkörén. A bizottságok intézkedési jogosultságai különbözőek.

A nemzetbiztonsági szolgálatok *törvényhozói felügyeletének* – a közigazgatási ágazatok felügyeletétől eltérő – sajátos, *elkülönült szervezeti formái és eszközei* alakultak ki. Az eltérő törvényhozási modellek nyilvánvalóan erre kihatással vannak: a kétkamarás törvény-hozási modell esetén mindkét háznak van felügyeleti bizottsága (pl. USA); másutt az alsó- és felsőház tagjaiból álló közös felügyeleti bizottság működik (pl. Olaszország); csak az alsóháznak van a titkosszolgálatokat felügyelő bizottsága (pl. Németország); más országban (pl. Dánia) egykamarás a törvényhozás. Van, ahol (pl. az NSZK-ban) több eltérő funkciójú parlamenti bizottság is felügyeli a szerveket.

A működés sajátosságai: *zárt ülések, titoktartás, a bizottsági tagok kinevezésének speciális eljárási rendje* (pl. Olaszországban a ház elnökei bízzák meg a tagokat), *az ülések gyakorisága* minimumának meghatározása.

Az egyes ország-csoportokban eltérő hangsúlyt helyeznek a felügyelet törvényhozói és bírói eszközeire. Az *angolszász jogrendszerben* nagyobb mértékben hagyatkoznak a *bírói hatalmi ágra*, míg az *európai jogrendszerekben* erőteljesebb *parlamenti felügyeleti* mechaniz-musok épültek ki. Lényegi kérdés a felügyeleti intézmények valódi függetlenségének mértéke a végrehajtó hatalomtól.

1997. július 8-án a NATO meghívta Csehországot, Magyarországot, és Lengyelországot, hogy csatlakozzanak a szövetséghez 1999-ben. 2004-ben csatlakozott további öt, 2004. május 1. óta az Európai Unió tagállama (Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia), továbbá Bulgária és Románia. (Az áttekintés az „új demokráciák” titkosszolgálatainak adatait nem tartalmazza.)

2.1. AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK

A 2001-es terrortámadásokat követően 2004 decemberében a Kongresszus elfogadta, az elnök pedig aláírta az új Nemzeti Hírszerző (Nemzetbiztonsági) Igazgatóság létrehozásáról rendelkező tör-vényt, ahogyan azt a 9/11-es Bizottság korábban sürgette.

A Nemzeti Hírszerző (vagy Nemzetbiztonsági) Igazgatóságot (Directorate of National Intelligence – DNI) a titkosszolgálati rendszer teljes átszervezését előirányzó, 2004. december 7-én elfogadott re-formtörvény (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act) hozta létre. Vezetőjét az elnök nevezi ki szenátusi jóváhagyással. A központi hírszerzés igazgatójával szemben, aki egyben a CIA igaz-gatója is volt, személyének függetlennek kell lennie a CIA igazgatójától. Feladata a titkosszolgálatok működésének és finanszírozásának felügyelete és koordinálása, valamint költségvetésük megtervezése. A törvény előírja a hírszerző és a belbiztonsági ügynökségek számára az információ megosztását, és közös alapokra helyezi az iratok titkosítását és az egyének átvilágítását. A DNI azért jött létre, hogy

a nagyszámú amerikai hírszerző szolgálatról egy helyre fussanak össze az információk, és hogy véget vessenek az ügynökségek közötti titkolódásnak és rivalizálásnak.

Az Egyesült Államok jelenleg tizennyolc hírszerzéssel (belső és külföldi) foglalkozó szervezettel rendelkezik. Ezekon kívül a különböző polgári minisztériumoknál s más kormánysszerveknél is működnek híreket, adatokat gyűjtő és elemző szervezetek (összesen mintegy negyven). Együttvéve alkotják az ún. *Hírszerző Közösséget* (National Intelligence Community), amelynek működését egy 1981-ben hozott elnöki rendelet szabályozza. (Az Igazságügyi Minisztériumhoz tartozó Szövetségi Nyomozó Hivatal – FBI – nem tagja a Hírszerző Közösségnek.) Ennek értelmében a hírszerző szervek fő feladata biztosítani az USA elnökének és a Nemzetbiztonsági Tanácsnak azokat az információkat, amelyek szükségesek a *külső, védelmi és gazdasági politika irányításával és fejlesztésével kapcsolatos döntések* meghozatalához, valamint amelyeken az Egyesült Államok nemzeti érdekeinek – a különféle fenyegetésekkel szembeni – védelme alapul.

Az USA Hírszerző Közösség összköltségvetése 2005-ben mintegy 45 milliárd dollárt tett ki.

A Hírszerző Közösség igazgatóját az elnök nevezi ki. Az igazgató az elnök hírszerzési tanácsadója és a Szenátusnak is tartozik beszámolási kötelezettséggel. Fő feladata a Hírszerző Közösség tartozó szervezetek (nemzeti, védelmi, minisztériumi, katonai és más polgári) tevékenységének összehangolása, az éves költségvetési igények összegyűjtése, előterjesztése. 2006 derekán az elnök létrehozta a Hírszerző Közösség munkáját segítő Nemzeti Hírszerző Tanácsot és Vezetési Törzset.

A *Nemzeti Hírszerző Tanácsnak* (National Intelligence Council – NIC) mint analitikus szervezetnek a tevékenységét egy elnök, s helyettese az alelnök irányítja. A tanács tagjait tapasztalt hírszerző tisztek alkotják, akik többségükben reprezentálják a Hírszerző Közösséghez tartozó valamennyi szervezetet, s kisebb részben a társadalmi élet és tudomány egyéb területeiről kerültek ki. A hírszerző tisztek kiemelten foglalkoznak olyan valós és nagy jelentőségű problémákkal, amelyek a világ egy-egy különösen fontos földrajzi régiójához köthetők, illetve olyan különösen fontos területekhez, mint például a gazdaság, az illegális fegyverkereskedelem, proliferáció stb. A NIC-nek van egy központja, amely közép- és hosszú távú stratégiai tervezéssel, előterjesztések készítésével segíti a Hírszerző Közösség vezetőjének (Központi Hírszerzés igazgatójának – DCI) munkáját. A NIC a politikusokkal való jó személyes kapcsolatain keresztül, önállóan folytatott információgyűjtő-kutató munka és a Közösség elemző-értékelő jelentései alapján szerzett olyan információkat szolgáltat a DCI számára, amelyeket az felhasznál a politikai döntéshozókna nyújtott tanácsadás és konzultáció, illetve a nemzetbiztonsági érdekek és külpolitikai prioritások meghatározása során. A NIC munkája során nem kis mértékben *támaszkodik az államigazgatáson kívüli szakértőkre, a tudomány jeles képviselőire és a privát szektorra is*, hogy friss szemléletet, másfajta megközelítésmódokat és elemző módszereket vigyen a titkosszolgálati munkába, erősítve ezzel annak hatékonyságát. A NIC azzal is segíti a Hírszerző Közösség munkáját, hogy folyamatosan értékeli a hírszerző munka minőségét és együttműködik a Közösség meghatározó vezetői a hír-

szerző stratégia alakításában, finomításában, hogy az minél jobban és hatékonyabban elégtse ki a legfontosabb kormányzati igényeket.

Az új rendszer szerint a Nemzeti Hírszerzés igazgatója az elnök közvetlen tanácsadói és hírszerzési tájékoztatói feladatát látja el. Ezzel a DCI kissé hátrább szorult.

A *Hírszerző Közösség Vezetési Törzsét* (Community Management Staff CMS) a Központi Hírszerzés igazgatója (DCI) 1992-ben hozta létre a Hírszerző Közösség Törzsé helyére. Ez egy önálló egység, amelynek az élén egy ügyvezető igazgató áll, aki közvetlenül a Központi Hírszerzés igazgatójának van alárendelve. A CMS alaprendeltetése, hogy segítse a DCI munkáját a Hírszerző Közösség napi ügyeinek koordinálásában és irányításában. A Vezetési Törzs feladata a DCI nevében a Közösség forrásgazdálkodásának, az anyagi-technikai eszközök biztosításának hírigény meghatározásának szervezése, koordinálása és végrehajtása. A szervezet feladatkörébe tarthatnak egyéb más, a DCI által meghatározott feladatok is.

Az Egyesült Államokban hírszerzéssel foglalkozó tizennyolc szervezet a következő:

1. Az USA elnökének közvetlen alárendeltségébe tartozik:
 - a *Központi Hírszerző Ügynökség* (CIA)
2. A Védelmi Minisztérium (DOD) alárendeltségében működnek:
 - a *Védelmi Hírszerző Ügynökség* (Defense Intelligence Agency – DIA)
 - a *Nemzetbiztonsági Ügynökség* (National Security Agency – NSA)
 - a *Nemzeti Felderítő Hivatal* (National Reconnaissance Office – NRO)
 - a *Szárazföldi Csapatok Hírszerzése* (Army Intelligence – AI)
 - a *Légi Hírszerző Szolgálat* (Air Force Intelligence – APT)
 - a *Haditengerészet Hírszerzése* (Naval Intelligence – NI)
 - a *Tengerészgyalogság Hírszerzése* (Marine Corps Intelligence – MSI)
 - az *USA Partvédelem Hírszerzése* (2001 óta) (U.S. Coast Guard Intelligence – CGI)
 - a *Nemzeti Távérzékelési és Térképészeti Ügynökség* (National Imagery and Mapping Agency – NIMA)
 - a *Nemzetbiztonsági Ügynökség* (National Security Agency – NSA)
 - a *Nemzeti Felderítő Hivatal* (National Reconnaissance Office – NRO).
3. Saját hírszerző szervezetekkel rendelkező polgári minisztériumok:
 - *Nemzetbiztonsági Minisztérium* (2004 óta) *Információelemzési és infrastruktúra Védelmi Igazgatóság* (Directorate of Information Analysis and Infrastructure Protection)
 - *Külgyminisztérium, Hírszerző és Kutató Hivatal* (Office of Intelligence and Research – INR)
 - *Igazságügyi Minisztérium, Szövetségi Nyomozó Hivatal* (Federal Bureau of Investigation – FBI)
 - *Pénzügyminisztérium, Hírszerző Támogatott Hivatal* (Office of Intelligence Support – OIS)
 - *Energiügyi Minisztérium, Hírszerző Hivatal* (Office of Intelligence OI)

A fentiekén kívül meg kell még említeni a mindenkori elnök és más magas beosztású személyek és családtagjaik közvetlen biztosítását ellátó *USA Titkosszolgálatot* (U.S. Secret Service), amelyet még 1864-ben hoztak létre. (Ez a szervezet védi a washingtoni nagykövetségeket is.)

Kormányzati irányítás

A CIA önálló hatáskörrel bíró kormányszerv, amely közvetlenül az Egyesült Államok elnökének felügyelete és irányítása mellett működik. Igazgatóját az elnök nevezi ki a szenátus jóváhagyásával.

Az Egyesült Államok elnökének irányító tevékenysége az alábbi módokon valósul meg:

- közvetlenül a CIA igazgatójával való napi érintkezés során,
- a Nemzetbiztonság Tanácson keresztül, (illetve a nemzetbiztonsági főtanácsadó – a Nemzetbiztonsági Tanács „titkára” – személyén keresztül),
- az elnök Külföldi Hírszerzési Tanácsadó Testülete és a Hírszerzési Felügyelő Testület közbejöttével,
- esetenként létrehozott (ad hoc) testületek vizsgálatai útján. (Például 1994 végén Clinton elnök létrehozta az USA Hírszerző Közösség szerepével és képességeivel foglalkozó Kétpárti Bizottság elnevezésű, csak neki beszámolni tartozó ad hoc testületet azzal a céllal, hogy a CIA és más hírszerző szervek tevékenységének vizsgálata alapján javaslatot tegyen munkájuk hatékonyságának növelésére.)

A *Nemzetbiztonsági Tanács* feladata a nemzetbiztonsági irányelvek egységes meghatározása, az együttműködés előmozdítása, a tevékenység koordinálása, a célok és veszélyforrások, a kötelezettségek meghatározása. A Nemzetbiztonsági Tanács a legfelső kormányzati testület, amely *felügyeli és koordinálja* a nemzetbiztonsági tevékenységek teljes körét, irányítási és felülvizsgálati jogosítványai vannak. 1995-ben az elnök szorosabbra vonta a hírszerző ügynökség feletti irányítást, az elnök és a Nemzetbiztonsági Tanács közvetlenül, részletekbe menően határozza meg a CIA hírigényeit. A Nemzetbiztonsági Tanácsot az USA elnöke vezeti, tagjai: alelnök, külügyminiszter, védelmi miniszter. A CIA igazgatója és a Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottságának Elnöke tanácsadóként vesz részt a Nemzetbiztonsági Tanács munkájában.

A *Külföldi Hírszerzési Tanácsadó Testület* a kormány szerveként segíti az elnököt a hírszerző feladatokkal összefüggő stratégia kialakításában, végrehajtásában, értékelésében. Fő feladata, hogy javaslatokat tegyen olyan eljárásokra, amelyek javítják és fokozzák az USA hírszerzési teljesítményét. Rendszeresen értékeli a hírszerző szervek tevékenységét, irányítását, struktúráját és a személyi feltételeket. Az elnök ezt a testületet – más név alatt – először 1956-ban hozta létre.

A *Hírszerzési Felügyelő Testület* a Fehér Ház szerve, az elnök nemzetbiztonsági ügyeket felügyelő belső ellenőrző testülete. Fő feladata, hogy a végrehajtó hatalom részéről biztosítsa – a törvényhozói felügyeletet megelőző – folyamatos belső kontrollt. Figyelemmel kíséri a nemzetbiztonsági tevékenység – és szabályozásának – törvényességi vonatkozásait, és ezekről jelentést tesz az elnöknek. Jelentenie kell az elnök részére minden olyan hír-

szervezési tevékenységet, amely a testület valamely tagja szerint „megsérti az Egyesült Államok alkotmányát vagy törvényeit, elnöki rendeleteket vagy utasításokat”. Az elnök 1976-ban hozta létre a testületet, s az elnök nevezi ki három, kormányon kívüli tagját.

A kormányzati irányítás és felügyelet mellett a CIA igazgatója széles körű jogosítványokkal rendelkezik a szervezet tevékenységi körét, feladatainak meghatározását és végrehajtásuk módját, a szükséges erő és eszközök költségvetési kereten belüli csoportosítását, felhasználását illetően. A feladatok végrehajtásának két fő változata van: ha az (1) „*fedett műveletek*” keretében történik, ehhez *elnöki jóváhagyás szükséges*, és értesíteni kell végrehajtásukról a törvényhozást is, ha a (2) „*nemzetközi együttműködés*” keretében történik, ehhez sem az elnök jóváhagyása, sem a Kongresszus tájékoztatása nem szükséges.

A FBI igazgatóját meghatározott időre (hét évre) az elnök nevezi ki, tevékenységét azonban az Igazságügyi Minisztérium keretében, a miniszter felügyelete mellett végzi. Az FBI széles körű önállósággal látja el feladatát, de a költségvetés, az adminisztratív és a fegyelmi irányítás szempontjából az igazságügy-miniszternek alárendelt. A szakmai és a közvetlen irányítási kérdésekben ennek megfelelően – a döntési jogkör az FBI igazgatójáé, a politikai kérdésekben vagy az igazgató joghatósága alól kikerült problémákat (például vitás munkaügyi kérdéseket) illetően pedig az igazságügy-miniszter dönt. Kettőjük közötti *vita esetén az USA elnöke* hozza meg a döntést. Kizárólag az elnök jogosult az igazgató felmentésére, saját kezdeményezése vagy a miniszter javaslata alapján. Az igazgató az FBI hatáskörébe utalt nemzetbiztonsági és szövetségi bünyügyi esetekben az egyes államok hatóságai felé utasítási jogkörrel bír.

A törvényhozói felügyelet kérdései

A CIA-t létrehozó 1947. évi, illetve az azt módosító 1949. évi törvény a szervezet parlamenti felügyeletét – a Kongresszus működési szabályainak megfelelően – *mindkét ház egy-egy bizottsága* elé utalta. 1980 óta a Szenátus Hírszerzési Különbizottsága, illetőleg a Képviselőház Hírszerzési Állandó Bizottsága kizárólagos illetékességgel bír a CIA kongresszusi felügyelete tekintetében.

A *Szenátus Hírszerzési Különbizottságát* (SSCI) 1976-ban szenátusi határozat hozta létre. Széles jogköre van arra, hogy vizsgálat alá vonja „az Egyesült Államok különféle minisztériumai és ügynökségei hírszerző tevékenységének természetét és mértékét”. Felügyeleti jogköre kiterjed a hírszerző ügynökségek költségvetésére is. Jogában áll hatósági idézéseket kibocsátani.

A *Képviselőház Hírszerzési Állandó Bizottsága* (HPSCI) a szenátusi bizottsághoz hasonló jogkörrel rendelkezik, de felügyeleti jogosítványai költségvetési kérdésekben még bővebbek. A bizottságot 1977-ben képviselőházi határozat hozta létre.

Felügyeleti jogkörüket a bizottságok az alábbiak szerint gyakorolják:

A hírszerző ügynökségek számára a törvények *tájékoztatási kötelezettségeket* írnak elő a tevékenységükre, az esetleges kudarcokra, szabálytalan működésre és azok kijavítására tett intézkedésekre nézve. A kiemelkedő jelentőségű ügyekben a felügyelő bizottságok *előzetes tájékoztatást* kaphatnak, ha az elnök – a hírszerző művelet természetét figyelembe véve – azt megengedhetőnek tartja. Hatáskörükben folyamatos tájékoztatást kérhetnek

a hírszerző ügynökségek tevékenységéről. Megkapják a CIA *hírszerző elemzéseit, tájékoztatóit*, amelyek közül nem egyet meg is vitatnak. Igény esetén (kongresszusi tag kérésére vagy állampolgári bejelentés nyomán) elbírálják a hírszerző ügynökség akcióinak törvényes voltát. A konkrét ügyekben való illetékességet tekintve rugalmasak a határok, az ügynökség vezetőjének bizonyos *mérlegelési jogköre van az információk kiadásában*, s abban is, hogy a kért információt a bizottság elnökének, vagy a bizottság minden tagjának megadja. A mérleg nyelve a források és módszerek védelme. A titkos kapcsolatok („humán források” – ügynökök) személyéről, az információszerzés konkrét, titkos alkalmazási módszereiről a bizottságok általában nem kapnak tájékoztatást. A bizottság által hozott határozatnak halasztó hatálya nincs, utólagos politikai hatása azonban annál inkább. A felügyelő bizottságok rendszeres meghallgatásokon foglalkoznak a hírszerzés politikai vetületeivel.

A Szenátus Hírszerzési Különbizottsága és a Képviselőház Hírszerzési Állandó Bizottsága (a Szenátus és a Képviselőház költségvetési bizottságaival együtt) évente jóváhagyja a Hírszerző Közösség – benne a CIA – *költségvetési* tervét. A két felügyelő bizottság és a két költségvetési (kiutalási) bizottság részletes költségvetés-tervezetet kap meg. E részletes költségvetési tervezet a legmagasabb fokú titokminősítéssel rendelkezik, csak a bizottságok tagjai ismerhetik meg. A Képviselőház és a Szenátus – a bizottságok véleményét figyelembe véve – a nem részletezett költségvetési tételekről, főbb mutatókról dönt.

A felügyelő bizottságok jóváhagyják a Hírszerző Közösség vezető tisztségviselőinek kinevezését, az igazgató esetében ez a jog a szenátus plénumáé. A bizottságok tagjait titoktartási eskü köti, az ülések – témájuktól függően – zártak lehetnek.

1989-ben törvény hozta létre a *CIA főfelügyelője* intézményét. A felügyelő (és Hivatala) beszámolóval tartozik a Kongresszusnak; független vizsgálatokat, nyomozásokat és ellenőrzéseket folytat a CIA programjai és tevékenységei kapcsán. Felügyeli azok gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét, feltárja a végrehajtás problémáit, hiányosságait, az esetleges visszaéléseket. Ezekről, valamint a szükséges javító intézkedésekről teljes körűen és naprakészen tájékoztatja a CIA igazgatóját, továbbá biztosítja, hogy a Szenátus Hírszerzési Különbizottsága és a Képviselőház Állandó Hírszerzési Különbizottsága tájékoztatást kapjon a lényeges problémákról, kijavításukra tett intézkedésekről és azok végrehajtásáról. A CIA főfelügyelőjét az elnök nevezi ki. Követelmény: a külföldi hírszerzési tapasztalat és a biztonsági ellenőrzésnek való megfelelés. Kinevezését a Szenátus hagyja jóvá. Közvetlenül a CIA igazgatója alá tartozik, aki általános felügyeletet gyakorol felette.

A CIA vezetése alapvetően fontosnak tartja a *jó kongresszusi kapcsolatokat*. Az igazgató és a vezető munkatársak egyaránt a Kongresszus rendelkezésére állnak; a bizottsági tagokat, de más képviselőket, szenátorokat is – kérésükre – a kívánt témákban tájékoztatják. Ennek elhanyagolása a törvényhozás és a CIA kapcsolatainak megromlását idézheti elő, s a tájékoztatás elmaradása jelentős feszültséget okozhat a CIA és a Kongresszus között.

A Kongresszus mindkét illetékes bizottsága igyekszik (eltérő többségű törvényhozás és kormányzat ellentéte esetén különösképpen) *kiterjeszteni befolyását a CIA-ra*, kihasználva annak időnkénti zavarait.

A katonai hírszerző szolgálatok felügyeletére meghatározott jogosítvánnyal rendelkeznek a honvédelmi ágazatot felügyelő bizottságok is.

Az FBI felügyeletére – mivel az Igazságügyi Minisztérium keretében működik – a két ház jogi és igazságügyi bizottságai illetékesek. E jogkört azonban viszonylag ritkán gyakorolják közvetlen módon, ellentétben a CIA-t felügyelő bizottságokkal. Adott esetben meghallgatják ugyan az FBI igazgatóját is egy-egy konkrét problémáról, de a Kongresszus előtt a szervezettel kapcsolatos felelősség az igazságügy-miniszter általános politikai felelősségének részét képezi.

2.2. BELGIUM

- Állambiztonsági Szolgálat – polgári elhárító szolgálat
- Általános Hírszerző Szolgálat (SGR) – katonai titkosszolgálat

Az Állambiztonsági Szolgálat klasszikus *alkotmányvédelmi, elhárítási feladatokat* lát el, felel az ország belső biztonságáért, külföldön nem jogosult információk szerzésére. Polgári hírszerző szolgálata az országnak nincs.

Katonai hírszerző és elhárító feladatokat lát el az Általános Hírszerző Szolgálat. Az Általános Hírszerző Szolgálaton belüli működik a Hírszerző Szolgálat, (SDRI) és a Biztonsági Szolgálat (SDRA).

Az Állambiztonsági Szolgálat az *Igazságügyi Minisztérium*, míg az Általános Hírszerző Szolgálat a *Védelmi Minisztérium* alárendeltségében tevékenykedik. Az Általános Hírszerző Szolgálat a vezérkari főnökön keresztül kapcsolódik a védelmi miniszterhez.

1992-ben hozták létre az Állambiztonsági Szolgálat parlamenti felügyeletét ellátó *Állandó Ellenőrző Bizottságot*, amely kettős funkciót tölt be: egyrészt őrködik az állampolgárok alkotmányban és egyéb jogszabályokban rögzített jogainak sérthetetlensége felett, másrészt biztosítja a koordinációt a csendőrség és a titkosszolgálat között. Az ellenőrző bizottság munkáját az Ellenőrző Szolgálat segíti. Tagjait a titkosszolgálat és más államigazgatási szerv munkatársai közül egy éves időtartamra delegálják. Megbízatusuk meghosszabbítható.

2.3. DÁNIA

- Rendőrségi Titkos Szolgálat – polgári és katonai elhárító szolgálat
- Védelmi Hírszerző Szolgálat

A Titkos Szolgálat a *nemzeti rendőrség önálló része*. Közvetlen felügyelője az országos rendőr-főkapitány.

A Védelmi Hírszerző Szolgálat – katonai hírszerző feladatokkal – a *védelmi miniszternek* van alárendelve, a véderő vezérkari főnöke katonai témákban csak prioritásokat határozhat meg számára.

A titkosszolgálatok törvényhozási felügyeletét 1988-ban törvényben szabályozták, amely *parlamenti felügyeleti bizottság* felállításáról rendelkezett. A bizottság a parlament tag-

jaiból áll, egy-egy tagot delegálnak az ország főbb politikai pártjai, a kisebb pártoknak nincs képviselője a bizottságban. A felügyeleti jogkör kiterjed mind a belföldi, mind a külföldi hírszerző tevékenységre. A törvény szerint a kormány köteles a parlamenti bizottságot folyamatosan informálni az ország két titkosszolgálatára számára kiadott irányelvekről és olyan tevékenységekről, amelyeknek jelentős külpolitikai vagy nemzetbiztonsági hatásai vannak. A bizottság ülései bizalmasak. A felügyeleti szerep viszonylag korlátozott: a *bizottság ritkán ülésezik*, általában évente egyszer. Feltehetően a kormány arra használja ezt az évenkénti ülést, hogy informálja a bizottságot az ország hírszerzési (titkosszolgálati) programjának általános tartalmáról. A törvény két különleges ülésről rendelkezik: a kormány összehívhatja a bizottság ülést, hogy jelentős hírszerzési (titkosszolgálati) akcióról tájékoztassa; a bizottság bármely tagja összehívhatja az ülést, hogy a tudomására jutott adatok alapján információt kérjen a titkosszolgálatok tevékenységéről.

2.4. FRANCIAORSZÁG

- Külső Védelmi Főigazgatóság (DGSE) – polgári hírszerző szolgálat
- Területellenőrzési Igazgatóság (DST) – polgári elhárító szolgálat
- Általános Hírszerzés – belső elhárítás
- Katonai Hírszerzési Igazgatóság – katonai hírszerző szolgálat
- Nemzetvédelmi és Biztonsági Igazgatóság – katonai elhárító szolgálat

A DGSE feladatait 1982. évi dekrétum határozza meg. Feladata, hogy a kormány számára más illetékes szervekkel szorosan együttműködve *felkutassa és felhasználja* mindazokat az *információkat*, amelyek érintik Franciaország biztonságát, továbbá hogy felderítse és meggátolja a nemzeti területen kívül a francia érdekek ellen irányuló kémtevékenységeket, azok következményeinek elhárítása céljából. Feladata teljesítése érdekében együttműködik más szolgálatokkal és illetékes szervekkel. Hatáskörében végrehajtja mindazokat az *akciókat*, amelyekkel a kormány megbízza. Jelenti a rendelkezésére álló információk szintézisének eredményét.

A DST feladatát 1982-es dekrétum szabályozza. A DST hivatott a Francia Köztársaság területén felkutatni és megelőzni a külföldi hatalmak által kezdeményezett, folytatott vagy támogatott, az *ország biztonságát fenyegető mindenfajta tevékenységet* és harcolni e tevékenységek ellen. E vonatkozásban a honvédelemmel összefüggő küldetést hajt végre. Feladatainak teljesítése érdekében köteles feldolgozni és felhasználni a fenti cselekményekkel kapcsolatos minden információt, amelyeket az ország biztonságáért felelős szolgálatok haladéktalanul kötelesek hozzá eljuttatni. Feladata továbbá, hogy hozzájáruljon az ország kulcsszektorainak és érzékeny pontjainak biztonságához, a *nemzetvédelem titkainak* megvédéséhez.

A NATO országok közül egyedül Franciaországban működik kifejezetten belső elhárítási feladatokkal létrehozott biztonsági szolgálat, az Általános Hírszerzés, amely jogosult a politikai pártok és szakszervezetek ellenőrzésére is.

A Külső Védelmi Főigazgatóság a védelmi miniszter felügyelete alatt áll. A Katonai Hírszerzési Igazgatóság a Vezérkari Főnökséghez tartozik.

A nemzeti rendőrségbe ágyazottan, de a belügyminiszter közvetlen felügyelete alatt működik a Területellenőrzési Igazgatóság és az Általános Hírszerzés. A Nemzetvédelmi és Biztonsági Igazgatóság a védelmi miniszter alárendeltségében tevékenykedik.

A francia irányítási és felügyeleti rendszer alapvető elemét az *erős köztársasági elnöki rendszer* határozza meg. A biztonsági szolgálatok legfelsőbb szintű felügyeletét, elvi és politikai irányítását a köztársasági elnök gyakorolja, alapvetően a neki alárendelt *Védelmi Tanács*on (CD) és az *Elnökség Külön Vezérkarán* keresztül. A Védelmi Tanács tagja a miniszterelnök, a védelmi-, a belügy- és a külügyminiszter. E testület dönt a nemzetbiztonságot érintő alapvető kérdésekben, illetve krízishelyzetekben mintegy operatív bizottságként működik. A testület szükség szerint bővíthető, így a vezérkar főnökét vagy a szolgálatok vezetőit szakértőként meghívják üléseire.

A *miniszterelnök*, illetőleg a kormánya nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában nem rendelkezik teljes körű befolyással. Különösen így van abban az esetben, ha az elnök más politikai pártból kerül ki, mint a kormány. A miniszterelnök kormány szinten azonban felelős az egyes miniszterekhez tartozó szolgálatok tevékenységének irányításáért, összehangolásáért. A szolgálatok a felügyeletüket ellátó miniszter mellett közvetlen kapcsolatot tartanak a miniszterelnökkel és a köztársasági elnök hivatalával.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében a miniszterelnök tevékenységét az alárendeltségébe tartozó *Tárcaközi Hírszerzési Bizottság* (CIR) és a kormány mellett működő *Nemzetvédelmi Főtitkárság* (SGDM) támogatja.

A *Tárcaközi Hírszerző Bizottság* tagjai: a nemzetvédelmi miniszter, a belügyminiszter, a külügyminiszter, a gazdaságügyi miniszter, az ipari miniszter, a kutatási miniszter, az űrkutatással megbízott miniszter, a tengeren túli megyék minisztere és a fegyveres erők vezérkari főnöke. A testület üléseit a miniszterelnök hívja össze. Évente legalább kétszer ülésezik, jóváhagyja a kormány hírszerzési tervét, és felterjeszti azt a köztársasági elnöknek, emellett orientálja és koordinálja minden olyan minisztérium, főhatóság- ideértve a szolgálatokat is – tevékenységét, amely információszerzéssel foglalkozik. Az ülések közt a Hírszerzési Állandó Bizottság (CPR) intézi az ügyeket. Tagjai a fent említett minisztériumok kabinetigazgatói.

A *Nemzetbiztonsági Főtitkárság* valamennyi információszerzést végző szervezet által begyűjtött információk elemzésével és értékelésével foglalkozik. Tagjai – ennek megfelelően – elemző szakemberek, vezetője általában tábornoki rendfokozatot visel.

A *Biztonsági Lehallgatásokat Ellenőrző Bizottság* (CNIS) felügyeli az elrendelt lehallgatásokat.

A francia parlament a nemzetbiztonsági szolgálatok felett érdemi felügyeletet, ellenőrzést nem gyakorol. Kivételes esetben ad hoc bizottságot hoz létre, amely jogosult bizonyos meghallgatásokra.

A szolgálatokat ellenőrzi a *Számvevőszéki Bíróság*, amely annak vizsgálatára jogosult, hogy a szervezet az előírásoknak megfelelően működik-e vagy sem, operatív anyagokba nem tekinthet be.

2.5. GÖRÖGORSZÁG

– Nemzeti Hírszerző Szolgálat (EYP)

A Nemzeti Hírszerző Szolgálat *polgári és katonai hírszerző, alkotmányvédő, elhárító szervezet*. A miniszterelnök alá tartozik, ugyanakkor a hadsereg tartja fenn. Rajta kívül még titkosszolgálati feladatokat ellátó szervezetnek tekinthető az *Antiterror Egység* és a *Szárazföldi Erők Különleges Szolgálat*.

A szolgálatok tevékenységét a parlament rendszeresen nem felügyeli, az csupán eseti jellegű, és a bekövetkezett, nem kívánatos események kivizsgálására korlátozódik.

2.6. HOLLANDIA

– Belbiztonsági Szolgálat (BVD)

– Katonai Hírszerző Szolgálat (MID)

A *Hírszerzési és Biztonsági Törvényt* 1987-ben fogadták el. A belső biztonsági szolgálat feladata információgyűjtés a demokratikus rendet és az állam biztonságát veszélyeztető személyekről és szervezetekről (*kémkedés, szabotázs, szélsőséges politikai mozgalmak, politikai erőszak, terrorizmus*), továbbá az *államtitok, a közigazgatás és az ipar* alapvetően fontos területeinek védelme.

A Belbiztonsági Szolgálat a belügyminiszter, a Katonai Hírszerző Szolgálat a védelmi miniszter irányítása alatt működik. A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységéért a *Hírszerző és Biztonsági Szolgálatok Miniszteri Bizottsága* felelős. Tagjai: a miniszterelnök, a belügyminiszter, az igazságügy-miniszter, a külügyminiszter, a védelmi miniszter, a gazdasági miniszter és a pénzügyminiszter. Megvitatja a szolgálatok hatáskörének szabályozását, összehangolja tevékenységüket. Meghatározza a szolgálatok közötti együttműködést, a nemzeti információs igények tervét, felhívja a szolgálatok figyelmét a nemzeti érdekekre és a biztonsági veszélyfaktorokra, kijelöli a nemzetbiztonsági tevékenység súlyponti kérdéseit. A bizottság ritkán ülésezik. A szolgálatok tevékenységének gyakorlati koordinálását az Egyesített Hírszerzési Bizottság (SIC) látja el, amely meghatározza a végrehajtandó konkrét feladatok megoldásának irányelveit és módszereit. Általában havonta ülésezik.

A nemzetbiztonsági feladatok összehangolásában, a hírszerző és biztonsági szolgálatok irányításában fontos szerepet tölt be az úgynevezett *koordinátor*, aki a miniszterelnök és az irányító miniszter között helyezkedik el, tevékenységét a miniszterelnök közvetlenül felügyeli. A koordinátor előkészíti a miniszterelnöknek és a kormánynak a nemzetbiztonsági feladatokkal, a szolgálatok tevékenységével, a koordinációval kapcsolatos megbeszéléseit. Az irányító miniszterek meghallgatása után javaslatot tesz a miniszterelnöknek a nemzetbiztonsági tevékenység hatékonyságának növelése, a szolgálatok munkájának jobb összehangolása érdekében szükséges intézkedésekre. Az irányító minisztereknek javaslatot tehet a feladatok kivitelezésére és a szolgálatok feladatainak szükséges módosítására. A feladatok ellátását koordinálja. Az irányító miniszterek és a szolgálatok vezetői a munkájához szükséges minden adatot rendelkezésére bocsátanak.

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti felügyeletét az *Alsóház Hírszerző és Biztonsági Állandó Bizottsága* látja el. A legnagyobb politikai pártok képviselői a tagjai. Szokásos munkarendje szerint évente egyszer ülésezik, indokolt esetben vagy a hírszerzési és biztonsági ügyekben illetékes miniszter kérésére soron kívül, többször is összehívható. Ülései zártak, a bizottság tagjait titoktartási eskü köti. A szolgálatok tevékenységéről évente írásos jelentést kap. Kapcsolatot tart az irányító miniszterekkel és a szolgálatok vezetőivel. A bizottság évi soros ülésén áttekinti a szolgálatok munkáját, és jelentést terjeszt elő a parlament mindkét házának. A belügyminiszter a Belbiztonsági Szolgálat tevékenységéről rendszeresen általános áttekintést nyújt a háznak, emellett el látja éves ismertetőikkel mind a két kamarát. A titkosszolgálati tevékenységre vonatkozó olyan parlamenti interpelláció esetén, amely az államtitok sérelme nélkül nem válaszolható meg, a belügyminiszter a bizottságnak adja meg a választ.

2.7. IZLAND

A – kis létszámú – izlandi titkosszolgálat a *rendőri struktúrába* ágyazottan működik.

2.8. KANADA

- Kanadai Biztonsági Hírszerzési Szolgálat (CSIS) – polgári elhárító szolgálat
- Távközlési Biztonsági Hivatal (CSE) – katonai szolgálat
- Honvédelmi Minisztérium Hírszerzése – katonai hírszerző és elhárító szolgálat
- katonai fegyvernemek hírszerző szolgálata

A jelenlegi titkosszolgálati struktúra egy 1984-es törvény alapján született meg.

A Biztonsági Hírszerzési Szolgálat a mindenkori belügyminiszter politikai felügyelete mellett végzi tevékenységét. A Biztonsági Hírszerzési Szolgálat *alapvetően belső biztonsági szervezet, amelynek külföldön is vannak képviselői*. Fő feladatait a kémelhárítás, a terror-elhárítás, a bevándorlás biztonsági kérdései, a fontos tisztségeket betöltő személyek biztonsági ellenőrzése és az államtitkok védelme képezi.

A katonai szolgálatok a Védelmi Minisztérium alárendeltségében fejtik ki tevékenységüket. A miniszterelnök mellett működik egy ún. *tanácsadó-testület*, amely biztonsági kérdésekkel is foglalkozik. A testület tesz ajánlást a titkosszolgálat igazgatójának személyére. A kanadai titkosszolgálatok vezetői egy külön testületet is alkotnak, amelynek feladata, hogy segítse a miniszterelnököt döntéseinek meghozatalában.

Az államfőt képviselő kormányzó ötéves időtartamra *főfelügyelőt* nevez ki, aki jogosult a titkosszolgálatok munkájának ellenőrzésére, s éves titkos jelentésben számol be tapasztalatairól. A titkosszolgálatok tagjaira vonatkozó biztonsági előírások a főfelügyelőre is kiterjednek. Feladatai ellátásához minden titkosszolgálati vonatkozású információt megkap. A titkosszolgálatok miniszterelnökhöz küldött jelentéseit a főfelügyelő is megkapja, aki azokat megjegyzésekkel látja el, észrevételezi az általa jogellenesnek vagy fe-

leslegesnek vélt tevékenységeket. A jelentéseket kommentárjaival együtt küldi meg a Biztonsági Hírszerzési Felülvizsgáló Bizottságnak.

1984-ben törvény hozta létre a *Biztonsági Hírszerzési Felülvizsgáló Bizottságot* (SIRC), amely a parlament felügyelete alatt működik, de tagjai nem parlamenti képviselők. A bizottság tagjait – a miniszterelnök, valamint a parlament alsó- és felsőházával való konzultáció és biztonsági ellenőrzés után – a kormányzó nevezi ki öt év időtartamra. A tagság egy ízben meghosszabbítható. A biztonsági előírások a bizottság tagjaira is kötelezőek. A bizottság felügyeleti joga a Biztonsági Hírszerzési Szolgálatra korlátozódik, nem terjed ki a védelmi miniszter hatáskörében működő többi szolgálatra. Általános felügyeletet lát el. Vizsgálja a szolgálatnak adott kormányzati utasításokat, iránymutatásokat, a szolgálat és más állami szerv között létrejött megállapodásokat. A bizottsághoz lehet benyújtani a Biztonsági Hírszerzési Szolgálat tevékenységével kapcsolatos panaszokat, amely jogosult azok tételes kivizsgálására. Ugyancsak jogosult a szolgálat külföldön dolgozó munkatársának ellenőrzésére, hogy munkájuk a törvényi előírásoknak megfelel-e. A felülvizsgáló bizottság éves tapasztalatait nyílt jelentésben foglalja össze, amelyet megkap a belügyminiszter és a parlament két háza. A bizottság feladatai ellátásához szükséges minden adatot, dokumentumot megkaphat.

2.9. LUXEMBURG

A luxemburgi titkosszolgálat (Service de Renseignement) közvetlenül a *miniszterelnök alá rendelt* kis szolgálat. Illetékességből a minisztereknek is jelent, de felelősséggel a miniszterelnöknek tartozik.

2.10. NAGY-BRITANNIA

- a Titkos Hírszerző Szolgálat (SIS)
- a Brit Biztonsági Szolgálat (BSS)
- a Rádió-felderítő Összeköttetési Központ (GCHQ)
- a Védelmi Hírszerző Szolgálat (DIS)

Nagy-Britannia azok közé a parlamentáris demokráciák közé tartozik, ahol a nemzetbiztonsági szolgálatok *törvényi szabályozása csak későn született meg*. A belföldi feladatokat ellátó Brit Biztonsági Szolgálat (BSS) működését 1989-ben született törvény szabályozza. A BSS feladatait a következők szerint határozza meg: a nemzetbiztonság védelme, különösen a kémkedés, a terrorizmus és a szabotázs fenyegetésével, idegen hatalmak ügynökeinek tevékenységével és olyan akciókkal szemben, amelyek célja a parlamentáris demokrácia megdöntése vagy aláásása; az Egyesült Királyság gazdasági biztonságának védelme külföldi személyek fenyegető szándékaival vagy tevékenységével szemben. 1996-ban született törvény a BSS-t felhatalmazta arra, hogy súlyos bűnügyekben felderítést végezzen.

A Titkos Hírszerző Szolgálatra (SIS) vonatkozó törvényt 1994-ben fogadták el. A törvényben a hírszerző szolgálat széleskörű felhatalmazást kapott külföldön folytatott tevékenységre, de a SIS-nek lehetősége van az Egyesült Királyságon belül is működni külföldi célpontok ellen. Feladata: információgyűjtés és más feladatok végrehajtása a Brit Szigeteken kívüli személyek tevékenységével és szándékaival kapcsolatban. Tevékenységét a nemzetbiztonság, különösen a honvédelem, katonai hírszerzés, a kormány külpolitikája és az ország gazdasági jóléte érdekében fejt ki, közreműködik súlyos bűncselekmények megelőzésében és felderítésében.

A hírszerzés (SIS), a biztonsági szolgálat (BSS) és a GCHQ egyaránt független kormány szerv, a SIS és GCHQ működéséért a külügyminiszter, a BSS működéséért a belügyminiszter viseli a Parlament előtti felelősséget.

A külügyminisztérium és a hírszerzés között folyamatos a konzultáció. A külügyminisztérium véleményezi a hírszerzés külföldi akcióit, de vétójoggal nem rendelkezik. A SIS főnökét („Chief”) a külügyminiszter nevezi ki, munkáját a külügyminisztérium és a hadügyminisztérium egy-egy tanácsadója segíti. A SIS főnöke felelős a hírszerzés hatékonyságáért, s annak biztosításáért, hogy az kizárólag funkciójával összhangban lévő információkat szerezzen be és adjon ki, továbbá azért, hogy a SIS egyetlen politikai párt érdekeinek előmozdítására sem tehet lépéseket.

A biztonsági szolgálat (BSS) főigazgatóját („Director-General”) a belügyminiszter nevezi ki. A vezetői felelőssége a SIS főnökéhez hasonló.

A postai küldemények ellenőrzésére, a telefonlehallgatásokra, valamint a magántulajdonba való behatolással járó *titkosszolgálati eszközalkalmazásra* az engedélyeket a *belügyminiszter* adja ki. A külügyminiszter a hírszerző szolgálat részére az olyan külföldi titkosszolgálati tevékenységre vonatkozó engedélyeket adja ki, amelyek engedély nélkül az Egyesült Királyságban büntetendők lennének. Az engedélyezéseket a kommunikáció ellenőrzése tekintetében az ún. IOCA-biztos. a BBS-ről és a SIS-ről szóló törvény alapján kiadott engedélyeket pedig a titkosszolgálati biztos vizsgálja felül. A titkosszolgálatokkal szembeni panaszokat a *Tribunal* vizsgálja ki.

A Védelmi Hírszerző Szolgálat sajátos szervezeténél fogva egyrészt illeszkedik a brit hírszerzés rendszerébe, másrészt, mint a vezérkar hírszerző igazgatósága egységbe fogja a különböző haderőnemek és a légi felderítés hírszerző rendszerét. Tevékenységének összehangolását a Védelmi Hírszerző Törzs végzi. *Nem valódi titkosszolgálat.*

A brit titkosszolgálatokat az *Egyesített Hírszerző Bizottság* (JIC) fogja össze, amely hente ülésezik. A külügy-, a védelmi- és a belügyminisztérium magas beosztású tisztviselőiből és a titkosszolgálatok vezetőiből áll. Rendeltetése, hogy jóváhagyásra alkalmas formában előterjessze a brit nemzeti hírszerzés fő célkitűzéseit. *Átfogó felügyeletet gyakorol a brit hírszerző közösség egésze felett*, megszabja az általános hígigényeket, és meghatározza a prioritásokat. A szolgálatoktól és a minisztériumokból beérkező információkat elemzi, értékeli, heti rendszerességgel hírszerző jelentést (az ún. Vörös Könyvet) állít össze a királynő, a miniszterelnök, valamint a miniszterelnök által meghatározott miniszterek részére. A bizottság munkájában elemző részlegre és koordinációs stábra támaszkodik. A koordinációs stáb feladata a bizottsági ülések előkészítése és a döntések továbbítása az érintett szolgálatokhoz.

A titkosszolgálatok *legfelsőbb irányítása a miniszterelnök kezében* összpontosul, első számú tanácsadója hírszerző és biztonsági ügyekben a kabinet-titkár (a közszolgálat vezetője). A hírszerzésre vonatkozó felső szintű döntéseket a kabinet tagjaiból álló kül- és katonapolitikai bizottság (miniszterelnök, külügy-, hadügy-, belügy-, pénzügy- és közlekedési miniszter) hozza meg.

Kormányzati felügyeletet lát el az *Állandó Államtitkár-helyettesi Bizottság* (PSIS). Jóváhagyja a szolgálatok költségvetését, és ellenőrzi a felhasználást. A PSIS elnöke a kabinet-titkár, tagjai a fontosabb minisztériumok államtitkár helyettesei, a vezérkar főnöke és a hírszerző koordinátor. A PSIS – a kabinet-titkáron keresztül – a miniszterelnöknek van alárendelve.

A miniszterelnök közvetlen tanácsadó testületeként működik a *Titkosszolgálati Miniszteri Bizottság* (CSI), amelynek feladata: a hírszerző és biztonsági szolgálatok működési rendjének állandó felügyelete, folyamatos áttekintése. E bizottság tárgyalja meg például a szolgálatok tevékenységével kapcsolatos eljárási, felhatalmazási kérdéseket. A bizottság elnöke a miniszterelnök, tagjai a miniszterelnök-helyettes, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter, a külügyminiszter, és a védelmi államtitkár.

Az 1994-es törvény egyidejűleg intézkedett mindhárom (SIS, BSS, GCHQ) titkosszolgálat ellenőrzését megvalósító parlamenti bizottság, a *Hírszerzési és Biztonsági Bizottság* felállításáról. A bizottság tagjait a miniszterelnök nevezi ki az ellenzék vezetőjének egyetértésével az alsóház és a felsőház tagjaiból, létszáma összesen kilenc fő. A bizottság felügyeleti jogköre korlátozott, a szolgálatok vezetői megtagadhatják a kért információk kiadását, ha azok érzékeny kérdéseket érintenek, vagy kiadásukat a működésért felelős belügy-, illetve külügyminiszter megtiltotta. Azok az információk minősülnek érzékenynek, amelyek a szolgálatok titkos külföldi tevékenységére vonatkoznak, vagy konkrét titkosszolgálati műveletet érintenek, amelyekből következtetni lehet az információ forrására vagy megszerzésének módszerére. A bizottság tapasztalatairól éves jelentést nyújt be a miniszterelnöknek, de észrevételeit soron kívül is közölheti.

2.11. NÉMETORSZÁG

- Szövetségi Hírszerző Szolgálat (BND)
- Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal (BfV)
- Katonai Elhárító Szolgálat (MAD)

A Szövetségi Hírszerző Szolgálat (BND) tevékenységét az *adattfeldolgozásról és adatvédelemről szóló 1990-es törvény* 4. fejezete (BND-Gesetz) szabályozza. Feladata azon külföldre vonatkozó információk beszerzése és kiértékelése, amelyek a Szövetségi Köztársaság számára kül- és biztonságpolitikai jelentőséggel bírnak. A BND a külföldi fejleményekre vonatkozó olyan információk beszerzésére jogosult, amelyek más módon nem szerezhetők be, illetve amelyek beszerzésére más hatóság nem illetékes. A törvény felhatalmazza a BND-t, hogy védje munkatársait, létesítményeit, eszközeit és fonásait a biztonságukat veszélyeztető, valamint a titkosszolgálati tevékenységekkel szemben, továbbá felhatalmazza biztonsági ellenőrzések lefolytatására olyan személyek vonatko-

zásában, akik a szolgálat számára tevékenykednek vagy tevékenykedni fognak. A BND információs tevékenysége feladataival összefüggésben kiterjedhet a személyes adatok kezelésére is.

A *Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal* (BfV) – a belső biztonsági tevékenység ellátására – az 1950-ben született, 1972-ben módosított, alkotmányvédelemről szóló törvény hozta létre. A Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal felderíti az állam biztonsága és a demokratikus alkotmányos rend ellen irányuló, továbbá azokat a törekvéseket, amelyeknek célja az, hogy törvényellenes módon befolyásolják a szövetségi állam és tartományai alkotmányos szerveinek hivatali működését, felderíti a külföldi titkosszolgálati tevékenységet, a Német Szövetségi Köztársaság külföldi intézményei ellen irányuló erőszakos cselekményeket, azok előkészületeit, és közreműködik az államtitok, illetve a titokhordozók védelmében. Németországban – szemben az USA-val – a bűnügyi nyomozóhatóság és a belső biztonságért felelős Alkotmányvédő Hivatal mind szervezetileg, mind hatáskörileg élesen elkülönül egymástól. A kiemelt súlyú ún. köztörvényes bűncselekményekkel a Szövetségi Nyomozó Hivatal (Bundespolicieamt) foglalkozik. A Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal *rendőri jogosítványokkal nem rendelkezik*. A német szabályozás sajátossága, hogy az Alaptörvény (Grundgesetz) többször módosított 10. szakasza alapján létrehozott parlamenti bizottság (G–10. Gremium) jogosult az Alaptörvény rendelkezéseibe ütköző titkosszolgálati eszközök alkalmazásának engedélyezésére. A Gremium hatásköre kiterjed mind a biztonsági szolgálatokra, mind a rendőrségre. A biztonsági szolgálatok általános parlamenti felügyeletére 1978-ban született törvény.

A *Szövetségi Hírszerző Szolgálat* kormányzati felügyeletét a Kancellári Hivatal vezetője (államminiszter) látja el, a munkáját a Kancellári Hivatal egyik osztálya támogatja. A Szövetségi Alkotmányvédő Hivatal a belügyminiszter felügyelete alatt működik, a *Katonai Elhárító Szolgálat* a szövetségi véderőben látja el az alkotmányvédelmi-kémelhárítási feladatait a honvédelmi miniszter felügyelete mellett. Ugyancsak a Szövetségi Honvédelmi Minisztérium Összhaderő Vezetési Törzs II. osztálya alárendeltségében működik a *Szövetségi Haderő Hírszerző Hivatala* (FÜS II-ANBW). A hadászati felderítést a BND végzi, a katonai szervekhez a hadműveleti és harcászati felderítés tartozik. A Szövetségi Haderő Hírszerző Hivatala értékelő-elemző tevékenységet végez, hírigényt állít össze. A katonai felderítés fontos területe a rádióelektronikai felderítés, amelynek irányítását és felügyeletét szintén a FÜS II-ANBW végzi. Az ANBW azonban titkosszolgálati eszközöket nem alkalmazó szervezet.

A kormányzati irányítást végző miniszterek szakmai és szolgálati felügyelete kiterjed a szervezetek egész tevékenységére. Meghatározott eljárásokra utasíthatják a szolgálatokat. Jogellenesség, célszerűtlenség vagy nem vállalható politikai kockázat miatt *megsemmisíthetik vagy megváltoztathatják a szolgálatok vezetőjének döntéseit, utasításait*. A felügyelet kiterjed a személyügyi döntésekre. Meghatározott beosztásokon felül a személyügyi döntések nem tartoznak a szolgálatok vezetőinek jogkörébe, azt az irányító miniszter gyakorolja; vonatkozik ez a kinevezésekre, fegyelmi ügyekre, elbocsátásokra. A felügyelet eszközei: a miniszteri külön utasítások, általános szolgálati utasítások, jelentési és ügyirat-felterjesztési kötelezettségek, a szolgálatok vezetői fontosabb belső rendelkezéseinek és meghatározott intézkedéseinek jóváhagyása.

A német titkosszolgálatok tevékenységét a Kancellári Hivatalban működő, külön e feladatkört ellátó *államminiszter hangolja össze*, aki együttműködik a BND kormányzati irányításáért felelős államminiszterrel, a BfV-ért felelős belügyi és a MAD-ért felelős védelmi tárccával. Ellátja az egyes tárca kompetenciáját meghaladó feladatokat. Részt vesz a szolgálatokat érintő átfogó kérdések kidolgozásában, koordinálja a több szolgálat tevékenységét is érintő ügyeket, kiemelt nemzetbiztonsági témákban a szolgálatok együttes fellépését. Kapcsolatot tart a nemzetbiztonsági szolgálatok vezetőivel, de közvetlen utasítási jogkörrel nem rendelkezik.

A titkosszolgálatokkal összefüggő kormányzati feladatok megoldásának előmozdítására a hírszerzési és biztonsági kérdésekkel foglalkozó *államtitkári bizottság* hivatott.

Németországban a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényhozási felügyeletének széleskörű mechanizmusa épült ki. Két olyan parlamenti bizottság is működik, amelyet a titkosszolgálati tevékenység felügyeletére hoztak létre. Más parlamenti bizottságok is vannak, amelyek jogköre egyes vonatkozásokban kiterjed a titkosszolgálatokra vagy azok valamelyikére.

A *Parlamenti Ellenőrző Bizottság* törvényességi felügyeletet gyakorol mind a három nemzetbiztonsági szolgálat felett. Tagjait a Bundestag szótöbbséggel választja saját tagjai – tekintélyes képviselők – közül, a Bundestag-ban képvisellel rendelkező pártok súlyának arányában. A Bundestag határozza meg a bizottság tagjainak számát és működésének rendjét. Ha a bizottság valamelyik tagja kiválik a parlamentből, vagy pártjának frakciójából, elveszíti bizottsági tagságát, helyébe haladéktalanul új tagot kell választani. A bizottság ülései titkosak, kivéve, ha a bizottság aktuális fejleményt értékel, és jelenlévő tagjainak kétharmada a nyilvánosság mellett dönt. Szigorú titoktartás terheli a tagokat a bizottságból való kiválásuk után is. A bizottság átfogó tájékoztatást kap a kormánytól a szolgálatok általános tevékenységéről. A tájékoztatás terjedelmét, idejét és módját – politikai felelőssége alapján – a kormány maga határozza meg. Egyes konkrét ügyekben – például, ha a kért adatok a szolgálat titkos kapcsolatainak (ügynökének) felfedését eredményeznék-megtagadhatja az információk átadását. A gyakorlatban a kormány utólag egyes *konkrét akciókról is tájékoztatja a bizottságot*. A bizottság feladata az is, hogy a kényes eseteket, akciókat kivizsgálja. A bizottság évente legalább négy alkalommal ülésezik.

A G–10. *Gremium* hagyja jóvá a levelek ellenőrzését és a telefonlehallgatást, mivel ezek ellentétben állnak az Alaptörvény (Grundgesetz) 10. szakaszával. A G–10. Gremiumot az Alaptörvény 10. szakasza alapján 1968-ban törvény hozta létre.

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti felügyelete a Bundestag-nak a végrehajtó hatalom feletti általános felügyeleti jogkörében is érvényesül. A titkosszolgálati felügyeleti bizottságok működése nem korlátozza a parlament egyéb bizottságainak jogkörét: így a belügyi bizottság felügyeleti jogköre kiterjed a belügyminiszter irányítása alatt álló ágazat egészére, azaz a Szövetségi Alkotmányvédő Hivatalra (BfV) is, a parlament Védelmi Bizottságának felügyelete pedig a Katonai Elhárító Szolgálatra (MAD). A felügyelet a költségvetési mechanizmusban is érvényesül, például a költségvetési bizottság három tagú testülete (Vertrauens-Gremium) fogadja el a Szövetségi Hírszerző Szolgálat (BND) részletes költségvetését, és csak a végösszeget terjeszti elő jóváhagyásra. A titkosszolgálati tevékenység további ellenőrzési–felügyeleti eszköze a parlamenti interpelláció és parlamenti vizsgáló bizottság létrehozása. A Szövetségi Számvevőszék ellenőrzési jogköre is kiterjed a titkosszolgálatokra.

2.12. NORVÉGIA

- Norvég Biztonsági Rendőrség (POT)
- Katonai Hírszerző Szolgálat (FO/E)
- Katonai Biztonsági Szolgálat (FO/S)

A Biztonsági Rendőrség az Igazságügyi Minisztérium, a katonai szolgálatok a Védelmi Minisztérium alárendeltségében látják el feladataikat.

1972. óta minden olyan operáció előtt, amelyben külföldi partnerszolgálat is részes, *tájékoztatni kell az igazságügyi minisztert*. Nagy politikai kockázattal járó operációk engedélyezésére és a nemzetközi együttműködés irányelveinek kidolgozására *különleges belső bizottságot* működtetnek.

A titkosszolgálatokra különböző parlamenti bizottságok felügyeleti jogköre terjed ki.

2.13. OLASZORSZÁG

- Információs és Katonai Biztonsági Szolgálat (SISMI)
- Információs és Demokratikus Biztonsági Szolgálat (SISDE)

1977-ben hozott törvény rendelkezik az információs és biztonsági szolgálatok létrehozásáról és szabályzatáról, valamint az államtitok szabályozásáról. A törvény *keret szabálynak tekinthető*, részletekbe nemigen bocsátkozik.

A törvény egyetlen cikkelye szól az Információs és Katonai Biztonsági Szolgálat feladatáról, amely szerint információs és biztonsági területen ellát minden teendőt – katonai téren – az állam integritásának és függetlenségének bármiféle veszélytől, fenyegetéstől és agressziótól való megvédése érdekében. Ennyi a törvényi feladat-meghatározás. E feladatkörbe az össz-kémelhárítási tevékenység is beletartozik. A SISMI nem tisztán külföldi illetékességű hírszerző szolgálat, hanem – elsősorban a kémelhárítás területén – *az országon belül is* dolgozik.

A törvény ugyancsak tömören rendelkezik az Információs és Demokratikus Biztonsági Szolgálatról (SISDE). Feladata az Alkotmány és az Alkotmány által szabályozott demokratikus intézmények védelme bárhonnan érkező támadások és bármiféle felforgató tevékenységgel szemben.

Egy 1991-ben született törvény – a maffiaellenes nyomozó igazgatóság létrehozásával összefüggésben – a szolgálatok feladatkörét kiterjesztette a *szervezett bűnözés elleni tevékenységre* is.

A SISMI a védelmi miniszter függőségébe tartozik, ő szabályozza működését, nevezi ki a SISMI igazgatóját és magasabb beosztású tisztviselőit. A SISDE a belügyminiszter irányítása alatt áll, ő szabályozza a működését és nevezi ki az igazgatóját.

A fenti két, általános hatáskörű titkosszolgálat mellett további speciális rendeltetésű szolgálatok is működnek, irányításuk egy-egy tárca keretében történik. Ilyenek: a *három haderő felderítő szolgálatai* (SIOS), a *Csendőrség önálló titkosszolgálata* (elsősorban a vizsgálóbírói, igazságügyi szolgáltatási igények kiszolgálására), valamint a *Pénzügyőrség* hasonló szervezete (elsősorban a pénzmosás, az adócsalás elleni fellépésre).

A titkosszolgálatok legfőbb *irányítását a miniszterelnök gyakorolja*, működésükért általános politikai felelősséggel tartozik, koordinálja az információs és biztonsági politikát. (A miniszterelnökök nemigen éltek a közvetlen irányítói jogosítvánnyal, azt általában *miniszterelnökségi államtitkárra* ruházták.) A miniszterelnök (elvben) az államtitokkal kapcsolatos kérdések legfőbb hatósága is.

A miniszterelnökség mellett működik az *Interminiszteriális Információs és Biztonsági Bizottság*. Elnöke a kormányfő, tagja a külügy-, az igazságügy-, a védelmi-, az ipari- és a pénzügyminiszter (vagy ezek delegáltjai). A bizottság az információs és biztonsági politikát érintő fontos, elvi kérdésekben és jelentősebb személyi ügyekben konzultációkkal és javaslatokkal segíti a miniszterelnököt.

A miniszterelnök közvetlen irányítása alatt működik az *Információs és Biztonsági Szolgálatok Végrehajtó Bizottsága* (CESIS). A bizottság ülésein a miniszterelnök vagy az általa delegált államtitkár elnököl. A bizottság operatív vezetője a főtitkár, akit az Interminiszteriális Bizottság véleményét meghallgatva a miniszterelnök nevez ki az államapparátus vezető tisztségviselői közül. A CESIS feladata a két szolgálat, a SISMI és a SISDE tevékenységének végrehajtói szintű koordinálása, a szolgálatok anyagainak elemzése, helyzetértékelések készítése, továbbá a külföldi szolgálatokkal tartott kapcsolatok koordinálása. Mindezekről a miniszterelnöknek közvetlenül jelent. Hatásköre kiterjed a feladatok meghatározására, a végrehajtás egyeztetésére a két szervezet között, valamint az anyagi ellátás kérdéseire. Tényleges hatásköre azonban korlátozott.

Az olasz nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti felügyeletét nyolc tagból – négy-négy szenátorból, illetve képviselőből – álló parlamenti ellenőrző bizottság látja el. Jogköre a törvényességi felügyeletre terjed ki. A titkosszolgálatokkal összefüggő kérdésekben információkat kérhet a miniszterelnöktől, az Interminiszteriális Információs és Biztonsági Bizottságtól, és javaslatokat tehet.

Olaszországban évek óta műhelymunka folyik (kormányzati és parlamenti keretekben) a titkosszolgálatok és a titkosszolgálati tevékenység, az irányítás és felügyelet reformját célozva.

2.14. PORTUGÁLIA

- Információs és Biztonsági Szolgálat (SIS) – elhárító szolgálat
- Katonai Felderítő Szolgálat (SIM) – hírszerző szolgálat

A SIS alkotmányvédelmi, elhárítási tevékenységet végez, a belügyminisztérium irányítása alatt. A SIM nem kizárólag katonai irányultságú adatszerzést végez, hanem a *klasszikus polgári hírszerző szolgálatokra* jellemző teljes spektrumban folytatja tevékenységét.

2.15. SPANYOLORSZÁG

– Legfelső Katonai Hírszerzési Központ (CESID)

Az országnak *egy biztonsági szolgálata van*, amely ellátja mind a hírszerzési, mind az alkotmányvédelmi és elhárítási feladatokat polgári és katonai területen egyaránt.

A CESID a Védelmi Minisztérium szervezetében működik, élén főigazgató áll, aki a kormány elnökének és a védelmi miniszternek van alárendelve.

A spanyol „szokásjog” alapján a Kongresszusban és a Szenátusban is működik egy-egy, a CESID-et *felügyelő bizottság*.

2.16. TÖRÖKORSZÁG

– Nemzeti Hírszerző Szolgálat (MIT) – Alkotmányvédelmi Szolgálat

– a „különleges hadviselési részleg” különleges egységei

(A Csendőrség is rendelkezik felderítő és szubverzióellenes részleggel.)

Az Alkotmány alapján e szolgálatok kormányzati felügyeletét a Nemzeti Biztonsági Tanács látja el. Ennek élén a miniszterelnök áll, tagjai pedig a legfontosabb tárcák irányítói és a katonai felső vezetés képviselői. A titkosszolgálatokat ténylegesen a hadsereg ellenőrzi és irányítja a vezérkaron keresztül.

Fontosabb idegennyelvű rövidítések

(Hírszerzési fogalmak)

ASINT	(All Source Intelligence) minden forrást kihasználó (integrált) hírszerzés
BAINT	(Basic Intelligence) hírszerző alapadatbázis
CIRRINT	(Current Intelligence) napi tájékoztatók, helyzetjelentések
ELINT	(Electronic Intelligence) elektronikai hírszerzés
ELECTRO-OPINT	elektro-optikai hírszerzés
ESINT	(Estimative Intelligence) elemző-értékelő hírszerzés
HUMINT	(Human Intelligence) emberi erővel folytatott hírszerzés
IMINT	(Imagery Intelligence) képfelderítés
MASINT	(Measurement Intelligence) mérőműszeres hírszerzés; része az
ACCOUSTINT	akusztikai hírszerzés
NICINT	nukleáris hírszerzés
OSINT	(Open Source Intelligence) nyílt információkat felhasználó hírszerzés
RADINT	radar hírszerzés
SIGINT	(Signal Intelligence) rádióelektronikai hírszerzés, része a
COMINT	(Communication Intelligence) rádiófelderítés
TELINT	(Telemetric Intelligence) távméréses hírszerzés

Néhány fontosabb forrás a tárgyalta NATO-titkosszolgálatok megismeréséhez

- *Amerikai Egyesült Államok*: Godson, Roy (ed. by): Intelligence Requirements for the 1990s. Collection, analysis, counterintelligence, and covert action. Washington, D.C. Lexington, Mass. Lexington Books, 1989. 269. p.; Report to the President by the Commission on CIA Activities within the United States. Commission on CIA Activities within the United States. Washington DC 20500. 1975. June 6. In: Richelson, Jeffrey T. (ed. by): Presidential directives on national security from Truman to Clinton. National Security Archive. Alexandria, Va.: Chadwyck-Healey; Washington, D.C., National Security Archive, 1994. 820. p.; Prados, John: Safe for Democracy: the Secret Wars of the CIA. Chicago: Ivan R. Dee, 2006.. 696. p.; Kessler, Ronald: The CIA At War: Inside the Secret Campaign Against Terror. New York: St. Martin's Press, 2006. 526. p.; Weiner, Tim: A CIA története. Gabo, Bp., 2009.
- *Ausztria*: Weitz, Richard: The Domestic Sources of Central European Security Policies. Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, 1992. 145. p.; Theoharis, Athan, G. (ed. by): A Culture of Secrecy. The Government Versus the People's Right to Know. Lawrence, Kan. : University Press of Kansas, 1998. 245. p.
- *Ausztrália*: The Australian Secret Intelligence Service (ASIS) <http://www.asis.gov.au>
- *Belgium*: General Intelligence and Security Service (GISS), known in Dutch as Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) http://www.comiteri.be/index_en.html
- *Franciaország*: Porch, Douglas: The French Secret Services: from the Dreyfus Affair to the Gulf War. Oxford: Oxford University Press, 1997. 623. p.
- *Görögország*: Hellenic National Intelligence Service – <http://www.nis.gr>
- *Hollandia*: AIVD Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst – AIV: Dutch General Intelligence and Security Service – <https://www.aivd.nl>
- *Kanada*: Canadian Security Intelligence Service (CSIS vagy Service). – http://www.sirc-csars.gc.ca/index_e.html; Jean-Paul Brodeur: A rendőrségi informátorok alkalmazásának jogi problémái Kanadában Belügyi Szemle 1997./5.
- *Luxemburg*: Service de Renseignement de l'Etat (State Intelligence Service) <http://www.me.etat.lu>
- *Nagy-Britannia*: UK Security Service – <http://www.mi5.gov.uk>; Cavendish, Anthony: Inside intelligence : the revelations of an MI6 officer. HarperCollins, London, 1987. 208. p.; Rington, Stella: Nyílt titok. A brit kémelhárítás volt főigazgatója emlékirata. Geopen, Bp., 2004. 311. o.
- *Németország*: Bundesnachrichtendienst (BND) – <http://www.bundesnachrichtendienst.de>; Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) – <http://www.verfassungsschutz.de>; Naimark, M. Norman: „To know everything and to report everything worth knowing”: building the East German police-state. Washington, D.C. : Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1994. 127. p.
- *Norvégia*: Politiets sikkerhetstjeneste – <http://www.pst.politiet.no>

- *Olaszország*: Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica – <http://www.sisde.it>
- *Portugália*: Serviços de Informações – <http://www.sied.pt>; Serviço de Informações de Segurança (SIS) – <http://www.sis.pt>
- *Spanyolország*: Centro Nacional de Inteligencia (CNI) – <http://www.cni.es>
- *Törökország*: MIT — <http://www.mit.gov.tr>

3. A TERRORIZMUS ÉRTELMEZÉSEI

Az erőszak vizsgálatával foglalkozó társadalomtudományi kutatások *átfogó erőszak-elméletet mindmáig nem produkáltak*. A töredékesen létező erőszak-értelmezések ugyanakkor egyre erőtejesebb figyelmet fordítanak a terrorizmus jelenségére. A kutatók egy része a tárgy közelítésénél termékeny eljárásnak tartja a gyengék és az erők *akaratérvényesítésének összevetéséből* kiindulni. Mások szerint ennél sokkal termékenyebb lehet, ha a terrorizmus történelmi fejlődéséből indulunk ki, hiszen a jelentésváltozásokban, amelyeket a terrorizmus kifejezés magában foglal, jól megférhet az erős és a gyenge akaratérvényesítés ütközéseinek problémája is. A terrorizmus modern jelentését mindenekelőtt a társadalom pacifikálásával nyerte el, amely a modern politikai állam monopóliumává teszi az erőszak alkalmazását, és ezzel a modern állam vállalásává, felelősségévé teszi mindazon társadalmi vitás kérdések békés rendezését, amelyek az általa integrált, illetve a neki alárendelt sokféle megosztottságú társadalmi csoportok egymásnak feszülő ügyeiben előfordulhatnak.

Mindezek alapján a terrorizmusról legalább két aspektusból beszélhetünk. Az egyik aspektus egy tágabb *politikai* erőterben mozog és a mindenkori pacifikáló államok, azaz az erőszakkal legitim módon élni tudó hatalmak valódi erősségét vagy ennek kisebb-nagyobb hiányait kompenzáló erőszakosságát vizsgálhatja le.

A másik aspektus a konkrét jelenség mozzanataira koncentrálna, magának a terrorizmusnak mint motivált, célkövető, félelemkeltő, illetve tartósító erőszak-alkalmazásnak a jelenségével, az előforduló empirikus jellemzőkkel, az ellene foganatosított megelőző, kezelő, szankcionáló intézkedések és intézmények összefüggéseivel foglalkozik. Az egyszerűség kedvéért tekintsük ezt az egyik oldalon a terrorizmus politikai megközelítésének, a másik oldalon pedig a terrorizmus *kriminológiai* megközelítésének. Ezek főbb jellemzőit az alábbi táblázat szemlélteti.

	Kriminológiai	Politikai	
Intézményi illetékesség	Büntetőpolitika	Biztonságpolitika	
Nyilvánosság	Nem kerül be, nem politizálódik	Nyilvános diskurzus tárgya lesz, politizálódik	
A terrorista besorolása	Bűnöző, megsemmisítendő	Katona, ellenfél (gerilla, partizán), legyőzendő	
Kezelésmód	Elnyomó, erőszakos ellenintézkedések, kontroll fokozása, erőszakspirál továbbvitele	– hivatkozási okok megszüntetése – okozati gyökerek kezelése – tárgyalásos megoldás	
		I. az erők felajánlják a kondíciók korrekcióját	II. a gyengék felnőnek az erőszakmentes kikényszerítés (passzív rezisztencia) módszereihez

3.1. A TERRORIZMUS POLITIKAI ÉRTELMEZÉSE

Ez a megközelítés abból indul ki, hogy a *terrorizmus társadalmi cselekvés*. A cél valamely, a fennálló renddel szemben esélytelennek ítélt akarat érvényesítése. Tehát az emberi lény és az emberi lény számára nélkülözhetetlen javak pusztítása és az ezáltal kiváltott félelem csupán csak eszköz és módszer. Feltehetően a terrorizmus mindenféle emberi érték pusztítására kiterjedhet, akkor is, ha adott történelmi korszakokban ezek az értékvédelmi irányok meglehetősen specifikusnak tűnnek.

A terrorizmus és a szabályos hadviselés között – akár állam, akár valamely alávetett nem állami szegmens követi azt el – lényeges különbségek vannak. A terrorizmus mindenekelőtt specifikusabb, mint a szabályos hadviselés vagy a katonai, rendőri, kormányzati erőszak-alkalmazás. Mindig *szűkös forrásaival*, erőivel a *legnagyobb hatás* kiváltására törekszik, tehát bizonyos tekintetben pontosabb és célirányosabb. További nagyon fontos eleme a meglepetésszerűség, *kiszámíthatatlanság*. Ez akkor is igaz, ha időnként hírközlőrokkantásokkal, előre bejelentésekkel is igyekeznek fenntartani a félelmet és a rettegést, ami már a leghatásosabb, ahol már a kibontakozó várakozás, izgalom, rettegés hatalmába kerítette a célzott társadalmi csoportokat. A megfoghatatlanságot szuggereáló helyváltoztatás, az ellene való védekezést esélytelenné tévő kiszámíthatatlanság, a célpontul kiválasztott egyének bárhol, bármikori veszélyeztetettsége a terrorizmus lényege, ily módon működésképesége a háborúval ellentétben *térben és időben nagy szórtságot* mutat.

Az állam oldaláról a törvény uralma meglehetősen kiszámíthatósággal adagolja a „rosszat”, a pénzbüntetést, a börtönbüntetést vagy destruktív formában akár a kivégzéseket is, s számos kultúrában időnként ez járhat az emberi test megcsonkításával vagy elpusztításával. Amikor azonban a terrorista cselekszik, akkor a rettegés foka annál magasabban tartható, minél inkább kiszámíthatatlan az, hogy hol mikor, adott esetben miért és ki ellen csap le. A terror uralma tehát kiszámíthatatlan.

A terroristák adott erőszak-alkalmazási, hadviselési módszere a legtöbb esetben nagyon is funkcionális. Figyelembe veszi ugyanis, hogy eszközeik gyöngébbek, kevesebb forrással, eszközzel, erővel, katonával rendelkeznek. Ezért érdekük, hogy az egész megfélemlített csoport, amely félelme megszüntetése reményében tett engedményekkel vagy politikai nyomás gyakorlásával tenni tud az ő érdekükben vagy az elismerésük iránt, az gyakoroljon belső ellenőrzést, gondolkodjon el az általuk képviselt értékeken és rettegésének terhe alatt azokat érvényesítő válaszokat adjon. Ez a terrorizmus elméletének a lényege. Végül is *akarat-kikényszerítő erőszak-alkalmazás* ez is, mint minden más emberi erőszak-alkalmazás.

Ebben a tekintetben a terrorizmus politikai megközelítése – bármennyire is szeretnének az államok és a kormányzatok eleve különleges elbírálást szerezni maguknak a nem állami és nem hivatalos akaratérvényesítőkkal szemben – a fentet és a lentet, az államit és az alávetettet, a legitímét és a nem legitímét azonos esélyekkel ruházza fel.

Az *állami és a magánterrorizmus* különböző típusainak formagazdagsága ily módon nagyságrenddel kibővül, hiszen együtt tárgyalható valamennyi politikai célú erőszak-alkalmazásával. A haszon kétségkívül az, hogy pontosabban azonosíthatjuk a terrorizmusok típusait egymáshoz való viszonyuk alapján, a költség viszont az lesz, hogy egy sokkal bonyolultabb rendszerben kell elhelyeznünk azokat.

A politikai célú erőszak-alkalmazás formavilágában rendteremtésre vállalkozó ismeretes rendszerezések közül talán a legérdekesebb Johan Galtung tipológiája, amely a világtérben szereplő *erőszak-alkalmazó aktorokat, állami és nem állami erős és gyenge aktorokként* egyetlen (4x4-es) mátrixban helyezi el. Ezek egymásra vonatkoztatása alapján 16 olyan konfliktustípust különböztet meg, amelyek a *jelen és a jövő háborúit*, valamint *legitim és nem legitim csoportok* erőszakos összecsapásait mintázzák.

3.2. A TERRORIZMUS KRIMINOLÓGIAI ÉRTELMEZÉSE

A terrorizmus mindennapi kezelésében a politikai kezelési módon túl napjainkban is dominánsabb a kriminológiai megközelítés. Ez a megközelítés hasonló vagy kapcsolódó *bűncselekmények társaságában* –, mint az emberölés, általában a testi erőszak, vagyon elleni pusztító rongálások, a rablás, pénzmosás, szervezett bűnözés, kábítószer-csempészés, emberrablás –, illetve mintegy azok általános rendezőelveként, integráló mozzanataként tárgyalja a terrorizmust. A tiltott fegyverviselés és a milícia jellegű szerveződés rendszerint súlyosbítja ezeket a megközelítéseket.

Természetesen a kriminológiai megközelítés is hangsúlyozza a terrorizmusnak azon erőszakos, illetve erőszakkal való fenyegetőzési jellegét, amely szerint a hatóságok ellenállását leküzdvé kísérel meg célokat elérni. A terroristaszervezetek szempontjából döntő jelentőségűnek tartja a *tömegtájékoztatási eszközök felhasználása* iránti aspirációt, az „ügyük” iránti érdeklődés felkeltését. A terrorista társadalmi nyilvánosságra törekvő módon fel akarja hívni a figyelmet a saját problémájára. Tehát még a kriminológiai közelítésben is akarati, ideológiai tartalmú töltete és nyilvánosságkereső értelme, iránya van ennek a különleges bűncselekménynek. A kriminológiai megközelítés hangsúlyozza, hogy a nemzetközi megközelítés is jogosult, hiszen a nemzetközi terrorizmus ártatlan életet veszélyeztet és olt ki, értékeket tesz tönkre, szabadságjogokat tesz kockára, sérti az utazás szabadságát, a gyülekezés szabadságát.

A kriminológiai közelítést kiegészítő igénytel összpontosítanak a terrorcselekmények háttérben lévő sérelmek orvoslására a nemzetközi jószolgálati intézmények. Megközelítésük lényegileg a terroristák egyéni motívumait nem érinti, hiszen általában a konfliktusok hivatkozási alapját próbálják csökkenteni. Olyan lépéseket tesznek, amelyek azokra a feltételekre irányulnak, amelyek a terrorizmus táptalaját, okát és forrásait képezik. A kriminológiai megközelítést kiegészítő beavatkozás tehát nem foglalkozik azzal, hogy a terroristák közül kik milyen mélységben elhivatott idealisták, fundamentalisták, vagy pedig milyen jutalom reményében csatlakoznak ezekhez a mozgalmakhoz. Ez a közelítés azt tartja szem előtt, hogy a terrorizmus annak megfelelően csökken, ahogy a sérelmeket politikai úton enyhítik, függetlenséget adnak a gyarmatoknak, elismerik a politikai névteleneket stb. Vagyis a *terrorizmus elleni nemzetközi fellépés sikerességét a demokrácia terjedésével, a függetlenség, a nemzetközi egyenlőség terjedésével* tartják megmérhetőnek. Mivel céljaikat csak az általános civilizatorikus fejlődés valósíthatja meg, ezért szerepük elsősorban csak katalizátorjellegű, hiszen a terrorista jellegű bűncselekmények mindennaposak ugyan, de a mögöttük meghúzódó problémák általában a kriminológia eszközeivel

vagy a bűnüldözés és a hozzá kapcsolódó „jóindulatú rábeszélés” eszközeivel nem szüntethetőek meg.

A terroristacselekmények kapcsán mindenekelőtt a különböző merényletek, a túszejtés, a hajók, repülőgépek, közlekedési eszközök eltérítése, megszerzése, elpusztítása, esetleg felhasználása pusztító tevékenységre, a titkos támogatók által nyújtott pénzügyi segítség, illetve a terroristák ennek híján folytatott rablásai azok, amelyekkel a kriminológiai közelítés a *mindennapi terrorizmus* képében találkozunk.

A terrorizmus elterjedtsége a kriminológiai megközelítésben az összes bűnesetekhez képest rendkívül jelentéktelen. Világméretű romboló hatása azonban egyre jelentősebb, fontosságát azonban ennél is jobban fokozza, hogy a politikai megfélemlítésnek, a nemzeti és a nemzetközi politikai hatalmi szervezetek hatalomcsorbításának igen jelentős és illegitim módozatait hordozzák.

Az ENSZ-ben hosszú ideig a kriminológiai felfogás volt a domináns. A bipoláris világrend megszűnésével nagyon sajátos helyzet alakult ki a kriminológiai megközelítést illetően. Azonban több olyan kormány, amely azelőtt szabadságharcosokat támogatott – akiket természetesen máshol terroristának tartottak – a 80-as évek végére kiábrándult az e csoportok által alkalmazott erőszakból. A hidegháború vége, a szovjet blokk felbomlása számos csoportot megfosztott az anyagi támogatástól. Ezek részint hanyatlásnak indultak, részint pedig átszegődtek újonnan keletkező érdek- vagy értékmegfogalmazó szerveződésekhez, sokan közülük az új típusú vallási fundamentalista terroristacsoportokhoz is. Az új típusú terroristacsoportok figyelemmel kísérése viszont már sokkal nehezebb és veszélyesebb is lett. *A régi stílusú politikailag motivált és a politikailag támogatott rendezavarásokat egyre inkább felváltották az etnikai és a vallási indítékú szerveződések* (szekták, milíciatömörülések, bandaszerveződések, maffiásodás).

Az etnikai és vallási eredetű erőszak mellé felcsatlakoztak az ezredforduló közeledtével a millenniumra összpontosító csoportok, amelyek valamiféle katasztrófavárakozásban a kiválasztott keveseket a paradicsomba juttató hiteknek köteleződtek el.

3.3. A POLITOLÓGIAI ÉS

A KRIMINOLÓGIAI KÖZELÍTÉSMÓD KÖLCSONHATÁSAI

A terrorizmus kriminológiai, avagy a politológiai kezelésmódjának több okból is lehet jelentősége.

Egyáltalán nem mindegy, hogy a modern társadalmak intézményrendszerében a terrorizmus kezelése büntetőpolitikai vagy biztonságpolitikai prioritással történik-e. Nem mindegy továbbá, hogy a terroristacselekmények módot kapnak-e a *társadalmi nyilvánosságba* bekerüléshez, illetve hogy a terrorista mint ellenfél *bűnözői vagy katonai elbírálásban* részesül. Ezeken múlik ugyanis, hogy az erős államok politikai, ideológiai kezelésmódját a terrorizmus milyen minőségében hívja elő, hogy gyökereinek, okainak a megszüntetése vagy az elnyomó, erőszak-alkalmazói jellege aktivizálódik. E két közelítésmód harmonizálhatóságától függ az is, hogy a legitim megoldás kizárólag az erősek oldaláról tart-e igényt a kondíciók korrekciójára, az ún. politikai kezelésmódra, vagy pe-

dig a gyengék, a terrort alkalmazók oldaláról is lehetőségeket tár fel az erőszak alatti, tehát az erőszakmentes megoldások alkalmazására. Az eltérések, amelyek pusztán a terrorizmus közelítésmódjából következnek, a kezelhetőség és a kimenetel szempontjából perdöntőek lehetnek.

Ez a problémakör már akkor előjött, amikor az 1808–1814. évi, Napóleon elleni hadjáratában Wellington herceg a portugál és a spanyol irreguláris csapatok harcosaira, az úgynevezett guerillákra támaszkodott. A második világháború után a gerilla és a partizán megjelölés világszerte azonos tartalommal, egymás szinonimájaként vált használatossá. *A gerilla és a partizán alkalmi harcos, az a személy, aki az irreguláris csapatok kötelékében önként vállalkozik a fegyveres harcra*, és a hágai 1899-es és 1907-es, valamint a genfi 1949-es konvenció nemzetközi jogszabályainak hatálya alá tartozik. Pl. fogságba esése esetén a *hadifoglyokkal* azonos megítélés alá esik. Vele szemben a *terroristák*, akik egyébként gyakran nevezik magukat szintén gerilláknak, a nemzetközi jogszabályok szerint bűnözőknek minősülnek és a *bűnözőkkel szembeni nemzetközi jogszabályok vonatkoznak rájuk*. Természetesen nem csak a nemzetközi jogi közelítésben van kétféle megítélés.

A 20. században a terrorizmus és a gerillamozgalmak szorosan összekapcsolódtak. Egyetlen valódi különbség közöttük, hogy a *gerillák* elvileg kifejezetten *katonai hatalmi célpontok* ellen hajtanak végre támadásokat, a *terroristák* pedig elvileg *polgári célpontokat* támadnak. A különbség azonban a gyakorlatban nem ennyire éles.

A *gerillák alkalmi katonák*, hiányzik csoportjaikból a reguláris katonai irányítás alatt álló személyzet. Az erőszakos cselekedetekhez időnként azért folyamodnak, hogy *ügyükre felhívják a figyelmet*, viszont mivel gyöngék, eszköztelenek, nyílt ütközetben nincs esélyük a győzelemre. A 20. században számos gerillamozgalom működött. Gerillaháborúk folytak különböző politikai meggyőződésű csoportok között és által. Ezeket esetenként elsöpörte a túlerő, máskor viszont nagyszabású politikai változásokat indítottak el.

A gerillaszervezetek többnyire *erős politikai elnyomás*, illetve *nagy vagyoni, kulturális, civilizációs egyenlőtlenség* körülményei között jöttek létre. A 20. századi gerillaháborúk főbb jellegzetességei között találjuk a nehezen elérhető területeken való szerveződést, a lét-számfőlényt és azokat a harcformákat, ahol a hadsereg nem tudja nagy tűzerejének hasznát venni, ahol a gerillák barátságtalan hegyvidékeken, dzsungelben bújnak meg.

A gerillaháborúk többsége *fejletlenebb országokban* folyt, olyanokban, amelyeknek a hagyományos struktúráját szétrombolta az ipari civilizáció. A gerillák utánpótlását pontosan azok a rétegek alkották, amelyeknek megélhetése veszélybe került, melyek kárvalottai voltak a civilizáció, illetve a piaci típusú struktúrák terjedésének. Napjainkban a *globalizáció* is alkalmas ugyanennek a funkciónak a betöltésére. A gerillaháborúk három fő típusa:

- szembeszállás az idegen betolakodókkal;
- a szeparatista mozgalmak, amelyek a központi kormánnyal állnak szemben, (pl. az IRA) és kiválást, különválást céloznak;
- a korruptnak vagy kizsákmányolóknak vélt kormányzatok ellen folytatott gerillatevékenység (pl. a dél-amerikai tupamaros, monteneros gerillák).

A háború modernizációjával egyidőben alakultak ki a gerilla-hadviselés formái. Sehol nem rendelkeznek olyan kifinomult és nagyhatású fegyverzetrel, mint a reguláris hadseregek, kialakítanak azonban olyan eszközöket, amelyek segítségével szembeszállhatnak az ellenséggel. Példa erre Vietnam gerilla-hadviselése, amely olyan katonai nagyhatalmat is meghátrálásra késztetett, mint az Amerikai Egyesült Államok. Az elmúlt évtizedekben, a 20. század utolsó évtizedeiben a gerillamozgalmak által használt taktikát számos városi környezetben – Európában, Japánban – működő csoport is átvette. Repülőgép-eltérítés, emberrablás, híres emberek meggyilkolása, pokolgépes robbantás tartozott a legfőbb módszereik közé.

Az erős államnak a *nem állami terroristákkal szembeni* fellépéséhez általában szüksége van arra, hogy *külön váljék a politikáitól*. Könnyebb úgy a terroristákat nem racionális, hüvösen számító, megveszekedett bűnözőknek, nem emberi lényeknek tartani és a társadalom ellenszenvét velük szemben kiváltani, hogyha *egyszerű bűnözőként* kezelik őket. Ezért a sajtóban a leggyakrabban azt látjuk, hogy a semmiből jönnek, nincs arcuk, csak annyi mondható el róluk, hogy minden izükben erőszakosak. Teljesen ártatlan emberekkel szemben, kiszámíthatatlan módon nyilvánulnak meg. Sérelmeik nincsenek, nincsenek indítékai, csak az vezérli őket, hogy rosszat tegyenek, és az egész egyszerűen azért történik, mert ők rosszak. Igen gyakran az ok nélküli terrorizmust állítja elének a nyilvánosság, sajátos módon egyre hihetelenebbül. Őrült, veszett kutyáknak állítja be őket, akiket mint ilyeneket nem megölni kell, hiszen ezzel emberi lények rangjára emelnénk, hanem elpusztítani, megsemmisíteni. A kétség árnyéka sem férhet hozzá, hogy miért éppen az erősek a célpontok. Az ok csak az lehet, hogy a gonosz mindig a jók köréből szemeli ki áldozatait. A végtelen gonoszság, a végtelen jóság ellen támad. Az örök csata a gyűlölet, az irigység, a vallás és az ideológiai fundamentalizmus dualisztikus univerzumában történik.

Az igazság ezzel a propagandával szemben az, hogy a legtöbb olyan csoport, amely erőszakot alkalmaz, *koherens elmélettel* is rendelkezik arról, hogy miért teszi ezt. Bármennyire is vitathatóak azok az eszmék és értékek illetve érdekek, amelyeket képviselnek, a terroristacsoportok rendszerint nem olyan emberekből állnak, akik önmagáért művelik az erőszakot. A politikai hatóságok és a közvélemény egyaránt gyakran *ambivalens*, néha képmutató módon viszonyul a terrorizmushoz. *Felháborodnak* a saját országuk határán belüli erőszak alkalmazásán, azok brutalitásán, veszteségein, de nem ritkán *támogatják*, bátorítják azokat a gerillamozgalmakat, amelyek ugyanezt a taktikát a világ más részein, esetleg az ő gazdasági érdekük támogatása érdekében használják. Ebben a tekintetben a szabadságharcos és a terrorista közötti választóvonal nagyon vékony, rendkívül kevés különbözteti meg a kettőt, sokszor csak azok álláspontja dönt, akiknek tevékenységükből haszon vagy kár származik. Alapvető az a társadalmi gyanú, hogy pusztán ideologizált névváltozatok ezek. A terroristák és a gerillák természetesen kisa-játítják maguknak azt a hatalmat, amelyet az állam saját monopóliumának tekint, azaz az erőszakos eszközök használatának jogát politikai és bármilyen más cél érdekében.

Az állami erőszak-monopólium és a vele szembehelyezkedő erők dinamikáját alapvetően befolyásolja, hogy az utóbbiak az előbbieket nyomását egyre erősödőnek érzik a globalizáció terjedésével. Ez három fontos tekintetben nyilvánul meg.

Az elsőt úgy fogalmazzák meg, hogy *nő a strukturális erőszak*, amely gyakorlatilag azt jelenti, hogy a nemzeti, illetve nemzetközi rendszerben egyre inkább *konkrét fizikai erőszak nélkül* is hatékonyak a kényszerítő mozzanatok. Természetesen ismét csak nézőpont kérdése, hogy a strukturális erőszakot a fizikai erőszakmentesség elvén működő rendszerszervezésként, civilizált rendszerműködtetésként fogjuk-e fel, vagy pedig a különböző neki kiszolgáltatott csoportok sarokba szorítási eszközeként, amely alkalmas kiáltani e csoportok agresszivitását a strukturális erőszakot működtető hatósággal, állammal vagy az annak előnyeit élvező rétegekkel szemben.

A strukturális erőszak rendkívül élesen veti fel azt a kérdést, hogy vajon a globalizációval egyre dominánsabb *westernizált értékrendnek* nem megfelelő kultúrák tényleg a magától értetődés természetességével szállhatnak-e szembe saját értékrendjük nevében a domináns értékekkel pusztán csak azért, mert a világméretű konkurenciaharcban nem esélyesek velük? Továbbá hogy a gyengéknek tényleg magától értetődő joguk van-e az erősebbekkel szembeszállni, akkor is, ha az erősebbeknek valójában nincs fizikai erőszak-masinériájuk?

A második tétel szerint a közvetlen erőszakot is növekedőnek látják, láttatják a globalizálódó térben. Az igazság az, hogy a globalizáció egyfelől az emberi jogok oszthatatlanságát, másfelől a *modern-posztmodern értékek* működését próbálja terjeszteni. Más kérdés az, hogy a felgyorsított fejlődéssel fellazítja azokat a lokális tradicionális védőmechanizmusokat a *premodern társadalmi formációkban*, amelyek alkalmasak voltak e társadalmak különböző csoportjai agresszivitásának a fékentartására, miközben nem teszi alkalmassá automatikusan e társadalmakat a modern államigazgatás, vezetés, kormányzás struktúrájának a befogadására. Nem annyira maga a globalizáció, sokkal inkább ezek az átmeneti periódusok azok, amelyek szabadjárá engedik, a felhalmozódott erőszakot, mivelhogy elbontják gátjait.

A harmadik tétel szerint a *közvetlen erőszak fenyegetése* is növekszik. Az önvédelmét és érdekeinek védelmét erőteljesebben, egyre szofisztikáltabb fegyverzettel, egyre magasabb technológiával meg támogató ipari civilizáció valószínűleg egyre nagyobb területeken képes bármit és bárkit elpusztítani, akik harcolni kívánnak ellene. Mindezek alapján nem mentes a célszerűségtől, hogyha az ellenérdekeltek a strukturális erőszakkal, a közvetlen erőszakkal vagy az erőszak fenyegetésével szemben a szétszóródott gerilla-hadviselésben, az erők és eszközök csoportokra osztódásában találják meg a szembeszállás esélyeit.

Sajátos következményei vannak annak is, hogy a *modern technológia eszközeit* mind két oldalon birtokba veszik. Ennek következtében az erőszak eszközei mindkét oldalon – tehát az erők és a gyengék oldalán, az állami és a nem állami szektorok oldalán – egyaránt erősödnek, pusztító erejük növekszik. Ennek sajátos veszélye rajzolódik ki: miközben az erős államok katonai eszközeikkel az állami terroristák módjára kényszerülnek harcolni, s a foglyul ejtések, gyilkosságok gyakorisága általuk is növekszik, eközben eszközeik is módosulnak. Mindezek a jelenségek abba az irányba viszik a prognózisokat, hogy az erős államok és a gyenge nem állami aktorok egymással szembefordulása, terrorizmus és antiterrorizmus kölcsönösen erősítik egymást, és ebben az értelemben a terrorizmus jelenségében az *erőszak eszközalációja* is benne rejlik.

Ennek a problémának a megoldására mind a két oldalról látszik lehetőség. Az állami terrorizmus számára komoly dilemma, hogyha azt a stratégiát követi, hogy megtámadja, fékentartsa és likvidálja mindazokat, akik ellene fordulnak – amennyiben az utóbbiak objektív viszonyok terméke – akkor ez a törekvés nem válik be. Ezért az állami terrorizmus kétféle megoldással próbálkozik: Az *egyik* az, hogy *ellenőrzése, kontrollja* alá vonja – óriási erőfeszítésekkel – az erőszak eszközeinek az arzenálját, és a kiszámíthatatlanság (idő, hely, érintettek)körét. Ez gyakorlatilag a terrorizmussal szembeni átvilágításokban, motozásokban, biztonsági berendezésekben, szuper kutyákban és mindenféle más mozzanatokban jut kifejezésre. Viszont ennek az esélye nagyon kicsi, mert az *erőszakspirál* az ezzel lépést tartó terroristák módszerei miatt kivédhetetlen. Valószínűleg nincs más megoldás, mint kísérletet kell tenni a terrorizmus miértjének, motivációkka átalakuló okoknak a feltárására, azaz a strukturális erőszak jellegét kell olyanná építeni, hogy ne csak erőszakmentes legyen, de azok számára is elviselhető legyen az erőszak jellege, akik ennek a kiszolgáltatottjai. A *második* megoldás azt jelenti, hogy a *közvetlen erőszakot egyre inkább csak indokolt módon lehet alkalmazni* és az erőszakkal való fenyegetődzést is csak ott, ahol szükséges, és mindkettőt csak akkor, ha eredményesen lehetséges. A béke felé valószínűleg az erőeknek kell tenni az első lépéseket. Tényként kell azonban kezelni, hogy erre annál kevésbé hajlamosak, minél inkább kiválasztott eredményes népnek tekintik magukat.

A modern terrorizmus első nagy hulláma, amely a 19. században bontakozott ki a kapitalizmus ellenében, végül is akkor vált csak megszélídíthetővé, amikor a társadalmi szimpátiát nagy tömegeknél sikerült elfordítani tőlük, amikor a baloldali ideológiák, pártok és politikai meggyőződések becsatornázódhattak a társadalmak legális rendszereibe, és eséllyel rendelkeztek a politikai harcok olyan megvívására, amelynek eredményeként képviseltek társadalmi helyzete valóban javulhatott. Feltehetően a globalizmusnak is odáig kell fejlődnie, hogy képes legyen kanalizálni, esélyekkel, érdekeket megvédő garanciákkal felszerszámozni azokat a társadalmi csoportokat, amelyek e pillanatban még hol vallási, hol kulturális, hol gazdasági egyenlőtlenségek miatt csak kizárólag kárvalottaként és esélytelenekként állnak szemben vele.

A gyenge, nem állami aktorok számára is megvan a lehetőség az *erőszakmentességgel szerepet vállalni* ugyanazon ügyek győzelemre juttatásában. A gyengéknek más fegyvereik is vannak, mint a terrorizmus. Ezek azonban csak akkor lehetnek hatásosok, ha (1) *tömeges* méreteket öltenek, illetve ha (2) *alternatív struktúrát* is ki tudnak építeni és (3) *konstruktív cselekvés* segítségével képesek előrelépni a maguk kijelölte úton.

Ez azt jelenti, hogy a *premodern szerveződésből a gyengék önszerveződésének elengedhetetlenül ki kell lépnie*, és hozzá kell segíteni ezeket az úgynevezett „ügyek” képviselőit, hogy megfelelően megszervezve magukat a polgári elégedetlenségre, az önkorlátozóbb módszerekre álljanak át. Amellett ugyanis, hogy ez esélyt ad az erőszakspirál elkerülésére, ráadásul sokkal keményebben bénítja azokat a kormányzatokat, azokat a tényezőket, amelyek az úgynevezett strukturális erőszak globalizálódását felügyelik a világ különböző térségeiben. Az erőszakmentesség mennyiségének növelését úgy elérni, hogy minősége odáig változzon, miszerint az államhatalom törvénytelenül strukturális vagy közvetlen erőszakát ne tudja alkalmazni ellene, ez feltehetően ma még nagyon sok helyen illuzó-

rikus távolságokban lévő cél. Talán épp ezért van az, hogy rövid távon maguk az érintettek is sokkal elérhetőbbnek látják magát a fegyveres erőszakot. Ahhoz, hogy a *gyöngék önmegszerveződése* valóságos hatásokat, eredményeket tudjon elérni, az is szükséges, hogy az erőszak képmutatása visszaszoruljon, mert a gyöngék terrorizmusára elszántak csak ezt követően kerülhetnek az alku pozíciójába.

A Terrorizmus elméleti megközelítései

Közelítésmód	Ok – tulajdonítás	Verseny – megjelölése
Általános közelítés	Békés, nyílt, legitim eszközökkel nem érvényesíthetik érdekeiket	A gyöngék erőszaka az erőszak ellen
Történelmi közelítés (modernitásban)	Az állami monopóliummá váló erőszak-alkalmazás ütközik a társadalmi érdek-pluralizmussal	Az állam társadalmi pacifikációja elégtelen
Politikai elméleti közelítés	Politikai célú megfélemlítő zsarolás formális, politikai hatalom nem állami illetve állampolgári követőkézség híján	A meglévő társadalmi szükségletek, érdekek nem határozzák a békés politikai diskurzusba
Kriminológiai közelítés	Emberi – tárgyi – pusztítás: túszejtés, test bántalmazása, fenyegetés, zsarolás.	Illegális motivált, célkövető, figyelemkeltő, erőszakelhalmozás
Speciális integrált erőszakelméleti közelítés	A humán agresszió elméletek összefüggései bírnak magyarázó erővel	A legitimitás és legalitás, a strukturális és fizikai erőszak alkalmazásának konfliktusai

4. POSZTMODERN BIZTONSÁGI KIHÍVÁSOK

A hidegháború végével érzékelhetővé vált két párhuzamosan zajló, egymással szoros összefüggő folyamat: a modern nemzetállamra épülő vesztfáliai rendszer átalakulása, és a hidegháborús szembenálláson alapuló nemzetközi biztonsági architektúra elavulása. A két folyamat egymást erősíti, mert a nemzetközi rendszer változása olyan új típusú biztonsági kihívásokkal állította szembe a fennálló biztonsági felépítményt, amelyekre addig nem volt precedens. Míg a hidegháború során az ellenség, a statikus nemzetállam, könnyen azonosítható volt, addig a jelenlegi világunk és a rendszer működése olyan problémákat vetnek fel, amelyeket nem lehet megoldani a vesztfáliai logikára épülő keretek között. A nemzetközi rendszer szereplői számának a növekedése miatt, az „új világrend” komplexebb és bizonytalanabb. Az államokon kívül a nemzetközi szervezetek, a transznacionális vállalatok és a nem kormányzati szervezetek is vitathatatlanul a rendszer teljes jogú szereplőivé váltak. A globalizáció felgyorsította az etatista típusú, a nemzetállam primátusára épülő nemzetközi politikaelmélet erodálódását. A folyamat a szuverenitásra, territorialitásra és legalitásra épülő vesztfáliai rendszer mindhárom tartópillérét megrengette. A globalizáció folyamata értelmet adott a „távszomszédság” fogalmának, mivel a fizikai távolságnak lényegesen csökkent a jelentősége. A jelenlegi nemzetközi kapcsolatok rendszere a kölcsönös függőséggel, az egymásba kapcsolódó érdekhálózatokkal és a kölcsönös egymásrautaltsággal jellemezhető a legmegfelelőbbben.

A megváltozott nemzetközi rendszer keretei között a biztonsági kihívások döntő többsége nem az államokból indul ki. Az államok belső és külső biztonsága között ma már szinte lehetetlen határvonalat húzni. A jelenlegi biztonsági architektúra „elhasználódott”, azok az alapfeltevések, amelyre az egész rendszer épült nem léteznek többé. Az ellenség nehezen azonosítható, és a nemzetállamok nyújtotta keretek között, az „új típusú” konfliktusok kezelhetetlenné váltak. A hidegháború során a legfontosabb biztonsági kihívás a nukleáris háború elkerülése volt. A hidegháborút követően azonban alapvetően megváltoztak az erőalkalmazhatóságának a keretei, a konfliktusok okai, a háborúk jellege, és nem utolsósorban a biztonságpolitika tartalma. A Szovjetunió és a keleti tömb felbomlásával a konfliktusok egyfajta szétszóródása ment végbe, az államok közötti területről a felbomló államalakulatok nyomán kialakuló biztonsági vákuum keltette anarchikus térbe. A változások további lényeges eleme a kül- és biztonságpolitika társadalmi meghatározottságának növekedése. A folyamat során világossá vált, hogy a biztonságot nem lehet többé a külső, a területhez kötött védelmi képességek kérdésére korlátozni. Az új kihívások, mint az államkudarok, a terrorizmus, az etnikai konfliktusok, a tömeges migráció, a szervezett bűnözés, az erőforrásokért folytatott harc, a kritikus infrastruktúra védelme, nem is térképezhetőek fel rendesen, a realista paradigmán alapuló, korábbi biztonsági felfogás segítségével.

A szakirodalomban divatos szóval „új típusú kihívásokként” említik azokat a problémákat, amelyek a nemzetközi rendszer átalakulásából fakadtak, pontosabban, a tranzíció miatt felerősödtek. A kifejezés azonban nem pontos, mert ezek a kihívások, mint például

a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedésének a kérdése, vagy a környezetromboló gazdasági fejlődés, már jóval a hidegháború vége előtt is jelentkeztek mint kezelendő probléma. Az mindenesetre igaz, hogy a 21. század globális biztonsági kihívásai *intenzívebben* jelentkeznek, mint bármely korábbi probléma. A kihívások sok szempont alapján tipologizálhatóak, például, hogy (1) *állami, vagy nem állami szereplők* tevékenysége a kiváltó ok, vagy, hogy (2) *két fenyegetnek*: az *egyes emberek, egy társadalmi csoport, vagy az egész ország* lakosságának a biztonságát. Egy másik felosztás szerint a (3) *kihívások természeténél* alapján lehet szétválasztani a problémákat, vagyis, hogy a *biztonság melyik szektorában érzékelhetőek*. Ez alapján öt szektorba sorolhatóak a kihívások: a *katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti* szektorokba. A szektorok csak elméletben szétválaszthatóak, és gyakran átfedik egymást, ezért egy-egy biztonsági kihívás egyik, vagy másik szektorba sorolása önkényes döntés eredménye volt. Ami miatt érdemes a különböző szektorok szerint megvizsgálni napjaink kihívásait, az az, hogy tisztában legyünk azzal a ténnyel, hogy a nemzetközi terrorizmus ugyan rendkívül fenyegető probléma, de a klímaváltozás ugyanúgy fenyegeti a globális biztonságot. Vagyis nem lehet szigorú hierarchikus sorrendet felállítani a biztonsági fenyegetések között, azokat egyformán fontossá kell kezelni.

4.1. A BIZTONSÁGPOLITIKA ELMÉLETI KERETEI

A hidegháborúra berendezkedett biztonsági architektúra a bipoláris világrend bukása után értelmét veszítette, illetve a nemzetközi rendszer átalakulása általában is új problémákat vetett fel. A biztonsági tanulmányoknak magától értetődő módon az új típusú kihívások vizsgálata felé kellett fordulnia. 1970-es évektől a neoliborális elméleti megújulásnak köszönhetően a nemzetközi kapcsolatok elméletében már létezett igény a biztonság fogalmának átalakítására. Az 1970-es évek világpolitikai eseményei egyértelművé tették, hogy a nemzetközi gazdaság folyamatai befolyásolják a biztonságot. De az igazi áttörést az elméletekben egyértelműen a *hidegháború vége* jelentette. Ahogyan a biztonsági tanulmányok területén kiszélesedett a látókör, úgy általában véve a nemzetközi politikaelméletben is megindult egy átalakulás. Nyilvánvalóvá vált, hogy a biztonság fogalmát nem lehet leszűkíteni pusztán a katonai dimenzióra. A biztonság fogalmának kiszélesítésére való törekvés tisztán megjelenik Barry Buzan munkáságában, aki már az 1983-ban kiadott könyvében (*Peoples, States and Fears*) kifejtette a *biztonság szektorális elméletét*, amely mérföldkőnek számít a nemzetközi politikai gondolkodásban. A magát eredetileg neorealistának valló Buzan később, a konstruktivista megközelítésmód úttörőjének számító koppenhágai iskola vezetőkutatóival közösen, részletesen kidolgozta a szektorelméletet. Az átalakuló nemzetközi rendszer és az új biztonsági kihívások mélyebb megértése érdekében a *biztonság fogalmának kiszélesítését* javasolta, és kísérletet tett a biztonság legalább öt szektorának az elkülönítésére. Ezek a szektorok: a *katonai, politikai, gazdasági, társadalmi és a környezeti szektorok*. Megfogalmazása szerint ezeket a szektorokat csak elméletben lehet elválasztani egymástól, mert azok a való életben átfedik egymást, de a valóság mélyebb megértéséhez és magyarázatához az elméleti elkülönítés mégis elengedhetetlen.

– A *katonai szektor* valójában megegyezik azzal, amit eddig az elméletben *tévesen biztonságpolitikának hívtak*, és a realista paradigma dominanciája miatt kizárólagos biztonsági dimenzióknak tekintettek. A katonai szektorban megjelennek a korábban ismert realista elemek, vagyis hogy itt az állam legfőbb célja a területének és lakosságának a védelme. Ebben a szektorban a legnagyobb fenyegetést a *status quo-val elégedetlen államok* jelentik. A katonai szektorban megfigyelhető, hogy a biztonság egyre inkább kooperatív jelleget ölt, hogy az államok kölcsönösen növeljék a bizalmat és megakadályozzák az agressziót.

– A *politikai szektorban* az államok belsőtermészetükből adódóan nem egyformák, a biztonságot az állam intézményeinek működőképessége jelenti. Az elmúlt 15 évben a nemzetközi biztonságra nézve a legnagyobb kihívást pont a *politikai intézményeik elégtelen működése, a gazdasági nehézségek, vagy az etnikai konfliktusok* miatt összeomló államok jelentik, ami Buzan politikai szektorának a fontosságára hívja fel a figyelmet.

– A *gazdasági szektorban* már nehezebb egyértelműen meghatározni az állam szempontjából, hogy mi fenyegeti a biztonságát. De világos, hogy a *nemzetközi gazdasági folyamatok* során keletkezhetnek olyan zavarok, amelyek negatívan érinthetik az összes többi szektort. Vagyis a biztonságot a liberális elvek alapján kiépült, és az élet minden aspektusát átható nemzetközi gazdasági rendszer zavartalan működésének a fenntartása jelenti.

– A *társadalmi szektorban* a különböző minták és motívumok alapján szerveződő társadalmi közösségek önazonossága és annak megőrzése a cél. Jelenlegi világunkban a *civilizációk, nemzetek, etnikai közösségek, vallási csoportok, vagy törzsek* olyan referencia-csoportoknak tekinthetők, melyek legfőbb célja a csoportot összetartó *identitásnak a megőrzése*, amely ha veszélybe kerül, akkor azt a csoport alapvető biztonsági fenyegetéseként éli meg.

– A *környezeti szektor* nyilvánvalóan a környezetvédelmi problémák miatt jelent biztonsági fenyegetést. Tisztán látható, hogy a *természeti környezetben* végbement bármilyen változás közvetlenül érinti az emberek életfeltételeit. A környezeti problémák kezelésében korlátot jelent, hogy azok hatása nem mindig érzékelhető rövidtávon, és hogy a probléma okozója sok esetben nem egyezik annak kárvallottjával. Gondot jelent ugyanakkor, hogy hiába létezik az elméleti felismerés a környezetszennyezés súlyos hosszútávú következményeiről, a mindennapos politikai gyakorlat sok esetben nem veszi figyelembe azt.

A konstruktivista szemléletmódot követő szerzők kíváncsiaknak tartják, hogy a biztonsági elemzések a biztonság területének kiszélesítésén túl, a biztonság fogalmát *vertikális irányba* is elmélyítsék. Felfogásuk szerint a világpolitika mai eseményei egyértelműen indokolják a *nem katonai jellegű aspektusok és a nem állami szereplők* tevékenységének a szélesebb körű vizsgálatát. Ma már könnyen belátható, hogy nem csupán az államok határozzák meg a nemzetközi kapcsolatokat, és a nemzetközi rendszer hatása sem csak materiális jellegű. A nemzetközi rendszer egyben egy *kulturális felépítmény* is, amely hatással van az egyes társadalmi egységeken keresztül arra az identitás formálódására, amely végső soron az államok külpolitikai cselekedeteinek az arculatát kialakítja.

4.2. A KATONAI SZEKTORBAN JELENTKEZŐ KIHÍVÁSOK

A hidegháború után egyértelművé vált, hogy a biztonsági szektor számos kérdésre nem képes megfelelő választ adni, ezért átalakításra szorul. Nem szerencsés azonban a 21. század fenyegetéseit új típusú biztonsági kihívásoknak nevezni, habár az vitán fölül áll, hogy jelenlegi világunkat fenyegetőveszélyek számos eddig nem létező problémát is fölvetnek. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy a nemzetközi és magyar szakirodalomban is divatos szóval új típusú kihívásoknak nevezett veszélyek nem új keletűek, azok kisebb-nagyobb mértékben végig kísérték a nemzetközi kapcsolatok történetét. Azt azonban el kell ismerni, hogy mindezen problémák sokkal intenzívebben jelennek meg, és a globalizált világban egyre közvetlenebb fenyegetésként manifesztálódnak. A nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek, de természetesen a konvencionális fegyverek, terjedése is, a regionális konfliktusok is direkt módon fenyegetik a világ minden államát. A *nem állami szereplők által kiváltott fenyegetések* mellett ugyanakkor még mindig számolni kell az *államok világából kiinduló veszélyforrásokkal* is, elég itt említeni például Iránt, Kínát, vagy Pakisztánt. Ezen felül egyre erőteljesebben jelentkezik a kudarcot vallott államok problémája. Gyakorlatilag azt lehet mondani, hogy minden biztonságpolitikai kihívás többé-kevésbé összekapcsolódik a nem működő államokkal.

A katonai szektort említve alapvető változás, ami az 1990-es évek óta egyértelművé vált, hogy ebben a szektorban jelentkező kihívások aszimmetrikusak, a háborúk képe alapjaiban változott meg. Az államok átalakulása egyben azt is jelenti, hogy Clausewitz-i értelemben vett, modern háborúk kora lejárt. A hadviselés forradalma jelenti az átmenetet a modern és a poszt-modern háborúk között. Mary Kaldor a háború megváltozott feltételei alapján a hadviselés három típusát különbözteti meg. Kaldor a (1) „*hálózati hadviselés*” fogalmával igyekszik leírni azt a folyamatot, ami a *felbomló, nem működő államok által kellett biztonsági vákuumban* megy végbe. Az összefüggő társadalmi, gazdasági és politikai hálózatok miatt a konfliktusoknak jóval az ország határain túlmutató hatásai vannak. Ezen konfliktusok politikai jellege, amely képes a társadalmat mobilizálni, az ami háborúként definiálja a problémát. A „hálózati hadviselés” legfenyegetőbb oldala, hogy *képes az erőszak kultúráját konzerválni a társadalomban*, sőt vallási fundamentalizmussal párosulva terjeszteni is azt. Elég utalni például a Pakisztánban, vagy Afganisztánban működő medreszékre, és a feltételezett kapcsolatra az új évezredben bekövetkezett terrortámadások között. Kaldor második kategóriaként említi a (2) „*távolsági hadviselés*”, amely gyakorlatilag egy kockázat áthárító megoldás. A *posztmodern hatalom biztonsági kockázatot észlel* abban a hatalmi vákuumban, amely az államok felbomlása miatt keletkezett, ezért a saját érdekeit követve beavatkozik. De a posztmodern társadalmak toleranciája rendkívül alacsony a háborús áldozatokat tekintve, így az interveniáló fél igyekszik a háborúját *nagy távolságból megvívni* és a tényleges harci cselekményeket egy *helyi szövetséggel kiviteleztetni*. A NATO és a Koszovói Felszabadítási Hadsereg kapcsolata, vagy az afganisztáni „Operation Enduring Freedom”-ban szervesen közreműködő Északi Szövetség a két legtisztábban megjelenő példája ennek a hadviselési modellnek. A háborúk, vagy a hadviselés harmadik típusát a (3) *neomodern háborúk* jelentik Kaldor elméletében. Azok az országok, melyek ezt a hadviselési formát követik, egy Clausewitz-i értelemben

vett *hagyományos konfrontációra* számítanak. Maga a szerző Oroszországot említi példaként, amivel szemben azért mindenképpen kritikaként hozható fel, hogy pont Oroszország az, amely a Szovjetunió felbomlása óta folyamatosan vívja a saját „új háborút” a Kaukázus térségében. De szintén itt említhető Irán, aki hagyományos államok közti konfrontációra épít biztonságpolitikájában, ami magyarázza, hogy miért törekszik atomhatalommá válni.

Az „új háború” elmélet ugyan tartalmaz logikai buktatókat, de gyakorlatilag lezárja a „nagy háborúk” elméleti korszakát. A 2001. szeptemberi terrorista merényletek, és a közvetlen reakcióként következő afganisztáni háború, arra hívták fel a figyelmet, hogy a 21. század a *territóriumhoz kevésbé köthető fenyegetésekről* és az arra adott válaszokról fog szólni. A katonai szektorban jelentkező aszimmetria nem csupán kihívás, hanem egy létező jelenség, amely egyszerre jelent sebezhetőséget és eszközt minden nemzetközi szereplő számára. Az igazi problémát az jelenti, hogy a jelenlegi biztonsági rendszer segítségével nem kezelhető. Az aszimmetria mára kilépett a szigorúan vett hadviselés fogalomköréből, és ez az a jelenség, ami miatt a fejlett országok társadalmi is fenyegetetté válnak a kihívások által. A lehetséges „worst-case scenario” szerint a legfenyegetőbb probléma a 21. században a terrorizmusnak és a tömegpusztító fegyverek proliferációjának az összekapcsolódása. Mindezt többek között a Javier Solana féle 2003-as Európai Biztonsági Stratégia is kiemeli. Az *aszimmetria* ott jelenik meg, hogy *premodern politikai szereplők*, azaz a nem működő államokat „telephelyként” használó terrorista csoportok, *posztmodern fegyverekhez juthatnak*, amelyek alapvetően azzal a céllal készültek, hogy racionális államok használják fel őket racionális célok érdekében. Már amennyire egy tömegpusztító fegyver használata racionálisnak nevezhető egyáltalán. Valós veszélyként a *biológiai, kémiai és radiológiai fegyverek* jöhetnek számításba ebben a kontextusban, mivel egyértelmű, hogy egy terrorista csoport *nem fog használható nukleáris technológia birtokába jutni*. Ennek több oka is van, egyrészt nukleáris robbanóanyag előállítása nem olcsó, másrészt az előállításához szükséges technológiai infrastruktúra és szakértelem nem férhető hozzá a polgári felhasználásban. Számos nemzetközi intézmény és konvenció már az előállításához szükséges alapanyagok beszerzését is kontrollálja, ezért még a nukleáris ambíciókkal rendelkező államok, mint Irán, vagy Észak-Korea sem képesek észrevétlenül nukleáris fegyvereket előállítani. Ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy a nukleáris fegyver előállítása sem jelenti még, hogy azt annak elkészítője utána használni is fogja tudni. Nem túl valószínű, hogy egy terrorista csoport nukleáris fegyver használatára törekedne, mivel a költség-eredmény reláció számukra azt értelmetlenné teszi.

A „*szegény emberek atombombái*” a biológiai, kémiai és radiológiai fegyverek, amelyek potenciálisan terrorista felhasználású pusztító eszközzé válnak, válhatnak. Új jelenség a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatban, hogy a terrrorszervezetek ma már, köszönhetően a fundamentalista ideológiájuknak, *nem töreksznek a lakosság szimpátiájának a megnyerésére*, ezért nem válogatnak a célpontok között. A lehetséges célpontok ezért egyértelműen *polgári és nem katonai létesítmények*, ami miatt még korlátozott számú áldozat vagy kis mértékű fizikai pusztítás esetén is *nagy pszichológiai hatással* jár minden ilyen jellegű támadás. További problémát jelent, hogy ilyen fegyverek előállítását sokkal nehezebb kontrollálni, mivel mind az előállításához szükséges technológia és szakértelem,

mind a felhasznált alapanyagok duális felhasználásúak, azaz nem egyértelműen pusztító célzatúak, és jelen vannak a mindennapi civil életben. Például egy egyszerű petárdákat gyártó üzem alkalmas kémiai fegyverek előállítására is, illetve a gyógyszergyártásban felhasznált eszközök és technológiák bármikor lehetővé teszik biológiai fegyverek előállítását is. Valamivel nehezebb a terroristák helyzete az úgynevezett „piszkos bombák” azaz a radiológiai fegyverek esetében. Azonban a Szovjetunió felbomlása együtt járt azzal is, hogy a különböző harcászati atomfegyverek őrizetlenül maradtak az elszakadt volt tagköztársaságokban, akiknek sem pénze, sem eszközrendszere nincs azok megsemmisítésére. Az igazi fenyegetést ezen felül az jelenti, hogy pontosan nem is lehet tudni, hogy mennyi ilyen jellegű fegyverről van szó. A probléma komolyságát jelzi, hogy az FBI minden évben helyzetértékelést végez, amely szerint az Al-Kaida, a Hezbollah és a kolumbiai FARC is biológiai, kémiai és radiológiai fegyverek beszerzésére és használatára törekszik. Ezek a szervezetek mindkét alapfeltétellel rendelkeznek a „sikerhez” vezető úton: laboratóriumokat tudnak fenntartani egy-egy nem működő állam területén, és rendelkeznek megfelelő anyagi erőforrásokkal, ami a fegyverek előállításához szükséges.

Nehezen kategorizálható, de szintén új formában jelenik meg a nemzetközi szervezett bűnöző csoportok által keltett fenyegetés. Elég csak egyetlen aspektusára felhívni a figyelmet: a *terrorizmus és a szervezett bűnözés* között kialakuló egyre szorosabb együttműködésre. A különböző maffiacsoportok önmagukban is fenyegethetik egy-egy állam biztonságát, de mivel alapvetően gazdasági motiváció vezérli cselekedeteiket, valójában a kriminológia és nem a biztonságpolitika témakörébe tartoznak. Azonban egyre inkább megfigyelhető az a trend, hogy a terrorista csoportok együttműködést kezdeményeznek különbözőterületeken a bűnözői csoportokkal, egy, hogy annak infrastruktúráját használják, kettő, hogy saját tevékenységüket finanszírozzák. Az együttműködésnek tehát valójában egyszerű technikai okai vannak, vagyis hiába térnek el a célok a két csoport esetében, az alkalmazott módszerek, amellyel azt elérni igyekeznek, egyre inkább megegyeznek. Léteznek bizonyos faktorok, amelyek kedveznek a szervezett bűnözés és a terrorizmus összefonódásának, ilyenek többek között az állam kudarca, azaz a „rossz kormányzás”, az etnikai, vallási törésvonalak mentén mélyen megosztott társadalom, növekvő jövedelmi különbségek a társadalmon belül, túlszűfolt városok. A két csoport együttműködése elsősorban úgy alakul ki, hogy *használják egymás „szolgáltatásait”*, például hamis papírok beszerzése, vagy emberrablások során. A későbbiek során az együttműködés olyan intenzívvé válhat, hogy igazából nem lehet megkülönböztetni a két csoportot egymástól, erre Latin-Amerikában számos példa akad, elég csak a Kolumbiában tevékenykedő, már említett, FARC-ra gondolni. A nemzetközi bűnszervezetek problémája ezért jól láthatóan *kilépett az egyes országok belügyének hatóköréből*, mert ezen csoportok céljaik elérése érdekében terrorista eszközöket használnak, ráadásul a szimbiotikus együttélés során céljaik megváltoznak és transznacionális jelleget öltenek, mivel egyre több elemet átvesznek a terrorista csoport céljaiból. A *transznacionalizálódó bűnözői hálózatok* ilyen értelemben nem csak gazdasági és társadalmi dimenzióban jelentenek kihívást, mert *segítséget nyújtanak a terroriszervezeteknek* a működésükhöz. A terrorizmus ellenes stratégiák gyakran elhanyagolják ezt a tényt, pedig egyre nehezebb a két kihívást külön kezelni.

4.3. A POLITIKAI SEKTORBAN JELENTKEZŐ KIHÍVÁSOK

A politikai intézményrendszer stabilitása, gyakran használt kifejezéssel a „jó kormányzás”, a fenntartható politikai, gazdasági és társadalmi fejlődés előfeltétele. Az egyes államok számára észlelhető legjelentősebb kihívás ebben a szektorban pont a *politikai intézményrendszer instabilitásából* fakad. A kudarcot vallott államok elsődleges ismérve, hogy valamiféle zavar folytán a politikai szektor működésképtelenné vált, ami az összes többi szektorban kihívásként jelentkezik. Jelen nemzetközi rendszerünk sajátos karakterisztikájához azonban az is hozzátartozik, hogy a nem működő államok problémája, főleg ha a következmények oldaláról vizsgáljuk, nem kezelhető csupán lokális problémaként. Az Egyesült Államok 2002-es nemzetbiztonsági stratégiája, erre a veszélyre egyértelműen felhívja a figyelmet: „Amerikát ma már nem a versengő, hanem a *bukott államok fenyegetik* [...] még a *leggyengébb államok és kis csoportok is rendelkeznek az erővel, hogy katasztrofális csapást mérjenek akár a legnagyobb nemzetekre is.*” A politikai intézmények instabilitása ugyanakkor könnyedén regionális problémává nőhet, mivel a nem működő államok potenciálisan magukban hordozzák a politikai összeomlás veszélyét, amely könnyedén tovagyűrűzhet, tekintve, hogy a *gyenge államiság problémája bizonyos földrajzi régiókban koncentrálódik.*

A politikai intézményrendszert figyelembe véve alapvető kérdésként jelenik meg, hogy az adott állam demokratikus-e. A demokrácia definíció szerint az emberek uralmát jelenti, azaz minimális követelmény, hogy legyenek többpárti szabad választások. Azonban mindez nem ér semmit, ha az emberek jogait, személyes szabadságát a *demokratikus keretek között megválasztott vezetők nem védik*, sőt ők maguk veszélyeztetik. A másik véglet szerint egy *autoriter vezető lehet, hogy képes megvédeni az emberek alapvető jogait*, amelyek a túléléshez elengedhetetlenek, de ha az emberek szabadsága pont a politikára nem terjed ki, akkor politikai szempontból nem feltétlenül lehet biztonságosnak nevezni ezt a rendszert. Magától értetődő módon a liberalizmus és a demokrácia nehezen képzelhető el egymás nélkül. A polgári szabadságjogok önmagukban mit sem érnek, ha gyakorlóik, azaz az emberek nem nyilváníthatják ki véleményüket a választások útján. A liberalizmus ugyan önmagában nem igényli a demokrácia létét, de elidegeníthetetlen módon igényli az emberek szuverenitását.

Demokratikus kormányzást a gyakorlatban bárhol létre lehet hozni, de nem minden társadalom képes annak működtetésére történelmi, politikai, gazdasági, vagy egyéb társadalmi okokból. A dekolonizáció bebizonyította, hogy a magára maradt államok nagy része életképtelen volt, és nem volt képes megteremteni azt a politikai környezetet, amelyben a demokrácia fejlődni tudott volna. A kifejeletlen politikai kultúra miatt, vagy a kommunikációs és infrastrukturális hiányosságoknak köszönhetően, az emberek *nem képesek fenntartani a demokráciát.* A mai világunkban a demokratizáló országok közel fele nem liberális, azaz a választások kimenetele csak egy *illiberális demokrácia legitimálását* jelentheti. Az ilyen országok hiába demokratikusak, az alapvető liberális normáknak nem felelnek meg, vagyis nem nevezhetők jól működő államoknak.

Georg Sorensen, dán társadalomtudós az államokat a *politikai intézményrendszerük stabilitása*, és jellemzői alapján különböztette meg (Changes in Statehood, 2001). A 21.

században globálisan megjelenő egyik legintenzívebb biztonsági kihívás, a nem működő államok léte, összhangban van a szerző által is jellemzett *posztkolonális államok* kategóriájával. Ezen államok közös karaktere, hogy a *kormányzat* gyenge adminisztrációs és intézményi struktúrával rendelkezik, ennek köszönhetően egészségtelen mértékben kell a *gazdaságba beavatkoznia*, ha a bevételeit fenn akarja tartani; a jogrendszer a kényszerítőeszközökön és nem a törvényeken alapszik, de az *állam elvesztette*, vagy soha nem is rendelkezett vele, az *erőszak alkalmazásának a monopóliumát*; a társadalmat, vagy a „nemzetet” vizsgálva megállapítható, hogy a *helyi, etnikai közösségek szerepe*, a lakosság életének szervezésében, abszolút dominanciával rendelkezik, ami a rendkívül *alacsony állami legitimitással* is magyarázható; az állam nem rendelkezik koherens és kifejlett nemzeti gazdaság felett, ami kiinduló pontja és egyben következménye az *ország világgazdasági függőségének*.

Francis Fukuyama is rámutat, hogy a hidegháborút követő nemzetközi rendszer leg súlyosabb fenyegetése az államkudarcok problémaköre, mert a *gyengén teljesítő államok instabilitást generálnak* az egész nemzetközi rendszerben. A megállapítással nem lehet vitatkozni, mert a nemzetközi rendszer legsürgősebben megoldandó biztonsági kihívásai ezekhez az államokhoz kapcsolódnak. A bukott, vagy gyengén teljesítő államok igazából nem egyszerűen eltűnnek a nemzetközi kapcsolatok porondjáról, hanem *batalmi vákuumot* hoznak létre, amely magába szippantja az ország közvetlen környezetét is, így egy regionális válságot generálnak. Mivel a kormányzat elvesztette a képességét, hogy mobilizálja a lakosságot, „alternatív” hatóságok felemelkedésére nyílik lehetőség. Számos példa hozható fel: Szomáliában a központi hatóság összeomlásának egyenes következményeként, különböző hadurak kezdték kizsákmányolni az országot, sőt a külföldi segélyek megszerzéséért is harcba szálltak egymással. Az al-Kaida gyakorlatilag túsul ejtette Afganisztánt a tálib rendszer idején, kiterjedt bázist épített ki ott magának, és számos állami funkciót gyakorolt az általa birtokolt, bitorolt területeken.

4.4. A GAZDASÁGI SZEKTORBAN JELENTKEZŐ KIHÍVÁSOK

A gazdaság biztonsága *súlyponti tényezőként* jelenik meg minden állam biztonságpolitikájában. Ez magától értetődő, hiszen ebben a szektorban realizálódó eredmények jelentik az állam működéséhez elengedhetetlenül szükséges gazdasági, pénzügyi alapot és eszközöket. A fenntartható gazdasági növekedésre való törekvés jelszava minden politikai stratégiában megjelenik, de pont emiatt a gazdasági szektorból fakadó biztonsági kihívások megértése nem teljes. A többi szektorhoz hasonlóan a gazdaság területén is alapvetően *kétfépusú*, vagy inkább irányú fenyegetéssel kell szembenézni. Az egyik a *premodern államiság* egyik mellékhatásaként jelenik meg, vagyis, hogy a *nem működő politikai intézményrendszer miatt a gazdasági rendszer is összeomlik*, hiszen a makroökonómiai jellemzők nem szakíthatók el azok mikroökonómiai alapjuktól, vagyis a politikai feltételektől. A másik végletet pedig a *posztmodern államok* jelentik. A nyugati társadalmak *függővé váltak a mindennapi rutint tekintve a technológiától*. A két problémakör igen érthető módon nem független egymástól, mert a mai világunk egyik fontos jellemzője, hogy semmilyen ese-

mény hatása sem korlátozódik kizárólag a lokális környezetére, hanem a kisebb-nagyobb mértékben minden más államra, nemzetközi szereplőre hatással van. Az interdependens nemzetközi viszonyok közepette nyilvánvaló, hogy egy nem működő állam gazdasági összeomlása beláthatatlan következményekkel jár. Végso soron pedig az *energiaforrások* kérdéskörében tükröződik a gazdasági biztonság komplexitása.

Az energia biztonsága nem csak a fizikai túléléssel lehet összefüggésbe hozni, hanem a társadalom jólétének fenntartása, esetleg növelése kapcsán is felmerül. Az energiaforrásokhoz való hozzáférés a történelem során mindig is előkelőhelyen szerepelt a háborút kiváltó indokok között, ezen felül az is bebizonyosodott 1973-ban, hogy az energiaforrásokhoz való hozzáférés korlátozása milyen hatékony fegyver lehet akár gyenge, vagy kicsi államok kezében is. A probléma tehát nem új keletű, azt azonban tisztán kell látni, hogy ebben a században minden bizonnyal ki fog éleződni a harc az erőforrásokért, tekintve, hogy a bolygónkon rendelkezésre álló készletek végesek, és még a legoptimistább jóslatokban is megjelenik a globális kollapszus lehetősége. Ebből a szempontból mindenképpen a kőolaj és a földgáz tekinthetők stratégiai nyersanyagoknak, mivel a Földön rendelkezésre álló készletek, a jelenlegi fogyasztási trendekből következően, még ebben az évszázadban ki fognak merülni. A beszerzési források leszűkülése érthető módon együtt jár a termelők piaci erejének növekedésével és a fogyasztók függőségének fokozódásával. A *termelő országokban megjelenő politikai instabilitás* tovább bonyolítja a helyzetet, mint azt Irán is jól példázza. A megbízható piac ugyanakkor mindkét félnek érdeke. A *fogyasztó országok szempontjából a kiszámítható termelési trendek*, a biztosított hozzáférés és a mérsékelt árak jelentik ebből a szempontból a gazdasági stabilitás és növekedés feltételét. A termelő országok számára pedig ugyanúgy elengedhetetlen a piac stabilitása, ami kiszámíthatóvá teszi a keresleti viszonyokat. A biztonságos infrastruktúra, azaz a termelés és a fogyasztás helyszíne közötti biztonságos szállítás pedig szintén mind a termelők, mind a fogyasztók közös érdeke. (A kérdés különös aktualitást kap, amikor arra gondolunk, hogy a milyen éles vita zajlik Európában az épülő gázvezetésekről.)

Az energiaellátás biztonságát fenyegeti számos tényező, különösen, ha az olajra, vagy a földgázra gondolunk. A termelőrégiókban, a Közel-Keleten, Nigériában, vagy Venezuelában, a politikai helyzet stabilitása igen megkérdőjelezhető. Mivel ezekben a országokban szinte az egyetlen bevételi forrást jelenti a szénhidrogének kitermelése és eladása, a hajlandóság a hosszú távú gondolkodásra igen kicsi, hiszen nem nagyon van más alternatíva, mint rövid távon minél nagyobb nyereséget elérni a kereskedelemből. Európa, de szinte a fejlett országok mindegyike, különösen kiszolgáltatottak, hiszen mind a földgáz, mind a kőolaj tekintetében rászorulnak az instabil régiókból történő importra. A termelési helyszínek és a *szállítási útvonalak is rendkívül sebezhetőek*, egy politikai, gazdasági, de akár egy előre nem látott természeti katasztrófa is beláthatatlan következményekkel járna. A jövőkép sem túl rózsás Európa számára. A függőség tovább fog növekedni, mert a saját európai, elsősorban norvég is brit források tíz éven belül kimerülnek. Ezen felül pedig Európa súlya a termelők exportjában csökken, mert a fogyasztás súlypontja átkerült keletre, Kínába és Indiába. A probléma mindezzel csupán annyi, hogy a globális fejlődési mintákat figyelembe véve a fogyasztás bővülésének az

üteme jóval meghaladja a termelésbe bevonható újabb források számát, hiszen azok végesek. Európa számára további kockázatot jelent a szállítás biztonsága is, mint azt már fentebb is említettem, mint biztonsági kihívást. Törökország mint tranzit ország szerepe ezért mindenképpen felértékelődik, azaz Törökország gazdasági és biztonságpolitikai szempontból is kulcspozícióba került Európa számára, vagyis Törökországnak akkor is különös figyelmet kell szentelni, ha nem az uniós tagság szempontjából közelítjük meg a kérdést.

A gazdasági szektor biztonsága nem korlátozódik le szigorúan az energiaellátás biztonságára, vitathatatlanul ide tartozik még az *eladósodás, a segélyfűggőség, vagy az egyenlőtlen kereskedelmi viszonyok* kérdésköre is. Az energiabiztonság azonban az a jelenség, amely mind rövid és hosszútávon a legélesebben megmutatja a *globális egymásrataltságot*, vagyis, hogy politikai, katonai, vagy gazdasági szempontból erős államok sem érezhetik magukat biztonságban, hiszen kiszolgáltatottak a termelőknek, akik általában kicsi és gyenge intézményekkel rendelkező államok.

4.5. A TÁRSADALMI SZEKTORBAN JELENTKEZŐ KIHÍVÁSOK

A társadalmi problémák biztonságpolitikai szintre emelése nem meglepő a 21. században. A világ konfliktusainak, és ezen konfliktusokban áldozatainak a 90%-a nem az államok közötti ellenségeskedésnek az eredménye. Az *államokon kívüli anarchia, a nemzetközi rendszer átalakulásával párhuzamosan fokozatosan átkerül az államok világából az államokon belülré*. A helyzet különösen kényes, és megoldást követel, mert a jelenlegi nemzetközi jogi szabályozás, és eleve a kiépült biztonsági felépítmény, élén az ENSZ-el és a NATO-val, nem igazán képes választ adni ezekre a kihívásokra. A hidegháború vége után megerősödtek a *szecesszionista mozgalmak*, ami arra hívta fel a figyelmet, hogy a megosztott társadalmakban potenciálisan ott rejlik a konfliktus lehetősége.

Afrika, vagy Ázsia „bukott államaiban” az emberek élete van veszélyben, mindez pedig azt jelzi, hogy maga az állam működésképtelen. Az emberek biztonságának védelme alapvetően az állam feladata lenne, és a társadalmi problémák pusztító humanitárius következményeit látva, az 1990-es évek óta a humánbiztonság egyre fontosabb helyet követel magának a biztonságpolitikai napirenden. A *humán biztonság* legalább hét dimenziót foglal magába. Az ember akkor van biztonságban, ha (1) nem kényszerül arra, hogy egész életében a *szegénységi küszöb alatt* éljen, ha (2) biztosított számára a *megfelelő minőségű és mennyiségű táplálék*, ha (3) lehetősége van *egészséges környezetben* élni, ha (4) lehetősége van igénybe venni az *alapvető egészségügyi szolgáltatásokat*, ha (5) biztosított a *személyes szabadsága*, (6) a *helyi közösségének a szabadsága*, amelyben él, és ha (7) rendelkezik az őt elvileg megillető *alapvető politikai szabadságjogokkal*.

Az etnikai sokszínűség önmagában nem kellene, hogy konfliktushoz vezessen, a problémát az jelenti, ha valamelyik társadalmi csoport kezében nagyobb politikai, gazdasági hatalom összpontosul, mert akkor nagy a valószínűsége annak, hogy a társadalmi törésvonalak mentén szerveződő különböző csoportok harcba szállnak a hatalom megszerzéséért, illetve megtartásáért. Több szerző is arra hívja fel a figyelmet, hogy a tár-

sadalmi biztonságot leginkább az *állami intézmények gyengesége* fenyegeti. Ez a magyarázat érthető, hiszen, ha az állam intézményei, amelyek pont a konfliktusok moderálását segítenék, nem, vagy elégtelenül működnek, akkor gyakorlatilag semmilyen erő sincs, ami megakadályozná a társadalmi konfliktus eszkalálódását. Az állam feladata többek között, hogy a társadalom által *megtermelt érték újraelosztásán keresztül igazságos társadalmi viszonyokat* teremtsen, vagy, hogy a *közszolgáltatások* révén biztosítsa a társadalom számára azokat a javakat, amelyek a társadalom békés életéhez elengedhetetlenek, mint a *közbiztonság, a honvédelem, az egészségügyi rendszer, vagy az oktatás*. A társadalmon belüli jövedelmek elterése még a fejlett államokban is gyakran konfliktushoz vezet, és érthető módon mindez egy fejlődő országban még élesebben jelenik meg, a luxuscikkeket vásárló elitcsoportok és a mindennapi megélhetésért küzdő, napi egy dollárnál kevesebből tengődő tömegek között. A helyi vezetők igen gyakran igyekeznek a problémát egyszerű gazdasági problémaként feltüntetni, azonban mindez mindig összekapcsolódik más törésvonalakkal, azaz a gazdasági és a társadalmi törésvonalak ezekben az országokban általában korrelálnak.

Fareed Zakaria korszakalkotó tanulmányában rámutatott (*The Rise of Illiberal Democracy*, 1997), hogy a valóságban a *demokrácia nem a béke és harmónia eszköze*, sőt igen gyakran éppen ellenkezőleg például a *szélsőséges nacionalizmus kiváltója*, azaz a társadalom problémáira nem feltétlen jelent gyógyírt. Egy demokráciában a politikusok mindig a szavazatokért versengenek, és egy kiforratlan, fejlődőben lévő társadalomban a legkézenfekvőbb megoldás, ha a *politikusok a létező törésvonalakra építenek* szavazatszerzési stratégiájuk kialakítása során. Azonban pont emiatt a mélyen megosztott társadalmakban, a demokrácia következtében inkább megerősödnek az etnikai, vallási, vagy faji törésvonalak. Mindez azonban még nem igazolja, hogy a demokrácia terjesztése értelmetlen lenne, de szükség van más faktorokra is. Megoldásként felmerül a *különböző társadalmi csoportok bevonása a hatalomba*, ami kielégítheti ezen csoportok vezetőinek a hatalomvágyát. A hatalom megosztása azonban kétélű kard, amit a témában kibontakozott politológiai vita is tükröz. Hiszen lehet bármilyen tökéletes a tervezett alkotmány, ha a helyi politikai erők ex ante nem egyeznek meg, vagy ex post nem képesek az alkotmánynak érvényt szerezni.

4.6. A KÖRNYEZETI SEKTORBAN JELENTKEZŐ KIHÍVÁSOK

A környezeti szektorban minden olyan emberi tevékenységet figyelembe kell venni, amely valamilyen módon és mértékben hatással van a *természeti környezetre*. A bolygónk alapvetően túlnépesedett, ez vitán felül áll, azt azonban nem tudjuk, hogy az emberi tevékenység, a természeti környezet kizsákmányolása mikor éri el azt a pontot, amikor már nincs visszaút. A *környezettudatos fejlődés ma már a politikai agenda része*, ennek ellenére megjósolhatóan olyan konfliktusok indulnak ki a jövőben ebből a szektorból, amelyek minden másakra is hatással lesznek, ilyenek például az *ivóvíz források megszerzéséért kitörő háborúk*.

A környezeti szektorban észlelhető kihívások természetüktől fogva államok felett, globálisan jelentkeznek. A természeti környezet megóvásának feladata az államok felelőssége, mind a premodern, mind a posztmodern államokat tekintve, hiszen bizonyosan ez az a terület, ahol semmilyen más spontán erő nem képes a megoldást megtalálni. Vagyis a *piac nem képes környezettudatos fejlődésre*, azt az államnak kell megtennie. A globális klíma megváltozása pontosan egy olyan terület, amely azt mutatja, hogy a környezeti szektorban jelentkező problémák megoldása, de akár csak az enyhítése minden állam, minden ember közös cselekedetét igénylik. Az 1990-es években felgyorsult globális felmelegedés elsősorban az emberi tevékenységnek a következménye, de a belátálatlan jövőbeli következmények miatt extrém bizonytalanság forrása. A klímaváltozás a fizikai környezet átalakulása miatt számos társadalmi és politikai mellékhatással jár: az ivóvízhiány minden bizonnyal államok közötti és államokon belüli konfliktusok forrása lesz; a mezőgazdasági termelékenység romlása érthetően a társadalmi feszültségek növekedésének a kiváltója; a megváltozott éghajlat egyben azt is jelenti, hogy a trópusi betegségek egyre északabbra is megjelennek; az időjárási viszonyok extrém ingadozása pedig értelemszerűen a humánbiztonságot is fenyegeti. A probléma által leginkább érintett térségek értelemszerűen a *túlnépesedett szegény régiók*, elsősorban Dél-Kelet-Ázsiában. A *klímaváltozás potenciálisan felerősíti az állam kudarcának hatását*, vagy éppen hogy hozzájárul az állam bukásához. Természetesen ebből a szempontból legveszélyeztetettebbek a szegény, elmaradott államok. A klímaváltozás egyéb kockázati tényezőkkel kölcsönhatásban, mint például *etnikai, vallási feszültségek* könnyen véres fegyveres konfliktusokhoz vezet. A természeti, humanitárius katasztrófák kezelése is nemzetközi összefogást igényel, mert az előrejelzések szerint a természeti katasztrófák áldozatainak száma a következő évtizedekben hatványozottan nőni fog, közel hatszorosa lesz a fegyveres konfliktusok áldozatainak. A klímaváltozás által leginkább fenyegetett országok, a már említett, nem működő, vagy gyengén teljesítő államok. Ennek oka vagy a gyenge intézményrendszer következményeként jelentkező képességhiány, ami megakadályozza a felkészülést a katasztrófafhelyzetek megelőzésére és kezelésére. Illetve az antidemokratikus politikai berendezkedés eleve csökkenti a kormányzat hajlandóságát arra, hogy pénzt áldozzon a felkészülésre.

A környezeti szektorban legélesebben az ivóvíz, az ahhoz való hozzáféréssel kapcsolatban alakulnak ki a legélesebb konfliktusok a 21. században. Az emberi fogyasztásra alkalmas víz egyértelműen a *stratégiai nyersanyagok* sorába emelkedett. A világ növekvő népessége és a modernizálódó, globalizálódó társadalmak és fogyasztási szokások következtében a vízgazdálkodás is átalakult a vízigény növekedése miatt. A víz alapvetően *megújuló energiaforrásnak* számít, de a víz mennyisége az éghajlatváltozás miatt folyamatosan csökken. A vízkészletek eloszlása pedig egyenlőtlen: ma a statisztikák tanúsága szerint közel a Föld lakosságának kétharmada nem jut megfelelő minőségű, vagy mennyiségű vízhez. Az előrejelzések alapján pedig húsz éven belül közel 2,5 – 3 milliárd ember fog szenvedni olyan súlyos vízhiányban, ami a megélhetést veszélyezteti. Mindez pedig értelemszerűen a „*vízmenekültek*” számának rohamos növekedését, ezzel kapcsolatban pedig a fegyveres konfliktusok számának növekedését eredményezi. Annak ellenére, hogy a vízkonfliktus alapvetően közel-keleti és észak-afrikai probléma, a következmé-

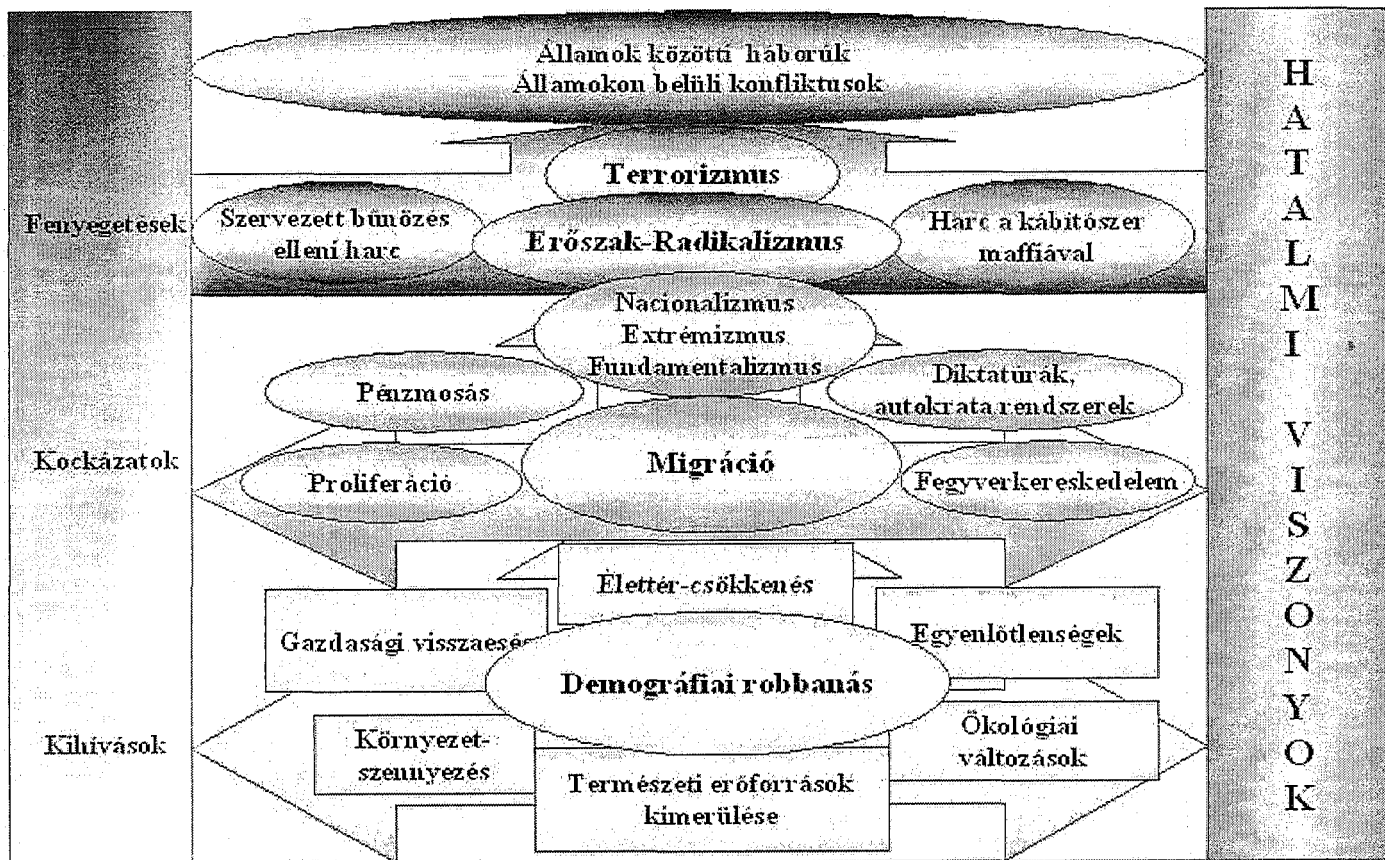
nyek Európát is direkt módon befolyásolják, például az *illegális migráció tömegessé válásával*. Típusos válsággyócok már ma is a Nílus országai, a Tigris és az Eufrátesz vízgyűjtője, a Csád tó, és az Aral tó környezete, illetve Izrael teljes területe, tekintve, hogy az édesvizet szolgáltató folyók Izraelen kívül erednek. Érdekes kérdés, hogy miért pont a víz lesz a 21. században az egyik legfontosabb környezeti probléma. A válasz viszonylag egyszerű: a víz a *létfenntartás eszköze és nincs alternatívája*, a korlátozott források miatt pedig hiába megújuló erőforrásról van szó, az államok közötti viszonyokban nulla összegű politikai játszmaként jelenik meg. A fenyegetést fokozza, hogy nincs egységes nemzetközi szabályozás a kérdésben, illetve nem alakult ki intézményesült nemzetközi együttműködés a vízgazdálkodást tekintve. Kizárólag a vízért még soha nem folytattak háborút a történelem során, de a jövőben ez a tendencia minden bizonnyal meg fog törni, és a nem működő államiság egyéb következményeivel összekapcsolódva a vízhiány lesz az egyik legfontosabb megoldandó feladata a nemzetközi közösségnek.

A tradicionális biztonságfelfogásban mind a környezeti szektor, mind a víz „soft” problémaként kezelt kérdések. Ennek ellenére még a realista gondolkodók is elismerik, hogy mindezek vagy eszközei, vagy *forrásai lehetnek fegyveres konfliktusoknak*, amelyet már ők is biztonságot fenyegető tényezőnek ismernek el.

A hidegháború vége után a nemzetközi rendszer alapjaiban változott meg. Az átalakulás valójában egy kettős folyamat, amely még mindig tart: (1) *az államok primátusára épült rendszer felbomlóban van*, mivel *számos nem állami szereplő jelent meg a nemzetközi politika porondján*, és ezzel párhuzamosan (2) *számos biztonsági kihívás felerősödött*, amelyre a fennálló biztonságpolitikai intézményrendszer *nem képes választ adni*. A két folyamat intenzitását és egymásra hatását a globalizálódó nemzetközi politikai, gazdasági és társadalmi kapcsolatok is felerősítik. Az államok világának átalakulásából, felbomlásából fakadó kihívásokra és fenyegetésekre a jelenlegi biztonsági architektúra eszközzrendszerével nem vagyunk képesek választ adni, és talán ez a tény az, ami miatt annyian foglalkoztak mostanában az „új típusú” biztonsági kihívások természetével, okaival és az arra adható válaszokkal. A problémakör természetesen rendkívül fontos, bár számos közhelyszerű leegyszerűsítés is megtalálható a téma szakirodalmában. A biztonságot fenyegető kihívások attól, hogy jelenleg érzékeljük őket, és hogy az előrejelzések szerint a jövőben is fenyegetést fognak jelenteni, nem magától értetődően „új típusúak”. A terrorizmus jelensége már az ókorban is létezett, habár az igaz, hogy ma már egy terrorista cselekedetnek akár globális következményei is lehetnek, azaz a következmények súlyossága mindenképpen megnövekedett. A terroristák által használt eszközök már tekinthetőek újaknak, de mindez nem egyszerűen a nemzetközi rendszer átalakulásából fakad, hanem a fejlődő technológiáktól. Habár a 21. század kihívásainak jelentős többsége megújult formában és intenzitással jelentkezik, a nemzetközi struktúra átalakulása mégsem azok kizárólagos kiváltó oka, hiszen a *problémák már korábban is léteztek*.

A biztonsági kihívások különböző szektorok szerint történő kategorizálás azt a tényt mutatja be, hogy a biztonsági problémák az élet minden területére hatással lehetnek. A kategorizálás szubjektív volt, igazából csak azt szolgálja, hogy a különbözőformában megjelenő kihívásokat valamilyen módon szét lehessen választani. Egy-egy kihívás ter-

mészetéből fakadóan több szektort is érint, ezért szükséges mindegyiket a karakterére legjellemzőbb helyen elemezni. A kihívások elemzése során természetesen nehéz átfogó, minden problémát megemlítő elemzés elkészítésére. Ilyen értelemben a nemzetközi politikai rendszer *legfontosabb problémái*, legfenyegetőbb kihívásai: a *katonai szektorban a nemzetközi terrorizmus és tömegpusztító fegyverek proliferációjának, valamint a szervezett bűnözésnek az összekapcsolódása; a politikai szektorban a gyenge demokráciák, az illiberális demokráciák és az autoriter rendszerek számának a növekedése; a gazdasági szektorban az energiaellátás biztonságának a garantálása; a társadalmi szektorban az egyre súlyosabb etnikai és vallási ellentétek; a környezeti szektorban pedig a klímaváltozás, vagy általában véve a természeti környezet kimerülésének a kérdése.*



FÜGGELÉK

1. A TITKOSSZOLGÁLAT NYELVE

adatgyűjtés: nyílt vagy titkos eszközök igénybevételével végrehajtott, leplezett vagy titkos munkafolyamat a konkrét, ellenőrzött tényeket tartalmazó információk beszerzésére. Célja: ismeretszerzés az ellenségről vagy más operatív érdek kielégítése.

adatszolgáltató: olyan, a társadalmi rendszerhez hű, megbízható személy, aki alkalmilag vagy ismételten is, formai megkötöttség nélkül információt nyújt a titkosszolgálati szerveknek.

agresszív figyelés: ellenintézkedés magyar állampolgárt külföldön ért megkülönböztetésért, amikor az érintett állampolgárt az ország területén nyílt, zaklató jellegű figyelés alatt tartjuk. Lásd: retorzió.

akadályozás: a valamilyen mértékben már megvalósult bűncselekmény ellenintézkedésekkel történő gátlása, ha valamely adott körülmény miatt az ellenséges magatartás megszakítására nincs lehetőség (például a diplomáciai testület tagjai ellenséges tevékenységének akadályozása). – Lásd: korlátozás, megszakítás.

akció (lat.): cselekvés, tevékenység, működés, művelet, történés, folyamat. – Egy meghatározott titkosszolgálati feladat elérésére egy vagy több titkos nyomozati (operatív) eszköz egyidejűleg történő igénybevétele. – Akciórádiusz (lat.): hatóság, a végrehajtásra kerülő akció földrajzi terjedelme.

akciólakás: olyan, egy vagy több helyiség, amelynek konspirációs helyzete és műszaki felszereltsége lehetővé teszi, hogy ott beszervezést, tettenérést, kompromittálást, titkos ruházataátvizsgálást stb.-t hajtsanak végre.

aktív intézkedés: olyan közvetlen vagy közvetett, kezdeményező, operatív beavatkozás, amely: az ellenséget cselekvésre készíti; az ellenségről információkat ad; az alkalmazott titkos nyomozati (operatív) eszköz hatásfokát növeli; az elért operatív pozíciókat védi vagy tovább erősíti.

alapnyilvántartás: országos méretekben kimutatja az állam elleni és más politikai bűncselekményekért elítélt, ilyenért eljárás alatt állt – álló személyeket. Választ ad arra, hogy milyen az ellenőrzés alatt álló személy kompromittáltsága, volt-e ezért letartóztatva. Az ebben elhelyezett terhelő, kompromittáló adatok priusz tárgyát képezik.

alkalmi (alkalmi operatív) kapcsolat: -nak nevezzük azt a személyt, aki a titkosszolgálati szervek kérésére – elhelyezkedése, lehetőségei és alkalmassága alapján – esetenként segítséget nyújt, illetve közreműködik egy-egy titkos operatív intézkedés végrehajtásában.

titkosszolgálati munka: az ország állami, társadalmi, gazdasági rendjének megdöntésére, aláásására, gyengítésére törő külföldi ellenséges szervek és a velük kapcsolatot tartó belső ellenséges csoportok és személyek felderítése, tevékenységük megelőzése, megszakítása. – A titkos és nyílt nyomozati intézkedések tervszerűen összehangolt és

célratoró végrehajtásából, a nyert adatok és információk ellenőrzéséből, értékeléséből, valamint azok felhasználásból (realizálásából) álló folyamat.

államtitok: a titkosszolgálati operatív munka minden, szigorúan titkosnak minősített – vagy ennél fokozottabban védett – adata ebbe a fogalomkörbe tartozik.

„alvó ügynökség”: háborús és rendkívüli viszonyokra telepített ellenséges ügynökök, akik békés viszonyok között nem fejtenek ki ellenséges tevékenységet. Feladataik szerint lehetnek: rezidensek, információszerzők, diverziós, terrorista stb. feladattal megbízottak, az ellenséges hírszerző szervek munkáját biztosító (futár, összekötő, beszervező stb.) ügynökök. – A francia terminológia szerint ezen a hálózat pihentetését is érteni kell.

áruló hálózat: a szervezetszerű titkos együttműködést az ellenségnek feltáró, vagy illetéktelennek tudatosan dekonspiráló személy. Oka lehet: a felületes tanulmányozás, ellenőrzés; a hibás beszerzés; a vezetés elveinek, módszereinek megsértése; a nevelés elégtelensége; a folyamatos ellenőrzés elmulasztása; bizonyos kényszerítő körülmény. Típusai: a provokátor, a kétkulacos és a kettős hálózati személy.

átminősítés: a hálózati személy átminősítése azt jelenti, hogy megváltoztak a titkos együttműködés alapjai; például: elévültek a terhelő adatok; hálózati személy magasabb kvalifikáltságot ért el, s ezért bonyolultabb adatok végrehajtására is alkalmas. Mindegyik hálózati kategóriába át lehet minősíteni.

beépítés (rád.): a titkos operatív technikai rendszabályok eszközeinek elhelyezése. – Beépítő: az előbbi műveletet végrehajtó műszaki operatív tiszt.

beépülés: hírszerzési szándékkal belép valamely szervezetbe, illegációba.

„beesett” vagy „bebukott” jelölt: nem a célirányos kiválasztás következtében kerül a titkosszolgálati szerv látókörébe mint beszerzési jelölt. Látszólag kedvezőek a titkos együttműködés kialakítását meghatározó feltételek; például: terhelő vagy kompromittáló adat keletkezik vele szemben stb. – Tanulmányozása, ellenőrzése azonban lerövidül, és így a személy alkalmassága csak felszínesen ítéltető meg. – Negatívumai: konspirációs helyzete ismeretlen; kevés információ áll rendelkezésre emberi tulajdonságairól, objektív helyzetéről és lehetőségeiről; tisztázatlan a folyamatos, konspirált kapcsolattartás lehetősége.

befolyásolás: operatív módszer a megelőzésre. A politikailag ingategy, kedvezőtlen személyi tulajdonságokkal rendelkező, a negatív tendenciák felé sodródó emberek akaratának, állásfoglalásának, érzelmeinek megváltoztatása kedvező irányba.

befolyásoló hálózat: a megtévedt ideiglenesen az ellenség hatása alá került, az ideológiai diverzió hatására a társadalomellenes tevékenység felé sodródó személyek véleményének és magatartásának kedvező megváltoztatását végző személyek gyűjtő elnevezése.

behatolási akció: az operációk köréhez tartozó olyan aktív intézkedés, amikor a feladat végrehajtásához – például a titkos kutatás, az operatív technikai eszközök alkalmazása, javítása, kiszemelése stb. érdekében – konspiráltan zárt helyiségbe (például: lakóhely, munkahely, közlekedési eszköz, szállodai szoba stb.) kell behatolni.

beismerő vallomás: a gyanúsított beismerő vallomása akkor következik be, amikor elérkezik pszichikai tűrőképességének a felső határához. A vallomás teljessége függ: a

kihallgatás előtti pszichés állapottól, a kihallgatás feszültségétől, az elkövetett bűncselekmény átélése során jelentkező érzelmek intenzitásától, a morális és az intellektuális belátástól, valamint a rendelkezésre álló bizonyítékok minőségétől.

bejelentés: az ellenséges tevékenység gyanújáról szóló vagy más, titkosszolgálati szempontból figyelemreméltó állampolgári jelzést, írásos vagy szóbeli jelentést haladéktalanul meg kell vizsgálni. A bejelentőt szükség szerint társadalmi vagy alkalmi (alkalmi operatív) kapcsolatként lehet foglalkoztatni.

belső figyelés: az ellenséges csoport, szervezet stb. belső életére, tevékenységére vonatkozó információszerzés, adatgyűjtés, felderítés.

beszámoltatás: a hálózat tagja által adott szóbeli jelentés, beszámoló a végzett munkájáról, az alkalmazott módszerekről, az eredményekről, a hibákról, a nehézségekről, a javaslatokról és a saját konspirációs helyzetéről. Az ellenőrzés és a nevelés egyik eszköze.

beszervezés: titkos, tervszerű és célratörő munkafolyamat, amelyben az operatív tiszt a rendelkezésre álló, ellenőrzött adatok, körülmények birtokában a szervezetszerű, titkos együttműködés vállalását eléri a szervezési jelölnél.

beszervezés helye: a gyors vagy fokozatos módszerrel végrehajtott beszervezés utolsó aktusának színhelye. – Lehet: természetesen adott vagy mesterségesen kiválasztott helyiség. – Biztosítania kell: a természetes látszatot a meghívott jelöltben, a zavartalan munkakörülményeket és a konspirációt. Tilos ilyen célra igénybe venni: a párt-, a társadalmi szervek, a minisztériumok az országos főhatóságok helyiségeit vagy az ilyen fedést.

beszervezés időpontja: a gyors módszerrel végrehajtott beszervezés kezdetének (időpontjának) és befejezésének (időtartamának) pontos meghatározása. Meghatározói a jelölt körülményei, továbbá: az operatív helyzet, a meghívás módja, a beszervezés helye és a beszervezés várható időtartama.

beszervezési alap: olyan adatok és körülmények meglétét, esetenként megteremtését jelenti, amelyek lehetővé teszik a jelölt beszervezését, és biztosítják a tartós együttműködést az újonnan szervezett személy és a titkosszolgálati szervek között. – Fajtái: hazafias (eszmei, politikai), terhelő vagy kompromittáló, anyagi érdekelttség.

beszervezési beszélgetés: a jelöltnek a beszervezés helyén való megjelenésével veszi kezdetét, és elbocsátásával ér véget. Gyors módszernél egyetlen beszélgetésre kerül sor. Fokozatos bevonásnál több beszélgetés valósul meg, amíg a tulajdonképpeni vállalás meg nem történik. – Szakaszai: a szervezési jelölt személyes tanulmányozása (vagy kihallgatása); a szervezés végrehajtása; a titkos együttműködés gyakorlati kérdéseinek tisztázása. – Módszerei: a meggyőzés, a rávezetés, a felajánlás és a megegyezés.

beszúrgás: az ellenség erőinek vagy eszméinek feltűnésmentes, egyenkénti vagy kisebb csoportokban (adagokban) történő folyamatos behatolása.

bevezetés: operatív kombináció arra alkalmas operatív tiszt vagy hálózati személy munkája hatékonyságának növelésére. Alkalmazása szükséges és célszerű, ha az ellenséges körben vagy személy mellett nincs megfelelő szervezési jelölt. – Előnye: ki-próbált személy kerül a célszemély mellé. – Hátránya: a bevezetés után kell elnyernie az ellenséges kör, csoport, személy stb. bizalmát.

bizalmas nyomozás: a bűncselekményre utaló tevékenység vagy mulasztás bizonyítására, illetve cáfolására alkalmas adatok megszerzésével biztosítja: a bűncselekmény megelőzését, akadályozását, korlátozását, operatív megszakítását, a büntetőeljárás kezdeményezését, vagy – kizáró okok esetén – a bizalmas nyomozás megszüntetését. – Követelményei: törvényesség, hatékonyság, célirányosság, konspiráció, koordináció, tárgyilagosság tervszerűség.

biztosítási terv: nagyobb jelentőségű, több titkos nyomozati (operatív) eszközt igénybe vevő és többlépcsős operáció előkészítésének, végrehajtásának, biztosításának és utólagos ellenőrzésének pontos forgatókönyve, amely a tervbe vett intézkedések határidejét, felelősét, hatását stb.-t tartalmazza valamennyi, előre várható változatra. Az elvi javaslatához kell csatolni.

BM nyilvántartás: a belügyminisztérium ügyrendjében meghatározott feladatokkal kapcsolatos adatok országos nyilvántartását és adatszolgáltatását végzi. – Rendszere: titkosszolgálati, bűnügyi (büntetett előéletűek, ujjnyomat-, hálózati, személy- és tárgykörözési stb.); igazgatásrendészeti (útlevél-, lakcím-, gépjármű-, külföldiek stb.).

bomlasztás: az ellenséges tevékenység büntetőeljáráson kívüli megszakításának módszere. Az ellenséges csoport egységét, akcióképességét, belső rendjét és fegyelmét komplex ellenintézkedésekkel, a belső emberi kapcsolatok megbontásával fellazítja. – Részintézkedéseihez tartozik: a lejáratas, a befolyásolás, az elszigetelés, a leválasztás.

célhelyiség: a titkos operációk (operatív akciók) végrehajtására, valamint a titkos operatív technikai rendszabályok eszközeinek beépítésére kiválasztott helyiség.

célobjektum: szerv, szervezet, intézmény, ahol az ellenünk irányuló aknamunkát szervezik vagy végzik. Számítani lehet itt az ellenséges elhárítás jelenlétével is.

célszemély: akire a tanulmányozás vagy a bizalmas nyomozás irányul.

csapda: csalfogás, amellyel valakit lépre csalnak. – Olyan helyzet megteremtése, amely az ellenséges személy leleplezésére, vagy a bűncselekmény felderítésére irányul. – Operatív módszer a konspirált ellenséges tevékenység bizonyítására vagy a tettenérés elérésére. A bizalmas nyomozás alatt álló személynek kombinációval olyan lehetőséget kínálunk fel, amely terveinek megfelel.

dekonspirálódás (lat.): lelepleződés az ellenség vagy arra illetéktelen személy előtt. – Nemcsak a titkokra vonatkozó adat lelepleződését jelenti, hanem az arra utaló körülmény, tény stb. nyilvánosságra kerülését is. – Oka lehet: a konspirációs szabályok megsértése, a gondatlanság, a szakszerűtlenség, az ésszerűtlen kockázat vállalása.

dezinformáció (lat.): megtévesztő, félrevezető információ (adat, tény, eszköz, támpont, rajz stb.) a politikai, a gazdasági, a társadalmi, a kulturális életéről, a tudományos–technikai munkáról, a katonai kérdésekről, saját operatív helyzetünkről, céljainkról. – Az ellenséget megtéveszti, és hatása (vagy több dezinformáció) dezorientálhatja. Téves irányban köti le az ellenség figyelmét, erőit, Eszközeit, és időszakos védelmet nyújt a valóságos titkoknak. – Követelményei: állja ki az ellenség ellenőrzését; legyen hitele és aktualitása; megszerzésének módja legyen legalizálható; feleljen meg az ellenség hírigényének, és jusson a célba; dezinformál, dezinformatív.

dezinformáció fajtái: írásos adathordozó (például: jelentés, levél, közlemény, rajz stb.); szóbeli közlés (például: beszéd, rádió- vagy televízióadást stb.); bemutató – demonstratív jellegű (például: kiállítás, álcázott objektum, felvonulás gyakorlat stb.).

diverzió (lat.): felforgatás, romboló és gyűjtogató propagandamunka. – Átvitt értelemben: eltérés. – Egyrészt: konspiráltan szervezett, előkészített, ellenforradalmi célzatú rongálás (rombolás): közmű, termelő-, közforgalmú vagy hírközlő üzem vagy berendezés, középület vagy építmény, termék- vagy terménykészlet, hadianyag avagy rendeltetésénél fogva hasonlóan fontos más vagyontárgy ellen. – Másrészt: merénylet államhatalmi szerv tagja, állami szervnél vagy társadalmi szervezetnél irányító szerepet beöltő személy ellen – a társadalom érdekében kifejtett tevékenysége miatt. – Ideológiai diverzió: az ellenséges propagandamunka egyik formája, a közvélemény fellazításának eszköze. – A titkosszolgálatok rendkívüli viszonyok esetére diverzáns (deszant) csoportokat készítenek fel.

éberség: az ellenséges tevékenység, káros jelenség vagy mulasztás elhárítására, megszüntetésére irányuló aktív készenlét.

egyérintéses találkozó: anyagátadás szóbeli kapcsolatfelvétel nélkül. A személyes megjelenés kölcsönös ellenőrzése után történik az anyag leadása, illetve felvétele; nyitott ablakú gépkocsiba menet közben, nyilvános hely mellékhelyiségében stb. –:

„elaltatás”: a hosszabb ideig tartó, nyílt – demonstratív – operatív figyelésről való áttérés a konspirált operatív figyelésre. Ezáltal az ellenséges tevékenységet kifejtő személy úgy véli, hogy figyelése megszűnt, és ez tompítja éberségét, fokozza magabiztosságát.

életrajzi adatok: a személy iskolai tanulmányainak helye, ideje, iskolai végzettsége; szakképzettsége (megszerzésének helye, ideje), iskolai végzettsége; szakképzettsége (megszerzésének helye, ideje); munkahely(i); beosztása(i); a katonai viszonnal összefüggő adatai; az ellene esetleg folytatott bírói eljárás(ok) adatai; családi állapota, körülményei, vagyoni helyzete; esetleges külföldi útja (i) (hol, mikor, miért); bel- és külföldön élő rokoni, baráti kapcsolatai (ezek: hol, mikor, milyen körülmények között jöttek létre); a velük való kapcsolattartás módja.

elhárítási irányok: az ellenséggel szembeni elhárítási tevékenység irányai, amelyek a következők: a külső és a belső ellenség elleni elhárítási irányok; az ellenséges tevékenység formái szerinti irányok (például: kémkedés, rombolás stb.); a védendő objektumok és vonalak szerinti irányok (például: népgazdaság, fegyveres erők, állam- és szolgálati titkok stb.).

elhárítási kategória: a tényleges vagy potenciális ellenséges személyek körét magában foglaló réteg. Aktivitását a kül- és belpolitikai, valamint az operatív helyzet befolyásolja (például: volt politikai elítéltek, volt szerzetesek stb.).

elhárítási tevékenység fajtái: a titkosszolgálati operatív munka céljainak megfelelően tevékenységi fajtákra osztható; ezek: a felderítés (adatszerzés az ellenségről); a megelőzés (a már megszerzett adatok alapján); a megszakítás (a várható kár csökkentése). – Mindhárom fajtának azonos és eltérő operatív módszerei vannak.

ellenfigyelés: az operatív figyelés felderítését szolgáló ellenintézkedés. Hírszerző tiszt, ügynök vagy áruló hálózati személy ellenőrzését szolgálja, hogy milyen mértékben áll az

elhárítás látókörében. Hírszerző tiszt, ügynök vagy hálózati személy ellenőrzését szolgálja, hogy milyen mértékben áll az elhárítás látókörében. Alkalmazásával megállapítható az operatív figyelést végzők: személyleírása, munkamódszerei, járműparkja (típusa, forgalmi rendszáma).

ellenőrzés: a titkosszolgálati munkában a törvényesség megtartása, a konspiráció védelme érdekében a harc sajátos módszerei miatt – tehát nem bizalmatlansági alapon – minden adatot, tényt, körülményt folyamatosan ellenőrizni kell, hogy a változásokat a kellő időben fel lehessen ismerni. – Ellenőrizni kell: a hálózatot, az egyéb titkos nyomozati (operatív) eszközök útján megszerzett minden információt, az operatív helyzet minden lényeges elemét.

ellenőrző feladat: a hálózat tagja számára végrehajtásra kitűzött olyan megbízás, amely a titkosszolgálati munka szempontjából nem elsődleges jelentőségű, más forrásból már ismert; ugyanakkor a végrehajtás fokozott figyelmet, körütekintést, odaadást igényel. – Konkrét, újszerű feladatra történő igénybevétel előtt célszerű a hálózat személyi alkalmasságát ellenőrző feladat végrehajtásával megállapítani; például: ismerettségkötés, operatív figyelés, „postaláda”-szervezés stb.

ellenőrző találkozó: esetén a vezető (parancsnok) ellenőrzi az operatív tiszt személyes találkozájának meghatározott mozzanatát (mozzanatait) a hálózat tagjával, miközben szükség szerint segítséget is nyújt. – Olyan találkozási forma, amelynek során nem jön létre személyes érintkezés az operatív tiszt és a hálózati személy között. Vizuális, illetve „néma” találkozó, amikor a megállapított helyen és időben a hálózat tagja megjelenik. Ennek egyik célja például azt megállapítani, hogy a hálózati személy nem áll-e az ellenség ellenőrzése alatt.

ellenséges magatartás: az a mód, ahogy államunk, társadalmunk, ideológiánk és politikánk jelentőségével szemben az ellenség álláspontot foglal el. – Ennek megnyilvánulása: a tevékenység – tartós, rendszeres cselekvés; a mulasztás – kötelezettség megszegése, határidő elmulasztása stb.

„első kéz”: az első kézből szerzett információ olyan közvetlen forrásra utal, ahol a titkosszolgálati értékű adatok (például: az ellenség tervei káderállománya, hír-igénye, módszerei, összekötési rendszere stb.) hivatalból vagy legalísiman állnak rendelkezésre. Az adatok így nem torzulnak el, amíg a szervekhez eljutnak, és így teljes összefüggésükben tárulnak fel. Ezért megengedhetetlen, hogy például operatív játszma bocsátkozzék olyan személy, aki fontos államtitkok birtokában van.

elszigetelés: valakit vagy valamit másoktól tervszerűen és fokozatosan elkülönít. Ennek kapcsán a különböző nyílt és titkos módszerekkel az ellenséges csoport, kör, szerv vagy szervezet személyi állománya körében a vezetőket, a hangadókat, az aktív és kezdeményező személyeket elhatároljuk a körjük csoportosulóktól. Ez még nem jelenti az ellenséges tevékenység megszüntetését.

fátyolozás: az operatív úton megszerzett adat, információ, dokumentum stb. érdemi felhasználását lehetővé tevő legalizálási eljárás. A forrást, a megszerzés és a továbbítás módját ennek során kell felismerhetetlenné tenni.

fedett figyelőhely: az operatív feladat végrehajtására leplezett módon megszervezett helyiség; például: szoba, porta, iroda, raktár stb. Rendeltetése lehet: személy vagy ob-

jektum megfigyelése, jelzés adása, helyi rögzítés, műszaki feladat végrehajtása, berendezés elhelyezése stb. – Jellege szerint lehet: állandó, ideiglenes, mozgó (például gépkocsi).

fedőfoglalkozás: a titkosszolgálati szervek nem nyílt állományának zavartalan tevékenységét biztosító munkakör. – Egyes hírszerző szervek teljes operatív állományukat fedőfoglalkozás alatt szerepeltetik; ilyen például a BND. A konkrét operatív ügybe bevezetett operatív tiszt legendájához tartozik az ellenőrizhető fedőfoglalkozás.

fedőnév: a titkosszolgálati szolgálat operatív munkatársának, a hálózat tagjának kiletét leplező vagy jelöl elnevezés. Legalizálását szükség szerint fedőigazolvánnyal kell alátámasztani.

fedőszerv: olyan létező hivatal, intézmény, szerv, vállalat stb., amelynek rendeltetésszerű apparátusába ágyazva hírszerző, elhárító szerv működik. Lelepleződés esetén a dekonspirálódott egységet át kell szervezni.

felajánlkozás: a hálózati, elsősorban az ügynöki munkára történő közvetett vagy közvetlen jelentkezés valamely biztonsági szervnél. – Indítéka rendszerint az ellenfél megbízása vagy egyéni érdek (például: karrierizmus, kalandvágy, külföldi utazás, hatalmi vagy bosszúvágy). Okait minden esetben alaposan ki kell vizsgálni.

felderítés: az ellenség és a közeg, a terep – amely működésével összefügg – megállapítása, azonosítása. A politikai harc egyik formája, és az erőszak eszközeihez tartozik. Feltételezi a cselekvés konspirált jellegét. – Lehet: személyes – vizuális, mélységi, széles körű, távol-, közel-, légi, elektronikus, kozmikus felderítés.

felderítési módszerek: az ellenségről való adatszerzés – megismerés – módszerei: megfigyelés, titkos kikérdezés, meghallgatás, dezinformálás, operatív kombináció és a hálózati beépülés.

felismerő hálózati személy: a fedőnéven vagy a fedőfoglalkozással szereplő ellenséges hírszerző tiszt vagy ügynök kiletének felderítését és azonosítását végző titkos munkatárs.

félrevezetés: az ellenséges hírszerző szervnek a helyzet megítélésében való szándékos megtévesztése különböző operatív módszerekkel – például dezinformálás. – Az eredeti szándéktól, elképzeléstől való eltérítés. – Szélesebb forgalom mint a megtévesztés.

fénykép-nyilvántartás: az állam elleni – politikai jellegű – vagy a hatáskörbe vont más bűncselekmények elkövetésével gyanúsított és előzetes letartóztatásba helyezett személyről három felvételt kell készíteni (szembe-, oldalnéző és merőleges helyzetből). Ebből egy példányt a vizsgálati dossziében kell elhelyezni. A központi nyilvántartóból szükség szerint másolatot, sokszorosítást lehet igényelni.

figyelőkarton: nyilvántartási eszköz. A kiválasztott személyről kell kitölteni, ha azt valamilyen fontos operatív érdek megkívánja.

fogdaügynök: a börtönelhárítástól igénybe vehető hálózati személy az előzetes letartóztatásban levő gyanúsítottak között végzendő felderítésre, ellenőrzésre, adatponosításra. Alkalmazása az operatív technikával kombináltan célszerű.

fordított levelezés: a postai forgalom felhasználásával a küldemény célba juttatásának az a módja, amikor fiktív címet írnak a küldeményre, és a feladónak azt tüntetik

fel, ahová az anyagot el akarják juttatni. A posta, miután nem találja a címzettet, a küldeményt „visszakézbesíti” a feladónak.

gyanú: operatív és büntetőeljárás-jogi kategória. – Operatív értelemben felfogható mint az árulkodó mozzanat(ok)-ra alapozott feltevés, verzió. – Gyanúsít – konkrét. Gyanúsítgat (többszöri) – alaptalan. – A titkosszolgálati operatív tiszt kötelessége, hogy a rendelkezésre álló információk, adatok, jelenségek alapján megítélje: adna-e ezek eleget adó okot a gyanúra. Gyanú nélkül nincs alapja a bizalmas nyomozásnak. – Az alaptalan gyanúsítás forrása lehet: a hibás általánosítás, az adatok tendenciózus összeillesztése, az előzetes ellenőrzés szakszerűtlen teljesítése stb.

hálózat: a titkosszolgálati szervek titkos segítőtársainak összessége. Fő eszköz, amelynek tagjai a titkosszolgálati szervek vezetésével és irányításával a szervezetszerű titkos együttműködés keretében vesznek részt az ország védelmének erősítéséhez szükséges információk megszerzésében, a titkos operatív intézkedések végrehajtásában, a külső és a belső ellenség aknamunkájának felderítésében, megelőzésében és megszakításában. – Tagjait a titkosszolgálati szervekhez fűződő munkakapcsolatuk alapján minősítjük.

hálózati funkciók: a hálózattal végrehajtandó vagy biztosítandó feladatok, amelyek a következők: titkos információk szerzése, felderítés, operatív kombinációk (akciók) végrehajtása; ellenséges tevékenységet folytató személyek felismerése és felkutatása; fogdai felderítés és börtönelhárítás; preventív védelem és operatív ellenőrzés; a hálózati munka egyes részfeladatainak teljesítése; rezidensi teendők ellátása; egyéb operatív megbízások teljesítése.

hálózati jelentés: a szervezetszerű titkos együttműködésben álló hálózati személy által adott információ írásban rögzített formája. Az egy példányban, fedőnévvel ellátott és egyes szám 3. személyben megírt jelentésben nem lehet utalás a forrás kilétére. Külön kerül rögzítésre a tényanyag és külön a hálózati személy észrevétele, javaslata. Értékelés után a kapcsolattartó operatív tiszt záradékolja – az intézkedések, a megjegyzések és a javaslatok feltüntetésével. – Formái: információs, tájékoztató, elsődleges és folyamatos.

hálózati személy kizárása:-t kell kezdeményezni akkor, ha bármilyen okból az együttműködésre véglegesen alkalmatlanná vált. – Cél: a korábban eredményesen dolgozó, kvalifikált hálózati személy megtartása. Tehát: az operatív helyzet változása következtében megszűnő hírszerző lehetőség nem feltétlenül indokolja a hálózati személy kizárását. (Ilyenkor – átmenetileg – nem lát el konkrét feladatot.) – A kizárásra az operatív tiszt készít javaslatot, amelyet a jogosult vezető hagy jóvá. Tartalma: a kizárás indokolása, a végzett munka értékelése a szervvel szemben esetleg fennálló jogos igények, követelések; ezek kielégítésének módja, formája stb. – A hálózati személlyel személyesen közölni kell a kizárást. A titkokra vonatkozóan pedig titoktartási nyilatkozatot kell íratni vele.

hálózati személyek átadása: csak indokolt esetben (például: az operatív tiszt huzamos megbetegedése, áthelyezése, tartós vezénylése, illetve a hálózati személy lehetőségeiben bekövetkezett változás – fejlődés stb.) hajtható végre. Az ügyrendben jogosított vezető engedélyezheti. – Lehetséges változatai: titkosszolgálati szervtől – titkosszolgálati szervhez; bünygyi szervtől – titkosszolgálati szervhez. – Az átadásnak

lehetőleg személyesen kell történnie. Esetenként előfordulhat, hogy az újonnan kijelölt operatív tiszt jelszó segítségével veszi fel a kapcsolatot a hálózati személlyel.

hálózati személyek nevelése: azt a célt szolgálja, hogy feladataikat becsületesen, politikai tisztánlátással, a haza iránti odaadással, kezdeményezőkésséggel végezzék. – Területei: politikai nevelés (célja: a politikai megbízhatóság kialakítása, erősítése, a hazafiság kibontakoztatása, megszilárdítása); erkölcsi nevelés (célja: a haza iránti elkötelezettség fejlesztése, a társadalom erkölcsi normáinak elfogadtatása).

hálózati személyek vezetése: azt a munkafolyamatot jelenti, amelynek során az operatív tiszt minden egyes hálózati személyt egyénileg, a konspiráció szabályainak megfelelően céltudatosan irányt és ellenőriz; a számára kitűzött célok megvalósítása érdekében konkrét feladatokat határoz meg, megteremti a végrehajtás optimális feltételeit, és beszámoltatja azok végrehajtásáról. – Elvei: a célirányos vezetés, a konkrét vezetés és az egyéni vezetés. – Folyamata, módszerei: személyes találkozó (a hely előkészítése, beszámoltatás, feladatadás), a jelentés feldolgozása.

hálózaton kívüli kapcsolatok: mindazok a személyek, akik beosztásuknál, munkaköri vagy egyéb lehetőségeiknél, illetve szerepüknél fogva együttműködnek a titkosszolgálati szervekkel.

hangulatjelentés: a közvélemény vagy a társadalom egyes rétegeinek, esetleg egy-egy terület lakosságának tudatát, közérzetét, viselkedését, véleményét, érzelmi állapotát egy adott időpontban tükröző tájékoztató jelentés. A titkosszolgálati szervek feladatát képezi a vezetés tájékoztatása ilyen értelemben is.

hazafias (eszmei, politikai) alap: mint beszerzési alap a jelölt olyan eszmei, politikai beállítottsága, amely biztosítja a titkos együttműködéssel járó nagyobb leterheltséget, felelősséget és kockázatot. – Az állampolgári kötelességtudat átlagos színvonalánál magasabb erkölcsiséget feltételez.

hírigény: a hírszerző központok a mindenkorai politikai, gazdasági és katonai helyzetnek megfelelő információigényt állítanak össze rezidentúráiknak és hálózatuknak. – Témája szerint lehet: politikai, gazdasági–kereskedelmi, katonai–haditechnikai, tudományos–műszaki és operatív vonatkozású. Típusa szerint lehet: hosszú vagy rövid távlatú, általános, folyamatos, sürgős, valamint speciális hírigény.

hírszerzés: a már felderített (tényleges vagy potenciális) ellenségről híryanagok, információk tervszerű gyűjtése a titkos nyomozati (operatív) eszközökkel és módszerekkel – a politikai, a katonai, a gazdasági, a tudományos–műszaki, a kulturális, az operatív stb. igények alapján. – A komplex tevékenységbe beletartozik az apparátus, amely ezt végzi, továbbá összegezi, rendszerezi, ellenőrzi, értékeli, és a meghatározott szervek rendelkezésére bocsátja az így keletkezett anyagokat.

hivatalos kapcsolat: nek nevezzük azt a személyt, aki az adott területen, vonalon vagy objektumban betöltött vezetői munkakörénél fogva segíti a titkosszolgálati szervek munkáját.

huligánizmus: a társadalomra veszélyes elvadultság, durvaság, erőszakoskodás, munkakerülés. – Az ellenforradalmi erők gyakran felhasználják a huligán elemeket politikai céljaikra.

idegen zászló (lobogó): beszervezésnél valamely titkosszolgálati szervek akciójának konspirálása a jelölt előtt. A beszerzés más ország biztonsági szerveinek nevében történik; például orosz titkosszolgálat görög állampolgárt angol zászló alatt stb. – Feltétele: a beszerzést végrehajtó képes legyen a jelölt megtévesztésére; például: idegen nyelv ismerete, szokások, megjelenés stb.

ideológiai alap: a szervezetszerű titkos együttműködés főalapját képezi annál a beszerzési jelölnél, akinek társadalmi tudata, felelősségérzete, politikai állásfoglalása az átlagosnál magasabb fokú készséget mutat arra, hogy a titkosszolgálati szerveknek segítségére legyen egy, esetleg több hálózati funkció betöltésével. Ezt kiegészíthetik más, esetleg ellenkező előjelű segédalapok; például utazási vágy, bizonyos állás elnyerése stb.

információszerzés módszerei: titkos módszerek (például: a hálózat alkalmazása, személyes felderítés, „sötét” hírszerzés, a menekültek kihallgatása stb.); technikai eszközök alkalmazása (például: lehallgatás, rejtjelfejtés, elektronikus, kozmikus és légi felderítés stb.); legális módszerek (például: kiadványok értékelése, nemzetközi kapcsolatok, diplomáciai érintkezés stb.), valamint a felsoroltak kombinált alkalmazása.

internál (lat.): kényszerlakhelyet jelöl ki. – Háború idején az ellenséges állam polgárait őrizetben tartja, vagy a hasonló időszakban a semleges ország a területére lépett idegen fegyveres személyeket lefegyverzi és ugyancsak őrizetben tartja.

jogi vélemény: az ellenséges tevékenység büntetőeljárású bizonyítása céljából a bizalmas nyomozás befejezése előtt, vagy ismertté vált bűncselekmény esetén a vizsgálati szerv (osztály) a rendelkezésére álló iratok, bizonyítékok, összefoglaló jelentés alapján állást foglal: történt-e bűncselekmény, és azt a Btk.-nak megfelelően hogyan lehet minősíteni; milyen operatív feladatokat kell még teljesíteni; az ügyben dolgozó hálózati személy(ek) hogyan vonható(k) ki.

kapcsolattartás: a szervezetszerű hálózati munka egyik feltétele. A titkosszolgálati szerv és a hálózat közötti kölcsönös információáramlás rendszere. A hálózati munka legsebezhetőbb része. – Szervezési elvei: titkos (konspirált), folyamatos (kontinuitív), ellenőrző és tervszerű. – Formái: személyes, tárgyi, közvetítő beiktatásával – és az előbbiekből kombinációja.

keresztbe informálás: bizonyos tény, adat, körülmény közlése egy harmadik személynek a másiktól abból a célból, hogy az információ útját követni lehessen; vagy az operatív kombináció részét képezi. – A propaganda egyik módszere az, amikor tendenciózus híreket adnak az egyik országnak a másiktól.

kétkulacos hálózati személy: aki ellenséges szándékkal, a büntetőjogi felelősségre vonás alóli kibúvás céljából, illetve bűntársainak mentése érdekében vállalja a titkosszolgálati szervekkel való titkos együttműködést, és őszintének is mutatkozik; ugyanakkor beszerzését elárulja bűnös kapcsolatainak.

kiszorítás: büntetőeljáráson kívüli adminisztratív intézkedés ellenséges, megbízhatatlan személyeknek meghatározott munkaterületről, objektumból való távoltartására.

kompromittáló alap (adatok): az ügynöki beszerzésnél az általunk kiválasztott személy egyéni, erkölcsi presztízsének, családi és társadalmi helyzetének nagyfokú veszélyeztetettsége motiválja az együttműködést. Érzelmi szempontból ez kezdetben ellenünk hangolja az ügynököt, s ezért ha lehet, ajánlatos előbb lojális alapon megkísérelni

a beszervezést, mert az érzelmek áthangolása hosszabb időt és sok munkát vesz igénybe. — A kompromittáló adat hatástalan, ha az csekély súlyú, illetve ha a beszerzési jelölt önértetét, emberi méltóságát súlyosan sérti.

korlátozás: az ellenséges tevékenység, a negatív tendencia stb. komplex ellenintézkedésekkel történő gátlása. Az ellenséges magatartást nem szünteti meg, de a bekövetkező kár mértékét csökkentheti.

környezettanulmány: összefoglaló jelentés, amely a titkosszolgálati szervek érdeklődési körébe került személyek életkörülményeire, politikai és általános emberi magatartására, személyi tulajdonságaira vagy más kapcsolódó operatív értékű adatokra vonatkozó megállapításokat tartalmaz.

kulcsmásolat: a célhelyiségbe való behatolási akció céljára lenyomással, szilikonos kiöntéssel vagy gépi másolással elkészített kulcs. — Alkalmazása előtt célszerű nyitási próbát végeztetni.

kutató-nyilvántartás: országos méretekben kimutatja az állam elleni – politikai – bűncselekményekért elítélt, ilyenért eljárás alatt állt, de már amnesztia alá esett, elévült vagy a kellően nem bizonyított bűncselekmények tetteseit. Az adatok csak tájékoztatásul szolgálnak. felhasználásuk törvénytelen.

lakászár: a titkosszolgálati szervek olyan intézkedéseinek összessége, amellyel biztosítják, hogy egy meghatározott lakásba érkező személyek személyazonossága megállapítható legyen, és közülük, akiket meghatároztak, őrizetbe lehessen venni.

legenda (lat.): népi hagyomány vagy vallási elbeszélés egy személyről vagy eseményről. — Kitalált történet, mendemonda. — Hihető és ellenőrizhető magyarázat egy operatív intézkedés vagy kombináció legalizálására. A valóság elemeire épül, és szükség szerint dokumentálható. Dekonspiráció esetén is ragaszkodni kell; — legendásít, legendáz.

lehallgatás: élőszó, telefonbeszélgetés, rádióforgalom vagy mechanikus hangok titkos úton, operatív technikai eszközökkel történő rögzítése és feldolgozása.

lejáratus: a még laza szervezetű ellenséges csoportosulás vezető, aktív kezdeményező tagjaira ható intézkedések összessége a tekintély, a komolyság, a tisztelet, a szavahihetőség, a becsület stb. aláásására. — Már kialakult ellenséges csoport esetében a bomlasztás részét képezi.

leplezett operáció: a titkosszolgálati szerveknek az a tevékenysége, amikor különböző más szervek hatáskörében és illetékességében, azok igazolványával és egyenruhájában hajtanak végre őrizetbe vételt, ház – (lakrész-) kutatást, személymotozást vagy razziát úgy, hogy az akció befejezése után sem fedik fel magukat.

leválasztás: komplex ellenintézkedésekkel annak elérése, hogy az ellenség, annak tervei vagy ideológiája felé sodródó, félrevezetett, befolyásolt, megtévesztett, főleg fiatal, tapasztalatlan elemek a rájuk váró személyt felismerjék, és ne csatlakozzanak az ellenséghez.

levelezőcím-tulajdonos: a személytelen összeköttetést teszi lehetővé. — A hálózati személy a részére meghatározott fedőcímrre küldi postai úton a kódolt, „virágnyelven” megírt vagy szimbolikus közleményeit, onnan viszont választ nem kap. A hálózat tagja megfelelő legendával kell hogy rendelkezzen a levelezőcím tulajdonosával fennálló kapcsolatáról.

levélkobzás: külön engedélyhez kötött operatív intézkedés a küldeménynek a postai forgalomból történő kivonására. Sor kerülhet rá: operatív célból; ha a vizsgálat során bizonyítékként alkalmas; ellenséges tartalmú az anyag, amelynek terjesztése káros; sérült az anyag.

magatartási vonal: az a meghatározott viselkedési forma, amelyet a hálózati személy a feladat végrehajtása érdekében a környezetében, az ellenség előtt tanúsít. Ez minden elemében legyen ellenőrizhető, és logikus összefüggésben álljon megnyilvánulásával, viselkedésével. – Elemei: politikai arculat, erkölcsi magatartás.

megelőzés: a társadalomra veszélyes magatartás megvalósulásának ellenintézkedésekkel történő meggátolása. Akkor kerül végrehajtásra, amikor a bűncselekmény még nem valósult meg, de az arra utaló magatartás észlelhető. – A bűncselekmény elkövetési lehetőségeinek szűkítése, a bűnözés felé sodródó személy bűnös tevékenységének kibontakozását elhárító komplex tevékenység. A bűnüldözés elsődleges feladata a megelőzés és nem a retorzió. – Sajátosságai: a támadó jelleg; a hatékonyság; az akcióképeség; a megfelelő súlypontképzés; a szervek koordinált tevékenysége. – Fajtái: általános (generális) és egyéni (speciális). – Módszerei – amelyek a megismert ellenséges elképzelések, tervek megvalósításának megakadályozására alkalmazhatók; operatív kísérlet, megnehezítés, eszközöktől való megfosztás, szignalizáció, befolyásolás, megtévesztés, félrevezetés, elterelés vagy téves objektumra vezetés, elrettentés, lejárátás, visszatartás, dezinformáció, operatív kombináció, hálózat beépülés.

megfigyelés: az adatgyűjtés egyik módszere, amikor a figyelem jellegét leplezve a titkosszolgálati szerveket érdeklő személy tevékenységét, mozgását, magatartását, bűnös kapcsolatait derítjük fel.

munkaszervezési elvek: a titkosszolgálati szervek konkrétan az ellenséges támadás súlya, iránya szerint szervezik és végzik az elhárító, megelőző és felderítő tevékenységeket. Ezek: vonalas, területi és objektumi elv.

műszaki operatív tiszt: a parancsokban meghatározott műszaki operatív eszközök – az operatív technikai rendszabályokkal kapcsolatos – rendeltetésszerű, üzembiztos és konspirált felhasználását, javítását és kivonását ellátó, általában technikus, mérnöki képzettségű operatív tiszt. – Működési területe: híradástechnika, fotó-, zártechnika, vegyészet stb. – Egy-egy konkrét operatív technikai rendszabály (eszköz) alkalmazásához szükség szerint előzetes műszaki véleményt ad.

nyílt intézkedések: az ellenséges tevékenység megszakítása vagy a büntetőeljárásn kívüli differenciált felelősségre vonás kizárólag jogi erejű bizonyítékokra alapozott nyílt intézkedések révén valósítható meg. – Ezek: rendőrhatalósági figyelmeztetés, rendőrhatalósági felügyelet alá helyezés, kitiltás, szignalizáció, kizorítás, külföldre utazásból kizárás, kiutasítás, beutazási engedély megtagadása, tartózkodási engedély megvonása, szabálysértési eljárás, fegyelmi eljárás, társadalmi bíróság (becsületbíróság), nevelő jellegű beszélgetés.

nyomozási kísérlet: olyan nyomozási cselekmény, amelynek során a nyomozó hatóság az eredetivel – lényeges vonásokban – egyező feltételek megteremtésével igyekszik megállapítani, hogy az adott körülmények között valamely bűncselekmény, esemény megtörténhetett-e, valamely jelenség bekövetkezhetett-e.

objektumi elv: a titkosszolgálati munkának az a szervezési rendszere, amikor az adott operatív egység a reá bízott objektumban előforduló összes állam elleni és a hatáskörbe utalt bűncselekmény elhárításával foglalkozik.

operáció (lat.): mint titkos nyomozati (operatív) eszköz gyűjtőfogalom, amely a titkosszolgálati operatív munka során alkalmazott kényszer- és az ezekhez kapcsolódó egyéb intézkedések titkos vagy leplezett módon történő végrehajtását jelenti. – Célja: az ellenséges tevékenység felderítése, bizonyítása, megszakítása, megelőzése, valamint az ország érdekeit szolgáló információk megszerzése;

operatív (alkalmi) kapcsolat: az a személy, aki a titkosszolgálati szerv kérésére elhelyezkedése, lehetősége vagy alkalmassága alapján képes esetenként segítséget nyújtani, illetve közreműködni egy-egy titkos operatív intézkedés végrehajtásában.

operatív bizonyíték: a titkos nyomozati (operatív) eszközök útján beszerzett közvetett vagy közvetlen, személyi vagy tárgyi bizonyíték az állam elleni – politikai jellegű – bűncselekményről vagy a tettes kilétéről. Legalizálás nélkül nem szabad felhasználni – a forrás, az eszköz, a módszer védelmi érdekében.

operatív ellenőrzés: (1.) megelőzési célokat szolgáló munkafolyamat – titkos, leplezett és nyílt eszközök, módszerek igénybevételével – a potenciális ellenséges elemek vagy az ellenséges tevékenység által fertőzött objektum, terület, vonal helyzetéről való folyamatos információszerzés céljából. (2): a hálózati személy megbízhatóságának, alkalmasságának, az operatív döntés hatékonyságának, a megszerzett adatok hitelességének megállapítása, a megvalósulás folyamatosságának elősegítése, a következő operatív tiszt személyes ellenőrzése és bármelyik titkos nyomozati (operatív) eszköz lehet.

operatív érdek: az *össztársadalmi érdek része, amely minden ellenséges behatolási kísérlettel szembeni védelemre irányuló, társadalmilag meghatározott szükséglet kielégítését szolgáló titkos és nyílt tevékenységmód, feltételek és eszközök rendszere.*

operatív erők: a titkosszolgálati feladatok titkos, leplezett és nyílt végrehajtására rendelkezésre álló vagy számításba vehető állomány. – Ezek: hivatásos állomány, tartalékállomány, nyugállomány, társadalmi erők és hálózaton kívüli kapcsolatok.

operatív eszközök (titkos nyomozati): a titkosszolgálati feladatok konspirált végrehajtását, megvalósítását, elérését megkönnyítő vagy lehetővé tevő, a jogszabályokban törvényesen megengedett vagy előírt eszközrendszerek.

operatív figyelés: titkos nyomozati (operatív) eszköz, amelynek feladata a titkosszolgálati szervek látókörébe került személyek magatartásának, kapcsolatainak titkos megállapítása, az ellenséges tevékenység megakadályozása, az operatív akciók biztosítása.

operatív fotótechnika: a vizuálisan megfigyelhető, a titkosszolgálati szempontból jelentős tény (személy, esemény, mozgás, tárgy, épület stb.) konspirált rögzítése. – A fényképanyag csak legalizálás után használható fel jogi erejű bizonyítékként. – Módszere lehet: a látható, illetve a láthatatlan (infravörös) fénynél történő fényképezés. – Eszköze lehet: fotószonda, rejtett televízió-kamera, beépített fényképezőgép (filmfelvevő) stb.

operatív játszma: olyan alapvető és összetett támadólagos kémelhárítási intézkedés, amellyel hálózati úton az ellenséges hírszerző szervek fedőszerveibe vagy az ügynöki hálózatába történő beépüléssel, a hálózat kezdeményező irányításával és az ellenség

megtévesztésével lényeges felderítő információkat szerez a titkosszolgálati szerv az ellenség tevékenységéről, terveiről, módszereiről.

operatív kombináció: az erők, eszközök, módszerek egy időben vagy egymást követően alkalmazott, összefüggő rendszere a mélyebb felderítés, a bűncselekmény bizonyítása, megelőzése, akadályozása, korlátozása, megszakítása, a hálózati személy kivonása, egyéb operatív célok érdekében.

operatív megszakítás: a bűncselekmény gyanúját ellenintézkedésekkel történő megszüntetése – büntetőeljáráson kívül. – Célja: a káros tevékenység kifejlődésének megakadályozása; a nagyobb politikai kár elhárítása; operatív előnyök elérése.

operatív megszakítás módszerei: az ellenséges tevékenység által bekövetkező kár csökkentésére alkalmazhatók. Ezek: a pszichológiai hatás gyakorlása (lebeszélés, elrettentés), az akadályozás, a bomlasztás, a leválasztás, az elszigetelés, a korlátozás, a kompromittálás, a leleplezés.

operatív nyilvántartás: adattároló és szolgáltató tevékenység az elkövetett bűncselekményekről, a titkosszolgálati szempontból jelentős tényekről, körülményekről, a hálózatról – a 1945 előtti és utáni politikai és történelmi eseményekkel összefüggésben.

operatív tevékenységi formák: azok a törvényes alapokon nyugvó munkafolyamatok, amelyekkel a titkosszolgálati szervek funkcionális feladataikat teljesítik az operatív eszközök és módszerek titkos, leplezett és nyílt felhasználása révén. – Ezek: előzetes ellenőrzés, bizalmas nyomozás, szűrés-kutatás, operatív védelem és operatív ellenőrzés.

összekötötetés: a felderítő és az elhárító tevékenységben alkalmazott kapcsolattartási rendszer mindazoknak a speciális eszközöknek és módszereknek a komplex felhasználásával, amelyek biztosítják a titkosszolgálati szerv és a hálózati személy, illetve a titkosszolgálati szerv és egy-egy személy(ek) között – például operációk stb. során – az információ- és anyagáramlást. – Követelménye: konspirált, gyors, folyamatos, megbízható. – Formái: személyes, személytelen, az előzőek kombinációja.

párttagokkal eljárás: a párt választott szerveinek hatáskörébe tartozó párt-, állami és társadalmi tisztségviselők operatív nyilvántartásba vétele, eljárás alá vonása csak a szükséges engedély birtokában hajtható végre. Általában párttagok esetében a városi, járási (kerületi) első titkár véleményét kikérve kell dönteni.

pihentetés: a rendszeres titkos munkakapcsolat átmeneti megszakítása, amikor a hálózat személy időlegesen alkalmatlan az együttműködésre. – Időtartama: hat hónaptól két évig, amely meghosszabbítható. Mindkét fél kezdeményezheti. – Oka lehet: betegség, az idegállapotban bekövetkezett átmeneti feszültség, tanulás, külföldi út, kisebb súlyú dekonspiráció, az operatív lehetőségek szűnetelése.

pontfigyelés: az operatív figyelés speciális módja, amikor a figyelt személy mozgásának, haladásának irányát, időpontját, körülményeit állapítjuk meg. Alkalmas az ellenfigyelés felderítésére is.

„postaláda”: a személytelen összekötötetés egyik eszköze. – Tárgyi „postaláda” vagy rejtékhely – olyan titkos hely, amely jelentéseke, utasítások, eszközök elhelyezésére, kicserélésére alkalmas. – Személyi „postaláda” – erre a célra kiválasztott, alkalmas, meg-

bízható személy, akit a beszerzés után az operatív tiszt és a hálózati személy közötti összeköttetés fenntartására alkalmazunk.

priusz (lat.): előzmény, előélet, előző büntetés, tüntetett előélet. – Priorál – az előéletre vonatkozó nyilvántartási adatokat összegyűjti.

propagandamódszerek: az ellenünk irányuló imperialista propaganda jellege szerint lehet: „fehér” propaganda (hivatalos közlemények); „szürke” propaganda (névtelenül adják közre, hogy a hivatalos köröket eltitkolják); „fekete” propaganda (a valóságot meghamisítva úgy helyezik el a nyomokat, mintha a hírt, közleményt stb.-t mi vagy valamelyik ország adta volna).

rádiófelderítés: titkosszolgálati funkció. – Feladata: a rövidhullámú frekvenciasávban felderíteni az ellenséges hírszerző szervek rádióközpontjait, rádiósügynökeit, ellenállomásait, valamint az ügynökgyanús és ismeretlen rádióállomásokat.

rendőrhatalósági figyelmeztetés: alakszerűségekhez kötött, büntetőeljárás kívüli intézkedés. – Alkalmazható, ha az elkövetett cselekmény nem bűncselekmény, mert annak megvalósulásához a törvényi tényállás valamelyik eleme hiányzik.

rezidens (lat.): helytartó, ügyvivő. – Hálózati funkció; a hozzá kapcsolt – 3–6 fő – hálózat személyek operatív feladatainak végrehajtását irányítja, nevelését végi az operatív tiszt útmutatása szerint.

rezidentúra (lat.): titkosszolgálati tisztekből vagy a hálózat tagjaiból álló, meghatározott titkosszolgálati – operatív – feladatok ellátására felkészített, konspirált szervezeti forma. Vezetője a rezidens. – Jellege szerint lehet: belföldi, külföldi, legális és illegális ó. – Funkcióját tekintve lehet: fő-, irány-, cél- és kiegészítő.

„sötét” hírszerzés: a hírszerző vagy ügynök beszélgetés során szerez meg értékes adatokat, értesítéseket olyan módon, hogy a partner nincsen tudatában annak, hogy ellenséggel áll szemben, és számára jelentős hírszerzőt szolgáltatót ki. Nem ismeri az ellenség „sötét” szándékát. A beszélgetést a hírszerző vagy az ügynök megtervezi és előkészíti.

szagkonzerválás: erre a célra kiképzett nyomozókutya szagkiválasztási képességére építő módszer. – A testszagot átvett tárgya (például: ruhadarab, cipő stb.) légmentesen zárt üvegben elhelyezve évekig megtartja az alkalmasságát arra, hogy arról a kutya szükség esetén szimatot vegyen fel.

szignalizáció (lat.): a megelőzés és a büntetőeljárás kívüli differenciált felelősségre vonás módszere. A társadalomellenes tevékenységről jelzésadás az illetékes párt-, állami, társadalmi, gazdasági szervnek (szervezetnek).

szobahallgatás: zárt helyiségben történő beszélgetések, zörejek rögzítése, értékelése. – Műszakilag lehet: vezetékes, rádiós és vivőfrekvenciás megoldás.

szűrés-kutatás: differenciált operatív felderítés rendszere, amely komplex módon alkalmazza (felhasználja) az operatív erőket, eszközöket és módszereket abból a célból, hogy a legális nemzetközi érintkezési felületeken kiválassza a titkosszolgálati szempontból figyelemreméltó személyeket és jelenségeket.

tájékoztató jelentés: egy adott titkosszolgálati szerv működésének hatékonyságához szükséges információt tartalmazó jelentés. – Tartalmazza: az operatív értékű adatot, tény, körülményt vagy tapasztalatot; a közölt tájékoztató tartalmának ellenőrzöttségi,

megbízhatósági fokát; a felhasználás módjára vonatkozó kérést vagy ajánlást; az információ időbeli érvényét.

tálalás: az arra alkalmas személynek az ellenség látókörébe helyezése operatív kombinációval abból a célból, hogy a tanulmányozás, az ellenőrzés után az ellenséges terv végrehajtásába bevonják. – A bevezetés első mozzanata.

találkozási legenda: a személyes kapcsolattartás konspiráltságát biztosít egyéni indok a hálózati személynek családja, munkatársai, ismerősei, az ellenséghez tartozó kapcsolatai stb. felé. Ezt rendszeresen ellenőrizni és az élet által adott körülményekhez folyamatosan módosítani kell.

támadólagos elhárítás: a titkosszolgálati szervek aktív, kezdeményezést biztosító, a megelőzést szolgáló harcmodora.

tanulmányozás: az a munkafolyamat, amelynek során az igénybe vett titkos nyomozati (operatív) eszközök és módszerek révén beszerzett, ellenőrzött adatok választ adnak arra, hogy a kiválasztott jelölt szervezéséhez az alapok, továbbá a jelölt alkalmassága, személyi tulajdonságai és a titkos együttműködés kialakításának feltételei milyen mértékben adóttak. – Elvei: konspirált, célirányos, tervszerű és folyamatos.

tárgyjutalom: a hálózat tagjának az eredményes hálózati operatív munkája elismerésül adományozott pénzértékű tárgy. – Követelménye: feleljen meg egyéniségének, szükségleteinek; környezete előtt legyen legalizálható; származása jogilag is legyen igazolható (például: fegyver, védett műtárgy stb.).

társadalmi kapcsolat: -nak nevezzük azt a társadalomhoz hű személyt, aki felkérésre vagy önként folyamatosan segíti, tájékoztatja a titkosszolgálati szerveket.

tartalék legenda: operatív kombinációhoz, fedőigazolvány felhasználásához, az operatív tiszt bevezetéséhez, telepítéshez stb.-hez szükséges biztonsági legalizálás. Arra az esetre kell kidolgozni és betanulni, ha az eredeti legenda tarthatatlanná válik. Nem utalhat a titkosszolgálati szervekre.

technikai beépülés: az ellenséges tevékenység színhelyén figyelésre, rögzítésre alkalmas műszaki operatív eszközök konspirált alkalmazása.

telefonlehallgatás: meghatározott telefonkészüléken folytatott beszélgetések ellenőrzése, rögzítése, azok tartalmának értékelése. – Lehetőséget ad a fővonalak ellenőrzésére, a hívás más irányba való eltérítésére, vagy a készülék időszakos kikapcsolására.

terhelő adatok (alap): az ügynöki beszervezést a titkosszolgálati szervek által kiválasztott jelöltnek az a magatartása teszi lehetővé, amellyel kimerítette valamely bűncselekmény törvényi tényállását. A büntetőeljárás megindítását az elévülési idő felső határáig mellőzzük. A beszervezési jelöltnek így választási lehetősége van az ellene megindítandó büntetőeljárás vagy a titkosszolgálati szervekkel való rejtett együttműködés között. – Segédalapként az egyéni érdek, a hazafiasság stb. felhasználható.

téves objektumra vezetés: olyan dezinformációs módszer, amellyel az ellenség figyelmét más objektum felé irányítjuk, ahol nem éri el a célját. – Feltétele: egy másik alkalmas objektum, meggyőző dezinformáció, amely a meghatározott irányt kínálja, és biztosítja annak elfogadását.

tippkutatás: a hálózatépítés első fázisa, amikor egy meghatározott hálózati funkcióra kiválasztási célból keresünk és számításba veszünk különböző személyeket.

titkos kutatás: a titkosszolgálati szerveknek az a tevékenysége, amelynek során az ellenséges tevékenység elkövetésével gyanúsított személy lakását, lakrészét, munkahelyét, szállodai szobáját, ruházatát, csomagját, illetve poggyászát átvizsgálják. Ebbe a körbe tartozik a járművek és a szállítóeszközök átvizsgálása is.

titkos operáció: az operációk mint titkos nyomozati (operatív) eszköz körében a meghatározott kényszerintézkedések és egyes nyomozási cselekmények titkos vagy leplezett formában való végrehajtását jelenti. – Fajtái: őrizetbe vétel – előállítás, kutatások (ház-, lakrész-, munkahely-, csomag-, poggyász-, gépkocsi- stb.), lakászár, razzia.

titkos őrizetbe vétel: a titkosszolgálati szerveknek az a tevékenysége, amikor a bizalmas nyomozás szakában titkosszolgálati érdekből – meghatározott időre – valakit személyes szabadságában korlátoznak úgy, hogy arról kapcsolata és környezete nem szereznek tudomást.

titkos ruházatátvizsgálás: az ellenséges tevékenységgel gyanúsított személy ruházatának és testi tárgyainak konspirált átvizsgálása az ellenséges tevékenységre utaló adat (adatok) felderítése céljából. A lehetőséget erre általában kombinációval kell megoldani; például: orvosi vizsgálat, közfürdő öltözője stb.

titkosszolgálat: az állami politika kialakítását szolgáló olyan hírszerző-felderítő szerv, amelynek személyi állománya, tevékenysége, objektumai, munkamódszerei stb. megfelelő fedéssel vannak konspirálva.

TÜK – titkos ügykezelés: alapja a Titkos Ügyviteli Szabályzat, amely szerint a titkosszolgálati munka ügymenetében készült okmányok, iratok titkossági fokozatai a következők: titkos; szigorúan titkos; szigorúan titkos, különösen fontos.

ügynökség: a hálózatnak gyűjtőfogalomként történő megjelölése volt akkor, amikor minőségi összetételét még túlsúlyban a terhelő vagy kompromittáló adatok (alapok) és az egyéni érdekek határozták meg. A társadalmi fejlődés azonban már elavulttá tette ezt a fogalmi értelmezést. – Az ügynöki minősítésű hálózati személyek gyűjtő elnevezése. – Az ellenséges hírszerzés kémhálózatának elnevezése.

vi sszafordítás: az ellenséges hírszerző szervek titokban elfogott és leplezett ügynökeinek és megbízottainak beszervezése korábbi megbízóik ellen.

vizuális felderítés: a hírszerzés egyik legrégebbi módszere. Szűkebb fogalom, mint a személyes felderítés. Látható, megfigyelhető objektumok, műtárgyak, csapatgyakorlatok, -szállítások, a különböző berendezések stb.-k földrajzi koordináták szerinti felkeresése, megfigyelése (szabad szemmel, távcsővel, infratechnikával) és rögzítése (fényképezéssel, rajzzal, gyorsírással, magnetofonnal stb.). – Vizuális típus: – olyan ember, aki a látottakat tudja a legkönnyebben megtanulni, memorizálni.

vizsgálati dosszié: az őrizetbe vett, az előzetes letartóztatásba helyezett (esetleg a szabadlábon védekező) állam elleni vagy a hatáskörbe vont más bűncselekményt elkövető személy(ek) ügyének vizsgálata során keletkező anyagok rendezését szolgálja. – A titkosszolgálati szervek titkos nyomozati (operatív) eszközeire és módszereire utaló anyagokat tilos az igazságügyi szerveknek átadni.

vonalas elv: a titkosszolgálati munkának az a szervezési rendszere, amikor az ellenséges tevékenység speciális jellegének, sajátosságainak figyelembevételével szervezik az operatív egységeket (alosztály, csoport vagy operatív tiszte) az adott vonalon folytatott ellenséges tevékenység felderítésére és leplezésére.

2. A FELHASZNÁLT SZÖVEGEK, DOKUMENTUMOK EREDETI LELŐHELYEI

- Révész Béla: A titkosszolgálatok titoktalanításáról. (Egy politikai jelenség politológiai mellőzöttsége). Politikatudományi Szemle. 2007. 4.
- Izsa Jenő: A titkosszolgálatok tevékenységének általános jellemzői, ellenőrzésük és irányításuk kérdései. Szakmai Szemle, 2009. 2.
- Pilch Jenő: A hírszerzés és kémkedés története I-III. – Bp. : Franklin, 1936 [1998].
- Az állambiztonsági szervek intézménytörténeti struktúrájának vázlata. In: Az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló Szakértői Bizottsági jelentés. Bp. 2008. http://www.meh.hu/misc/letoltheto/jelentes_1.pdf – letöltve: 2008. november 10.
- A különleges titkos szolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslat betérjesztése. Gál Zoltán belügyminisztériumi államtitkár expozéja. 1990. január 24. 6. o. Országgyűlés Naplója. V. Kötet. 65–83. ülés (1989. XI. 21. – 1990. III. 14.). Bp. 1998. 6066. o.
- A nemzetbiztonsági szolgálatokról. Indoklás a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslatához. T/420 – törvényjavaslat. Benyújtó: tárca nélküli miniszter, 1994. 12. 23.
- A nemzetbiztonsági szolgálatokról. Országgyűlés, plenáris vita. Általános vita, vezérszónokok felszólalásai. 1995. 10. 16
- Kuti Ferenc A Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági szolgálatainak feladatai, működésük szabályai. Hadtudományi és Biztonságpolitikai Egyesület, Biztonságpolitikai füzetek, TIT HABE, Bp., 1998.
- Tóth Csaba Mihály: A nemzetbiztonsági szakmai tevékenységhez kötődő törvényi alapelvek, felügyeleti és ellenőrzési rendszer, valamint jogorvoslati utak. Hadtudomány 2007. 4.
- Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok. HVG Orac, Bp., 1997.
- Héjja István (szerk.): Külföldi hírszerző és biztonsági szolgálatok. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Biztonság- és Politikatudományi Tanszék. ZMNE. Bp., 2003.
- Müller György: Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2008.
- Várhalmi A. Miklós: A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok kommunikációjáról. Felderítő Szemle 2007. 3.
- Zörög a haraszt. Heti Világgazdaság 2000. augusztus 12., Műhelytitkok. 2008. szeptember 17.
- Vizsgálati jelentés a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvényekkel és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről Budapest, 2007.

- Gönczöl Katalin (szerk.): Vizsgálati jelentés a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendezvarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről. Budapest, 2007.
- Jelentés a Budapesten 2006. szeptember 17-én 12.00 órától 2006.szeptember 19-én 12.00 óráig történt eseményekkel kapcsolatos rendőri intézkedések kivizsgálásáról. Országos Rendőr-főkapitányság, 440–538/58/2006.Ált.
- Galambos József, az NBH főigazgatójának interjúja 2007. február 21. Publikálás helye: Friderikusz Most (<http://www.atv.hu/friderikusz> – letöltve: 2007. május 3.)
- Deák Péter: Ki az utcára, uniformisban! Új erőszakterep kontinensünkön. Európai Tükör 2008. 5.
- Az állambiztonsági iratok átadása teljesítésének értékeléséről szóló Szakértői Bizottsági jelentés. Főbb gondolatok a Magyar Köztársaság Kormánya számára. http://www.meh.hu/misc/letoltheto/jelentes_1.pdf – letöltve: 2008. november 10.
- Kőváriné Ignáth Éva: Magyarország biztonsági portréja a dokumentumok tükrében. A Varsói Szerződés időszakától a NATO tagságig. PhD értekezés. Corvinus Egyetem, Budapest, 2008.
- Szabó János: A terrorizmus politikai és kriminológiai értelmezése. Hadtudomány 2003. 2.
- Rada Péter: Az átalakuló biztonsági kihívások. In: Rada Péter (szerk): Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban. Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Budapest. 2007.
- A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete. DCAF – IPU – SVKK, Budapest, 2004.
- Gergely Attila (szerk.): Titkosszolgálati értelmező kézikötet. BM Könyvkiadó 1980.

3. NEMZETBIZTONSÁGI JOGSZABÁLYOK

A nemzetbiztonsági szolgálatokkal, valamint a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásával kapcsolatos fontosabb jogszabályok*

- A titkos operatív eszközök és módszerek alkalmazásának felfüggesztéséről. Belügyminiszter 2/1990. sz. parancsa. 1990. január 12. MOL XIX-B–1-az. BM belső normák. 188. d. 10–22/2/1990.
- A BM III. (Állambiztonsági) Csoportfőnökség Ügyrendjének módosításáról és a szervezés során végrehajtandó feladatokról. Az 1990. január 18-án kiadandó parancs tervezete. (A 2/1990. sz. parancs folytán okafogott). MOL XIX-B–1-az. BM belső normák. 188. d. sz. n.
- A Minisztertanács 3028/1990. (I. 21.) sz. határozata a nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervezeti keretek kialakításáról. OSA 357–1–2. 16. d. sz. n.
- A titkosszolgálati eszközökre és módszerekre vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezése. A Minisztertanács 3028/1990. (I. 21.) sz. határozatának végrehajtása. Belügyminiszter 12/1990. sz. utasítása 1990. január 22. MOL XIX-B–1-az. BM belső normák. 188. d. 10–21/12/1990. , továbbá: 191. d. 9021. ssz. 10–21/12/1990.
- 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló
- 26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról.
- 1992. évi LXIII. törvény A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
- 1993. évi LIX. törvény Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról
- 1992. évi LXIII. törvény A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
- 43/1994. (III. 29.) Korm. rendelet a rejtjeltevékenységről
- 1995. évi LXV. törvény Az államtitokról és a szolgálati titokról
- Az 1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről
- 1995. évi CXXV. törvény A Nemzetbiztonsági Szolgálatokról
- 37/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet az életvédelmi létesítmények egységes nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről
- 75/1995. (VI. 30.) Korm. rendelet A minősített adat kezelésének rendjéről
- 3/1995. (XII. 19.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szolgálati titokkörének megállapításáról
- 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
- 140/1996. (VIII. 31.) Korm. rendelet a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény végrehajtásáról

* Az adatgyűjtés lezárva: 2010. február 1.

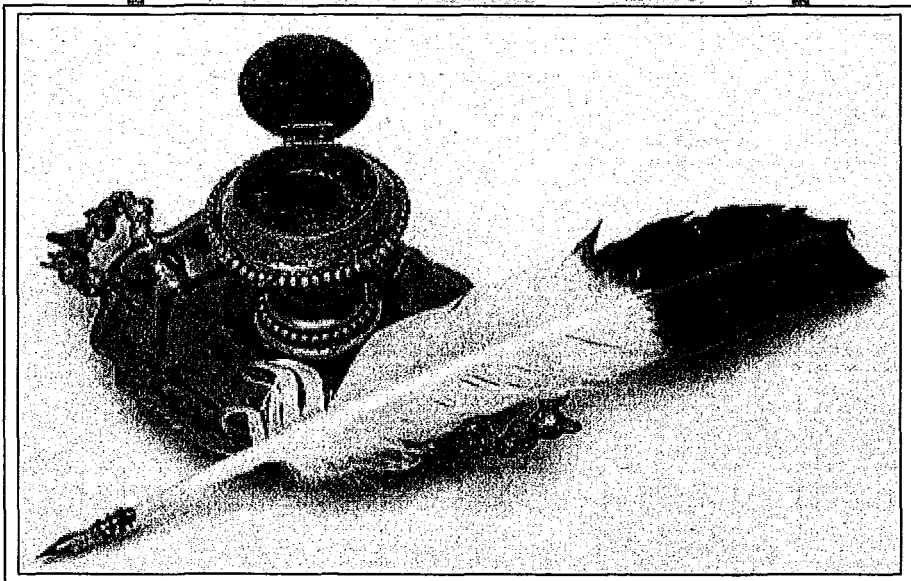
- 1/1996. (VI. 19.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok létesítményeibe történő belépés rendjéről
- 1/1997. (II. 26.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati viszonyának létesítéséről, tartalmáról és megszüntetéséről
- 2/1997. (II. 26.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál más kereső foglalkozást nem folytatható vezetők körének meghatározásáról, a más kereső foglalkozás bejelentésével, engedélyezésével, az összeférhetetlenség megszüntetésével és tilalma megszegése következményeivel kapcsolatos eljárás rendjéről
- 3/1997. (II. 26.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szociális és kegyeleti gondoskodásának rendjéről
- 4/1997. (II. 28.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak illetményéről, valamint egyéb pénzbeli és természetbeni ellátásáról
- 1998. évi LXXXV. törvény a Nemzeti Biztonsági Felügyeletről
- A 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
- 27/1998. (VI. 10.) BM rendelet a fegyveres biztonsági őrség Működési és Szolgálati Szabályzatának kiadásáról
- 2/1998. (XI. 6.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter hivatala fontos és bizalmas munkaköreiről, valamint nemzetbiztonsági ellenőrzésének szintjéről
- 5/1999. (X. 27.) TNM rendelet a szolgálati fegyvernek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál történő rendszeresítéséről, viseléséről, használatáról és tárolásáról
- A 2000. évi CL. törvény a pénzmosásról, a bűncselekményből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, Strasbourgban, 1990. november 8-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
- 7/2000. (II. 16.) BM-IM együttes rendelet a bünyügyi nyilvántartást kezelő szervről, az adatközlés és az adatszolgáltatás rendjéről
- 39/2001. (XII. 22.) BM rendelet a honvédelmi felkészülés és az országmozgósítás egyes feladatainak ellátásában részt vevő szervek részére szóló értesítési feladatokról
- 1/2001. (I. 10.) TNM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól
- 6/2001. (II. 14.) MeHVM rendelet a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a biztonsági ellenőrzés szintjéről
- 2002. évi LIX. törvény a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről
- 11/2002. (VIII. 12.) MeHVM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításával kapcsolatos feladatok ellátását segítő szervezet elnevezéséről
- Security Within The North Atlantic Treaty Organisation (NATO) C-M(2002)–49;
- NATO Security Committee Directive on the Security of Information AC/35-D/2002-REV2;

- A 2003. évi III. törvény az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról
- A 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről
- 43/2003. (III. 31.) Korm. rendelet az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény végrehajtásáról
- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról
- 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről
- 180/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet részletes feladatairól és működési rendjéről, valamint az iparbiztonsági ellenőrzések részletes szabályairól
- 7/2003. (VI. 27.) MeHVM-IM együttes rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai által elkövetett katonai vétségek parancsnoki nyomozásáról
- 2004. évi CV. törvény A honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 32/2004. (III. 2.) Korm. rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetése tervezésének, pénzellátásának, előirányzat-felhasználásának, kincstári gazdálkodásának és nyilvántartásának egyes szabályairól
- 100/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlés veszélyhelyzeti és minősített időszaki felkészítésének rendszeréről, az államigazgatási szervek feladatairól, működésük feltételeinek biztosításáról
- 180/2004. (V. 26.) Korm. rendelet az elektronikus hírközlési feladatokat ellátó szervezetek és a titkos információgyűjtésre, illetve titkos adatszerzésre felhatalmazott szervezetek együttműködésének rendjéről
- 241/2004. (VIII. 16.) Korm. rendelet a posta veszélyeztetettségi és minősített időszaki felkészítésének rendszeréről, feladatairól, működési feltételeiről
- 2073/2004. (IV. 15.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 8/2004. (VI. 4.) TNM rendelet az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter felelősségi körébe tartozó szervek fontos és bizalmas munkaköreinek megállapításáról és a biztonsági ellenőrzés szintjéről
- A 2005. évi CIX. törvény a haditechnikai termékek gyártásának és a haditechnikai szolgáltatások nyújtásának engedélyezéséről
- A 9/2005. (I. 19.) Kormány rendelet a postai szolgáltatók, a postai közreműködők és a titkos információgyűjtésre, illetve titkos adatszerzésre felhatalmazott szervezetek együttműködésének részletes szabályairól
- 7/2005. (XII. 28.) MeHVM rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok által közzeteendő adatok köréről
- 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről
- A 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

- A 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
- A 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
- 25/2007. (II. 28.) Korm. Rendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet módosításáról
- A 113/2007. (V. 24.) Kormány rendelet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény végrehajtásáról
- A 114/2007. (V. 24.) Kormány rendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról
- 177/2007. (VII. 1.) Korm. rendelet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről
- 1044/2007. (VII. 1.) Korm. határozat a Kormánykabinettről
- 2/2007. (I. 24.) AB határozat A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 69. § (3) bekezdése, továbbá a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 201. § (1) bekezdésének b) pontja, c) pontja, d) pontjának „sorozatban vagy szervezett elkövetéssel megvalósuló (ideértve az”, továbbá „elkövetést is)” szövegrészei, e) pontja és f) pontja, valamint 2006. június 30-ig hatályban volt 206. § (3) bekezdése (...) alkotmányellenességéről
- 2008. évi XXXV. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között az ismert vagy feltételezett terroristák kiszűrésére szolgáló információk cseréjéről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- 93/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet a Stratégiai Légiszállítási Képességről szóló többoldalú Egyetértési Megállapodás kihirdetéséről
- 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet a Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről
- 1/2008. (II. 26.) TNM rendelet a fontos és bizalmas munkakörökről, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzés szintjéről
- 125/2008. (XII. 3.) OGY határozat a Magyar Köztársaság polgárai személyes adatainak biztonságát, valamint egyes állami szerveket, közszereplőket érintő információszerzési, vagy más néven árnyék-titkosszolgálati botrány körülményeit és az ügy kezelésének anomáliáit vizsgáló bizottság létrehozásáról
- 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról
- 1/2008. (MK 57.) ME utasítás a Miniszterelnöki Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 16/2008. (HÉ 51.) MeHVM utasítás a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 2009. évi CXXXI. törvény az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezményének kihirdetéséről
- 223/2009. (X. 14.) Korm. rendelet az elektronikus közszolgáltatás biztonságáról
- 1232/2009. (XII. 30.) Korm. Határozat a nemzetbiztonsági védelem alá eső szervek és létesítmények köréről

- 52/2009. (IV. 30.) AB határozat Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 61. számában Budapest, 2009. április 28.
- 74/2009. (VII. 10.) AB határozat Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 96. számában Budapest, 2009. július 7.
- 56/2009. (V. 12.) AB határozat Közzétéve a Magyar Közlöny 2009. évi 65. számában Budapest, 2009. május 11.

RÉVÉSZ BÉLA



FORRÁSOK
A TITKOSSZOLGÁLATOK
POLITOLÓGIAI
TANULMÁNYOZÁSÁHOZ

JATEPress

SZEGED 2010