

Solti István¹

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény előképei

Precursors to the National Security Services Act

A tanulmányban a szerző a 30 évvel ezelőtt, 1995-ben elfogadott, majd 1996-ban hatályba lépett, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt (Nbtv.) megelőző jogszabályok fontosabb jellemzőit vizsgálja. A szerző a hazai nemzetbiztonsági szolgálatokat és tevékenységeiket 1990-től 1996-ig szabályozó két ideiglenes jogszabály, az 1990. évi X. törvény és a 26/1990. (II. 14.) MT rendelet keletkezésének körülményeit, szabályozásának tárgyait és az egyes jogintézmények jogállami kereteknek való megfelelését vizsgálja.

Ennek során bemutatja a rendszerváltáskor meglévő politikai elvárások jogszabályi megoldásait, az átfogó szabályozást nyújtó állandó törvény megalkotására vonatkozó terveket, majd a kiadott jogszabályok életútját. Tekintettel arra, hogy a napjainkban is hatályos Nbtv. megalkotása és elfogadása 30 éve történt, amelynek tartalmára és szellemiségére az általa felváltott jogszabályok alkalmazhatósága is hatással volt, a szerző fontosnak tartja kimutatni a folytonosságot meghatározó jogszabályi elemeket.

Kulcsszavak: állambiztonság, nemzetbiztonság, titkosszolgálat, hírszerzés, elhárítás, titkos információgyűjtés

In this study, the author examines the most important features of the legislation that preceded Act CXXV of 1995 on National Security Services (Nbtv.), which was adopted 30 years ago in 1995 and entered into force in 1996. The author examines the circumstances surrounding the creation of two provisional laws regulating domestic national security services and their activities from 1990 to 1996, Act X of 1990 and Council of Ministers Decree 26/1990 (II.14.), and the subjects of their regulation, as well as the compliance of individual legal institutions with the rule of law.

In doing so, he presents the legislative solutions to the political expectations that existed at the time of the regime change, the plans for the creation of a permanent

¹ PhD, adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar, e-mail: solti.istvan@uni-nke.hu

law providing comprehensive regulation, and then the life cycle of the legislation that was enacted.

Given that the Nbtv., which is still in force today, was created and adopted 30 years ago, and that its content and spirit were also influenced by the applicability of the legislation it replaced, the author considers it important to highlight the legislative elements that determine continuity.

Keywords: state security, national security, secret service, intelligence, counterintelligence, secret information gathering

A rendszerváltás kora

Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendészeti szervek titkos információgyűjtő tevékenységének első, a jogállami követelményeknek megfeleltethető jogi szabályozására 1990-ben került sor. Az Országgyűlés rövid előkészítés és vita után 1990. január 25-én fogadta el a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt. A törvény 1990. február 14-én lépett hatályba.

Terjedelmét tekintve az 1990. évi X. törvény rendkívül rövid volt, mindösszesen kilenc szakaszt tartalmazott. A jogszabályt – ahogy a címében is szerepelt – ideiglenesnek, néhány hónapi szabályozásra szánták. Az ideiglenességnek politikai okai voltak: a karácsonyi és újévi ünnepek ideje alatt kirobbant a Dunagate-botrány,² aminek következtében az akkori országgyűlés szükségesnek látta, hogy a lehető leghamarabb szülessen meg egy, a nemzetbiztonsági szolgálatokat szabályozó törvény, még annak árán is, hogy egy minimalista jogszabály jön létre. Azzal együtt is indokoltnak látta ezt a törvényhozás, hogy az 1989. október 23-án kihirdetett módosított Alkotmány előírta a Minisztertanács számára, hogy 1990. április 30-ig készítse elő és nyújtsa be a Parlamentnek azokat a sarkalatos törvényeket, amelyek alapjogi rendezettség nem felelt meg a jogállami követelményeknek.

A nemzetbiztonsági tevékenységre 1990–1991 fordulóján nem volt nyilvános jogszabályi hierarchiában megtalálható norma. Ugyan a kormányzati álláspont szerint az állambiztonság és a rendőrség tevékenységét egyaránt egy 1974-es törvényerejű rendelet határozta meg,³ azonban – ahogy azt a Belügyminisztérium államtitkára is elismerte – a jogszabály az általánosítás olyan magas szintjén mozgott, ami csak a szocializmus idején volt elfogadott. Ez egy olyan keretjogszabály volt, amelyet alsóbb szintű normák, az állambiztonság esetében államtitoknak minősített 6000-es kormányhatározatok és az erre épülő miniszterelnök-helyettesi utasítások töltöttek ki.⁴

Az államtitkár megállapítását két észrevétellel szükséges kiegészíteni. Egyfelől a felhívott 1974. évi 17. törvényerejű rendelet nem is keretjogszabály volt, hiszen általános-ságban hatalmazta fel a Belügyminisztériumot, hogy derítsen fel minden, az állam belső

² Nyilvánosságra került 1990 első napjaiban, hogy a magyar állambiztonsági szolgálat az alkotmányos rendelkezésekkel ellentétesen, titkos eszközökkel és módszerekkel megfigyeli az ellenzéki pártokat és szervezeteket. RÉVÉSZ 2004.

³ 1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam- és közbiztonságról.

⁴ Az Országgyűlés 74. ülése 1990: 6134.

rendjét veszélyeztető magatartást, legyen az köztörvényes bűncselekmény vagy az állam ellen irányuló bármilyen leplezett tevékenység. Ehhez a Belügyminisztérium keretében három szervet határozott meg: a Rendőrséget, a Határőrséget és a Tűzoltóság Országos Parancsnokságát. Mindezt úgy, hogy 1962-től, a belügyminisztériumi főcsoportfőnöki struktúra felállításától kezdve az állambiztonsági szolgálat nem a rendőrség részeként, hanem külön főcsoportfőnökségként működött a Belügyminisztérium szerveként. A jogszabály erről a tényről mégis hallgatott. Másfelől azt is hozzátehetjük, hogy a rendelet rendelkezésével ellentétben a szolgálat szervezeti és feladatrendszerét, valamint az alkalmazható eszközöket és módszereket nem miniszterelnöki utasításokban, hanem belügyminiszteri és belügyminiszter-helyettesi titkos minősítéssel ellátott utasításokban és parancsokban szabályozták.

Az átmeneti jogszabály elfogadását a kormány képviselői is támogatták a parlamenti vita alatt, abban a tudatban, hogy a végleges törvényi megoldás belátható időn belül megérkezik. Horváth István belügyminiszter lemondásának bejelentésekor arról beszélt,⁵ hogy a Minisztertanács kabinetje már jóváhagyta az állambiztonsági munka részletes szabályozására vonatkozó koncepciót 1989. július 3-án. Ebben megfogalmazták, hogy a végleges jogszabályban a törvényesség követelményének megfelelően az alkalmazható módszereket, eszközöket törvényi szinten szabályozzák, az ellenőrzésük pedig később a Parlament hatáskörébe kerül. A koncepciót a rendszerváltás politikai egyeztető tárgyalásain bemutatták, és beszámoltak a törvény előkészítésének megindulásáról.⁶

Azonban a tervezet az 1990 fordulóján bekövetkezett események idején nem lehetett megfelelően kiérlelt állapotban, minthogy csak egy ideiglenesnek szánt, rövid törvény megalkotására kerülhetett sor. A betérjesztő az ideiglenes törvény elfogadhatóságát azzal is alátámasztotta a parlamenti vitában, hogy hangsúlyozta: a Kormány elkészítette a végleges törvénytervezetet, amiről napokon belül konzultációt kezdeményez a pártokkal, majd pedig benyújtja az Országgyűlés februári ülésszakára.⁷

Azonban az események nem a parlamenti vitában elhangzottak szerint alakultak. Ugyan az ideiglenes törvényt sarkalatos jogszabályként a Parlament elfogadta, az ezt felváltó részletes törvény benyújtására és elfogadására nemhogy a meghatározott határidőig, hanem még évekig nem került sor. Az 1990. évi X. törvény több mint hat évig biztosította a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének törvényi alapjait.

Az 1990. évi X. törvény szabályozási területei

A törvény ideiglenesnek szánt jellegét az is jól mutatja, hogy egy olyan alaki jogszabály volt, amelynek tárgyát a szolgálatok különleges eszköztárának a szabályozása adta, amit a parlament úgy fogadott el, hogy jogszabályi szinten nem ismerhette az új nemzetbiztonsági struktúrát. Ennek kialakítására ugyanis a törvény hatálybalépésének napján kiadott alacsonyabb szintű rendelkezésben, a 26/1990. (II. 14.) MT rendeletben (Rendelet) került sor. Vagyis ez a törvény nem foglalkozott az új nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrájával,

⁵ Horváth István belügyminiszter 1990. január 23-án jelentette be a lemondását a Dunagate-botrány kirobbanása miatt.

⁶ Horváth István lemondásából részlet. Az Országgyűlés 73. ülése 1990: 6049.

⁷ Az Országgyűlés 74. ülése 1990: 6136.

szervezet- és feladatrendszerével, irányításával és vezetésével, a szolgálatok és működésük ellenőrzési mechanizmusaival, a személyes adatok kezelésével, csupán a titkos eszközök és módszerek alkalmazására feljogosított nemzetbiztonsági szervek titkos információgyűjtő tevékenységére határozott meg alapvető szabályokat.

Azt azért kijelenthetjük, hogy e jogszabály jelentősége vitathatatlan a tekintetben, hogy a nemzetbiztonsági szféra számára jogállami keretek között első alkalommal állapított meg olyan új jogintézményeket és szabályozási alapelveket, amelyek addig ismeretlenek voltak a hazai jogrendszerben. Így:

- elismerte, hogy a szolgálatok titkos tevékenységei alapvető emberi jogokat érintenek;
- jogintézményként bevezette a különleges titkosszolgálati eszközöket;
- alkotmányos alapelveket ültetett át szabályozási szintre a nemzetbiztonsági tevékenységek korlátjaiként;
- bevezette a titkos információgyűjtés eljárásába a végrehajtó szervtől független, külső engedélyezés intézményét.

Viszont az ideiglenes jellegből és a sietős kidolgozásból adódóan alapvető hiányosságokban szenvedett a norma, amelyek akár annak hatályosulását is negatívan befolyásolhatták volna.

A norma az 1. § (1) bekezdésében felhatalmazta a titkosszolgálatokat, hogy az e törvényben meghatározottak szerint különleges titkosszolgálati eszközöket és módszereket alkalmazhatnak. A szakasz itt titkosszolgálatokat említett, holott a magyar jogrendszer szerint nem léteztek titkosszolgálatok. Maga az 1990. évi X. törvény módosította az 1974-es törvényerejű rendeletet, a módosítás pedig nemzetbiztonsági szolgálatokat említett, mint amelyek a továbbiakban az állam elleni leplezett törekvésekkel szemben voltak hivatottak fellépni. A Rendelet sem hozott létre titkosszolgálatokat február 14-én, hanem nemzetbiztonsági szolgálatot, információs szolgálatot, katonai biztonsági szolgálatot és katonai felderítő szolgálatot. Ugyan a Rendelet a szervek hivatalos megnevezését nem állapította meg, de titkosszolgálatoknak sem minősítette a létrejött nemzetbiztonsági szolgálatokat.

A törvény a (2) bekezdésében határozta meg a különleges eszköz fogalmát, amelynek két fogalmi elemét különböztette meg. Különleges eszköznek minősült minden olyan eszköz és módszer,

- amelyet az érintett személy tudta nélkül alkalmaztak;
- amelynek használata a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat sérthette.

Eszerint a nemzetbiztonsági szolgálatok azon intézkedései és tevékenységei minősültek különleges eszköz alkalmazásának, amelyeket olyan eljárásban folytattak, amelyről sem az eljárással érintett személy, sem pedig annak környezete nem szerezhetett tudomást az eljárás megindításától kezdve egészen annak lezárásáig. A különleges eszköz minősítésének másik szükséges eleme volt, hogy fennálljon a felsorolt alapjogsérelem valamelyikének legalább a veszélye. A fogalmi elemnek nem képezte részét a lehetséges sérelem mértéke, illetve a jogsérelem megvalósulása. Akár a távoli és csekély jogsérelem is megalapozta a különleges eszköz minősítést. A fogalom meghatározása azt is jelentette, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok minden más formában folytatott információgyűjtést egyébként az általános adatkezelési jogszabályi rendelkezések mentén végezhettek. Vagyis az érintettől közvetlenül vagy az érintett tudomásával történő adatgyűjtés, a nyílt forrásokból

és az érintett által nyilvánosságra hozott személyes adatoknak a gyűjtése, az állami és nem állami nyilvántartásokból és adatbázisokból származó adatok gyűjtése nem esett e törvény hatálya alá.

A norma hiányosságaként említhetjük, hogy a fogalmi meghatározáson túl nem konkretizálta a különleges eszközök körét, amivel a jogalkalmazó számára a törvényesség elvével ellentétesen széles diszkrecionális jogkört biztosított. Eszerint a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységük során bármely, már korábban is alkalmazott titkos eszközt továbbra is igénybe vehettek azokon kívül, amelyeket egyébként az Alkotmány az emberi élet és méltóság sérthetlensége miatt nem tiltott. Így például a titkos előállítás, a titkos letartoztatás és a tortúraeszközök tilalma nem az 1990. évi X. törvényből, hanem közvetlenül az Alkotmányból következett. Vagyis azzal, hogy az új szabályozási környezet nem tartalmazta a különleges eszközök taxatív felsorolását, az állampárti időszakban rendszeresített titkos eszközök közül az említetteken kívül valamennyi alkalmazásban maradhatott, csupán az alkalmazásra a felhatalmazást nyilvánosan megismerhető, nem pedig titkos jogszabályban tette meg.

A törvény 1. § (3) bekezdésében és 2. §-ában két alkotmányos alapelv jelent meg, a szükségesség és a célhoz kötöttség elve. A szükségesség értelmében különleges eszközök alkalmazására csak abban az esetben kerülhetett sor, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok a feladataik teljesítéséhez szükséges adatokat és információkat nem szerezhették be olyan információszerző eljárásban, amely az érintett tudtával történt, vagy nem járt a felsorolt alapjogok sérelmével. Ezzel az első szabályozás még nem vezette be a szigorú szükségesség alapelvét a gyakorlatba, az egyes alkalmazások során a többszintű szükségesség vizsgálatát még nem várta el.

A célhoz kötöttség körében már konkrétabb megfogalmazások születtek, hiszen hat pontban sorolta fel azokat a célokat, amelyek érvényre juttatása során alkalmazhatók lettek a különleges eszközök. Ezek között megtalálhatók voltak az állam gazdasági és honvédelmi érdekei, az érdekérvényesítés és a felderítés-elhárítás szinterei, valamint konkrétabb célként a nemzetbiztonsági védelmi feladatok teljesítése, illetve egyes súlyos társadalmi veszélyt jelentő bűncselekmények felderítése. Fontos hangsúlyozni, hogy e szakaszában a törvény a különleges eszközök alkalmazásának a jogalapjait teremtette meg, nem pedig a nemzetbiztonsági szolgálatok számára határozott meg feladatot. Vagyis e cél meghatározása nem jelentette azt, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a megadott bűncselekmények gyanújának észlelésekor mindenkor eljárási kötelezettsége keletkezett volna. Eljárási kötelezettségük abban az esetben állt fenn, ha az adott szolgálat számára a Rendeletben meghatározott feladatának körében merült fel adott bűncselekménynek akár a legalacsonyabb szintű gyanúja is.

A továbbiakban e rövid törvény egyik fontos, napjainkra sokat vitatott újítását említhetjük, a külső engedélyezés intézményét, hiszen a 3. §-t három különböző okból érdemes kiemelni:

- megnevezett három különleges eszközt, a technikai úton történő adatgyűjtést, a postai küldemény ellenőrzését és a magánlakásba történő titkos behatolást;
- a nyilvános szabályozásba bevezette az arányosság elvét;
- bevezette az ellenőrzési mechanizmus egyik fontos elemét, a külső engedélyezés intézményét.

Mivel az átmeneti törvény a három megnevezett különleges eszköz tartalmi meghatározását nem tette meg, így a napi gyakorlat, a végrehajtó nemzetbiztonsági szolgálatok és az engedélyező igazságügyi miniszter feladatául hagyta a részletek kidolgozását.⁸

Komoly értelmezési problémát vetett fel a *technikai úton történő adatgyűjtés*, hiszen mégis mely információgyűjtő eszközöket kellett technikainak tekinteni?

Ha a jogszabály célja szerinti teleológiai értelmezést végezzük el, akkor minden olyan információgyűjtés beleérthető volt, amit a szolgálatok adatok rögzítésére vagy magatartások megfigyelésére alkalmas technikai eszközök igénybevételével és nem csupán humán erőforrás segítségével hajtottak végre. Eszerint e körbe voltak sorolhatók többek között olyan kevésbé jogkorlátozó eszközök is, mint a rádiófelderítés, illetve a fényképezőgépet, videokamerát, éjjellátót vagy hőkamerát használó konspirált figyelés. Vagy akár idetartozhatott a konspirált környezettanulmány is, amennyiben a művelet során elhangzottakról a végrehajtó állomány hang, álló- vagy mozgókép rejtett rögzítésére alkalmas műszaki berendezéssel a helyszínen felvételt készített.

Ha a jogszabály történeti értelmezését végezzük el, akkor azt az eredményt kapjuk, hogy a korábbi állambiztonsági terminológia szerinti operatív-technikai rendszabályok és operatív-technikai módszerek tartoztak a körbe: a telefonlehallgatás, a szobalehallgatás, a helyiség vizuális megfigyelése, illetve a zártechnika alkalmazása és a dokumentáló képrögzítés.

A rádió-ellenőrzéssel kiegészítve ugyanerre az eredményre jutunk a kifejezés nyelvtani értelmezése alapján, hiszen azok a titkos eszközök tartoztak ide, ahol az információ megszerzése technikai eszköz útján történt meg.

A *postai küldemény ellenőrzése* a nemzetbiztonsági szolgálatok egy meghatározott személy által vagy számára postai forgalomban feladott levél- és csomagküldemény roncsolásmentes felnyitását, tartalmának ellenőrzését és dokumentálását jelentette. A továbbiakban a szolgálatoknak nem volt lehetőségük levélküldemények elkobzására, hírigény alapján küldeménycsoportok feldolgozására, konkrét cél nélküli általános levél-ellenőrzésre és halászó jellegű figyelésre.⁹

Az előző két információgyűjtő módszerrel ellentétben a *magánlakásba történő titkos behatolás* különleges eszköz volt, de nem volt információgyűjtő módszer. Egy helyiségbe bemenetelnek nem volt információs értéke. A helyiségbe történő leplezett vagy titkos bemenetel annak feltétele volt, hogy ott a szolgálatok az információgyűjtő vagy egyéb tevékenységüket előkészítsék, elvégezzék. Ez a különleges eszköz tehát egy olyan eszköz-cselekmény, amely súlyosan sérti az egyénnek a magánlakás sérthetlenségéhez való jogát, sértheti vagy veszélyeztetheti más alapjogát, viszont feltétele lehet egyes titkosszolgálati tevékenységek sikerének.

Az arányosság elve mentén a megnevezett különleges eszközök kizárólag a Magyar Köztársaság szuverenitásának és alkotmányos rendjének súlyos veszélyeztetése esetén voltak bevetethetők. Fontos kiemelni, hogy az arányosság követelményét e törvény csupán a külső engedélyköteles különleges eszközök esetében fogalmazta meg, az nem vonatkozott a nemzetbiztonsági szolgálatok teljes titkos tevékenységére. Ha ezt összevetjük a célhoz kötöttségnél kiemelt tárgykörökkel, akkor olyan további korlátozott jogköröket látunk, ahol a súlyosság megítélése jogalkalmazói kérdés maradt.

⁸ SOLTI 2020: 44–61.

⁹ HETESY 2011: 70.

A rövid törvény 4. §-a tartalmazta az igazságügyi miniszteri engedélyezés eljárási szabályait, ahol az engedélyező személye komoly politikai vita után lett kijelölve. A Parlament elé benyújtott törvényjavaslat a külső engedélyező személyére két alternatív változatot tartalmazott. Az A változat szerint a legfőbb ügyész, a B változat szerint egy később megválasztandó országgyűlési biztos engedélyezhette volna a különleges eszközök alkalmazását. Az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi, valamint honvédelmi bizottsága a legfőbb ügyészi engedélyezést támogatta, azonban egyik változat sem kapta meg az alkotmányos törvény elfogadásához elegendő többséget, ami a megválasztott képviselők kétharmadának szavazatát jelentette. Az Országgyűlés elnöke így kénytelen volt visszautalni a bizottságoknak a javaslatot és a végszavazást a következő parlamenti ülésnap napirendjébe.¹⁰

A következő napi ülésen, 1990. január 25-én a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság, valamint a honvédelmi bizottság több újonnan felmerült lehetőség mérlegelése után végül az eredeti álláspontja mellett maradt. Indoklása szerint az engedélyezési jogosultságot olyan személyhez kellett rendelni, aki közvetlen parlamenti irányítás alatt álló személy volt. A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészét a Parlament választotta, neki beszámolni tartozott, interpellálható és visszahívható volt, jogosítványait közvetlenül a Parlamenttől kapta. Az Országgyűléshez tartozó hatalmi ág közvetlen irányítása alatt állt, a Magyar Köztársaság alkotmánya szerint egy pártsemleges szervezet élén. A bizottsági javaslat azonban nem nyerte el a képviselők megfelelő szintű támogatását, mert egy részük a legfőbb ügyész Dunagate-ügyben folytatott tevékenységének pártatlanságával és szakmaiságával nem volt elégedett. A kialakult patthelyzet megoldását Németh Miklós miniszterelnöknek a vitában tett javaslata jelentette. Felvetette, hogy az engedélyező személy az átmeneti időre az igazságügyi miniszter legyen. A Németh-kormányban Kulcsár Kálmán széles körben elismert jogászprofesszor töltötte be a miniszteri pozíciót, akinek személye valamennyi fél számára garanciát jelentett az engedélyezés szakmaiságára, amit az Országgyűlés még aznap elfogadott.¹¹

Az 1990. évi X. törvény értelmében az engedély iránti kérelmet a szolgálatok vezetői terjeszthették írásban elő, amit részletesen indokolni kellett. Az indoklásnak érintenie kellett, hogy az alkalmazására a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető funkciói mentén, a szükségesség elvének betartásával és a meghatározott szervezeti célok végrehajtása érdekében került sor. A súlyos érdeksérelem írásbeli indoklását a jogszabály nem tette a kérelem kötelező részévé, csak – mint ahogy a 3. §-nál fentebb megjegyeztük – az engedélyező számára határozta meg mérlegelendő körülményként. Az engedélyt írásban, legfeljebb 30 napra lehetett megadni, ami további egy hónapra volt meghosszabbítható.

A különleges eszközök utolsó eljárási elemeként a törvény 5. §-a az alkalmazás megszüntetésének eseteit fogalmazta meg, illetve adatkezelési feladatot és értesítési kötelezettséget írt elő a nemzetbiztonsági szolgálatok számára. Mindösszesen két megszüntetési okot határozott meg. A különleges eszközök alkalmazását meg kellett szüntetni, ha az a célját elérte, vagy nyilvánvalóvá vált, hogy a cél elérésére alkalmatlan lett. Csupán célszerűségi okok megszűnése indokolta az alkalmazások kötelező befejezését; a törvényesség,

¹⁰ Az Országgyűlés 74. ülése 1990: 6161–6162.

¹¹ Az Országgyűlés 75. ülése 1990: 6191–6195.

a szükségesség vagy az arányosság elveinek megfelelő követelményekben bekövetkezett változások ekkor még nem vezettek megszüntetéshez.

A szakasz második bekezdése egy azóta is rendkívül vitatott rendelkezést emelt be a különleges eszközök eljárási rendszerébe. Kimondta, hogy „[h]a a különleges eszközök alkalmazása nem alapozza meg az ellenőrzött személlyel szemben büntetőeljárás elrendelését, az ellenőrzött személyt az alkalmazott intézkedésről az engedélyt kérő tájékoztatja, és ezt követően az ellenőrzés során szerzett adatokat meg kell semmisíteni”.¹² A rendelkezés rendkívül idegen volt a nemzetbiztonsági szolgálatok feladat- és működési rendszerében. Alapvető probléma, hogy – amint azt maga a rövid törvény adta meg – a szolgálatok elsődleges feladata a szuverenitás és az alkotmányos rend védelme, aminek nem szükséges velejárója az állam büntetőjogi igényének érvényesítése. Sem a hírszerzés, sem az elhárítás, sem az érdekérvényesítés nem feltétlenül eredményezte vagy igényelte büntetőeljárás megindítását, még abban az esetben sem, ha egyébként a 2. § d) pontja szerinti bűncselekmények felderítése történt meg. Ráadásul az 5. § pontatlan volt a tekintetben is, hogy nem tette egyértelművé, hogy bármely különleges eszközre vagy csak a külső engedélyköteles eszközökre vonatkozott-e. Tekintettel arra, hogy az 1990. évi X. törvény hatálya a rendőrségre is kiterjedt, a rendőrség is kialakította joggyakorlatát. Így a BM Országos Rendőr-főkapitányság vezetője a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényben meghatározott feladatok végrehajtásáról szóló 2/1990. intézkedésének 8. pontjában kikötötte, hogy ha az érintettel szemben nem indult nyomozás, akkor a főkapitány őt az alkalmazás befejezését követő 15 napon belül tájékoztatta.

Anomáliát jelentett, hogy a norma az előző szakasszal ellentétben itt nem jelölte, hogy csak a törvényben nevesített különleges eszközök alkalmazására vonatkozna, hanem általánosan fogalmazott. Ennek értelmében bármely különleges eszköznek, még a legkisebb érdeksérelmet okozónak az alkalmazását követően is értesítési kötelezettség állt fenn az érintettek felé.

Ha a nemzetbiztonsági szolgálatok is szűken értelmezték a rendelkezést – a nemzetbiztonsági szolgálatok erre vonatkozó belső rendelkezéseit a nemzeti minősítés okán nem ismerhetjük meg –, az a nemzetbiztonsági munkát alapjaiban lehetetlenítette volna el. Azt vette volna el a szolgálatoktól, ami az állami funkció teljesítéséhez elengedhetetlen és ezen államigazgatási szervek létét meghatározó körülmény, a konspiráció követelményét. Ezzel kapcsolatban azt is érdemes megjegyezni, hogy a tájékoztatási kötelezettség a külső engedélyhez kötött különleges eszközök alkalmazására bénítólag is hathatott, mert a tájékoztatás számos nemzetbiztonsági feladat ellátásának utólagos dekonspirációjához vezethetett volna.

Végezetül kiemelhetünk még egy kisebb jelentőségű kérdést, ami a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársaira vonatkozott, akik addig rendőri jogállásúak voltak. Ez megszűnt, és a törvény kiterjesztette a nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományára a fegyveres erők és fegyveres testületek állományának szolgálati viszonyáról szóló jogszabály hatályát.

¹² 1990. évi X. törvény 5. § (2) bek.

A 26/1990. (II. 14.) MT rendelet szabályozási területei

Már az ideiglenes törvény parlamenti vitájában hangsúlyozta a kormány képviselője, hogy „a jogszabály az egész állambiztonsági szolgálat átszervezése, időbeli helye, szerepe, feladatköre és az államszervezetben elfoglalt helye szempontjából tartalmazott előremutató rendelkezéseket”.¹³ Mindez igaznak is volt tekinthető, hiszen az meghatározta a szolgálatok állami funkcióit, valamint kivette azokat az 1974. évi 17. törvényerejű rendelet módosításával a belügyminiszter hatásköréből, és az akkori kormányfőhöz, a Minisztertanács elnökéhez rendelte, azonfelül állambiztonsági helyett nemzetbiztonsági szolgálatoknak titulálta. A szolgálatoknak ez a fajta átpozicionálása lényeges minőségi különbséget fejezett ki, a titkosszolgálatok már nem az államhatalom birtokosainak védelmét szolgálták, „hanem az egész nemzet, az alkotmányos rend biztonságát, védelmét tekintik elsődleges feladatuknak”.¹⁴

Az 1990. évi X. törvény a kihirdetése napján lépett hatályba, 1990. február 14-én,¹⁵ mégpedig szinte abban az időben, amikor a végleges törvénytervezet benyújtása a belügyminiszteri ígéret szerint időszerűvé vált. Új törvény benyújtása azonban nem történt meg, hanem a Minisztertanács élt a törvény által a számára nyújtott felhatalmazással, és ugyanazon a napon kiadta a nemzetbiztonsági szolgálatok átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendeletet,¹⁶ amely a szféra anyagi jogi részeit volt hivatott átmenetileg rendezni. Az átmenet a Rendelet esetében is több mint hat évig tartott.

A Rendelet a kiadásának napján hatályba lépett, ezzel 1990. február 14-én demokratikus jogállami keretek mentén létrehozta a modern magyar nemzetbiztonsági szolgálatokat, ami azonban szintén magán viselte az átmenet jegyeit. Rövid, mindössze nyolc szakaszt tartalmazó jogszabály volt, még a szolgálatok hivatalos megnevezését sem adta meg.

Első szakasza szerint Magyarországon négy szolgálat látta el a nemzetbiztonsági feladatokat:

- a nemzetbiztonsági szolgálat,
- az információs szolgálat,
- a katonai biztonsági szolgálat,
- a katonai felderítő szolgálat.

Megállapította a szolgálatok jogállását. A polgári elhárító és hírszerző szolgálatok országos hatáskörű és önálló költségvetésű szervek voltak, míg a katonai szolgálatok a Magyar Néphadsereg szervezeti és költségvetési keretében működtek. A katonai szolgálatok esetében a jogállás az irányítás kérdését is rendezte, hiszen mindenben követte a Magyar Néphadsereg, később a Magyar Honvédség sorsát.

A Rendelet a 2. §-ban meghatározta valamennyi titkosszolgálat feladatát. A nemzetbiztonsági szolgálat feladatát állapította meg a legszélesebb körben, mégis viszonylag szűk hatásköröket adott számára is. Pusztán kémelhárító szervként definiálta, nem pedig

¹³ Az Országgyűlés 74. ülése 1990: 6137.

¹⁴ Az Országgyűlés 74. ülése 1990: 6138.

¹⁵ 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról (közlöny állapot).

¹⁶ 26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról (közlöny állapot).

széles körű elhárító szolgálatként, valamint a kiemelten fontos személyek és objektumok esetében általános nemzetbiztonsági védelmi feladatokkal ruházta fel. Egyes, pontosan meghatározott bűncselekmények esetében felderítési jogkört kapott a szolgálat, függetlenül attól, hogy egyéb bűnüldöző szervek az adott ügyben a büntetőeljárást már megindították, vagy sem. A nemzetbiztonsági szolgálat – a korábbi állambiztonsággal szemben – nyomozó hatósági jogkörrel nem rendelkezett, így a büntetőeljárás egyik szakaszában sem rendelkezett aktív intézkedési lehetőséggel, viszont feljelentési kötelezettséget sem írtak számára elő. Ezen túlmenően végezte a bevándorló vagy menekültstátuszért folyamodó személyek biztonsági ellenőrzését.

Az információs szolgálat klasszikus, a kormányzati tevékenységet támogató hírszerző szervként jött létre, hasonlóan a katonai felderítő szolgálathoz, amely ugyanezen feladatot a honvédelmi érdekek érvényesítése mentén volt hivatott végezni. A katonai biztonsági szolgálat a kémelhárítási feladatait a külföldi katonai hírszerző szervekkel szemben látta el, és biztosította a fontos katonai objektumok nemzetbiztonsági védelmét. A Rendelet személyek esetében nem tett különbséget a katonai és a polgári nemzetbiztonsági védelmi feladatok között, ugyanazt a rendelkezést helyezte el a polgári és a katonai elhárításnál is, ami hatásköri összeütközéshez vezethetett például a köztársasági elnök esetében. Az ő nemzetbiztonsági védelmét – mint a legfőbb közjogi méltóságát – a nemzetbiztonsági szolgálat volt hivatott ellátni, ellenben mint a Magyar Honvédség főparancsnokáét a katonai biztonsági szolgálat.

Ezenkívül a Rendelet kinyilvánította, hogy a szolgálatok hatósági jogkört nem gyakorolhatnak, habár a migráció területén szakhatósági jellegű feladattal rendelkeztek. A Rendelet a korábbi időszak negatív tapasztalataira válaszul kikötötte, hogy a szolgálatok személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedést nem alkalmazhattak, vagyis olyan rendelkezést hozott rendeleti szinten, amit – mivel alapvető emberi jogot érintett – törvényi szinten lett volna szükséges bevezetni. Ezt követően külön szakasz szólt az állampolgárok, a fegyveres erők és a rendőrség együttműködési kötelezettségéről, egy újabb pedig a kormányzati irányítás formájáról.

A 4. § határozta meg a szolgálatok kormányzati irányítási rendszerét. Az első időszakban az irányítást a kormány látta el az összes nemzetbiztonsági szerv esetében az általa a kormány egyes minisztereinek részvételével felállított Biztonsági Kollégium útján. A Kollégium az irányítás mellett az ellenőrzés feladatait is ellátta.

Az ötödik szakasz adta meg a szolgálatok vezetőinek négy alapfeladatát, viszont nem határozta meg a vezetők jogállását és titulusát. A 6. §-ban titoktartási kötelezettséget írt elő a szolgálatok munkatársai számára, valamint fegyverviselési jogot biztosított a polgári szolgálatok hivatásos állományú tagjainak. Végül kikötötte, hogy a hivatásos munkatársak a Rendeletben meghatározott szöveggel voltak kötelesek esküt tenni.

A jogszabályok dinamikája és szerepe az átmenetben

Az 1990. évi X. törvény és a Rendelet a hatályukat egyszerre, 1996. március 26-án, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény hatálybalépésével veszítették el, viszont hatályuk alatt eltérő utat futottak be dinamikájukat tekintve. Az 1990. évi X. törvény szövegében egyetlen változás történt 1994. október 1-jén, amikor hatályba lépett

a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény, amelybe átkerült a törvényből a rendőrség különleges eszközök alkalmazására felhatalmazó rész.

Ezzel szemben a Rendelet nyolc módosítást élt meg 1994 nyaráig. A lényegesnek mondható változások már az első évben megtörténtek, amikor három érdemi módosítás volt. Ezekkel:

- a nemzetbiztonsági szolgálathoz kerültek a Határőrséghez kapcsolódó nemzetbiztonsági védelmi feladatok, bűncselekmény-felderítési jogkörök¹⁷ és az okmányvédelmi hatáskörök;¹⁸
- az információs szolgálaté lett az országos rejtjeltevékenység;¹⁹
- a nemzetbiztonsági szolgálat és az információs szolgálat okmányvédelmi, illetve rejtjeltevékenységi hatósági jogkört kapott;²⁰
- a 6. §-ba bekerült május 2-án – a fegyelmi jog kapcsán – a két polgári szolgálat hivatalos megnevezése (Nemzetbiztonsági Hivatal, Információs Hivatal), valamint hogy e szolgálatokat elnök vezeti;²¹ majd
- június 11-én, hogy a polgári szolgálatokat főigazgatók vezetik.

Az 1990 májusában Antall József miniszterelnökségével megalakult új kormány a szolgálatok irányítási rendjét is megváltoztatta. A megszűnt biztonsági kabinet helyét a Miniszterelnöki Hivatal e feladatokkal megbízott politikai államtitkára vette át.²² A 4. § következő érdemi módosítására az 1994-es parlamenti választások után felállt kormány második hónapjában került sor, amikor a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítási feladatai Katona Béla tárca nélküli miniszterhez kerültek, a szakasz pedig kikerült a Rendeletből.²³ Innentől kezdve az irányítási feladatok kijelölése nem képezte a Rendelet szabályozási tárgyát.

Az 1990. évi X. törvény és a Rendelet hatályosulása

Azt kijelenthetjük, hogy a két jogszabály által fémjelzett időszakban a nemzetbiztonsági szolgálatok napi operatív tevékenységéből fakadó rendszerszintű probléma nem került napvilágra sem a hatályuk alatt, sem azt követően. Viszont már nem érthetünk egyet azzal a parlamenti vitában elhangzott kinyilatkoztatással, miszerint a rövid törvény az átmenetisége ellenére kellő garanciákat szolgáltatott volna az ellenőrzésére.²⁴ Hiszen egyik jogszabály sem fogalmazott meg a különleges eszköz alkalmazásának előzetes ellenőrzésén túl sem a végrehajtás, sem a befejezés utáni időszakokra ellenőrzési mechanizmust. Nem jogosította fel egyik állami szervet sem a nemzetbiztonsági szervek nemzetbiztonsági feladatai végrehajtásának eljárási szintű ellenőrzésével.

Azt el kell ismerni, hogy rendszerszintű negatív működéssel kapcsolatos adatok nem merültek fel. Csupán egy vitás eset látott napvilágot, ami a jogszabályok nem kellő

¹⁷ 38/1990. (IX. 14.) Korm. rendelet.

¹⁸ 90/1990. (V. 2.) MT rendelet.

¹⁹ 90/1990. (V. 2.) MT rendelet.

²⁰ 90/1990. (V. 2.) MT rendelet.

²¹ 90/1990. (V. 2.) MT rendelet.

²² 98/1990. (VI. 11.) MT rendelet.

²³ 108/1994. (VII. 21.) Korm. rendelet.

²⁴ Az Országgyűlés 74. ülése 1990: 6136.

egyértelműségéből adódott, mint ahogy az a nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosának 1995. július 1. – 1996. december 31. közötti tevékenységéről szóló jelentésből is kitűnik.²⁵

A biztos a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH) Baranya megyei kirendeltségének nemzeti kisebbségekkel szemben végzett tevékenységének jogszerűségi vizsgálata eredményeként állapította meg, hogy ugyan a Rendelet 2. § (1) bekezdés c) pontja felsorolja azokat a bűncselekményeket, amelyek megelőzése, felderítése és megakadályozása a nemzetbiztonsági szolgálat feladata, de megítélése szerint a rendkívül rövid jogszabály felületesen, hézagosan és tág értelmezésre teret adó módon szabályozta a nemzetbiztonsági szolgálat feladatait. Ennek következtében dilemmaként értékelte, hogy a Rendelet kifejezett felhatalmazása hiányában történt a szabályozás. A Rendeletre alapozva az NBH folytathatott-e egyáltalán védelmi célú adatgyűjtést, az megalapozhatta-e a szolgálat védelmi célú fellépését a közelben fennálló háborús helyzetben a nemzeti kisebbségek védelmére hivatkozva?

Az 1990. évi X. törvény és a Rendelet fent bemutatott értékelése okán azt állíthatjuk, hogy nem egyedül e két jogszabály létének és minőségének eredménye volt a nemzetbiztonsági szolgálatok 1990 és 1996 tavasza közötti konszolidált működése, hanem egyéb tényezők is befolyásolták azt. Ebben meghatározó szerepet játszhattak továbbá a nemzetbiztonsági szféra irányába kinyilvánított társadalmi elvárások, a rendszerváltást követő politikai viszonyok és az átalakuló geopolitikai környezet is.

Mindehhez azonban azt is érdemes hozzátenni, hogy a két jogszabály elfogadásának idején az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány, majd az 1990 nyaratól hatályos Alkotmány²⁶ sem tartalmazott a tárgykörre vonatkozóan lényegi rendelkezéseket. Kizárólag annyit mondott ki a Magyar Köztársaság Alkotmánya a 40/A. § (2) bekezdésében, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő részletes szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Mivel tehát az Alkotmány nem határozta meg a nemzetbiztonsági szolgálatok funkcióit, alkotmányos feladatait és az államszervezetben elfoglalt helyét, valamennyi kérdés rendezése az Országgyűlés törvényhozói hatáskörében maradt.

Felhasznált irodalom

Az Országgyűlés 73. ülése (1990). *Országgyűlési Napló*, 1990. január 23. 6047–6110.

Az Országgyűlés 74. ülése (1990). *Országgyűlési Napló*, 1990. január 24. 6115–6186.

Az Országgyűlés 75. ülése (1990). *Országgyűlési Napló*, 1990. január 25. 6191–6278.

Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről.

Online: <https://jogkodex.hu/doc/8005142>

HETESY Zsolt (2011): *A titkos felderítés*. PhD-értekezés. Pécs: PTE ÁJK.

RÉVÉSZ Béla (2004): Dunagate I. *Beszélő*, 9(12). Online: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/dunagate-i>

SOLTI István (2020): Különleges eszközök a rendszerváltást követő időszakban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8(3), 44–61. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2020.3.4>

²⁵ Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről.

²⁶ A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény újabb módosítása 1990. június 25-én lépett hatályba.

Jogszabályok

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról

1974. évi 17. törvényerejű rendelet az állam- és közbiztonságról

1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról (közlöny állapot). *Magyar Közlöny*, (14), 1990. február 14. 285–287.

38/1990. (IX. 14.) Korm. rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet módosításáról

108/1994. (VII. 21.) Korm. rendelet dr. Katona Béla tárca nélküli miniszter feladatairól
26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról (közlöny állapot). *Magyar Közlöny*, (14), 1990. február 14. 291–293.

90/1990. (V. 2.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet módosításáról

98/1990. (VI. 11.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet módosításáról

BM Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjének 2/1990. intézkedése a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényben meghatározott feladatok végrehajtásáról