

Finszter Géza<sup>1</sup>

## Állambiztonság – nemzetbiztonság

*State Security – National Security*

*Magyarországon a demokratikus jogállam kiépítéséhez vezető út egyik első állomása volt az állambiztonsági szolgálatok megszüntetése és a nemzetbiztonsági hivatalok létrehozása. A fogalmak itt történelmi jelentőséget kaptak. Az állambiztonság elnevezés a diktatúrákat idézi, a nemzetbiztonság az alkotmányos jogállam szükséglete. Ez a tanulmány arra keresi a választ, hogy az alapjogokat súlyosan korlátozó titkos-szolgálati tevékenység működhet-e eredményesen az alkotmányosság alapelveinek: a joguralomnak, a hatalmi ágak megosztásának és az emberi méltóság sérthetetlen-ségének maradéktalan betartása mellett.*

**Kulcsszavak:** közbiztonság, állambiztonság, nemzetbiztonság, rendőrállam, jogállam, rendőrség, nemzetbiztonsági szolgálatok

*One of the first steps on the road to a democratic legal state was the termination of state security services and creation of the national security offices in Hungary. The terms have gained here a historical meaning. The name “state security” refers to dictatorship while national security is a need of a constitutional legal state. This study aims at finding the answer to the question: whether the activities of the secret services could be able to be efficient while fully complying with the constitutional principles: the Rule of Law, the division of powers and inviolability of human dignity.*

**Keywords:** public security, state security, national security, police state, legal state, police, national security services

### Bevezetés

Az állambiztonság, a nemzetbiztonság, a közbiztonság egyaránt bonyolult absztrakcióval kialakított fogalom. Megjelenésüknek történelmi előfeltételei vannak.

<sup>1</sup> Prof. Dr. Finszter Géza professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, ORCID: 0000-0002-5912-9904

Az *első követelmény* a közélet és a magánélet elkülönülése. Ehhez a társadalmi termelés és a csere viszonylag magas színvonalára van szükség, de kívánalom az egyes ember személyének tisztelete és az is, hogy az államhatalom legalább részben tűrje el az autonóm polgári létet. A *második követelmény* a hivatali gépezet, a közigazgatás professzionalizmusa és ehhez szorosan kapcsolódva a hatalom gyakorlásának normatív rendjét megteremtő közjog kiépülése. A *harmadik* lépcső a polgári nemzetállamok megszületése, amelyekben a biztonság már meghatározott népességhez, területhez, kultúrához és állami szuverenitáshoz köthető.

Ezek a folyamatok Európában a középkor végével indultak el, kifejlett formájukat az angliai parlamentarizmussal, illetve a francia forradalommal nyerték el. A gondolat győzelmét jelzi a 19. századi nagy közjogi fordulat, a polgári alkotmányok sora, a büntető-, anyagi és eljárás kódexek megszületése, legvégül pedig a közigazgatás jogi alapjainak megteremtése.

A biztonság a modernítésben a társadalom *közös szükséglete*, amelyet az államnak illik garantálnia. A rend megvédése képesség arra, hogy a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek idejében felismerhetők, és az erőszak-monopóliummal felruházott hatóságként működő professzionális rendszetek segítségével elháríthatók legyenek.

Az abszolút monarchiák megjelenéséig a rendészetnek nem volt elkülönült igazgatási szervezete. Az erőt a hadsereg képviselte, amelyet külső és belső védelemre egyaránt bevetettek.<sup>2</sup> Az a közrend elleni támadás, amely katonai erővel nem volt megoldható, az egyesek gondja maradt, amivel azok önvédelemmel és közösségi összefogással úgy-ahogy elbántak. Az államrend megsértése viszont az uralkodó magánügye volt, amit jelez a politikai deliktum archetípusa, a hűtlenség mint a monarchia és az alattvalók közötti egyezség megsértése. Ez a helyzet az abszolútizmus korszakában megváltozott. A rendészeti funkció elkülönült szervezetet igényelt. Egyfelől a rendőrség mint igazgatási ágazat levált a hadseregről, másfelől viszont az önvédelem jelentős része hivatali kompetenciába került, a rendészeti szerv átvállalt bizonyos védelmi funkciókat, amelyeket a közösségek korábban az önvédelem körében maguk oldottak meg. Természetesen a most ismertetett folyamat csak a kontinentális (francia–német) modell jellemzője. Az angolszász jogi kultúrában a professzionális rendőrhivatal a közösségek önvédelmi szervezeteiből nőtt ki, és ez az eredet ma is nyomon követhető a decentralizált, demilitarizált vonások gondos megőrzésében.<sup>3</sup>

A modernítés rendőrsége nem csupán a városlakók védelmét államosította, hanem az uralkodó oltalmazását is. A fennálló hatalmi viszonyok őrzése a továbbiakban már nem udvari magánügy volt, hanem *állambiztonsági közügy*, amelynek leghatékonyabban a hivatali munkamegosztás új terméke, a rendészeti igazgatás tudott eleget tenni. Létrejött a rendőrség két működési területe, a közbiztonságot felügyelő jelenlét a közösségi élet színterein, sajátos francia terminológiával „az alacsony rendőrség” (la police bas); továbbá a politikai hatalmat védelmező, a totális besúgói hálózatokat kialakító *állambiztonsági rendszert*, „a magas rendőrség”

<sup>2</sup> DOBÁK 2014, 311.

<sup>3</sup> MONET 1993.

(la haute police). Ez utóbbi – Napóleon szavaival élve – arról gondoskodott, hogy „a vélemény eljusson a trónig”.<sup>4</sup>

Az államrendészet tehát kontinentális termék, a demokrácia „feltalálása” előtt született, és együtt voltak benne közbiztonsági és állambiztonsági feladatok. A két feladatkör a polgári alkotmányosságra alapított fejlett közjog megjelenése előtt ellentmondásoktól majdnem mentesen találkozott a „rendőrállam” gyakorlatában. A rendőrség és az emberi jogok összefüggéseit tárgyaló egyetemi jegyzet<sup>5</sup> a rendőrállam következő ismérveit sorolja fel:

- „Rendőrállamokban a szervezett erőszak nem áll társadalmi ellenőrzés alatt.
- A kényszerítő eszközöket önkényesen és/vagy kizárólag az uralkodó elit céljait szolgálva alkalmazzák.
- A rendőri tevékenység a szabad belátás korlátlan érvényesülésén alapszik (ide értve a bírói ítélet nélküli fogva tartást és a fizikai erőszak széles körben és következmények nélküli alkalmazását vallomás kicsikarása érdekében).”

Az állambiztonság szükséglete egyidős az állammal. A hatalom soha nem nélkülözhetette a számára veszélyeket jelentő magatartások figyelemmel kísérését, és ennek érdekében sokáig nem válogatott a módszerekben sem. Tehette ezt annál is inkább, mert története során hosszú ideig nem korlátozták jogi garanciák. A politikai hatalmat nem a megosztás és az önkorlátozás, hanem az államérdek koncentrációja és a korlátlanág jellemezte. Nem kellett számolni a polgárok személyiségi jogaival, minthogy polgárok sem léteztek. Az ilyen államnak csak jogai voltak, kötelessége semmi az alattvalóival szemben. Ez a felelőtlen mindenhatóság kezdett felfesleni a 17. században, amikor a kezdődő piacgazdaság szükséglete az állambiztonság szavatolása mellett már a közbiztonság ügyét is az állami feladatok sorába emelte, de nem csupán mint jogosultságot, hanem mint az államnak a társadalommal szemben viselt kötelességét.

Miközben a közbiztonság társadalmi szükséglete a modern közigazgatás felé tett első lépést jelentette, az állambiztonság továbbra is elutasította a joguralom minden formáját. Ennek megfelelően a közbiztonság politikailag színtelen fogalomná tisztult, ellenben az állambiztonság egyet jelentett a jogállami normákat elutasító önkényes hatalomgyakorlással. Ez a kettősség megmagyarázható a közbiztonság és az állambiztonság között mutatkozó markáns különbségekkel:

- A közbiztonság a növekvő hivatali (rendőrségi) szerepvállalás ellenére is a *társadalom közös produkciója* maradt, amelyben jelen van az egyes ember és közösségeinek védekezőképessége. Az állam biztonsága viszont a *hatalom teljesítménye*. Az alattvalók passzív szereplők maradnak, lehetnek hasznélvezői, avagy szenvedői a szilárd államnak, de közreműködő részesei soha. Inkább „célszemélyek”, mint partnerek.
- A köznyugalom fenntartható *viszonylag nagy tömegű bűnözés* mellett is. A társadalom tűrőképessége szinte végtelen, a büntetőhatalom kudarcaitól nem omlik össze az állam, az elszenvedett károkat képes úgy kompenzálni, hogy közben a büntettesektől nem várhat semmiféle jóvátételt. Az állambiztonság

<sup>4</sup> BAYLE 1981, 510.

<sup>5</sup> SZIGETI–SZILVÁSY 2015, 19.

sokkal sérülékenyebb. Tömeges veszélyeztetése súlyos politikai válsághoz vezet. Az állam elleni deliktumot gyakran tekintik sikertelen forradalomnak, a politikai elítéltet pedig Krisztusnak, a két lator között. Politikai bűncselekmény a távoli előkészület is. A lázadó gondolat büntetendő, hiszen a megdöntött államrend már nem képes megvédeni magát. Az állambiztonság ellen támadó nem bűnöző, hanem maga az ellenség. Az ellenség-büntetőjog ideológiája szerint az ilyen ellenség nem ügyfél, hanem célpont, legyőzendő, megsemmisítendő akadály.<sup>6</sup>

- A közbiztonság nem csupán állami szolgáltatás, hanem *megvásárolható* áru.<sup>7</sup> A vagyon- és személyvédelmi kínálat a piacgazdaság természetes része. Az állambiztonság ellenben *piacképtelen*, annak védelme állami monopólium, ha pedig valamely privát vállalkozás mégis ilyen funkciót követelne magának, azt a leghatározottabb hatósági tiltásnak kell megakadályoznia.
- A közbiztonság *egyensúlyi állapot*, amelyben a támadó és a védekező erők kedvező arányai alakulnak ki. Az állambiztonság mindig *hatalmi túlsúly*, fölényhelyzet. Itt nincs kompromisszum, csak a győzelem a siker, az igazság önmagában kevés. A közbiztonság védekezőmechanizmusai *minimális erőszakra* támaszkodnak, míg az államvédelem *a szükséges erőszak* filozófiáját követi.
- A közbiztonság *politikailag színtelen*, az állambiztonság a politikai hatalom kiszolgálója, diktatúrában *az uralkodó ideológia* leghűségesebb kiszolgálója és az eltérő politikai nézetek elszánt üldözője.
- A közbiztonsággal szembeni legnagyobb kihívás a *jogsértő magatartás*, amelyet összefogással meg lehet előzni, erő alkalmazásával meg lehet szakítani, az elkövetett deliktumért büntetőigényt lehet érvényesíteni. Színtere az igazságszolgáltatás, amely személytelen, és kizárja a magánbosszút. Az állambiztonsággal szembeni legnagyobb kihívás az *ellenség léte*. Diktatúrája válogatja, hogy az ellenség látható és megszámlálható (zsidók, cigányok, bosnyákok, albánok stb.), avagy láthatatlan és megszámlálhatatlan (a munkásosztály áru-lói, akik sorainkban is megbújnak).<sup>8</sup>
- A közbiztonság *plurális konszenzusra*, a politikai állam demokratikus működésére, a civil társadalom öntevékenységére és a vállalkozások szabadságára épül. Az állambiztonság *monolit, kizárólagosságot* követel. Szereplői a politikai hatalom által eszközül felhasznált állam, a pártállam.
- A közbiztonság *dinamikus*, javulhat, és néha romlik, újabb és újabb kezelési technikák kipróbálására ad lehetőséget, védelmének eszközei sokszínűek, és a támadó szigortól a segítő megbocsátásig terjednek. Az állambiztonság *statikus*, vagy van, vagy nincs. Egyetlen kezelési technikát ismer, az ellenség megsemmisítését vagy legalább semlegesítését.
- A közbiztonság a *társadalom részvételére, a participációra* épül, beleértve a közhatalom civil ellenőrzését is. Az állambiztonság a *társadalom hitére*, a feltétlen elfogadásra számít, a vezetés számára kritikátlan bizalmat követel, és mindezzel együtt kizárja a részvételt és az ellenőrzést.

<sup>6</sup> NAGY 2013, 152–162.

<sup>7</sup> CHRISTIÁN 2014.

<sup>8</sup> BESANÇON 1998, 27.

- A közbiztonság a *demokrácia intézménye*, amely nem jelent automatikusan jó minőséget és azt sem, hogy a demokratikus berendezkedés kizárjon minden működési zavart. Az állambiztonság a *diktatúra intézménye*, amely sokszor képes igen alacsony szinten tartani a bűnelkövetéseket, főként azért, mert a bűnözést is állami privilégiummá teszi.

A diktatúrák akkor a legerősebbek, amikor a civil társadalom rávehető arra, hogy vonuljon vissza a magánélet színtereire, tudomásul véve azt, hogy a politika alakításához nincs köze. Az önkény legszélsőségesebb megnyilvánulása, amikor még ezt az intim szférát is uralni akarja. Mindehhez korlátlan végrehajtó hatalomra van szüksége, amit sem fékek, sem ellensúlyok nem zavarhatnak meg, és amely tökéletes bürokráciával irányítja a közigazgatást. Fő támasza a professzionális államvédelem, ami abszolút felhatalmazás birtokában jelzi és elhárítja az igazság hirdető ideológiát a legcsekélyebb mértékben érintő veszélyeket is. A diktatúra számára saját állambiztonsági apparátusa is nagy fenyegetést jelent, ami ellen a titkosszolgálatok drákói szolgálati rendje és időnként az őrköt is sújtó tisztogatások nyújthatnak védelmet.

Mindezek ellenére 20. századi tapasztalat, hogy a diktatúrák működési mechanizmusa szinte automatikusan termeli ki saját bukásának feltételeit. Sikeres gazdaság ugyanis nem fejlődhet vállalkozói autonómia és szabadság nélkül. A gyarapodó polgár részt kér a hatalomból, azt ezt elutasító hatalom pedig kénytelen hadat viselni saját társadalmával szemben. A sikeres önkényuralom nem áll meg az ország határainál. Logikája szerint az egyetlen igazság nevében az egész világot a képére formálja, belekezd hát más szuverenitások megrendszabályozásába, rendőrségét hadsereggé, hadseregét rendőrséggé mintázza. Ez a program, habár sok szenvedés árán, de bukásra van ítélve.

A diktatúra alternatívája az alkotmányos demokrácia, amely ugyancsak igényli a biztonságot. A *nemzetbiztonság a demokratikus állam biztonsága*. Létrejöttének feltétele a diktatúra veresége, forradalommal vagy rendszerváltással.<sup>9</sup>

## A nemzetbiztonság genezise

Forradalmi helyzetben a társadalom jelentős többsége felhagy hétköznapjaival, és az utcára vonul. A kormányzat képtelen tovább működtetni igazgatási apparátusát, a rendvédelem elveszíti jogi, erkölcsi és fizikai erejét. Felbomlik, szétesik. Ilyenkor rövid időre a nemzet biztonsági ügyekben önellátóvá válik. A felkelő nép maga gyakorolja a törvényhozói, a végrehajtói és a bírói hatalmat is. Az már konszolidáció, amikor társadalmi alapon újraszerveződik a rendvédelem (nemzetőrség, polgárőrség, milícia stb.). A forradalom különös módon bánik el a letűnt hatalom állambiztonságával. A győzelem azt a hitet kölcsönzi, hogy az új rendnek nincs szüksége rejtett védelemre, eszméinek ereje elegendő biztonságot ad számára. A győztesek, akik korábban a legtöbbet szenvedtek a titkosrendőrségtől, abban reménykednek, hogy ők majd boldogulnak effajta eszközök nélkül is. (Az is igaz,

<sup>9</sup> FINSZTER 1999.

hogy a sikeres forradalmakat a barikádokon rendszerint a liberális erők vívják meg, viszont a hatékony konszolidáció kovácsai, a történelem tanúsága szerint, inkább a konzervatív oldalról érkeznek. Minthogy a konzervativizmus jóval barátságosabb viszonyban van az erős állam gondolatával, a titkosrendőri tevékenységgel szemben is lényegesen elnézőbb.) A felderítés technikája arra sem ad lehetőséget, hogy azt ugyanúgy társadalmassítsák, ahogy azt az egyes rendőrségi teendőket ellátni képes polgárok önkéntes társulása teszi. Mindez azonban nem okoz nehézséget addig, amíg a forradalmi küzdelemben a régi és az új hatalom nyílt ütközete folyik, ez ugyanis megvívható titkosrendőri praktikák nélkül is. A speciális szolgálatok igénye a hatalom normalizálódásának időszakában fogalmazódik meg ismét. Az újként létrehozott hivatali apparátus minősége viszont döntően a hatalom természetétől függ, de attól is, milyen típusú és súlyú veszélyeket kell elhárítani.

A rendszerváltás azonban nem forradalom. Közép-Európa országaiban ez többnyire a legitimitás talaján történt. Igazán harci konfliktussal csak Romániában találkoztunk. Nem volt forradalmi helyzet Csehszlovákiában sem, ha igen, az csak „bársonyosnak” nevezhető. Sajátos a német út, ahol a felszabadult keleti tartományok készen kapták a Szövetségi Köztársaság alkotmányvédelmi hivatalát. (Ugyanakkor az NDK Stasijának nyilvános vezekeltetése sokakban máig tartó erkölcsi traumát okozott.) A legitimitás talaján végbemenő rendszerváltás sajátossága, hogy a jog uralma egyetlen pillanatra sem szűnik meg létezni. Noha egy időben történik dereguláció és nagyüzemi méretű jogalkotás, a jogrend az átalakítás alatt is működik. Hasonlóan ahhoz, ahogyan a közigazgatás is zavartalanul folyik, miközben a politikai intézményrendszer gyökeresen megújul. Ez a képlet talán egyedül csak az egykori állambiztonsági szolgálatokra nem igaz. Az államgépezetnek ezt a viszonylag elszigetelt és nem túlzottan nagy részlegét forradalom nélkül is lebontották, majd újjáépítették. Miért?

Először azért, mert az állambiztonsági hivatalok olyan mértékben összefonódtak a korábbi monolitikus politikával, hogy azokat szétválasztani egyszerű szervezeti intézkedésekkel nem volt lehetséges. (A rendőrségnél ez könnyen ment, a szakmai végrehajtó és a miniszteriális irányító funkciók elkülönítésével és a teljes depolitizálással.)

Másodszor azt is figyelembe kell venni, hogy a fordulattal *átrendeződtek* a *biztonsági feladatok*, egyesek megszűntek, mások újként keletkeztek. Nem volt többé elhárítási cél a politikai gondolat, az ideológiai meggyőződés, nem kellett kifürkészni a hatalomról kialakított véleményt, a demokrácia éppen ezek kinyilvánításához teremtett fórumokat. Kihívást jelentett viszont minden antidemokratikus, erőszakos politikai program, amely kizárólagosságra tartott igényt. Fenyegető továbbá a demokráciák törékenysége, a gazdasági krízis, az intoleráns nacionalizmus, a nemzetiségi és etnikai ellentétek, a migráció, a terrorizmus, a szervezett bűnözés – vagyis mindaz, ami a diktatúrák idején rejtve maradt, avagy éppenséggel szövetségesnek bizonyult. (A feladatok ilyen átrendeződésének a közbiztonság területén nyoma sem volt, ott inkább a bűnözés mennyiségi robbanása és veszélyességének növekedése okozott gondot.)

Harmadszor *szólni* kell a *bizalomvesztésről*, amely a titkosszolgálatok személyzetével és főként azok vezetésével szemben megnyilvánult. Ezt csak kataraktikus változások árán lehetett megszüntetni. Nálunk a drámai csúcspont a Dunagate-ügy volt (hasonló konfliktus nem kísérte a rendőrség rendszerváltó működését).

Negyedszer különleges helyzetet teremtett a *legitimáció teljes hiánya*. Arról a szervezetről volt szó, amely a jog világában nem is létezett, és olyan tevékenységről, amelyet hivatalosan le kellett tagadni. A jog uralma ebben a térségben is helyreállításra várt. (A rendőrség is nélkülözötte a törvényi rangú szabályozást, de tevékenységének széles területei az államigazgatási és a büntetőjog által alaposan megműveltek voltak.)

Mindezek a körülmények együtt azt jelentették, hogy az egykori állambiztonsági szolgálat számára nem volt lehetséges a békés átmenet. Még azon az áron is vállalni kellett a radikális változtatást, hogy rövid időre ez akár a szakmai tevékenység megbénulásával is járhatott. (Szemben a rendőrséggel, ahol a vezérelv a mai napig a működőképesség fenntartása, így ott még azok a változások is elmaradtak, amelyekre nagy szükség lett volna.)

A nemzetbiztonsági tevékenység természete politikai fordulatok alkalmával megenged effajta türelmi időszakokat. Akkor, amikor a régi fenyegetések megszűnnek (például a korábbi állambiztonság célszemélyei éppen miniszteri esküjüket teszik le), az új fenyegetések pedig születőben vannak (talán mert valahol szerveződnek a holnap etnikai összecsapásainak tetteseit). A szélcsend azonban veszélyeket is rejt. A felépülő új szervezet időt kap arra, hogy hosszasan foglalkozhasson saját magával. Megszervezi, majd újraszervezi és csinósítja hivatalait. Hatalmas energiákat fordít belső működésének biztosítására, a személyzet kiválasztására, ellenőrzésére, a kiszolgáló apparátusok kialakítására. Egyre tagoltabb és egyre nagyobb létszámú lesz, főleg azért, mert a funkcionális részlegek a többszörösére növekednek. A bürokrácia régen ismert törvényszerűségei itt is működnek.

A terebélyesedő szervezetek lázas feladatbegyűjtésbe kezdenek. Minekutána a nemzetbiztonság olyan terjedelmű fogalom, amelyhez valóban a szélesebb értelemben használt biztonság minden mozzanata hozzákapcsolható, a gazdaságtól a honvédelmen át a bűnözés elleni küzdelemig, nem nehéz érveket találni a hatáskörök növelése mellett. Sokkal nehezebb megindokolni az észszerű munkamegosztást, és megteremteni az államigazgatás különböző ágazatai közötti kiegyensúlyozott együttműködést.

A kezdet tehát számos ellentmondást termelt, azok feloldása csupán a titkoszolgálati tevékenység higgadt és szakmailag megalapozott funkcionális elemzésétől várható. A helyes jogi szabályozásnak is az a feltétele, hogy pontosan meghatározzuk az igazgatási folyamat társadalmi rendeltetését. Ez a társadalmi szükséglet a *nemzetbiztonság*. Úgy gondoljuk tehát, nem egyszerű elnevezésbeli változás történt, mert az új fogalom új tartalmakat feltételez.

## Közbiztonság versus nemzetbiztonság

A nemzetbiztonság nem különül el élesen a közbiztonságtól, miután mindkettő a *demokratikus hatalom teljesítménye*, egyformán társadalmi összefogás eredménye. A nemzetbiztonság, éppen ennek a megalapozottságnak köszönhetően, lényegesen stabilabb, mint a diktatúra állama. Képes sokféle politikai konfliktus kezelésére, és kevésbé tart igényt a büntetőjogi védelemre. Politikai ellenfeleit nem kell feltétlenül kriminalizálni ahhoz, hogy a demokratikus berendezkedés megőrizze szilárdságát.

Viszont a ténylegesen erőszakkal támadó bűnözést nem kell feltétlenül politikai magatartásként kezelni, ellenkezőleg: minden alap megvan az ilyesfajta deliktumok depolitizálására, amint az a terrorizmus jogi megítélésében be is következett.<sup>10</sup>

A nemzetbiztonság nem *privatizálható*. Ennek oka egyfelől a fenyegetések súlyosságában, másfelől az elhárításukra alkalmas eszközök jogkorlátozó természetében található. Ezek együtt államigazgatási felhatalmazást és felelősséget igényelnek. Alkotmányos rendszerekben ez a sajátos erőszak-monopólium is a jog uralma alatt áll, és gyakorlása nem korlátlan.

A nemzetbiztonság megőrzése *nem igényel ellenségképet*, a demokratikus politikai működés azt nem is tűrné el.<sup>11</sup> Ennek azonban vannak következményei. Az elhárítás nem lehet totális, nem épülhet a gyanú mindent átszövő hisztériájára, nem manipulálhatja a valóságot csupán azért, hogy a feltételezett ellenséget rábírja arra: valóban cselekedjen ellenségként, fedje fel szándékait, hogy azután leleplezhető legyen. A nemzetbiztonságot fenyegető magatartások bizonyításában sem tehető semmiféle engedmény. Az igazságszolgáltatásnak ezekben az esetekben is csak az igazság megállapítása lehet az egyetlen célja, a büntetés pedig nem válhat a megsértett hatalom bosszújává, nem lehet a politikai ellenfelekkel való leszámolás eszköze.

A nemzetbiztonság a köznyugalomhoz hasonlóan *egyensúlyi állapot*. Egyetlen országnak sincs lehetősége a fenyegetések felszámolására, minthogy azok többsége szuverenitásának hatókörén kívül keletkezik. Amire lehetőség nyílik, az a veszélyek időben történő felismerése és a gyors reagálás. Ez utóbbi alapozza meg a végrehajtó hatalom kompetenciáját. A nemzetbiztonsági egyensúly napi döntések sorozatát követeli, ami pedig kormányzati feladat. A felhatalmazás viszont nem korlátlan, a nemzetbiztonságát is csak jogállami eszközökkel lehet védelmezni.

A nemzetbiztonság *politikai érték*, a politikai berendezkedést oltalmazza, a demokratikus intézményeket védi. Ennyiben nem független a mindenkori hatalmi viszonyoktól. A kormányzat ellenben nemzetbiztonsági apparátusát nem használhatja saját hatalma erőszakos megtartására és az ellenzék megbénítására. A követelmény legfontosabb biztosítéka a parlamenti ellenőrzés, az igazságszolgáltatási kontroll, valamint az, hogy a választások alkalmával a kormányzattól ez a tevékenység is számon kérhető. A nemzetbiztonság védelmezése feltételezi az információk gyors eljuttatását a kormányzati szintre, a gondos elemzést, majd a helyes igazgatási döntés meghozatalát. Ezek a végrehajtó hatalom kizárólagos jogosítványai, működtetésükhöz nélkülözhetetlen a *titkosság*. Az így hozott döntések hierarchikus rendben történnek, nem tűrik és nem is igénylik a konszenzust.

Azok az elvek viszont, amelyek a nemzetbiztonság értékrendjét és prioritásait kijelölik, már széles politikai egyetértést feltételeznek. Ennek megfelelően a nemzetbiztonsági veszélyek elhárítására hozott államigazgatási intézkedések *kizárják a participációt*, az elhárítási feladatok nem társadalmasíthatók, de még csak nem is *decentralizálhatók*, nem utalhatók önkormányzatokhoz. Ugyanakkor a nemzetbiztonsági értékeket létrehozó pozitív kontrollmechanizmusok (gazdaság, tudomány, kultúra, oktatás stb.) széles társadalmi összefogást igényelnek.

<sup>10</sup> 1997. évi XCIII. törvény.

<sup>11</sup> 93/1998. számú országgyűlési határozat.



A nemzetbiztonság fogalma célokat tartalmaz, de nem ismerhetők meg a definícióból a célokhoz vezető utak és azok az eszközök sem, amelyek a biztonságot szavatolni tudják. Ezért kell külön megvizsgálni az egyes nemzetbiztonsági feladatokat, a végrehajtásukhoz szükséges funkciókat és a titkosszolgálatok eszköztárát.

## Feladatok, funkciók és eszközök

A nemzetbiztonsági feladatok katalógusa jogalkotási tárgy, azt minden, az ágazatot alapjaiban szabályozó törvénynek tartalmaznia kell. A feladatokat ezek szerint a törvény konstituálja, és ezzel lehetővé is teszi a nemzetbiztonsági cselekvést. Az tehát, hogy a gépezet beindítása indokolt-e, attól függ, van-e a törvény előírásaival azonosítható feladat. Jogtechnikailag többféle megoldás kínálkozik. Lehet a feladatok kijelölése *taxatív*, ami azt jelenti, hogy a felsoroláson túlterjeszkedő vállalás nem lehetséges. (A bűnüldözésben például a bűncselekmények törvényi tényállásai kimerítő felsorolást alkotnak, azokat analógiával vagy célszerűsége hivatkozó egyedi utasításokkal kiterjeszteni szigorúan tilos.) Másodszor alkalmazható a példálódzó leírás, amely arra utal, hogy csupán feladattípusok prognosztizálhatók, de az egyes kompetenciák gyakran csak az ügy keletkezésével egy időben állapíthatók meg. Ez a közigazgatási feladat-meghatározások leggyakoribb módja. A harmadik eljárás az általános felhatalmazás, olyan esetekben, amikor a jövőbeli szükséglet egyáltalán nem jósolható meg, de még az sem, hogy arra mi lehet az igazgatás adekvát válasza. A honvédelem körében ilyen a hadseregnek a harc megvívására irányuló erő kifejtése, de ezt a generálklauzulát igényelheti a rendészet is, amikor feladata a közrendet és a közbiztonságot fenyegető tömeges jogsértés felszámolása.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény a másodiknak jelzett megoldást alkalmazza, némileg azonban az általános felhatalmazás irányába is elmozdul. A feladatmeghatározások nagy száma indokolja a különböző szempontok szerinti csoportosítást. Az egyik első kínálkozó felosztás a feladatokat annak megfelelően bontja két alrendszerre, hogy azok a veszélyeztető, avagy a nemzetbiztonságot támogató jelenségek feltárását szolgálják.

Kétségtelen, hogy a veszélyek feltárására irányuló információgyűjtés mennyiségi túlsúlyban van, de ha olyan feladatokra gondolunk, mint például a nemzetbiztonsági ellenőrzések végrehajtása, az egyes külföldi, avagy belföldi biztonsági objektumok védelme, a rejtjeltevékenységgel és az okmánybiztonsággal összefüggő feladatok, akkor látható, hogy ezeknél a hírszerzői igény nem kizárólag a veszélyeztető, hanem a támogató, a biztonságot segítő körülményekre is kiterjed. Más kérdés, hogy ezeket sokszor nem szükséges kifürkészni, viszont biztonsági jelentőségük felmérése titkosszolgálati szaktudást igényelhet.

A feladatok egy másfajta csoportosítása már a sérelmi vagy veszélyhelyzetet előidéző jellemzőkre koncentrál, amikor különbséget tesz individuális, illetve kollektív tevékenységi formák között. Individuális veszélyforrás esetén tulajdonképpen a nemzetbiztonsági hatáskörbe utalt, bűncselekménygyanús magatartások felderítése a feladat, míg a nemzetbiztonságot veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvések

és tevékenységek felderítése már akkor is feladat, amikor azok még nem köthetők büntetőjogi felelősséget megalapozó egyéni magatartásokhoz.

A feladat kijelölésének sajátos technikája az, amikor pozitív irányban arról szól a törvény, hogy milyen tevékenységre jogosult és kötelezett a speciális szolgálat, illetve negatív irányban azt határozza meg, hogy mi az, ami a nemzetbiztonsági szervezetek számára tilos. Ilyen tilalom vezethető le abból a törvényi rendelkezésből, amely szerint a szolgálatok nem járhatnak el nyomozó hatósági jogkörben. Konkrét tiltást fogalmaz meg az idézett törvény 8. § (2) bekezdése, amikor úgy rendelkezik, hogy a nemzetbiztonsági szakszolgálat kormányzati tájékoztató tevékenységet nem folytathat.

A fő szabály az, hogy a szolgálatok feladata az információgyűjtés, de már nem tartozik a kompetenciájukba azon döntések meghozatala, amelyekhez az általuk feltárt ismeretek szükségesek. Ezért értelmes csoportosítás az is, amikor a hírszerző tevékenységek között arra tekintettel teszünk különbséget, hogy a hírigény közigazgatási szervtől, avagy az igazságszolgáltatástól érkezett. Amennyiben a biztonsághoz államigazgatási intézkedések szükségesek, akkor a közvetlen címzett mindig a kormányzat, a közvetett címzett pedig valamely államigazgatási szerv. A nemzetbiztonsági ügyek másik csoportjánál, amikor a felderítés jogellenes magatartások feltárására irányul, akkor a cél az állami büntetőhatalom érvényesítése, és ilyenkor az információ címzettje a bűnüldözés, illetve az igazságszolgáltatás.

A titkosszolgálatoknak nincs információs monopóliumuk, a felderítés nem a saját szervezeti érdekeket, hanem az állam eredményes és törvényes működését szolgálja. Ez az alapelv nem zárja ki azt, hogy a speciális felhatalmazással rendelkező hivatalok a saját belső működésük biztosítására funkcionális feladatokat határozzanak meg, amelyekhez gyakran ugyancsak titkos úton szerzett információkra van szükség. (Ilyen tevékenységnek minősíthetjük a saját állomány védelmének érdekében kifejtett bűnmegelőzési ellenőrzést).

A nemzetbiztonsági feladatok iménti áttekintése módot ad arra, hogy meghatározzuk a feladatok végrehajtását biztosító szakmai műveletek sorát, amelyek különböző titkosszolgálati funkciókba rendezhetők. Álláspontunk szerint három ilyen funkció különíthető el, ezek: az információszerzés, a veszélyelhárítás és végül a bűnfelderítés, amely utóbbi a büntetőeljárás előkészítő szakaszának is tekinthető. A három funkció az alkotmányosság szempontjából egymástól jelentősen eltérő garanciarendszert igényel.

Nem kétséges, hogy a *kormányzat információkkal történő ellátása a végrehajtott hatalom kontrollját követeli meg*, de ezen túlterjeszkedő külső garanciákat nem visel el.

A *veszélyelhárító* aktív szolgálati fellépés azokban az esetekben, amikor a veszély felszámolásához a titkosszolgálatok saját eszköztára elegendő, ugyancsak a végrehajtott hatalom közvetlen irányítása alatt marad. Amikor azonban a védekezés más igazgatási apparátusok közreműködését is megkívánja, akkor a külső kontroll már nélkülözhetetlen. Ilyen eset lehet, amikor a titkosszolgálat által feltárt fenyegetést (például egy terrortámadást) a rendőrség közbiztonsági csapaterőinek igénybevételel lehet hatékonyan felszámolni.

Végül a büntetőigényt megalapozó titkosszolgálati felderítés ugyanolyan törvényességi kontrollt tesz szükségessé, mint amely a bűnügyi hírszerzés jogszerűségét

hivatott biztosítani. Ez kifejeződik már abban is, hogy meghatározott titkos információgyűjtési eszközök alkalmazásához nemzetbiztonsági ügyekben is bírói engedély kell, míg más esetekben ez az engedély az államigazgatási rendszeren belül marad, és az igazságügy-miniszter jogosítványa lesz. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az engedélyezésnek ezt a szintjét, és megállapította annak alkotmányosságát a következők szerint: a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 58. § (3) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséből, valamint a VI. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az igazságügyért felelős miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 56. § a)–e) pontjában meghatározott titkos információgyűjtést engedélyező határozatát – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. §-ában, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §-ában szabályozott külső kontroll hatékonysága érdekében – indokolni köteles.<sup>12</sup>

Utóbb az Emberi Jogok Európai Bírósága arra mutatott rá, hogy az előbbieken ismertetett magyar szabályozás sérti az Emberi Jogok Európai Kartájának 8. cikkelyét.<sup>13</sup> Az eltérő jogértelmezés oka az lehet, hogy míg az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozásának célját tekintette a garanciák szempontjából meghatározó jelentőségűnek, addig a strasbourgi bírák a korlátozásra kerülő alapjogot, a magánélet tiszteletét minősítették olyan értékűnek, hogy azok védelme külső kontrollokat kívánna, függetlenül a korlátozás céljától. A problémát tovább bonyolítja, hogy a terrorelhárítási célú titkos felderítésre is irányadók az Nbtv.<sup>14</sup> most vitatott szabályai. Megjegyezzük, hogy az itt exponált problémát a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény hatályba lépése sem oldotta meg.

Az alkotmányos jogállam épsége tekintetében az igazi kihívást *a titkosszolgálati eszközök jogrendbe* terelése jelenti. A jogszabály publikussága és a felderítési eszköz titkossága között ellentmondás feszül. Miként lehetséges a jog nyelvén szólni olyan hivatali tevékenységről, amelynél szakmai követelmény a hallgatás, a titok megőrzése? Nem sokkal könnyebb megoldani azt a konfliktust sem, amely a társadalmi viszonyok jogviszonyokká alakításában van. A jog olyan technika, amely mindig azt feltételezi, hogy a szabályba foglalt előírás címzettjei egymással jogviszonyba kerülnek, a norma tartalmát e jogviszony alanyainak jogai és kötelességei töltik ki.

A nemzetbiztonsági műveletek során azonban kizárólag a hatósági feladatok meghatározására kerül sor, így a felderítést elviselő polgár nem alanya, csupán tárgya ezeknek a műveleteknek. Ez tipikus inkvizíciós (nyomozó elvi) konstrukció. A nehézségre a ma ismert nemzetbiztonsági törvények azt a kiegészítő megoldást választják, hogy igyekeznek nagy körültekintéssel létrehozni a hivatalok belső és külső ellenőrzési rendszereit, azt a kontrollt is pótolandó, amit más hatósági eljárásokban az ügyféli jogosítványok biztosítanak. A probléma technikailag nehéz, alkotmányosan pedig azért aggályos, mert a titkos műveletek alapvető emberi jogokat érintenek. Nem pusztán a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, a magántitok védelméhez fűződő jogok korlátozásának ténye okoz nehézséget, hanem az egyes ember

<sup>12</sup> 32/2013. (XI. 22.) AB határozat.

<sup>13</sup> A strasbourgi bíróság Szabó–Visszy-ügyben hozott 37137/14 számú döntése.

<sup>14</sup> 1995. évi CXXV. törvény.

teljes kiszolgáltatottsága a rejtőzködő hatalomnak. A büntetőeljárásban alkalmazott kényszerintézkedések ugyancsak jogosítványokat vonnak el, sőt gyakran ez a korlátozás szigorúbb, mint amire a felderítésben egyáltalán sor kerülhet. Az eljárási kényszerintézkedések azonban hatásos garanciális fékkel működnek, nevezetesen azzal, hogy akivel szemben jogkorlátozás történik, az maga védekezhet és védelmet kérhet. A felderítési típusú titkosszolgálati jogkorlátozások ilyen védelmet nem biztosítanak, és az semmiféle jogi konstrukcióval nem pótolható.<sup>15</sup>

A titkosság időbeli korlátlanágát is jelent. Minthogy valamely biztonsági szempontból nélkülözhetetlen információs igény folyamatos kielégítése történik, a művellet fenntartásának időtartama alig becsülhető meg. Természetesen lehetnek belső szabályok, amelyek határidőket rögzítenek, de a valóságban a titkosszolgálati ügyek esetelemzése mutatná meg igazán, hogy bizony itt az időszámítás nem napokban vagy hónapokban, hanem években történik. Még a bűncselekmény gyanúja miatt bevezetett felderítés sem tűri a szigorú időkereteket. Sokszor a titkosszolgálati lehetőségek következtében nem a már elkövetett cselekmények rekonstruálása a feladat (ez a klasszikus nyomozás képlete), hanem kibontakozóban lévő folyamatokat regisztrálnak, nem kizárva azt sem, hogy az érintetteket hosszasan tartják a gyanú állapotában.

A különleges eszközök térbeli kiterjedése is reménytelenül széles. A felderítés nem képes eszközeit a célszemélyre koncentrálni, a magánszférába történő behatolás eléri a szűkebb, sőt gyakran a tágabb környezetet is. A büntetőeljárásnak is vannak erkölcsfosztó következményei, a büntetőigény érvényesítése is sújtja az eljárás alá vont vétlen kapcsolatait. A nyilvánosság viszont világossá teszi a szerepeket, nem mossa össze a gyanúsított, a tanú, a sértett, az egyéb érdekeltek avagy a hozzátartozók és más kívülállók tevékenységét. A titkosszolgálati munkában mindezek összekeverednek, és az alkalmazott információszerzési módszerek számára – a privát szféra elleni intervenció tekintetében – alig megkülönböztethetők. Ez egyben parttalaná és költségessé teszi a titkos manővereket. Ráadásul az egyes módszerek nem csupán a valóság feltárására, hanem annak manipulálására is alkalmasak.

Önkényuralmi rendszerekben ez nem lehetett zavaró tényező, ellenkezőleg, kedvelt terepül szolgált a koncepciók igazolásához, az ellenséggyártáshoz, a bizonyítékok koholásához. A megfelelő szakmai kontrollok hiánya, a teljesítési kényszer, az együttműködő titkos kapcsolatok személyes törekvései, avagy éppen bűnös szándékai a demokratikus keretek között is tévútra vezethetik a speciális szolgálatokat.

A konspirált módszertannak olyan vonásai is léteznek, amelyek az emberi kapcsolatok sötét mezőit alkotják. A hamis látszat keltése, a megtévesztés, a csapdába ejtés olyan praktikák, amelyekkel a szolgálatok élnek. Hogyan lehetséges ezeket nemes célokhoz felhasználni, miként dolgozhatók fel azok a konfliktusok, amelyek az ilyen természetű munka nyomán keletkeznek? Elsősorban a témával foglalkozó amerikai szociológusok vélik úgy, hogy a felderítésnek ez a jellemzője nagyban hozzájárul a foglalkozási szubkultúrák kialakulásához.<sup>16</sup> Nem csupán a veszélyvállalás ténye, hanem a rejtőzködés – mint a munka nélkülözhetetlen eleme – termel ki egyfajta

<sup>15</sup> CHAVANNE 1986.

<sup>16</sup> SKOLNICK 1966.

testületi szolidaritást. A kevesek által birtokolt kivételes ismeretek összetartó erőnek bizonyulnak. Egy francia kutató a titok három nemét különbözteti meg, első esetben a minősítés a jog előírása, továbbá, ha a titok megőrzése szakmai szükséglet, és végül azt az esetet, amikor valamely adat nyilvánosságtól történő elzárása testületi érdek, része a szervezet belső védekező mechanizmusának.<sup>17</sup> Ez utóbbi a bizalmi szférának az a szelete, amely arra is alkalmas, hogy jótékonyan elrejtse a szolgálat avagy egyes tagjainak jogsértő cselekedeteit. A tárgyalt probléma megoldásának egyik útja olyan szilárd szakmai etika megteremtése, amelynek követése alkalmazási feltételnek minősül. A titkosszolgálati eszközök felhasználásának valamennyi veszélyét tudatosítani szükséges, ezért az alkotmányos jogállamban a speciális szolgálatok munkatársainak szakmai felkészítésénél nélkülözhetetlen követelmény, úgy is mondhatnánk, szakmai higiénia, a tananyag része.

Mindezek az óvintézkedések önmagukban nem elegendők. A titkosszolgálatok csak úgy működtethetők alkotmányosan, ha három követelményt betartanak;

- először a törvény által szabott korlátok tiszteletét,
- másodsor a szükségesség elvét, amely azt jelenti, hogy felderítési módszerekkel csak olyan ügyekben lépnek fel, ahol más igazgatási megoldás már eredményre nem vezet, és végül
- az arányosság elvét, amely azt igényli, hogy a titkosszolgálati művelet bevezetésekor mérlegeljék azokat az értékeket; amelyek védelemre szorulnak, és azokat is, amelyeket a titkosszolgálati eszközök sérthetnek.

Hasonlóan ahhoz, amilyen módon a rendőrségi eljárásokban általános követelmény a minimális erőszak elve, érvényesíteni kellene a *minimális titkosszolgálati beavatkozás elvét is*. Ehhez önkorlátozó és konszenzusos kormányzati politika szükséges. Ha ilyen stratégia érvényesülne, akkor szigorúbb kontroll alá kerülne a szolgálatok szakmai teljesítményének értékelése is. Arról már szóltunk, hogy a nemzetbiztonsági funkciók centrumában az információgyűjtés áll. Visszatérő kormányzati kötelezettség lenne az ily módon megszerzett információk értékének felülvizsgálata, annak eldöntése, hogy azok milyen mértékben segíthetnék a helyes kormányzati döntések megalapozását, illetve mely részeikben bizonyultak feleslegesnek. Ehhez az elemzéshez költség-haszon szemlélet is járulhat, amikor a vizsgálat tárgya az, hogy mennyibe kerültek a megszerzett információk, és ehhez képest milyen hatékonyak voltak azok az igazgatási döntések, amelyek az információk nyomán születtek. Természetesen azzal tisztában kell lenni, hogy a hírszerzés sajátosságai következtében az információk értéke mindig csak utólag dönthető el, ezért olyan ideális helyzet nem képzelhető el, amelyben csak a szükséges és értékes adatok kötik le a szolgálatok figyelmét. (Hasonló ez a reklámra fordított befektetésekhez, amelyeknek – a médiaszakértők szerint – csak a fele hasznos kiadás, azt viszont előre nem lehet tudni, hogy melyik fele.)

A titkosszolgálati kompetencia szűkítésének másik lehetséges útja az igazgatási döntéseken túllépő, a büntetőigény érvényesítését megalapozó felderítések törvényességi kontrolljának megteremtése azáltal, hogy effajta felderítést csak nyomozó

<sup>17</sup> DIEU 1995, 35.

hatósági jogkörrel felruházott bűnüldöző szerv végezhetne. Ez jelentősen szűkítené a nemzetbiztonsági szolgálatok hatáskörét, viszont alkalmat adna arra, hogy a maguk tényleges működési körében az eddigieknél hatékonyabb és értékesebb szakmai munkát végezzenek. Az alkotmányos jogállami rendszerekben a felderítésnek a nyomozáshoz kapcsolása általános tendencia, és azzal függ össze, hogy ilyen módon lehet az előkészítő szakaszt teljes terjedelmében az igazságszolgáltatás rendelkezése alá utalni. Ha ez nem valósul meg, a bírói függetlenség tartalma üresedik ki, mert a tárgyalás nem képes a jog birodalmán kívül beszerzett dokumentumokat hitelt érdemlően ellenőrizni. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) a leplezett eszközök intézményének bevezetésével és az előkészítő eljárás szabályozásával újabb kísérlet arra, hogy a bűnüldözési célú titkosszolgálati tevékenység kerüljön a jog uralma alá. Fontos lenne, hogy kellő gyakorlati tapasztalatok birtokában, ennek a kísérletnek az eredményei és hibái a jövőben kapjanak tudományos értékelést is.

Összefoglalásként a következőket érdemes kiemelni:

- A rendszerváltással nem az egykori állambiztonsági szervezet átalakítása, hanem új szolgálatok alapítása történt.
- A nemzetbiztonsági védelem legitimitását a politikai rendszer demokratikus intézményei biztosítják, amelyhez jogszabályi alapot teremtett a titkosszolgálati eszközök alkalmazásának ideiglenes rendezését megoldó 1990. évi X. törvény.
- A szolgálatoknak a Belügyminisztériumtól történő elkülönítése és az erőteljes széttagoltság megvalósítása öt önálló hivatal formájában garanciális jelentőségű a rendszerváltás időszakában, de nem követelmény az alkotmányos demokrácia megerősödését követően.
- A titkosszolgálati funkcióknak és azok szervezeteinek alkotmányos helyét az új alaptörvénynek kell rendeznie, az alkotmányozás viszont ez idő szerint nem aktuális feladat.
- Az állampolgári jogok hatékonyabb védelme érdekében szükséges az egyes garanciális megoldások erősítése. A kormányzati munkát támogató titkos információszerezés kontrollja érdekében célszerű lenne növelni a parlament nemzetbiztonsági bizottságának hatáskörét. A bűncselekmények felderítésére irányuló adatgyűjtést pedig a jövőben teljes terjedelmében nyomozó hatósági hatáskörbe szükséges utalni.
- A 2010-től elkezdődött szervezeti megújulás keretében a polgári titkosszolgálatok irányítása, az Információs Hivatal kivételével a belügyminiszter hatáskörébe került.<sup>18</sup>

## Rendszerváltó törekvések, a depolitizálás

Az 1989-es magyar köztársasági alaptörvény megalkotói úgy találták, hogy az előző 40 év tapasztalatai alapján a demokratikus jogállami elvek deklarálásán túl, az alkotmányban a pártoknak szóló tiltás formájában is el kell választani egymástól a politikai

<sup>18</sup> FINSZTER 1999, 3–20.

tevékenységet az állam működésétől. Ennek a törekvésnek előzményei voltak. Már az 1970-es évektől működött az MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, ahol elméleti jogászok és közigazgatási szakemberek azon dolgoztak, hogy a tekintélyelvű hatalmi struktúra adta lehetőségeken belül erősítsék a jogállami vonásokat. A *Belügyi Szemle* 1987-ben interjút közölt Kilényi Gézával, a Programiroda vezetőjével, aki kifejtette, hogy az egypártrendszer viszonyai között is el kell érni azt, hogy a párt kompetenciájába csak politikai kérdések tartozzanak. Gondolatait azzal folytatta, hogy erősíteni kell az Országgyűlés érdemi szerepét, felvetette a fizetett, profi országgyűlési képviselői státusz fontosságát, kiemelte, hogy növelni szükséges az ülészakok számát és a tanácskozások időtartamát. Kritikával említette, hogy nem tekinthető komoly törvényalkotási hatalomnak az a parlament, ahol egyetlen nap alatt tárgyalnak meg és fogadnak el bonyolult és terjedelmes törvényeket. Sürgette, hogy a kormány kapjon tényleges kormányzati hatalmat. Felvetette a törvényhozás végrehajtó hatalom felett gyakorolt ellenőrzési jogának helyreállítását, egyebek mellett a bizalmatlansági indítvány intézményének felélesztésével és az interpellációs jog helyreállításával. El kell érni – folytatta – hogy a pártirányítás kizárólag a meggyőzés politikai eszközeire korlátozódjék.<sup>19</sup>

Az, hogy ezek a gondolatok a Belügyminisztérium szakfolyóiratának lapjain jelentek meg, összefüggésben volt azzal, hogy a diktatórikus rendszerekben a pártirányítás legközvetlenebb formái éppen a fegyveres szervek vezetésében voltak tapasztalhatók. Ennek alapvető okát Szikinger István abban látta, hogy míg a jogállam önkorlátozó hatalomgyakorlási technikákat alkalmaz, amelyben a meghatározó a jog uralma, ami magát a jogalkotót is köti, addig a diktatórikus berendezkedések korlátlan hatalmat igényelnek. Az ilyen hatalom nem a jogra, hanem az erőre támaszkodik. Ebben a cikkében Szikinger ugyanakkor felvetett egy másik problémát is. Ha ugyanis a korlátlan hatalom biztosítása érdekében a rendőrséget kivonjuk a jogi szabályozás hatálya alól, akkor mindig fennáll annak veszélye, hogy a testület maga válik hatalmi központtá, ahogyan a szerző fogalmaz: „maga határozza meg a közjót”, amely biztosításához azután minden eszközt elfogadhatónak tart.<sup>20</sup>

1990-ben az újjáalakult Belügyminisztérium szakmai vezetése Antall József kormányzása idején abban a meggyőződésben kezdte meg munkáját, hogy a jogállami alapelvek automatikusan megoldást kínálnak a rendészet kormányzati irányítására is. Talán nem szenteltünk kellő figyelmet a rendőrtudományok egyik legkiválóbb képviselőjének, a brit rendőrségi modellt gondosan tanulmányozó Robert Reiner megállapításainak, aki arra mutatott rá, hogy a demokratikus elveknek a rendőri munkában történő meggyökeresedése a polgári társadalmak mintaállamaiban is komoly nehézségekkel kénytelen szembe nézni. „Szerinte a korszerű rendvédelem a következő követelményeknek felel meg:

- magas szintű professzionalizmust magában foglaló bürokratikus szervezet, amely jól illeszkedik a közigazgatás egységes rendszerébe,
- a rendőrségi tevékenység törvényben történő szabályozása és az intézkedésekért való törvény előtti felelősség,

<sup>19</sup> KILÉNYI 1987.

<sup>20</sup> SZIKINGER 1988.

- a minimális erőszak stratégiája,
- a pártsemlegesség és a jogszabályok részrehajlás mentes érvényesítése,
- a prevencióra orientált rendőrségi jelenlét, a megelőzés primátusa,
- a helyi lakóközösségek értékelésén alapuló és a jogérvényesítés minőségére figyelő teljesítménymérés (a statisztikai szemlélet elutasítása),
- a társadalom szociális összetételét tükröző rendőrségi személyzet (beleértve a kisebbségek képviselőit is).<sup>21</sup>

Illúzió volt azt remélni, hogy a fiatal demokráciák rendőrségei ezeket a követelményeket rövid idő alatt képesek teljesíteni. A folyamat sokkal hosszabb, és ma sem tekinthető befejezettnek.

Nincsenek kifinomult módszerek arra, hogy a kormányzati pozícióba került politikai erők miként érvényesíthetik államátalakító elképzeléseiket a közbiztonsági stratégia kialakításában, a rendészeti reformok megtervezésében és megvalósításában. Sólyom László úgy látja, hogy Európában „a politika alkotmányosodásának” folyamata zajlott le. „Erre az időszakra esik, hogy Európában elterjedt az alkotmánybíráskodás és kibontakozott az alkotmánybírásgok jogalkotó tevékenysége. A »bírói kormányzás« korábban fenyegetésként felrajzolt kísértetéből a bírói törvényhozás valósága lett arra az időre, amikor a magyar AB felállt. Ez pedig az egész politikai rendszer átalakulását vonta maga után.”<sup>22</sup> Ezekből a gondolatokból az tetszik ki, hogy a politika és a jog viszonyának rendezése – legalábbis Európa nyugati felén – az alkotmánybíráskodás gyakorlatán keresztül biztosított, minthogy az alkotmánybírói döntések képesek a politikai akarat korlátozására minden olyan esetben, amikor ez az akarat jogszabályi formában ölt testet, úgy azonban, hogy nem veti alá magát a jog megkerülhetetlen belső törvényszerűségeinek. A szerző azonban arra is rámutatott, hogy a magyar alkotmánybírásg, miközben kiemelkedő „alkotmányfejlesztési” missziót töltött be, a jog és a politika jogállami követelményeknek megfelelő együttéléséhez csak nagyon kevésbé járult hozzá. „Az Alkotmánybírásg nem vette kellő súllyal számításba azokat a közvetítő hatalmakat, amelyek a politikai rendszer nagyon is valós részei. Még a megkerülhetetlen közvetítő szerveket, a pártokat is a jogszabályokba zárkózva értelmezte az AB. Megállapította, hogy a párt attól párt, hogy a parlamentbe törekszik, külön jogállást ismert el a parlamenti párt számára stb. De nem hozott valóban elvi ítéleteket, amelyek kifejtették volna, mit jelent az alkotmányban, hogy a pártok közhatalmat nem gyakorolhatnak, holott a parlamentben és kormányra jutva nyilván közhatalom urai. Azaz hiányzik a »közvetlen« hatalomgyakorlás értelmezése, azé a szűrőé, mely a párthatalmat államhatalommá transzformálja.”<sup>23</sup>

A rendészeti szervek alkotmányos alapjai és irányításuk kormányzati struktúrája a közelmúltban sokat változott. Ezek a változások akkor fogják elérni a törvényes és hatékony rendvédelem óhajtott célját, ha a politikai erők képesek a közbiztonság védelmében konszenzusra jutni, a társadalom egésze támogatja a korszerűsítés nehéz folyamatát, és a rendvédelem szakmai érvei, valamint a rendészeti területen

<sup>21</sup> idézi: FINSZTER 1996, 347–348.

<sup>22</sup> SÓLYOM 2004, 10.

<sup>23</sup> SÓLYOM 2004, 10.



folymatódó tudományos kutatások eredményei meghallgatásra találnak. Egy ilyen fordulat már csakugyan reformnak nevezhető, főleg akkor, ha a szervezeti intézkedések törvényben kapnak megfogalmazást, és összekapcsolódnak a rendvédelem költségvetési támogatásának növekedésével.

## Nemzetbiztonsági érdekek és kockázatok

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 74. § szerint:

„a) nemzetbiztonsági érdek: Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül

aa) az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,

ab) az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,

ac) a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,

ad) az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint

ae) a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása; [...].”

Számos olyan törvényhelyet említhetünk (az egyesülési jogtól egészen a bevándorlási és a menedékjogig), ahol valamely jogosultság nemzetbiztonsági érdekekre tekintettel korlátozható, illetve a jogosultság gyakorlásához nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése is szükséges. Az érdekvédelem leghatékonyabb eszköze a kockázatok időben történő felismerése.

Kis túlzással azt mondhatjuk, hogy a kockázat ugyanazt a szerepet tölti be a nemzetbiztonsági igazgatásban, mint a gyanú a büntetőeljárásban. Az, hogy mikor keletkezik nemzetbiztonsági ügy, hogy a szolgálatoknak mikor kell aktivizálódniuk, miről és milyen mélységig célszerű információkat gyűjteni, nos, mindez a kockázat felismerésétől függ. Az Alkotmánybíróság a 231/B/2003. AB határozatában arra mutatott rá, hogy a nemzetbiztonsági felderítés kompetenciáját nem a jogellenesség gyanúja, hanem a felismert nemzetbiztonsági érdek információgyűjtéssel történő kielégítése alapozza meg. A határozat indokolása a következőket állapítja meg:

„Az indítványozó úgy véli, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatalnak csakis a jogellenes tevékenység felderítésére és üldözésére van alkotmányos joga eljárni. [...] Az indítvány nem megalapozott. Az Alkotmánybíróság az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben kiemelte, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben,

a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”<sup>24</sup> Jelen esetben a kifogásolt rendelkezés a minősített többséggel elfogadott Nbtv.-ben megfogalmazott egyik nemzetbiztonsági feladat. A nemzetbiztonsági feladatokkal kapcsolatban az Nbtv. javaslatához fűzött miniszteri indokolás is hangsúlyozta, hogy „[...] az ország működését nemcsak a közvetlen ellene irányuló törekvések veszélyeztetik, hanem azok a leplezett törekvések is, amelyek jelentőségüknél, hatásuk súlyánál fogva sérthetik a Magyar Köztársaság gazdasági, pénzügyi biztonságát”. Az Alkotmánybíróság korábban a 13/2001. (V. 14.) AB határozatban már kifejtette és jelen határozatában hangsúlyozza, hogy „a nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége [Alkotmány 2. § (2)–(3) bekezdés, 5. §, 35. § (1) bekezdés i) pont, 40/A. §, 48. §, 51. §].”<sup>25</sup>

A támadott rendelkezés tartalma – amelynek értelmében a Nemzetbiztonsági Hivatal felderíti és elhárítja a Magyar Köztársaság gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket – az Alkotmánybíróság szerint nem veti fel az indítványozó által állított alkotmányos aggályokat.<sup>26</sup>

Az iménti okfejtésből kibontakozó kép azt jelzi, hogy a demokratikus jogállam nemzetbiztonsági szolgálatai lényegében a társadalom működésével és az egyes emberek magatartásával kapcsolatos minden tényt érdeklődési körükbe vonhatnak, ha abban valamilyen nemzetbiztonsági kockázatot feltételeznek. Ráadásul ezen információk megszerzése érdekében az emberi jogokat súlyos fokban korlátozó titkosszolgálati eszközöket vehetnek igénybe, olyan módon, hogy az alkalmazott jogkorlátozás kizárólagosan kormányzati kompetencia, amely semmiféle külső kontrollt nem visel el.<sup>27</sup>

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

A felismerés, miszerint a megdöntött jogrend már nem lesz képes megvédenie magát, arra készítette a jogalkotót, hogy több állam elleni deliktum meghatározásánál fogalmilag előkészületnek minősülő magatartásokat szabályozzon befejezett büntettként. A nemzetbiztonsági védelem egyik ellentmondása az, hogy miközben az alapjogok önkényes korlátozásának tilalma a titkosszolgálatokat is kordában tartja, azonközben éppen az említett jogok nem rendeltetésszerű gyakorlása hordozhat olyan veszélyeket, amelyek elhárítása nemzetbiztonsági hatáskörbe tartozik. Viszonylag könnyű dolgunk van akkor, ha ezek a veszélyeztető cselekmények büntető tilalomba ütköznek. Sokkal nehezebb a nemzetbiztonsági érdekelttség felismerése akkor, ha a veszélyeztető magatartások nem írhatók le büntetőjogi tilalmakban, hanem a mindennapi élet jog

<sup>24</sup> ABH 1991, 454, 456.

<sup>25</sup> ABH 2001, 177, 196.

<sup>26</sup> A Nemzetbiztonsági Hivatal neve időközben Alkotmányvédelmi Hivatalra változott.

<sup>27</sup> Lásd az igazságügy tárcavezető engedélyezési jogkörét.

által nem befolyásolható szokásos jelenségeihez sorolhatók. Ráadásul a veszély lehet olyan távoli és absztrakt, hogy annak felismerése a jogszerű és kockázatokkal nem járó tevékenységek tömegében szinte lehetetlen. Viszont az ilyen távoli kockázatok, amelyek a közbiztonság szempontjából értékelhetetlenek, a nemzetbiztonsági védelem számára felderítési feladatot jelenthetnek.

A nemzetbiztonsági kockázatok értékelése az igazgatási döntéseknél a közjog felhatalmazásán alapszik. Ugyanakkor ez egyben kötelezettség is. Egyebek mellett a nemzetbiztonsági szolgálatok szakmai teljesítményét jelzi az, hogy milyen minőségű információkat képesek szolgáltatni ehhez a mérlegeléshez. A nemzetbiztonsági érdek az állam számára nagy cselekvési szabadságot biztosít az alapjogok korlátozásában. Ráadásul ebben az esetben a közigazgatásnak nincs indokolási kötelezettsége, és a jogorvoslat is kizárt. A demokratikus jogállamok ennek ellenére hasznosnak bizonyuló technikákat alakítottak ki arra, hogy ez a mérlegelési szabadság ne vezessen önkényhez. A törvénybe foglalt szabályozás, a nemzetbiztonsági és más rendészeti szervek együttműködése, a titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése, de nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szolgálatok személyzetének szakmai felkészültsége egyszerre garantálhatja az eredményes és a törvényes működést.

## Felhasznált irodalom

- BESANÇON, Alain (1998): *Le malheur de siècle*. Paris, Fayard.
- CHAVANNE, Albert (1986): Les résultats de l'audiosurveillance comme preuve pénale – A lehallgatás, mint bizonyítási eszköz a büntetőjogban. (Nyersfordítás) *Revue International de droit comparé*, 2. sz. 749–755. DOI: <https://doi.org/10.3406/ridc.1986.2442>
- CHRISTIÁN László szerk. (2014): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- BAYLE, Jean Louis Loubet Del (1981): La police dans le système politique. *Revue Francaise de Science Politique*, 31. évf. 3. sz. 509–534. DOI: <https://doi.org/10.3406/rfsp.1981.416375>
- DIEU, Francois (1995): Elements pour une approche socio-politique dans la violence policière. *Déviance et Société*, Vol. 19, No. 1. 35–49. DOI: <https://doi.org/10.3406/ds.1995.1561>
- DOBÁK Imre szerk. (2014): *A nemzetbiztonság általános elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet.
- FINSZTER Géza (1996): A bűnüldözés működési modelljei. In GÖNCZÖL Katalin – KORINÉK László – LÉVAI Miklós szerk.: *Kriminológiai ismeretek*. (Egyetemi tankönyv) Budapest, Corvina. 334–349.
- FINSZTER Géza (1999): Ismét a nemzetbiztonságról. *Belügyi Szemle*, 47. évf. 4–5. sz. 5–19.
- KILÉNYI Géza (1987): A politikai intézményrendszer továbbfejlesztéséről. (Interjú) *Belügyi Szemle*, 9. sz.
- MONET, Jean Claude (1993): *Polices et sociétés en Europe*. Paris, La documentation française.

- NAGY Ferenc (2013): *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntetőjog-tudományban*, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SKOLNICK, Jerome Herbert (1966): *Justice Without Trial: law enforcement in democratic society*. New York, Wiley.
- SÓLYOM László (2004): A jogállami forradalomtól az EU csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In Majtényi László – Miklósi Zoltán szerk.: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Budapest, Eötvös Károly Intézet.
- SZIGETI Péter – SZILVÁSY György Péter (2015): *Rendészet és emberi jogok*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- SZIKINGER István (1988): Rendőrség és politika. *Belügyi Szemle*, 26. évf. 7. sz. 4–12.

## *Jogi források*

- 13/2001. (V. 14.) AB határozat
1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
1997. évi XCIII. törvény a terrorizmus visszaszorításáról
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
- 231/B/2003. AB határozat
- 56/1991. (XI. 8.) AB határozat
- 93/1998. számú országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
- A strasbourgi bíróság Szabó–Vissy-ügyben hozott 37137/14 számú döntése. Elérhető: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160020#%7B%22itemid%22:%5B%22001-160020%22%7D>  
(A letöltés dátuma: 2015. 01. 01.)