



Révész Béla¹

Állambiztonsági reflexiók az alkotmányozás értékeire – 1989²

A politikai átalakulással, valamint a titkosszolgálatok változásaival kapcsolatban hosszabb ideje folyó kutatások az eddig összegyűjtött iratok, dokumentumok, illetve ezek részfeldolgozásai néhány általánosabb következtetés levonására is lehetőséget teremtenek. Az eddigi vizsgálat eredményei nyomán megerősíthető az a korábbi kutatási hipotézis,³ amely három, jobbára feltáratlan és feldolgozatlan területen vél új irányt kijelölhetőnek az ez irányú kutatások számára:

(1) A rendszerváltás politikai átalakulásának, valamint a titkosszolgálatok változásainak elemzései valóban jelentős eredményekkel jártak, de gyakorlatilag csupán egyik vagy másik szegmens vonatkozásában; a két folyamat kölcsönhatásának, kapcsolatuk valódi tartalmának feltárása eddig elmaradt.

(2) A jelenségcsoport vizsgálata szinte kizárólagos letéteményesének mindmáig a történeti megközelítések bizonyultak, hiszen a kutathatóság tartalmi és időbeli határait szigorúan kijelölték az iratok visszaminősítésének törvényi feltételei. Pedig a más természetű – jelen kutatásban elsősorban: politológiai, jogtudományi, szociológiai – megközelítések alkalmazása nem csak az egyes társadalmi, politikai, intézményi vonatkozások folytonosságát és/vagy megszakítottságát teheti egyértelműbbé, de jelezheti a társszaktudományok számára, hogy ezen az eddig általuk elhanyagolt területen megválaszolendő kérdések sorakoznak.

(3) A politika, a sajtó és a közvélekedés leegyszerűsített tematizációja folyamatosan hatással van a kutatások irányaira, témaköreire, ezért következtetései

¹ Habilitált egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszék. Kapcsolat: revesz@polit.u-szeged.hu.

² A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosítószámú „Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

³ Révész Béla: Adalékok az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának” történetéhez. In Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK, 2015. 486.

többnyire visszaigazolják a legkülönbözőbb ideológiai intenciókat. Pedig például a „tisztá” rendszerváltó politikai erők és a diktatúrát kiszolgáló „gonosz” állam-biztonság dichotómiája a valóságban így nem létezett, még ha ez a szemlélet meg is könnyítette a helyzet utólagos értelmezését. Mai ismereteink birtokában azonban már lehetőség nyílik a differenciáltabb és tárgyilagosabb értékelésre.

Ez utóbbi feltételezés melletti érvként kíván jelen vázlat néhány adalékkal szolgálni. A törvényesség és az alkotmány fogalmai alapkategóriái voltak nemcsak a rendszerváltás előtti politikai, jogpolitikai retorikának, a sajtó és propaganda nyelvének, de a szocialista állam- és jogtudomány is előszeretettel választotta kutatási témájának.⁴ Ugyanakkor a maga speciális titkosságánál fogva semmit nem lehet tudni az államszervezet egyik legkarakteresebb, egyben legrajzalkodóbb szervtípusának ezzel kapcsolatos felfogásáról, miközben ennek éppen az az alapfunkciója, hogy az állami berendezkedés mindenkori szuverenitását – annak idő- és térbeliségétől, sőt hatalomgyakorlási formáitól, módszereitől függetlenül – védelmezze. A titkosszolgálatok – természetesen róluk van szó – „rejtőzködéséről” csak akkor lebbenthető fel a fátyol, ha kellő információkhoz juthatunk az ezzel kapcsolatos véleményükről, elképzelésükről, esetleg a szabályozásra vagy a joggyakorlatra vonatkozó koncepciójukról. Egy különös időszak, a rendszerváltás környékéről származnak azok a dokumentumok, amelyek érzékeltetik azt, hogy maguk a titkosszolgálatok (az akkori megjelöléssel: az állambiztonsági főcsoportfőnökség) milyen fokozott érdeklődéssel követte a „tárgyalásos forradalom”⁵ menetét, benne a sarkalatos törvények meghozatalának, az alkotmányozásnak a folyamatával. Mivel az állambiztonság – a kül- és belpolitikai változások kényszerétől sürgetve – egyébként is önmaga strukturális és funkcionális átalakítására készült, így érthetően kereste a helyét az új alaptörvényhez való viszonyában is. A helyzet megértéséhez a kiindulópontot az átalakulás évének gyorsan változó pártállami és ellenzéki alkotmánykonceptiók nyújtják, amelyek közül az előbbi közvetlenül is befolyásolta az állambiztonsági főcsoportfőnökség álláspontjainak alakulását. Az ebből levont végső következtetésük pedig arra indította a szolgálatokat, hogy explicit alkotmánybeli megjelenésüket konkrét módosító javaslat kezdeményezésével is proponálják a törvényalkotónak. Ezen szándékuk azonban paradox módon mégsem került nyilvánosságra, így titkos maradt még a politikai élet szereplői

⁴ A szocialista állam- és jogelméleti irodalom forrásfeldolgozása során önálló fejezetet kaptak az ezzel a témakörrel foglalkozó munkák. Lásd Nagy Lajos – Papp Ignác (szerk.): *Magyar állam- és jogelméleti bibliográfia 1950–1980*. Szeged, JATE ÁJTK Állam- és Jogelméleti Tanszék, 1980.

⁵ A „tárgyalásos forradalom” kifejezés 1990-ben tűnt fel, és Rudolf L. Tőkés *Hungary's negotiated revolution*. (Cambridge University Press, 1996) című könyvének a címében is helyet kapott. Magyarul: Tőkés Rudolf: *A kialkudott forradalom. Gazdasági reform, társadalmi átalakulás és politikai hatalomutódlás 1957–1990*. Budapest, Kossuth, 1998.

előtt is, miközben az alapprobléma, a jogállamiságra való áttérés a legszélesebb nyilvánosságot igényelte.

Az állambiztonsági reformelképzelések alkotmányozási háttere

A rendszerváltás politika- és társadalomtörténeti leírása és feldolgozása előbbre jár, mint a korszak állambiztonsági jellegű változásainak feltárása. Magyarazatképpen megemlíthető, hogy utóbbiak esetében – titkosszolgálati természetük folytán – közel sem ismerhetők meg, tekinthetők át teljes mivoltukban a történetek, hamarabb elakad a mélybe hatolni kívánó kutatói kíváncsiság, sőt még a felszínre kerülő bizonyítékok hitelessége is – szintén az alkalmazott titkosszolgálati eszközök és módszerek sajátosságaiból következően – gyakran megkérdőjelezhető. A jelenség egészéből talán csak az alapvetés egyértelmű: a történetileg kialakult társadalmi-hatalmi struktúrák részeként létrejött, és szükségképpen azóta is működő titkosszolgálatok egyszerűbb vagy fejlettebb formában, de mindenkor rejtett intézményi keretek között, nem nyilvános szabályozással, titkos állománnyal, operatív módszerekkel és speciális technikákkal vesznek részt a legkülönbözőbb formájú államhatalmak szuverenitásának védelmében. Az információhiány a diktatúrákban nagyobb, a demokráciákban kisebb mértékben, misztikus homállyal övezi ezen szolgálatok tevékenységét. Az „ellenség” előli rejtőzés a „baráti” tekintet elől is elvonja az információt, és természetesen vesztese ennek a titkolózásnak az emberi megismerés legracionálisabb rendszere, a tudomány is. A történelmi tapasztalatok szerint annak, hogy e sajátos kutatási objektum vonatkozásában a sejtések, találgatások tudományos érvelés útján is igazolható ismeretökké szerveződhessenek, kedvező politikai kondícióknak is fenn kell állniuk. A titkosszolgálati struktúrák titkai ugyanis többnyire a hatalmi vezetők/vezetés cseréje, de nem ritkán politikai elitek, rezsimek, rendszerek váltása idején tűnnek elő, legalábbis az új hatalom vezetése által hasznosnak tűnő és ezért engedélyezett mértékben és módon. Ilyen időszakokban a nagy leleplezések közelíthetnek ugyan az objektív (rész)igazságok felé, de ahogyan az információk visszatartása, úgy „csepegtetésük” is kikezdhetheti a tudományos megismerés kritikai irányát, függetlenségét, egyben hitelességét is. A titkosszolgálatok kutatásának konjunktúrája ezért többnyire a nagy politikai, társadalmi megváltoztatásokhoz kötődik, amikor az új politikai rezsim a tudomány legitimációs hatását is fel kívánja használni a korábbi politikai vezetés bírálatára, illetve saját hatalma elfogadtatására, hitelesítésére. Ennek pedig a legalkalmasabb eszköze a korábbi vezetés gonosz, amorális, korrupt, arrogáns és kegyetlen vonásainak minél teljesebb és részletesebb bemutatása. E leleplezésekhez „örömmel” csatlakozik a közhangulat és -vélemény, amely mélyről jövő antipolitizációjánál fogva

erkölcstelennek tekint mindenféle hatalmi tevékenységet, másfelől a tudomány, amely számára viszont az a legfontosabb, hogy az eddig csak sejtett, de elrejtett politikai információk hirtelen felszínre kerülnek, így megismerhetővé, kritikailag feldolgozhatóvá válnak.

A kommunista rendszer összeomlása az 1980-as és 1990-es évtized fordulóján a titkosszolgálatok történetében is szakaszhatárt jelentett. Kelet-Európa korábbi politikai struktúráinak legfontosabb elemei az erőszakszervek, köztük a titkosszolgálatok voltak. A közvélemény a titkosszolgálatok továbbélését/átalakulását – már, amennyit látott belőle – fenntartásokkal szemlélte. A bizalmatlanság fő oka a titkosszolgálatok mindenkori titokzatossága volt. Kétségtelen, hogy nem lehet merev cezúrárt vonni a rendszerváltás előtti diktatúra állambiztonsági szolgálata és a frissen kialakult demokrácia jogállamiságának nemzetbiztonsági szolgálatai közé. Ugyanakkor a titkosszolgálatoknál tapasztalható folyamatosság jelei megkérdőjelezzik átalakulásuk mélységét, hitelességét. A szolgálatok hatalomközelisége rendszereken átívelő szerepeket, attitűdöket, gondolkodásformákat, szervezeti kultúrát is kialakít. A struktúrák és a belső szabályozás fennmaradása pedig még nagyobb állandóságot mutat, mint a személyi állomány folyamatossága. Valószínűleg semmiféle szabályozás nem zárja ki automatikusan a titkosszolgálatok politikaközei, azt befolyásoló működésének lehetőségét és gyakorlatát. Ezért az alkotmányos garanciákon és a jogi szabályozáson túl fokozott jelentősége van a politikai hatalmat korlátozó intézményi garanciák, a demokratikus politikai környezet és politikai kultúra kialakításának is.⁶ A titkosszolgálatokat politikai beágyazottságuk teszi a politológiai kutatások szükségképpeni tárgyává, amely paradigmát a jövőben remélhetően egyre szélesebb körben meginduló szakkutatások is figyelembe fognak venni.

De milyen alkotmánykép körvonalazódhatott 1988–1989 táján az állambiztonság előtt, amelyhez saját törvényességi és alkotmányossági koncepcióját is hozzáigazíthatónak vélhette? E vonatkozásban a háromoldalú tárgyalások hat politikai munkabizottsága közül az I/1. számú – hivatalosan: „Az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az alkotmánybírók kérdései” – bizottság végezte a legjelentősebb munkát. Bár a Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével foglalkozó 1989. június 21-i megállapodása az alkotmánymódosítással, a pártok működésével, illetve a választásokkal kapcsolatos kérdésekben tartotta kiemelten indokoltnak a „gyorsított ütemű munka vállalását”, ezek sorából is kiemelkedik az alkotmányozással kapcsolatos diskurzus

⁶ Bozóki András: *Gördülő rendszerváltás: az értelmiség politikai szerepe Magyarországon. 1977–1994*. Budapest, L'Harmattan – Uránia Ismeretterjesztő Alapítvány, 2019. 240–248.

fontossága.⁷ „Anyajogágként” a közjog egyébként is integrálja a többi jogág alkotmányos alapelveit, de az átmenet időszaka önmagában is joggal kapta az „alkotmányos forradalom” megjelölést. Mindez természetesen nem kisébíti a többi munkabizottságban folytatott munka jelentőségét, hiszen maga az I/1-es munkabizottság is gyakran utalt át különböző feladatokat más bizottság tevékenységi körébe, és a más bizottságokban kialakított javaslatokat kölcsönösen tudták saját munkájukban is hasznosítani. Mégis ha a korabeli sajtót vagy a rendszerváltás időszakával foglalkozó elemzéseket vesszük figyelembe, szembetűnő az I/1-es munkabizottság szerepének túlsúlya.

Mindezt az a tény is megerősíti, hogy éppen ebben az albizottságban formálódott a tárgyalások legfontosabb dokumentuma: a Magyar Köztársaság alkotmánya. Történelmi háttérét tekintve természetesen nem előzmények nélküli munkáról volt szó. Az alkotmány felülvizsgálatának folyamatában – a már korábban megindult tudományos kutatások elméleti eredményei mellett – az MSZMP 1988. májusi pártértekezlete tekinthető kiindulópontnak. Állásfoglalása megerősítette, hogy „a társadalmi, politikai fejlődés szükségessé teszi az alkotmány felülvizsgálatát”, majd részletezi ennek fő irányait.⁸ Ezt követően az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata konkretizálta a teendőket:

„A Politikai Bizottság egyetért az alkotmány felülvizsgálatának megkezdésével; a munkálatok tartalmi kereteire, szervezeti rendjére vonatkozó javaslatot alapul elfogadja. A vitában elhangzott észrevételek figyelembevételével átdolgozott anyagot Fejti György⁹ elvtárs hagyja jóvá. Felkéri az Országgyűlés elnökét és a Minisztertanács elnökét, hogy az alkotmány vizsgálatával összefüggő állami feladatok végrehajtása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Megbízza a KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztályát, hogy a Központi Bizottság által kiküldendő bizottság összetételére tegyen javaslatot a Politikai Bizottságnak, melyet jóváhagyásra a Központi Bizottság soros ülése elé kell terjeszteni. A Közigazgatási és Adminisztratív

⁷ Tökés (1998): i. m. 45.

⁸ *A Magyar Szocialista Munkáspárt országos értekezletének jegyzőkönyve. 1988. május 20–22.* Budapest, Kossuth, 1988. 262–263.

⁹ Fejti György 1987 júniusában került a párt központi apparátusába, amikor a KB Titkárságának tagja lett. Ekkor átvette a belügyminiszerré kinevezett Horváth Istvántól a Központi Bizottság Közigazgatási és Adminisztratív Osztályának felügyeletét, majd 1988 decemberében – a megszüntetett Koordinációs Bizottság helyébe lépett – KB Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottságba is beválasztották. A Politikai Bizottság említett 1988. május 31-i határozata tehát kompetens személy kezébe adta az új feladatokat: a Közigazgatási és Adminisztratív Osztály irányítójaként a jogalkotása éppúgy rálátása volt, mint ahogyan a pártellenőrzést gyakorolta a fegyveres erők és az állambiztonsági szervek felett is. Révész Béla: A pártállami időszak ismeretlen hatalmi testülete: a Koordinációs Bizottság (1975–1988). In Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára.* Szeged, SZTE ÁJTK, 2014. 387–399.

Osztály folyamatosan gondoskodik az alkotmány felülvizsgálatával kapcsolatos politikai döntések előkészítéséről.”¹⁰

A Politikai Bizottság döntését követően hozta meg a Minisztertanács az alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról szóló 2022/1988. (HT. 7.) MT határozatát. Ebben a testület jóváhagyólag tudomásul veszi az Igazságügyi Minisztériumnak az alkotmány felülvizsgálatának ütemtervéről, valamint a szakmai szervezeti keretekről szóló előterjesztését. Az 1988. június 29-én igazságügyi miniszterré kinevezett Kulcsár Kálmán 10 munkabizottságot hozott létre az alkotmány egyes szabályozási tárgyköreinek gondozására, majd augusztus elején egy előzetes koncepcióvázlatot terjesztett elő az alkotmány felülvizsgálatáról. E dokumentum szerint ekkor még nem született döntés arról – jóllehet a vitában felmerült –, hogy teljesen új alkotmány kidolgozására vagy az 1949-ben kelt alkotmány módosítására kerüljön-e sor; maga a PB-határozat is az „alkotmányról szóló” törvényjavaslatról beszél. Kulcsár Kálmán a további, eldöntendő kérdések körébe sorolta, hogy „utaljon-e az alkotmány maga az egypártrendszerre, mint a politikai rendszer sajátosságára, S ha igen, összekösse-e jelenlegi történeti helyzetünkkel, mintegy »átmeneti« jelleggel biztosítva úgy, hogy a történelmi feltételek változásával esetleg alkotmányváltoztatás nélkül, más pártok szerveződése is lehetséges legyen”. Az alkotmányozás jellegével kapcsolatban megállapította:

„A jelenleg hatályban lévő alkotmányunk – a módosítások ellenére – alapvetően a harmincas években, a Szovjetunióban kialakult politikai rendszert, illetőleg az ott 1936-ban elfogadott ún. »sztálini« alkotmányt tükrözi, és pedig bizonyos vonatkozásban szinte »hívebben«, mint az 1977-ben a Szovjetunióban elfogadott új alkotmány. Ehhez való ragaszkodás politikailag felesleges teher továbbvitelét jelentené, és óhatatlanul is egy olyan politikai rendszerhez való kötődésre engedne következtetni, amelyet a társadalom fejlődése meghaladott, és amelyet egyébként sok összefüggésben magunk is elutasítunk. Kétségtelenül felmerül azonban a kontinuitás problémája, az ugyanis, hogy a szükséges változásokat tudomásul véve és érvényesítve, társadalmunkat és államunkat nem akarjuk saját korábbi fejlődési szakaszától elválasztani, e fejlődés eredményeit elutasítani.”

Végül arra a következtetésre jut, hogy a problémák megoldásához szükséges tartalmi és szerkezeti változások súlyára tekintettel „technikailag is indokolt teljesen új alkotmány elkészítése”.¹¹

Az MTA Államtudományi Kutatások Programiroda vezetőjeként Kilényi Géza 1988. szeptember közepére készített el egy, az alkotmányozás politikai szem-

¹⁰ Az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata. MNL OL M – KS – 288. f. 5/1072. ő. e.

¹¹ Lásd Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988–1990.)* I. kötet. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1991. 43–63.

pontból legfontosabb kérdéseit tartalmazó „munkaközi anyagot” a Minisztertanács számára, amely az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya mellett működő alkotmány-előkészítő bizottság elé is bekerült. Az új alkotmány mellett érvelve a külpolitikai vonatkozásokra is felhívja a figyelmet:

„A tapasztalatok szerint valamely szocialista ország új alkotmányának nemzetközi fogadtatása mindig két dologtól függ: az alkotmány tartalmától, illetőleg a hatalmat gyakorlók »politikai hitelképességétől«, ami az alkotmányos rendelkezések aranyfedezete. E két dolog nehezen függetleníthető egymástól. A mi esetünkben aligha kell attól tartani, hogy az új alkotmány aggodalmat kelt barátaink körében, illetőleg csökkenti az ország nemzetközi presztízsét. Reálisan épp az várható, hogy stabil politikai célkitűzéseink megerősítése és a modern szocialista állam jellemvonásainak alaptörvényi szintű rögzítése, illetőleg az állampolgári jogoknak nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban álló szabályozása egyértelműen kedvező visszhangot vált ki.”¹²

1988. november 30-i dátummal készült el – az ekkorra az alkotmány-előkészítésért felelős igazságügyminiszter-helyettesé kinevezett Kilényi Géza irányításával – a Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, amelyet már szakmai vitára is bocsátottak.¹³ A koncepciónak a szabályozási mód alapkérdéseire vonatkozó megállapításai egyebek mellett az alkotmány „ideologikumáról” is szólnak:

„a) 1949 óta alapvetően megváltozott szocializmus-képünk a hatalomról és a hatalomgyakorlás módjáról, valamint az emberi jogokról vallott felfogásunk, emellett mélyreható változások következtek be a társadalom szerkezetében, a gazdaságban,

¹² Kilényi (1991): i. m. 71.

¹³ Kilényi Géza visszaemlékezése szerint: „November elején történt igazságügy miniszter-helyettesi kinevezésem után sorra hívogattam a tematikus bizottságok elnökeit, hogy könyörgöm, november vége a határidő, kérem a részanyagot a szabályozási koncepcióhoz. Ezek a kéréseim vagy meghallgatásra találtak, vagy nem. Lényeg az, hogy úgy november 23-a tájékára egyes albizottságoktól kaptam anyagot, háromtól nem. A három albizottság, amelyiktől egy sort sem kaptam, a társadalmi rend kérdéseivel, a gazdasági rend kérdéseivel, és a választójoggal foglalkozó albizottság volt. De volt munícióm a kutatási termékekből, tehát nem álltam ott kétségbe esve, hogy ezektől a bizottságoktól nem kaptam anyagot. Bementem Kulcsár Kálmánhoz, S mondtam neki, hogy »Te Kálmán, tudod, hogy november vége a szabályozási koncepció határideje. Én most elvonulok, úgyhogy Te sem fogod tudni, hogy hol vagyok, meg a feleségem se, és addig nem jövök elő, amíg nem hozom a szabályozási koncepciót.« [...] Felvonultam, a Normafa közelében volt egy szálló, akkoriban úgy hívták, hogy Hotel Agro. Egyedül a gépkocsivezetőm tudta, hogy hol vagyok, tényleg, a feleségem se tudta. Gépkocsivezetőm naponta kétszer jött kéziratokért. Nem napi nyolc órát dolgoztam, hanem valamikéivel többet. A lényeg az, hogy november 30-án lejtöttem a hegyről, és közöltem Kulcsárral, hogy készen van a szabályozási koncepció.” Kilényi Gézával a Demokratikus Átalakulásért Intézet interjú-programja keretében készült hosszabb beszélgetés. A videófelvétel időpontja: 2006. március 21. Szerző tulajdonában.

a tulajdonviszonyokban és a politikai intézményrendszerben, még további jelentős változások most vannak kibontakozóban. Mindezt egy alkotmány képtelen nyomon követni, vagy ha igen, ez annak a bizonyítéka, hogy az általánosság igen magas szintjén mozog, S ezért a szó igazi értelmében véve nem is tudja betölteni alaptörvény szerepét. Az elmúlt évtizedekben nálunk annyi alkotmánymódosításra került sor, hogy a hatályos alkotmányszöveg teljesen eklektikussá vált: számos új rendelkezés került bele, amelyek nehezen férnek össze a hatalom túlzott koncentrációján alapuló eredeti alkotmány-konceptcióval. Új szerkezeti felépítésű Alkotmányra van tehát szükség, amely számot vet a XX. század végének társadalmi-gazdasági realitásaival, S a marxista társadalomtudomány legújabb eredményeit felhasználva új elméleti alapokon álló, korszerű, S egységes logikai rendszerbe illeszkedő szabályozást nyújt. [...]

d) [...] A kifejtettek értelemszerűen irányadók az Alkotmány ideológiai vonatkozásaira is. Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott koncepcióját jelenítse meg, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy »naprakész« szocializmus-kép. Tudomásul kell ugyanis vennünk, hogy szocializmus-képünk számos vonatkozásban szüntelenül fejlődik, S e tekintetben éppoly kevésbé lehet számolni valamely statikus állapot tartós fennmaradásával, mint a politikai intézményrendszer vagy a gazdaság vonatkozásában.¹⁴

1989. január 30-i dátummal készült el a szabályozási koncepció második változata, amelyet eljuttattak az országgyűlési képviselőkhez. Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter kísérlőlevelében megjegyezte: „Ezt a javaslatot 1989. február elején a Politikai Bizottság, február végén pedig a Központi Bizottság megtárgyalja, és kialakítja róla álláspontját. A Központi Bizottság állásfoglalásáról valamennyi képviselő tájékoztatást fog kapni.”¹⁵

„Az új alkotmány szabályozási koncepciója alapvetően a felülvizsgálatra kért munkabizottságok javaslatain alapul – magyarázta az előzményeket a Politikai Bizottság nevében Fejtő György az 1989. február 20–21-i központi bizottsági ülés elé beterjesztett igazságügyi minisztériumi koncepció kísérlő levelében –, de tartalmazza az egyéb tudományos eredményeket, valamint az igazságügyi minisztériumi műhelymunka során kialakított gondolatokat is. Az így kimunkált koncepciót két alkalommal áttekintette a Központi Bizottság által az alkotmányozó munka elvi-politikai irányításának koordinálására kiküldött bizottság; megvitatta továbbá: a Minisztertanács és annak Tanácsi Kollégiuma, az Országgyűlés alkotmányozó bizottsága, az igazságügyminiszter által vezetett tudományos-szakmai bizottság, S véleményt nyilvánított róla több intézmény, társadalmi szervezet.”¹⁶

Így az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülése – már a KB megerősítő álláspontjának ismeretében – egyhangú szavazással elfogadta a további alkotmányozó munka tartalmát megszabó dokumentumot. Az Igazságügyi Minisztérium,

¹⁴ Kilényi (1991): i. m. 106–111.

¹⁵ Országgyűlési Irattár és Levéltár. Országgyűlési Irományok, 1985–1990. 141–200. jelzetű kötet.

¹⁶ *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei.* 1. kötet. 408.

annak érdekében, hogy „a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla”, nyilvánosságra hozta az alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet.¹⁷ Ennek szövegétől némileg eltér – a képviselők státusa, az elnöki jogkör vonatkozásában – az 1989. május 29-i dátummal az Országgyűlés elé terjesztett alkotmánymódosító javaslat.¹⁸ Az Országgyűlés elnökének 1989. május 27-én kiadott közleménye szerint a június 27-i ülésnapra napirendre tűzték az alkotmány módosítását, a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről, az Alkotmánybíróságról, a honvédelmi törvény módosításáról, az alternatív katonai szolgálat bevezetéséről, a büntető törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatokat. Innentől kezdve viszont a megkezdődött kerekasztal-tárgyalások új irányt szabtak az alkotmányozás folyamatának. Az Országgyűlés június 27-i ülésén Szűrös Mátyás elnök felolvasta Németh Miklós miniszterelnök levelét, amelyben a politikai egyeztető tárgyalások június 21-i plenáris ülésén született határozatra hivatkozva bejelentette, hogy a kormány visszavonja a benyújtott törvényjavaslatok azon részét, amelyeknek témáját érintik a tárgyalások.¹⁹

Mindeközben a nyilvánosság kizárásával különféle rejtett hatalmi szándékok is befolyásolták az eseményeket. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. április 19-i ülésén komolyan fontolóra vette egy novemberre előrehozott választás lehetőségét.²⁰ Az Igazságügyi Minisztérium azt a feladatot kapta, hogy készítse el a „korlátozott” átmenet törvényi kereteit, ennek során született meg az az alkotmánymódosítási javaslat, amely később az MSZMP kiindulópontja volt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során.²¹ Ez a tervezet tartalmazta az állam-

¹⁷ *Magyar Hírlap*, 1989. május 10.

¹⁸ MNL OL P. 2117. 11. doboz, 272. i. sz.

¹⁹ Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 52. ülése, 1989. június 27. 4297–4298. h.

²⁰ A késedelem ugyanis azzal a veszéllyel járt, hogy az ellenzék alaposabban felkészülhet a választásokra. Ezzel kapcsolatban Fejti György a PB ülésén kifejtette: „Én azon a véleményen vagyok, hogy nyugodt, rugalmas, következetes tárgyalási gyakorlattal létrehozható ez a megbeszélés-sorozat, mert az ellenzéki kerekasztal nem stabil konstrukció. Tehát, ha időnk lenne arra, hogy türelmesen várjunk, felülkerekednének a nézetkülönbségek, hiszen máris látszik, hogy egy ilyen kerekasztal-megbeszélés a szervezet szuverenitást és önálló álláspont kialakítását zavarja. Nagyon ügyelnünk kellene arra, hogy ne tegyünk olyan lépést, ami tömöríti az ellenzéki kerekasztalt, hanem inkább olyan gesztust, vagy olyan lépéseket tegyünk, ami lazítja ezt a blokkot.” Lásd Az MSZMP Politikai Bizottság 1989. április 19-i ülésének jegyzőkönyve. In *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei*. 1. kötet. 408.

²¹ Az alkotmány módosításáról szóló 1989. május 10-i keltezésű törvénytervezet bevezetője megállapította: „Politikai rendszerünk továbbfejlesztésének, a hatalmi ágak szétválasztásának és kiegyensúlyozásának nélkülözhetetlen eleme a testületi államfő intézményének megszüntetése és a köztársasági elnök intézményének újbóli beiktatása államrendszerünkbe. Ezért, továbbá a politikai pártokról szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az új választási törvény megalkotásával összefüggésben, valamint az Országgyűlés új típusú működésének megteremtése

párt alkotmányban rögzített monopóliumának lecserélését a többpártrendszerre való utalással és az ezzel kapcsolatos fékekkel, az Országgyűlés hatáskörének módosítását, amely szerint nem gyakorolhatja a népszuverenitásból eredő összes jogot, a képviselők visszahívhatóságának megszüntetését, valamint a köztársasági elnök tisztségének bevezetését. A „közepesen erős” elnök jogköre lényegében megfelelt a második alkotmánykoncepcióban leírtaknak, tehát jelentős szerepe lett volna a külpolitikában, a kormányt erősen alárendeltségében tarthatta volna, illetve gyakorlatilag bármikor rendkívüli állapotot vezethetett volna be – lényegében az MSZMP főtítkárának némileg legyengített hatáskörét gyakorolta volna az elnök. Az állampárt úgy vágott neki a tárgyalásoknak, hogy a földcsuszamlás-szerű hatalomvesztés elkerülésére meg kell szereznie még a szabad választások előtt egy minél erősebb államfői tisztséget, illetve a pártok ellenőrzésére fel kell állítania, és lojális jogászokkal fel kell töltenie az Alkotmánybíróságot. Ezért cserébe hajlandó volt a jogállamisággal legélesebben szemben álló néhány rendelkezést kiiktatni az alkotmányból.²²

Az Ellenzéki Kerekasztal elutasította, hogy a szabad választások előtt – a választások garanciáinak megteremtésén túl – bárki is alkotmányozzon, ezért értelemszerűen nem fogadta el a köztársasági elnöki intézmény bevezetését. Alapvető célként tekintette viszont, hogy kiiktassa az alkotmányból az ideologikus, sztálinista eredetű tételeket, nehogy később ezekre hivatkozva megakadályozhassa az állampárt a „jogállami forradalmat”. Az alkotmány első, ideologikus fejezetének lecserélésén túl az ellenzék elutasított minden további alkotmány-módosítást. A Harmadik Tárgyalófél szakértőit viszont inkább egyéni szakmai ambícióik vezették a tárgyalások során, átfogó állásponttal az alkotmányozást illetően nem rendelkeztek.

A hatályos alkotmány „osztályharcos” preambuluma az Ellenzéki Kerekasztal már a július 7-i albizottsági ülésen elhagyni javasolta, az MSZMP viszont azzal érvelt, hogy ennek a kérdésnek a megvitatása nem tartozik a békés

érdekében szükségessé vált az alkotmány módosítása. A javasolt módosító rendelkezések Magyarország új alkotmányának az Országgyűlés 1989. március 8-9-i ülésén megtárgyalt és elfogadott szabályozási elvein alapulnak, de nem teszik mellőzhetővé az új alkotmány megalkotását. Az Igazságügyi Minisztérium azért hozza nyilvánosságra a tervezetet, hogy a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket, és véleményt alakíthasson ki róla. A tervezet alapul szolgálhat a politikai egyeztetésekhez is, ennek szervezése azonban nem az Igazságügyi Minisztérium feladata. A tervezet jelenleg államigazgatási véleményezés alatt áll, ezt követően fogja majd megtárgyalni a Minisztertanács, illetőleg az Országgyűlés illetékes bizottsága. A végső döntés az Országgyűlés feladata. Az állampolgárok, illetőleg szervezetek a tervezetről az általuk választott módon nyilváníthatnak véleményt.”

Országgyűlési Irrattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. sz. kötet; közli a *Magyar Hírlap* 1989. május 10-i száma.

²² Ripp Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon: 1987–1990*. Budapest, Napvilág, 2006. 368.

átmenet problémaköréhez, a Harmadik Oldal pedig nem foglalt állást. Végül a középszintű politikai egyeztető bizottság elé utalták a kérdést, ez azonban nem tárgyalt az ügyről. Augusztusban az EKA úgy döntött, hogy a szocializmus szó nem szerepelhet az alkotmány normaszövegében, csak a preambulumban, az európai eszmei és politikai értékek között. Az MSZMP azonban ragaszkodott a normaszövegben való szerepeltetéshez, és végül olyan kompromisszumos javaslatot tudott előterjeszteni, ami az EKA számára is elfogadható volt. Így a preambulum végül elmaradt volna, de az őszi parlamenti vitában, képviselői indítvány nyomán kapott mégis preambulomot az alkotmány. Ez abból a szempontból lényeges módosításnak tekinthető, hogy bekerült az alaptörvénybe az új alkotmány későbbi elfogadásának szükségessége, amire – mint alkotmányos követelményre – gyakran hivatkoztak, hivatkoznak az új alaptörvény elfogadását sürgetők.²³

Döntően ideologikus elemeket tartalmazott az addigi alkotmány első fejezete is. Az EKA a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy ne legyen az országnak államszocialista alapelveket tartalmazó alkotmánya – hiszen ebben az esetben alkotmányellenességre hivatkozva bármikor feloszthatja a hatalom az ellenzéki pártokat. Az államformát illetően az EKA javaslatát a jelző nélküli köztársaságról az MSZMP augusztus 17-én előterjesztett, kompromisszumos tervezetében fogadta el.²⁴ Az albizottság egyik legnagyobb vitája az állam jellegének meghatározása körül alakult ki. Az MSZMP a „szocialista jogállam” meghatározás mellett állt ki, és csak hosszú kompromisszumkeresés nyomán, középszinten jutottak konszenzusra a felek, miszerint a polgári demokráciára és a demokratikus szocializmusra való utalás egyaránt az alaptörvény normaszövegének része lett. Az első fejezetet illetően az EKA javaslataiból több kérdést a középszint elé kívánt utalni az MSZMP, de végül az augusztus 21-i kompromisszumos javaslat e kérdések nagy részét az albizottság szintjén rendezte.²⁵

A politikai átmenet alternatívái, ha explicite nem is részletezték az állampárt erőszakszervezeteinek, benne az államvédelmi szervek átalakításának elképzeléseit, a gyakorlatban minden hatalomértelmezés megkerülhetetlen kérdései voltak. Mégis a hivatalos pártdokumentumok, a szaktárcáknál, illetve

²³ A preambulum végleges szövege szerint: „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg: [...]”. *Magyar Közlöny*, (1989), 74. sz.

²⁴ Bár az MSZMP/IM tervezet 1. §-a valóban jelző nélküli „köztársaságról” beszél, a 2. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.” Lásd Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. 1989. augusztus 21. Somogyvári István megőrzésében.

²⁵ Lásd Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 21. MNL OL P. 2117. 11. doboz. 263. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 13. sz. dokumentum.

az Igazságügyi Minisztériumban készült tervezetek²⁶ 1989 nyaráig még a fegyveres erők, a rendőrségre vonatkozó konkrét, nyilvános szabályozási javaslatokat sem tartalmazták. (Nem tekinthető ilyennek az MSZMP KB 1988. decemberi határozata sem, amely „a kormányzati munka korszerűsítésével” foglalkozva a fegyveres erők vonatkozásában tulajdonképpen csak a nomenklatúra újraszabályozásával törődött.)²⁷

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/6-os – „Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtés” elnevezésű – munkabizottságának MSZMP-s résztvevője (az Igazságügyi Minisztérium részéről Holló András) az 1989. augusztus 2-i ülésen először (és utoljára) tett átfogó javaslatot az Alkotmánynak a fegyveres erőkkel foglalkozó új, IV. fejezettel történő kiegészítésére. 1989. szeptember 1-jén a Politikai Intéző Bizottság javasolja a Központi Bizottságnak, hogy a békés politikai átmenet jogi kereteit alapvetően három törvénytervezet foglalja össze. Ezek az alkotmánymódosításról, a pártok működéséről és gazdálkodásról, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslatok. A törvénytervezetekhez több megjegyzést fűzött a Politikai Bizottság. Javasolta, hogy az alkotmánymódosítás során – még az új alaptörvény elfogadása előtt – a békés politikai átmenet szempontjából lényeges változtatásokat el kell végezni. Ezek közül – politikai jelentősége miatt – kiemelte:

²⁶ 1988–1989-ben az alkotmányozás vonatkozásában az alábbi fontosabb munkaanyagok készültek:

(1) A Magyar Népköztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. Igazságügyi Minisztérium, 1988. november 30. In Kilényi (1991): i. m.

(2) Magyarország alkotmánya – szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In *Az MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei*. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1993. 1. kötet. 409–439; Országgyűlési Irrattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

(3) Törvénytervezet az alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. *Magyar Hírlap*, 1989. május 10., valamint Országgyűlési Irrattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

(4) Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. május 29. MNL OL P. 2117. 11. d., 272. i. sz.; Országgyűlési Irrattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 201–250. jelzetű kötet.

Ezt követően majd egy 1989. augusztusi tervezetben bukkan fel a rendőrségre történő utalás: „Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők és a rendőrség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.” Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. augusztus 21. 19/B. § (1) bekezdés. Géppel írt tisztázat fénymásolata. Somogyvári István megőrzésében. Lásd Révész Béla (szerk.): *Az alkotmányozás dokumentumai*. In *A rendszerváltás forgatókönyve*. Jogtár. CD-ROM. Budapest, Új Mandátum, 2000.

²⁷ Lásd T. Varga György – Szakadát István (szerk.): *Íme, a nomenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái*. *Társadalmi Szemle*, 47. (1992), 3. 73–95.

„garanciális jelentősége van annak, hogy a fegyveres erők és a rendőrség alkotmányos szabályozást kapjanak.”²⁸

Az MSZMP Központi Bizottság tulajdonképpen csak utolsó,²⁹ az 1989. szeptember 12–13-i ülésén tűzte napirendre a fegyveres erők és testületek kérdését, akkor is a „pártstruktúra módosításának” vonatkozásában.³⁰ Ezt követően a Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter által szeptember 22-i kezdeménnyel benyújtott alkotmánymódosító javaslat csupán azt rögzítette³¹ – és végül ezt fogadta el 1989. október 18-án az Országgyűlés –, hogy „a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg”.

Látható tehát, hogy a politikai hatalom nyilvánosan nem kívánt sem állást foglalni, sem tárgyalni az államvédelmi szervek további sorsát illetően, sem az állampárt politikai, sem pedig az államapparátus szakértői tevékenysége szintjén. Mindez egyáltalán nem azt jelentette, hogy sem koncepció, sem program, sem törvénytervezet ne született volna az egyik legfontosabb hatalmi kérdést illetően. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a nyilvánosság tágabb, de még a tárgyalási folyamatok szűkebb résztvevői körét is ki kívánták rekeszteni az előkészítő munkákból, egyben meghatározatlan távlatokba helyezni „az állam biztonságával összefüggő részletes szabályok” meghozatalának időpontját. Kőszeg Ferenc nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az 1989 nyarán nagy nyilvánosságot kapott munkásőrség-vita³² tulajdonképpen az állambiztonság átszervezésének elkerülhetetlenségéről volt hivatva elterelni a figyelmet:

„Abban az I/6-os bizottságban,³³ amelynek én is tagja voltam, az volt a fő cél, hogy megértessük, hogy márpedig a munkásőrséget jogutód nélkül fel kell számolni,

²⁸ Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 1-jén megtartott ülése jegyzőkönyvének 3. sz. függeléke. In *Az MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei*. 2. köt. 1544–1545.

²⁹ Ezt követően az MSZMP Központi Bizottsága már csak 1989. szeptember 25-én ült össze, amikor a pártszakadáshoz vezető, 1989. október 6–9-e között megtartott kongresszus előkészítésével foglalkozott.

³⁰ Lásd *Az MSZMP KB. 1989. évi jegyzőkönyvei*. 2. köt. 1696–1704.

³¹ Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. szeptember 22. MNL OL P. 2117. 11. d., 281. i. sz.; továbbá: Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus. 251–300. jelzetű kötet.

³² Sajtóhírek szerint a munkásőrség mint költségvetési üzem az alapítása óta kapott 9 milliárd 588 millió forintot folyamatosan különböző vállalkozásokba fektette, így például 1989. július 1-től a Club Tomajba vagy a Kelen Tours Kft.-be; illetve azt tervezte, hogy különböző vállalkozásokat hoz létre a járműjavítás, az oktatás, a szállítás, a lapterjesztés területén is, és tudni lehetett, hogy fontolgatja takarékbetétekkel foglalkozó cég alapítását, valamint egy magyar–osztrák vállalkozás keretében (vadász)fegyverek kereskedelmét is. Lásd A munkásőrség Club Tomaja. *Népszabadság*, 1989. szeptember 13.

³³ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/6-os számú munkabizottsága foglalkozott az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megerősítésének kérdéseivel.

és nem szabad elfogadni azt a javaslatot, aminek az elfogadására az MDF akkoriban hajlott, azaz Pozsgay Imre javaslatait, hogy a munkásőrség alakuljon át nemzeti gárdává. Ez volt az érdeklődésünk homlokterében, és ennek következtében nagyon keveset foglalkoztunk az állambiztonsági szervezettel. Utólag azt mondom, hogy hibásan, tévesen.”³⁴

A Duna-gate-ügy³⁵ kirobbanása utáni egymásra mutogatás során kormányzati oldalról több ízben az ellenzéket kívánták felelőssé tenni azért, hogy a kérdés a háromoldalú tárgyalásokon szóba sem kerülhetett,³⁶ illetve hogy akadályokat gördítettek az állambiztonsági törvény megalkotása elé, hiszen kivették a sarkalatos törvények sorából.³⁷ A háromoldalú tárgyalásokról 1989. június 10-én aláírt megállapodás azonban a sarkalatos törvény körébe eredetileg sem vette fel az állambiztonság újraszabályozásának kérdéskörét. Súlyosabb viszont az a bizonyíték, amely éppen a kormánypárt felelősségét támasztja alá a kérdés negligálásában. Kiderült ugyanis, hogy 1989. június elején, tehát még a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások előtt a Belügyminisztérium követelményként megfogalmazta: „egyrészt az állambiztonság működése, eszközei legyenek ellenőrizhetők, másrészt mint sarkalatos törvény az Alkotmány elfogadása utáni időszakban történjen tárgyalásuk”.³⁸ Ráadásul az ekkor készült törvényalkotási terv tanúsága szerint az ilyen jellegű tárgyalásokat még utólag sem ütemezte be a törvény-előkészítésért felelős Belügyminisztérium.³⁹ Ezért sem állja meg a helyét az a vád – amelyet pl. a Duna-gate-ügyben lebukott Horváth István lemondóbeszédében a parlamentben is hangsúlyozott⁴⁰ –, miszerint a minisztérium és az MSZMP ajánlataival szemben az ellenzék szorította volna ki a sarkalatos törvények köréből az állambiztonsági szervek átalakításának kérdését.

³⁴ Kőszeg Ferenc: A magyar átvilágítási törvény és a Történeti Hivatal tapasztalatai. In Halmai Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról*. Budapest, Soros Alapítvány, 2003. 37.

³⁵ Révész Béla: A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében – politológiai értelmezési lehetőségek. *Acta Universitatis Szegediensis – Acta Juridica et Politica*, 68. (2006), 19.

³⁶ Pozsgay Imre: Nem lett sarkalatos törvény. *Népszabadság*, 1990. január 23. 2.

³⁷ Tőkés Rudolf: Magyarország útja a demokrácia felé. In Tőkés Rudolf: *Újragondolt történelem: válogatott tanulmányok 1967–2017*. Budapest, Kossuth, 2018. 293.

³⁸ Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltozás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1997. 39.

³⁹ Bálint Tibor, a belügyminisztériumi jogalkotás szervezéséért felelős titkárság vezetője az állambiztonságról szóló törvénytervezet előkészítésének ütemezéséről. *Magyar Nemzet*, 1990. január 9.

⁴⁰ „Rajtam kívülálló politikai okok miatt, valamint a szervezet tehetetlenségének természetéből adódóan a biztonsági terület átalakítása maradt utoljára. Most utólag sajnálattal állapítom meg, elfogadtam azt a helyzetet, hogy a nemzetbiztonságról szóló törvényt majd a választások után kell az Országgyűlés elé terjeszteni. [...] De engedjék meg, hogy feltegyem a kérdést, vajon az ellenzék

Az alkotmányossá válás állambiztonsági igénye és valósága

A magyar rendszerváltás óta kevéssé alakultak ki azok a formák, módszerek, szabályozási megoldások és garanciák, amelyek a közvélemény, az állampolgárok, a kutatók, a politika, illetve a kollektív igazságérzet elvárásainak egyszerre tudnának megfelelni, és amelyek közmegnyugvást eredményezhettek volna ebben a rendkívül érzékeny kérdésben. Részben ebből adódott, adódik a témával kapcsolatos kutatási témák nagymértékű tagoltsága, szegmentáltsága. Önmagában nem a párhuzamos kutatások sokfélesége, „szóródása” feltűnő (ez még előny is lehet), sokkal inkább az, hogy ezek egymástól függetlenül, elszigetelten tárják fel résztémáik mikrotörténeteit anélkül, hogy az egymásra történő szükséges és indokolt reflexióknak a nyomai felfedezhetők lennének. Az is érthető, hogy szubjektíve mindenki számára a saját története a legfontosabb, és mindenki a maga találta dokumentumok feldolgozásában látja kutatásainak egyedüli célját. Ezzel viszont mintha olyan szigetvilág képe rajzolódna ki a térképen, amely kapcsolatok híján, átjárhatatlansága folytán nem teszi lehetővé a tenger igazi megismerhetőségét.

Hozzájárul a problémához a rendelkezésre álló források inkoherens volta. Különbözőbb okok miatt egyes jelenségek, események körül megsokasodik, felduzzad az adatok halmaza, mások esetében viszont csak a hiány pusztá ténye regisztrálható. Ez természetesen következhet az aktuális operatív szemlélet és az utókor kutatói látásmódja közötti szükségképpeni eltérésből, hiszen saját titkos szempontjaira tekintettel gyűjt adatot az állambiztonság embere, és más bizonyítékot vár az iratoktól a kutató. Gyakran valószínűsíthető az is, hogy utólag keletkezik az irathiany, ami miatt megszakad a történet folytonossága, vákuum keletkezik az események adataiban és azok értelmezésében. A rendszerváltás állambiztonsági változásaival foglalkozó eddigi munkák is többnyire az egyes különálló mozzanatok bemutatására fókuszáltak, amelyek jelentőségét időnként csak a vonatkozó iratanyag addigi ismeretlensége jelentette. A szintetizáló munkák elmaradásának azonban nyilván oka lehet az egyébként összetartozó iratok közötti tartalmi kapcsolat feltáratlansága is.⁴¹

Ugyanakkor látható, hogy a kutatások gyakorlatában jóval kisebb a jelentősége a vonatkozó iratállomány megsemmisítésére, megsemmisülésére, eltulajdonítására, illetve „kutathatatlanságára” vonatkozó vélt vagy valós igazság-

ma oly hangos szervezeteinek miért állt érdekében e téma tárgyalásának elhalasztása, amit ma rajtam kérnek számon?” Felelősen végiggondolva! Horváth István belügyminiszter beszéde a Parlament 1990. január 23-ai ülésén. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 2. 3.

⁴¹ Révész Béla: A törvényesség és az alkotmány kategóriái az állambiztonság fogalomkörében – 1989. In Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJTK, 2010. 751–781.

tartalmú állításoknak, mint azt az elmúlt évtizedekben egyes politikusok, sajtómunkások, esetleg a „hivatásos ügynökvadászok” állítják. A Történeti Levéltár gyűjtőkörét meghatározó 2003. évi III. törvény végrehajtása során – a törvény számos paragrafusát okkal illető bíráló ellenére – nagy mennyiségű állambiztonsági irat került át az iratórző szervektől a levéltárba. A 2007-ben kormányrendelettel létrehozott Szakértői Bizottság („Kenedi-bizottság”)⁴² összesítése szerint ez az összes 205 374 irattétel 75,4%-át, 154 897 tételt jelentett. Ez mennyiségileg közel 4000 ifm mennyiségű iratanyagot jelent (nem is beszélve az Országos Levéltár, a Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár vagy a Nyitott Társadalom Archívum iratállományairól).⁴³ Ez mind az információs kárpótlás, mind – és főleg – a tudományos kutatás, a kommunista múlt megismerése szempontjából nagy előrelépést jelent. Ugyancsak a Szakértői Bizottság jelentése cáfolta a teljes iratmegsemmisítés legendáját is: „valószínűsíthető, hogy az iratok nagyobb mennyisége maradt meg, mint amennyit a »totális megsemmisítés« szószólói holtta nyilvánítottak.”⁴⁴

Az MSZMP/MSZP 1989-es – fentiekben érintett – ideológiai alkalmazkodása a „törvényesség”, az „alkotmány”, illetve a „szocialista jogállamiság” kategóriákhoz volt tehát az igazodási pont az állambiztonsági szolgálatok számára is. Ezt a helyzetet jól illusztrálja az a belügyi dokumentum, amely az MSZMP Központi Bizottsága 1987. július 2-i gazdasági-politikai kibontakozási programjával kapcsolatos. A Belügyminisztérium értelmezése ugyanis kevésbé mutatkozott reformpártinak. Értelmezésük szerint a KB voltaképpen megerősítette a Politikai Bizottságnak a belügyi munkára vonatkozóan 1986-ban hozott határozatát – amely ráadásul az 1969-es párt döntés végrehajtásával foglalkozik⁴⁵ –, és amely szerint „az állam- és közbiztonság fenntartásához, védelmének szilárdításához minden eddiginél nagyobb politikai érdekek fűződnek”. Ezért „határozottabb fellépés szükséges a belső gondjainkat kihasználó ellenséges elemek, az állam és közbiztonságot veszélyeztető negatív jelenségek, tendenciák ellen.”⁴⁶

⁴² Kenedi János író, kritikus 2007-től volt az állambiztonsági irategyesítés törvényességét értékelő bizottság elnöke a bizottság 2010 decemberében történő megszűntetéséig.

⁴³ Időnként az is kiderül, hogy az ugyanazon jelenségre vonatkozó dokumentáció feldolgozása azért kaphatott eltérő, esetenként ellentétes értelmezést a különböző feldolgozásokban, mivel az egyes iratok eltérő környezete a legkülönbözőbb interpretációkat tette lehetővé. Ez teszi elengethetetlenné a forráskritikai módszer alkalmazását.

⁴⁴ A Szakértői Bizottság jelentése 2007–2008. Elérhető: www.meh.hu/misc/letoltheto/jelentes_1.pdf

⁴⁵ Az MSZMP Politikai Bizottsága 1986. szeptember 9-i ülése. A KB 1969. november 28-ai, a belügyi szervekre vonatkozó határozatának végrehajtása, a BM előtt álló feladatok. MNL OL M-KS 288. f. 5/977. ő. e.

⁴⁶ Az irattári anomáliák – a visszaminősítések felemás gyakorlatának – egyik jellegzetes példája, hogy a dokumentum a Magyar Országos Levéltár „Belügyminisztérium. Belső normák gyűjteménye” fondjában nem kutatható, ugyanez a Történeti Levéltárban visszaminősített irat.

Pedig az első fellelhető „reformjelzés” – Gellér Sándor BM-titkárságvezető levele Harangozó Szilveszter miniszterhelyettesnek, állambiztonsági főcsoportfőnöknek – a belügyi munka alapjául szolgáló nyilvános szabályozás⁴⁷ felülvizsgálatának szükségességére vonatkozóan még 1988. februári keltezésű.⁴⁸ Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. sz. törvényerejű rendelet és a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT számú rendelet felülvizsgálatának, a tanácsok irányításával kapcsolatos feladatoknak a belügybe való integrálódása megkívánta a belügyminiszteri feladatkörök újraszabályozását is. A kormányrendelet változtatlanul megismételte a miniszternek az 1974-es törvényerejű rendeletből ismert állambiztonsági teendőit.⁴⁹ 1988 nyarán viszont az állambiztonság pártirányítását operatív ellátó szerv, az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya – miközben Tóth András osztályvezető-helyettes feladatává teszi az „ellenzéki, ellenséges csoportok tevékenységéről” szóló jelentés megtételét – féléves tervében javasolja a belügyi alosztály teendői közé felvenni a „belügyi szervek feladatainak továbbfejlesztésében” való közreműködést is.⁵⁰ Ugyanekkor készül – egy interpellációra adott válasz háttéranyagaként – az a feljegyzés, amely már az állam- és közbiztonságra és az államhatár őrzésére vonatkozó jogszabályoknak a felülvizsgálatára és teljes körű kodifikációjára utal „az állampolgárok alapvető jogainak törvényi szintű szabályozására tekintettel”. Annak a kérdéskörnek az áttekintését is javasolja a feljegyzés, hogy „az állampolgárok alapvető jogai közül melyek azok, amelyek a közrend, a közbiztonság védelme érdekében korlátozhatók”. Ezeket összhangba kell hozni a nemzetközi kötelezettségben vállalt feladatokkal, deklarálásukat pedig alkotmányi szinten tartják megoldhatónak. „Ténykérdésnek” tartja a mulasztást, hogy az „állam biztonsága érdekében végzendő államigazgatási feladatok jogrendszerünkben a felszabadulás óta nem kaptak semmiféle publicitást, de még az állami biztonságvédelmi koncepció

Lásd A Belügyminisztérium feladatterve a gazdasági-társadalmi kibontakozás elősegítésére. BM 10-252/88. 1988. március 9. 11. (1. o.) ÁBTL 1.11.1. 97. d.45-63/14/88.

⁴⁷ Az állambiztonsági szabályozás alapidokumentumai – Az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről. Minisztertanács Elnökhelyettesének 1/1975. sz. utasítása; Az állambiztonsági feladatokról. A Minisztertanács 6000/1975. sz. határozata, valamint A katonai hírszerző tevékenység szabályozásáról. A Minisztertanács 6001/1975. sz. határozata – mindvégig titkosak maradtak.

⁴⁸ Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. sz. törvényerejű rendelet és a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT számú rendelet felülvizsgálatának kezdeményezése. BM Titkárság 1988. február 19. ÁBTL 1.11.1. 96. d. 10-293/88.

⁴⁹ A belügyminiszter feladat- és hatásköréről. Minisztertanács 20/1988. sz. rendelete 1988. április 8. *Magyar Közlöny*, 1988. április 8.

⁵⁰ Munkaterv 1988. július 1. – december 15. MSZMP Közigazgatási és Adminisztratív Osztály előterjesztése a Politikai Bizottság részére. MSZMP KAO tájékoztatása az MSZMP Csongrád Megyei Bizottsága első titkárának. 1988. június 7. 8. o. CSML XXXIII. 3. f. 288. d. KAO 23/3/87-88.

kialakítása és ebből adódóan törvényi deklarálásuk is elmaradt”. Mivel pedig „az állampolgárok a »szigorúan titkos« minősítésű kvázi jogszabályokat nem ismerhették meg”, így „ezen normák érvényesülése is megkérdőjelezhető”. Szokatlan módon a Feljegyzés a titkos szervek között is különösen védett Koordinációs Bizottságra is utal. Ennek az ülésére készített ugyanis közös előterjesztést a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter, amelyben „egységes elvek szerinti szabályozású biztonságpolitikai koncepció” kidolgozását tartják szükségesnek, majd ezt követően „eldöntendő, hogy a koncepció megvalósítása igényel-e további szabályozást, a szabályozás milyen szinten történjék, és az életviszonyok milyen körére terjedjen ki”. A Feljegyzés előzetes javaslata szerint ez törvényi szinten kapjon „szabályozást és publicitást”, és a jogszabály „konkrétan mondja ki, hogy az állami biztonság védelmét a BM mely szerve látja el”.⁵¹

Horváth István belügyminiszter ekkoriban adott interjújában is a „sokféleséggel”, a „másként gondolkodással” és az „esetleges ellenzékiességgel” foglalkozott az „elismert”, sőt a kialakítására ő maguk is törekvőnek mutakozó pluralizmus keretei között. Nem foglalkoznak „ellenséges címkék ragasztásával”; „a határ ott van – és ebben nem szabad félreértést hagyni a jövőben sem –, ahol társadalmunk, alkotmányos berendezkedésünk és a törvényesség határa húzódik”.⁵²

Helyi vonatkozású, de az országos helyzetet tükrözi a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság állambiztonsági osztályának az 1989. évi munkaterve. Kiindulópontja immár az – ekkoriban beszámítási pontként számontartott – 1988. májusi országos pártértekezlet⁵³ állásfoglalása. Mivel az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvények közeli életbe lépésére lehet számítani,⁵⁴ ezért „az alternatív csoportok további szerveződése, tevékenységük élénkülése várható. Ennek megfelelően figyelmet fordítunk a szocialista társadalmi rendszerünk alapjait veszélyeztető, az egyesüléseket erre a célra felhasználni szándékozó személyekről mélységi információk beszerzésére. Operatív intézkedéseinket folyamatosan igazítjuk a politikai követelményekhez.”⁵⁵

Az említett „folyamatos igazításra” feltehetően nagy eséllyel rövidesen sor is kerülhetett. 10 nappal későbbi keltezésű az a (szerző megjelölése nélküli) Fel-

⁵¹ Az állam- és közbiztonságra, a rendőrségre és az államhatár őrzésére vonatkozó jogszabályokra, valamint az állampolgárok alapvető jogainak törvényi szintű szabályozására irányuló előzetes javaslatok. Feljegyzés országgyűlési képviselőnek adandó válaszhoz. III. Főcsoportfőnökség 1988. június 14. ÁBTL 1.11.1. 104. d. 45-63/33/88.

⁵² Mi szorul reformra a Belügyminisztériumban. Interjú Horváth István belügyminiszterrel. *Népszabadság*, 1988. augusztus 6.

⁵³ MSZMP 1988. május 21–22-i országos értekezlete. MNL OL M-KS 288. f. 4/237. ő. e.

⁵⁴ 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról; 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról.

⁵⁵ 1989. évi munkaterv. A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság III./III. Osztálya 1988. december 30. 13. o. ÁBTL 1.11.6. III./III. Csoportfőnökség és jogelődeinek iratai. 7. d. 99. 205-14/1989.

jegyzés, amely elsőként fogalmaz meg konkrétumokat az állambiztonság átalakításával kapcsolatban. Némi pártbírálatot is implikáló kiindulópontja szerint „a kialakult helyzet egyre erőteljesebben követeli, hogy a párt gondolja végig biztonságpolitikáját, és a biztonságpolitika konzekvens végrehajtásához szükséges szervezeti, intézményi rendszer, személyi, technikai és tárgyi feltételeit is”. A hatalomgyakorlás mechanizmusában meg kívánja különböztetni a hatalmi és a közfunkciót. Utóbbi a társadalmi közmegegyezés szintjén „politikai alku” tárgya lehetne. A közfunkció a hatalom „gyakorlásának” különböző politikai erők közötti megosztása, egyben a társadalom iránti felelősség megosztását is jelentené, és így a társadalmi erők közötti alku, az „új módon felfogott közmegegyezés kialakításának és folyamatos karbantartásának kohója is lenne”. A hatalmi funkció viszont „szégyenlősség nélkül” adna törvényi biztosítást, egyben monopolszerepet „a szocializmus elkötelezett erői számára”. A hatalmi pozíciót a miniszterelnöki, köztársasági elnöki és az Országgyűlés elnökének a pozíciója; az államminiszteri funkciót a BM, a HM, a KÜM és a parlament 60%-os, (a párt 51%-os, kétharmados) képviselői helye jelentené.⁵⁶ Felmerülhet az elképzelés, „a jogállamiság megteremtése, a demokrácia csomagterv, az új alkotmány és törvények életbe léptetése alapján a biztonsági szolgálat más irányú viszonyrendszerének kialakítása” is. Ilyen lehet például a miniszterelnök, parlamenti bizottság vagy más speciálisan erre a célra létrehozott szerv alá rendelés. A maga részéről azonban „a jelenlegi összállambiztonsági koncepciónak megfelelő tagozódás fenntartását, belső strukturális árnyalással, profiltisztítással, feladat átorientálással és prioritás kijelöléssel a megyei szervek centrális irányítás alá vonásával, szervezeti korszerűsítéssel, a központi és területi feladatok egyértelmű elhatárolásával” helyeselné a Feljegyzés, amely műfajilag „mozgásirányt, keretet” jelölőnek vallja magát.⁵⁷

Ugyanekkor, az 1988 decemberében létrehozott MSZMP Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság a tevékenységében kulcsszerepet játszó (és korábban az állambiztonság irányításáért is felelős) Fejti György KB-titkárnak a Bizottság számára készített elaborátuma szintén a „differenciált hatalommegőrzés” oldaláról elemezte a helyzetet. Elfogadja-e az MSZMP a hatalomgyakorlás megosztását, valamint az ezzel járó politikai, intézményi változásokat, vagy „meg tudja-e akadályozni az MSZMP az egyre erőteljesebben kibontakozó pluralizációs folyamatot?” – teszi fel a kérdést Fejti, és első válasza az, hogy

⁵⁶ A mandátumoknak a választások előtti, paritásos limitálása a Feljegyzés javasolta módon megelőzte a Lengyelországban 1989 júniusában alkalmazott „félíg szabad” választási technikát is. Lásd Andrzej Paczkowski: *Fél évszázad Lengyelország történetéből 1939–1989*. Budapest, 1956-os Intézet, 1997.

⁵⁷ Az állambiztonság feladat- és hatáskörének strukturális átalakításának terveiről. Feljegyzés. III/III. Csoportfőnökség Titkárság 1989. január 10. ÁBTL 1.11.6. 6. d.

„a jogállamiság keretei között erre nincs lehetőség”, tehát az MSZMP „elfogadja a hatalomgyakorlás fokozatos, kiszámítható keretek történő megosztását, egyben felvázolja ennek korlátait, kereteit, valamint a saját elgondolását a lebonyolítás menetrendjére, és időrendjére”. Majd „akszomatikus [sic!] tételként” leszögezi: „az MSZMP a hatalmat semmilyen körülmények között nem kívánja átadni (ma rajta kívül nincs is kormányképes erő) és a társadalom stabilitását, az anarchia elkerülését minden rendelkezésre álló törvényes eszközzel megvédi”. A politikai rendszer átfogó reformjának legfontosabb alapelve az, hogy „Magyarország a demokratikus szocializmus és a jogállamiság történelmi alternatívájának útját járja (a társadalmi és politikai rendszer ezzel összefüggő alapértékeit az új Alkotmány rögzíti majd)”. Második alapelveként Fejti megállapítja, hogy a politikai rendszer az Alkotmány és a törvényesség alapján álló politikai erők versenyén, együttműködésén és egyensúlyán alapul, amelyen belül „az MSZMP domináns szerepét politikai eszközökkel kívánja kivívni”. Mivel az MSZMP kisebbségbe kerülése „súlyos politikai válságot, sőt polgárháborúval fenyegető helyzetet teremtené”, ezért „ezt a lehetőséget egyszerűen ki kell zárni”. Ezért az 1990-es választásokon „átmenetileg” egy olyan választási technikát kellene kialakítani, amely „a feltételezett erőviszonyok alapján megállapodásos alapon elosztja a képviselői mandátumokat”, természetesen az együttműködésre kész politikai formációkkal közösen.⁵⁸ A velük folytatandó párbeszéd alapelvei: (1) a szocializmusnak mint történelmi alternatívának az elfogadása; (2) az ország katonai szövetségi rendszerhez tartozásának elfogadása; (3) „kölcsonös kinyilvánítási szándék, valamint elemi konstruktivitás a válság elmélyülésének megelőzésére, a társadalmi stabilitás megőrzésére”.⁵⁹

A Grósz Károly főtitkár, úgy is, mint a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság elnöke megbízásából készült Fejti-féle „akszioma” természetesen

⁵⁸ Lásd az előbbi Feljegyzést.

⁵⁹ Gondolatok a politikai rendszer reformjáról, a hatalomgyakorlás megosztásáról. Fejti György előterjesztése a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. február 3-i ülésére. 1989. január 19. MNL OL M-KS 288. f. 62/1. ő. e.; Az ülésen szintén részt vett Horváth István a miniszteri értekezleten a jegyzőkönyv szerint a következőket találta fontosnak megemlíteni a Bizottság munkájával kapcsolatban: „A múlt héten pénteken ülést tartott a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottsága a KB-nek, aminek Grósz et. az elnöke. Megjelent a közlemény is, hogy Szűrös, Horváth, Korom, Fock, Horn, Kótai, Várkonyi, Kárpáti, Fejti György, ezek a tagjai és a Thürmer Gyula et., aki a jegyzőkönyvet vezeti. Szó volt az alakuláson, hogy meghívást kap a miniszterelnök is az ülésre. El lett fogadva a menetrend, hogy mik ennek a bizottságnak a feladata, tehát a PB és a KB munkájának segítése. Ezzel kapcsolatban egy alapvető KB határozat is megjelent. Ennek a bizottságnak alakult egy munkacsoportja, most van alakulóban. Ezzel kapcsolatban azt felvettem, amiben egyetértés volt, hogy arra ügyelni kell, hogy ez a munkacsoport ez ne a KB megszűnt osztályainak az állami munkával kapcsolatos párhuzamos szerepkörét vegye át és vigye tovább, mert ugyanott vagyunk akkor, ahol abbahagytuk.” Horváth István belügyminiszter felszólalása. BM Miniszteri értekezletek 1989. január 23. 1989. MNL OL XIX-B-1-y. f. 49. d. 10-52/2/1989.

napirendre került a Bizottság ülésén. Fejti György szóbeli kiegészítésében feltette a kérdést: „Kezünkben vannak-e a hatalmi eszközök? Hát a hadsereg, a Belügyminisztérium feltétlenül, és ez fontos dolog. A sajtó egyértelműen kicsúszott a kezünkől, és bizonyos belső hisztériáknak az okát én ebben látom.”⁶⁰ A Bizottságban megfogalmazott aggályok nem voltak alaptalanok. A Belügyminisztérium pártalapszervezeteiben például ekkoriban tartották a taggyűléseken azokat a pártvitákat, amelyeken a jelentések szerint hasonló kérdések foglalkoztatták a párttagokat, úgy is, mint BM-alkalmazottakat: „Alapszerveink egy jelentős részében jövőnket illetően komoly politikai viták alakultak ki – jelentették a Budapesti Rendőr-főkapitányság pártbizottságától –, így többek között a párt vezető szerepéről. A pártnak a társadalomban betöltött szerepéről, de a rendőrségen folytatott politikai munka jövőjéről is.”⁶¹

A probléma teoretikus feldolgozásának fontos állomása volt 1989 márciusában az a tudományos ülősszak, amely a Belügyminisztérium szerepét kívánta tisztázni az átalakuló politikai rendszerhez való viszonyában.⁶² A Belügyminisztérium állami és pártvezetői, a tudományos élet képviselői, egyetértettek abban, hogy olyan változások részesei, amikor a társadalmi és gazdasági fejlődés, a szélesedő demokratizmus alapvető változásokra kényszeríti a társadalom minden szféráját. Alapvető kérdésként merült fel, hogy e szervezetnek meg kell-e válni, amíg a társadalmi, az állami és a jogi életben a változások plasztikusan kirajzolódnak, hogy ehhez igazítsák hozzá a belügyi munka jogi, munkastílusbeli és szervezeti kereteit, vagy pedig maguk is részesei legyenek-e az új kibontakoztatásának. A többségi vélemény ez utóbbi mellett állt: „A BM párt-, szakmai és tudományos szerveinek fel kell vállalniuk annak a stratégiának a kimunkálását, amely választ ad a fontos kérdésekre, milyen szerepet kapjanak a BM szervei a társadalmi és gazdasági reformfolyamatokban és annak megvalósítása után.”⁶³ A fórumon az állambiztonsági munkával kapcsolatban a következő fontosabb problémák szerepeltek napirenden:

⁶⁰ A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság alakuló ülése. Jegyzőkönyv 1989. február 3. MNL OL M-KS 288. f. 62/1. ő. e.

⁶¹ A BRFK PB területén lefolytatott pártvitákról. Jelentés. MSZMP BRFK Bizottsága. 1989. január 19. BFL XXXV. 30/1989. 1. ő. e. PB/4-4/1989.

⁶² A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. A BM Tudományos Tanács által 1989. március 1-jén rendezett tudományos ülősszak vitája. A BM parancsnoki Tájékoztatója BM Tudományszervezési Osztály 1989 (a továbbiakban: A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében). 3. 38; ÁBTL 1.11.1. 103-a. d. 45-77/1/2/89.; vagy: ÁBTL 1.11.1. 206. d. 54/1989.; továbbá ÁBTL 4. 1. A-3285. ÁB-844.

⁶³ Diczig István, az ORFK I. csoportfőnök-helyettesének hozzászólása.

(1) A módosított Alkotmány előkészítésével összefüggésben:

Az elhangzott korreferátum szerint⁶⁴ az új Alkotmánynak az egyes jogokat és intézményeket, a feladat, jog- és hatásköröket oly mértékben kell meghatározni, hogy abból közvetlenül levezethetőek legyenek az állampolgári jogok és az állami tevékenység főbb szabályai, vagyis az Alkotmány alapja lehessen a törvényeknek, rendeleteknek.

Ebből az következik – állapították meg –, hogy az állam- és közbiztonsági feladatok végrehajtása során – az állampolgárok jogait érintő – olyan eszközöket és módszereket is alkalmaznak, amelyek hiányoznak a róla szóló törvényerejű rendeletekből, ezeket csupán alacsonyabb jogszabályok tartalmazzák. Ebből adódóan az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendeletet, valamint az ehhez kapcsolódó más rendeleteket korszerűsíteni kell.

(2) A módosított Alkotmányból fakadóan milyen változást és feladatot jelent a jogállamiság erősítését szolgáló, a törvényesség szintjén álló, a megváltozott körülmények között folytatott tevékenység elérése?

A rendőrségnek és az állambiztonsági szerveknek a jövőben nem az egypárt-rendszeren alapuló politikai-hatalmi struktúra biztosítékaként kell működniük, hanem egy új közmegegyezést teremtő, alkotmányos rend védelmezőjeként kell fellépniük. A szervezet nem válhat a szükségképpen változó politikai áramlatok eszközévé. A történelmileg meghaladottnak bizonyult állammodelltől el kell jutnia egy demokratikus jogállam modelljéhez. Az államhatalmat gyakorló szervnek kell eldönteni, hogy mit vár a szervezetektől, és mire hatalmazza fel. Mint jogalkalmazó szerv számára félreérthetlenné kell tenni az elvárásokat. Ezzel összefüggésben elhangzott, hogy „ma úgy látjuk, hogy a múltban kívántak már sok tekintetben nem érvényesülnek, de az új követelmények sem alakultak még ki. Ez pedig szükségképpen konfliktusok, hibák forrásává válhat.”

(3) A személyi szabadságjogok korlátozásának – törvény helyett – kormányrendeleteken történő szabályozása összeférhetetlen a jogállamiság eszméjével, ezen jogok korlátozása belső utasításon alapul. Az állam belső rendjének, az állampolgárok biztonságának megóvása érdekében a világ valamennyi rendőrségének joga van olyan nyílt vagy titkos tevékenység folytatásához, amely a bűncselekmények megelőzése, megszakítása vagy felderítése érdekében a konkrét állampolgárok jogait sérti, tehát beavatkozást jelent az állampolgári jogokba. Ezért az úgynevezett operatív tevékenység törvénybe foglalására a munka törvényes garanciáinak megteremtésére van szükség. A rendészeti szervek csak az Alkotmánynak és a törvényeknek alárendelt szervekként működhetnek. Mentésíteni kell a politikai vitáktól, vagyis soha ne lehessen többé „belső politikai viták megoldásának” eszköze. Ez a szervezetek depolitizálását jelenti.

⁶⁴ Diczig István, az ORFK I. csoportfőnök-helyettesének hozzászólása.

Egy további referátum⁶⁵ a belügyi közigazgatás két nagy területe, a civil közigazgatás, illetve az állam- és közbiztonság közigazgatásának aránytalan „reformhelyzetbeliségét” állapította meg. Az előbbivel összefüggésben kiforrott koncepció állt rendelkezésre a terület nyitott voltának köszönhetően, míg az utóbbinál a működés zártágából adódó feldolgozatlanlás miatt nagy nehézségeket fogalmaztak meg. Utóbbival kapcsolatosan nemzetközi összehasonlításokat végeztek, ami a következőket bizonyította:

„Európai kitekintésben is osztott gondolkodás jellemzi az állambiztonsági szolgálatokat, amelyeknél két irányzat van. Az egyik: nem engedik monolit tömbbé összeverődni az állambiztonsági szolgálatokat, és különösen nem a Belügyminisztériumban, hanem több állambiztonsági szolgálat jön létre a feladatnak megfelelően. Egyrészt azért, mert ezek egymást is ellenőrzik, másrészt eltérőek a feladataik. Másrészt: nem gondolják, hogy a Belügyminisztériumnak kellene a honvédséget elhárítani, hanem a honvédségnek kell önmagát elhárítani. Az önelhárítás logikáját építi ki, tehát önmagát hárítja el a minisztérium [...]”⁶⁶

Az előadó azt is hangsúlyozta, hogy a rendészeti ágazatoknál Magyarországon erre vonatkozóan nem voltak elemzések, de a nyugati elemzések azt mutatják, hogy „a titkosság elfed bizonyos ésszerűtlenségeket. Ezt nem lenne szabad hagyni, az egész területet felül kellene vizsgálni.”

Az állambiztonsági szakterületet képviselte Horváth József, a belső biztonsági szolgálat csoportfőnöke. Verebélyi Imrével szemben azt az álláspontot képviselte, hogy bizonyos területeken éppen a centrális irányítás erősítésére van szükség az átmeneti időszak alatt is. A szolgálatok centrális irányításának szükségességét a szolgálatoknak a presztízsérdekek esetleges érvényesülésének, illetve a partikuláris érdekek megjelenésének káros befolyásolásával és az eltérő cselekményekkel indokolta. Egyetértett a szolgálatok szabályozásának jogi alapokra helyezésével.

„Egy önálló, felelősséggel, a törvényesség alapján működő, dinamikus szervezetet képezek el, mely mindenekelőtt a társadalomra, az alkotmányosságra veszélyeket hordozó csoportokat, személyeket kíséri folyamatosan figyelemmel, tehát gyakorlatilag információkat gyűjt, rendszerez, folyamatot elemez, konkrét tájékoztatást ad, feldolgozást és bizonyítást végez. Az állambiztonsági szervek neveit szükséges lenne megváltoztatni, épp azért, mert a történelem során sok különböző képzet tapadt ehhez a névhez.”⁶⁷

Szóvá tette a belső szabályzók nagy számát, a minisztériumnak mint rendszernek az anomáliáit. Az alkalmazható eszközökkel kapcsolatban kijelentette:

⁶⁵ Verebélyi Imre, az Államigazgatási Szervezési Intézet igazgatója.

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, 54.

„A törvényben az alkalmazható eszközökről elég egyetlen mondat egyetlen törvényhelyen rögzítve: az, hogy a modern bűnüldözés eszközeit folyamatosan, törvényes keretek között alkalmazhatja.” A szervezetek előtt a probléma nagyságának, összetettségének veszélyére figyelmeztetett:

„Fontos, hogy hisztéria nélkül, de kellő ütemben cselekedjünk. A folyamatot a társadalom tájékoztatása mellett hajtsuk végre, mert ezzel a társadalmat orientáljuk, és a legitimitásunkat folyamatosan bizonyítjuk. A feladat nagy és felelősségteljes. Az önvizsgálat és megújulás igen nehéz. Önmagunkat kell mérlegre tenni, helyenként élve boncolgatni. Ezt nem mindenki tudja megtenni. Saját gyakorlatunkat kell alkalmazni a változó valószínűséghez, a társadalmi igényekhez. Türelem és partnerség kell tehát a jövő alakításában.”⁶⁸

Horváth István belügyminiszter szintén kitért a Verebélyi Imre által említett kettősségre, azzal indokolva, hogy ez a gondolkodás a „BM korábbi apparátusában is távolabbi időkre visszanyúló gyökerekkel rendelkezik”. A minisztérium előtt álló munka nagyságát a kiegyezést követő időszak feladataihoz hasonlította, hozzátéve, hogy a döntés nem a tanácskozás kezében van.

„Az utóbbi időben – mondjuk majd egy esztendő óta – egyre gyakrabban hallom, mikor lesz már, és mi lesz a BM szervezeti korszerűsítésével. Ami természetesen napirendre kerül, meg kell oldani. Erről most csak annyit tudok mondani, először világos kell legyen, hogy mi a biztonságpolitikánk, mi a politikánk a közbiztonságban, a rendőri igazgatásban, az önkormányzatok fejlesztésében, a közigazgatásban. Ehhez van kialakult koncepciónk, vagy ha a koncepciónk még nem is állt pontosan össze, de minden területen kialakultak a munkában a fő irányok, vagy a szükséges változások. És amikor ez számunkra összeáll, akkor meg kell nézni, hogy mi legyen a szervezettel. Mindezt azonban a jogszabályokban, a jogállamiság követelményeinek megfelelően kell majd megtenni, ami kb. 1990–1993-ig szóló munka lesz.”⁶⁹

A jog és a politika viszonyáról szóló referátumában Finszter Géza alezredes vetette fel e terület kimunkáltságának hiányát. A helyzettel kapcsolatban elmondta, hogy „jelenleg nem egészen világos előttünk a jog és a politika egymáshoz való viszonya, és az az igény sem, ami sok helyen, elsősorban az elméleti műhelyekben megfogalmazódik, hogy a jogot és a politikát el kell választani egymástól”. Szerinte ez a kérdés már 1956 után is felmerült, elismerve a politika közvetlen meghatározó szerepét. Később már ennél is direkter összefüggés fogalmazódott meg „a jog a politika szolgálóleánya lett” meghatározásban. Ma – jellemezte

⁶⁸ Horváth József mondatai különösen a kilenc hónappal később kirobbant Duna-gate-ügy egyik akkori főszereplőjeként tűnnek különösnek.

⁶⁹ A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, 62.

a kialakult körülményeket Finszter Géza – még élesebb a társadalomtudósok megfogalmazása.

„Nem tisztázott egész világosan a dolog másik oldala, melyet a politikusoknak és a jogalkalmazóknak is végig kellett volna gondolni. Azt, hogy miért fonódhatott össze egy elég hosszú időszakban ilyen tragikus módon a jog és a politika. Nem minden politika tudja olyan formában magába olvasztani a jogot, ahogyan az nálunk történt. Erre csak a parancsuralmi rendszert megvalósító monolit politika képes. Ez a dolog tragikumuk. [...] A monolit politika viszont, ha akarna sem tudna eltekinteni attól, hogy a jogot teljes egészében a napi politikai megfontolásainak rendje alá. Ha egy pluralista politikai hatalom formálódik, akkor annak automatikusan fel kell oldania ezt a tragikusnak is nevezhető összefonódást. [...] Mindez azért lényeges, mert azok a megközelítési módok, amelyeket az előadásokon többen hangoztattak – például, hogy a biztonsági és bűnüldöző szerveknek szakmai szervekké kell válniuk és szakmaként kell gyakorolni – csak a jog és a politika közötti helyes viszony létrehozása után válhatnak követelménnyé és valósulhatnak meg.”⁷⁰

Egy ilyen politikai időszak utáni időszak idején mindig fennáll a garanciális szabályok túlértékelésének a veszélye. Verebélyi Imre csatlakozott a vitában Finszter Géza megállapításához:

„A legizgalmasabb kérdés a pártirányítás és a depolitizálás. Az állománynak nemcsak kérdéseket kellene feltenni. Mindenképpen félelemérzetet érek vagy azt, hogy majd megmondják, hogy a Politikai Bizottság így dönt. Azt javasolnám, hogy az állomány tudományos elit garnitúrája gondolja át: vajon jó-e az, hogy várakozó helyzetben nem formálja ki a saját álláspontját, hanem el akar majd szavazni egy felső véleményt. A felsőbb vélemény is alsóbb politikai mozgásokra, hatásokra formálódik. Tehát azt javaslom, hogy fogalmazza meg a pártszervezet az ezzel kapcsolatos véleményét. Ebben nem szabad semmifajta politikai bizottsági, központi bizottsági döntésre vámi. Az embernek van véleménye, és ha olyan versenyhelyzetbe kerül, hogy mások elmondhatják véleményüket, mi pedig várunk valamilyen felső véleményre, akkor a versenyt elveszítettük. Az első kérdés, hogy mi a depolitizálás? Tévedés, hogy a közigazgatási szervezet, az államszervezet egyáltalán depolitikus tud lenni. Hisz épp azért államszervezet, mert egy politikát képvisel. Jogállamiságban olyan mértékben hiszek, hogy a jogszabályok és a jogszabályok által mérlegelési mezőben bizonyos politikai irányultságot képvisel, tehát ilyen szempontból nem hinnék a depolitizáltságban. Abban azonban igen, hogy mi az a politika, amit a jogszabály keretei között kell érvényesíteni. A mai helyzetben az a fajta struktúra nem tartható, hogy a jogállamiság keretén belül szabad politika, mérlegelési mezőt, vagy közvetlen, direkt pártutasítással betöltsék. Az állampolitikát, az állambiztonságot, a közbiztonságot kell védeni, az pedig nem más, mint [amit] a Parlamentben, az állam legfelsőbb szervében koalícióra jutott, koalícióképes erők kötelezően megszabnak minden közalkalmazottnak. Végezetül:

⁷⁰ A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, 46.

el kell-e szenvedni ezeket a változásokat, vagy hasznot lehet-e húzni belőlük. Van, aki el fogja szenvedni, de az állomány többsége hasznot húz a változásokból. Miért? Azért, mert az egypártrendszer körülményei között a KB meghatározta a munkát, az állomány azt végrehajtja, közben a vezető szervek elmennek, és az állományon marad a végrehajtás ódiума. Egy instabil állapot üt vissza az állományra, mert nem a kongresszus, hanem a KB vezetői szabják meg a munkát, és itt már nem is ugyanazok vannak, akik egykor a feladatokat meghatározták, de Önök szenvedik el a következményt. Mert az a politikai bizottsági tag, aki nem vívta meg magának a parlamenti többséget és nem kapta meg az államjogi formát, már rég nyugdíjba van, élvezi a szabadságot, és ha jön a glasznoszty, akkor Önöket veszik elő és a légiót bántják, pedig a parancsnokaik már rég nincsenek sehol. A többpártrendszer körülményeiből az állambiztonsági szolgálat csak nyerhet, mert ebben az esetben olyan megfogható programokat kell végrehajtania, amelyeknek csak a végrehajtásáért felelősek.”⁷¹

A dokumentum viszonylag részletesebb bemutatására azért van szükség, mert így érzékeltethető a korábban hiányolt differenciáltabb megközelítés: a hónapokkal korábbi tudományos fórumon elhangzottak több alapvető kérdésben előremutatóan jelezték a fejlemények egy lehetséges másik irányát. Ennek ellenére e felismerésre nem épültek konkrét lépések olyan mértékben, ahogyan azt a körülmények indokolták volna. A szakmai vezetők által elmondottakból jól kiolvasható az a döntési mechanizmus is, amely – a politikai vezetés mintáján – a lassú, hatalomban történő megmaradás biztos tudatában tette meg bölcs kinyilatkoztatásait. Tulajdonképpen minden olyan kérdést érintettek, amelyek a következő év elején elementáris erővel feszítették szét az állambiztonsági szolgálatokat.

A gyakorlat oldaláról nézve ugyanekkor fogalmazza meg javaslatait az állambiztonsági munka korszerűsítésével kapcsolatban a kémelhárítás. A főbb elvek között az első helyen említik: „az állam biztonságának védelme, az ehhez szükséges funkcionális alaptevékenység és az azt ellátó szervezet az új alkotmányban kerüljön definiálásra, majd az ezt követő további szabályozás legyen legitim, valamint a szükséges és lehetséges mértékben nyilvános.” Témánk szempontjából a dokumentum különösen fontos, hiszen jelzi, hogy már 1989 tavaszán megjelent a szolgálatok alkotmányos intézménnyé válásának az igénye, sőt már az az elvárás is hangot kap, hogy „az állambiztonsági feladatokat ellátó szerv, vagy szervezet alkotmányos alapállása, a munka jellege, valamint a társadalomhoz való viszonya alapján önálló szervezetként, nem rendőri szolgálatként működjön”.⁷²

⁷¹ A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében, 71.

⁷² Az állambiztonság szervezeti korszerűsítése. Javaslat 1989. március 9. BM III/II. csoportfőnökség. ÁBTLL 1.11.6. III/III. Csoportfőnökség és jogelődeinek iratai. Kémelhárítás, töredékanyagok III/II. Főcsoportfőnökség. 2. d. 344/k. 40-13/143-1/89.

Március végén a nem egyszerűen átalakítás, de valójában megszüntetés (az ORFK-ba integrálás) előtt álló állambiztonsági vizsgálati osztály kötelezte el magát a jogállami átalakulás mellett:

„A jogállamiság kialakításával összefüggő jelenlegi koncepciók – feltehetően – sok változáson mennek még keresztül, de fő tendenciáiban már kitapintható a folyamat. Ebből egyértelműen következtetni lehet, hogy törvényileg szükséges majd meghatározni az állambiztonsági szolgálatnak az államigazgatás rendszerében elfoglalt helyét, irányításának és ellenőrzésének módját, hatáskörét, a feladat végrehajtásához szükséges eszközök és ezek alkalmazásának feltételeit stb. Számos bizonytalansági tényező mellett határozottan körvonalazódik egy olyan társadalmi igény – nemzetközi tapasztalatokra is alapozva –, hogy az állambiztonság szervezetiileg teljesen elkülönüljön a rendőri szolgálattól, és önálló Nemzetbiztonsági Hivatalként jelenjen meg. Politikai irányultsága és működésének titkossága garanciális okokból igényli a legfelsőbb államhatalmi szerv külső ellenőrzését. Bizonyosra vehető, hogy a titkos operatív eszközök alkalmazását szolgálaton kívül elhelyezkedő bírósági vagy ügyészségi engedélyhez kötik.”⁷³

Ugyanakkor a minisztérium vezetése mintha nem érzékelne a szolgálatok részéről tapasztalható koncepciók sokaságát, legalábbis az április közepén tartott miniszteri értekezlet mintha még egy korábbi időszak ülése lenne:

„Az április végi országos értekezleten beszélt Horváth [István] elvtárs arról, hogy az állam- és közbiztonsági törvény koncepciójának kidolgozásához hozzá kell kezdenünk. Ehhez létre kell hozni egy jogpolitikai és jogi szempontból felkészült szakemberi gárdát. Ennek a koncepciónak és a későbbiekben majd együtt az IM-mel már a törvény formájában való kidolgozásához én Diczig elvtársat javasolnám a brigád elnökének. A koncepció kidolgozása miniszteri értekezletre, koordinációra, majd külsők⁷⁴ koordinációra kerül. Ez évi törvényalkotási programban nem szerepel ez a téma, de ki tudja, hogy az országgyűlés nem veszi elő, amikor a jövő évi programját alkotja.”⁷⁵

Napokkal később pedig már a minisztérium vezetői kezében lehetett az a terjedelmes szakértői anyag, amely az első átfogó elemzését nyújtotta az állambiztonság alkotmányos tevékenysége szabályozásának. Mivel az 1974. évi az állam- és közbiztonságról szóló 17. sz. törvényerejű rendelet felülvizsgálata minden átalakítási

⁷³ Az állambiztonsági tevékenység és a BM Vizsgálati Osztály szervezeti átalakítása. Feljegyzés. BM III/1. Osztály 1989. március 28. 6. o. ÁBTL 1.11.1. 136. d. 34-10/11/89.

⁷⁴ A „külsők” a Belügyminisztériumon kívüli külső szakértőkre vonatkozik.

⁷⁵ Földesi Jenő miniszterhelyettes hozzászólása. Az állam- és közbiztonsági tv. koncepciójának kidolgozásával kapcsolatos felszólalások. BM Miniszteri értekezletek 1989. április 17. 1989. MNL OL XIX-B-1-y. f. 49. d. 10-52/7-1090.

elképzelés kiindulópontja, ezért ennek a biztonsági szolgálatokat érintő problematikájával foglalkozik a tanulmány.

„A születő új magyar demokráciában parancsoló szükség van arra, hogy az állambiztonsági szervek működése feleljen meg az alkotmányos követelményeknek. A biztonsági szolgálat a társadalom számára legalább olyan mértékben legyen ellenőrizhető, hogy az a jövőben ne válhasson az önkény engedelmes eszközévé. Ezeknek a követelményeknek a megvalósítása a készülő biztonsági törvényre vár. [...] A megváltozott külső és belső körülmények kikényszerítették, hogy a szűken vett pártállami érdekeinek védelmét felváltsa az egész nemzet érdekeinek és biztonságának a védelme.”⁷⁶

A tanulmány részletes ismertetést és feldolgozást igényelne, itt csak két fontos szempontra hívjuk fel a figyelmet. (1) Az alapvetően jogdogmatikai megközelítés a Német Szövetségi Köztársaság szabályozásának nyomdokain halad, érezhetően mintaként elfogadva azt. (2) A jogi-technikai látásmód szinte teljesen eltávolítja a szöveget 1989 „forró nyarának” a légkörétől, semmi nyoma a politikai vezetés a rezignációtól a pánikhangulatig terjedő érzelmi megosztottságának. Inkább arra lehet rájönni, hogy ezek a koncepcionális anyagok nemcsak a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslatban,⁷⁷ de a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben⁷⁸ is visszaköszönnék. Ez nem is lehet másképpen, hiszen a szolgálatok felépítésére, tevékenységükre, irányításuk-ellenőrzésükre, a titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésére stb. a jogállami szabályozás nem sok alternatívát ismer.

Hasonló álláspontot képviselt az a Belügyminisztérium miniszteri értekezletén is megvitatott anyag, amely 1989 júniusában a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság elé is bekerült, de politikai-ideológiai értékmertességét már nem tudta megőrizni.⁷⁹ A nemzetközi viszonyokban és a Magyar Népköztársaság belső helyzetében végbement változások és ezeknek jelenleg megfigyelhető és prognosztizálható iránya igényli, hogy a nemzet, az állam belső biztonságának stabilitását, az intézményrendszer működését, az alkotmányos

⁷⁶ Az állambiztonsági tevékenység és a BM Vizsgálati Osztály szervezeti átalakítása. Feljegyzés. BM III/1. Osztály 1989. március 28. 6. o. ÁBTL 1.11.1. 136. d. 34-10/11/89. 52.

⁷⁷ Lásd A különleges titkos szolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslat beterjesztése. Gál Zoltán belügyminisztériumi államtitkár expozéja. 1990. január 24., 6. Országgyűlés Naplója. V. kötet. 65–83. ülés (1989. XI. 21. – 1990. III. 14.). Bp. 1998. 6066.

⁷⁸ A nemzetbiztonsági szolgálatokról. Indoklás a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslatához. T/420 – törvényjavaslat. Benyújtó: tárca nélküli miniszter, 1994. 12. 23.

⁷⁹ A bel- és állambiztonság kérdéseiről a jelenlegi belpolitikai helyzetben. Jelentés 1989. június (...) 20. o. A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. június 9-i ülésének anyaga. MNL OL M-KS 288. f. 62/5. ő. e. 6-138/89.; MNL OL XIX-B-1-y. Miniszteri értekezletek iratai 1989. június 20. 50. d.; továbbá ÁBTL 1.11.1. 97. d. 6-138/89.

és demokratikus rend védelmét. A változásokkal összhangban hosszabb távon modellváltást kell végrehajtani, a biztonságot szolgáló állami tevékenység fő feladataiban, azok prioritásában, működési rendjében és szervezetében – írja bevezetőjében az anyag, majd a belső biztonsági helyzettel kapcsolatban megállapítja:

„A vezetés még nem találta meg az eredményes megoldást, lassan alakulnak az új szocialista modell kontúrjai. A többpártrendszer versenyhelyzetéhez való alkalmazkodás nem eléggé dinamikus. A kialakult helyzetben csak következetesen véghezvitt politikai és gazdasági reformfolyamat lehet a megoldás, amelynek eredményeként kialakulhat hazánkban is egy »pluralista alapokon nyugvó, demokratikus szocializmus«. [...] A hatékony kormányzati tevékenységet segíteni kell. Emellett elengedhetetlen, hogy a belbiztonság védelmével kapcsolatos tevékenység a jövőben jogilag szabályozott keretek között folyó »legitim« állami, illetve kormányzati tevékenységgé váljon, amely a koalíciós viszonyok között is a szocialista célok realizálásának egyik fontos társadalmi garanciákat tartalmazó biztosítéka kell, hogy legyen. [...] Fontos tényező, hogy a többpártrendszer viszonyai között a szocialista pozíciók és az alkotmányos, törvényes rend védelmének biztosításához, a szolgálati egység megőrzéséhez a meglévő pártállás, párthoz tartozás feladása nélkül, pártszervek és szervezetek a biztonsági szolgálaton belül megfelelő átmeneti időszak közbeiktatásáig működhessenek. Ugyanakkor a jelenlegi helyzetet és a kibontakozás folyamatát figyelembe véve fontos, hogy az MSZMP kiemelt figyelmet fordítson a speciális szolgálatra. Véleményünk szerint az MSZMP-nek arra kell már most felkészülni, hogy a politikai szervező és nevelő munkát a testület területén kívül kell, hogy megoldja tagjai számára.”⁸⁰

Sokadszorra hangzik el a szolgálatok alkotmányos státusa iránti igény: „A pluralista politikai berendezkedést mutató várható igényeket figyelembe véve, a nemzetközi tapasztalataira támaszkodva, szükségesnek tartjuk az alkotmányban megalapozni és mellette nyílt törvényben is rögzíteni a speciális szolgálatok helyét és szerepét, mint a nemzet biztonságának egyik fontos szervét, ezzel is biztosítva legitimitását.” Az ennek érdekében javasolt jogalkotási menetrend a következő:

- az új Alkotmány elfogadása;
- a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosítása, különös tekintettel az államellenes bűncselekményi kategóriák újrafogalmazására;
- az állam- és közbiztonság védelméről külön törvény megalkotása. Célszerű e törvénybe foglalni a BM biztonsági szolgálatának, a rendőrségnek és más belügyi hatóságoknak a feladatait, szervezetét, hatáskörét és működési rendjének alapvető szabályait.

A szakmai vonatkozású javaslatokhoz képest a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság 1989. június 9-i ülése „A nemzetbiztonsági szolgálatok tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó javaslatok” napirendi pontja ürügyén

⁸⁰ Uo. 87.

meglehetősen más kérdésekre kereste a választ. Grósz Károlynak például a hírszerzés és a COCOM-lista⁸¹ felőli érdeklődésére Pallagi Ferenc főcsoportfőnök egészen furcsa helyzetről számolt be:

„Grósz elvtárs jelentem, lényegileg a fő irány a tudományos technológiai értékek megszerzése. [...] Na most itt a lazulás, ha itt lazítunk vagy itt lazulna a világ, és visszavonulnánk a technológiai tudományos értékeknek a megszerzéséből, az népgazdaságilag nehezen, az gondot jelentene. Egyet hozzá kell tennem, hogy ezen még sokat kell dolgoznunk, többet mint eddig, valahogy a megrendelési és a tudományos-technikai intézetek produktumainak az összhangja nem jó. Tehát nekünk voltak olyan erőlködéseink, hogy konkrétabb megrendeléseket kapjunk, hogy ezt jobban ki tudjuk szolgálni. Néha olyan helyzetbe kerülünk, hogy kilincselünk a termékeinkkel, elnézést kérek, most nem ez a döntő – volt ez a vaskohászatból kezdve egyéb technológiáig. Amit jól meg kellett komponálni. [...]”

Fock Jenő ezzel kapcsolatban a szovjetunióbéli élményét idézte fel: „A szovjetek olyan bután bánnak azzal, amit átadunk nekik... Hát egy ilyen – mondjuk egy technológiai újításnál, mikroakármicsodánál – át kell egy kicsit érezni, ahogy szokták mondani, egyenesen, tiszta koppintás legyen. Annyi eszük sincs, hogy más színűre fessék be. Úgy, hogy ordít róla, hogy mi szereztük meg és mi adtuk át nekik [...]”

A szakmai-politikai vonalat leginkább Fejti György képviselte, aki felkarolta a jelentés lényegét: „Messzemenőleg támogatom, hogy jogilag rendezett viszonyok között kerüljön ez a munka, beleértve az új Alkotmány kidolgozását, (a) törvényekben szükséges szabályozást, nyílt szabályozást, és a parlamenti ellenőrzésnek a szükségességét, kérdését is azzal, hogy kb. azt a gyakorlatot kell megcéloznunk, ami Nyugat-Európában meghonosodott.” Ugyanakkor olyan összefoglaló jelentéseket hiányol a „szervezetektől”, amelyek alaposabban számolnak az időtényezővel. „Egy-egy hírnek az értékét az szabja meg, hogy az ember délelőtt tíz órakor vagy délután két órakor veszi a kezébe, tehát egy olyan mechanizmust, egy olyan jóváhagyási, engedélyezési mechanizmust kell kialakítani, ami az események ilyen felgyorsulására tekintettel van.”

Grósz Károly főtitkár összegezve jónak tartotta az anyagot, de politikai jelegű, hangsúlybeli változásokat javasolt:

„A társadalom belső ellentmondásai olyanok, hogy ezek felszínre hozhatják a belső ellenséges erők olyan tevékenységét, amely robbanáshoz vezethet. Sajnos, a helyzet

⁸¹ A COCOM-lista egy, a keleti blokk országait sújtó kereskedelmi embargó volt 1947-től. A listán szereplő, katonai felhasználásra is alkalmas csúcstechnológiai termékeket tilos volt az embargó alatt álló (főként a Varsói Szerződéshez tartozó) országokba exportálni. Magyarország vonatkozásában formálisan 1992-ig állt fenn.

bonyolultabb, mert ellenséges szándék nélkül is elvezethet a robbanáshoz a helyzet, amelyet semmilyen biztonsági szolgálat nem tud kiszűrni, vagy megelőzni. És nyilvánvaló, hogy a konzervatív visszarendeződésnek is vannak tényezői, vagy legalábbis magjai. De én nem hiszem, hogy a jobboldali külső erők is ne támadnák a Magyar Népköztársaságot. Erre van élményanyagunk. Tehát a két fő feladat közt tulajdonképpen azt hiányolom, hogy a kétlábbon állás marad meg, holott három lábon kellene, hogy álljon. Mert úgy érzem, hogy három irányból kellene tevékenykedni.”⁸²

Végül azt javasolta, hogy sem a Politikai Bizottság, sem a szolgálatok elé ebben a formában nem kellene bevinni az anyagot, arra ez ebben a formában nem alkalmas.

Az ezt követő két hónapban a jogi és politikai koncepciók változó hangsúlyokkal ugyan, de az év elején megfogalmazott álláspontokat, nézeteket fejlesztették tovább, eljutva a törvénytervezetek elkészítésének stádiumáig. Ezek közlésétől, elemzésétől eltekintve csak az alkotmánymódosítás elfogadása előtti utolsó javaslatra kívánjuk felhívni a figyelmet.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény október 18-i elfogadása előtt két nappal datálódott az a Feljegyzés, amely az úgynevezett „sarkalatos törvények” – benne az Alkotmány módosításáról szóló – tervezetek koordinációja során keletkezett észrevételeket összegezte. A helyzet és az időpont meglehetősen bizarr. Miközben tavasz óta folyamatosan arra presszionálják a szolgálatok és a főcsoportfőnökség a belügyi és a pártvezetést, hogy mennyire szükségesnek tartják a szolgálatok alkotmányos megjelenítését, két nappal a végszavazás előtt öntik törvényjavaslat formájába elvárásaikat. A pártvezetés nem tekintette olyan fontosnak a kérdést, hogy az ígéreteknek megfelelően módosító javaslat szülessen belőle, esetleg éppen a Nemzeti Kerekasztal megkerülése miatt tartózkodott ettől. Az ellenzék szemlátomást nem érezte a probléma súlyát – még vagy három hónapig, a Duna-gate-ügy kirobbanásáig. De az is lehet, hogy a főcsoportfőnökség látva törekvéseik kudarcát, csak pontot téve erőfeszítéseik végére elvégezte azt a munkát, amelyet a Minisztertanácsnak, végül talán éppen az Igazságügyi Minisztériumnak kellett volna helyettük befejezni.

„Megítélésünk szerint az állambiztonsági szolgálat alkotmányos elismerését több szempont is indokolja” – kezdi a főcsoportfőnökség érvei felsorolását. „Egyfelől az állambiztonsági tevékenység kormányzati feladat, így annak elhelyezése az Alkotmányban a Minisztertanács feladatai között ennek deklarálását jelentené. Másfelől mert a jelenlegi törvényjavaslat fogalmilag a »Rendőrség« címszóba sorolja. A közeljövőben azonban várható, hogy az állambiztonsági szolgálat és a rendőrség szervezetenként különváljon és az állambiztonsági szolgálat nem fegyveres testületként fog működni, ezzel újabb alkotmánymódosítás válna szükségessé. Az Állambiztonsági

⁸² A bel- és állambiztonság kérdéseiről a jelenlegi belpolitikai helyzetben, 99.

szolgálat jellege törvényességi szempontból szükségessé teszi, hogy legalapvetőbb feladatai megfogalmazást nyerjenek a módosított Alkotmányban. Az Állambiztonsági szolgálat megnevezésével összességében úgy véljük, hogy olyan elnevezés szükséges, amely tartalmában és jellegében is megfelel a szervezet tevékenységének. Javaslatunkban fogalmilag – a döntésig – még a jelenlegi, hagyományos elnevezést használjuk.

Az előzőek alapján javasoljuk:

a törvényjavaslat 21. § (1) bekezdésével módosított, a Minisztertanács feladatait tartalmazó Alkotmány 35 § (1) bek. h.) pontjának kiegészítését a következőkben:

»h) irányítja a fegyveres erők, az állambiztonsági szolgálat, a rendőrség és a rendészeti szervek működését«.

az Alkotmány módosított VII. fejezete címének pontosítását az alábbiakban:

»VII. fejezet

A fegyveres erők és az állambiztonsági szolgálat alapvető feladatai«

az előző fejezet 40/A § (2) bek.-nek kiegészítését az állambiztonsági szolgálat alapvető feladatával:

»(2) Az állambiztonsági szolgálat alapvető feladata, hogy gondoskodik az alkotmányos rend védelméről, a nemzet biztonságát veszélyeztető törekvések megakadályozásáról és az államtitok megővéséről. A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság⁸³ és a bűnözés elleni harc. Az állam biztonságával és (a) rendőrséggel összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvények határozzák meg.«;

ugyanezen Fejezet 40/B § (4) bek.-nek értelemszerű kiegészítését az állambiztonsági szolgálatra való utalással:

»(4) A fegyveres erők, az állambiztonsági szolgálat és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére nézve alkotmányerejű törvény korlátokat állapít meg.«

A módosító javaslat emellett foglalkozik még a titkos operatív eszközök alkalmazása az állampolgári jogokkal összefüggő alkotmányos szabályozásának kérdéseivel is, majd kiegészítő megjegyzéseket fűz az Alkotmánybíróságról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslatokhoz is.⁸⁴

Jövőkép

A rendszerváltást követően a szolgálatok alkotmányos, illetve Alkotmányon kívüli helyzete sokáig nem változott. Nagyobb szabályozásbéli átalakulás majd az Alaptörvény 2011-es elfogadásakor történik. Az viszont az eddigiekből is látható, hogy a titkosszolgálatok vonatkozásában a jogalkotás a szokásosnál fokozottabb jelentőségű értékválasztás elé kerül. Az ezzel kapcsolatos dilemma alapkérdése, hogy

⁸³ A „védelme” szó feltehetően kimaradt.

⁸⁴ Révész Béla: A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolata az újabb források tükrében. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5. (2011), 4. 97–115.

a nyilvánosságtól elzárt, mélyen konspirált nemzetbiztonsági tevékenység jogi, szervezeti és működési feltételeinek a megteremtése nemzeti érdek, miközben mindazt a veszélyt is tudatosítani szükséges, amelyet az ilyen speciális szolgálatok fenntartása a demokratikus vívmányokra és a polgárok szabadságára jelent.⁸⁵

Az Alkotmány 1995. évi szabályozási koncepciója önálló „Alkotmányvédelem” címmel ugyan külön fejezetet javasolt létrehozni,⁸⁶ de semmiképpen sem a nemzetbiztonsági szolgálatokra gondolva. Ez ugyanis az Alkotmánybíróság funkciójának, hatásköreinek újraszabályozása mellett az alkotmánymódosítás rendjét, az alkotmányértelmezés elveit, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosai intézményi alapvetéseit javasolja az új fejezetbe. Nem érintette a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos helyzetét az 1995. december 19-én elfogadott, még a Németh-kormány által beterjesztett 1990-es „átmeneti” szabályozást⁸⁷ kiváltó új törvény sem.⁸⁸ 12 év múltával viszont a törvényalkotó – a második Gyurcsány-kormány előterjesztését követően – a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő törvényi szabályozás kezdettől fogva kétharmados többséget igénylő körébe bevonta a titkosszolgálati eszközök és módszerek szabályozását is. A törvényjavaslat indoklása azonban – első látásra meglepő módon – egyáltalán nem a titkosszolgálatok által alkalmazott titkosszolgálati eszközökre és módszerekre utal, hanem a rendőrség, illetve az Alkotmányban nem nevesített egyéb állami szervek – például a vámhatóság – ilyen jellegű tevékenységére. Meggyőző viszont az az érvelés, amely szerint:

[A]lkotmányelméleti szempontból nehezen indokolható, hogy jelenleg a büntető-eljárás kezdete előtt alkalmazható titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat kétharmados többséggel kell elfogadni, a büntetőeljárás során alkalmazható titkos adatszerzésre vonatkozó szabályokat azonban – noha mindkét fogalom a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazását foglalja magában – egyszerű többséggel elfogadható törvény tartalmazza.”⁸⁹

Ugyanekkor a korábban csak a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szabályozásának kétharmados többséget igénylő törvényhozását *kiterjesztette a katonai*

⁸⁵ Regényi Kund: Alkotmányvédelmi Hivatal, mint modern nemzetbiztonsági szolgálat. In Boda József – Parádi József (szerk.): *A XLX–XX. századi magyar állam nemzetbiztonsági szervezetei*. Budapest, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat – Szemere Bertalan Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2014. 287–294.

⁸⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkanyag). Igazságügyi Minisztérium, 1995. március; 100.

⁸⁷ 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról. Elfogadva: 1990. január 25.

⁸⁸ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

⁸⁹ Indokolás a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló, T/2915. számon benyújtott törvényjavaslathoz. Budapest, 2007. május; 4.

szolgálatokra is.⁹⁰ Ezt megelőzően, 2006-ban született ugyan egy alkotmány-koncepció, amely először kívánt volna önálló fejezetben foglalkozni a nemzetbiztonsági szolgálatokkal – újdonságképpen megfogalmazva az alkotmányos rend védelme mellett a szolgálatoknak egyes bűncselekmények felderítésében és megakadályozásában játszott szerepét –, de a javaslat koalíciós viták és a közelgő választások miatt már nem került a Parlament elé.⁹¹ Mindenesetre az Alaptörvény elfogadásáig a VIII. fejezet címe és paragrafusai az Alkotmány *legtöbbször módosított* elemei közé tartoztak. Összesen 10 alkalommal módosították e fejezet – nagyobbbrészt a honvédségre vonatkozó – szabályait.

A titkosszolgálatok alaptörvényi szabályozására vonatkozó szakmai észrevételek nem annyira az új rendelkezésekkel, mint inkább a rendszerváltás óta elmaradt szabályozások hiányosságaival függenek össze. A 2011. december 31-ig hatályos Alkotmány VIII. fejezete – A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek – szerint ezen összevont kategória alá tartozott „a Magyar Honvédség, a Határőrség, a Rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok”. A felsorolás nem tért ki az 1990-ben létrehozott katonai nemzetbiztonsági szolgálatokra, amelyeket nyilván ugyanúgy a Magyar Honvédség részének tekintett, mint a rendszerváltás előtti katonai hírszerzést, a Vezérkari Főnökség 2. Csoportfőnökségét. Ezzel azonban eltűnt azt a lényeges körülmény, hogy *az új katonai nemzetbiztonsági szolgálatok nem a vezérkar alárendeltjei*, hanem a kormány irányítása alatt álló országos hatáskörű szervezetek. Ez pedig éppen úgy külön említést kívánt volna, mint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Ez utóbbiakat viszont – bár kikerültek a BM szervezetéből – 1990 után is a rendvédelmi ágazathoz sorolták, miközben az 1995-ös nemzetbiztonsági törvény kifejezetten megtiltotta, hogy a rendészetért felelős miniszter irányítsa őket.⁹²

További probléma, hogy az Alaptörvényben a „Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok” című 46. cikk – címében és tartalmában is – azt a látszatot kelti, mintha az összes nemzetbiztonsági szolgálat *a rendvédelmi ágazathoz tartozna*, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat is beleértve. A (6) bekezdés kimondja, hogy „a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetére, működésére vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek

⁹⁰ 2007. évi LXXXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

⁹¹ A koncepció kidolgozását koordináló miniszter, Petrétai József szerint a második Gyurcsány-kormány azért nem vitte parlamenti vitára a tervezetet, mert a koalíciós partner, a Szabad Demokraták Szövetsége nem támogatta azt. A választások után nagy botrányt kavarázó öszödi beszédet követő közhangulatban, 2006 őszétől pedig már szóba sem jöhetett a tervezet vitára bocsátása.

⁹² 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 10. § (2) bekezdés. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító kijelölt miniszter nem lehet a belügy-, a honvédelmi és az igazságügyminiszter.

alkalmazásának szabályait, valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg”. Ebben is érezhető az a szándék, hogy a rendőrségi és a nemzetbiztonsági tevékenység egy nevezőre hozható. Valóban, a nemzetbiztonsági szolgálatok új irányítási rendszerében a rendészetért felelős miniszter irányíthatja a két polgári szolgálatot, de mintha a jogalkotó nem is bánná, ha az Információs Hivatal, sőt akár a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat is belügyminiszteri irányítás alá kerülnének.⁹³

Az Alaptörvény fenti, kevésbé egyértelmű és hiányos megfogalmazásai, a kapcsolódó jogszabályok harmonizációjának elmaradása és az így keletkezett joghézagok több kutató véleménye szerint alkalmasak a nemzetbiztonsági szolgálatok *vezetési és irányítási rendszerének elbizonytalanítására*. Az Információs Hivatal 2007 és 2010 közötti főigazgatója doktori értekezésében a nemzetbiztonsági szolgálatok „elrendőrösödését” észrevételezi. Az értekezés szerint a 2010–2011-es intézkedések a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági tevékenység összehangolása helyett az egyes feladatok átcímkezését, *bűnüldözési feladattá tétele*t célozták. Emellett egyfajta „lopakodó jogalkotással” megkezdődött az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzeti Biztonsági Szolgálat „rendészetesítése”.⁹⁴

Egy ellenkező irányú jelenségre hívja fel a figyelmet egy másik tanulmány. Eszerint éppen a rendőri szervek „eltitkoszolgáltatásodása” jelenti a valódi kockázatot. A tiszta képletek megteremtéséhez az is kell, hogy a nemzetbiztonsági felderítés határozottan különüljön el a bűnüldözéstől, bűncselekmény gyanúja esetén felderítést csak olyan rendvédelmi szerv végezhetne, amelynek van nyomozó hatósági jogköre. Ez még az állam elleni bűncselekmények gyanúja esetén is kivételt nem tűrő szabály lenne. Ezen igényeknek csak az a kodifikációs technika képes megfelelni, amelyik a titkos felderítés minden garanciális szabályát a büntetőeljárás törvénybe foglalja, megszüntetve a titkos információgyűjtésnek azokat az intézményeit, amelyeket jelenleg a rendvédelmi szervezeti törvények tartalmaznak. A titkos felderítésnek ilyen szellemű átalakítása a társadalomvédelemnek ezt az eszköztárát nemcsak törvényessé, hanem a jelenleginél lényegesen hatékonyabbá is teheti. A most létező megoldások nem csupán a jogállami normákat sértik, hanem célszerűtlenek is.⁹⁵ Mindenesetre a *titkos információgyűjtés újraszabályozásának* szükségessége égető. A hatályos jogszabályokkal szembeni

⁹³ Ez a szándék 2011 decemberében meg is fogalmazódott a kormány ún. „rendőrségi salátatörvény” javaslatában.

⁹⁴ „A „rendészetesítés» immár a külsőségekben is megjelenik. Az AH és az NBSZ tábornoki rendfokozatú állománytagjai számára az eddigi katonai tábornoki egyenruhát felváltotta a sötétkék, rendőrségi egyenruha.” Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2011. 33.

⁹⁵ Finszter Géza: Rendvédelemről szóló alkotmánybíróági határozatok elemzése. *Kriminológiai Tanulmányok*, 44. (2007), 13–14.

szakmai elégedetlenség köztudomású. A nemzetbiztonsági felderítést tehát határozottan el kell különíteni a bűnüldözéstől.⁹⁶

A felvetett problémák közös nevezője – a fenti kritikák szerint – az Alaptörvény fogalmi és szerkezeti ellentmondásaiban keresendők. Megoldásuk átmenetileg elképzelhető ugyan az alacsonyabb szintű jogszabályok korrekciós mechanizmusain keresztül is, de hosszabb távon az *alaptörvényi szabályozás újragondolása* jelentheti a megnyugtató megoldást.

⁹⁶ Bejczy Alexa: *Titkos információgyűjtés vs. jogállam*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK, 2011. 127.

Felhasznált irodalom

- A Magyar Szocialista Munkáspárt országos értekezletének jegyzőkönyve.* 1988. május 20–22. Budapest, Kossuth, 1988.
- Bejczy Alexa: *Titkos információgyűjtés vs. jogállam.* PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK, 2011.
- Bozóki András: *Gördülő rendszerváltás: az értelmiség politikai szerepe Magyarországon 1977–1994.* Budapest, L'Harmattan – Uránia Ismeretterjesztő Alapítvány, 2019. 240–248.
- Finszter Géza: Rendvédelemről szóló alkotmánybíróági határozatok elemzése. *Kriminológiai Tanulmányok*, 44. (2007), 11–40. Online: www.okri.hu/images/stories/KT/kt44_2007_sec.pdf
- Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltás folyamatában.* Kandidátusi értekezés. Budapest, 1997.
- Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés.* PhD-értekezés. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2011. Online: <https://bit.ly/3tp3lu8>
- Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988–1990.)* I. kötet. Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1991.
- Kőszeg Ferenc: A magyar átvilágítási törvény és a Történeti Hivatal tapasztalatai. In Halmi Gábor (szerk.): *Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról.* Budapest, Soros Alapítvány, 2003.
- Nagy Lajos – Papp Ignác (szerk.): *Magyar állam- és jogelméleti bibliográfia 1950–1980.* Szeged, JATE ÁJTK Állam- és Jogelméleti Tanszék, 1980.
- Paczkowski, Andrzej: *Fél évszázad Lengyelország történetéből 1939–1989.* Budapest, 1956-os Intézet, 1997.
- Regényi Kund: Alkotmányvédelmi Hivatal, mint modern nemzetbiztonsági szolgálat. In Boda József – Parádi József (szerk.): *A XIX–XX. századi magyar állam nemzetbiztonsági szervezetei.* Budapest, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat – Szemere Bertalan Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2014, 287–294.
- Révész Béla: A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében – politológiai értelmezési lehetőségek. *Acta Universitatis Szegediensis – Acta Juridica et Politica*, 68. (2006), 19. Online: <http://mek.oszk.hu/04900/04948/04948.pdf>
- Révész Béla: Egy volt miniszterelnök könyvének állambiztonsági olvasata 1985-ben. *Élet és Irodalom*, 52. (2008), 39. Online: <https://bit.ly/2YQinfA>
- Révész Béla: A törvényesség és az alkotmány kategóriái az állambiztonság fogalmkörében – 1989. In Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szeged, SZTE ÁJTK, 2010. 751–781.
- Révész Béla: A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolata az újabb források tükrében. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5. (2011), 4. 97–115. Online: <https://bit.ly/3eTXx6K>
- Révész Béla: A pártállami időszak ismeretlen hatalmi testülete: a Koordinációs Bizottság (1975–1988). In Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára.* Szeged, SZTE ÁJTK, 2014. 387–399. Online: <https://bit.ly/3xR71bs>
- Révész Béla: Adalékok az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának” történetéhez. In Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság: Interdiszciplináris megközelítések.* Budapest–Győr, Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK, 2015. 486–500.
- Ripp Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon: 1987–1990.* Budapest, Napvilág, 2006.
- T. Varga György – Szakadát István: Íme, a nómenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái. *Társadalmi Szemle*, 47. (1992), 3. 73–95.
- Tőkés Rudolf: *A kialakított forradalom. Gazdasági reform, társadalmi átalakulás és politikai hatalomutódlás 1957–1990.* Budapest, Kossuth, 1998.
- Tőkés Rudolf: Magyarország útja a demokrácia felé. In Tőkés Rudolf: *Újragondolt történelem: válogatott tanulmányok 1967–2017.* Budapest, Kossuth, 2018. 293–298.