

A nemzetbiztonsági szolgálatok megszervezése és működése az eltelt harminc év során – változások az ágazatot érő legfontosabb kihívások tükrében

Absztrakt – A tanulmány Magyarország nemzetbiztonsági szervezetrendszerének alakulását vizsgálja, a rendszerváltás előtti és a rendszerváltás utáni Magyarország tekintetében (1990-től 2020-ig) mintegy 30 éves távlatban. A szerzők összefoglalják, hogy a mindenkori kormányzat milyen, a nemzetbiztonsági működést érintő kihívásokat azonosított, hogyan kereste, és milyen logika mentén találta meg azokra a választ, és mindez milyen változásokat hozott hazánk nemzetbiztonsági intézményrendszerében.

Bevezetés

A klasszikus megközelítés szerint minden állam definíciószerűen rendelkezik államterülettel, lakossággal, kormányzattal és szuverenitással. Az állam létének ezek a tényezők előfeltételei, így az állam magától értetődő funkciója, hogy védje területét, óvja lakosságát, valamint biztosítsa szuverén működését különböző jogellenes külső és belső törekvésekkel szemben. Az állam ezen védelmi funkcióinak ellátásáról különböző kormányzati alrendszerek hivatottak gondoskodni, amelyek által végzett tevékenységek végcélja a külső támadásokkal szembeni védekezés, illetve az állam belső rendjének fenntartása, azaz az állam működésének fizikai biztonságával, a lakosság élet- és vagyonbiztonságával összefüggő, állami irányítással és koordinációval végzett tevékenységek jogszabályi, szervezeti és működési kereteinek biztosítása (külső és belső védelmi funkciók). A külső védelmi funkció az állam területének sérthetlenségét biztosítja az esetleges külső támadásokkal szemben. Ezt a funkciót az állam legfelsőbb szervei és közöttük a kormányzati közigazgatási szervek által irányított honvédelmi szervezetrendszer hivatott biztosítani.¹ Az állam belső védelmi funkciója, az államok belső biztonságának fenntartása pedig a rendvédelmi, a katasztrófavédelmi, a polgári védelmi, a nemzetbiztonsági védelmi és egyéb védelmi alrendszerek feladata.

A nemzetbiztonsági ágazatot napjainkban a tágabb értelemben vett rendvédelmi ágazat részeként szokás emlegetni, annak ellenére, hogy a nemzetbiztonsági szervek feladatrendszere – az ország védelmének biztosítása, a védelmi igazgatás működőképességének fenntartása és hatékonysága szempontjából – mind az állam belső, mind pedig az állam külső funkcióinak területén megtalálható.² A nemzetbiztonsági ágazat

¹ Dobák Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete. Egyetemi jegyzet*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, 2014.

² Dobák (2014) i. m.

más védelmi alrendszerekhez képest speciális rendeltetéssel, eszközökkel és ebből fakadóan eltérő szervezetszociológiai sajátosságokkal rendelkezik, a terület specialitása és különállása különösen a feladatok és a felhasznált eszközök terén érzékelhető. A legfontosabb megkülönböztető jegy talán mégis az, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység esetében lényegesen nehezebb meghatározni azokat a tényállásszerű magatartásokat, amelyek ezt a védelmi funkciót felélesztik, aktiválják. A nemzetbiztonsági tevékenység esetében – a többi védelmi ágazathoz képest – mind a védendő érték, mind a támadás forrása nehezebben prognosztizálható, és ezért a tevékenység folyamatos vizsgálatra és kontrollra szorul.

Részben a fenti rendszertulajdonságoknak köszönhető az is, hogy a nemzetbiztonsági ágazat az egyik leginkább érzékeny terület az adott állam szervezésének alapját képező filozófiára, illetve az uralkodó ideológiára, illetve ideológia hiányában mindenkori érdekeire, mind a tevékenység irányát, mind tartalmát figyelembe véve. Ugyanezen okból kifolyólag a nemzetbiztonsági érdekkörben működő szervekkel szemben a jogalkotás is sajátos elveket és sztenderdeket használ; különösen látványos ez a különleges eszközök esetében, amelyeket e szervezetek a klasszikus rendvédelmi ágazat többi szereplőjétől eltérő feltételek mellett és engedélyezési rendben használhatnak, azaz a munkájukhoz szükséges szabad mozgástér biztosítása mellett teljesítik a rájuk háruló feladatokat.³

A különböző államok nemzetbiztonsági intézményrendszerét számos tényező befolyásolja, így különösen az állam mérete, nemzetközi kapcsolatrendszere, geopolitikai helyzete, demokratikus vagy diktatórikus alapállása, az állam pénzügyi helyzete, illetve különböző történelmi és kulturális meghatározottságok. A generális értelemben vett nemzetbiztonsági feladatok, az ezek végrehajtására hivatott szervezetek és ezek cselekvési rádiusza természetesen egy adott országon belül sem kőbe vésett, eleve elrendelt, megváltoztathatatlan axiómák, hanem az adott állam törvényhozása – és/vagy kormánya – által alakítható és alakítandó rendszer részei. A rendszer ideális esetben organikusan fejlődik, és módosulásai, illetve a rajta végrehajtott reformok a környező világ történéseire és jelenségeire, a külvilágból érkező fenyegetésekre és kihívásokra reagálnak.

Jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja Magyarország nemzetbiztonsági szervezeti rendszerének alakulását a rendszerváltás előtti és a rendszerváltás utáni Magyarország tekintetében, az 1990-től 2020-ig tartó, mintegy 30 éves távlatban, különös tekintettel arra, hogy a mindenkori kormányzat milyen, a nemzetbiztonsági működést érintő kihívásokat azonosított, hogyan kereste és milyen logika mentén találta meg azokra a választ, és mindez milyen változásokat hozott hazánk nemzetbiztonsági intézményrendszerében.

³ Dávid Ferenc: Nemzetbiztonság és szervezetrendszer. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 1. 67.

3. táblázat: Nemzetbiztonsági szervezetrendszer változásai (áttekintés)

Év↓	Kihívás	Rendszer-relevancia	Kormányzati reakció	Szabályozási vetület	Szervezeti vetület
					
1989	depolitizálás	pártállami struktúra és feladatrendszer	szemléletváltás	1989. évi XXXI. tv.	
1990	- alkotmányos szabályozási követelmények teljesítése - decentralizáció	- alacsony szintű, titkos szabályozás - tulcentralizált irányítás	- nyílt jogszabályok - osztott irányítás	26/1990 (II. 14.) MT rend. 1990. évi X. tv. 3039/1990. (II. 2.) Korm. hat.	- MK NBH - MK IH - MN KBH - MN KFH
1995	alkotmányos szabályozási követelmények teljesítése	ideiglenes, bizonytalan szabályozás	konszolidált, tartós szervezeti struktúra	1995. évi CXXV. tv.	- NBH - IH - KFH - KBH - NBSZ
	társadalmi, politikai, szakmai elvárások (szervezetracionalizálás)	túl tagolt rendszer	szervezeti felülvizsgálat	47/1996. (VI. 7.) OGY hat. - Kormány J/4656. sz. jelentése	
2006	politikai, szakmai elvárások (szervezetracionalizálás)	túl tagolt rendszer	konceptióalkotás	2118/2006. (VI. 30.) Korm. hat.	
			átnevezés	2010. évi XLII. tv.	AH
2010	terrorfenyegetettség erősödése	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § a)–e)]	új szervezet	2010. évi CXLVII. tv.	TEK
	terror elleni küzdelem kapcsán vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítése				
2012	információáramlás javítása	ellátatlan feladat	NIBEK-javaslat	T/5004 törvényjavaslat	
	szervezetracionalizálás	túl tagolt rendszer	összevonás	2011. évi CLXXI. tv.	KNBSZ
2013	kiberfenyegetések erősödése, átalakulása	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § aa)–ab)]	hatáskörtelepítés (IH, KNBSZ, NBSZ)	2013. évi L. tv.	
	kiberfenyegetések erősödése, átalakulása	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § aa)–ab)]	hatáskörtelepítés (IH, KNBSZ, NBSZ)	2016. évi LXIX. tv.	
2016	terrorfenyegetettség erősödése	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § ae)]			
	- kormányzati tájékoztató tevékenység - információáramlás javítása	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § ac)]	új szervezet	2016. évi LXIX. tv.	TIBEK
2018	- kormányzati tájékoztató tevékenység - információáramlás javítása	nemzetbiztonsági érdek [Nbtv. 74. § ac)]	hatáskörtelepítés (Kormányiroda)	94/2018. (V. 22.) Korm. rend.	NIÁT
	titkosszolgálati eszközök funkcióváltozása	koncentrált titkosszolgálati kapacitások	hatáskörtelepítés (NBSZ)	2017. évi XCIII. tv.	

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Rendszerváltozás a nemzetbiztonsági intézményrendszerben

A nemzetbiztonsági szervezet felépítését befolyásoló tényezők tényleges tartalma természetesen nem konstans, hanem időben is folyamatosan változik, fejlődik. Ez a változás, fejlődés rendszerint olyannyira lassú és organikus, hogy nem is eredményezi a szervezetrendszer kívülről érzékelhető módosulását, hanem a meglévő rendszer képes a változásokhoz való alkalmazkodásra, azok involválására. Előfordulhat azonban olyan eset is, amikor az államalkotó ideológiában, a választott értékekben olyan gyökeres változás következik be, amely alapvetően kihat a különböző védelmi alrendszerek fundamentumaira és működésére. Ez a változás jellemzően drasztikus, forradalmi jellegű fordulat velejárója. Ilyen esemény volt a közép-kelet-európai országok esetében a mintegy 30 évvel ezelőtt lezajlott rendszerváltozás.

A rendszerváltozás rendkívül komoly átalakulást hozott a magyar állam által szervezett nemzetbiztonsági tevékenységben.

Látványosan szemlélteti a rendszerváltás előtti és utáni államszervezet ideológiai különbségeit az a terminológiai változás, amelynek során az „állambiztonsági” jelző nyugdíjazásra került, és azt a szakpolitikai, jogi és szakmai szóhasználatban egyaránt felváltotta a „nemzetbiztonsági” kifejezés. A váltás arra utalt, hogy míg a rendszerváltozás előtt a titkosszolgálatok alapvető rendeltetése a pártiktatúra alapjain szervezett állam és így az antidemokratikus hatalomgyakorlás öncélú védelme volt, a rendszerváltás után a védendő érték a nemzet léte és a nemzeti önrendelkezés vált. Az állambiztonsági szervek helyett a nemzetbiztonsági szolgálatok elnevezés tehát nem a „cégtáblák” formális kicserélését jelentette, hanem mögötte lényegbevágó átalakítások húzódnak. A volt állambiztonsági és a rendszerváltáskor létrejövő nemzetbiztonsági szolgálatok között számos különbség kimutatható. A különbségek a tevékenység irányultságában és a rendelkezésre álló eszközök észszerű korlátozásában egyaránt megnyilvánultak. Így a nemzetbiztonsági szolgálatok semmiféle politikai rendőrségi 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) jogkört nem gyakorolnak, és ennek logikus következményeként karhatalmi erővel sem rendelkeznek. Ugyancsak a rendőrségi szervektől való látványos elhatárolást szolgálja, hogy nyomozó hatósági jogkört még a felderítési szakban egyébként feladatkörükbe eső bűncselekmények esetében sem gyakorolnak. A rendszerváltozás utáni nemzetbiztonsági szolgálatok egyéb hatósági jogköre szintén szűkre szabott, jellemzően valamely csak e szervezetekre jellemző speciális tudáshoz, képességhez kapcsolódik.⁴

A rendszerváltozás kétpólusú világrendben zajlott le, és együtt járt Magyarország külpolitikai orientációjának megváltozásával; hazánk a szovjet érdekszférából az atlantista érdekközösségbe került át, ami az igazodási pontok felcserélését is magával hozta. Ez természetesen vonta maga után a nemzetbiztonsági tevékenység irányultságának

⁴ Dezső Lajos – Hajas Gábor: *A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok*. Budapest, HVG-ORAC, 1997. 19–20.

nagymértékű módosulását is. A rendszerváltozás során a társadalmi és politikai eszményt egyértelműen a demokratikus alapelveken nyugvó, plurális társadalom, a kapitalista gazdasági berendezkedés és mindenekelőtt a nyugat-európai jóléti és jogállami berendezkedés jelentette. Mivel ebben a megközelítésben már kipróbált és a gyakorlatban is működő modellekről volt szó, kézenfekvő megoldásnak tűnt a modellállamokban kipróbált intézményrendszer egyes elemeinek – a nemzeti sajátosságoknak megfelelő módosításokkal – átvétele, adaptálása. Így történt ez például az Alkotmánybíróság és az ombudsman esetében. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer esetében ilyen törekvésekről nem tudunk, ami elsősorban a terület intimitásának tulajdonítható. A rendszerváltás körüli átalakulások tehát egyértelműen és a legteljesebb mértékben az állami szuverenitás terepén, a nemzeti önrendelkezés kiteljesedése jegyében zajlottak.

A rendszerváltásra ugyanakkor szokás vér nélküli vagy bársonyos forradalomként, tehát mégis forradalomként – egy az állami berendezkedést és a társadalmat teljes terjedelmében és rendkívül mélyen érintő fundamentális változásként – tekinteni. A váltás önmagában is egy olyan egyszeri aktusra utal, ami azt sugallja, hogy egy korábbi status quo helyébe egy adott időpillanatban egy másik tényhelyzet kerül, avagy egy dolog állapota egyik pillanatról a másikra megváltozik. A hivatalos megközelítés ellenpontja az a szkeptikus, már-már összeesküvéselmélet-szerű verzió, amelynek értelmében a rendszerváltozás nem jelentett tényleges, mély átalakulást, annak során leginkább a hatalomgyakorlás alanyai változtak, illetve a hatalomgyakorlás praxisa vált kifinomultabbá („módszerváltás”).

Az állambiztonsági/nemzetbiztonsági szervezetrendszer átalakítása esetében mindkét elképzelés egyaránt igazolást nyerhet. Mindenekelőtt ki kell emelni azt a jogi konstrukciót, amely szerint a rendszerváltás időpillanatában létező állambiztonsági szolgálatok jogutód nélkül szűntek meg. A demokratikus viszonyok között, újonnan létrejött nemzetbiztonsági szolgálatoknak a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökség különböző egységei nem jogelődjei, pusztán történelmi értelemben elődszervei. Ez a konstrukció jól jelzi, hogy valamiféle logikai kapocs azért kimutatható a rendszerváltás előtti és utáni intézményrendszer között; egy az alapoktól újragondolt szervezetrendszer esetén az elődszerv-utódszerv probléma nem, vagy legalábbis nem ebben a formában merült volna fel.

Izgalmas és fontos tény, hogy a demokratikus keretek között működő nemzetbiztonsági szolgálatok struktúráját és tevékenységük alapvető szabályait még az 1985-ben „választott”, utolsó pártállami országgyűlés, illetve kormány alkotta. Miután az 1980-as évek végén érezhetővé vált a reformfolyamatok felgyorsulása, és az állambiztonsági szervek is felismerték, hogy elkerülhetetlen a küszöbönálló – a saját tevékenységüket is érintő – politikai változások bekövetkezése. Megindult a tervek, koncepciók kidolgozása. Mindeközben megkezdődött a munka a pártállami struktúrából a demokratikus berendezkedésbe való békés átmenet feltételeinek kidolgozására létrejött Nemzeti Kerekasztal tanácskozásain is. A tárgyalásokon azonban korabeli források szerint – miközben az átmenet valamennyi sarkalatos kérdése terítékre került – az állambiztonsági szervezetről „alig esett szó”.

A békés, tervezett előkészítő folyamatot azonban megzavarta az úgynevezett Duna-gate-botrány. A botrány – amely ellenzéki pártok tagjainak ebben az időpontban már

alkotmányellenesnek minősített megfigyelése kapcsán robbant ki – következményeinek kezelése gyors és határozott kormányzati cselekvést követelt meg,⁵ ami 1990 februárjában, konkrét jogszabályokban öltött testet.

A rendszerváltásra hajlamosak vagyunk egy olyan romantikus történetként tekinteni, amelynek során a rossz meghátrált a jó elől, a diktatúrát felváltotta a demokrácia, a tervgazdaságot a szabadversenyos kapitalizmus, a proletárdiktatúrát – valójában a kommunista diktatúrát – a népképviselő, a Trabantot a Volkswagen, a vörös útlevelet a világútlevél, a propagandát a hírszolgáltatás és így tovább.

De vajon mi történt az állambiztonság területén? Valójában milyen folyamatok és mérőszámok vezettek el a III. Főcsoportfőnökség világától a jelenlegi struktúrához?

Alkotmányos szabályozási követelmények

A nemzetbiztonsági munka részletes, törvényi szabályozásának igénye a rendszerváltás során fogalmazódott meg. 1988–1989-re a társadalmi és állami élet területén olyan fejlődés, változás alakult ki, amely szétfeszítette a régi, korszerűtlen, a demokratizmus hiányát tükröző, csak a hatalom érdekeit kifejező államirányítás kereteit. A társadalmi és gazdasági fejlődés, a szélesedő demokratizmus alapvető változásokra kényszerítette a társadalom minden szféráját, elemi igényként jelentkezett a belső struktúramódosítások kidolgozásának szükségessége. A belső, illetve a külső feltételrendszerbeli viszonyokban végbement történelmi korszak értékű változásokkal összhangban, hosszabb távon modellváltást kellett végrehajtani a biztonságot szolgáló állami tevékenység fő feladataiban, prioritásaiban, működési rendjében és vezetésében.⁶ Alapvető követelményként került megfogalmazásra, hogy az állambiztonság működése, eszközei legyenek nyilvánosak, ellenőrizhetők. A szervek munkájában új hangsúlyokat alakítsanak ki, így a korábbi „ellenségképet” a demokratikus társadalmi, illetve az alkotmányos rend védelme váltsa fel, amellyel összefüggésben jelentkező feladatok végrehajtása társadalmilag szabályozott, nyílt keretek között történjen.

A jogállamiság megteremtéséhez szükséges feltételek hiánya, kiformálódásának felgyorsult folyamatai azonban nehéz helyzet elé állították az elkényelmesedett intézményrendszert, a politikai, gazdasági szerveket és ennek következményeként az állambiztonsági szolgálatokat is. Mindenekelőtt azt volt szükséges garantálni, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység már ne politikai küldetés, egy társadalom felett álló elit kivételes hatalma legyen, hanem különleges szakértelmet kívánó szakma, specialistákat igénylő bonyolult és felelősségteljes állami szolgálat, amely nem nélkülözheti az állampolgárok együttműködésének újszerű hozzáállását sem.⁷

⁵ Kurtán Sándor: Titkosszolgálatok Magyarországon 1988–2008. In Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évhuszadkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009.

⁶ Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. 1997. 41., 50.

⁷ Galambos (1997) i. m. 40.

Az alkotmányos berendezkedés és az alapvető jogok demokratikus, jogállami szabályozását megalapozó 1989. évi XXXI. törvény olyan mértékben és átfogóan módosította a pártállami Alkotmányt – az 1949. évi XX. törvényt –, hogy az a Nemzeti Kerekasztal, illetve az Országgyűlés által már korábban elfogadott szabályozási elvekre épülve, alapját képezhette a fejlett nyugati demokratikus államokhoz hasonló új államszervezet kialakításának. Az Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése kimondta, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Hazánkban az 1989 előtti szabályozás alapvető alkotmányellenességét a 29/1990. számú országgyűlési határozat állapította meg, a döntés arra figyelemmel született, hogy „alacsony szintű, titkos normákkal korlátozták az alkotmányban biztosított állampolgári jogokat, ezzel alapvető elveket sértettek”. Az állambiztonsági operatív munkát alapvetően meghatározó előírásokat szinte kivétel nélkül alacsonyabb szintű és titkos jogszabályokban – belügyminiszteri parancsokban, miniszterhelyettesi (főcsoportfőnöki) utasításokban – fogalmazták meg, ami már abban a korszakban is alapvető jogelveket sértett, ugyanis mind az 1949-es Alkotmány 57. §-a, mind az 1971. évi I. törvénnyel módosított Alkotmány 66. §-a garantálta a polgárok személyi szabadságát és sérthetlenségét, a levéltitok és magánlakás tiszteletben tartását. E dokumentum különösen súlyosan ítélte meg, hogy még az új Alkotmány elfogadását követően is fenntartották az akkori belügyi vezetők azt a jogi helyzetet, miszerint a korábbi alacsony szintű, belső titkos belügyi parancsokon alapultak az állampolgári jogok korlátozásai.⁸

Az új, módosított Alkotmány 40/A. § (2) bekezdése kimondta, hogy az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvényben kell meghatározni. Az Alkotmány ugyanakkor azt a kérdést nyitva hagyta, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységet az állami szervezetrendszerben elkülönült szervek látják-e el, vagy a nemzetbiztonsági tevékenység valamely – más természetű feladatokat is ellátó – állami szerv feladatai közé illeszkedik be.⁹ A rendszerváltáskor tehát a jogalkotó a nemzetbiztonsági intézményrendszer szervezeti kérdéseit nem tekintette az állam működése szempontjából olyan garanciális jelentőségű kérdésnek, amely törvényi szintű szabályozást követelt volna meg.

Az Alkotmány 39. § (2) bekezdése előírta, hogy a Minisztertanács az Alkotmányt módosító törvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat 1990. április 30-ig terjessze az Országgyűlés elé.

Az 1990. évi X. törvény és a 26/1990. (II. 14.) MT rendelet

Az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat megállapító törvény megalkotásáig is elengedhetetlenül szükséges volt, hogy az ország, a nemzet biztonságának védelmére létrehozott szervezetek – az állampolgárok alkotmányban biztosított alapvető

⁸ Kedves Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra*. Budapest, ELTE Eötvös 2014. 59., 75.

⁹ Dezső-Hajas (1997) i. m. 2.

jogait védő – megfelelő garanciák mellett alkalmazhassák a munkájuk jellegével együtt járó titkosszolgálati eszközöket és módszereket.¹⁰

Az Országgyűlés 1990. január 25-én fogadta el a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt. A politikai változásoknak megfelelően – az állam- és közbiztonságról szóló törvényerejű rendeletet módosítva – e törvény kimondja, hogy az állam belső biztonságával összefüggő feladatokat a jövőben nem a Belügyminisztérium szervei, hanem a nemzetbiztonsági szolgálat látja el. Továbbá arról is rendelkezik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat nem része a rendőrségnek, és nem tartozik a belügyminiszter irányítása alá, hanem azt közvetlenül a Minisztertanács elnöke felügyeli, vezetőit pedig a Minisztertanács nevezi ki. Az 1990. évi X. törvény deklarálja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat feladatait és működését külön törvényben kell szabályozni, valamint – e törvény hatálybalépéséig – felhatalmazza a Minisztertanácsot, hogy az átmeneti időre rendeletben szabályozza a működés feltételeit. E felhatalmazás birtokában a Minisztertanács a 26/1990. (II. 14.) MT rendelettel a törvényben meghatározott nemzetbiztonsági feladatok ellátását a Belügyminisztériumba integrált, egységes állambiztonsági csoportfőnökségek helyébe létrehozott nemzetbiztonsági szolgálat, az információs szolgálat, a katonai biztonsági szolgálat és a katonai felderítő szolgálat hatáskörébe utalta. Érdekesség tehát, hogy a nyílt jogszabályban csak az új nemzetbiztonsági szolgálatok funkcionális körülírása történt meg. A szolgálatok létrehozása a 3039/1990. (II.2) – „háromezres”, tehát titkos (!) – Korm. határozattal történt meg. A kormányhatározat alapján megalakult a Magyar Köztársaság Nemzetbiztonsági, valamint Információs Hivatala (polgári nemzetbiztonsági szolgálatok), továbbá a Magyar Néphadsereg Katonai Biztonsági Hivatala. A kormányhatározat deklarálta továbbá, hogy a Magyar Néphadsereg katonai felderítő szerve – Katonai Felderítő Hivatal elnevezéssel – nemzetbiztonsági szolgálatként működik. Az új szabályozás a III. Főcsoportfőnökséget, annak egységes szervezetét megszüntette, és négy önálló szolgálatot hozott létre, azonban azok megszervezése során valójában a korábbi csoportfőnökségi struktúrára támaszkodott. A politikai rendőrség III/III-as (Belső Reakció és Szabotázs Elhárító) Csoportfőnökséget jogutód nélkül megszüntette, a III/V. (Operatív-Technikai) Csoportfőnökség a főcsoportfőnökség szintén operatív-technikai feladatokat ellátó önálló osztályaival együtt a III/II. (Kémelhárító) Csoportfőnökség jogutódjaként létrejött Nemzetbiztonsági Hivatal szervezetrendszerébe, Szakszolgálati és Technikai Igazgatóság néven került beillesztésre. A nemzetbiztonsági feladatok végrehajtására azonban továbbra is a „katonai-polgári területre”, illetve „hírszerzési-elhárítási feladatkörre” épülő rendezőelvek mentén hozták létre az újonnan megalakuló nemzetbiztonsági szolgálatokat.

Az 1990-es szabályozással létrejöttek a demokratikus keretek között működő nemzetbiztonsági szolgálatok. A változások során ténylegesen csupán csak a III/III Csoportfőnökséget szüntették meg; ugyanis annak feladatköre a társadalmi-politikai paradigmák megváltozása folytán a rendszerváltás pillanatában már nem volt értelmezhető. Ezzel szoros összefüggésben a szervezet fenntartása ideológiai szempontból vállalhatatlan,

¹⁰ A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényhez fűzött indokolás.

praktikus szempontból pedig szükségtelen volt. Egyéb tekintetben Magyarország a rendszerváltás folyamatában nem szakított a klasszikus polgári/katonai, illetve elhárító/hírszerző dichotómiával. Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez nem jelenti azt, hogy 1989/90 fordulóján ne történt volna földcsuszamlásszerű változás a szolgálatok életében. A működés korábbi paradigmáiban számos változás történt, elég az ellátandó feladatokra, a feladatok irányára, vagy éppen a személyi állományra gondolni. Az átalakítással együtt járt a vezetők és az állomány cseréje is.

A rendszerváltás strukturális értelemben a III/III. Csoportfőnökség után a III/V. Csoportfőnökséget, tehát a szolgálatok – és egyébként a rendőrség – központi szolgáltató szervezetét érintette leginkább. Vajon mi készítette arra a kormányzatot, hogy egy kifejezetten átmenetinek tűnő szabályozás során – hozva a „kötelező” változást, a III/III megszüntetését – kifejezetten óvatosan nyúljon a szervezetrendszerhez, hogy éppen az állambiztonság/nemzetbiztonság létfontosságú infrastruktúráját jelentő titkosszolgálati eszközalkalmazás végrehajtásáért felelős szervezet vonatkozásában hajtson végre radikális változtatást? Véleményünk szerint ennek magyarázata az lehet, hogy ebben a valóban átmeneti és törekeny időszakban a nemzetbiztonsági szakmában élt a félelem, miszerint az eszközök újraszabályozásával párhuzamosan alapvetően megváltozik az ezek alkalmazásáért felelős szervezet státusza is, esetleg oly módon, hogy a nemzetbiztonsági ágazat egyáltalán nem rendelkezne a titkosszolgálati eszközök alkalmazásához szükséges tárgyi, technikai és személyi feltételekkel. Ijesztő lehetőségként merülhetett fel például a klasszikus rendészeti ágazatban történő elhelyezés, különös figyelemmel arra, hogy a III/V. már ebben az időben is nyújtott operatív szolgáltatásokat a rendőri szervek számára is. De sokkal életszerűbb és közvetlen veszélyként fenyegethetett a III/V. kapacitásainak feldarabolása, és valamiféle dekoncentráció végrehajtása. Ez valóban közvetlen veszélynek tűnhetett, és sokkal könnyebben elképzelhető a III/V. akkori üzemméretét és a kor viszonyainak megfelelően kevésbé szofisztikált, ennek megfelelően kevésbé költségigényes technikai képességeket tekintetbe véve.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény

Habár az 1990-es szabályozást kifejezetten ideiglenes jellegűnek szánta a kormányzat, a „véglegesség” igényének megfelelni képes nemzetbiztonsági törvény a rendszerváltás utáni első parlamenti ciklusban nem született meg. Annak ellenére sem, hogy az első szabadon választott parlament iszonyú mennyiségű jogszabály megalkotására kerített sort, újraszabva az immár demokratikus berendezkedésű Magyarország számos állami alrendszerét. Annak oka, hogy az 1990–1994 közötti időszakban nem sikerült a nemzetbiztonsági törvényt megalkotni, a sajátos és jellegzetesen átmeneti politikai konstellációban keresendő. Az első szabadon választott parlamentben ugyanis, még a kormánykoalíción belül is, rengeteg új képviselő tűnt fel. Ezek a szereplők nem rendelkeztek részletes tudással egymás preferenciáiról. Ez az ismeret- és tapasztalathiány megnehezítette az egyes fundamentális szakpolitikai kérdésekben az egyes pártok, érdekcsoportok álláspontjának higgadt ütköztetését és végső soron az érdekek eredőjének kikristályosodását, jogalkotásban

történő megjelenítését. Természetesen fontos körülmény volt, hogy a kormánykoalíció nem rendelkezett a törvény elfogadásához szükséges kétharmados parlamenti többséggel.¹¹

Amint láttuk, az átmeneti(nek szánt) szabályozás külön kezelte a szervezeti és hatáskör-telepítési kérdéseket és külön a titkosszolgálati eszközök engedélyezésének kérdéseit. A megfontolás nyilvánvaló volt. A titkosszolgálati eszközök az állampolgárok életét, konkrétan a privát szféráját közvetlenül érintették, ezért ezen eszközök alkalmazásának szabályozására törvényben került sor. Ugyanakkor az eszközök alkalmazásának, a nemzetbiztonsági érdekkörben jelentkező feladatok végrehajtásának szervezeti kereteire vonatkozóan a kormány – általában elismert – szervezetalakítási szabadsága érvényesült, és a szabályozásnak ez a része ezért rendeleti szinten született meg. Megállapíthatjuk, hogy az 1990-ben választott megoldás teljes mértékben megfeleltethető az Alkotmány 40/A. § (2) rendelkezésének. Ebből következően nem lett volna akadálya annak, hogy az Országgyűlés 1995-ben is csak a tevékenység szabályozását tartotta volna saját hatáskörébe tartozónak. Ez a hatályos szabályozás tükrében a nemzetbiztonsági tevékenység terjedelmét, úgymond akciórádiuszát, a nemzetbiztonsági érdekkörbe tartozó feladatok meghatározását, a feladatok végrehajtásához szükséges eszközök megjelölését – mindenképp a titkosszolgálati eszközök alkalmazásának feltételeit –, a más szervezetekkel folytatott nyílt együttműködés kereteit, illetve az adatkezelésre vonatkozó szabályok rögzítését jelentette volna. A törvényjavaslat tárgyalása¹² során is felmerült, hogy a szervezeti kérdések nem feltétlenül igényelnek kétharmados törvényi szabályozást. Ebben az esetben az volt az – egyébként nyilvánvalóan méltányolható – érv, hogy a kormány szervezetalakítási szabadsága nem terjedhet ki arra, hogy olyan szervezeteket hozzon saját hatáskörében létre, amelyek fel vannak jogosítva titkosszolgálati eszközök alkalmazására. Így tehát a parlament a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályok körébe sorolta azokat a rendelkezéseket is, amelyek a tevékenység végrehajtásáért felelős, az azokhoz szükséges eszközök alkalmazására jogosult szervezetek körének meghatározására vonatkoznak.

Az alkotmányos elvárás tartalma természetesen ismert volt a honatyák előtt is, azonban kisebb vita után az az egyöntetűnek tűnő álláspont alakult ki, miszerint a jogállam építésének ebben a stádiumában a szervezeti kérdések olyan jelentőséggel bírnak, hogy a szervezetre vonatkozó szabályokat is törvényben kell rögzíteni, és kétharmados többséggel kell elfogadni. A rendszerváltás előtti időszakban a vélt hatékonysági elveket nem kontrollálták a jogi és demokratikus elvek. Ez a megközelítés a rendszerváltás után radikálisan megváltozott. A törvény általános indoklása szerint:

„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.”¹³

¹¹ Galambos (1997) i. m. 103.

¹² Országgyűlési napló, 1995. évi őszi ülésszak. 1995. október 24. (116. szám) 1478.

¹³ Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2011. 24.

Így lett minisztertanácsi rendeletről kétharmados törvény, a pártállami időkben kialakult szervezeti struktúrából a szabadon választott parlament által kétharmados törvénybe foglalt intézményrendszer. Ezzel a döntéssel az Országgyűlés nem a szervezetrendszert kívánta bebetonozni, hanem a jogbiztonság követelményei szempontjából nagyobb garanciát jelentő kétharmados szabályozást tartotta szükségesnek, így elejét kívánta venni a nemzetbiztonsági szolgálatok különböző politikai megfontolásokból és erőviszonyokból fakadó, szakmailag esetleg indokolatlan átszervezésének.¹⁴ Ugyanakkor utólag kijelenthető, hogy ennek a jogalkotói döntésnek is szerepe volt abban, hogy 2010-ig sikerült teljesen megmerevíteni a nemzetbiztonsági szervezetrendszert.

De mi is változott a nemzetbiztonsági törvény elfogadásával, milyen szervezetrendszert tartalmazott az immár tartósság igényével előkészített és elfogadott kétharmados szabályozás?

Az Országgyűlés által 1995. december 19-én elfogadott, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény a Nemzetbiztonsági Hivatalról leválasztotta a titkos információgyűjtéshez technikai háttérrel biztosító Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot, amelynek kormányzati irányítását – hasonlóan a polgári hírszerzéshez és elhárításhoz – 1996 és 2002, valamint 2007 és 2010 között tárca nélküli miniszter, 2002 és 2007 között a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter látta el. A törvény nemcsak a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat jogállásán változtatott, hanem a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok státuszán is. Korábban a Magyar Honvédség szervezeti keretén belül – országos hatáskörrel – működtek, kiválásukkal (jogállás tekintetében a Magyar Honvédségtől is) teljesen független, önálló szervezetek jöttek létre.¹⁵

A szabályozás a legmarkánsabb változást egyértelműen akkor hozta, amikor a korábban a Nemzetbiztonsági Hivatalba integrált III/V. Csoportfőnökséget újra önálló szervezatként konstruálta meg. Azt, hogy ez milyen fontos momentum volt a jogalkotás szempontjából, mi sem jelzi jobban, hogy a törvény általános vitájában¹⁶ elhangzó expozéját Nikolits István miniszter a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat mint a titkos információgyűjtés eszközeinek alkalmazásáért első helyen felelős szervezet létrehozása indokainak, értelmének ismertetésével kezdte. „Garanciális szempontból megerősítésre került a nemzetbiztonsági szakszolgálat szolgáltató jellege. Ez azt jelenti, hogy a szakszolgálat, mint valamennyi, a titkosszolgálati eszközök alkalmazására jogosult szervezetek kiszolgáló intézménye, a törvény hatálybalépése után nem az egyik szolgálat egysége, hanem független szervezet lesz.” Hogy mennyire tudatos és valódi volt a nemzetbiztonsági intézményrendszer és benne a titkosszolgálati eszközalkalmazás garanciális körülírása, jelzi, hogy a miniszter fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy az újonnan létrejövő – szolgáltató – szervezet a kormányzat felé nem jelent, azaz kormányzati tájékoztató tevékenységet nem folytathat. Hasonló a titkosszolgálati kapacitások visszaélészerű alkalmazását megakadályozó szabály, hogy a Szakszolgálat – a belső biztonsági tevékenysége kivételével – nem alkalmazhatja a szolgáltatási körébe tartozó eszközrendszert.

¹⁴ Dezső–Hajas (1997) i. m. 27.

¹⁵ Dezső–Hajas (1997) i. m. 26.

¹⁶ Országgyűlési napló. 1995. évi őszi ülészak 1995. október 24. (116. szám) 1280.

Fontosnak tartotta a miniszter kiemelni azt is, hogy az új szervezet önállósága nem jár az államháztartás számára többletkiadással, mivel a szükséges forrásokat a Nemzetbiztonsági Hivatal költségvetési támogatásának megosztásával biztosítják.

Mindezzel együtt tény, hogy a korábbi négy szolgálat helyett tehát öt szervezet jött létre, egy olyan időszakban, amikor az ország karnyújtásnyira volt az államcsődtől, és az államháztartás számos területén készült a Kormány drasztikus megszorító intézkedésre. Gondolhatnánk, hogy egy ilyen, a pénzügyi főárammal szembemenő irányvonal háttérében nyilván nagyon komoly és mély, szakmai érvekkel alátámasztott meggyőződés állhatott. A parlamenti jegyzőkönyv¹⁷ ugyanakkor arról tanúskodik, hogy konszenzus sokkal inkább abban az irányban volt érzékelhető, hogy a létrehozandó szervezetrendszer túlméretezett és túlságosan tagolt. A szervezetrendszer felépítésével kapcsolatos kétségek már a hatpárti tárgyalások, illetve a parlamenti bizottsági munka során is felvetődtek. Végül azonban – és ez nagyon jellemző a rendszerváltozás utáni időszaknak a jogállami eszményt mindenek fölé helyező korszellemére – az az álláspont erősödött, hogy garanciális okokból célravezető az ötszolgálatos modell kialakítása. Megjelent az a vélemény, miszerint a szervezetek számának csökkentése centralizációs folyamatnak tűnhetett volna, amely kedvezőtlen fogadtatásra találhatott volna a társadalomban. Fontos érv volt az is, hogy a lényegében konszenzusos álláspont szerint az 1990-es, ideiglenes szabályozás talaján létrejött struktúra életképes, és a szolgálatok ebben a struktúrában megfelelően látták el alapfeladataikat. Másik oldalról természetesen megfogalmazták azt a – szakértők által is képviselt – álláspontot, miszerint ebben a formában túlméretezett, túlságosan tagolt a rendszer. Ezekkel az érvekkel szemben viszont hathatós ellenszernek tűnt, hogy a szervezetalakítási kérdések további feszegetése miatt elhúzódhat a törvény előkészítése és elfogadása. Megjegyezzük, furcsa érv ez annak ismeretében, hogy nem valamiféle sürgősségi eljárásról beszélünk, hanem öt és fél évvel járunk a rendszerváltás után, amikor egy ciklusnyi idő állt rendelkezésre a törvény alapos és körültekintő előkészítésére, nemzetközi összehasonlítások lefolytatására, szakmai és társadalmi egyeztetésre és így tovább.

A létrejött szervezeti struktúrát tehát nemhogy közmegelegedés nem övezte, de általános volt az a vélemény, miszerint a szervezetrendszer az ország méretéhez és nemzetközi geopolitikai helyzetéhez mérten túlságosan tagolt és terebélyes. A dilemma létezését és súlyosságát jól jelzi, hogy a frissen kétharmados törvénybe foglalt struktúra felülvizsgálatára az országgyűlés szinte egyidejűleg határozatban rendelkezett, tehát nyilvánvalóan számolt a szükségyszerűséggel, hogy a frissen kodifikált intézményrendszer szervezeti értelemben átvilágításra, és a vizsgálat megállapításainak eredményeként esetleg belátható időn belül – újabb kétharmados törvényben – változtatásra szorul. Végül a kormány¹⁸ arra a következtetésre jutott, hogy a rendszer megfelel a törvény követelményeinek, biztosítja a feladatok végrehajtását. Az összevonástól hatékonyságjavulás nem várható, a feladatok végrehajtását viszont hátráltatná. Mindezek mellett

¹⁷ Országgyűlési napló (1995) i. m. 1675.

¹⁸ A Kormány J/4656. sz. Jelentése a 47/1996. (VI. 7.) OGY határozat végrehajtásáról.

a kormány javaslatot tett az erőteljesebb koordinációra, az eszközfejlesztés területén az együttműködés javítására és a fejlesztések összehangolására.

Racionalizálási igények

Az Nbtv. elfogadásával kialakultak azok a szervezeti és irányítási keretek, amelyek a szolgálatok működését egészen 2010-ig szabályozták. A közel tizenöt éven keresztül tartó változatlanág ellenére a struktúrával és az irányítási renddel kapcsolatban azonban folyamatosan merültek fel kérdések és változtatási igények. A nemzetbiztonsági struktúra megreformálására irányuló elképzelések kellő eltökéltség, politikai erő és valóban letisztult, kiforrott koncepció hiányában minden esetben kudarcot vallottak. Ebből azonban nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy valamiféle közmegegyezés vagy közmegegyezés övezte volna a kialakult intézményrendszert. Mint fentebb utaltunk rá, már az Nbtv. elfogadásakor is vitatott volt, hogy a törvényjavaslat miért nem változtat a széttagolt struktúrán; az ötszolgálatos struktúrával szemben gazdaságossági, hatékonysági érvek egyaránt felmerültek.

Ilyen előzmények után érthető, hogy Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos reformelképzelések központjában 2010-ig a szervezeti kérdések, vagyis elsősorban a szolgálatok száma és azok összevonásának módja állt.

Bedőlt reformelképzelések

1995 és 2010 között a magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszer lényegében változatlan maradt. Ez a tény jelzi, hogy a szervezeti keretek kétharmados törvénybe foglalása a stabilitás szempontjából célravezetőnek bizonyult, a nemzetbiztonsági szférában nem jöttek létre új, titkos információgyűjtésre jogosult szervezetek. A változatlanágból azonban nem következik, hogy a szervezetrendszer tagoltságával kapcsolatos kritikák nyugvópontonra jutottak volna. A struktúra karcsúsításával kapcsolatos elképzelések újra és újra felmerültek, és gyakorlatilag az összes észszerű és számításba jöhető kombinációs lehetőségre kiterjedtek.

A koncentrált titkosszolgálati szolgáltatói kapacitásokon alapuló modell életképességét jól mutatja, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat valamennyi koncepció szerint elkülönült szervezet maradt volna. A fennmaradó négy szolgálat vonatkozásában két életszerű variáció kristályosodott ki. Az egyik szerint a szolgálatokat a civil-katonai érdekkör mentén szükséges integrálni, amelynek eredményeként egy polgári és egy katonai nemzetbiztonsági szolgálat jött volna létre, egyrészt az Információs Hivatal és a Nemzetbiztonsági Hivatal, másrészt a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal integrációja révén. A másik megközelítés alapja a tevékenység bel- és külföldi irányultsága; amelynek az eredménye egy hírszerző és egy elhárító

szervezet lett volna, az Információs Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal, illetve a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal összevonása útján.¹⁹

Lényeges reformkísérlet 2006-ban következett, amelynek során a kormány – szintén költségvetési szempontok alapján – a „háromszolgálatos” modell irányába történő elmozdulást kezdeményezve, napirendre tűzte a hazai nemzetbiztonsági intézményrendszer átalakítását. A 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat kiadásával arról döntött, hogy készüljön törvényjavaslat a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok feladatainak három szervezetben, a leghatékonyabb módon való ellátásáról. A koncepciót előkészítő szakértői bizottságok figyelme a kormány elvárásainak megfelelően elsősorban a szolgálatok számának lehetséges csökkentésére, azaz a nemzetbiztonsági tevékenység szakmai vezetési szinten történő integrálására irányult.²⁰ A kormány a feladatot 2007-ben tovább pontosította, amikor előírta, hogy készüljön részletes előterjesztés az Információs Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal, valamint a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal egy-egy szervezetbe történő összevonásáról. Emellett azonban arra is felhívta az érintett minisztereket, hogy vizsgálják meg a Katonai Felderítő Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal egy szervezetbe, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatként történő összevonását, továbbá az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Hivatal, valamint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat önállóságának megtartása mellett tegyenek javaslatokat a hatékonyságot növelő szervezeti átalakítások végrehajtására. A tervezetek elkészültek, de az egyeztetés még a kormányzati előkészítés szakaszában megakadt, mert a honvédelmi miniszter a javaslatot nem fogadta el. Ennek folytán sohasem derült ki, hogy törvényjavaslatként megszerezte volna-e a szükséges támogatást. A határozatokat végül hatályon kívül helyezték, újabb racionalizálási kísérletre ebben a kormányzati ciklusban pedig már nem került sor.²¹

A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása

Másfél évtizeden keresztül, az elméleti lehetőségek számbavételén felül tehát, az úgynevezett „ötszolgálatos modell” – ahol a rendszerváltozás után deklaráltan politikai-garanciális okból atomizáltan jelentek meg a nemzetbiztonsági szféra szervezeti egységei – érdemben nem változott. Néhány év leforgása alatt ezt a fejlődési ívet törte meg a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása.²²

A katonai szolgálatok összevonására a szervezeti struktúra racionalizálási és gazdaságosság elképzelések mentén történő megreformálása alapján került sor. Az Országgyűlés

¹⁹ Dávid (2017) i. m. 71.

²⁰ Urbán Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 22.

²¹ Hetesy (2011) i. m. 22.

²² Gál István László (szerk.): *Nemzetbiztonsági szakági jogi alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 10.

által megtárgyalt törvényjavaslatban²³ egyértelműen megjelent a gazdaságosabb és hatékonyabb működés biztosításának igénye. Az integráció célja az volt, hogy a katonai felderítő és elhárító tevékenység egységes ellátását, vezetését és koordinációját biztosító, a szakterületeken a hatékonyabb feladatellátást, valamint a költségvetési források takarékosabb felhasználását biztosító egységes szervezet jöjjön létre. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter 2011-ben a költségvetési forrásokkal történő takarékosabb gazdálkodás megvalósítása érdekében, a szervezeti és létszám-racionalizálás mellett döntött, és utasítást adott egy, a költségvetési források takarékosabb felhasználását biztosító szervezeti felépítés kialakítására.²⁴

Ezt követően az Nbtv. 2011. novemberi módosításának eredményeként 2012. január 1-jén a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok alkotta közösség megújult és egyben megerősödött tagjaként alakult meg – továbbra is a honvédelmi miniszter irányítása alatt – a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Az új szervezet létrejöttéhez elengedhetetlen szervezeti integráció során a Katonai Biztonsági Hivatal mint önálló költségvetési szerv megszűnt, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szervezetébe történő beolvadással, a Katonai Felderítő Hivatal pedig névváltozását követően Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat néven jogutódlással folytatta tevékenységét. Az integráció eredményeként az összlétszám ténylegesen 197 beosztással és munkakörrel csökkent, az új szervezet 825 rendszeresített állománytáblás hellyel kezdte meg működését. Az összevonást követően, a jogalkotói és vezetői szándéknak megfelelően, egy szakmailag eredményesebb, költségvetésének felhasználását tekintve pedig takarékosabb szervezet jött létre, ahol a párhuzamosságok megszüntetésével jobban biztosítható a katonai hírszerző és elhárító tevékenységből származó információk áramlása, továbbá a szakágak tevékenységei kiegészítik egymást. Az Állami Számvevőszék 2013. évi ellenőrzésének megállapítása szerint az összevonás a mintegy 20%-os létszámcsökkenés végrehajtásával (elsősorban a művelettámogató és kiszolgáló területen) összességében évi mintegy 1,55 milliárd forintos megtakarítást eredményezett.²⁵

A terrorfenyegetettség erősödése

A jelenkor számára az egyik legjelentősebb kihívást a terrorizmus, a terrorista szervezetek növekvő térnyerése jelenti. A terrorista törekvések céljaikban, nemtelen eszközeikben és veszélyességükben, komplexen hatnak a világ minden társadalmára. Transznacionális jellemzőikből adódóan különösen veszélyt jelentenek minden demokratikus értékrendet

²³ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló T/4816. számú törvényjavaslat.

²⁴ A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és létszám-racionalizálásának egyes feladatairól szóló 116/2011. (X. 21.) HM utasítás.

²⁵ Kenedli Tamás: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szakmai fejlődésének legfontosabb sajátosságai az elmúlt években. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 77–79.

követő társadalomra.²⁶ A terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem, a szervezett bűnözés és a proliferáció illegális csatornái napjainkban olyan összetett nemzetbiztonsági kihívásokat jelentenek, amelyek ellen nem lehetséges kizárólag bűnüldözési koncepciók szerint és bűnüldözési gyakorlat követésével szembeszállni. Következésképpen eme nemzetbiztonsági veszélyeket külföldön elsősorban a hírszerzés segítségével, belföldön az arra szakosodott különleges eszközökkel és módszerekkel kell megelőzni, illetve elhárítani. Ezt a munkát a nemzeti nemzetbiztonsági szolgálatoknak és a bűnüldöző szervezeteknek szorosan koordinálniuk kell.²⁷ A terrorizmus jelentette kihívásra jellemző, hogy a demokratikus jogállamokat is a szabadság és a biztonság közötti kényes egyensúly újragondolására, a terrorizmust leküzdeni hivatott speciális szervek létrehozására, valamint e szervek felhatalmazásának szélesítésére ösztönzi.

Magyarországot a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségei is a terrorizmus és a terror-szervezetek elleni hatékony fellépésre, a terrorizmus anyagi alapjainak felszámolására kötelezik, valamint arra, hogy minden törvényes eszközzel küzdjön a terrorszervezetekkel és a terrorizmust anyagi eszközökkel támogatókkal szemben.²⁸

Speciális hatáskörű rendőrség – TEK

A szabadság, a biztonság és a rend térségének megteremtése elképzelhetetlen az állam hatékony védelmi funkciójának kiépítése és működtetése nélkül. Ehhez egy olyan koherens, a szükséges információkkal, tudással, képességgel rendelkező szervezetre van szükség, amely egyszerre biztosít hatékony fellépést a nemzetközi és hazai terrorizmus, illetve az annak bázisát jelentő szervezett bűnözés, valamint az egyre növekvő erőszakosságot mutató, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett személy elleni bűncselekmények elkövetőivel szemben.²⁹ A 2010-ben megalakult kormánynak nemcsak meggyőző kétharmados parlamenti támogatása volt meg, hanem kifejezetten ambicionálta az 1990-ben kialakult államszervezet revideálását, határozott reformok végrehajtását, bátran változtatott olyan fontos és reflektorfényben lévő alrendszereket, folyamatokat, szervezetrendszereket, mint az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, de magát az alkotmányozási folyamatot is említhetjük. Jellemző ugyanakkor a nemzetbiztonsági terület érzékenysége, hogy ez a kormány is bizonyos óvatossággal nyúlt az Nbtv.-ben kialakított szervezetrendszerhez. Olyannyira, hogy a nemzetbiztonsági struktúrát érintő első jelentős változásra valójában az Nbtv. keretein kívül került sor.

²⁶ *A globális terrorizmus mint komplex biztonságpolitikai kockázat (Résztanulmány)*. Budapest, BHKKA, 2016.

²⁷ Várhalmi Antal Miklós: *Rendszerváltás és Korszakváltás a Biztonságvédelmünkben is! Együtt szervezzük meg a Negyedik Magyar Köztársaság új, emberközpontú, XXI. századi Biztonsági Rendszerét! A biztonságvédelmi tervezésünk egyedülállóan új módszere!* Baja, Magánkiadás, 2013.

²⁸ Indokolás – az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. CXLVII. törvényhez.

²⁹ A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10307. számú törvényjavaslat.

2010. december 11-én hirdették ki a 2010. CXLVII. törvényt, amelyben a parlament új „titkosszolgálat” létrehozásáról döntött. Ez önmagában is hírértékű, ha figyelembe vesszük, hogy ekkor a nemzetbiztonsági struktúra kis híján 15 éve teljesen változatlan volt. Különösen bravúros teljesítmény ez úgy, ha hozzátesszük: az új szolgálat nem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény, hanem a rendőrségről szóló törvény módosításával, kiegészítésével jött létre. A törvény indokolása³⁰ szerint az Országgyűlés felismerte és az Rtv. módosításával kezeli azt az egyre nagyobb kihívást, amely elé a terrorizmus és mindenekelőtt annak nemzetközi megnyilvánulásai állítják a demokratikus államokat és közöttük Magyarországot. Úgy vélte, hogy a terrorrelenes tevékenység hatékonyságát jelentősen növeli, ha a terrorizmus elleni küzdelmet kizárólagos hatáskörrel, egy egységes szervként működő terrorizmus elleni nemzeti felderítő szerv (Terrorelhárítási Központ) végzi. A törvényhozó a terrorcselekmények elleni központosított fellépés erősítése és a „párhuzamosságok elkerülése érdekében” a Terrorelhárítási Központ létrehozásával egy időben az Alkotmányvédelmi Hivatal terrorcselekményekkel kapcsolatos hatáskörét megszüntette. Ezen belül egyrészt megszűnt az Alkotmányvédelmi Hivatal korábbi hatásköre a terrorcselekmény felderítésére, valamint az, amely szerint a szolgálat „felderíti és elhárítja külföldi hatalmak, szervezetek vagy személyek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit”. Ez utóbbi feladat az Alkotmányvédelmi Hivatal nemzetbiztonsági védelmi célú, szűrő-kutató jellegű tevékenységébe tartozott, amely szélesebb, mint a Terrorelhárítási Központ konkrét bűnüldözési célú hatásköre. E probléma kezelése érdekében az Rtv. egy szűrő-kutató, kvázi nemzetbiztonsági jogkört is adott a Terrorelhárítási Központnak, és egy utaló szabály beiktatásával lehetőséget teremtett arra, hogy nemzetbiztonsági szolgálat módjára folytathasson titkos információgyűjtést.³¹

Ahogy az várható volt, a parlamenti vita során a törvényjavaslatot számos kritika érte, az azzal szemben támasztott érvek közül utólag leginkább relevánsnak az bizonyult, amely a titkos információgyűjtő eszközök alkalmazását igazságügy miniszteri engedély alapján, azaz a nemzetbiztonsági szervek módjára lehetővé tévő rendelkezést bírálta. Az ellenzéki értékelés szerint ez a rendelkezés a totális megfigyelés lehetőségét teremti meg, a „bírói engedély garanciális elvrendszere nélküli kiszolgáltatottság”-ot erősíti, és teljes mértékben megszüntetné a magánszférát.³² A jól érezhetően hangulati elemektől is fűtött kritika a törvény elfogadását követően tovább élt, és miután az Alkotmánybíróság elutasította a konstrukció alkotmányellenességének megállapítására vonatkozó beadványt, a szabályozás – immár mint az Nbtv. szerinti szabályozás – megfelelőségének vizsgálata az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került.

Az Nbtv.-ben foglalt nemzeti szabályozás és a nemzetközi alapjogi szttenderdek találkoztak tehát, amikor az EJEB ítéletet hozott a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben. Az ügy tárgya alapvetően az volt, hogy sérti-e az Emberi Jogok Európai

³⁰ Indokolás – az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. CXLVII. törvényhez.

³¹ Hetesy (2011) i. m. 56.

³² Országgyűlési Napló. 2010. évi őszi ülészak 2010. november 9. (44. szám) 2107.

Egyezményében foglalt jogok érvényesülését az a – formálisan az Rtv.-ben található – szabályozás, amely szerint a Terrorelhárítási Központ nemzetbiztonsági érdekkörben eljárva az Nbtv. szerint, azaz bírói engedély nélkül végezhet az érintett tudta nélkül titkos információgyűjtést. A kérelmezők bemutatták kérelmükben az Rtv. és az Nbtv. – tehát a rendészeti és nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés – közötti különbségeket, alátámasztva ezzel azt az állítást, miszerint a nemzetbiztonsági érdekkörben folytatott megfigyelést körülvevő garanciarendszer érdemben gyengébb, mint az Rtv.-ben szabályozott biztosítékok. Különösen az alábbi vonatkozásokban fellelhető különbségek jelentették a kérelemben foglalt érvelés alapját: a jogalap kevésbé egzakt volta – az Nbtv. alapján végzett titkos információgyűjtés esetén nincs a jogalap mögött konkrét bűncselekmény; az engedélyezés szabályrendszere – az Nbtv. nem követeli meg a kormányzattól független bírósági szerv döntését; az adatok megsemmisítésének kötelezettségére vonatkozó szabályok – az Nbtv. szabályozása e téren nem tartalmaz kellően egzakt szabályokat. A Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyében hozott EJEB döntésben (37138/14. sz. kérelem) az Nbtv. külső engedélyhez kötött szabályozása és garanciarendszere így paradox módon egy igazgatási szempontból a rendőrségi szervezetrendszerhez tartozó szerv eljárása kapcsán, direkt módon egy másik mérvadó nemzeti szabályozáshoz – a rendőrségi törvény szabályrendszeréhez – képest került értékelésre és összevetésre az Emberi Jogok Európai Egyezményében meghatározott alapjogi elvárásokkal. Az EJEB – egyébként jogi kötőerővel nem rendelkező – értékelése, miszerint a „Bíróságnak kétségei maradtak afelől, hogy a 7/E. § (3) bekezdése szerinti megfigyelést szabályozó magyar jogszabály megfelelően pontos, hatékony és átfogó jogi garanciákat biztosítana a megfigyelő intézkedések elrendelésével.”³³

A Belügyminisztériumban az ítélet eredményeként jogalkotási munka kezdődött, amely ugyanakkor a nemzetbiztonsági törvény szabályrendszerének, az engedélyezési, illetve felülvizsgálati mechanizmusok reformjára vonatkozott. E történések ismeretében megállapítható, hogy a speciális hatáskörű rendőri szerv megalakítása önmagán túlmutató hatással is volt a nemzetbiztonsági szférára; a tevékenysége kapcsán generált eljárás végül ugyanis a nemzetbiztonsági szolgálatok működési keretrendszerének felülvizsgálatához vezetett. A teljes képhez hozzátartozik, hogy az elkészült törvényjavaslat nem került a parlamentnek benyújtásra, így az 1995-ben kialakított szabályok kiigazításának kérdése továbbra is nyitva áll.

Új nemzetbiztonsági szolgálat – TIBEK

A terrorizmus Magyarországot is a terrorizmust leküzdeni hivatott speciális szervek létrehozatalára ösztönözte, az ezzel kapcsolatos feladatok hatékony, egységes szervezeti keretek között és magas szakmai színvonalon történő ellátása érdekében a rendőrség terrorizmust elhárító szerveként jött létre tehát a Terrorelhárítási Központ. Mindazonáltal

³³ Ítélet a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben (37138/14. sz. kérelem). Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg, 2016. 46.

nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a terrorizmus megelőzéséhez elengedhetetlen a nemzetbiztonsági szolgálatoktól, a rendőri szervektől, valamint a bármilyen más forrásból érkező információk feldolgozása, értékelése és elemzése. A terrorizmus elleni támadó jellegű titkos információgyűjtő tevékenység nem képzelhető el egy integrált, fúziós információs központ kialakítása nélkül, amely az ország külső és belső biztonságának fenyegetettségét időben felismerő, arra reagálni képes intézményként hatékony lehetőséget teremt a terrorcselekmények megelőzésére.³⁴

A 2015-ben és 2016-ban Európa nagyvárosaiban történt több, dermesztő hatású terroristamadás eseményei újra ráirányították a figyelmet a radikális, elsősorban iszlám mozgalmak jelentette fenyegetésre, és az állam önvédelmi, ezen belül kiemelt helyen a nemzetbiztonsági kompetenciáinak erősítésére. A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetének e biztonsági kihívások mentén történő felülvizsgálatának eredményeként született meg új nemzetbiztonsági szolgálatként – a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ bázisán – 2016. július 17-én a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ.

A terrorizmus elleni küzdelmet a TIBEK nem klasszikus operatív tevékenységgel, hanem az arra hivatott – ebben a kontextusban „együttműködő”-ként aposztrofált – szervezetek által e körben információk elemzésével, valamint az információk elemzése, értékelése eredményeként kormányzati tájékoztató tevékenység végzésével, terrorfenyegetettségi kérdésekkel kapcsolatos stratégiai döntések előkészítésével, a terrorfenyegetettségi helyzet elemzésével és kiterjedt koordinációs tevékenységgel támogatja. Teljesen logikus következménye ennek a konstrukciónak – ugyanakkor újabb adalék az új generációs hibrid szervezetek tanulmányozásához –, hogy a TIBEK titkos információgyűjtő tevékenység folytatására nem jogosult, küldetését információfúziós központként tölti be.³⁵

Kiberfenyegetések erősödése

A 21. század egyik meghatározó jelensége a különböző informatikai eszközök és rendszerek összekapcsolása; a rajtuk zajló emberi és gépi adatkommunikáció az egyének privát életének, illetve a társadalom működésének egyre nagyobb területeire nyomja rá bélyegét. Az egyének életének, illetve a gazdasági aktivitásoknak egyre nagyobb része zajlik a kibertérben, ideértve magánjellegű kommunikációt és a gazdasági természetű tevékenységeket. A trend az állami működéseket is jelentősen befolyásolta; az állami funkciók működtetése és mindenekelőtt a közigazgatás, az állampolgárok ügyeinek intézése mind nagyobb mértékben támaszkodik az informatikai rendszerekre. Ahogy az informatikai rendszerek egyre nagyobb jelentőségre tettek szert a társadalom és az állam működésében, úgy értékelődött át és fel az informatikai biztonság, illetve az informatikai rendszereket a kibertérből érő fenyegetések kérdése is. A világhálón

³⁴ A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/10307. számú törvényjavaslat.

³⁵ 1995. évi CXXV. tv. 8/A. §.

működő informatikai rendszerek óriási távlatokat nyitnak az állami és gazdasági folyamatok hatékonyságának növelése és végső soron az egyének életminőségének javítása terén, azonban e tulajdonságuknál fogva sérülékenységeik óriási kockázatokat hordoznak magukban ugyanezekre az alrendszerekre nézve. A kockázatokat növelte, hogy az informatikai vagy hibrid hadviselés idővel a katonai erő tekintetében nem egy súlycsoportba tartozó felek között kialakuló konfliktusokban az alkalmazható arsenál egyik eszközévé vált, megsokszorozva ezáltal egy esetleges kibertámadás által potenciálisan okozható következményeket.

A 21. századra ezeket a jelenségeket, illetve a mögöttük zajló folyamatok visszafordíthatatlan jellegét felismerték az államok, és az informatikai biztonság (kiberbiztonság), azaz az informatikai rendszerek bizalmassága, integritásának és rendelkezésre állása biztosításának kérdése az állami önvédelem fókuszába került. Ez a folyamat Magyarországon is megfigyelhető volt. Magyarország 2012-ben kiadott *Nemzeti biztonsági stratégiája*³⁶ már nevesíti a kiberbiztonságot mint a biztonsági fenyegetések, kihívások egyik területét. A dokumentum megállapítja, hogy az állam és a társadalom működése – a többi között a gazdaság, a közigazgatás vagy a védelmi szféra területein is – mind meghatározott módon a számítástechnikára épül, ezért egyre sürgetőbb és összetettebb kihívásokkal kell számolni az informatikai és telekommunikációs hálózatok, valamint a kapcsolódó kritikus infrastruktúra fizikai és virtuális terében. A Stratégia kitér arra is, hogy egyes államok, de akár nem állami szervezetek is, ellenséges törekvéseikhez használhatják fel a technikai fejlődés egyre szélesebb körben elérhetővé váló eredményeit. A Stratégia növekvő mértékben jelentkező nemzetbiztonsági, honvédelmi, bűnüldözési és katasztrófavédelmi vonatkozású kockázatokkal és fenyegetésekkel számol, elsődleges feladatként pedig ezeknek a tényezőknek a rendszeres felmérését, a kormányzati koordináció erősítését, a társadalmi tudatosság fokozását, valamint a nemzetközi együttműködés javítását jelöli meg.

Elektronikus információbiztonsági feladatok

Az Országgyűlés 2013-ban – a Stratégiában foglaltak megvalósulásaként – fogadta el az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényt (Ibtv.), amely 2013. július 1-jén lépett hatályba. Az új szabályzás fő célként a nemzeti elektronikus adatvagyon, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információs rendszereinek, illetve a létfontosságú információs rendszerek és rendszerelemek biztonságának erősítését jelölte meg. Jelen tanulmány szempontjából a törvény azért fontos, mert elsőként alakított ki dedikált nemzeti kibervédelmi szervezetrendszer az állami szervek információbiztonsági feladatai végrehajtásának informatikai biztonsági szolgáltatásokkal történő támogatására, illetve az informatikai biztonságtudatosság fejlesztésére. A létrehozott szervezetrendszer tagolt és sokszereplős volt; a szereplők közül szempontunkból az egyik legfontosabb a Nemzetbiztonsági

³⁶ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 31.

Szakszolgálat, amelyben az operatív információbiztonsági feladatok végrehajtásáért felelős Kormányzati Eseménykezelő Központ került elhelyezésre. Eközben az Információs Hivatal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat is kapott speciális, alágazati informatikai biztonsági részfeladatokat. Ezzel a megoldással a törvény a kiberbiztonságot, illetve annak nemzetbiztonsági kockázatot is magában rejtő vetületeit a nemzetbiztonsági érdekkörbe, az informatikai rendszerek vonatkozásában jelentkező, nemzetbiztonsági ingerküszöböt átlépő fenyegetések kezelését pedig a nemzetbiztonsági feladatok közé sorolta.

Ezt a folyamatot jól tükrözik az Nbtv. változásai is. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tevékenységére vonatkozó 8. § 2016-ban került kiegészítésre az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságával kapcsolatos feladatkörrel. Az idő előrehaladtával a fenti szűkítés értelmét veszítette, hiszen nyilvánvalóvá vált, hogy nem pusztán az állami és önkormányzati rendszerek informatikai rendszerei biztonságának erősítése képez nemzetbiztonsági feladatot, hanem a kritikus és létfontosságú infrastruktúrák védelme is a nemzetbiztonsági érdekkörbe tartozik. A kritikus és létfontosságú infrastruktúrák mellett a jogalkotó további olyan elektronikus kereskedelmi szolgáltatásokat azonosított, amelyek védelmével, megfelelő működésével összefüggésben az államnak is szerepet kell vállalnia. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Nemzeti Kibervédelmi Intézete a 2019. január 1-jén hatályba lépett jogszabály-módosítások eredményeként ellátja az online piactér, internetes keresőszolgáltatás, valamint felhőszolgáltatás-nyújtó szolgáltatók esetében az eseménykezeléssel, valamint a hatósági felügyelettel összefüggő feladatokat is. Ugyanekkor lépett hatályba az Nbtv. jelenleg is hatályos rendelkezése, amely immár a korábbi szűkítést elhagyva olyan keretszabályt tartalmaz, amely szerint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, illetve a szervezetén belül működő Nemzeti Kibervédelmi Intézet ellátja a külön jogszabályban meghatározottak szerinti elektronikus információbiztonsági feladatokat. Ezzel a megoldással az Országgyűlés egyértelművé tette, hogy az információs társadalom fejlődésével párhuzamosan folyamatosan bővül azon informatikai rendszerek köre, amelyek stabil és befolyásmentes működéséhez az államnak alapvető biztonsági érdeke fűződik. Ezzel a megoldással pedig biztosítható, hogy a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat informatikai biztonsági feladatainak hatókörének szélesítése az Nbtv. módosítása nélkül kivitelezhető legyen.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia, majd az Ibtv. alapjain létrejövő állami információbiztonsági feladatrendszer sokáig egy alapvetően reaktív, az eseményeket kontrolláló és a tudatosítás révén bizonyos megelőző funkciót is megvalósító tevékenységfolyamként volt értelmezhető. Az államilag szervezett kibertámadások potenciális veszélyének erősödése, illetve a nem állami szervezetek által végzett rosszakaratú kibertevékenység által okozható káros következmények súlyosbodása nyomán nyilvánvalóvá vált, hogy más államokhoz hasonlóan aktív védekezési képességek kiépítésére és megfelelő eszközrendszerre is szükség van ahhoz, hogy az erre hivatott szervezetrendszer a kibernetikus fenyegetéseket megfelelően képes legyen kezelni. Ezt a fajta – korábban hiányzó – eszközrendszert biztosította az Országgyűlés, amikor 2020. július elsejei hatállyal az Nbtv.-ben egyrészt meghatározásra kerültek a kibervédekezőképesség növelése érdekében végrehajtandó feladatok, másrészt az Nbtv. 56. § e) pontjának kiegészítésével lehetőség nyílt arra,

hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a feladataik ellátásával összefüggésben a kibertérben észlelt fenyegetésekkel szembeni ellenintézkedésekre külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés keretében jogosultak legyenek. A módosítás nyomán továbbá jogosulttá vált a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat az elektronikus információbiztonsági feladatainak végrehajtása érdekében egyes – külső engedélyhez nem kötött – titkos információgyűjtő eszközök és módszerek saját kezdeményezésre történő alkalmazására is. A módosítás a katonai kibertérműveleteket, valamint a honvédelmi érdeket veszélyeztető kibertevékenységgel kapcsolatos információbiztonsági feladatokat nem érintette, azt továbbra is a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat látja el.

A kibertérből érkező fenyegetések, támadások jelentette nemzetbiztonsági kihívást tehát Magyarország a már meglévő szervezetrendszer keretei között annak képességeire és lehetőségeire alapozva, de ahhoz szükséges eszközrendszer hozzárendelésével válaszolta meg.

Információfúzió, információáramlás biztosítása

Az új típusú biztonsági kihívások között korunk egyik legnagyobb feladata az egyre nagyobb mennyiségben rendelkezésre álló információ rendszerezése, feldolgozása, értékelése és a döntéshozó számára befogadható módon történő prezentálása. A probléma az információ kezelésére hivatott szervezetek számának függvényében, a nyílt, illetve titkos módszerekkel megszerezhető információk tömegének növekedésével párhuzamosan egyre összetettebbé válik. A fogadó, azaz kormányzati oldalon a megalapozott döntések előkészítéséhez jó minőségű információk gyors beszerzése is létfontosságúvá vált, különös tekintettel globalizált világunk nemzetközi kapcsolatokkal és kötelezettségvállalásokkal sűrűn behálózott, sokváltozós viszonyaira. A megnövekedett információigény a saját hírszerzőbázison beszerzett, akár újrastrukturált, különálló adatbázisokból már nem minden esetben kielégíthető, ráadásul az egyoldalúság a töredékesség, illetve az értelmezéshez szükséges kontextus elvesztésének kockázatát is növeli. Az információkat a hatékonyabb hasznosulás érdekében tehát célszerű közös platformra helyezni, és magasabb hozzáadott értékű értékelő-elemző tevékenységgel újrahasznosítani, majd ebben a formában a felhasználó rendelkezésére bocsátani.

Egy 2011 novemberében benyújtott törvényjavaslat a nemzetbiztonsági szolgálatok sorába emelte volna a megalakítandó Nemzeti Információs és Bűnözés Elleni Központot, amely egy titkos információs csúcsszerv lett volna a szaktárca irányítása alatt.³⁷ A Nemzeti Információs és Bűnözés Elleni Központ egy olyan központi értékelő-elemző szervezet lett volna, amely valamennyi kormányzati adatkezelő rendszerhez elektronikus hozzáféréssel bírt volna. A Nemzeti Információs és Bűnözés Elleni Központ létrehozására vonatkozó előterjesztést a törvényhozás végül – alapjogi aggályok miatt – elvetette, azonban a kihívás – tehát a rendelkezésre álló információk elemzése, rendszerezése – ettől függetlenül változatlanul fennállt.

³⁷ Gál (2020) i. m. 10–11.

Végül ez a koncepció volt és – a szükséges adatkezelési garanciák megteremtése mellett – maradt az alapja annak a kezdeményezésnek, amely megváltozott tartalommal és politikai környezetben, de egy kevésbé koncentrált országgyűlési közegben a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ megalakításához vezetett. A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ és a BM Rendészeti Információs Iroda bázisán megalakult információfúziós szerv elsődleges feladata a hozzá beérkező műveleti adatok értékelése, a kormányzat számára készülő (döntés-előkészítő) tájékoztatók összeállítása, valamint az együttműködő szervek támogatása a műveleti tevékenységüket támogató adatok és elemzések megküldésével.

A jogalkotó a Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ feladatkörébe utalta a belügyminiszteri irányítás alatt álló nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek számára szóló hírigények és az időszerű feladatok meghatározásának koordinálását is.³⁸ A jogalkotó tehát e lépéssel a terrorizmus elleni fellépés mellett a nemzetbiztonsági igazgatás működéshatékonyasági kérdései közül a széttagolt igazgatási (irányítási) struktúra és a koordináció hiánya okozta problémákra is megoldást kíván adni, amikor a nemzetbiztonsági szervezetrendszerbe egy olyan új szolgálatot épített be, amely a terrorizmussal, a bűnözéssel, a nemzetbiztonsági kockázatokkal összefüggő adatokat és információkat kormányzati szinten összesíti, szintetizálja, és a Kormány döntéseit összbiztonsági szemlélettel készült taktikai és stratégiai elemzésekkel, javaslatokkal segíti. A Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot létrehozó 2016. évi LXIX. törvény elfogadása tehát egyértelműen kooperatív irányba tolta el a hazai intézményrendszert.

A szervezeti kultúrából fakadó sajátos látásmód okozta „szervezetszubjektivitás” nemcsak a primer felderítő szervezetek elemző-értékelő munkája esetében jár kockázatokkal, de értelemszerűen – nagyságrendileg kisebb mértékben – egy többforrású adatkezelést végző információfúziós központnál is jelentkezhetnek bizonyos maradványkockázatok. Valószínűleg ezen kockázatok kiküszöbölésének szándéka vezetett a Nemzeti Információs Államtitkárság 2018-ban történt létrehozásához. A Nemzeti Információs Államtitkárság ugyanis ugyanarra a kihívásra – nevezetesen a rendelkezésre álló információk elemzéséhez, kormányzati döntéshozatalhoz történő rendelkezésre állásának biztosításához – keres, illetve jelent egy másik perspektívából nézve és egyébként a nemzetbiztonsági szervezetrendszeren kívül eső választ. A Nemzeti Információs Államtitkárság feladata ugyanis nem más, mint támogatni a gyors reagálású kormányzati tevékenység feltételeit azáltal, hogy biztosítja az azokhoz szükséges, nemzeti hírszerzési képességek felhasználásából származó információkat, illetve másik oldalról továbbítja a kormányzati hírigényeket az azok kielégítéséért felelős szervezetek irányába, folyamatosan elvégezve a szükséges koordinációs tevékenységet. A Nemzeti Információs Államtitkárság tehát deklaráltan a nemzeti hírszerző képesség összkormányzati koordinációjáért felelős szerv, tehát tevékenysége nem fedi le a teljes magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszert, pusztán annak hírszerző szegmenséhez kapcsolódik. Fontos, hogy a Nemzeti Információs Államtitkárság létrehozása semmilyen módon nem alakította

³⁸ Urbán (2020) i. m. 26.

át a nemzetbiztonsági rendszer struktúráját, nem járt a nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében hatáskör elvonásával vagy új hatáskör telepítésével. A Nemzeti Információs Államtitkárság létrejötte „a koordinált hírszerzési együttműködés” és az információk kormányzathoz történő becsatornázásának lehetőségét teremtette meg.³⁹

A titkosszolgálati eszközök funkcióváltozása

A szerzők véleménye szerint van még egy nagyon fontos, bizonyos értelemben ugyanakkor látens kihívás, amely az elmúlt évben több alkalommal jelentkezett a nemzetbiztonsági szervezetrendszer irányába, konkrétan a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat működése kapcsán. Ennek megértéséhez azonban tisztázni kell a „titkosszolgálati” eszközök alkalmazásával kapcsolatban néhány tény, mindenekelőtt azt, hogy ezek az eszközök nemcsak a nemzetbiztonsági, hanem a bűnügyi érdekkörben tevékenykedő rendvédelmi szervek arzenáljának részei is.

Ahogy azt már korábban írtuk, az állam (nemzet) védelme, biztonságának garantálása az egész államszervezet közös feladata, a nemzet biztonságának fenntartásával és védelmével kapcsolatban szinte valamennyi állami szervnek vannak feladatai. A biztonság részfeladatainak ellátása beépül az egyes állami szervek feladatai közé, sőt nem elkülöníthető módon azok szerves részét képezi. A szűkebb értelemben vett nemzetbiztonsági tevékenységre, a nemzetbiztonsági szolgálatok működésére ott és akkor van szükség, ahol és amikor a nemzet biztonságának valamely pillére különösen veszélyeztetett, és a veszély megelőzésére és elhárítására más állami szerv eszközrendszere elégtelen. A nemzetbiztonsági szolgálatok mint speciális rendeltetésű állami szervek fő jellemzője az, hogy kizárólag a nemzet biztonságát veszélyeztető tényezők megelőzésével és elhárításával foglalkoznak, és ehhez különleges jogosítványokkal rendelkeznek.⁴⁰

A nemzetbiztonsági szolgálatok egyik különleges jogosítványa és meghatározó jellemzője, hogy különleges (titkos információgyűjtő) eszközöket és módszereket alkalmaznak. E különleges (titkos információgyűjtő) eszközök és módszerek abban definiálhatók, hogy alkalmazásuk az érintett emberi, állampolgári jogait tudta nélkül korlátozhatja. E különleges (titkos információgyűjtő) eszközök és módszerek alkalmazásának lehetősége kölcsönöz meghatározó karaktert a nemzetbiztonsági szolgálatoknak,⁴¹ azonban a szolgálatokat nem lehet kizárólag e tevékenység által definiálni. Egyrésztől azért, mert a nemzetbiztonsági szolgálatok különleges jogosítványai szélesebb körűek, mint a különleges (titkos információgyűjtő) eszközök és módszer alkalmazása, különleges jogosítványaik megjelennek például a személyi állományukra, adatkezelésükre, gazdálkodásukra, ellenőrzésükre vonatkozó szabályozásban is. Másrésztől azért sem, mert

³⁹ Hódos László: Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről. *Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Szakmai Szemle*, 16. (2018), 4. 13.

⁴⁰ Dezső–Hajas (1997) i. m. 12.

⁴¹ Dezső–Hajas (1997) i. m. 13. 20.

más állami szervek is élhetnek – szintén törvényi felhatalmazás alapján – különleges eszközök és módszerek alkalmazásának lehetőségével.

A nemzetbiztonsági ágazat mellett a rendvédelmi ágazatnak, illetve a büntetőeljárás során a nyomozó szerveknek egyaránt szükségük van arra, hogy az érintettől annak tudta nélkül információt gyűjtsenek. Ez a tevékenység természeténél fogva sajátos szervezeti kultúrát, speciális szakértelmet és különleges technikai eszközparkot igényel, amelynek kialakítása, fenntartása költséges, és önmagában is speciális felkészültséget igénylő erőfeszítéseket követel meg. Költségvetési, szakmai, illetve jogi garanciális indokok ezért azt kívánják, hogy ezen tevékenységek végrehajtása racionális körben és mértékben ne decentralizáltan, hanem centralizáltan valósuljon meg. Az Nbtv. által kialakított magyar modell szerint egy központi szolgáltató szervezet, egy kifejezetten erre a célra létrehozott nemzetbiztonsági szolgálat, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szolgáltatásként biztosítja a különböző rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek számára – törvényi felhatalmazásuk keretei között – a különböző különleges eszközök alkalmazásának, végrehajtásának a megrendelését, igénybevételét. Ez azon ténynek a felismerésén alapul, hogy az eljárási szabályok különbözősége mit sem változtat azon a tényen, hogy az eszközalkalmazások végrehajtása a gyakorlatban történeti tényállását tekintve minden esetben azonos. Erre a jelenségre rendszertani szempontból érvényes válasz egy olyan független szervezet, amely a fenti paramétereknek megfelelő tevékenységeket támogató, azokat végrehajtani képes erőforrásokat centralizáltan birtokolja, és azokból valamennyi jogosult számára – egységes feltételek mentén – teljesít szolgáltatásokat.

A jogalkotás meghatározó szempontját az ilyen értelemben vett takarékoság, illetve költséghatékonyság mellett a visszaélésszerű eszközalkalmazás lehetőségének minimalisra csökkentése jelentette. E szempontok alapján a jogalkotó egy klasszikus „outsourcing”-ot hajtott végre, amelynek során az egyébként különleges eszközök és módszerek alkalmazására feljogosított szervezetektől a privátszférát leginkább veszélyeztető eszközök, módszerek alkalmazásához szükséges humán háttérrel és eszközrendszerrel kiszervezte, és azokat egy új, az előzőektől jogi és szervezeti értelemben független szervezetben vonta össze. A különleges eszközalkalmazás területén végrehajtott „kiszervezés”, tehát az erőforrások a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatnál való koncentrálása gazdasági, szakmai és jogi előnyökkel jár.

A büntetőeljárási kódex változásainak hatása a különleges eszközök alkalmazására

Ahogy fentebb már szó volt róla, a rendszerváltáskor a titkos információgyűjtő eszközök szabályozására külön törvényben, az ezek használatára jogosított szervezetek által alkotott szervezetrendszer kialakítására pedig ismét csak külön jogszabályban került sor. Az 1990. évi X. törvény kimondta, hogy a „Magyar Köztársaság biztonsági szolgálatai a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos rend védelme, továbbá fontos kormányzati érdekek érvényesítése, valamint a rendőrség bűnügyi szervei feladataik teljesítése során titkos eszközöket és módszereket is alkalmaznak.” A szabályozás nem differenciált tehát

a különböző bűnügyi feladatok között, a bűnügyi érdekkörbe tartozó valamennyi tevékenység kapcsán lehetővé tette a különleges – titkosszolgálati – eszközök alkalmazását.

Az 1994. évi XXXIV. törvény már részletesen szabályozta a titkos információgyűjtő eszközök és módszerek alkalmazásának eseteit, ezek szerint a „Rendőrség bűncselekmény elkövetésének megelőzésére, felderítésére, megszakítására, az elkövető kilétének megállapítására, elfogására, körözött személy felkutatására, tartózkodási helyének megállapítására, bizonyítékok megszerzésére titokban információt gyűjthet.” Az Rtv. korabeli szabályai szerint a titkos információgyűjtés során beszerzett adat a büntetőeljárásban a bizonyítási eszközként való felhasználásáig, továbbá a Rendőrséggel együttműködő személy és a fedett nyomozó kiléte, az információgyűjtés ténye és technikai részlete államtitoknak minősültek. Mindez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az eszközalkalmazás tényére, körülményeire vonatkozó, illetve az eszközalkalmazás eredményeként megszerzett információk – illetve az ezeket tartalmazó iratok, adathordozók – állam-, illetve szolgálati titkot képeztek.

Miközben tehát a célok között szerepelt a bizonyítékok gyűjtése; a bizonyítékként történő felhasználás a felhasznált eszközök, módszerek, források védelme, illetve az ezen alapuló beidegződések miatt nem volt jellemző. A megszerzett adatok és a felhasznált módszerek titkos volta érthető módon mind praktikus, mind szervezetszociológiai szempontból megnehezítette az ilyen módon megszerzett információk nyílt büntetőeljárásban történő felhasználását, és komoly szerepet játszott abban, hogy a szakma a titkos információgyűjtés eredményeként megszerzett információk bizonyítékként felhasználására mint végső eszközre (*ultima ratio*) tekintett.

Amikor 2002. július 1-jén hatályba lépett a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, a helyzet alapvetően megváltozott. A törvény új jogintézményként hozta létre a titkos adatszerzést, amelynek – minden esetben bírói engedélyhez kötött – eszközei, lényegi tartalmukat tekintve szó szerint megfeleltethetőek voltak a titkos információgyűjtés eszközeinek, az eszközök alkalmazásának célja azonban a bizonyítékok beszerzése irányába tolódott. A titkos adatszerzés eredményének felhasználása – mivel ennek során a büntetőeljárás garanciák maradéktalanul érvényesültek – jelentősen könnyebbé vált.

A 2018. július 1-jén hatályba lépett, új büntetőeljárás kódex ismét jelentős változást hozott a titkos eszközök alkalmazása – az új terminológia szerint leplezett eszközök alkalmazása – tekintetében. Azzal a változással, hogy a törvény a korábban az Rtv. szabályai szerint folytatott bűnüldözési célú titkos információgyűjtést teljes egészében a büntetőeljárás részévé tette, reagált arra a körülményre, hogy a bűnözés szervezettebbé, a bűnelkövetők által használt módszerek szofisztikáltabbá válásával párhuzamosan felértékelődött a titkos módon, és azon belül is jellemzően az eljárás korábbi szakaszában megszerzett információk szerepe a bizonyítási eljárásokban. A jogalkotó orvosolni kívánta azt a problémát is, amely szerint a korábban az Rtv. által rögzített szabályok szerint végzett titkos információgyűjtés eredményének felhasználása nehézkes volt; a megszerzett adatok – a büntetőeljárásra jellemző szigorú kontroll hiányában – gyakran a bizonyításra jogi értelemben alkalmatlannak bizonyultak, a bizonyítékok közül kizárásra kerültek. Az új szabályozás megszüntette a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés kettősségét,

és ezzel megszüntette a bizonyítékok jogi értelemben vett elvesztésének lehetőségét, kiiktatva a bizonyítás ellehetetlenülésének egyik jellemző okát.⁴²

A folyamatot elemezve tehát megállapítható, hogy alig 30 év alatt a „titkosszolgálati” – de mint láttuk, bűnügyi és nemzetbiztonsági ágazati feladatok ellátása érdekében egyaránt alkalmazott – eszközök bűnügyi érdekkörben történő alkalmazása óriási változáson ment keresztül. A változás legfontosabb eleme az eszközök alkalmazásának végső célja. Egészen 2002-ig a titkos információgyűjtés eredményeként keletkezett információkra mint legvégső esetben felhasználható bizonyítékokra tekintett a szakma; a 2002-ben létrejött új jogintézmény, a titkos adatszerzés hangsúlyát már kifejezetten a büntetőeljárás keretében történő bizonyítékgyűjtés adta. A 2018 óta hatályos kódex a Be. alapján történő eszközalkalmazás logikai és időbeni határát egészen a büntetőeljárás bevezető szakaszának kezdetéig tolta ki, biztosítva a büntetőeljárás garanciarendszerének érvényesülését a kezdeményezés, az elrendelés, a végrehajtás és a keletkezett információk (bizonyítékok) megismerhetősége tekintetében.

Természetesen mind a titkos adatszerzés, mind a leplezett eszközalkalmazás jogintézményének bevezetése kapcsán felmerült az eszközök alkalmazásával kapcsolatos speciális tevékenység végrehajtásának kérdése. Az elképzelés szerint a nyomozó hatóságok speciális egységeinek képeseknek kell lenniük az előzetes nyomozás és büntetőeljárás felderítés, adatszerzés módszereinek önálló végrehajtására (például fedett információszerzés, megfigyelés, elfogás, elektronikus hírközlési adatok közvetlen ellenőrzése és feldolgozása).⁴³ Ennek az elképzelésnek a megvalósítása a kapacitások hatékony és törvényes felhasználását azok koncentrálásával megvalósító magyar modell gyökeres átalakítását jelentette volna. Mint láttuk, 1995 óta a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat egyaránt végezte a rendészeti (benne természetesen a bűnüldözési), illetve a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtéssel kapcsolatos szolgáltatások biztosítását. A titkos adatszerzés, illetve a leplezett eszközalkalmazás végrehajtása – miközben az eszközök alkalmazásának gyakorlati módjában, azaz „történeti tényállást” tekintve nincs lényegi különbség – a megváltozott rendeltetés, cél, az eljárásjogi, garanciális különbségek miatt megváltozott attitűdöt és szemléletet⁴⁴ követel a (jog)alkalmazótól. Ennek ellenére a jogalkotó sem a titkos adatszerzés, sem a leplezett eszközalkalmazás végrehajtására nem hozott létre új szervezetet, a végrehajtást a Be.⁴⁵ és az Nbtv.⁴⁶ egymással harmonizáló tartalmú szabályaival alapvetően a Nemzetbiztonsági Szakszolgálathoz telepítette.

⁴² A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény általános indokolása.

⁴³ Nyeste Péter: A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök, a felderítés új modellje. *Belügyi Szemle*, 66. (2018), 5. 27.

⁴⁴ Polt Péter *A büntetőeljárás törvény újításainak várható hatásai* című tanulmányában az új szemléletet követelő intézmények között nevesíti „a titkosszolgálati eszközök új funkcióját”. *Belügyi szemle*, 66. (2018), 9. 37.

⁴⁵ 1998. évi XIX. törvény 204. § (1) bekezdés, 2017. évi XC. törvény 244. § (1) bekezdés.

⁴⁶ 1995. évi CXXV. törvény 8. § (1) bekezdés.

Összegzés

Magyarországról szemlélve, több háború nélküli évtized után, a NATO és az EU tagjaként tudható, vagy legalábbis remélhető, hogy a civilizációnk fejlődése hosszabb időtávon egyértelműen a konfliktusok enyhülése, a béke és biztonság övezeteinek térbeni, időbeni kiterjedése irányába mutat, azonban a világ kevéssé szerencsés szegleteiből induló folyamatok, időnként akár a szomszédos országokban zajló erőszakos cselekmények hazánk önvédelmi reflexeit is ébren tartják. Nyilvánvaló, hogy az államoknak a 21. században is komoly erőfeszítéseket kell tenniük szuverenitásuk és állampolgáraik védelme érdekében. Az állami védelmi szféra speciális szegmense a nemzetbiztonság, amelynek sajátossága részben abból fakad, hogy ez az ágazat szinte teljesen érintetlen marad a globalizációs folyamatoktól, működése vonatkozásában csupán minimális mértékben érvényesül a nemzetek feletti szabályozás befolyása. A nemzetbiztonsági szféra, ideértve a nemzetbiztonsági érdek és azok mentén az elérendő célok meghatározását, és persze az ezek megvalósításáért felelős szervezetek rendszerének kialakítását, a nemzeti szuverenitás féltett szeglete maradt.

Egy állam nemzetbiztonsági struktúrájának tagozódását, felépítését számos tényező befolyásolja, amelyek közül különösen fontos a történelmi, politikai hagyományok, az állam kormányzati berendezkedése, adott esetben ideologikus létfelfogása, valamint az állam térben-időben tágabb értelemben vett geopolitikai helyzete. A struktúrának ugyanakkor ideális esetben mind a stabilitás, mind a szervezeti dinamizmus képességével rendelkeznie kell, egyfelől a megbízható működés, másfelől a változásokra való reagálóképesség megőrzése érdekében. Véleményünk szerint a magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszer mindkét tulajdonsággal rendelkezik: felismerhetőek benne a történelmi előzmények, stabil szereplői vannak, amelyek ugyanakkor létükben, feladataikban bizonyos változékonyságot mutatnak.

A modern, demokratikus értékrend szerint működő nemzetbiztonsági szolgálatok kialakítása tulajdonképpen 1990-ben, a pártállam utolsó kormányának, illetve parlamentjének aktív közreműködésével elkezdődött. A fő kihívást ekkor a frissen módosított alkotmányos követelményeknek való formális megfelelés, tehát a nyílt jogszabályokban történő újraszabályozás, illetve a Dunagate-botrány során a közvélemény által is látványosan kompromittálódott III/III. Csoportfőnökség megszüntetése jelentette. Az ideiglenes szabályozás meglehetősen tartósnak bizonyult, az első demokratikusan választott kormány nem jutott el a konszolidált, végleges szabályozás megalkotásáig. A következő, megfelelő parlamenti támogatással rendelkező kormány ugyanakkor megoldotta a feladatot. A hosszúra nyúlt előkészítés – és rengeteg emellett szóló érv – dacára ugyanakkor a korábbi szervezeti struktúra átgondolására nem került sor. Ez különösen annak tükrében furcsa, hogy a jogalkotó kétségkívül nagyon jelentősnek tartotta a struktúra kérdését. Ezt a fajta priorizálást jól jelzi a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat – kifejezetten garanciális megfontolások alapján történt – önálló szervezatként való definiálása, de önmagában a szervezeti struktúra – egyértelmű alkotmányos kötelezettség nélküli – kétharmados törvénybe foglalása is.

További ellentmondás, hogy a jogalkotó kétharmados törvénybe foglalta azt a struktúrát, amely lényegét tekintve megegyezett az átmeneti szabályozás szerintivel, és már

a törvényjavaslat tárgyalásának idején nyilvánvaló volt felülvizsgálatának szükségessége. Erre az ellentmondásra magyarázatot jelenthet, hogy a korabeli jogász-politikusi gondolkodás a szolgálatokat, illetve tevékenységüket a titkosszolgálati tevékenységgel azonosította, így e két kérdéskörnek a külön kezelését – szemben az 1990-es megoldással – elfogadhatatlannak tartotta, annak ellenére, hogy a „titkosszolgálati” eszközök alkalmazása a rendszerváltás után egyetlen percig sem volt pusztán a nemzetbiztonsági szolgálatok privilégiuma. A kétharmados szabályozással sikerült megfelelően bebetonozni a nemzetbiztonsági struktúrát. Az 1996-ban – de tulajdonképpen 1990-ben – megalkotott struktúra egészen 2010-ig változatlan maradt, miközben felülvizsgálatának szükségessége több ízben felmerült. Ebben szerepet játszhatott, hogy ebben a másfél évtizedben nem volt olyan kormány, amely rendelkezett volna kétharmados parlamenti támogatással, ugyanakkor az is tény, hogy a legkidolgozottabb, 2006-os átalakítási koncepció sem jutott el a törvényjavaslat állapotig.

2010 után jelentős változás következett be, a kormányzás kellő kétharmados támogatás birtokában bátrabban nyúlt az államigazgatás különböző alrendszereihez, így a nemzetbiztonsági szférában is véget ért a változatlanság kora. Az Országgyűlés 2012-ben karcsúsította a struktúrát a két katonai nemzetbiztonsági szolgálat összevonásával, ezzel évtizedes dilemma végére került pont. A 2010 utáni időszakról a továbbiakban az állapítható meg, hogy az általános szervezőtechnikai szempontok háttérbe szorultak, további, sokszor unortodox intézkedések kifejezetten a külvilágból érkező új vagy megváltozott fenyegetések jelentette kihívásokra keresték a választ (például terrorfenyegetés erősödése – TEK, TIBEK; kormányzati tájékoztató tevékenység gyorsítása, erősítése – TIBEK, NIAT). A 2010 előtti struktúrában egy hibrid – a bűnügyi és nemzetbiztonsági érdekkörben egyaránt mozgó – szervezetet találunk. A 21. század folyamatainak egyik fő jellemzője a bűnüldözés és a nemzetbiztonság közötti – korábban igen éles határvonal – elhalványulása. A legfiatalabb nemzetbiztonsági szolgálat, illetve az Rtv.-ben létrehozott TEK ennek megfelelően egyaránt hibrid szervezetek. Az említett két szervezet valóban rendhagyó módon került megkonstruálásra. A speciális hatáskörű rendőrségként aposztrofált TEK a nemzetbiztonsági érdekkörbe átnyúlva, az Rtv. utaló szabálya alapján nemzetbiztonsági szolgálat módjára folytat titkos információgyűjtést; miközben a nemzetbiztonsági szolgálatként világra jött TIBEK nem jogosult titkos információgyűjtő eszközök alkalmazására. Ezek a megoldások valóban nem tekinthetők tankönyvinek, miközben kiválóan érvelhetőek, indokolhatóak.

Napjainkban egyre növekvő kockázatokat, közöttük jelentős nemzetbiztonsági kockázatot is hordoznak a kibertérből érkező fenyegetések. Az állam felismerte a fenyegetés súlyát, azonban nem a reflexszerű szervezetalakításban találta meg a megoldást, hanem a már létező, megfelelő alapkompenciákkal és innovációs készségekkel rendelkező szervezetekhez történő feladattelepítéssel. A szerzők véleménye szerint hasonlóan fontos és szintén hibrid elemeket hordozó kihívásként értelmezhető a különleges titkosszolgálati eszközök szerepének jelentős módosulása; a büntetőeljárásban játszott szerepük megerősödése. Bár ez a változás ugyancsak felvetette új – rendőri – szerv megalakításának lehetőségét, a megoldás ebben az esetben is a meglévő szervezetrendszerben, a speciális

szolgáltatások végrehajtásáért felelős, a szükséges szemléletváltás végrehajtására alkalmas, képes és kész Nemzetbiztonsági Szakszolgálat feladatainak kibővítése lett.

Összességében megállapítható, hogy a rendszerváltással, a hidegháború végével egy hosszabb, nyugalmasabb békeidőszak kezdődött meg, amelynek a helyébe egy gyorsan változó, számos biztonsági fenyegetést is magában hordozó kor lépett. Ebben a világban rendkívüli jelentőségűvé lépett elő a gyors reagálóképesség, és nemcsak az egyes szervezetek, de a nemzetbiztonság teljes szervezetrendszerének szintjén is. A magyar alkotmányos rendben a nemzetbiztonsági szervezet alakításához kétharmados parlamenti többség szükséges; ez természetesen nehezíti a dinamikus változtatásokat. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy új szervezetek létrehozása, illetve a meglévők jelentős átalakítása helyett szintén hatékony megoldás tud lenni a megfelelő alapkompenciákkal rendelkező, már meglévő szervezetekhez történő feladattelepítés. Ez a megoldás a gyors reagálóképesség mellett a – rendszertől egyébként szintén megkövetelt – stabilitást is biztosítja, valamint a jogalkotás számára is egyszerűbb és gyorsabban kivitelezhető módszert jelent.

Felhasznált irodalom

- A globális terrorizmus mint komplex biztonságpolitikai kockázat (Résztanulmány).* Budapest, BHKKA, 2016. Online: http://bhkka.hu/web-bhkka-letoltesek/BHKK_tanulmanyok_Egyeb_01_a-globalis-terrorizmus.pdf
- Dávid Ferenc: Nemzetbiztonság és szervezetrendszer. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 1. 65–83.
- Dezső Lajos – Hajas Gábor: *A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok*. Budapest, HVG-ORAC, 1997.
- Dobák Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete. Egyetemi jegyzet*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, 2014. Online: <https://opac.uni-nke.hu/webview?infile=&sobj=8964&source=webvd&cgimime=application%2Fpdf%0D%0A>
- Gál István László (szerk.): *Nemzetbiztonsági szakági jogi alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14841/Nemzetbiztonsagi_szakagi_jogi_ismerek_2020.pdf
- Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltozás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. 1997.
- Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2011.
- Hódos László: Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről. *Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Szakmai Szemle*, 16. (2018), 4. 5–17.
- Ítélet a Szabó és Vissy kontra Magyarország ügyben (37138/14. sz. kérelem)*. Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg, 2016. 46. Online: <https://bit.ly/3vJCpau>
- Kedves Imre: *A különleges titkosszerológati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra*. Budapest, ELTE Eötvös 2014.
- Kenedli Tamás: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szakmai fejlődésének legfontosabb sajátosságai az elmúlt években. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 74–94.

- Kurtán Sándor: Titkosszolgálatok Magyarországon 1988–2008. In Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve*. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009.
- Nyeste Péter: A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök, a felderítés új modellje. *Belügyi Szemle*, 66. (2018), 5. 20–39.
- Polt Péter: A büntetőeljárás törvény újításainak várható hatásai. *Belügyi Szemle*, 66. (2018), 9. 29–38.
- Urbán Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8. (2020), 1. 5–32.
- Várhalmi Antal Miklós: *Rendszerváltás és Korszakváltás a Biztonságvédelmünkben is! Együtt szervezzük meg a Negyedik Magyar Köztársaság új, emberközpontú, XXI. századi Biztonsági Rendszerét! A biztonságvédelmi tervezésünk egyedülállóan új módszere!* Baja, Magánkiadás, 2013.

Jogszabályok

1949. évi XX. törvény. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya
1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
2010. évi CXLVII. törvény az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról
2011. évi CLXXI. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról
2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
- T/10307. számú törvényjavaslat a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról. Online: www.parlament.hu/irom40/10307/10307.pdf.
- 26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 3039/1990. (II. 2.) Korm. határozat a nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozásáról és működési feltételeiről
- 29/1990. (III. 13.) OGY határozat a Belügyminisztérium belső biztonsági szolgálatának tevékenységéről
- 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 116/2011. (X. 21.) HM utasítás a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és létszám-racionalizálásának egyes feladatairól
- A Kormány J/4656. sz. Jelentése a 47/1996. (VI. 7.) OGY határozat végrehajtásáról

Országgyűlési naplók

1995. évi őszi ülésszak 116. szám
2010. évi őszi ülésszak 44. szám