



# NEMZETBIZTONSÁGI SZEMLE

## Kiemelt közlemények

**LAUFER BALÁZS:** *A nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenési formái az egyes jogszabályokban*

**SOLTI ISTVÁN:** *Különleges eszközök a rendszerváltást követő időszakban*

**BABOS SÁNDOR:** *Az alapvető jogok korlátozása a nemzetbiztonsági tevékenység során 1.*

8. évf. (2020)  
3. szám

ISSN 2064-3756 (elektronikus)



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

# Impresszum

## Nemzetbiztonsági Szemle

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézetének elektronikus (online) megjelenésű tudományos folyóirata

HU ISSN 2064-3756 (online)

## A szerkesztőbizottság elnöke

Dr. habil. Boda József, NKE

## A szerkesztőbizottság tagjai

Dr. Béres János

Dr. Botz László

Dr. habil. Dobák Imre

Dr. Philipp Fluri, Svájc

Hazai Lászlóné dr.

Dr. Kobilka István

Dr. Kovács Zoltán András

Dr. Ludek Michalék, Csehország

Prof. Dr. Padányi József

Dr. Regényi Kund Miklós

Prof. Dr. Resperger István

Prof. Dr. Szakály Sándor

Dr. Takács Tibor

Dr. Vida Csaba

## Főszerkesztő

Dr. habil. Dobák Imre, NKE

## Szerkesztőség

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetbiztonsági Intézet

Szerkesztő: Dr. Deák József

Szerkesztőségi titkár: Mezei József

Internetes elérhetőség: <http://nbszemle.uni-nke.hu>

## Kiadó

Nemzeti Közszolgálati Egyetem | Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

Kapcsolat: [www.ludovika.hu](http://www.ludovika.hu); [info@ludovika.hu](mailto:info@ludovika.hu)

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A kiadásért felel: Koltay András rektor

Olvasószerkesztők: Resofszki Ágnes, Orbán Áron, Tar Krisztina

Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

Nyomdai előkészítés és munkák:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem | Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda



# Tartalom

*Laufer Balázs*

A nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenési formái  
az egyes jogszabályokban . . . . . 3

*Nyitrai Sándor*

A terrorizmus és a hibrid hadviselés viszonyrendszere . . . . . 19

*Fialka György – Dobák Imre – Mezei József*

Az állambiztonsági felsőoktatás rendszerváltozás előtti kerete  
és annak lezárása. . . . . 33

*Solti István*

Különleges eszközök a rendszerváltást követő időszakban . . . . . 44

*Babos Sándor*

Az alapvető jogok korlátozása a nemzetbiztonsági tevékenység során 1. . . . . 62

Laufer Balázs<sup>1</sup>

# A nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenési formái az egyes jogszabályokban

*Manifestations of Threats to National Security  
in the Field of Legislation*

*A biztonságpolitikában és a nemzetbiztonsági közösségben több elnevezés is létezik a nemzetbiztonság veszélyeztetésére, ilyenek többek között az új kihívások, a nemzetbiztonsági kockázatok, a nemzetbiztonság veszélyeztetése, a fenyegetések. A tanulmány kísérletet tesz annak bemutatására, hogy a magyar jogszabályokban milyen szakkifejezések szerepelnek. A szerző célja annak megvilágítása, hogy sokszor nem egységesen használják a fogalmakat. A tanulmány felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzetbiztonság fenyegetésének vannak fokozatai, amelyet a szakmai kifejezésekben is célszerű követni.*

**Kulcsszavak:** nemzetbiztonság, veszélyeztetés, kihívások, kockázatok, fenyegetések, skála

*There are several phrases in the security studies and in the intelligence community for endangering national security, such as: new challenges, national security risks, endangering national security, threats. The study attempts to present the technical terms used in Hungarian legislation. The aim of the author is to shed light on the fact that in the defence system it often occurs that the terms are not used uniformly. The study draws attention to the fact that there are levels of threat to national security that should be followed in professional terms as well.*

**Keywords:** national security, endangering, challenges, risks, threats, scale

<sup>1</sup> Dr. Laufer Balázs PhD, tanársegéd, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Terrorrelhárítási Tanszék, e-mail: [Laufer.Balazs@uni-nke.hu](mailto:Laufer.Balazs@uni-nke.hu), ORCID: 0000-0002-5877-7694

## 1. Bevezetés

A tanulmányban azt vizsgálom, hogy az egyes magyar jogszabályokban miként jelenik meg a nemzetbiztonság veszélyeztetése. Céloom annak megvilágítása, hogy a normákban a veszélyeztetésre alkalmazott egyes kifejezéseket és fokozatokat nem határozták pontosan meg, aminek következtében az egyes szavak használata zavart is okozhat. Előfeltevésem szerint a vizsgált jogszabályokban a nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenése nem egységes, olykor nem következetes a fogalomhasználat, egyes jogszabályokban kísérlet történik a veszélyek fokozatainak jogszabályi rögzítésére, más jogszabályokban viszont nem.

Jelen tanulmányban a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény, a minősített adat védelméről szóló törvény, valamint egy migrációs jogszabály, a szabad mozgás jogával rendelkezők beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény alapján vonok le következtetéseket. Egy következő tanulmányban a migrációs joganyag (a menedéjogi törvény, a szabad mozgás jogával rendelkezők beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény és végrehajtási rendeleteik, továbbá a három hónapot meg nem haladó tartózkodásra jogosító vízum kiadását megelőző kötelező egyeztetés eseteiről szóló IRM-KÜM-PTNM rendelet) elemzése történik majd meg a nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenésén keresztül. Terveim szerint a harmadik írás a rendőrségi és a honvédelmi törvény, valamint az új Nemzeti Biztonsági Stratégia fenti szempontú elemzésére vállalkozik a jövőben.

Hipotézis: célszerűnek tűnik nemzetközi minták alapján, de a magyar nyelv változatosságát és kifejezőképességét kihasználva egy veszélyeztetést jól leíró skála megalkotása, amely a későbbiekben a nemzetbiztonsági, terrorelhárítási, migrációs, honvédelmi és rendőri apparátusok szakmai igényével és a szakkifejezésekkel összhangban egységes értelmezést tesz lehetővé.

A nemzetbiztonság veszélyeztetettsége súlyossági fokozatok szerint kategorizálható. Ilyen kategóriák ismertek a biztonság- és védelempolitikában, továbbá a minősített adatok védelme is egyfajta fokozatosságra épül. Ez a kategorizálás ugyanakkor hiányzik a nemzetbiztonsági ellenőrzéseknél és a nemzetbiztonsági célú migrációs ellenőrzéseknél is, bár utóbbi területen érzékelhető különbségtétel a kockázat, a súlyos veszély, a nemzetbiztonsági érdek általános sérelme és egyéb árnyalatok megfogalmazásával.

### 1.1. Kihívás, kockázat, fenyegetés

Resperger István kutatásai alapján a kihívás, kockázat, fenyegetés hármasság fogalmi rendszerét vezette be. Több tanulmányában<sup>2</sup> is kifejtette, hogy a kihívás, kockázat, fenyegetés fokozatokként értelmezendő, a veszélyek alacsony megnyilvánulási

<sup>2</sup> Resperger István: Biztonsági kihívások, kockázatok, fenyegetések és ezek hatása Magyarországra 2030-ig. *Felderítő Szemle*, 12. (2013), 3. 5–36. 5.; Resperger István: *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. Doktori értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2002. 45.

szintjétől a legmagasabb irányába tartó hármas modell, amelyben a biztonsági környezet jól értelmezhető.<sup>3</sup>

Gazdag Ferenc és Tálás Péter a biztonságot veszélyeztető tényezőkről szóló háromrészes tanulmányorozatban mutatta be részletesen,<sup>4</sup> hogy miként lehet osztályozni azokat, milyen a biztonságpolitika komplexitása a 21. században, továbbá rávilágított a biztonsági kihívások magyar értelmezésének lényegi elemeire. (Tanulmányom szempontjából az is figyelmet érdemel, hogy a hivatkozott átfogó írásorozatban a biztonságot veszélyeztető tényezők és a kihívások fogalma közé olykor egyenlőségjelet tesznek a szerzők, máskor szinonimaként jelennek meg a kockázatok, a kihívások, a veszélyforrások vagy a fenyegetések mint kifejezések.) A biztonságot veszélyeztető tényezőket – írják az I. részben – vizsgálhatjuk fokozatosságuk, illetve intenzitásuk alapján. „Beszélhetünk kihívásokról vagy kockázatokról, feszültségekről vagy fenyegetésekről, válságokról, konfliktusokról, és háborúkról. A felsorolás egyúttal egy intenzitási sorrendet is mutat az egyszerű esettől a súlyosabb, bonyolultabb irányába.”<sup>5</sup>

## 1.2. Nemzetbiztonsági kockázat rendészeti keretben

A rendészet szakirodalmában is megjelenik a nemzetbiztonsági kockázat fogalma, kérdésköre. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok olyan rendvédelmi szervek, amelyek rendészeti igazgatási feladatokat csak korlátozott körben teljesítenek.<sup>6</sup> A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat ezért a másodlagos rendészeti szervek körébe sorolhatjuk.<sup>7</sup> Ugyanakkor a szolgálatoknak több olyan hatáskörük is van, amelyek nehezen sorolhatók a rendészet kategóriájába (ilyen érdeklődési terület például a politikai vagy gazdasági hírszerzés, más államok döntéshozóinak rejtett befolyásolása vagy a szűken értelmezett kémelhárítás). Egyes szakértők a nemzetbiztonsági

<sup>3</sup> A kihívások: az általánosan értelmezett biztonság egyes összetevőire ható olyan helyzetek és állapotok összessége a lehetséges veszélyek legalacsonyabb megnyilvánulási szintjén, amelyek eredőj általában hátrányosan befolyásolják a belső és a külső stabilitást, és hatással lehetnek egy adott régió hatalmi viszonyaira. A kockázatok: az általánosan értelmezett biztonság egyes összetevőire ható olyan helyzetek és állapotok összessége, a lehetséges veszélyek olyan megnyilvánulási szintjén, amikor a nemzeti érdekek sérülhetnek, ezáltal veszteségek keletkezhetnek. A fenyegetések: az általánosan értelmezett biztonság egyes összetevőire ható olyan helyzetek és állapotok összessége a lehetséges veszélyek legmagasabb megnyilvánulási szintjén, amikor a nemzeti érdekek sérülhetnek, és közvetve hatással lehetnek a nemzeti értékek megőrzésére. Az érdekek képviselésének módszerei és eszközei előnyben részesítik a kikényszerítést vagy az erőszakos úton történő megoldás lehetőségét.

<sup>4</sup> Gazdag Ferenc – Tálás Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. *Nemzet és Biztonság*, (2008a), 4. 3–12.; Gazdag Ferenc – Tálás Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről II. *Nemzet és Biztonság*, (2008b), 6. 3–16.; Gazdag Ferenc: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről III. *Nemzet és Biztonság*, (2008), 9. 3–18.

<sup>5</sup> Gazdag–Tálás (2008a) i. m. 9.

<sup>6</sup> Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 268.

<sup>7</sup> A másodlagos rendészeti szerveket csak az különbözteti meg az elsődleges rendészeti szervtől, hogy ugyan nagyságrenddel kevesebb, de még így is erőteljes a legitím kényszeralkalmazási lehetőségük az általános rendőrséghez képest. Balla Zoltán: A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás. In Korinek László (szerk.) *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. 37.

igazgatást tehát nem a rendészet részének, hanem azzal szoros kapcsolatban álló, de mellérendelt szférának tartják.<sup>8</sup>

Finszter Géza kis túlzással azt mondja, a kockázat ugyanazt a szerepet tölti be a nemzetbiztonsági igazgatásban, mint a gyanú a büntetőeljárásban. Álláspontja szerint a kockázat felismerésétől függ, hogy mikor keletkezik nemzetbiztonsági ügy, vagyis a szolgálatoknak mikor kell aktivitásba lépniük, miről és milyen mélységig célszerű információkat gyűjteniük.<sup>9</sup> Az államnak kötelezettsége az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet *sértő vagy veszélyeztető* tevékenységek felderítése és elhárítása. Finszter meglátása szerint a nemzetbiztonsági fenyegetések jelentős része gondolatokból, véleményekből keletkezik,<sup>10</sup> ugyanakkor a nemzetbiztonsági kockázatok köre sokkal szélesebb annál a térnél, ahol a büntetőjogi fenyegetés hatékony lehet. A büntetőnormák csak kivételes esetekben lehetnek meghatározók abban, hogy milyen irányban kell a nemzetbiztonság műveleteit folytatni. A veszély lehet olyan távoli és absztrakt, hogy annak felismerése a jogszerű és kockázatokkal nem járó tevékenységek tömegében szinte lehetetlen. Viszont a távoli kockázatok, amelyek a közbiztonság vagy a büntetőjog szempontjából értékelhetetlenek, a nemzetbiztonsági szolgálatok számára felderítési feladatot jelenthetnek.<sup>11</sup>

Olykor a büntetőjog nehezen, korlátozottan „képes” – például kémkedési – ügyet kezelni. Gál István László hiánypótló és aktuális tanulmányában kimutatta, hogy „nem könnyű feladat a büntetőjog eszköztára segítségével minden kétséget kizáróan bizonyítani a kémkedést. Az eddigi magyar gyakorlatban kizárólag olyan ügyek fordultak elő, amikor az elkövető minősített információkat (is) kiadott idegen szervezetek részére”, holott – teszem hozzá – a szervezetszerű együttműködés idegen hatalom titkosszolgálatával egy-egy esetben nyilvánvaló és bizonyítható.<sup>12</sup>

A büntetőjogban a „sérti vagy veszélyezteteti”, illetve a sérelem és a veszélyeztetés fogalmai kellően körüljártak, a fogalmak értelmezése rendelkezésre áll. Leegyszerűsítve, közérthetően úgy foglalható össze, hogy a sérelem bekövetkezett kár, míg a veszélyeztetés a potenciálisan bekövetkező sérelem fogalma. Lényegében minden sérelem veszélyeztetés is (volt), de nem minden veszélyeztetés jár végül sérelemmel. A veszélyhelyzet pedig azt jelenti, hogy fennáll a sérelem bekövetkezésének reális lehetősége. A veszély akkor közvetlen, ha térben és időben behatárolt, vagyis már meghatározható az a személyi kör, illetve a javaknak az a csoportja, amelyet a sérelem rövid időn belüli beállta fenyeget.<sup>13</sup>

Bár megfeleltetni a büntetőjogot és a nemzetbiztonsági kérdéseket szabályozó jogszabályokat, törvényi helyeket nem lehet, analógiaként szükséges jelezni, a sérelem/sértés „erősebb”, már kárral járó esemény, körülmény, míg a veszélyeztetés az, amelynél a bekövetkezés valószínűségét lehet csak árnyalni, kifejezni.

<sup>8</sup> Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2011. 11–12.

<sup>9</sup> Finszter (2018) i. m. 66., 156.

<sup>10</sup> Uo. 68.

<sup>11</sup> Uo. 70–71.

<sup>12</sup> Gál István László: A kémkedés a magyar büntetőjogban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. (2019) 2. 38–49. 47.

<sup>13</sup> Belovics Ervin et alii: *Büntetőjog I. Általános rész A 2012. évi C. törvény alapján*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.

### 1.3. Kockázat nemzetbiztonsági keretben

A nemzetbiztonsági kockázatok körének pontos meghatározása a szakmai diskurzusban és főként a mindennapokban, egyes esetekben (például státuszkérelmező külföldiek esetén) vitákat vált ki. Nehéz definiálni a nemzetbiztonsági kockázatok körét. Könnyebb néhány esetet felsorolva – példálózó jelleggel – rávilágítani, mi számít annak. A nyilvánvaló körülmények (például kémkedés vagy egy terrortámadás) mellett kétségkívül széles tárháza van azon tényezőknek, amelyeket többféleképpen nevezhetünk (kihívások, veszélyeztető tényezők, kockázatok). Közös bennük, hogy a távolban (helyben és/vagy időben) egy olyan esemény/cselekmény/szituáció kialakulását valószínűsítik, amely ellen az arra hivatott szerveknek lehetőség szerint megelőző jelleggel fel kell lépnie.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény sem mondja ki egyértelműen, mi minősül nemzetbiztonsági kockázatnak, és erre vonatkozó egyértelmű felsorolás nem létezik (nem is létezhet).

Amikor a külföldiek Magyarországon valamilyen – tartózkodásra jogosító – státuszt kérnek, az idegenrendészeti és egyéb hatósági vizsgálatok mellett jellemzően bizonyos szintű nemzetbiztonsági szűrésen is átesnek. A migránsok esetében ugyanakkor a magyar közigazgatásban és vállalkozásoknál zajló nemzetbiztonsági ellenőrzés („átvilágítás”) során vizsgálandó kockázati elemektől részben eltérőeket szükséges vizsgálni.<sup>14</sup> A lehetséges biztonsági kockázatokat ugyanakkor – függetlenül a vizsgált személy állampolgársági hovatartozásától, beosztásától vagy más egyéb szemponttól – minden esetben kontextusukban kell értelmezni, majd értékelni.

A nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a társrendészeti szervek, a Terrorelhárítási Központ (TEK) és a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) sajátos eszközrendszerük és felhatalmazásuk alapján egy ellenőrző mechanizmus keretében, folyamatosan végzik a nemzetbiztonsági helyzet felülvizsgálatát, értékelését. Ennek célja az államot és a társadalmat, a nemzetet fenyegető veszélyek, fenyegetések, kihívások azonosítása (felderítése), illetve azok aktív intézkedésekkel történő megszüntetése vagy legalább a negatív hatások csökkentése.<sup>15</sup>

A kockázatelemzés során mindig egy mátrixot szükséges néznünk, ahol az egyik tengelyen a bekövetkezés valószínűsége, míg a másik tengelyen a hatás, azaz a potenciális károsodás mértéke áll. Például nemzetbiztonsági területen egy – jellemzően titkos információgyűjtésből származó – egyoldalú, más forrásból ugyanakkor meg nem erősített, új tömeges migrációs hullámra vonatkozó értesülés esetén jól látható, miként alakul a kockázatelemzés. Mivel a példánkban szereplő információ szerint a hatás egy skálán (például enyhe–közepes–súlyos–rendkívül súlyos) a „súlyos” vagy „nagyon súlyos”, a kockázati besorolást jelentősen befolyásolja a bekövetkezés valószínűsége. Amennyiben ennek esélye „reálisan lehetséges – 25–50%”, akkor ez még közepes szintű kockázat. Amennyiben több forrás megerősíti, pontosítja

<sup>14</sup> Laufer Balázs: Migrációs státuszkérelmezők esetében felmerülő lehetséges nemzetbiztonsági és terror kockázatok. *Terror és Elhárítás*, 6. (2017), 3. 67–107.

<sup>15</sup> Szabó Károly: Elhárítási alapismeretek. In Kobilka István (szerk.): *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013. 150–151., 170.



a fenti információt, „nagyon valószínű – 75–85%”-ká válik a bekövetkezés, a kockázat magas szintűnek minősítendő.

## 2. A veszélyeztetés mértékének kifejezése

A valószínűség nyelvi „leképezése”, amikor az információszerző szervezetek a lehető legpontosabban szükséges fogalmazniuk, kiemelten fontos. Mekkora az esélye az előre jelzett esemény bekövetkezésének? Biztos, majdnem biztos vagy kevésbé valószínű. Sokszor egy-egy kifejezést szinonimaként helyettesítünk be, vagy a „nem zárható ki” jól hangzó fordulatot használjuk, ami valójában a bekövetkezés valószínűségét értelmezhetetlenül tágra nyitja, hiszen semmi sem zárható ki. Az Egyesült Királyságban a bírói döntések során meghatározott szavak/kifejezések pontosan tükrözik a valószínűséget. Az angolszász titkosszolgálati struktúrában már az 1960-as években jelentek meg belső, sokáig minősített (titkosított), elemzőknek készült füzetek, tananyagok arról, hogy a politikusok korrekt és szakszerű tájékoztatása érdekében mely kifejezéseket kell használni. Így Sherman Kent, a Central Intelligence Agency (CIA) egykori elemző vezetője egy tanulmányában már sorra vette az angol nyelv valószínűséget jól leíró kifejezéseit.<sup>16</sup> Amennyiben felkeressük a brit biztonsági szolgálat (*British Security Service* – BSS, vagy más néven MI5) honlapját, látható, hogy a brit elhárítás a terrortámadások bekövetkezésének esélyét jelző külön skálát (*threat levels*) is nyilvánosságra hozta, hogy a szolgálat, a politikusok és a társadalom ugyanazt értsék az egyes kifejezések alatt.<sup>17</sup>

Az MI5 skálája – MI5 threat levels:

„What the threat levels mean

Threat levels are designed to give a broad indication of the likelihood of a terrorist attack:

1. LOW means an attack is highly unlikely;
2. MODERATE means an attack is possible, but not likely;
3. SUBSTANTIAL means an attack is likely;
4. SEVERE means an attack is highly likely;
5. CRITICAL means an attack is highly likely in the near future.”

A brit katonai nyelvezetben az Uncertainty Yardstick<sup>18</sup> kifejezés alatt honosodott meg az a skála, ahol az egyes valószínűségek mellé számszerű értéket is kapcsoltak. Ilyen vagy ehhez hasonló felosztás a legtöbb nyugati ország katonai/titkosszolgálati szervezetében az elmúlt évtizedekben megjelent és jelenleg használatban van.

<sup>16</sup> Sherman Kent: *Words of estimative probability*. 1964.

<sup>17</sup> British Security Service – BSS, vagy más néven MI5 honlap.

<sup>18</sup> *Understanding and Intelligence support to Joint Operations JPD 2-00* (3rd Edition), UK Ministry of Defence, 2011.

<i>„Qualitative Term:</i>	<i>Associated Probability Range</i>
1. <i>Remote or highly unlikely</i>	<i>Less than 10%</i>
2. <i>Improbable or unlikely</i>	<i>15–20%</i>
3. <i>Realistic probability</i>	<i>25–50%</i>
4. <i>Probable or likely</i>	<i>55–70%</i>
5. <i>Highly probable or highly likely</i>	<i>75–85%</i>
6. <i>Almost certain</i>	<i>More than 90%”<sup>19</sup></i>

Vizsgáljuk meg, hogy az egyes magyar jogszabályokban milyen fogalmak fordulnak elő, és azok alatt mit lehet, és mit szükséges érteni. Ezen különbségek ugyanis olykor azt az érzetet keltik az olvasóban vagy a jogalkalmazóban, hogy csak „játék a szavakkal”, de ez koránt sincs így.

## 2.1. Az 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

Az 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.)<sup>20</sup> 68. § „(1) A nemzetbiztonsági szolgálatok által végzett nemzetbiztonsági ellenőrzés célja annak vizsgálata, hogy az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, valamint – amennyiben indokolt – a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételekkel összefüggésben, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyel kapcsolatosan nemzetbiztonsági kockázat megállapítható-e.

(2) A nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyel kapcsolatosan *nemzetbiztonsági kockázat* áll fenn, olyan körülmény esetén, ami miatt

a) *nem alkalmas* a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony törvényes, illetéktelen befolyástól mentes ellátására, vagy ha

b) *személyével szemben olyan körülmény áll fenn, amely sérti vagy veszélyezteti a minősített adat védelméhez fűződő érdeket.*” (Kiemelés: L. B.)

Ez a törvényi szakasz egyértelműen arra utal, hogy a kockázati tényezők vizsgálatának és értékelésének nem azonos, egzakt, jól körülhatárolható módszere áll rendelkezésre, hanem az egyes esetekben más szempontokat is mérlegelni kell. A nemzetbiztonsági ellenőrzés – a köznyelvben az „átvilágítás” – során a törvény a 71/B § (3) bekezdésében három másik szempontot ad meg, kettőt egyértelműen, egyet viszont tárgyan értelmezhetően. Egyrészt a munkakör befolyásolja, hogy miként értékelendők a kockázati elemek, másrészt a minősített adat védelméhez kapcsolódó követelmények (titoktartás rendszeres megsértése, a média vagy a szervezett bűnözés számára minősített információkat kiszivárogtató tevékenység gyanúja, potenciális lehetősége stb.). Harmadrészt viszont a törvényben szereplő „más biztonsági követelmények” alatt számos jelenség érthető, könnyen kiterjeszhetővé válik. Idesorolható akár egy nemzetbiztonsági védelem alatt álló minisztérium, más központi államhatalmi szerv biztonsági helyzetének sérülékenysége.

<sup>19</sup> *Understanding and Intelligence support to Joint Operations JPD 2-00.* (2011) i. m. 3–23.

<sup>20</sup> 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.).

A nemzetbiztonsági kockázat mellett a törvény az ellenőrzés felülvizsgálati eljárása kapcsán meghatároz olyan körülményeket is, amelyeknél az ellenőrzés kezdeményezésére jogosult személy tudomására jutását követően lefolytatható a felülvizsgálat.<sup>21</sup>

Szintén a nemzetbiztonsági kockázat egyes tartalmi elemeire lehet következtetéseket levonni az Nbtv. 2. számú mellékletében található Biztonsági kérdőívből.<sup>22</sup>

Az Nbtv. 8/A. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK) vizsgálja Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetét, amelynek keretében közvetlen terrorfenyegetettség esetén, illetve a fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdésekben koordinációs tevékenységet lát el az érintett szervezetek bevonásával. A TIBEK támogató, koordinációs elemző-értékelő tevékenység során Magyarország nemzetbiztonsági, terrorfenyegetettségi és bűnügyi helyzetével, ezek meghatározott elemeivel, konkrét kockázatokkal vagy bűncselekményekkel kapcsolatos tájékoztató jelentéseket, háttér- és kockázatelemzéseket készít az együttműködő szervek részére a hatáskörükbe tartozó feladatok törvényes, szakszerű és eredményes ellátásának elősegítése céljából.

A törvény többször is használja a „sértő vagy veszélyeztető” szókapcsolatot. Így az Információs Hivatal (IH) „felderíti a Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet”.<sup>23</sup> Az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH) „felderíti és elhárítja a Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő

<sup>21</sup> 72/B. § (2) bek. Felülvizsgálati eljárás akkor folytatható le, ha „e) a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló személlyel kapcsolatban a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdeményezésére jogosult az alábbiakról szerez tudomást: ea) az ellenőrzött személy vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója ellen indult büntető-eljárás vagy elzárással büntethető szabálysértés miatt indult szabálysértési eljárás, eb) az ellenőrzött személynek vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozójának a külföldi személyekkel, szervezetekkel, külföldi érdekeltségeivel kapcsolatos körülményeiben bekövetkezett lényeges változás, ec) idegen állampolgárság, külföldi útlevél megszerzése, ed) kábítószer-fogyasztás, alkoholfüggőség, alkoholfogyasztással összefüggő magatartászavarok, ee) az igazolható jövedelemhez képest jelentős mértékű eladósodottság, pénzügyi kötelezettségek teljesítésének jelentős mértékű elmulasztása, jelentős mértékű, ismeretlen eredetű vagyongyarapodás, az igazolható jövedelemből nem fedezhető életvitel, ef) a minősített adatok kezelésére, a biztonságtechnológiai rendszerek használatára vonatkozó szabályok, a munkakör betöltésével kapcsolatos biztonsági előírások megsértése, eg) az ellenőrzött személy vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója szervezett bűnözési körökkel, ellenérdekelte titkosszolgálathoz kötődő személlyel való kapcsolattartása, eh) az ellenőrzött életvitelében, körülményeiben bekövetkező olyan változás, amely alkalmas az ellenőrzött befolyásolására, zsarolhatóságára, ei) az ellenőrzött hivatali helyzetével való visszaélése, ej) az ellenőrzött szélsőséges politikai vagy vallási jellegű szervezetekkel, csoportokkal való kapcsolattartása, ilyen szervezetekhez, csoportokhoz való tartozása, illetve ezek anyagi jellegű támogatása.”

<sup>22</sup> A kérdőív kérdései között, számos utal a kockázatot jelentő elemekre, a szolgálat által vizsgálandó körülményekre. Többek között ilyen a huzamosabb idejű külföldi tartózkodás, a jövedelmi viszonyok, a büntető- és szabálysértési eljárások, más, korábbi biztonsági ellenőrzéshez kötött munkakör. Külföldi hírszerzés jelenlétére utaló körülmények, külföldi hatóság alkalmazott-e idegenrendészeti kiutasításra, beutazási vagy tartózkodási tilalomra irányuló intézkedést, külföldi magánjellegű kapcsolatok, e külföldiek foglalkozása, szenvedélybetegségek, függőségek, eltitkolt szexuális kapcsolat, vagy nexus demokratikus jogállam törvényes alapelveit tagadó vagy ilyen jellegű tevékenységet kifejtő fasiszta, nyilas, kommunista, anarchista vagy egyéb szélsőséges szervezettel, mozgalommal, csoporttal stb.

<sup>23</sup> Nbtv. 4. § b) pont.

vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet”.<sup>24</sup> A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ) „felderíti és elhárítja a külföldi titkosszolgálatoknak Magyarország szuverenitását, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető törekvéseit és tevékenységét”.<sup>25</sup> Látható, hogy a kifejezés három esetben is a külföldi titkosszolgálatok tevékenysége, azaz a kémelhárításra adott felhatalmazásnál szerepel. A három fenti törvényi hely mellett további két helyen szerepel így a szókapcsolat. Egyrészt a személyvédelem terén kimondja, hogy a „nemzetbiztonsági védelem célja az 1. számú mellékletben meghatározott személyek (vagyis a védett személyek) tevékenysége ellen irányuló, valamint e személyek tevékenységéhez kötődő védett információk jogellenes megszerzését célzó – ezáltal Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit sértő vagy veszélyeztető – leplezett törekvések felderítése és elhárítása”.<sup>26</sup> Másrészt az értelmező rendelkezések sorában kifejti, hogy a nemzetbiztonsági érdek e törvény alkalmazásában többek között „az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása”.<sup>27</sup> A két utóbbi megjelenés során a szókapcsolat a kémelhárításon túl kiszélesedve már minden egyéb leplezett – azaz nyíltan fel nem lépő, vagyis rejtett, vagy látható, de fedett, álcázott<sup>28</sup> – törekvést ide ért, így a szervezett bűnözői beépülést, az álcázott katonai támadás előkészületét vagy akár szélsőséges erők, szervezetek, csoportok rejtett hatalomátvételi kísérletét stb.

A *veszélyeztető, veszélyeztetés* szófordulat, továbbá a nemzetbiztonságot vagy az ország *nemzetbiztonságát veszélyeztető* szókapcsolat jóval többször szerepel a törvényben. Így többek között az IH „információkat gyűjt a *nemzetbiztonságot veszélyeztető*, külföldi szervezett bűnözésről, különösen a terrrorszervezetekről, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről, a tömegpusztító fegyverek és alkotóelemeik, illetve az előállításukhoz szükséges anyagok és eszközök jogellenes nemzetközi forgalmáról”.<sup>29</sup> Ez esetben a nemzetbiztonságot veszélyeztető jelenségekről beszél a törvény.

Az AH „felderíti és elhárítja a Magyarország *nemzetbiztonságát veszélyeztető*, a *g)* pont szerinti a letelepedett jogállást igazoló okmány, a menekültkénti elismerési és a magyar állampolgárságért folyamodó kérelmekhez kapcsolódó, Magyarországra jogellenesen belépő, itt tartózkodó, illetve ezt elősegítő, és ilyen módon *az ország nemzetbiztonságát veszélyeztető* személyek, csoportok leplezett tevékenységét”.<sup>30</sup> A jogellenes, illegális migráció elleni küzdelemre felhatalmazást adó törvényi szakaszban a fenti szókapcsolat két alkalommal is előfordul.

<sup>24</sup> Nbtv. 5. § a) pont.

<sup>25</sup> Nbtv. 6. § b) pont.

<sup>26</sup> Nbtv. 67. § (1) bek.

<sup>27</sup> Nbtv. 74. § ab) pont.

<sup>28</sup> James McCargar: *A titkos háború* című kiváló művében mutatta be, mi a különbség a fedett műveletek, a rejtett műveletek és a titkos politikai akciók között, illetve mélységében rávilágított, miként kell mindezt „felügyelni” a kémelhárításnak. A magyar szakirodalomtól szokatlan módon kifejtette a biztonsági szervek és a kémelhárítás közötti szakmafilozófiai különbségeket is, amelyek létezőek annak ellenére, hogy általában a biztonsági szolgálatok egyúttal a legfőbb kémelhárító szervek. Christopher Felix – James McCargar: *A titkos háború*. Budapest, Európa, 1993.

<sup>29</sup> Nbtv. 4. § c) pont.

<sup>30</sup> Nbtv. 5. § p) pont.

A 6. § e) pontja alapján a KNBSZ a Magyar Honvédség műveleti területen lévő alakulatait és azok állományát veszélyeztető törekvésekről és tevékenységekről is információt gyűjt, a 6. § g) pontja szerint pedig felderítő tevékenységet végez a honvédelmi érdeket veszélyeztető kibertevékenységekről és -szervezetekről. Továbbá a 6. § i) pont kimondja, hogy a KNBSZ információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető jogellenes fegyverkereskedelemről a honvédelmi szervezetek biztonságát veszélyeztető szervezett bűnözésről, ezen belül kiemelten a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről.

A szolgálatok feletti demokratikus kontroll során is feltűnik a veszélyeztetés. E szerint az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága által folytatott parlamenti ellenőrzés során a miniszter és a nemzetbiztonsági szolgálatok tájékoztatási kötelezettsége nem terjed ki azon információk szolgáltatására, amelyek átadása konkrét ügyben a módszer, illetve forrás (közreműködő személye) védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetné.<sup>31</sup>

A nemzetbiztonsági törvény a *kihívás* fogalmát nem használja, a *fenyegetést* mint fogalmat is kizárólag két jelenség, a kiber- és a terrorfenyegetés kapcsán a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ), valamint a TIBEK feladatait részletezően.

Összefoglalva, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben az alábbi fogalomhasználattal találkozunk:

- nemzetbiztonsági kockázat;
- kockázat;
- kockázati tényező;
- fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdések;
- konkrét kockázatok.

Sértő vagy veszélyeztető szókapcsolat mint valamely védendő értéket, tárgyat sértő vagy veszélyeztető tevékenység, jelenség:

Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvések és tevékenységek; külföldi titkosszolgálatoknak Magyarország szuverenitását, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető törekvései és tevékenysége; védett információk jogellenes megszerzését célzó – ezáltal Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit sértő vagy veszélyeztető – leplezett törekvések; az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása.

Sérti vagy veszélyeztetési szókapcsolat: sérti vagy veszélyeztetési a minősített adat védelméhez fűződő érdeket.

Veszélyeztető, veszélyeztetés mint valamely védendő értéket, érdeket, jelenséget veszélyeztető törekvés, tevékenység:

- a nemzetbiztonságot veszélyeztető, például külföldi szervezett bűnözésről, különösen a terrrorszervezetekről;
- az ország nemzetbiztonságát veszélyeztető;
- Magyarország nemzetbiztonságát veszélyeztető;

<sup>31</sup> Nbtv. 16. § (1) bek.

- a Magyar Honvédség műveleti területen lévő alakulatait és azok állományát veszélyeztető törekvések;
- a honvédelmi szervezetek biztonságát veszélyeztető szervezett bűnözés;
- a módszer, illetve forrás (közreműködő személye) védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetné.

## 2.2. *A minősített adat védelméről szóló törvény elemzése*

A Mavtv. (2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről) 5. § (1) bekezdése szerint minősítéssel védhető közérdek: Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmányos rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervezettel szembeni külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása.

Az adat minősítéssel csak akkor védhető, ha a keletkezett adat a fent meghatározott minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozik, az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, és az adat nyilvánosságát és arra feljogosított személyen kívüli megismerhetőségét meghatározott ideig korlátozni szükséges.

A törvény 1. melléklete a *kármérték* fogalmát használja, és a minősítési szint meghatározásához szükséges kármértékeket is részleteiben feltünteti. Így az alábbi kulcskifejezések érdemelnek figyelmet a kármérték meghatározása, becslése során:

1. Rendkívül súlyos kár – „Szigorúan Titkos!” – a kár mértékének kifejezése: *„közvetlenül és tartósan sérti vagy veszélyezteti Magyarország szuverenitását, [...], tartósan gyengíti az ország honvédelmi képességeit, [...], „jelentősen gyengíti az ország hírszerző és elhárító képességeinek folyamatos hatékonyságát”, de szintén ilyen, amennyiben „nagy számú embert érintő közvetlen életveszéllyel jár, [...].”* (Kiemelés: L. B.)
2. Súlyos kár – „Titkos!” – a kár mértékének nyelvi kifejezése: *„okozott sérelem nem küszöbölhető ki, de enyhíthető, továbbá, ha ellehetetleníti vagy lényegesen akadályozza az állami vagy közfeladatot ellátó szerv rendeltetésszerű működését és ezáltal közvetlenül Magyarország törvényben meghatározott érdekeit sérti, az állampolgárok biztonságának és alkotmányos jogainak komoly sérelmével jár, közvetlen életveszélyt okoz, jelentősen hátráltatja a honvédelmi és nemzetbiztonsági tevékenység folyamatos hatékonyságát, feszültséget okoz Magyarország más országokkal fennálló kapcsolataiban.”* (Kiemelés: L. B.)
3. Kár – „Bizalmas” – a kár mértékének leírása: *„[...] okozta érdeksérelem vagy veszélyeztetés ellenintézkedésekkel lényegesen enyhíthető, és az nem jár jelentős anyagi, pénzügyi ráfordításokkal. Továbbá, ha az állam érdekérvényesítő képességeit hátráltatja vagy jelentősen zavarja, a diplomáciai kapcsolatok tényleges sérelmét eredményezi, aminek következménye hivatalos tiltakozás vagy enyhébb szankció lehet. Sérti az állampolgárok biztonságát*

és alkotmányos jogait, jelentősen sérti a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdasági szervezet működését, hátráltatja a honvédelem és a nemzetbiztonsági tevékenység, illetve a szövetséges tagállamokkal közös biztonsági érdekek védelmének hatékonyságát, *gátolja* valamely legalább öt évi szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény felderítését vagy elősegíti valamely ilyen bűncselekmény elkövetését, megzavarja az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működési rendjét, feladat- és hatáskörének gyakorlását.” (Kiemelés: L. B.)

Hátrányosan érinti az állam érdekeit – „Korlátozott terjesztésű!” – „[...] az adat érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele *megzavarja* az állami vagy közfeladatot ellátó szerv működési rendjét, feladat- és hatáskörének gyakorlását és ezáltal közvetve Magyarország törvényben meghatározott érdekeit *hátrányosan érinti*, a *hátrány* azonban az elhárítására tett intézkedésekkel *lényegesen enyhíthető vagy kiküszöbölhető*. Az államnak az 1–3. pontba nem tartozó pénzügyi *veszteséget okoz*, továbbá, ha az állampolgárok vagy a gazdálkodó szervezetek részére jogtalan nyereséget vagy előnyserzést tesz lehetővé.” (Kiemelés: L. B.)

Összefoglalva, a minősített adat védelméről szóló törvény a potenciális kár mértékéhez kapcsolta a minősítési szinteken, és a törvényalkotó részletesen meghatározta, mely közérdek/nemzetbiztonsági érdek sérelme során milyen mélységű, milyen jellegű, továbbá miként mérsékelhető kár keletkezhet. Figyelmet érdemel, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szűkebb fogalmi készletéhez képest más kifejezések is helyet kaptak a Mavtv.-ben. Így a „feszültséget okoz”, „gátolja”, „hátráltatja”, „jelentősen zavarja”, „veszteséget okoz” kifejezések, amelyek ugyan szokatlanak tűnnek, de használatuk a biztonságpolitikában, főként a nemzetközi kapcsolatok terén elfogadott. A törvény mellékletéből a jobb áttekinthetőség érdekében felsorolva:

- közvetlenül és tartósan sérti vagy veszélyezteti;
- tartósan gyengíti;
- jelentősen gyengíti;
- sérelem nem küszöbölhető ki, de enyhíthető;
- ellehetetleníti;
- lényegesen akadályozza;
- komoly sérelmével jár;
- jelentősen hátráltatja;
- feszültséget okoz;
- érdeksérelem vagy veszélyeztetés ellenintézkedésekkel lényegesen enyhíthető;
- hátráltatja, vagy jelentősen zavarja;
- tényleges sérelmét eredményezi;
- gátolja;
- megzavarja;
- hátrányosan érinti;
- veszteséget okoz.



### 2.3. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény (2007. évi I. törvény – Szmtv.)

A szabad mozgás jogával rendelkezők körében (erőteljesen leegyszerűsítve EGT-állampolgárok) nincs engedélyezésre irányuló eljárás, nincs formális nemzetbiztonság szempontú ellenőrzés, regisztrációs kötelezettség fennáll Magyarországon.<sup>32</sup>

Az EGT-polgárok is jelenthetnek veszélyt a nemzetbiztonságra, személyük, hátterük, kapcsolatrendszerük, törekvéseik okozhatják egy adott tagállam biztonsági helyzetének sérelmét. Az elmúlt két évtized rávilágított, a nyugat-európai úgynevezett *homegrown* terrorizmus következtében a már EU-s állampolgárnak született, bevándorló háttérű személyek tevékenysége is jelenthet kiemelt veszélyt. Akár egy másik tagállam hírszerző szervének információgyűjtő tevékenysége is a nemzeti érdekek sérelmével járhat, törvénytörtő cselekmények eltűrése – főként a minősített adatok védelme mentén – még az Európai Unió tagállamai között sem várható el.

A szabad mozgás és tartózkodás jogának korlátozása: az Szmtv. 33. § alapján az e törvény hatálya alá tartozó személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való joga az *arányosság elvének betartásával* és az érintettnek *kizárólag* olyan *személyes magatartása* alapján korlátozható, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre.

Itt a törvényalkotó a veszélyeztetésnek minősített esetét követeli meg ahhoz, hogy a mozgás szabadsága és a tartózkodás joga korlátozható legyen: több, három minősítő jelző is nyomatékositja ezt: 1. valódi 2. közvetlen 3. súlyos. Ezek közül az utóbbit még könnyebb definiálni, a jogalkalmazás során a szolgálatoknak értelmezni, de a veszély közvetlensége is már vitákat válthat ki egy külföldi személy tevékenységének megítélése során. A *valódi* jelző álláspontom szerint kevésbé értelmezhető. Még a távoli veszély is valódi, csak a bekövetkezés esélye és a várható kár mértéke elenyésző, vagy még térben, időben távoli.

Kiutasítás: A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők az országból kiutasíthatók. A törvény 40. § (2) c) pontja szerint az eljáró hatóság kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy azt a családtagot, akinek beutazása vagy tartózkodása *valódi, közvetlen és súlyos veszélyt* jelent *Magyarország* közrendjére, köz- vagy nemzetbiztonságára.

Vízumkonzultáció: Az Szmtv. 86. § (6)–(7) bekezdései alapján felhatalmazást kap az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter, hogy a külpolitikáért felelős miniszterrel, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszterrel, valamint a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszterrel egyetértésben, rendeletben állapítsa meg azokat az eseteket, amikor – a közbiztonság és a nemzetbiztonság védelme érdekében – más schengeni állam vízumkiadó hatósága

<sup>32</sup> Az Európai Unió léte a tőke, az áruk (és a szolgáltatások), valamint a személyek szabad áramlásán alapul. A személyek Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga képezi az uniós polgárság alappilléret. Az EU-n belül egyik fő vívmány, hogy a tagállamok polgárai a közösség területén szabadon mozoghatnak és tartózkodhatnak. Lényegében az EU-tagállamok polgárainak de facto csak bejelentési, regisztrációs kötelezettségük van, amikor más tagállamba költöznek, vagy huzamosabb ideig ott kívánnak tartózkodni.



a kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodásra jogosító vízum kiadását megelőzően a központi vízumhatósággal egyeztet. Felhatalmazást kap az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter arra is, hogy a külpolitikáért felelős miniszterrel, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszterrel, valamint a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszterrel egyetértésben rendeletben határozza meg azokat a harmadik országokat, amelyek állampolgárai részére kiadott vízumokról a Vízumkódex 31. cikk (1) bekezdése szerint a központi vízumhatóság tájékoztatást kér.

Külön kategóriát jelent a tartózkodási kártyával, állandó tartózkodási kártyával rendelkezők köre. Rájuk is a fent jelzett Szmvtv. 33. § az irányadó. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) a szabad mozgás jogával rendelkező harmadik országbeli részére tartózkodási kártyát állít ki, amely visszavonható, vagy annak lejártát követően nem hosszabbítható, amennyiben a személy súlyos veszélyt jelent Magyarországra nézve. Ehhez ugyanakkor a hatóság egyedi ügyben véleményt kérhet olyan hatóságtól, amely képes a szakkérdés megítélésére, így például a TEK-től vagy az AH-tól. Új szabályozást vezettek be a magyar állampolgárok harmadik országbeli családtagjai vonatkozásában. A magyar állampolgárok harmadik országbeli állampolgár családtagjaira vonatkozó eljárásokban 2019. január 1-jétől követően indult, és megismételt eljárásokban már a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.<sup>33</sup>

Látható, hogy a szabad mozgás jogával rendelkezők esetében megjelenik a fokozatosság kérdése: EGT-polgárok beutazása és tartózkodása kizárólag olyan személyes magatartás alapján korlátozható, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra vagy a közegészségügyre, míg a harmadik országbeliek tartózkodása, letelepedése során elegendő a nemzetbiztonság veszélyeztetésének vizsgálata.

### 3. Következtetések

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapján megállapítandó nemzetbiztonsági kockázat esetén szükséges lehet annak pontosabb definiálása vagy az értelmezés kereteinek magyarázata. Kimutattam, hogy a törvény számos fogalmat használ, és nem konzekvensen. Például a „sértő vagy veszélyeztető” szókapcsolaton és a „nemzetbiztonsági kockázaton” túl megjelenik a TIBEK hatás- és feladatkörénél a nehezebben értelmezhető „fokozott kockázatot jelentő biztonsági kérdések” vagy a „konkrét kockázatok” kifejezések.

A minősített adat védelméről szóló törvény a kármérték oldaláról közelítve a legszélesebb leírását adta a veszélyeztetés fokozatainak. Egy migrációs tárgyú törvényben szintén megjelent a veszélyeztetés számos árnyalata.

Egy jogszabályban lefektetett fokozatrendszer ugyanakkor nagy előrelépést hozhatna a gyakorlati munkában. Például a külföldi státuszkérelmezők (legális migránsok) nemzetbiztonsági szűrése során: amikor a szolgálat(ok) és rendészeti szervek

<sup>33</sup> 2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról.

egy kérelmező kapcsán előbb a szakhatósági (vagy véleményezési) eljárásban, majd fellebbezés esetén a bíró előtt „védik meg” álláspontjukat, és a bíró, az ügyvéd, valamint az eljáró nemzetbiztonsági és idegenrendészeti szervek is egyazon törvényi skála mentén lennének képesek az összegyűjtött bizonyítékokat, műveleti és egyéb információkat értékelni. A rendészeti szervek egy-egy kifejezés alatt a veszélyeztetés egyazon szintjét értenék, így a széttöredezett biztonsági struktúrában a szervek és az információkat összefogó TIBEK közötti szakmai kommunikáció tovább javítható.

Mindezek alapján bizonyítottam, hogy a vizsgált jogszabályokban a nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenése nem egységes. Álláspontom szerint megfontolandó egy egységes nemzeti veszélyeztetést definiáló fokozatrendszer kialakításának megkezdése.

## Felhasznált irodalom

- Balla Zoltán: A rendészet fogalma és rendszere, a nemzetbiztonsági igazgatás. In Korinek László (szerk.) *Értekezések a rendészetről*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2014. 17–51.
- Belovics Ervin – Gellér Balázs – Nagy Ferenc – Tóth Mihály: *Büntetőjog I. Általános rész A 2012. évi C. törvény alapján*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- Felix, Christopher – James McCargar: *A titkos háború*. Budapest, Európa, 1993.
- Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Gazdag Ferenc – Tálás Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről I. *Nemzet és Biztonság*, (2008a), 4. 3–12. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag\\_ferenc\\_\\_talas\\_peter-a\\_biztonsagot\\_veszelyeztet\\_\\_\\_tenyez\\_\\_kr\\_\\_i\\_i\\_.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc__talas_peter-a_biztonsagot_veszelyeztet___tenyez__kr__i_i_.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 09. 10.)
- Gazdag Ferenc – Tálás Péter: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről II. *Nemzet és Biztonság*, (2008b), 6. 3–16. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag\\_ferenc\\_\\_talas\\_peter-a\\_biztonsagot\\_veszelyeztet\\_\\_\\_tenyez\\_\\_kr\\_\\_ii\\_.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc__talas_peter-a_biztonsagot_veszelyeztet___tenyez__kr__ii_.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 09. 10.)
- Gazdag Ferenc: A biztonságot veszélyeztető tényezőkről III. *Nemzet és Biztonság*, 9. (2008), 3–18. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag\\_ferenc-a\\_vilag\\_francia\\_szemuvegen\\_at.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-a_vilag_francia_szemuvegen_at.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 09. 10.)
- Gál István László: A kémkedés a magyar büntetőjogban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. (2019), 2. 38–49. 47. DOI: <https://doi.org/10.32561/nsz.2019.2.4>
- Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2011.
- Laufer Balázs: Migrációs státuszkérelmezők esetében felmerülő lehetséges nemzetbiztonsági és terror kockázatok. *Terror és Elhárítás*, 6. (2017), 3. 67–107. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02900/02932/00012/pdf/EPA02932\\_terror\\_elharias\\_2017\\_3\\_067-107.pdf](http://epa.oszk.hu/02900/02932/00012/pdf/EPA02932_terror_elharias_2017_3_067-107.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 09. 11.)
- Resperger István: Biztonsági kihívások, kockázatok, fenyegetések és ezek hatása Magyarországra 2030-ig. *Felderítő Szemle*, 12. (2013), 3. 5–36. Elérhető: [www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2013-3.pdf](http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2013-3.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 09. 10.)

Resperger István: *A fegyveres erők megváltozott feladatai a katonai jellegű fegyveres válságok kezelése során*. Doktori értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2002.

Kent, Sherman: *Words of estimative probability*. 1964. Elérhető: [www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP93T01132R000100020036-3.pdf](http://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP93T01132R000100020036-3.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)

Szabó Károly: Elhárítási alapismeretek. In Kobilka István (szerk): *Nemzetbiztonsági alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2013. 148–177.

*Understanding and Intelligence support to Joint Operations JPD 2-00*. (3rd Edition), UK Ministry of Defence, 2011. Elérhető: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/311572/20110830\\_jdp2\\_00\\_ed3\\_with\\_change1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/311572/20110830_jdp2_00_ed3_with_change1.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)

### *Internetes forrás*

British Security Service – BSS, vagy más néven MI5 honlap. Elérhető: [www.mi5.gov.uk/threat-levels](http://www.mi5.gov.uk/threat-levels) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 10.)

Nyitrai Sándor<sup>1</sup>

## A terrorizmus és a hibrid hadviselés viszonyrendszere

### *The Interdependence of Terrorism and Hybrid Warfare*

*A világunkban bekövetkezett negatív folyamatok (túlnépesedés, élettércsökkenés, környezetet érintő változások, nyersanyaghiány, magunk alkotta szabályrendszerünk kijátszása, semmibe vétele stb.) mind ahhoz vezettek, hogy elinduljon egy olyan visszafordíthatatlan folyamat, amely a békés együttélést és a biztonságunkat fenyegeti. A bekövetkezett változások a világrendre is hatást gyakoroltak, aminek köszönhetően az azon belül elhelyezkedő nagyhatalmak újra előtérbe helyezték a geopolitikai, geostratégiai érdekeiket. Paradox módon a terrorizmus is megjelenik mint eszköz, az eddig ellene küzdő béke és biztonság megőrzését szorgalmazó egyes résztvevők érdekérvényesítő tevékenységei tárházában, ezzel pont azokat fenyegetve. Új hadviselési forma jelent meg a fegyveres harcok során, a hibrid hadviselés, amelyben szerepet kap a terrorizmus is.*

**Kulcsszavak:** terrorizmus, hibrid hadviselés, geopolitika, geostratégia

*The negative effects that have occurred in our world (overpopulation, shrinking living space, environmental change, scarcity of raw materials, circumvention and neglect of our own rule sets, and so on) have all led to an irreversible process that threatens peaceful coexistence. The changes that have taken place have also put pressure on the world order, as a result of which the great powers within it have brought their geopolitical and geostrategic interests to the fore again. Paradoxically, terrorism also appears as a method in the repertoire of self-interest activities of some of the participants who have fought so far to preserve peace and security, thus threatening themselves. The effects of the fight against terrorism, as well as their outcomes, have changed the circumstances affecting our security. New ways of warfare appeared during armed struggles like asymmetric warfare as well as hybrid warfare.*

**Keywords:** terrorism, hybrid warfare, geopolitics, geostrategy

<sup>1</sup> Nyitrai Sándor, doktorandusz, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, e-mail: nyitrai.sandor00@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6205-0693

## 1. Bevezetés

A világrend alakulására napjainkban komoly hatást gyakorol a fegyveres erő.<sup>2</sup> A vesztfáliai rendszer elképzelése – amely alapját képezi az állam szuverenitása és a területi integritás elveinek deklarálása, és ezen elvek szavatolására létrehozott nemzetközi jogi és szervezeti struktúra, amely az anarchiát hivatott szabályozni, ezzel erősítve a nyílt kereskedelmi, pénzügyi és konfliktuskezelési kérdéseket – meggyengülni látszik. Ezzel egyidőben a nacionalizmus megerősödése tapasztalható, amely a nemzeti hovatartozást tekinti alapnak.<sup>3</sup>

Ha a világrendet meghatározó dimenziókat vizsgáljuk, akkor láthatjuk, hogy a biztonságpolitikai dimenziót jelen pillanatban a káosz és a zűrzavar uralja. Szenes Zoltán is megfogalmazta tanulmányában, hogy a biztonságunkat szavatoló nemzetközi intézmények nem jól teljesítenek, „béna kacsaként” viselkednek, aminek okai többek között a rendszert alkotó szervezetek közötti feladat- és hatásköri problémák, valamint az együttműködés hiánya, amely az eltérő nemzetállamok geopolitikai érdekeire vezethető vissza.<sup>4</sup> A hatalmi harcoknak köszönhetően eszkalálódnak a konfliktusok, az instabil régiók helyzete tovább romlik, a terrortámadások klasszikus aszimmetrikus hadviselésbe mehetnek át, majd később háborús konfliktussá eszkalálódhatnak, a békét és együttműködést szavatoló nemzetközi jogi szabályozások súlyos megsértései tapasztalhatók, és ezeket a tényezőket csak tovább erősítik a napjainkat érintő világválságok.<sup>5</sup>

Tanulmányom megírását azon hipotézisem befolyásolta, amely szerint a terrorizmus új szinteken történő megjelenését mint a lélektani művelet pszichológiai elemét lehet azonosítani az Oroszország által Ukrajnában alkalmazott hibrid hadviselés során, ezáltal a terrorizmus mint eszköz a hibrid hadviselés szerves részét képezheti. A hipotézisem felállítását Koós Gábor és Szternák György tanulmányának azon elemeire alapozom, amelyek szerint a hibrid hadviselés részét képező lélektani műveletek fő eleme a pszichológiai háború, amelynek alkalmazása az államvezetésre és a lakosságra fejti ki hatását. A lélektani műveletek az ellenséggel szemben történő politikai, katonai, gazdasági, diplomáciai, információs és pszichológiai beavatkozásokból állnak, annak érdekében, hogy bomlasszák az államrendet a hatalom iránti bizalom gyengítésével, így kényszerítve ki az agresszor érdekeit.<sup>6</sup>

## 2. A hibrid hadviselés

A hibrid hadviselésről mint hadviselési formáról megoszlanak a vélemények. Vannak szakértők, akik úgy gondolják, hogy egy teljesen új hadviselési forma, mások egy

<sup>2</sup> Farkas Ádám: Világrend vagy amit akartok? *Nemzet és Biztonság*, (2015), 6. 120–135. 124.

<sup>3</sup> Uo. 122.

<sup>4</sup> Szenes Zoltán: Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 69–104. 71.

<sup>5</sup> Uo. 99.

<sup>6</sup> Koós Gábor – Szternák György: A hibrid fenyegetések és a hibrid háború jellemzői – orosz szakértők szerint. *Felderítő Szemle*, 16. (2017), 1. 48–73. 56.

módszerében újított, de nem új hadviselési formának tekintik, és megint vannak, főleg oroszországi és nyugati gondolkodók, akik úgy vélik, hogy a Nyugat Oroszország elleni stratégiája, és fordítva.<sup>7</sup>

Az eltérő vélemények miatt érdemes megvizsgálni a hibrid hadviselés ismert jellemzőit. Az első és legfontosabb jellemzője, hogy egy aszimmetrikus hadviselési formáról van szó, amely nem egy újfajta hadviselési forma. Az aszimmetrikus hadviselés módszerében történő megújulást Valerij Geraszimov tábornok, orosz vezérkari főnök elgondolásai eredményezték, amelyben az aszimmetrikus hadviselés új generációs elméletét dolgozta ki azzal, hogy a csak nyílt katonai erő közvetlen bevetése helyett a politikai, diplomáciai, gazdasági és egyéb, nem katonai eszközök katonai erővel való kombinációját vázolta fel, amely kombináció együttes alkalmazásának sikerét vetítette előre az új generációs hadviselés során. Geraszimov e nézetét azon meggyőződésére alapozta, amely szerint a nem katonai eszközök hatékonysága gyakran meghaladja a fegyveres erő hatékonyságát a politikai és stratégiai célok elérésében. Geraszimov azt is hangsúlyozta, hogy irreguláris és civil erők álcázott alkalmazása szükséges a hadviselés során, valamint kiemeli, hogy a hadviselésnek az információs térre is ki kell terjednie, ahol a hadviselés során alkalmazott erők és módszerek koordinációja megfelelő időben történhet meg. Geraszimov új generációs modelljében a hagyományos katonai erő békefenntartásnak vagy válságkezelésnek beállítva jelenik meg a hadviselés során.<sup>8</sup> Ezt a hadviselési formát nevezték el Nyugaton hibrid hadviselésnek.

Az aszimmetrikus hadviselési forma kronológiájának vizsgálatával megállapíthatjuk, hogy Bill Nemeth 2002-es tanulmányában hibrid háborúként említi azt az újszerű csecsen hadviselést, amely a reguláris és irreguláris hadviselés között bármikor váltani képes, és esetenként terrorizmusba is átcsaphat. Frank G. Hoffman tanulmányaiban úgy vélekedik, hogy az Amerikai Egyesült Államok ellenségei már egy időben és tetszőlegesen kombinálva fogják majd alkalmazni a reguláris és irreguláris hadviselési formákat, amelyek részét fogják képezni a terrorista- és a szervezett bűnözés módszerei is.<sup>9</sup>

Egy tanulmányban a szerző a következőket állapítja meg a hibrid hadviseléssel kapcsolatosan.

„[M]ivel új fogalom, kidolgozatlanok tartom. Sokkal inkább nagystratégiai (politikai és hadászati) szintre tartozó egységes stratégiát valósít meg a részstratégiák (gazdasági, diplomáciai, informatikai, katonai) alkalmazásával. Nem tartom még időszerűnek a fogalom bevonását a katonai műveletekbe, az ugyanis további kutatást igényel. Ezt a kifejezést inkább javaslom a hadszíntérré alkalmazni, mert ez jellemzi legjobban a többszereplős, többdimenziós teret, ahol politikai, katonai és gazdasági, valamint kiberműveletek folyhatnak.”<sup>10</sup>

Véleményem szerint a hibrid hadviseléssel kapcsolatos mindegyik nézetben van némi igazság, ugyanakkor sok téves értelmezés is. E megállapításomat arra alapozom,

<sup>7</sup> Somodi Zoltán – Kiss Álmos Péter: A hibrid hadviselés fogalmának értelmezése a nemzetközi szakirodalomban. *Honvédségi Szemle*, 147. (2019), 6. 22–28.

<sup>8</sup> Rácz András: Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában. *KKI-Tanulmányok*, 2014. 1. 3–20. 6.

<sup>9</sup> Uo. 7.

<sup>10</sup> Resperger István: Stratégiák és fogalmak háborúja, az aszimmetrikus hadviselés hadtudományi megközelítése. *Hadtudomány*, 25. (2016a), 37–50. 45.

hogy mint minden fejlődésnek, úgy a hadviselés fejlődésének is van folytonossága. Ez azt jelenti, hogy mindig visszatekint a múltban már sikeresen alkalmazott eljárásokra, azokat ötvözi a jelenkor sajátosságaival, ezáltal kialakít egy, a környezetnek és céloknak megfelelő olyan eljárást, amely teljesen új, vagy újszerűnek látszik az aktuális körülményekhez megfelelően igazítva.

Az említettekéből kiindulva úgy határozom meg a „hibrid hadviselést”, mint az agresszor (állami és nem állami szereplők) által, egy a korunknak megfelelő, geopolitikai, geostratégiai érdekből, a múlt és a jelen emberiségének vívmányait (politikai, katonai, diplomáciai, gazdasági, technológiai, jogi stb.) egyidőben felhasználó, ugyanazon vívmányok célország esetében fennálló hiányosságának, sebezhetőségének leghatékonyabb kihasználásával történő instabil környezet kialakítására törekvő, amely alkalmas a célországgal szembeni politikai, stratégiai célok erősítéséhez, kikényszerítéséhez. A hadviselés során alkalmazott erők, eszközök, módszerek az agresszor érdekeinek, erejének, valamint a célország gyengeségeinek függvénye, ezáltal nem jellemezhető önálló katonai terminológiával.

A fentiekben megfogalmazottakat azon véleményemre alapozom, amely szerint a napjainkban hibrid hadviselésként értelmezett jelenség az agresszor által támadott célország destabilizációját eredményező műveletek összességét foglalja magában.

Ez azt jelenti, hogy az agresszor „a célország politikai irányultságát kívánja befolyásolni, és emellett az általános biztonságérzet csökkenésével és a félelemérzet növekedésével jár együtt. Célja, hogy olyan politikai, gazdasági, diplomáciai vagy egyéb más területen érvényesülő lépéseket kényszerítsen ki, amelyek az agresszor érdekeit szolgálják. Gyakran terrorista akciókkal, diverziós tevékenységekkel jár együtt, melyeket a médiában rendszerint ideológiai alapokon nyugvó propagandakampány is kísérhet”.<sup>11</sup>

Ha megfigyeljük a destabilizáció érdekében folytatott műveleteket, láthatjuk, hogy azok egyszerre több dimenzióban valósulnak meg (politikai, információs, katonai, gazdasági stb.), valamint a szektorokat célzó támadások intenzitásait koordináció segítségével kontrollálja a támadó fél. A koordináció hatására a különböző szektorokat azonos időben érő támadások, valamint a támadás intenzitásának mértéke váltakozva jelenik meg, annak érdekében, hogy katonai vonatkozásban a támadások a háborús küszöb alatt maradjanak.<sup>12</sup> Ez azért fontos, mert az agresszor elsődleges stratégiai célja a destabilizáció kiváltásán keresztül történő (főként politikai és gazdasági) érdekérvényesítés, ezáltal a befolyási övezeteinek megtartása vagy szélesítése. Az agresszor általi álcázott erőszak alkalmazása csak abban az esetben válik szükségessé, ha az említett célok elérése más módon nem valósítható meg, vagy nem tartható fenn. A nyílt erőszak (katonai erő) alkalmazása abban az esetben következik be, ha azt az agresszor vállalhatónak ítéli, és a destabilizáció folyamán olyan körülményeket alakít ki, amelyek annak alkalmazását lehetővé teszik. Ezt a helyzetet csak Koszovó-szindrómának tekintem.

<sup>11</sup> Resperger István: A biztonsági környezet, az aszimmetrikus hadviselés és a terrorizmus jellemzői. *Hadtudományi Szemle*, 9. (2016b), 3. 115–181. 145.

<sup>12</sup> Somodi–Kiss (2019) i. m. 23.

Az ukrajnai hibrid hadviselés történéseiből viszont leszűrhető az a következtetés is, hogy a destabilizációs műveletek előkészítő tevékenységként is szolgálhatnak egy regionális területszerzési agresszióhoz, amely „akkor valósul meg, ha – rendszerint történelmi okokra, vagy jogos önvédelemre hivatkozva – a célország egy meghatározott területének megszerzésére irányul. A támadó a területszerző törekvéseket általában a fegyveres erőinek csak meghatározott hányadával hajtja végre, aminek növelését csak a számítottnál nagyobb mértékű katonai ellenállás teszi szükségessé.”<sup>13</sup>

A jelenség pontos definiálását széles körű viták övezik, és vélhetően csakúgy, mint a terrorizmus meghatározására szinte soha nem kerül sor, tekintettel arra, hogy a nemzetállamok érdekei e témakörben is jelentősen eltérnek egymástól. Az értelmezhetőség érdekében tanulmányomban a hibrid hadviselés kifejezést alkalmazom a jelenségre, tekintettel arra, hogy a szakirodalmakban, illetve nemzetközi szinten történő egyeztetések során is ezt a jelzőt használják szélesebb körben.

A katonai dimenzióban értelmezhető stratégiai cél első szintje a célország destabilizációjának, majd annak eszkalálódásának elérése, amelyet elsősorban álcázott, nem katonai eszközökkel kíván elérni, annak érdekében, hogy elkerülje a klasszikus értelemben vett háborút. A nem katonai eszközök körébe sorolhatók a politikai, jogi, gazdasági stb. nyomásgyakorlások, amelyek jelentős mértékben befolyásolják az állam rendeltetésszerű működését. A destabilizációs folyamatok eszkalálódása érdekében a folyamathoz társul az erőszakos, félelmet kiváltó intervenció alkalmazása (terroristaakciók, szervezett bűnözés támogatása, álcázott különleges katonai erő, eszköz alkalmazása, diverziós tevékenység fokozása), amelynek jelentősége a célország negatív társadalmi reakciójának kiváltása az állami apparátussal szemben, így szolgálva az agresszor céljait.<sup>14</sup> A destabilizáció megfelelő mértékű eszkalálódását segítheti, az agresszor katonai erejének és eszközrendszerének bizonyos mértékű alkalmazása, amely az agresszor által mesterségesen kialakított status quo fenntartását szolgálja.

Következtetésképpen megállapítható, hogy az agresszor által folytatott hibrid hadviselés egy komplex érdekérvényesítő törekvés, amely a célország destabilizálásával kívánja céljait megvalósítani, a cél mindig a támadott ország aktuális hatalmának gyengítése, valamint az agresszor érdekeit szolgáló ellenzék erősítése, mindez a háborús küszöb alatt. Viszont, ha az agresszor érdekeinek érvényre juttatása csak a háborús küszöb felett valósulhat meg, a destabilizációs folyamatban már megjelenik a fegyveres erő alkalmazása is. A katonai erő megjelenése „kis zöld emberek” alkalmazásával és a nyílt katonai erő demonstratív felhasználásával történhet. Az agresszor fegyveres erő álcázott alkalmazása csak a destabilizálódott országban élő lakosok megfelelő részének megnyerésével lehetséges, akik hajlandóak fegyveres erőszakhoz folyamodni, vagy már eleve erőszakos módon fellépnek a stabilitás visszaállításához fegyveres erőt alkalmazó állammal szemben (lázadók, szeparatisták). Az említett esetben a fegyveres konfliktus során már megjelenik az aszimmetrikus hadviselés, amelyben állami és nem állami szereplők, valamint a civil lakosság is részt vesznek.<sup>15</sup> A hibrid hadviselést folytató állami szereplő súlyos nemzetközi jogokat sért,

<sup>13</sup> Resperger (2016b) i. m. 143.

<sup>14</sup> Rácz (2014) i. m. 10–12.

<sup>15</sup> Koós–Szternák (2017) i. m. 56.



ezáltal folyamatosan törekednie kell azok tagadhatóságára is, amelyek korlátozzák a hadviselés során.

### 3. Hibrid hadviselés és terrorizmus kapcsolata a destabilizáció elérése érdekében

Véleményem szerint is, csakúgy, mint más kutatók véleménye szerint, a hibrid hadviselés destabilizációs folyamataihoz a terrorizmus is kapcsolódhat,<sup>16</sup> figyelembe véve, hogy mára a terrorszervezetek által elkövetett terrorcselekmények is alkalmassak – a kormányzati és turisztikai létesítményeket célzó támadásokkal – egy ország destabilizációját elérni.<sup>17</sup>

A terrorizmus politikai, társadalmi és lélektani befolyásoló hatékonyságát mi sem bizonyítja jobban, mint a madridi merénylet után történő spanyol haderő kivonása Irakból, vagy az a tény, hogy az államok, titkosszolgálataikon keresztül a terrorszervezetek által túszul ejtett személyekért követelt váltságdíjakat esetenként kifizetik.<sup>18</sup> Az említettek mind azt támasztják alá, hogy a terrorizmus a politikai és stratégiai célok elérésének egyik hatékony eszközeül szolgálhat.

„A szakértők a jövőben a biztonság újabb dimenzióit érintő problémák megjelenését vetítik előre. Továbbra is kiemelt szerepet tulajdonítanak a politikai, vallási és ideológiai indíttatású terrorista akcióknak. A szervezetek – főként a Közel-Kelet megoldatlan problémáiból adódóan – saját államuk megalapítása érdekében vagy más államok gazdasági, kormányzati, vagy egyéb területének gyöngítése céljából további súlyos akciókat követhetnek el.”<sup>19</sup>

Az idézetből is jól látható, hogy a terrorizmust, a területet kutató szakértők is alkalmasnak találják arra, hogy államok politikai, gazdasági és egyéb területeit gyengítsék.

Tovább erősíti a terrorizmus hibrid hadviselés elemeként történő alkalmazhatóságát az a tény, hogy a terrorizmus az emberiség fennállása óta jelen van életünkben. A történelem számos példával rendelkezik olyan eseményekről, ahol egyének, csoportok, vagy ami még fontosabb, államok, érdekeik érvényesítése céljából terrorizmussal kapcsolatba hozható cselekményeket követtek el.

Érdemesnek tartom leszögezni, hogy a terrorizmus egy megfélemlítési módszer, és eszköz, amely a leghatékonyabban szolgálja a terrorizálás folyamán kikényszeríteni kívánt eredményt, mint például egy állam destabilizációját. Egy másik igen fontos körülmény a terrorizmussal kapcsolatban, hogy nem ismer szabályokat, ezáltal korlátlanul alkalmazhatók a különféle eszközök és módszerek a félelem kiváltására, vagy annak elmélyítésére a célok elérése érdekében.

<sup>16</sup> Resperger István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 21.

<sup>17</sup> Kis-Benedek József – Kenedli Tamás: A terrorfenyegetettség új tendenciái és lehetséges válaszlelések. *Szakmai Szemle*, 13. (2015), 1. 16–34. 17.

<sup>18</sup> Resperger István – Somkuti Bálint – Kiss Álmos Péter: *Aszimmetrikus hadviselés a modern korban*. Budapest, Zrínyi, 2013. 20–21.

<sup>19</sup> Resperger (2016b) i. m. 143.

Alex Schmid a terrorizmussal kapcsolatban, úgy vélekedik, hogy az „a harc egy metódusa [...] Az erőszak korábbi alkalmazása révén, avagy fenyegető és hihető erőszak által a csoporthoz, illetve osztályhoz tartozó egyedek (célpontok, áldozatok) a krónikus félelem állapotába kerülnek (terror). Ezen csoport vagy osztály tagjai, akiknek biztonságérzetét céltudatosan aláaknázzák, a terror célpontjai.”<sup>20</sup>

A terrorizmussal kapcsolatosan Schmid megállapítja, hogy annak alkalmazása zavarkeltést vagy akár a közfigyelem felkeltésével követelések teljesítését, vagy azok teljesítéséhez történő hozzáállásban eredményez kedvező folyamatokat az alkalmazója számára.<sup>21</sup>

Itt említeném meg, hogy a terrorizmus nem kizárólag a terrrorszervezetek eszköze, hanem többek között egy politikai erőszakforma is. A politikai erőszakformákról készült tanulmány szemléletesen mutatja be a cél és kezdeményező, valamint az állam és állampolgár viszonyrendszerét. A táblázatból jól kivehető, hogy állampolgár és az állam is alkalmazhat terrorizmust a célja elérése érdekében. Ha elfogadjuk, hogy az agresszor által folytatott hibrid hadviselés során törekszik a civil lakosság megnyerésére annak érdekében, hogy az ő érdekét szolgálja, ezzel gyengítve az ország stabilitását, akkor az állami infrastruktúrák és az állami stabilitást szolgáló államapparátus ellen intézett terrorcselekmények elkövetése rendkívüli módon befolyásolja a társadalom államba vetett bizalmát, zűrzavart, társadalmi elégedetlenséget szül, amely szinte teljes mértékben felmorzsolhatja az állam erejét a kialakult helyzet kezelése során. A zűrzavar jelenléte elvonja a figyelmet az agresszor valódi szándékáról, amelyhez az általa irányítottan folytatott propaganda csak tovább fokoz.

1. táblázat  
*Politikai erőszakformák*

		Cél	
		Állam	Állampolgár
Kezdeményező	Állam	Háború	Törvények betartatása
		Titkos hadműveletek	Törvényes elnyomás
		Büntető csapások	Törvénytelen elnyomás (állami terror)
		Államilag támogatott terrorizmus	Célzott gyilkosságok
	Állampolgár	Zendülés	Polgárháború
		Lázadás	Rendfenntartó éberség
		Felkelés	Rasszista pogrom
		Forradalom	Etnikai tisztogatás
	Gerillaharc	Terrorizmus	
	Államcsíny		
	Terrorizmus		

*Forrás:* Kaiser Ferenc – Tólas Péter: Politikai erőszakformák. *Nemzet és Biztonság*, (2012), 5–6. 133–156. 133.

<sup>20</sup> Rada Máttyás – Vajda Viktor: A terrorizmus elleni küzdelem, avagy a 22-es csapdája. *Külgügyi Szemle*, 9. (2010), 1. 139–170. 140.

<sup>21</sup> Uo. 140.

Az állam állammal szemben történő politikai erőszakformák között szerepel az államilag támogatott terrorizmus, valamint az állam állampolgárral szemben elkövetett politikai erőszakforma a célzott gyilkosságok, titkos hadműveletek, zendülés és lázadás. Az államilag támogatott terrorizmus akkor valósul meg, ha az állam paramilitáris szervezeteket, csoportokat támogat az ellenségével szemben elkövetett terrortámadások végrehajtása érdekében.<sup>22</sup> A célzott gyilkosságok az állam állampolgárokkal szembeni politikai erőszak formája, amely nemzetközi keretek között nem szabályozott.<sup>23</sup> Különleges politikai erőszakformák közé sorolhatók az állampolgár, más állampolgár elleni erőszakos cselekedetek tekintetében a rendfenntartó éberség, amely egy nem engedélyezett kísérlet a bűnözés visszaszorítására, amely kifejezetten etnikai vagy más politikai kisebbség elleni erőszakot jelent. Különleges erőszakforma továbbá a rasszista pogrom, amely irányítatlan, de nem minden esetben spontán, valamely kisebbség ellen irányuló tömeges erőszakforma, valamint az etnikai tisztogatás, amely egy adott etnikai csoport erőszakos és céltudatos kiűzése egy adott területről.<sup>24</sup> A hibrid hadviselés során a felsorolt erőszakformák mindegyikét elképzelhetőnek tartom, tekintettel arra, hogy azok alkalmasak a destabilizáció elérésére, majd a destabilizációt követően kialakult közeg fenntartására, formálására.

A terrorizmusnak sajnálatos módon nincs nemzetközileg elfogadott meghatározása, ennek következtében nehéz az erőszakos eseményeket minden nemzet által elfogadottan terrorcselekményként definiálni, ezért az ellene való hatékony fellépés kétségesnek tűnik. Vannak viszont konszenzuson alapuló meghatározások, amelyeket a nemzetközi közösség terrorizmusként értelmez. Ezek közül fontosnak tartom megemlíteni a politikai szándékból elkövetett erőszakos támadásokat, a titkos ügynökök által végrehajtott erőszakos cselekményeket vagy azzal való fenyegetést, a terroristamódszerrel elkövetett emberrablást, autóba rejtett pokolgép alkalmazását, ezen túlmenően a terroristatevékenységként értelmezhető terroristacselekmények, -szervezetek pénzügyi vagy más jellegű támogatását, a közvélemény megfélemlítését, létfontosságú köz- vagy magánszolgáltatások és rendszerek megrongálását.<sup>25</sup> A felsorolt, terrorizmushoz köthető elemeket, azért tartom fontosnak kiemelni, mert azokat az agresszor állam is elkövetheti a hibrid hadviselés folyamán, ezzel akár láncreakciót elindítva a politikai erőszakformák között, ha a támadott állam nem megfelelően reagál az eseményekre.

Vannak kutatók, akik megpróbálják elhatárolni az aszimmetrikus hadviselési formát a szimmetrikus, vagyis a hagyományos erők közötti hadviseléstől és a terrorizmustól, vannak azonban olyanok is, akik párhuzamot, következményt vélnek felfedezni közöttük. Én személy szerint az utóbbit tartom valószínűnek.

Háber Péter tanulmányában megpróbálja elhatárolni az aszimmetrikus és szimmetrikus hadviselést a terrorizmustól. Az elhatárolás során a Hajdú István és Szternák György tanulmányában írt megállapításokat vette alapul, amely szerint:

„A háború vizsgálata során azonban már Clausewitz is foglalkozott a terrorizmus és hadviselés közötti különbségekkel: A terrorizmus és a fegyveres küzdelem közötti

<sup>22</sup> Kaiser Ferenc – Tóth Péter: Politikai erőszakformák. *Nemzet és Biztonság*, 6. (2012), 5–6. 133–156. 134.

<sup>23</sup> Uo. 135.

<sup>24</sup> Uo. 138.

<sup>25</sup> Uo. 134.

lényeges különbség működési logikájukban rejlik: Clausewitz szerint a fegyveres küzdelem (háború) végső soron kényszerítő erejű, míg a terrorizmus hatáskeltő. A háború politikai, fizikai, a terrorizmus mentális jelenség. A terrorizmus lényege erőszakos (fegyveres) cselekmény fegyvertelenekkel, védtelenekkel szemben.<sup>26</sup>

Az idézetben szerepelteket vetette össze a Resperger–Somkuti–Kiss által meghatározott aszimmetrikus hadviselésről alkotott fogalmával, amely szerint:

„Az aszimmetrikus hadviselés pontosan körvonalazott politikai célok érdekében folytatott, gyakran több szervezet ideológiai, vallási, etnikai közösségén alapuló katonai és nem katonai műveleteket, eljárásokat és módszereket alkalmazó közvetlen és közvetett hatásokra építő és egymás hatásait felerősítő, a biztonság különböző dimenzióinak területét veszélyeztető harcmodor, főként harcászati eljárás, melyek együttes hatásával kényszeríthetjük akaratumkat az ellenségre.”<sup>27</sup> A példák alapján is jól látszik, hogy valóban elhatárolhatók a hadviselési formák a terrorizmustól, abban az esetben, ha a terrorszervezetek által folytatott válogatás nélküli erőszak alkalmazását értjük a terrorizmus fogalma alatt. Az elhatárolás elsősorban azért lehetséges és indokolt, mert a terrorszervezetek erőszakos cselekedetei nem tekinthetők hadviselési formának.

Ugyanakkor, negyedik generációs ellenfélként került határozottá meg azt a jelenséget, „[h]a az ellenségnek nincs reguláris hadserege, nincsenek egyszerűen beazonosítható vezetési pontjai, nincs egyértelmű katonai infrastruktúrája és egy ezt támogató állama, mégis gyakorlatilag tetszése szerint képes csapást mérni, akkor elmondhatjuk, hogy egy negyedik generációs ellenféllel állunk szemben”.<sup>28</sup> Ez a meghatározás arra enged következtetni, hogy mára a terrorszervezetek is alkalmassá váltak arra, hogy agresszorrá váljanak. Erre enged következtetni a *Hezbollah mint negyedik generációs hadviselő fél* című tanulmány is, amelyben a szerző leírja, hogy a Hezbollah katonai szárnyát az Arab Liga 2017-ben terrorszervezetnek nyilvánította, igaz ez nem tekinthető nemzetközi szinten elfogadott kinyilatkoztatásnak.<sup>29</sup> A terrorszervezetek közül azért a Hezbollahot emeltem ki, mert igaz, hogy több állam, köztük Libanon is terrorszervezetnek tartja, de ennek ellenére nagy népszerűségnek örvend a síita közösségben, amely társadalmi támogatottságot ad számára működéséhez.<sup>30</sup> Ezen túlmenően a szervezet rendelkezik egy politikai szárnyal is, ami talán a legveszélyesebbé teszi a nem állami szereplők közül.

Láthatjuk, hogy a terrorszervezetek szabályokat nem ismerő, válogatás nélküli erőszak-alkalmazása nem hadviselési forma, azonban attól még működésükre minden kétséget kizáróan jellemzőek az aszimmetrikus hadviselés tulajdonságai, amelyek vegyülnek a terrorista taktikákkal. A terrorizmust magát még jobban jellemzi, hogy az részét képezheti az aszimmetrikus hadviselésnek. Ezt támasztja alá egy tanulmányból kiragadott idézet is, amelyben a szerző kijelenti, hogy „a jelentős nemzetbiztonsági fenyegetésnek tekintett terrorizmus valójában csak az aszimmetrikus hadviselés számtalan eszközének egyike”. Ezt a kijelentését azzal magyarázza

<sup>26</sup> Háber Péter: Az aszimmetrikus hadviselés más szempontból. *Hadtudomány*, 24. (2015), 119–128. 121.

<sup>27</sup> Resperger–Somkuti–Kiss (2013) i. m. 23.

<sup>28</sup> Somkuti Bálint – Kiss Álmos Péter: A 4. generációs hadviselés. *Hadtudományi Szemle*, 2. (2009), 2. 42–51. 45.

<sup>29</sup> Fodor Dóra: Hezbollah mint negyedik generációs hadviselő fél. *Felderítő Szemle*, 16. (2017), 3–4. 176–187.

<sup>30</sup> Uo. 179.

meg a szerző, hogy „a terrorizmus nem létezik, mint önálló elem, annak mindig van politikai vonatkozása is”.<sup>31</sup>

Egy másik tanulmány szerzője kifejti, hogy véleménye szerint Oroszország krími katonai és egyéb akciói alapján „az aszimmetrikus és a hagyományos hadviselési módszerek, a reguláris és az irreguláris hadviselés között rugalmasan, lényegében bármikor váltani képes, esetenként terrorizmusba is átcsapó hadviselés” a hibrid hadviselést valósítja meg.<sup>32</sup>

Az említettekből levonható az a következtetés, amely szerint a terrorszervezetek elleni harcban bekövetkezett paradigmaváltás a terrorszervezetek működésében is paradigmaváltást eredményezett, ezáltal megerősödött és képessé vált az államhoz hasonló érdekei érvényesítésére, amelynek keretei között a terrorista módszerek a mérvadók, de képessé váltak aszimmetrikus hadviselési formára jellemző harcmodorra is.

Véleményem szerint a terrorizmus önálló hadviselési formaként történő meghatározása szükségtelen, és ami még fontosabb, hogy önálló hadviselési formaként legalizálódna vele a válogatás nélküli erőszak alkalmazása. Ezzel szemben az aszimmetrikus hadviselés keretei között történő alkalmazásával egyre szélesebb körben számolnunk kell.

Erre példa, hogy Oroszország Kelet-Ukrajna területén alkalmazott hibrid hadviselésének sikerében jelentős szerepet játszottak a nem állami szereplők által elkövetett terrorcselekmények, amelyek az orosz hibrid hadviselés részét képezték.<sup>33</sup>

A terrorizmus hibrid hadviseléssel való összefonódását a Kelet-Ukrajnában bekövetkezett események alapján lehet kimutatni, amely során az alacsony intenzitású terrorcselekmények célja a félelemkeltés, valamint a politikai destabilizáció elérése volt.<sup>34</sup>

Erre a megállapításra abból lehet következtetni, hogy az említett térségekben elkövetett terrorcselekmények során a halálos áldozatok minimalizálására törekedtek, amely részben ellentmond a terrorszervezetek terrorcselekményei által minél nagyobb emberáldozatot követelő erőszakos cselekmények elkövetésére törekvéseinek.<sup>35</sup>

Tovább erősíti a terrorizmus Oroszország által folytatott hibrid hadviselés során történő alkalmazását, hogy a terrorcselekmények elkövetésével vádolt ukrán szeparatisták vezetője nemcsak orosz állampolgár, de az orosz különleges erők tisztje is volt, valamint a szeparatisták közül megölt és elfogott személyek között is több orosz állampolgárságú személyt azonosítottak az ukrán hatóságok. Természetesen az említettek még nem teljes mértékben támasztják alá, hogy az Ukrajnában elkövetett terrorcselekmények Oroszország érdekeit szolgálták volna, azonban a szeparatisták fegyverzetei és utánpótlásai is Oroszországból érkeztek, valamint Kelet-Ukrajna területén 2014. augusztus 13-án kezdődött orosz nyílt katonai megjelenés óta az orosz erők a szakadárok mellett harcolnak, amely igazolja az orosz támogatottságot.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Kiss Álmos Péter: Átvihető-e az aszimmetrikus hadviselés tapasztalatai? *Hadtudomány*, 19. (2009), 1–24. 1.

<sup>32</sup> Resperger (2018) i. m. 21.

<sup>33</sup> Julia Rushchenko: Far Behind the Frontline: Hybrid Warfare and Terrorist Attacks in the Russia-Ukraine Conflict. In Gorazd Meško – Branko Lobnikar (szerk): *Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe: Safety, Security, and Social Control in Local Communities Conference proceedings*. 2016. 292–298. 293.

<sup>34</sup> Uo. 292.

<sup>35</sup> Uo. 293.

<sup>36</sup> Rácz (2014) i. m. 3.

Julia Rushchenko tanulmányában az Ukrajna területén 2014. február és 2016. május közötti időszakban bekövetkezett 99 terrorcselekményt vizsgálta meg, amely során főként az ukrán rendvédelmi szervek jelentéseit vette alapul. Rushchenko elemzése alapján arra a következtetésre jutott, hogy a terrorcselekményeket szinte kivétel nélkül Ukrajna délkeleti részén követték el, ahol a legnagyobb számban élnek oroszul beszélő és oroszpárti lakosok, azonban a terrorcselekmények elkövetésének időpontjai alapján, amelyek a késő esti és kora hajnali időszakokra estek, Rushchenko leszögezi, hogy a támadások célja az általános zavar és félelemkeltés, ezáltal a destabilizációs folyamatok elmélyítése volt, nem pedig az emberi életek kioltása.<sup>37</sup>

A tanulmány szerzőjének véleménye szerint az orosz hibrid hadviselés kezdő időpontjának a 2014. február 20-i napot kell tekinteni, és nem a február 22-i napot. A kezdő időpontot több szempontból is fontosnak és igazoltnak tartja Rushchenko. Az első fontos tényező, hogy Vlagyimir Putyin 2014 áprilisában kitüntetésekkel adta át „A Krím visszatéréséért 2014. 02. 20. – 2014. 03. 18.” felirattal, amely igazolni látszik Rushchenko hibrid hadviselés kezdő időpontjáról alkotott teóriáját. A másik fontos tényező, hogy Ukrajnában a szabotázsok február 21-én kezdődtek meg, bár ekkor még nem tekintették azokat terrortámadásoknak.

Ha elfogadjuk Rushchenko nézeteit, akkor megállapíthatjuk, hogy a Krímben megjelenő „kis zöld emberek” megjelenése előtt már történtek olyan műveletek, amelyek a zavarkeltést szolgálták. Ez fontos információnak tekinthető a hibrid hadviselés működési mechanizmusának megértése szempontjából.

Rushchenko a terrorcselekmények destabilizációs törekvésekhez történő kapcsolatát azzal látja igazoltnak, hogy a terrorcselekmények célpontjai a következő kategóriákba sorolhatók: „1) katonai toborzó és ellenőrző pontok; 2) önkéntes szervezetek; 3) infrastruktúra és közlekedési rendszerek; és 4) más helyek, amelyek szimbolikus jelentőséggel bírtak.”<sup>38</sup> Rushchenko fontosnak tartja kiemelni, hogy az »alacsony intenzitású terrortámadások« közül néhány meglehetősen tragikus volt, és jelentős pszichológiai hatást gyakorolt a kormánypárti aktivistákra.<sup>39</sup>

Rushchenko művében bizonyított tényként írja le, hogy az Ukrajnában történt terrortámadásokat elkövető személyeket az orosz titkosszolgálat képezte ki, és látta el a terrorcselekmények elkövetéséhez felhasznált robbanóanyagokkal, amelyeket autóba rejtett bombaként alkalmaztak. Julia Rushchenko tanulmányában a továbbiakban kifejti, hogy a modern háborúk már az információs, pszichológiai és erkölcsi fronton is zajlanak, és az alacsony intenzitású terrortámadások újabb dimenzióként jelennek meg a nem hagyományos hadviselés során. Elemzése szerint az alacsony intenzitású terrortámadások nem a civil lakosság fékevesztett gyilkolására vagy a politikai célok kikényszerítésére, hanem egy stratégiai szempontból fontos területen a káosz és bizonytalanság kialakítására fókuszálnak.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Rushchenko (2016) i. m. 296.

<sup>38</sup> Uo. 295.

<sup>39</sup> Uo. 295.

<sup>40</sup> Uo. 297.

A tanulmányában, az alacsony intenzitású terrorizmust a nagyhatalmak „kontrollált káosz” módszereként jelöli meg, amelyet más aszimmetrikus hadviselési technikákkal együtt alkalmaznak a nemlineáris hadviselésben.<sup>41</sup>

Egy a közelmúltban megjelent tanulmányban elemezték Alekszandr Bartos orosz hadtudományi gondolkodó munkáit. A szerző véleménye szerint Alekszander Bartos azzal, hogy tanulmányában megjegyzi, hogy „a Krím újra-egyesítése és a szíriai művelet a nyugati hibrid háborúval szembeni orosz nemlineáris stratégia sikeréről tanúskodnak” implicit módon elismeri, hogy Ukrajnában és Szíriában a Nyugat értelmezése szerint hibrid hadviselést alkalmazott, valamint műveit az orosz haderő ukrajnai szerepvállalásának gyakorlati tapasztalatai és problémái ihlették.<sup>42</sup> Bartos műveiben megfogalmazza, hogy a Clausewitz szerinti súrlódások sokkal intenzívebben jelentkeznek a hibrid hadviselés során, mint a hagyományos fegyveres konfliktusokban, tekintettel arra, hogy „a konfliktusban résztvevő szereplők egyidejűleg alkalmazzák a hagyományos hadviselés formáit és módszereit, miközben olyan irreguláris szereplőkre támaszkodnak céljaik elérésében, mint amilyenek a felkelők vagy a nemzetközi terrorista csoportok”.<sup>43</sup>

## 4. Összefoglalás

A hibrid hadviselésről megállapítható, hogy az egy agresszor állam által alkalmazható komplex érdekérvényesítő folyamat, amelynek alkalmazásával az agresszor egy állam destabilizációjának elérésére törekszik a befolyási övezeteinek megtartása vagy kiszélesítése érdekében. A hibrid hadviselést jellemző műveleteket állami és nem állami szereplők is alkalmazhatnak céljaik eléréséhez, amelyben jelentős szerepet játszhat a terrorizmus mint destabilizációt elősegítő, elmélyítő pszichológiai és stratégiai tényező. A hibrid hadviselést nem lehet meghatározni kizárólag katonai terminológiaként, tekintettel annak alkalmazási céljára, amely az érdekérvényesítés. Vitathatatlan, hogy a hibrid hadviselés részét képezi a fegyveres erő alkalmazása, de annak közvetlen jelenléte tagadható a hadviselés során, ennek értelmében csak a demonstratív fegyveres erő elrettentő erőként történő felvonultatása tekinthető egyfajta hadviselési módnak. A hibrid hadviselés során alkalmazott erők, eszközök, módszerek súlyos államellenes bűncselekményeket valósítanak meg, amelyek elkövetői nem állami szereplők, valamint a civil lakosság egy része, ezért hibriditása vitathatatlan, hadviselésként történő értelmezése erősen vitatható. A kérdés bonyolultságát csak tovább fokozza, hogy a terrorszervezetek is képesek alkalmazni a hibrid hadviselésként értelmezett folyamatokat. Tekintettel arra, hogy a terrorizmus és a hibrid hadviselés több azonos jellemzővel rendelkezik, valamint figyelembe véve, hogy napjainkban a legátfogóbb elhárító rendszereket a terrorizmus elleni fellépés során alkalmazzák, vizsgálat tárgyát képezhetik a terrorizmus elleni fellépés során alkalmazott erők,

<sup>41</sup> Rushchenko (2016) i. m. 298.

<sup>42</sup> Jójárt Krisztián: A hibrid hadviselés orosz elméletének változása az ukrajnai tapasztalatok tükrében. *Hadtudomány*, 28. (2019), 1–2. 49–60. 51.

<sup>43</sup> Uo. 52.



eszközök és módszerek hibrid hadviseléssel szemben történő alkalmazhatóságának lehetőségei.

## Felhasznált irodalom

- Farkas Ádám: Világrend vagy amit akartok? *Nemzet és Biztonság*, (2015), 6. 120–135. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb\\_2015\\_6\\_09\\_farkas\\_adam\\_-\\_vilagrend\\_vagy\\_amit\\_akartok\\_gondolatok\\_a\\_vilagrend\\_alapkerdeseiről.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2015_6_09_farkas_adam_-_vilagrend_vagy_amit_akartok_gondolatok_a_vilagrend_alapkerdeseiről.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Fodor Dóra: Hezbollah mint negyedik generációs hadviselő fél. *Felderítő Szemle*, 16. (2017), 3–4. 176–187. Elérhető: [www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2017-3-4.pdf](http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2017-3-4.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Háber Péter: Az aszimmetrikus hadviselés más szempontból. *Hadtudomány*, 24. (2015), 119–128. DOI: <https://doi.org/10.17047/HADTUD.2015.25.E.119>
- Jóhárt Krisztián: A hibrid hadviselés orosz elméletének változása az ukrajnai tapasztalatok tükrében. *Hadtudomány*, 28. (2019), 1–2. 49–60. Elérhető: [http://mhtt.eu/hadtudomany/2019/2019\\_1\\_2/2019ehibridhadviseles%20orosz%20elmelet\\_Joart\\_Krisztian.pdf](http://mhtt.eu/hadtudomany/2019/2019_1_2/2019ehibridhadviseles%20orosz%20elmelet_Joart_Krisztian.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Kaiser Ferenc – Tálás Péter: Politikai erőszakformák. *Nemzet és Biztonság*, (2012), 5–6. 133–156. Elérhető: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb\\_2012\\_5-6\\_13\\_kaiser-talas.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2012_5-6_13_kaiser-talas.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Kiss Álmos Péter: Átvihetők-e az aszimmetrikus hadviselés tapasztalatai? *Hadtudomány*, 18. (2009), 1–24. Elérhető: [http://mhtt.eu/hadtudomany/2009/2009\\_elektronikus/2009\\_e\\_8.pdf](http://mhtt.eu/hadtudomany/2009/2009_elektronikus/2009_e_8.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Kis-Benedek József – Kenedli Tamás: A terrorfenyegetettség új tendenciái és lehetséges válaszlépések. *Szakmai Szemle*, 13. (2015), 1. 16–34. Elérhető: [www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2015\\_1\\_szam.pdf](http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2015_1_szam.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Koós Gábor – Szternák György: A hibrid fenyegetések és a hibrid háború jellemzői – orosz szakértők szerint. *Felderítő Szemle*, 16. (2017), 1. 48–73. Elérhető: [www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2017-1.pdf](http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2017-1.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Rada Mátyás – Vajda Viktor: A terrorizmus elleni küzdelem, avagy a 22-es csapdája. *Külügyi Szemle*, 9. (2010), 1. 139–170. Elérhető: [https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi\\_Szemle\\_2010\\_01\\_A\\_terrorizmus\\_elleni\\_kezd.pdf](https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2010_01_A_terrorizmus_elleni_kezd.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Rácz András: *Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában*. KKI-Tanulmányok, 2014. 1. 3–20. 6. Elérhető: <https://docplayer.hu/6612943-Oroszország-hibrid-haboruja-ukrajnaban.html> (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Resperger István: A biztonsági környezet, az aszimmetrikus hadviselés és a terrorizmus jellemzői, *Hadtudományi Szemle*, 9. (2016), 3. 115–181. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02400/02463/00032/pdf/EPA02463\\_hadtudomanyi\\_szemle\\_2016\\_03\\_115-181.pdf](http://epa.oszk.hu/02400/02463/00032/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2016_03_115-181.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)



- Resperger István: Stratégiák és fogalmak háborúja, az aszimmetrikus hadviselés hadtudományi megközelítése. *Hadtudomány*, 25. (2016), 37–50. Elérhető: [http://mhtt.eu/hadtudomany/2016/2016\\_elektronikus/4\\_resperger%20istvan.pdf](http://mhtt.eu/hadtudomany/2016/2016_elektronikus/4_resperger%20istvan.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Resperger István: *A válságkezelés és a hibrid hadviselés*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Resperger István – Somkuti Bálint – Kiss Álmos Péter: *Aszimmetrikus hadviselés a modern korban*. Budapest, Zrínyi, 2013. 20–21.
- Rushchenko, Julia: Far Behind the Frontline: Hybrid Warfare and Terrorist Attacks in the Russia-Ukraine Conflict. In Gorazd Meško – Branko Lobnikar (szerk.): *Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe: Safety, Security, and Social Control in Local Communities. Conference proceedings*. 2016. 292–298.
- Somkuti Bálint – Kiss Álmos Péter: A 4. generációs hadviselés. *Hadtudományi Szemle*, 2. (2009), 2. 42–51. 45. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02400/02463/00005/pdf/EPA02463\\_hadtudomanyi\\_szemle\\_2009\\_2\\_042-051.pdf](http://epa.oszk.hu/02400/02463/00005/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2009_2_042-051.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 07. 10.)
- Somodi Zoltán – Kiss Álmos Péter: A hibrid hadviselés fogalmának értelmezése a nemzetközi szakirodalomban. *Honvédségi Szemle*, 146. (2019), 6. 22–28. DOI: <https://doi.org/10.35926/HSZ.2019.6.2>
- Szenes Zoltán: Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 69–104.

Fialka György<sup>1</sup> – Dobák Imre<sup>2</sup> – Mezei József<sup>3</sup>

## Az állambiztonsági felsőoktatás rendszerváltozás előtti kerete és annak lezárása

*The Framework of State Security Higher Education  
before the Change of Regime and its Conclusion*

*Bármelyik szakterületre is tekintünk, kijelenthetjük, hogy az oktatásnak rendkívül fontos szerepe van a munkavégzéshez szükséges ismeretek átadásában, a képességek és készségek fejlesztésében. Nincs ez máshogy a titkosszolgálatoknál<sup>4</sup> dolgozó munkatársak esetében sem. Természetesen ezen szervezeteket, valamint tevékenységüket, eszközeiket, módszereiket övező titkosság az oktatás területét érintően is jelen van. Írásunkban a Rendőrtiszti Főiskola 1970–1990 közötti állambiztonsági képzésének sajátos jellemzőit kívánjuk bemutatni. Ennek apropóját az adja, hogy 30 év után a korábbi Rendőrtiszti Főiskola jogutódján, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar képzései között idén először került sor diplomák átadására a polgári nemzetbiztonsági szak alap- és mesterképzésein végzettek számára.*

**Kulcsszavak:** állambiztonság, oktatás, titkosság

*Whatever field we look at, we can say that education has an extremely important role to play in imparting the knowledge needed to work, and in developing abilities and skills. This is not different in the case of intelligence staff. Of course, the secrecy surrounding these organisations, as well as their activities, tools and methods, is also present in the field of education. In this essay we would like to present the specific features of the Hungarian state security training between 1970 and 1990. The reason*

<sup>1</sup> Fialka György docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, ORCID: [0000-0001-7419-052X](https://orcid.org/0000-0001-7419-052X)

<sup>2</sup> Dobák Imre docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-mail: [Dobak.Imre@uni-nke.hu](mailto:Dobak.Imre@uni-nke.hu), ORCID: [0000-0002-9632-2914](https://orcid.org/0000-0002-9632-2914)

<sup>3</sup> Mezei József tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-mail: [Mezei.Jozsef@uni-nke.hu](mailto:Mezei.Jozsef@uni-nke.hu), ORCID: [0000-0002-2625-6317](https://orcid.org/0000-0002-2625-6317)

<sup>4</sup> A fogalmat jelen tanulmányban gyűjtőfogalomként használjuk, idesorolva a hírszerző szervezeteket, a nemzetbiztonsági szolgálatokat és az állambiztonsági szerveket.

*for that is that after 30 years, this year the Faculty of Law Enforcement of the University of Public Service awarded diplomas of bachelor's and master's degree in civilian national security.*

**Keywords:** state security, education, secrecy

## 1. Bevezetés

2020. július elején először került sor a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán (NKE RTK) a polgári nemzetbiztonsági alap- és mesterképzési szakokon végzett hallgatók számára diplomák átadására. Pont 30 év telt el a rendszerváltás és a demokratikus jogállami normákhoz igazodó nemzetbiztonsági struktúra létrehozása és a korábbi, a belügyi ágazatban koncentrált, felsőoktatásba integrált állambiztonsági képzések megszűnése óta. Ezt követően, habár a szakmai szervezetek oldaláról érezhető módon jelen volt az igény egy korszerű, a megváltozott kihívásokhoz igazodó „nemzetbiztonsági” felsőoktatási képzési struktúra létrehozására, évtizedek teltek el, amíg ennek feltételei lehetővé váltak. Jelen tanulmány képzéstörténeti és szakmai szemmel a Rendőrtiszti Főiskola állambiztonsági képzésének 1970–1989 közötti időszakára, annak kereteire, sajátosságaira tekint vissza.

## 2. Az állambiztonsági képzés létrehozása a Rendőrtiszti Főiskolán

A Rendőrtiszti Főiskola létrehozását megelőzően, az úgynevezett politikai nyomozó, majd állambiztonsági névvel illetett képzéseknek az 1959-ben létrehozott Belügyminisztérium (BM) Rendőrtiszti Akadémiája adott helyet (Politikai Nyomozó Tanszék).<sup>5</sup> Annak ellenére, hogy a korszakban az iskolázottsági szint növelésére rendkívül nagy igény volt, 1960-ra a BM II. (Politikai Nyomozó) Főosztályának így is csak fele szerezte meg az általános iskolai végzettséget, de még a vezetők között is rendkívül alacsony volt a diplomások és érettségizett személyek száma.<sup>6</sup> Igazi fordulatot az 1970. évi 39. számú törvényerejű rendelettel létrehozott Rendőrtiszti Főiskola (RTF) jelentett,<sup>7</sup> ahol lehetővé vált az önálló állambiztonsági felsőoktatási képzés kialakítása. Ennek központi elemét a létrejövő akkori Állambiztonsági Tanszék jelentette, amelynek elsődleges feladata az „állambiztonsági operatív tisztek felsőfokú képzése” volt.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Lásd: MNK Belügyminiszterhelyettesének 009/1960 sz. Utasítása (1960. 02. 06), 10–24/9/1960.

<sup>6</sup> Kiss Réka – Soós Viktor Attila – Tabajdi Gábor: *Hogyan üldözzünk egyházakat. Állambiztonsági tankönyv tartótiszteknek.* Budapest, L'Harmattan, 2012. 74.

<sup>7</sup> Alapvető feladatait, működésének főbb elveit alapító okmányai: 1970. évi 39. tvr. a Rendőrtiszti Főiskola létesítéséről (dec. 24.), 4/1971. (X. 19.) BM-MM számú együttes rendelet és a 010/1971. sz. BM parancs határozták meg.

<sup>8</sup> Révész Béla: Az állambiztonsági szervek politológiai kutatásainak kérdéséhez. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 66. (2004), 17. 1–136. 29.

A képzés irányát tekintve a főiskolán általános elhárító tiszti alapképzés folyt,<sup>9</sup> és a tanszék feladata a „bármely elhárítótiszti munkakörben alkalmazható állambiztonsági operatív tisztek felsőfokú képzése lett. Az elméleti munka során a Rendőrtiszti Akadémia tapasztalataiból főként az állambiztonsági munka alapelveit, eszközeit és módszereit oktató szakterület szakanyagait, míg az Idegennyelvi Főiskolától az elhárítási módszereket és az ellenség tanulmányozását oktató szakcsoport ismereteit használták fel.”<sup>10</sup>

A főiskola 1972-ben kiadott ideiglenes Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) alapján, a vezetési struktúrát tekintve<sup>11</sup> a főiskolaparancsnok alatt külön állambiztonsági helyettes működött, akinek munkakörébe tartozott, hogy szervezze, irányítsa és ellenőrizze:

- „a) az állambiztonsági, a katonai, a nyugati, valamint az orosz nyelvi tanszékek és tanszékvezetők munkáját;
- b) a középszintű állambiztonsági tisztképzést, nappali és levelező tagozatokon;
- c) a BM hivatásos tisztképző iskoláin, valamint a Magyar Néphadsereg felsőfokú tanintézteiben az állambiztonsági ismeretek oktatását;
- d) az állambiztonsági szaktanfolyamokat;
- e) a tanfolyamon és tanfolyamon kívül az idegen nyelvképzést, továbbképzést és a nyelvvizsgákat;
- f) jóváhagyja a közvetlen irányítása alá tartozó tanszékek által – a hallgatók részére – készített előadásokat, jegyzeteket, tanulmányokat és tansegédleteket.”<sup>12</sup>

A beiskolázási lehetőségeket tekintve a négyéves képzésre azok a BM állományában szolgálatot teljesítő hivatásos állományú vagy kinevezett polgári alkalmazottakat vehették fel, akik legalább háromévi szolgálati idővel rendelkeztek, és – speciális levelező tagozat esetében – a 45. életévüket még nem töltötték be. A korabeli beiskolázási létszámokra az RTF parancsnokának 1971. szeptember 17-én kelt, az iskola oktató-nevelő munkájának beindításáról szóló összefoglaló jelentésének melléklete<sup>13</sup> ad visszamutatást, kitérve a képzés létszámadataira is. Ennek értelmében az 1971-ben induló első tanévben a hároméves, nappali, állambiztonsági képzésre 22 fő nyert felvételt, akik közül 17 fő érettségi vizsgával, 5 fő pedig 8 általánossal rendelkezett. Mindannyian elvégeztek korábban valamilyen típusú pártiskolát, és fele-fele arányban voltak közöttük tiszti és tiszthelyettesi rendfokozatúak. Érdekes, hogy a statisztikákban a családi állapotot is feltüntették, amely szerint a 22 főből 21 fő volt házas, illetve egy fő nem volt párttag. A négyéves levelező képzésre összesen 77 főt vettek fel. Közülük 3 fő 8 általánossal, 56 fő érettségivel rendelkezett, míg 18 fő főiskolát végzett. Közülük 73-an voltak párttagok.

A főiskola a nevelésre is komoly hangsúlyt fektetett, amelyet azonban a kezdeti években több tényező is nehezített, így például az életkori, rendfokozati és a szakmai

<sup>9</sup> Gergely Attila: A hálózat kormánya? Esetleg országa? *Kapu*, 15. (2002), 9. 7–12.

<sup>10</sup> Révész (2004) i. m. 29.

<sup>11</sup> Rendőrtiszti Főiskola: Ideiglenes Szervezeti és Működési Szabályzat. RTF, 10–1659/1972.

<sup>12</sup> Uo. 14. pont.

<sup>13</sup> Györök Ferenc: *Összefoglaló jelentés az iskola oktató-nevelő munkájának beindításáról*. Melléklet. 015-183/1971. SZT.

tapasztalati különbségek. A nevelés tartalma magában foglalta többek között a „közös cél felismerését”; a „közös erőfeszítés szellemének megteremtését”; „a személyes és egyetemleges felelősségtudat kialakítását”; „az elvtársiasság, a kölcsönös segítségnyújtás szellemének általánossá és uralkodóvá tételét”; valamint „a szigorú szervezettség, az alá- és fölérendeltségi viszonyok megbízható kiépítése és hatékony funkcionáltatása” szempontját.<sup>14</sup>

Az RTF 1976-ban kiadott SZMSZ-ében<sup>15</sup> a főiskola képzései között szintén hároméves nappali, illetve négyéves képzési idejű levelező tagozati formában szerepelt az állambiztonsági I., és II. (nyelvi) képzési szak. Az állambiztonsági tanszéki struktúra kapcsán változást nem láthatunk – igaz az SZMSZ-ben az állambiztonsági helyettesi önálló funkció már nem szerepelt –, azonban a főiskola és a BM III. főcsoportfőnökség között továbbra is szoros együttműködés volt. Így például a BM III. főcsoportfőnök – mások mellett – szakfelügyeletet gyakorolt, amelynek keretében meghatározta a szakonkénti követelményeket, közreműködtek a tantárgyprogramok kidolgozásában és véleményezték is azokat. Ellenőrizték a célok megvalósulását, a szakszerűséget, a hallgatók tudásának szintjét, továbbá támogatták a tanári állomány továbbképzését, a tanári utánpótlást. (A főiskolai foglalkozások ellenőrzésére a főcsoportfőnök helyettese volt jogosult.)

A nemzetközi kapcsolatok vonatkozásában a realitást tükrözi a főiskola elindulásának évében a *Belügyi Szemle*ben megjelent interjú<sup>16</sup> Györök Ferenc rendőr ezredessel, a főiskola kinevezett parancsnokával, aki többek között elmondta, hogy a Szovjetunió és más szocialista ország belügyi szervei, tanintézetei is támogatták a főiskola létrejöttét, illetve ezen országok belügyi és állambiztonsági főiskoláival szoros együttműködést kívánnak kialakítani a tapasztalatok megismerése, ezáltal az oktatás színvonalának emelése érdekében. A Szovjetunió támogatása a következő években is megmaradt.<sup>17</sup> A baráti szocialista országok testvérintézményei, illetve a Szovjetunió tananyaggal, vendég előadókkal és széles körű tapasztalatcsere formájában is segítették a főiskolát.<sup>18</sup>

A főiskola vezetése 1974-ben áttekintette a főiskola oktató-nevelő munkáját, amely megállapításokat 1975. március 25-én miniszteri értekezlet tárgyalta. Az értekezleten elhangzott utasításokat intézkedési tervben rögzítették, amely végrehajtásának eredményéről 1980. április 11-én ismét miniszteri értekezleten kellett a főiskola vezetésének számot adnia. A beszámoló szerint az oktató-nevelő munka eredményességének növelése érdekében többek között megtörtént az oktatott tárgyak anyagának revíziója, módosítása. Szakonként pontosították a képzés célját és tartalmát, valamint a követelményeket. Megfogalmazták továbbá, hogy a tárgyi ismeretek mellett a hallgatók módszertani tudását is minél inkább fejleszteni kell. Nagyobb hangsúlyt fektettek az „összbelügyi szemlélet és gyakorlat erősítésére”, ezért kiemelt figyelmet kapott például: az állam- és közbiztonság védelmével kapcsolatos

<sup>14</sup> Gergely Attila: A közösségi nevelés tartalma, fejlesztésének feladatai és módszerei a Rendőrtiszti Főiskolán. *Belügyi Szemle*, 13. (1975), 10. 11–16.

<sup>15</sup> Rendőrtiszti Főiskola: Szervezeti és Működési Szabályzat. RTF, 10–1529/1976.

<sup>16</sup> Györök Ferenc: A Rendőrtiszti Főiskola szerepe a Belügyminisztérium előtt álló feladatok megoldásában. *Belügyi Szemle*, 9. (1971), 8. 29–34.

<sup>17</sup> Györök (1978) i. m. 3–12.

<sup>18</sup> Györök Ferenc: Tízéves a Rendőrtiszti Főiskola. *Belügyi Szemle*, 9. (1981), 9. 3–14.

feladatokat meghatározó, 1974. évi 17. sz. tvr. és a hozzá kapcsolódó jogszabályok mélyreható feldolgozása; a társadalmi erők szervezettebb bevonása az állam- és közbiztonság védelmébe, fenntartásába, a bűnözés elleni harcba; az állami és szolgálati titkok fokozottabb védelme.<sup>19</sup>

Az RTF lényegében az első, főiskolai szintű állambiztonsági területen is tisztképzést biztosító intézményként jött létre, a beosztott tiszti állomány képzése terén felváltva az egyéb akadémiai és tanfolyami jellegű képzéseket, hiszen korábban – mint Gergely visszaemlékezésében megfogalmazta – „az Idegennyelvi Főiskola hírszerzőket és kémelhárítókat képzett, a katonai elhárítóknak rendszeresen indítottak szaktanfolyamokat, illetve a 2 éves Dzerzsinszkij tisztiiskolán folyt a kiképzés”.<sup>20</sup>

A tanszék működésének sajátosságait, nehézségeit az annak megalakulásától jelen lévő Dr. Gergely Attila<sup>21</sup> 1993-ban közzétett kendőzetlen írásából<sup>22</sup> tudhatjuk meg, aki egy évig tanszékvezető-helyettesként, majd 1988-ig tanszékvezetőként biztosította a Rendőrtiszti Főiskolán a korszak állambiztonsági képzésének szakmai vezetését. A képzési forma sajátosságai között említhető például a képzés nagy létszáma (Gergely A. szerint a főiskola állambiztonsági szakán évente 200-300 hallgató végzett nappali és levelező tagozaton, átképzőkön, vezetőképzőkön és tanfolyamokon).<sup>23</sup>

Az állambiztonság akkori III. Főcsoportfőnökségi struktúrájához igazodó hallgatói szakosodás, képzési irányválasztás a képzésben nem volt, így egy általános jellegű, az állambiztonság különböző területeinek ismereteit felhasználó képzés jött létre. Ennek ellenére a végzést követően olyan felkészült tiszteket vártak, akik akár a hírszerzés, akár az elhárítás területén önálló munkavégzésre voltak alkalmasak, amely elvárás kiszolgálása nagyfokú szakmai önállóságot igényelt a tanszéktől. A tanszékvezető visszaemlékezésében<sup>24</sup> problémaként említi, hogy:

1. nappali tagozaton elvárás volt, hogy a tervezett létszámigényeknek megfelelően annyi hallgató végezzen, ahányat felvettek (ezek egy része már tiszti rendfokozattal, de főiskolai végzettség nélküli tiszt volt);
2. a nyelvtanulás és nyelvvizsga megszerzésének nehézségei vannak;
3. konspirációs okokból éles helyzetekben a hallgatókat nem lehetett „kipróbálni”, képességeiket megismerni;
4. az állambiztonsági szak elit szaknak számított, így protekcióval gyakran kerültek át más hallgatók is a képzésre;
5. a tananyag kialakítása nehéz, a nyílt és titkos ismeretkörök, egyes témakörök gyorsan elavulnak;
6. a kiadott oklevél önmagában nem jogosította fel megszerzőjét vezetői beosztás betöltésére.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Györök (1981) i. m.

<sup>20</sup> Gergely (1993) i. m.

<sup>21</sup> 1973-ban Majos Ferenc r. ezredestől vette át a tanszék vezetését. Gergely Attila: A hatalom árnyékában. *Kapu*, 6. (1993), 1. 60–65.

<sup>22</sup> Uo.

<sup>23</sup> Uo. 61.

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> Gergely A. kitér arra, hogy a vezetői beosztáshoz állami, politikai és szakmai iskolai végzettség kellett, amely terén az RTF végzettsége csak az utóbbit nyújtotta. Ezt követően így a vezetői beosztás érdekében kénytelenek voltak az érintettek pl. valamely egyetem jogi karát is elvégezni. Uo.

Az 1970-es évek végétől kezdődően a szakemberhiány azonban tovább erősödött, amelynek megoldására civil egyetemeken végzett fiatalok között végeztek személyzeti szervező, toborzó tevékenységet a szolgálati szakágak. Különösen jellemző volt ez az operatív technikai szakterületre, mivel a bekövetkezett ugrásszerű technikai fejlődést belső tartalékokból nem tudták lekövetni. Így sok fiatal mérnök került a szolgálati szakterületre, utólagos állambiztonsági képzés vállalásával. Ez ugrásszerű fejlődést hozott az operatív technikai szakterületen. Új, korszerű technikai megfigyelési, dokumentálási és elemzési módszerek, eszközök bevezetésével, alkalmazásával jellemezhető ez az időszak. Ez a fejlődés a képzésben is megjelent, és az ezekben az években végzett állambiztonsági hallgatók már az operatív technikai szolgáltatási lehetőségek ismeretével rendelkeztek.

### 3. Tananyagok és együttműködés

A korszak állambiztonsági képzési anyagait tekintve a BM Rendőrtiszti Akadémia Politikai Nyomozó Tanszéke (1959-től) működésének időszakáig érdemes visszatekinteni, amely képzési anyagairól számos tanulmány ad átfogó ismertetést.<sup>26</sup> Kiemelt szerepet kaptak a tansegédletek, segédanyagok, ajánlva azokat akár a képzésben részt vevőknek, illetve az operatív oktatással foglalkozóknak.

A BM III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnökség megalakulását követően a tananyagok kidolgozása már értelemszerűen a Rendőrtiszti Főiskola Állambiztonsági Tanszékére hárult. Az itt készült szakmai könyveket alapvetően a tanszék munkatársai az érintett Csoportfőnökségek bevonásával készítették el, ismertetve a szakterületekre jellemző sajátosságokat. A tananyagokat, azok szakmai tematikáját a BM III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnökség hagyta jóvá, amely az állambiztonsági képzés területén gyakorolta a szakirányítási jogot.<sup>27</sup>

Révész Béla világít rá munkájában arra, miszerint a III. Főcsoportfőnökségének Titkársága ügyrendjében szerepelt az is, hogy a Titkárság az állambiztonsági állomány kiképzésével kapcsolatban a Rendőrtiszti Főiskolának megküldje az állambiztonsági tantárgyak oktatásához, kiegészítéséhez szükséges főbb vezetési okmányokat (parancsokat, utasításokat, szabályzatokat), összefoglaló jelentéseket és „egyéb anyagokat”.<sup>28</sup>

A tanszéken összességében a tananyagfejlesztés folyamatos volt, gondoljunk csak a ma már az érdeklődők által széles körben ismert állambiztonsági szolgálati ismeretek tankönyvekre, amelyek szigorúan titkos minősítéssel lényegében a korszak állambiztonsági szférájának koncentrált szakmai tudástárát biztosították. Segítségével a hallgatók széles körű betekintést kaptak az egyes állambiztonsági szakterületek feladataiba és a vonatkozó szabályzatok szakmai értelmezésébe.

Mint Boda József megfogalmazza: „Az RTF állambiztonsági és bűnügyi szakára a felsőfokú képzés igényeinek megfelelő, modern szemléletű oktatókönyveket kellett

<sup>26</sup> Lásd többek között: Jobst Ágnes: A politikai rendőrség szakirodalmi ellátásának kezdetei. *Magyar Könyvszemle*, 129. (2010) 4. 475–492. 488–489.; Takács Tibor: *Besúgóak a besúgásról. Ügynök-visszaemlékezések a Kádár korszakból*. Budapest, L'Harmattan, 2013.

<sup>27</sup> Révész (2004) i. m. 36.

<sup>28</sup> Uo. 37.

előállítani, mely igény tovább növelte az ilyen típusú tankönyvek számát. Később ezekből az oktatókönyvekből tanítottak, jórészt még az 1970–80-as években is.”<sup>29</sup> Érdekességként érdemes megjegyezni azonban, hogy például csak az 1980-as évek elején „jelent meg a terrorelhárítási tananyag a Rendőrtiszti Főiskolán, amely az akkori tematikába azonnal beépült”.<sup>30</sup>

A rendszerváltozáskor megszüntetett Állambiztonsági Tanszék és a jogelőd intézményeinek, valamint a BM Tanulmányi és Kiképzési, illetve Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökségének korabeli oktatási anyagai, tankönyvei, tansegédletei az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában ma már megtalálhatók,<sup>31</sup> illetve számos, titkosszolgálati „képzéstörténeti” előzményként értelmezhető anyag az interneten is elérhetővé vált.

Az állambiztonsági szervek és a Tanszék közötti együttműködés kérdéseire kitérve, Révész Béla ismerteti<sup>32</sup> az együttműködési területeit. Az 1977-ben készült intézkedés szerint az együttműködés keretében többek között a Főcsoportfőnökség:

- véleményezte az állambiztonsági képzés szakdolgozati témajegyzékét és az „Állambiztonsági szolgálati ismeretek” tantárgy anyagát, sőt, részt vett azok elkészítésében;
- a konspirációs szabályok figyelembevételével segítette a szakdolgozatok elkészítését;
- munkatársai részt vettek a felvételi- és vizsgabizottságokban;
- szakembereik segítettek a gyakorlati foglalkozások végrehajtását;
- megküldte a tanszéknek az operatív munkát szabályozó iránymutatásokat, rendelkezéseket, oktatási célból a realizált ügyek anyagait;
- a tanszék tanárait ötévente, fél évre a szakterületüknek megfelelő operatív szervhez vezényelték gyakorlati munkára.

Az 1970-es évek végétől kezdődően a már lezárt ügyek, illetve a begyűjtött nemzetközi információk tárolására az állambiztonsági tanszék irattárát jelölték ki, ahol ezek az anyagok kutathatók, felhasználhatók voltak, persze szigorúan titkos kezelés mellett. Ugyanitt tárolták a begyűjtött illegális operatív technikai eszközöket is, amelyek megismerése szintén a hallgatók ismereteinek szélesítését segítette. Az 1980-as évek elejétől bevezették a gyakorlati foglalkozásokat, amelyek a titkosszolgálati képzési intézmények hallgatóinak közös feladatmegoldó szakmai gyakorlataival segítették a képzési szint emelését.

<sup>29</sup> Boda József: Az állambiztonsági és nemzetbiztonsági képzés története. In Jámor Orsolya Ilona – Lénárt Máté Gábor – Tarján G. Gábor: *A rendőrákadémiától az egyetemig? Rendészettörténeti tanulmányok*. Budapest, Rendőrség Tudományos Tanácsa, 2019. 356–385. 362.

<sup>30</sup> Gergely (2002) i. m. 10.

<sup>31</sup> Vörös Géza: Egyházak az állambiztonsági dokumentumokban. *Levéltári Szemle*, 59. (2009) 2. 20–32.

<sup>32</sup> Révész hivatkozta a Belügyminiszter állambiztonsági és személyügyi helyettesének 18/1977. sz. együttes intézkedését, a BM III Főcsoportfőnökség és a budapesti, megyei rendőr-főkapitányságok állambiztonsági szerveinek és a Rendőrtiszti Főiskola együttműködéséről szóló belügyminiszteri utasítást. BM 10-27/18/1977. Révész (2004) i. m.



A Rendőrtiszti Főiskola egyben a Belügyminisztérium egyik kutatóhelyeként is működött, és a főiskolán szerveződött tíz tudományos diákkör (1981) között megtalálható volt az állambiztonsági is.<sup>33</sup>

#### 4. A rendszerváltás előestéjén

A rendszerváltozást megelőző időszak belügyi állambiztonsági továbbképzési, fejlesztési kérdéseiről a belügyminiszter 1986-ban kiadott vonatkozó – a BM hivatásos állományának 1986–1990. évekre szóló továbbképzési elveiről szóló – parancsa<sup>34</sup> adhat visszatekintést számunkra. Jól látszik, hogy a vizsgálandó kérdések között továbbra is meghatározó maradt a nyugati hidegháborús ellenfélhez kapcsolódó ismeretek bővítése, valamint a belső munkamódszerek továbbfejlesztése. A teljesség igénye nélkül, az 1990-ig tervezett továbbképzési irányokban még mindig jelen volt a szocialista közösség védelmének kiemelt feladata, az „imperialista hatalmak speciális szolgálatainak” tanulmányozása, amely mellett azonban már megjelent a „nacionalista érzelmek felszításából adódó időszerű állambiztonsági” témakör, és a biztonság politikai, gazdasági, kulturális, katonai területei is. Lényegében megtalálhatjuk a Főcsoportfőnökség tevékenység- és feladatrendszere által felölelt területeket.

Ezen területek vezetői az állambiztonság zárt képzési keretei között (így a Rendőrtiszti Akadémia Politikai Nyomozó Tanszékén vagy akár a Rendőrtiszti Főiskola Állambiztonsági Tanszékén) szereztek felsőfokú szakmai végzettséget. Az III. Főcsoportfőnökség vezetői állományának 1989. évi viszonyait a Müller–Takács szerzőpáros tekinti át könyvében, megfogalmazva az érintett 30-40 fős körre vonatkozóan, hogy „[a] vezetők nagy része rendőrákadémián, rendőrtiszti főiskolán tanult. Egyeseknél tudható, hogy speciális képzésben vettek részt Magyarországon és/vagy a Szovjetunióban állambiztonsági főiskolán [...] a vezetők több mint fele rendelkezett civil felsőfokú végzettséggel; ez döntően a jogi egyetemet jelentette”.<sup>35</sup>

#### 5. A rendszerváltás utáni viszonyok

A rendszerváltozást követő időszaktól az állambiztonsági képzés a Rendőrtiszti Főiskolán megszűnt, amelynek oka, értelemszerűen a mögöttes állambiztonsági rendszer széthullásában keresendő.<sup>36</sup> Mint az Állambiztonsági Tanszék megszűnése kapcsán Fialka György megfogalmazza írásában, 1990 elején kaptak utasítást az RTF Állambiztonsági Tanszékének felszámolására.

<sup>33</sup> Györök (1981) i. m. 3–14.

<sup>34</sup> A Magyar Népköztársaság Belügyminiszter-helyettesének 1/1986. számú parancsa a Belügyminisztérium hivatásos állományának 1986–1990. évekre szóló továbbképzési elveiről.

<sup>35</sup> Müller Rolf – Takács Tibor (szerk.): *Szigorúan titkos '89, A magyar állambiztonsági szervek munkabeszámolói*. Budapest, L'Harmattan, 2010. 19.

<sup>36</sup> A III. (Állambiztonsági) Főcsoportfőnökség vezetője Pallagi Ferenc főcsoportfőnök január 10-én, Horváth József III/III-as csoportfőnök január 17-én mondott le. Horváth István belügyminiszter január 23-án távozott a miniszteri székéből. Ilkei Csaba: *Az elmaradt állambiztonsági rendszerváltás*. szerzői kiadás, 2013. 58.

„Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az oktatott három évfolyam jogi és szolgálati viszonyát az utasítás értelmében rendeznünk kellett. Az első és másodéves hallgatókat a Bűnügyi Tanszék bűnügyi operatív állományába vezényeltük át, felsőfokú végzettségüket itt szerezték meg. [...] A harmadéves hallgatókat márciusig államvizgáztatnunk kellett végzettségük megszerzése érdekében.”<sup>37</sup>

Ezt követően a megalakuló nemzetbiztonsági szervezetek a szakmai képzések tekintetében befelé fordultak, és munkatársaik szakmai felkészítését belső tanfolyamokon biztosították,<sup>38</sup> lényegében szükségszerűen megkezdve ezzel a korábbi képzési elemek szerkezetének és nem utolsósorban tartalmának átalakítását. A Nemzetbiztonsági Hivatal keretein belül például létrehozták a Nemzetbiztonsági Tanintézetet, amely három tanszék (szakmai, szaktudományi, nyelvi) kialakításával felkészült a modern titkosszolgálati képzés végzésére.

Ez az intézmény először egy-, majd egy kétéves évfolyammal kezdte meg működését. Három év múlva új koncepciók mentén a képzési rend átalakult. A felsőoktatásban akkreditált nemzetbiztonsági szakmai képzési igények azonban a megalakuló szolgálatok részéről nem tűntek el. Ennek nyomai a főiskola későbbi dokumentumaiban is nyomon követhetők, így például az RTF képzési kínálatát polgári nemzetbiztonsági képzéssel kívánta bővíteni,<sup>39</sup> amely azonban akkor még elmaradt.

## 6. Befejezés

Az állambiztonság és annak korabeli politikai irányítása determinálta a rendszerváltással a mögöttes képzés megszűnését is. Az újonnan alakult szervezetek feladatai, céljai – a belső elhárítási, politikai nyomozói feladatkörök megszűnésén túl is – jelentős változáson mentek keresztül. Mint Finszter Géza megfogalmazza, „nem volt többé elhárítási cél a politikai gondolat, az ideológiai meggyőződés, nem kellett kifürkészni a hatalomról kialakított véleményt”.<sup>40</sup> Más, a demokrácia útjára lépett Magyarországot fenyegető egyéb veszélyek kerültek előtérbe, amelyek kapcsán a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének és feladatrendszerének törvényi keretei azonban csak később, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvénnyel jelentek meg, és váltak a nyilvánosság számára is megismerhetővé.

A rendszerváltás utáni nemzetbiztonsági képzések létrejöttének és fejlődésének áttekintését már számos tanulmány elvégezte, amelyek rávilágítanak arra, hogy a felsőoktatási keretek között megvalósuló, önálló nemzetbiztonsági szak megjelenésére több mint 15 évet kellett várni. Azt az időszakot, amely a felsőoktatásban megjelenő állambiztonsági képzések és a nemzetbiztonsági képzések között is eltelt, utólag akár értelmezhetnénk egyfajta „türelmi” időszakként is, de ennek okai inkább egyszerűen a megváltozott külső környezetben, a szervezetek új útjaiban és feladataiban keresendők.

<sup>37</sup> Fialka György: Az állambiztonsági képzés zárása, a nemzetbiztonsági képzés kezdete 1990–1994-ig. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2. (2014), Különszám. 79–80.

<sup>38</sup> Borbándi János: Titkosszolgák bűnbeesésének kísértései. *Népszabadság*, 1998. október 5.

<sup>39</sup> 10 A Rendőrtiszti Főiskola Küldetésnyilatkozata.

<sup>40</sup> Finszter Géza: Állambiztonság – nemzetbiztonság. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. (2019), 3. 98–117.

A nemzetbiztonsági képzések tekintetében is – habár a kidolgozó munka már hamarabb megkezdődött, és számos sajátos képzési kezdeményezés jelent meg – az önálló – alapvetően a katonai nemzetbiztonsági terület képzési igényét kiszolgáló – szak létrehozására csak 2005-ben<sup>41</sup> kerülhetett sor a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen. A következő jelentős lépés a Nemzetbiztonsági Intézet 2012-ben történt létrehozása volt, lehetőséget teremtve a katonai és a polgári nemzetbiztonsági képzések koncentrált megjelenésére.<sup>42</sup>

## Felhasznált irodalom

- Boda József: Az állambiztonsági és nemzetbiztonsági képzés története. In Jámbor Orsolya Ilona – Lénárt Máté Gábor – Tarján G. Gábor (szerk.): *A rendőrakadémiaától az egyetemig? rendészettörténeti tanulmányok*. Budapest, Rendőrség Tudományos Tanácsa, 2019. 356–385. Elérhető: [www.bm-tt.hu/rtt/assets/letolt/rendtorttan.pdf](http://www.bm-tt.hu/rtt/assets/letolt/rendtorttan.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 20.)
- Borbándi János: Titkosszolgák bűnbeesésének kísértései. *Népszabadság*, 1998. október 5.
- Dobák Imre: Polgári nemzetbiztonsági képzések a hazai felsőoktatásban, A képzésfejlesztés aktuális kérdései. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 4. 37–54. Elérhető: [https://epa.oszk.hu/02500/02538/00021/pdf/EPA02538\\_nemzetbiztonsagi\\_szemle\\_2017\\_04\\_037-054.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02538/00021/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2017_04_037-054.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 20.)
- Fialka György: Az állambiztonsági képzés zárása, a nemzetbiztonsági képzés kezdete 1990–1994-ig. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2. (2014), Különszám. 79–80. Elérhető: [https://epa.oszk.hu/02500/02538/00004/pdf/EPA02538\\_nemzetbiztonsagi\\_szemle\\_2014\\_01ksz\\_079-080.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02538/00004/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2014_01ksz_079-080.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 21.)
- Finszter Géza: Állambiztonság – nemzetbiztonság. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7. (2019), 3. 98–117. DOI: <https://doi.org/10.32561/nsz.2019.3.8>
- Gergely Attila: A hatalom árnyékában. *Kapu*, 6. (1993), 1. 60–65.
- Gergely Attila: A hálózat kormánya? Esetleg országa? *Kapu*, 15. (2002), 9. 7–12.
- Gergely Attila: A közösségi nevelés tartalma, fejlesztésének feladatai és módszerei a Rendőrtiszti Főiskolán. *Belügyi Szemle*, 13. (1975), 10. 11–16.
- Györök Ferenc: *Összefoglaló jelentés az iskola oktató-nevelő munkájának beindításáról*. Melléklet. 015-183/1971. SZT.
- Györök Ferenc: A Rendőrtiszti Főiskola szerepe a Belügyminisztérium előtt álló feladatok megoldásában. *Belügyi Szemle*, 9. (1971), 8. 29–34.
- Györök Ferenc: A szocialista rendőrtisztképzés három évtizede. *Belügyi Szemle*, 16. (1978), 9. 3–12.
- Györök Ferenc: Tízéves a Rendőrtiszti Főiskola. *Belügyi Szemle*, 9. (1981), 9. 3–14.
- Ilkei Csaba: *Az elmaradt állambiztonsági rendszerváltás*. szerzői kiadás, 2013. Elérhető: [http://tdyweb.wbteam.com/ilkei/Archivum/elmaradt\\_rendszervaltas.pdf](http://tdyweb.wbteam.com/ilkei/Archivum/elmaradt_rendszervaltas.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 22.)

<sup>41</sup> A nemzetbiztonsági alapszak 2005-ben a mesterszak 2009-ben.

<sup>42</sup> Dobák Imre: Polgári nemzetbiztonsági képzések a hazai felsőoktatásban, A képzésfejlesztés aktuális kérdései. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 4. 37–54.

- Jobst Ágnes: A politikai rendőrség szakirodalmi ellátásának kezdetei. *Magyar Könyvszemle*, 129. (2010), 4. 475–492.
- Kiss Réka – Soós Viktor Attila – Tabajdi Gábor: *Hogyan üldözzünk egyházakat, Állambiztonsági tankönyv tartóiszteknek*. Budapest, L'Harmattan, 2012.
- Müller Rolf – Takács Tibor (szerk.): *Szigorúan titkos '89, A magyar állambiztonsági szervek munkabeszámolói*. Budapest, L'Harmattan, 2010.
- A Rendőrtisztviselői Főiskola Küldetésnyilatkozata*. Elérhető: <https://web.archive.org/web/20070915001213/http://www.rtf.hu/kuldetes.html> (A letöltés dátuma: 2020. 10. 21.)
- Révész Béla: Az állambiztonsági szervek politológiai kutatásainak kérdéséhez. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 66. (2004), 17. 1–136. Elérhető: [http://acta.bibl.u-szeged.hu/7259/1/juridpol\\_066\\_fasc\\_017\\_001-136.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/7259/1/juridpol_066_fasc_017_001-136.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 22.)
- Takács Tibor: *Besúgó a besúgásról. Ügynök-visszaemlékezések a Kádár korszakból*. Budapest, L'Harmattan, 2013.
- Vörös Géza: Egyházak az állambiztonsági dokumentumokban. *Levéltári Szemle*, 59. (2009), 2. 20–32.

## Jogi források

- 010/1971. sz. BM parancs  
1970. évi 39. törvényerejű rendelet (dec. 24.) a Rendőrtisztviselői Főiskola létesítéséről  
4/1971. (X. 19.) BM–MM számú együttes rendelet  
A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterhelyettesének 009. sz. Utasítása (1960. 02. 06), 10–24/9/1960  
A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 010. számú parancsa, Budapest, 1971. évi július hó 6-án, BM 10–21/10/1971. Elérhető: [www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10\\_21\\_10\\_1971.pdf](http://www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10_21_10_1971.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 22.)  
A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 022. számú Utasítása Budapest, 1973. évi november hó 17-én  
A Magyar Népköztársaság Belügyminiszter-helyettesének 1/1986. számú parancsa a Belügyminisztérium hivatásos állományának 1986–1990. évekre szóló továbbképzési elveiről. Elérhető: [www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10\\_24\\_1\\_1986.pdf](http://www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10_24_1_1986.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 22.)  
A Belügyminiszter állambiztonsági és személyügyi helyettesének 18/1977. sz. együttes intézkedése a BM III. Főcsoportfőnökség és a budapesti, megyei rendőr-főkapitányságok állambiztonsági szerveinek és a Rendőrtisztviselői Főiskola együttműködéséről, 10–27/18/1977  
Rendőrtisztviselői Főiskola: Ideiglenes Szervezeti és Működési Szabályzat, RTF, 10–1659/1972. Elérhető: [www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10-1659\\_1972.pdf](http://www.abparancsok.hu/sites/default/files/parancsok/10-1659_1972.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 22.)  
Rendőrtisztviselői Főiskola Szervezeti és Működési Szabályzata. RTF, 10–1529/1976.

Solti István<sup>1</sup>

## Különleges eszközök a rendszerváltást követő időszakban<sup>2</sup>

*Secret Intelligence Activity during the Temporary Period Following the Regime Change in Hungary*

A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok és rendvédelmi szervek a rendszerváltás idejében új jogi szabályozás mentén végezték titkos felderítéseiket és nyomozásaikat. Az 1990-ben megalkotott jogszabályok a tervek szerint egy pár hónapos, rövid, átmeneti időszakra szóltak, a kormányzat tervei szerint még abban az évben megszülettek volna a teljes szektor tevékenységét szabályozó véglegesnek szánt törvények. Ezzel szemben az átmeneti szabályok a rendőrség esetében az 1994-ben elfogadott rendőrségi törvény, a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében az 1995-ös nemzetbiztonságról szóló törvény hatálybalépéséig tartottak.

A szerző a tanulmányban azt a kérdést járja körül, hogy az átmeneti szabályozás milyen alapokat biztosított a szolgálatok titkos tevékenységeinek elvégzéséhez, és végül arra a megállapításra jut, hogy a szolgálatoknak az átmeneti időszakban tanúsított visszafogott magatartása elsősorban nem a törvényi szabályozás által kialakított rendszer minőségének, hanem a szerveket működtetőnek volt köszönhető.

**Kulcsszavak:** különleges eszközök, nemzetbiztonság, rendészet, titkos információgyűjtés

*In the temporary period following the collapse of the socialist regime, the Hungarian national security services and law enforcement agencies faced new tasks and new challenges, and above all, the frameworks of a new regulation were adopted as well. This regulation – adopted in 1990 – was intended to exist for a short period of time, and according to the intention of the government the final acts – which would regulate the whole field – should have been adopted in the same year. On the contrary, this provisional regulation was in effect until 1994 in the case of the police, and until 1995 in the case of national security services, when the new Act on Police and the Act on*

<sup>1</sup> Dr. Solti István PhD, jogász, e-mail: [dr.solti.istvan@gmail.com](mailto:dr.solti.istvan@gmail.com), ORCID: 0000-0003-4140-7782

<sup>2</sup> Jelen tanulmány a *Nemzetbiztonsági Szemle* 2017. Special Issue számában *Secret Information Gathering during the Temporary Period Following the Regime Change in Hungary* címen megjelent tanulmány magyar nyelvű változata.

*National Security Services came into force. So the national security services operated under the regulations of the provisional act during half a decade and developed their operations in accordance with the rule of law. In this essay the author examines the fundamental elements of this provisional act provided for the operation of the security services and finally comes to the conclusion that the moderate behaviour of the security services during this temporary period was due to the direction thereof, not to the quality of the legal system developed under the law.*

*Keywords: special means, national security, law enforcement, secret intelligence*

## 1. Bevezető

Magyarországon a titkos felderítést végző nemzetbiztonsági és rendészeti szervek titkos információgyűjtő tevékenységének mindenki által megismerhető nyilvános szabályozására első alkalommal a rendszerváltás évében került sor. A magyar Országgyűlés 1990. év első hónapjában fogadta el a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényt.<sup>3</sup> A törvény tudatosan szakított az állampárti időszakban kialakított szakmai terminológiákkal. A „titkos operatív eszközök és módszerek” vagy az „operatív technikai rendszabályok” kifejezések helyett a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek szókapcsolat bevezetésével helyezte jogállami alapokra a tevékenységet. A törvény elfogadását követő első évtizedben a szakmai és tudományos körökben elterjedt az a vélemény, miszerint az átmeneti törvény alkalmas volt arra, hogy a véglegesnek szánt jogszabályok megalkotásáig a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi szervek a titkos információgyűjtő tevékenységeiket a jogállami kereteknek megfelelően végezzék. Több mint negyed évszázad távlatából kijelenthető, hogy az említett vélemény megfelel a valóságnak, hiszen ennek ellentmondó tények mind ez idáig nem kerültek felszínre. Ha azonban mélyreható vizsgálatnak vetjük alá az átmeneti törvényt, akkor több olyan hiányosságot és pontatlanságot fedezhetünk fel, amelyek valamelyest árnyalhatják az előbb említett idilli képet.

Ha megnézzük az átmeneti törvény első rendelkezéseit, akkor azt láthatjuk, hogy a titkos felderítések alapjául szolgáló tevékenységet nem csupán elnevezte, hanem megadta fogalmi meghatározását is. Viszont, mint azt a tanulmány következő részében részletesen bemutatom, nem határozta meg tételesen azokat a titkos eszközöket és módszereket, amelyeket a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek (továbbiakban: különleges eszközök) körébe sorolt. Ennek következtében a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek által használható különleges eszközök kiválasztását a jogalkalmazók diszkrecionális jogkörévé tette.

A fenti megállapítás nyomán a tanulmányban az átmeneti rendelkezések vizsgálata alapján azt mutatom be, hogy milyen titkos eszközök és módszerek állhattak

<sup>3</sup> A törvény elfogadására 1990. január 25-én került sor és 1990. február 14-én lépett hatályba. 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról.

a szolgálatok rendelkezésére, és azok alkalmazásának milyen követelményei és esetleges korlátjai voltak.

## 2. A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek mint fogalmi megnevezés problematikája

A titkos információgyűjtésre az átmeneti törvény által bevezetett elnevezés problematikájára először Hetesy Zsolt hívta fel a figyelmet,<sup>4</sup> mégpedig a titkosszolgálati jelző nem megfelelő használatára. Azt is megállapíthatjuk, hogy az 1990-ben törvényi szinten bevezetett elnevezés hatása mind a szakmai diskurzusban,<sup>5</sup> mind a közvélemény szóhasználatában a mai napig megtalálható. Ugyan nem lehet állítani, hogy kizárólag az átmeneti törvény szóhasználatának lenne köszönhető, de tény, hogy még napjainkban is él a „titkosszolgálati eszköz” kifejezés. Egyetértek Hetesyvel abban, hogy a titkosszolgálati jelző használata az adott tevékenység leírásában már 1990-ben sem volt indokolt, helyette például a titkos jelző pontosabban utalt volna a tartalomra, de alkalmasabb fogalmi megnevezést lett volna akár a különleges eszközök és módszerek szóösszetétel használata is. Véleményem szerint a Hetesy által felvetetten túl a problémát fokozza, hogy összemossa a titkosszolgálatok, a bűnüldöző és más rendvédelmi szervek tevékenységét olyan látszatot keltve, mintha valamenynyien a titkosszolgálatok támogatását vennék igénybe, és ezzel a titkosszolgálatok egyes különleges funkcióit is magukra vennék. Több ponton az is kimutatható, hogy ez a fogalmi zavar nem csupán az utóbbi időszakban jelentkezett, hanem már az elfogadás évében és az azt követő periódusban is jelen volt:

- Már a rendszerváltás éveit megelőző évtizedekben a magyar titkosszolgálatok mellett, az akkori magyar köztörvényes büncselekményekben nyomozó hatóságok számára is biztosítottak voltak olyan titkos eszközök, mint például a telefonlehallgatás, a szobalehallgatás, a levéllenőrzés, a figyelés vagy a környezettanulmány. Ráadásul nemcsak a bűnügyi rendőrhatalóságok élhettek a titkos információgyűjtés eszközrendszerével, hanem a határőrség felderítő egységei számára is biztosított volt ügynökök igénybevétele.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Hetesy Zsolt PhD-értekezésében fejtette ki az elnevezéssel kapcsolatos véleményét: „A kifejezés már 1990-ben is félrevezető volt. Az eszközöknek nem az a legfontosabb jellemzője, hogy titkosszolgálatok használják, hanem az, hogy az érintett tudta nélkül, *leplezett módon* gyűjtenek velük információt, amellyel az érintett alkotmányos alapjogait korlátozzák.” Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011. 8.

<sup>5</sup> Pl. Kedves Imrének *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra* című egyetemi jegyzete, de a titkosszolgálati eszközök közé sorolta Mészáros Bence PhD-értekezésében a fedett nyomozó alkalmazását, az Eötvös Károly intézet a Strasbourgi Emberi Jogok Bíróságához 2015-ben eljuttatott beadványában szintén ezt a kifejezést használta. Kedves Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra*. Budapest, ELTE, 2014.; Mészáros Bence: *Fedett nyomozás a bűnüldözésben*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011. 7.; Eötvös Károly Intézet: *Beadvány 2015*. Elérhető: [www.ekint.org/ekint\\_files/File/tek\\_panasz\\_lenyege.pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/tek_panasz_lenyege.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 11. 06.).

<sup>6</sup> Jobst Ágnes: A Belügyminisztérium működésének szabályozása 1956 nyarán. *Betekintő*, (2011), 1. 1–8.



- Magyarország által aláírt és deklarált ENSZ egyezmény az állambiztonsági és nemzetbiztonsági célok mellett kifejezetten megengedte bűnüldözési és bűnmegelőzési célokból is a titkos eszközök és módszerek bevetését.<sup>7</sup>
- A múlt évszázad második felében az államok döntő többségében a titkosszolgálatnak tekinthető eszközök és módszerek az államvédelmi, állambiztonsági és nemzetbiztonsági szolgálatok kereteit túllépve a bűnüldözés és a rendvédelem egyéb területein is egyre jelentősebb szerepet kaptak.<sup>8</sup>
- Az ideiglenesnek szánt jogszabályt követő, azonos tárgykört meghatározó 1994-ben és 1995-ben elfogadott rendőrségi és nemzetbiztonsági törvények nem vitték tovább az új meghatározást, hanem új kifejezést, a titkos információgyűjtést vezették be.
- Maga az átmeneti törvény nemcsak a titkosszolgálatokat, hanem a rendőrség bűnügyi szerveit is felhatalmazta a titkos eszközök és módszerek alkalmazására.<sup>9</sup> A törvény megalkotásának parlamenti vitájában ugyan felmerült,<sup>10</sup> hogy Magyarországon a rendőrség számára nem szabad a különleges eszközök használatát biztosítani, viszont ezek a kezdeményezések már az adott történelmi környezetben is súlytalannak bizonyultak.
- A parlamenti vita során Gál Zoltán a Belügyminisztérium államtitkára külön kiemelte, hogy „a bűnügyi szervek nem mondhatnak le arról, hogy a bűnözéssel szemben a megelőzés és – hangsúlyozom – a felderítés érdekében különleges eszközöket és módszereket is alkalmazzanak. [...] a bűnözés nemzetközivé válása miatt a felderítésben a rendőrség nemzetközi együttműködésre törekszik. A nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeink teljesítése is csorbát szenvedne – gondolok itt például a kábítószer-bűnözés felderítésére, pénzhamisításokra –, ha bizonyos különleges eszközöket, megfelelő korlátok mellett, a rendőrség nem alkalmazhatna.”<sup>11</sup>
- Az előterjesztésnek ezt a részét az illetékes parlamenti bizottságok is támogatták, amelyek nevében Dr. Keresztesi Csaba fejtette ki, hogy

<sup>7</sup> Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én fogadta el. Az ENSZ a Nyilatkozat elfogadását követően tűzte ki célul az emberi jogok kodifikálását, aminek eredményeként 1966. december 16-án került sor a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és az emberi jogok egyik alapdokumentumának a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának elfogadására. Magyarország az 1976. évi 8. számú az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló törvényerejű rendelettel deklarálta.

<sup>8</sup> Vö. Csonka Istvánné – Máramarosi Zoltán: Az operatív munka gyakorlata külföldön. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 7. 106–112.

<sup>9</sup> 1990. évi X. tv. 6. § (1) bek.

<sup>10</sup> Tamás Gáspár Miklós a parlamenti vitában az SZDSZ álláspontjaként javasolta a 6. § szakasz törlését, mert megítélésük szerint a lehallgatások és levélbontások körének rendőrség irányába való biztosítása súlyos politikai hiba, tekintettel az azt megelőző időszakban elkövetett jogsértésekre és visszaélésekre. Viszont még az SZDSZ sem zárta ki teljes egészében az eszközhasználatot, hiszen a javaslat további részeként fogalmazta meg, hogy ennek a kérdésnek a szabályozására a később megalkotandó rendőrségi törvény esetében tartotta indokoltnak visszatérni. Az Országgyűlés Naplója V. Kötet 65–83. ülés (1989. XI. 21.–1990. III. 14.), Budapest, 1998. 6146.

<sup>11</sup> Uo. 6137.

„ezzel kapcsolatban a bizottság úgy foglalt állást, hogy tulajdonképpen ez egy olyan vélemény, amely tükrözi ugyan a mai bizalmatlansági légkört, azonban Fouchet óta minden modern államban titkos eszközöket alkalmaznak. [...] De valamennyi fejlett államban, amelyet ismerünk, ilyen eszközöket a bűnözés visszaszorítása érdekében alkalmaznak. Ez ugyan magánvéleményem, de úgy gondolom, hogy vitatni lehet ezeknek az eszközöknek az alkalmazását bizonyos állambiztonsági vonalon, de súlyos megítélésű köztörvényi bűncselekmények esetében hiba lenne. Hiba lenne azért, mert az utóbbi ülészekon rendre módosítottuk a büntetőeljárás szabályait. Ebben kiterjesztettük a gyanúsított és a védelem jogait – helyesen –, azonban a mai egyre inkább szaporodó bűnözés mellett úgy gondolom, hogy a rendőrséget nem lehet megfosztani hatékony felderítési eszközeitől.”<sup>12</sup>

- A jogalkotói akarattal párhuzamosan a tudomány és a rendészeti szakma képviselői egyöntetűen azon a véleményen voltak, hogy a rendőrség hatékony bűnüldöző és bűnmegelőző feladatainak egyik lényeges feltétele, hogy a titkos eszközök számukra is elérhetőek legyenek. Többek között Máramarosi Zoltán a Rendőrtiszti Főiskola tanszékvezető-helyettese fejtette ki, hogy a funkció-nak hatékony teljesítése érdekében a modern rendőrség a nyílt és a titkos technikai és személyi információbázisra alapozza tevékenységét.<sup>13</sup> Máramarosi mellett Horváth József, a főiskola tanszékvezetője egy teljes tanulmányt szentelt az alkalmazás fontossága és indokoltsága bemutatására, amelyben kifejti, hogy a bűnüldözők számára biztosítani kell azokat a titkos erőket, eszközöket és módszereket, amelyek igénybevételével javíthatják esélyeiket a bűnüldözőkkel szemben.<sup>14</sup>

A felsoroltak alapján egyértelműen kijelenthető, hogy az átmeneti törvény megalkotása előtt végbement folyamatoknak köszönhetően a titkos eszközök és módszerek lényeges jellemzője nem az volt, hogy a titkosszolgálatok használatában álltak volna, hanem az, hogy az érintett tudta nélkül alkalmazzák különböző nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek. Valamint az is igazolható, hogy a titkosszolgálatok mellett a rendvédelmi szervek egyenjogú félként voltak jelen a titkos eszközök rendszerében, és a saját feladataik mentén alakították ki a titkos eszközök alkalmazási kereteit.

### 3. A különleges eszközök fogalmának kritikai vizsgálata

Ahogy azt a bevezetőben megjegyeztem a törvénynek kiemelt jelentősége van a tekintetben, hogy Magyarországon először adott fogalmi meghatározást e titkos tevékenységre, amikor megfogalmazta, hogy „[k]ülönleges eszköznek minősül minden olyan eszköz és módszer, amelyet az érintett személy tudta nélkül alkalmaznak, és amelynek használata a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok,

<sup>12</sup> Az Országgyűlés Naplója V. Kötet 65–83. ülés (1989. XI. 1.–1990. III. 4.). (1998) i. m. 6159.

<sup>13</sup> Máramarosi Zoltán: A bűnügyi operatív munkáról. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 9. 3–8.

<sup>14</sup> Horváth József: A rendőrség bűnügyi operatív munkája. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 3. 21–28.

a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat sértheti”.<sup>15</sup> A titkos információgyűjtés e fogalmi meghatározása lényegesen új szemszögből, mégpedig a jogállami követelmények felől közelítette meg azt, hogy mit kellett titkos eszköznek minősíteni.

Ugyan a meghatározásnak két lényeges elemét különböztethetjük meg egymástól, mégpedig az érintett személy tudta nélkül történő alkalmazást, valamint az alapvető emberi jogok sérelmét, de jelen tanulmányban a második elem vizsgálatát végzem el. A második rész vizsgálatát két fontos szempont indokolja, mégpedig a jogalkotói és a jogalkalmazói nézőpont. Egyrészt, ezzel a kitételrel a titkos eszközök széles halmazából a jogalkotó kiemelt egyes eszközöket, és a kiemelt eszközöket különleges eszközöknek minősítette, azzal, hogy csak olyan titkos eszköz volt különleges eszköznek tekinthető, amelynek alkalmazása a felsorolt jogok sérelméhez vezethetett. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy a meghatározásnak nem része a sérelem mértéke vagy a sérelem veszélyének a mértéke, ami e szerint nem képezhetette az értékelés alapját, elegendő csupán a lehetséges sérelem. Másrészt a jogalkalmazó a napi operatív tevékenysége során elsőként ezen új ismérv alapján határozhatta meg egy alkalmazni kívánt eszköz besorolását. Ha az legalább nem veszélyeztette az alkotmányban foglalt és a meghatározásban felsorolt alapjogokat, akkor nem minősült különleges eszköznek, tehát nem vonatkoztak rá szigorúbb eljárási elvek és szabályok. A fogalom jogalkalmazói értelmezési kényszere pedig abból fakadt, hogy az átmeneti törvény a különleges eszközöket csak látszólag nevezte meg pontosan, mint azt az alábbiakban bemutatom a gyakorlatban nem adott taxatív felsorolást, hanem csupán általános meghatározást.

Az átmeneti törvény elfogadásakor a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek a korábbi időszakban bevezetett és rendszerezett titkos eszközöket alkalmazták felderítéseik során. A végrehajtó szervek ezeket az eszközöket ismerték, metodikájukat kidolgozták és eljárásaikba illesztették, ezért természetes hozzáállás részükről, hogy ugyan ezeket az eszközöket vitték tovább, viszont alkalmazásukat a jogállami keretekhez igazították. A titkos eszközöket ugyanis nem a jog hozza létre, hanem a sok évtizedes felderítő szakmai gyakorlat és hírszerzői, információszerzői igény. A jog a gyakorlatban kidolgozott titkos eszközök használatát pusztán engedélyezheti vagy tilthatja, illetve meghatározhatja az engedélyezett eszközök használatának eljárási szabályait.

Éppen ezért merül fel az a kérdés, hogy az átmeneti törvény hatálya valójában kiterjedt-e valamennyi, a szolgálatok által az állampárti időszakból magukkal hozott titkos eszközre, vagy csak azokra, amelyeket a jogszabály a 3. § szakaszában külön felsorolt és használatát igazságügy-miniszteri engedélytől tette függővé. Mindez a tekintetben is lényeges, hogy a törvény címe szerint a „különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról” szól. A norma szövegében viszont a miniszteri engedélyezési körbe tartozó eszközök közé nem sorolt különleges eszközökre engedélyezési rendelkezés nem található, a kimaradó titkos eszközökről szóló más szabályozásra vonatkozó felhatalmazó rendelkezés sincs, vagyis az átmeneti törvény erről a kérdéstről hallgatott.

<sup>15</sup> 1990. évi X. tv. 1. § (2) bek.

Pedig az átmeneti törvény a 3. § szakaszában egyértelműen utalt arra, hogy az engedélyes eszközökön kívül léteztek további különleges eszközök is. A fejezet első bekezdésében említett fogalmi meghatározással megjelölte a különleges eszközöket és azok funkcióit, majd a 3. § szakaszban ezek közül<sup>16</sup> emelte ki a miniszter engedélyezési jogkörébe tartozó eszközöket. Így a törvény hallgatásából az az értelmezés vonható le,<sup>17</sup> hogy a titkosszolgálati és rendvédelmi tevékenységek során a különleges eszközök teljes tárháza felhasználható, azokat az egyes szolgálatok a teljes jogszabályi környezet rendelkezéseinek figyelembevételével kidolgozott saját belső szabályaik szerint vethetik be. Megítélésem szerint azonban ez az alkalmazott jogtechnikai megoldás nem felelt meg az akkori alkotmányos követelményeknek, pláne nem a minél szélesebb ellenőrzést megfogalmazó társadalmi elvárásoknak. Szerencsésebb lett volna, ha egyértelmű szabályok megfogalmazásával a teljes különleges eszközrendszer tekintetében rendezi a jogalkotó a kérdést. Az eddigiekből az következik, hogy a szolgálatok eszköztárában megtalálható valamennyi titkos eszköz<sup>18</sup> a titkos előállítás<sup>19</sup> kivételével felhasználható lehetett volna. A rendszeresített titkos eszközök jelentős részének alkalmazása pedig külső kontroll nélkül történhetett meg, mivel mindösszesen három különleges eszközt emelt ki a jogalkotó, amelyek alkalmazásához az igazságügy-miniszter engedélyét követelte meg. Ennek következtében nem osztom az akkor és azóta is hangoztatott álláspontot, miszerint az 1990. évi X. törvénnyel az átmenetet jól szolgáló szabályozás kialakítására került volna sor. Illetve alapvetően nem érthetek egyet azzal a véleménnyel, hogy „a törvény a korábbi lehetőségekhez képest szűkítette a használható eszközök és módszerek körét”.<sup>20</sup> Meglátásom szerint, az átmeneti időszakban nem a használható eszközök körének a szűkítése következett be, hanem csupán a közvélemény előtt legismertebb és leginkább félt módszerek (levéllenőrzés, lehallgatás) használhatóságának a korlátozása történt meg. A meghatározás esetében további problémaként vethető fel, hogy a fogalom értelmezése rendkívül tág keretek között történhetett meg, amivel széles teret biztosított a jogalkalmazók számára. Ha a jogalkotók szándékát vesszük szemügyre, akkor minden beleérthető és értendő volt, amit a titkosszolgálatok feladataik során alkalmazhattak. Vagyis nemcsak az, amit az elhárító és hírszerző munkájuk végrehajtása során a szükséges információk megszerzése érdekében végeztek, hanem azok is, amelyeket akár a befolyásoló, akár a bomlasztó, akár a tájékoztató stb. tevékenységeik alkalmával

<sup>16</sup> 1990. évi X. tv. 3. § „Különleges eszközök közül ...”

<sup>17</sup> Ezt az álláspontot képviselte Márián Zoltán is, aki kifejtette, hogy „[a]z előzetes engedélyezés alkalmazásával – ahol lehetséges – élni kellett, ha a jogsérelem lehetősége fokozottabban jelentkezik, és ahol az eszköz jellege ezt megkívánta. A főszabály alóli kivételt azok az intézkedések adták, melyek a bűnüldöző munka sajátosságaiból adódóan fogalmilag nem lehettek engedélykötelesek (például személyek megfigyelése, informátorok alkalmazása).” Márián Zoltán: A titkos információgyűjtés vázlatos története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2001. 7.

<sup>18</sup> Az állambiztonsági szolgálatoknál alkalmazható eszközrendszert az 1990. január 22-ig hatályban lévő Minisztertanács Elnökhelyettesének az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről szóló 1/1975. utasítása 2. pontja sorolta fel. 1/1975. (VI. 2.) MEh az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről.

<sup>19</sup> A titkos előállítás és hasonlóan alkalmazott titkos letartóztatás az alapvető emberi jogok oly mértékű sérelmét jelenti, hogy azok alkalmazását jogállami keretek között még törvény sem teheti lehetővé.

<sup>20</sup> Matei László: A titok fogalom értelmezése a bűnügyi operatív munkában. *Rendészeti Szemle*, 28. (1990), 9. 72.

igénybe vettek. Ekkor szintén tanúsíthattak olyan magatartásokat, amelyek a felsorolt alapjogok sérelmével járhatnak, és az érintettek tudta nélkül történtek meg. Ha viszont nyelvtani szempontok szerint történik a szöveg értelmezése, akkor már több olyan titkos eszközt is felfedezhetünk, amelyek kikerülhettek a különleges eszközök köréből. Ilyen lehetett például a hálózat, hiszen hálózati személy sok mindenre felhasználható, nem csupán arra, hogy információkat szolgáltatson, hanem arra is, hogy dezinformáljon, feszültséget keltsen, személyek vagy csoportok között ellentéteket gerjesszen, stb. Ugyanígy nem feltétlen jár az alapjogok sérelmével a fedőigazolvány készítése és bizonyos típusú operatív nyilvántartások vezetése.

#### **4. Igazságügy-miniszteri engedélyhez kötött különleges eszközök**

Az átmeneti törvény a szolgálatok repertoárjából három különleges eszközt nevezett meg, és azok alkalmazását igazságügy-miniszteri engedélyhez kötötte, mégpedig: a technikai úton történő adatgyűjtést, a postai küldemény ellenőrzését és a magánlakásba történő titkos behatolást.

Az átmeneti törvény azonban a felsorolt különleges eszközök tartalmi meghatározására nem vállalkozott. Ezen túl sem található olyan nyilvános jogi norma, amely meghatározta volna legalább e három kiemelt különleges eszköz ismertetőjegyeit, vagy legalább egy-két mondatos rövid leírását. Ennek következtében a részletek meghatározását teljes egészében a végrehajtó és az engedélyező szakmai területek, valamint a tudomány feladatául hagyta.

A felsorolt különleges eszközök lényegi tartalmának vizsgálata előtt arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy meglehetősen heterogén felsorolással állunk szemben. A három eszköz közül a „*postai küldemény ellenőrzés*” vitathatatlanul az információgyűjtést közvetlenül szolgáló konkrét különleges eszköz. Jól körülhatárolt feladatrendszerrel és eljárási jellemzőkkel rendelkezik, ami demokratikus jogállami környezetben is alkalmazható. Ezzel szemben a „*technikai úton történő adatgyűjtés*” több titkos információgyűjtő eszköz gyűjtő elnevezéseként fogható fel. Az eddigiekkel ellentétben a „*magánlakásba történő titkos behatolás*” nem információgyűjtő módszer, tekintettel arra, hogy önmagában egy helyiségbe bemenetel, még ha az titkos is, nem információ értékű. A helyiségbe történő leplezett vagy titkos bemenetel annak feltétele, hogy a helyiségben a szolgálatok az információgyűjtő tevékenységüket előkészítsék vagy elvégezzék, esetleg szolgálhat egyéb, nem feltétlenül információgyűjtésre alkalmas célokat is, mint például valakinek a kompromittálása. A titkos behatolás tehát egy eszközcselekménynek tekinthető, amely feltétele a titkosszolgálati tevékenység sikerének és e minőségében a titkos eszközrendszer szerves részét képezi, de nem sorolható az információgyűjtés kategóriájába.

A „*postai küldemény-ellenőrzés*” esetében az akkori jogszabályi környezetet, illetve a társadalmi viszonyok alapján, ahogy azt Hetesy Zsolt értekezésében megállapította: a szolgálatoknak a levél ellenőrzés során a meghatározott személy számára postai forgalomban feladott levél- és csomagküldemények roncsolásmentes felnyitására

és tartalmuk ellenőrzésére volt lehetőségük. Megszűntek a postai küldemény ellenőrzésének olyan funkciói, amelyek korábban az állampárti időszakban alkalmazhatók voltak.<sup>21</sup> A továbbiakban a szolgálatoknak nem volt lehetőségük levélküldemények elkobzására, hírigény alapján történő küldeménycsoportok feldolgozására, konkrét cél nélküli általános levéllenőrzésre és „halászó jellegű” figyelésre.<sup>22</sup>

Amíg az előző különleges eszköz egy meglehetősen egyértelmű, a szolgálatok eszköztárában régi korok óta fellelhető információgyűjtő eszköz, addig a „*technikai úton történő adatgyűjtés*” által körbeírt információgyűjtő módszer eszközkészletének meghatározása már nehézségekbe ütközik. Ha a jogszabály célja szerinti teleológiai<sup>23</sup> értelmezést végezzük el, akkor minden olyan információgyűjtés beleérthető, amit a szolgálatok adatok rögzítésére vagy magatartások megfigyelésére alkalmas technikai eszközök igénybevételével és nem csupán humán erőforrás segítségével hajtottak végre. E szerint az értelmezés szerint e körbe sorolhatók voltak többek között olyan kevésbé jogkorlátozó eszközök, mint például a rádiófelderítés, vagy a fényképezőgép, videókamerát, éjjellátót, hőkamerát vagy elektronikus nyomkövetőt használó konspirált figyelés. De akár idetartozhatott a konspirált környezettanulmány végrehajtása is, amennyiben a művelet során elhangzottakat a végrehajtó állomány hang, állókép vagy mozgókép rejtett rögzítésére alkalmas műszaki berendezéssel a helyszínen rögzítette.

Vizsont véleményem szerint nem tartoztak bele olyan súlyosan jogkorlátozó eszközök, mint például a titkos kutatás, a titkos ruházat- és a titkos csomagátvizsgálás. A titkos kutatás, a ruházat- és csomagátvizsgálás során ugyanis nem történt technikai eszközzel információ begyűjtése vagy rögzítése. A kutatás ugyanis egy olyan önálló eszköz, amelynek célja valamilyen tárgynak vagy dokumentumnak a felkutatása és a fellelési helyének a megállapítása volt, amit akár valamilyen kombináció keretében is végre lehetett hajtani. A kutatás végrehajthatóságához és az eredményének dokumentálásához ugyan használható volt technikai eszköz, de a kutatást megelőző fázist titkos behatolásnak, az azt követőt pedig dokumentáló képrögzítésnek nevezük.<sup>24</sup> Ha tehát a bejutási útvonalon levő fizikailag zárt átjárókon található zárok vagy a bútorok és a csomagok zárszerkezetei kinyitásához zárnyitó technikai eszközöket kellett felhasználni, vagy a fellelt tárgyak és dokumentumok tartalmának rögzítésére fotótechnikai eszközöket kellett igénybe venni, akkor a meghatározás lehető legtágabb értelmezésének eredménye során sem juthatunk arra a következtetésre, hogy miniszteri engedélyköteles eszközről beszélhetünk.

<sup>21</sup> Borvendég Zsuzsanna: „Ez nem spiclikedés, hanem felderítés” A levéllenőrzés módszertana és szervezeti felépítése 1945–1962 között. *Betekintő*, (2011), 2. 1–16.

<sup>22</sup> Hetesy (2011) i. m. 70.

<sup>23</sup> Ez az értelmezés a jogszöveg nyelvtani értelmét az adott jogszabály céljai, átfogó rendeltetése fényében igyekszik feltárni. A jogszabály megalkotásának alapvető célja pedig az országgyűlési naplóban olvasható vita szerint a szolgálatok titkos tevékenységének korlátozása és alkotmányos elvek mellett történő végrehajtása. Ennek egyik eleme pedig éppen az, hogy az elképzelhető legszélesebb körre kiterjesztik a különleges eszközök külső engedélyeztetését. Vagy ahogy Matei László hivatkozott tanulmányában fogalmaz: „A törvény szelleméből az érződik, hogy ezeknek az eszközöknek az alkalmazását szükséges rossznak tekintik a törvényhozók, ezért alkalmazásukat csak kivételes esetekben engedélyezik.” Matei (1990) i. m. 72.

<sup>24</sup> Dobák Imre – Solti István: Az „operatív technika” fejlesztésének helye és szerepe az állambiztonság szervezetrendszerében – A szobahallgatás. *Hadmérnök*, 9. (2016) 3. 121–134.

Amennyiben a rendszerváltás időszakában a témában készített tanulmányokat megvizsgáljuk, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy az akkori szolgálatok a technikai úton történő adatgyűjtést az 1990 előtti operatív technikai rendszabályoknál bővebb eszközrendszer mentén értelmezték. Az 1990 februárjában Zalai Péter tollából a *Belügyi Szemle*<sup>25</sup> megjelent<sup>26</sup> tanulmány ugyan nem kategorizálta be a titkos eljárásokat, de a postaforgalom ellenőrzése, a telefonlehallgatás és a helyiséglehallgatás mellett a titkos figyelést is technikai eszközzel<sup>27</sup> végeztnek minősítette. Viszont nem sorolta ide a titkos környezettanulmányt, a leplezett kutatást,<sup>28</sup> a leplezett szemlét,<sup>29</sup> a kriminalisztikai eszközök titkos alkalmazását,<sup>30</sup> és szintén nem került ide a hálózat sem. Szintén Zalai Péter által készített, de már 1990 szeptemberében megjelent tanulmányban<sup>31</sup> a titkos figyelést már nem tekinti technikai eszközzel történő titkos információgyűjtésnek, annak ellenére, hogy a titkos figyelés során fotó-, film-, videó- és hangrögzítésre alkalmas eszközök felhasználásának engedélyezésére tesz javaslatot. Komáromi István<sup>32</sup> az operatív erők, eszközök és módszerek hármaskörében rendszerezte a felhasználható titkos információs forrásokat. Az erőkbe sorolta a közreműködő személyeket, úgymint a hivatalos (aktív és nyílt titkos állományt, tartalékosokat és nyugdíjasokat) és a társadalmi erőket (hálózati és hálózaton kívüli kapcsolatokat, aktivistákat, egyesületeket, szakértőket, szaktanácsadókat), míg az „operatív technikai rendszabályokat” a levéllenőrzéssel együtt operatív eszköznek tekintette, ezzel párhuzamosan pedig a kutatást és a motozást már az operatív módszerek kategóriájába sorolta.<sup>33</sup> Az előzőkkel szemben, ha a jogszabály történeti értelmezését végezzük el, akkor azt az eredményt kapjuk, hogy a korábbi állambiztonsági terminológia szerinti technikai információgyűjtő eszközök, vagyis az operatív-technikai rendszabályok és operatív-technikai módszerek tartoztak ezen körbe,<sup>34</sup> vagyis a telefonlehallgatás, a helyiséglehallgatás, a helyiség vizuális megfigyelése és a dokumentáló képrögzítés.

<sup>25</sup> Zalai Péter: A rendőrség titkos eszközeiről. *Belügyi Szemle*, 28. (1990a), 2. 42–46.

<sup>26</sup> A tanulmány még az 1990. évi X. törvény megalkotása előtt, 1989 júliusában készült. 1990. évi X. tv.

<sup>27</sup> „Titkos figyelés: a bűnüldöző hatóságok tagjai által egyes személyek mozgásának, kapcsolatainak, illetve objektumokba történő mozgásának a titkos figyelemmel kísérése, technikai eszközökkel történő rögzítése.” Zalai (1990a) i. m. 44.

<sup>28</sup> „Leplezett kutatás: amikor a bűnüldöző hatóság tagja ebbeli minőségét fedve, vagy tényleges tevékenységét leplezve zárt helyiséget vagy járművet átvizsgál.” Uo. 44.

<sup>29</sup> „Leplezett szemle: amikor a bűnüldöző hatóság tagja ebbeli minőségét fedve, illetve valódi tevékenységét leplezve helyszínt vagy tárgyat szemrevételez.” Uo. 44.

<sup>30</sup> „Kriminalisztikai eszközök titkos alkalmazása: amikor a bűnüldöző hatóság vegyi, nyom-, elektronikus vagy egyéb csapdát állít.” Uo. 44.

<sup>31</sup> Zalai Péter: A titkos nyomozás jogi szabályozása. *Belügyi Szemle*, 28. (1990), 9. 47–52.

<sup>32</sup> Komáromi István: Az operatív munka alapelvei. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 2. 55–61.

<sup>33</sup> Komáromi operatív eszközöknek tekintette a valamely művelet elvégzését segítő, illetve arra felhasználható dolgokat, operatív módszernek pedig azokat az eljárásokat, ahogyan az erők az eszközeikkel végzik a munkájukat. Komáromi (1991) i. m. 56.

<sup>34</sup> Tekintettel arra, hogy az 1990-ben létrejött szolgálatok technikai és technológia rendszereiket teljes egészében megörökölték az állambiztonsági szolgálatoktól, valamint hogy nem történt meg a technikai rendszerek működtetésében közreműködő hálózatok intézményesített felszámolása és nem történt meg a személyi állomány teljes cseréje sem, vagyis ugyanazok, ugyanazokkal a technikai rendszerekkel és közel azonos technológiai eljárások mentén végezték a technikai úton történő adatgyűjtést, mint azt megelőzően.



A rádió-ellenőrzéssel kiegészítve ugyan, de ugyanerre az eredményre jutunk a kifejezés nyelvtani értelmezése alapján. A megfogalmazás szerint ugyanis azok a titkos eszközök tartoztak ide, ahol az információ megszerzése technikai eszköz útján történt meg. Vagyis az információ megszerzése nem emberi észleléssel, hanem technikai eszközzel történt, valamint az információnak a szolgálathoz történő továbbítása, valamint az ottani rögzítés és feldolgozás az erre rendszeresített technikai rendszerekkel valósult meg. Tekintettel arra, hogy az állambiztonság operatív technikai eszközei esetében – a dokumentáló képrögzítés kivételével – előre kiépített technikai rendszereken,<sup>35</sup> közvetlen emberi interaktivitás nélkül, az előre meghatározott műszaki paramétereknek megfelelően valósult meg az információ megszerzése, ezért elmondhatjuk, hogy ezen eszközök egyértelműen e területhez sorolhatók. A dokumentáló képrögzítés azért lóg ki a sorból, mert nincs előre kiépített technikai rendszer, ennek ellenére idesorolandónak gondolom. Ez esetben a helyszínen az alkalmazás idejére bevitt kép-, film- és videófelvétel rögzítésére alkalmas eszközök célirányos használata történt meg, az ott fellelhető tárgyak vagy dokumentumok elhelyezkedésének, a feltalálás környezetének, illetve a dokumentumok tartalmának képi adathordozó eszközökön való dokumentálása érdekében. Tehát a dokumentáló képrögzítésnek nincs más lényegi eleme, csak a képrögzítő eszközökkel az érintettek által tanúsított tevékenységeknek a képi dokumentálása és a rögzített adatoknak későbbi szolgálatok által történő feldolgozása. Megítélésem szerint az említett példák közül egyértelműen levonható az a következtetés, hogy ebben az időszakban sem a szabályozás, sem a tudomány szintjén nem történt meg az eszköztár egységes szempontok szerinti osztályozása. Ebből pedig egyenesen következik a „*technikai úton történő adatszerzés*” megfogalmazás azon lényeges fogyatékosága, hogy széles teret hagyott az alkalmazói – vagyis a végrehajtói és az engedélyezői – értelmezés számára. A jogi szabályozás lehetőséget adott arra, hogy a szolgálatok maguk döntsék el, hogy a nem besorolható titkos információgyűjtő eszközöket technikainak vagy nem technikainak tekintik-e.

## 5. Az igazságügy-miniszteri engedélyhez kötött különleges eszközök körén kívül eső titkos eszközök

A technikai úton történő adatgyűjtés elemeinek vizsgálatánál is jóval komolyabb nehézségekbe ütközik a kutató, ha azokat az eszközöket kívánja számba venni, amelyek a fogalmi meghatározás alapján különleges eszközöknek minősülhetnek, de nem tartoztak bele az igazságügy-miniszteri engedéllyel alkalmazható eszközök halmazába. Értékelésem szerint a számba vehető eszközök két oldalról határolhatók be.

Az egyik oldal az engedélyhez kötött eszközök köre, de ahogy az az előző fejezetben látható volt, az abba tartozó eszközök sem voltak egyértelműen meghatározhatók. Ebből pedig értelemszerűen az következik, hogy ezen oldalról zárt felsorolás

<sup>35</sup> Telefonlehallgatás esetében az automata telefonlehallgató rendszer, helyiséglehallgatás és vizuális megfigyelés esetén a helyiségbe telepített és az átvitelt biztosító lehallgató- és megfigyelőrendszer, rádió-ellenőrzés esetében a kiépített iránymérés és lehallgatóállomások rendszere biztosította a technikai hátteret. Dobák-Solti (2016) i. m.

nem adható, hiszen a jogalkalmazói értelmezés a közös halmaz elemeit lényegesen befolyásolta.

Ezzel szemben a másik határoló oldal teljes egészében zárt, viszont a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi szervezeti rendszeren kívül, mégpedig az alkotmányos alapelvek között keresendő. A Magyar Köztársaság Alkotmányának XII. fejezete tartalmazta az alapvető jogokat és kötelezettségeket, amely szerint Magyarországon minden embernek veleszületett joga volt a szabadsághoz, az élethez és az emberi méltósághoz, illetve senkit sem lehetett szabadságától a törvényben meghatározott okok és a törvényben meghatározott eljárás lefolytatása nélkül megfosztani. Éppen ezért a szolgálatok számára ekkortól már egyértelműen tiltott eszköznek bizonyult a titkos előállítás és a titkos őrizetbe vétel, hiszen ezekre vonatkozó törvényi előírás nem létezett. Ezenkívül az alkotmány rendelkezései értelmében tilos volt az emberi életet veszélyeztető és a méltóságot sértő tevékenységeket folytatni. Vagyis a nemzetbiztonsági és rendőri eljárások során információ szerzése céljából nem lehetett senkit fizikai fenyegetésnek és kínzásnak alávetni, vele szemben tudatmódosító szereket vagy eszközöket alkalmazni, illetve megalázó és sértő bánásmódnak kitenni. Így olyan további információszerező lehetőségek használata esett ki, mint a tortúra, az elzárás, illetve a gyógyszeres kezelés.

Az is megállapítható, hogy a hatóságok rendelkezésére álló eszközpark általánosan felhasználható körének meghatározásakor további számba vehető szempontok nem voltak, tehát, amit a különleges eszközök közül ez a két körülmény nem zárt ki, azt a létrejött nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek alkalmazni volt jogosult. Más szavakkal, mindent igénybe vehetett igazságügy-miniszteri engedély nélkül, ami a két kizáró feltételnek nem felelt meg.

## **6. A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazhatóságának feltételei**

Az átmeneti törvény néhány feltételhez kötötte az egyes különleges eszközök alkalmazhatóságát. Az előző részekben tárgyalt különleges eszközöknél igazságügy-miniszteri engedélyezést írt elő, valamint meghatározott olyan szabályokat, amelyek általánosan valamennyi különleges eszközre alkalmazandók voltak. Így az átmeneti törvény rendelkezéseket tartalmazott a különleges eszközök alkalmazásának a céljaira vonatkozóan, valamint minimális szükségességi és arányossági kritériumokat határozott meg.

Különleges eszköz a titkosszolgálatoknál azokban az esetekben volt használható, amikor:

- a Magyar Köztársaság gazdasági és honvédelmi érdekeinek érvényre juttatása céljából végzett kormányzati tevékenységhez volt szükség bizalmas információk megszerzésére;
- az ország szuverenitását, gazdasági és honvédelmi érdekeit veszélyeztető, leplezett törekvéseket kellett felderíteni és elhárítani;
- fontos objektumokat és a fegyveres erőket kellett megvédeni;

- különösen fontos és bizalmas munkakört betöltő személyeket kellett védelemben részesíteni;
- bevándorló- vagy menekültstátuszért folyamodó személyek biztonsági ellenőrzését kellett elvégezni; illetve
- egyes állam elleni és az emberiség elleni bűncselekményeket, a terrorcselekmény, a légi jármű hatalomba kerítése, a közösség elleni izgatás, a rémhírterjesztés, a külföldre szökés, a zendülés és a harckészültség veszélyeztetése bűncselekményeket és az azok elkövetésével gyanúsítható személyeket kellett felderíteni.

A rendőrség esetében minden öt évet meghaladó szabadságvesztéssel vagy ennél súlyosabb büntetéssel fenyegetett bűncselekménynek a megelőzése és felderítése érdekében alkalmazható volt különleges eszköz.

Az átmeneti törvény a három miniszteri engedélyhez kötött különleges eszköz használatát az általános elvi korlátokon túl további feltételhez kötötte, amikor az igénybevételükhöz igazságügy-miniszteri engedélyt írt elő. A törvény indokolása<sup>36</sup> szerint az igazságügy-miniszteri engedélyhez kötött eszközök körébe azok tartoztak, ahol a jogsérelem lehetősége fokozottabban jelentkezett. A törvényalkotó tehát fokozott jogsérelmet megvalósítónak tekintette a lehallgatások teljes körét, viszont nem tekintette annak a titkos behatolás teljes halmazát, hanem csak azt az esetet, amikor a behatolás magánlakásba történt meg. A magánlakás kifejezés mint különleges eszköz minősítő jelzője itt jelenik meg először a titkos információgyűjtés magyarországi rendszerében, mégpedig az általános értelemben vett formában, hiszen a törvénynek értelmező rendelkezései nem voltak. Így viszont a rendszerváltást követő átmeneti időszakban a lehallgatás valamennyi fajtája (telefonlehallgatás, helyiséglehallgatás, külső helyszínen beszélők lehallgatása, rádiós kommunikáció lehallgatása stb.) külső engedélyköteles különleges eszköznek számított, függetlenül annak helyszínétől és közegétől, míg a kutatásra ez a megállapítás nem volt igaz. A kutatáshoz csak abban az esetben volt szükség miniszteri engedélyre, ha a végrehajtásra magánlakásban került sor és ehhez a bejutás nem leplezetten, hanem titokban történt meg, vagyis minden más helyszínt (például irodát, garázst) vagy tárgyat (például reptéren bőrönd, irodában aktatáska, öltözőben hagyott ruházat) megkutatni már engedély nélkül lehetett. Tekintettel arra, hogy az 1990-ben létrehozott nemzetbiztonsági és rendészeti szervezeti struktúrában egyik szervezet sem tartozott az igazságügy-miniszterhez, a külső engedélyeztetés bevezetésével egy új és a résztvevők számára szokatlan eljárást vezettek be. Ennek köszönhetően a szervezetek eljárásaikhoz külső kontrollt kaptak, igaz, azonos hatalmi ágon belülről. Hogy az engedélyező személyének

<sup>36</sup> *Jegyzőkönyv a parlament jogi, igazgatási és igazságügyi, valamint honvédelmi bizottságának 1990. január 23-án a plenáris ülés ebédszünetében tartott együttes üléséről.*

meghatározása milyen alapos elméleti megfontolásokon nyugodott, arra a törvény parlamenti elfogadása nyújt jellemző képet.<sup>37</sup>

További használatot korlátozó intézkedésként fogalmazta meg a jogszabály, hogy az alkalmazás ideje nem lehetett még miniszteri engedély birtokában sem korlátlan. Viszonylag rövid időtartamra lehetett az engedélyeket beszerezni, összesen 30 napra, ami egyetlen alkalommal volt meghosszabbítható maximum további 30 nappal. Az általánosan biztosított cél mellett az igazságügy-miniszter engedélyéhez kötött különleges eszköz alkalmazására csak abban az esetben volt lehetőség, ha annak konkrét célja is meghatározható volt. A különleges eszköz alkalmazásának engedélyezése és az engedély meghosszabbítása csak akkor történhetett meg, ha az intézkedés alkalmazásának célját a végrehajtó szerv részletesen meg tudta indokolni. Viszont arra vonatkozó rendelkezést, hogy a konkrét célnak milyen kritériumok szerint kell megfelelni, már semmilyen ismérvet nem határoztak meg. Mindezek mellett azt is fontos hangsúlyozni, hogy a célhoz kötöttség elve érvényesülésének e kritériuma nem vonatkozott a nem miniszteri engedélyhez kötött különleges eszközökre, hiszen ezekre már kötelező érvényű jogszabályi előírás nem volt fellelhető. Az átmeneti törvény azt is kimondta, hogy a különleges eszköz alkalmazását az engedélyezett időn belül akkor is meg kellett szüntetni, ha a célját már elérte, vagy a cél elérésére alkalmatlanná vált. Ezen túlmenően azonban a törvényhozó az alkalmazás módjára ezen a téren sem adott semmilyen további iránymutatást, azt meghagyta a közigazgatás, a végrehajtó szakmai területek és az elemzők számára. A célhoz kötöttség elvének megjelenése mellett a törvény a különleges eszközök alkalmazhatóságára további korlátokat állított fel a szükségesség elve egyik szegmensének a jogszabályba foglalásával. Megszabta a szolgálatok számára, hogy különleges eszköz csak akkor alkalmazható, ha az adatok más módon nem szerezhetőek be.

A szükségesség elve mellett a normában megfogalmazták az arányosság követelményének egyik aspektusát is, amikor kikötötték, hogy a titkosszolgálatok az engedélyköteles különleges eszközök alkalmazására a Magyar Köztársaság szuverenitásának és alkotmányos rendjének *súlyos* veszélyeztetése esetén kapnak lehetőséget.<sup>38</sup> A súlyosság értelmezéséhez a jogszabály nem biztosított támpontokat, így ez esetben is a jogalkalmazó számára biztosított diskrecionális jogkör problémájával találkozunk. Valamivel konkrétabban fogalmazódott meg az arányosság követelménye a rendőrség

<sup>37</sup> A kormány által benyújtott törvényjavaslat az engedélyező személyére két alternatívát tartalmazott. Az egyik megoldás szerint a Legfőbb Ügyész, a másik szerint egy választott biztos végezte volna az engedélyezést. A törvény részletes vitáját követő döntéskor azonban a parlamentben nem volt jelen az alkotmányerejű törvény elfogadásához szükséges számú képviselő, így egyik megoldás sem kapta meg a szükséges szavazatot. A következő ülésnapra az országgyűlés két állandó bizottsága, a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság, valamint a honvédelmi bizottság újra megvitatta a javaslatot, és ismét előterjesztette a két változatot. Az Országgyűlés ekkor már megfelelő számban jelen volt, de egyik változat sem kapta meg a megfelelő számú szavazatot. Ekkor Németh Miklós miniszterelnök kompromisszumos és az átmeneti időre vonatkozó javaslatként vetette fel az igazságügy-miniszter engedélyezésének lehetőségét. A javaslatról az idő szűkössége miatt a szünetben alakították ki álláspontjukat a bizottságok és a pártok képviselői, majd délutánra a két parlamenti állandó bizottság harmadik variációként beépítette a törvényjavaslatba a miniszterelnöki javaslatot. A pártok kompromisszumos javaslatként végül elfogadták a bizottsági javaslatot, de elsősorban az akkori igazságügy-miniszter Dr. Kulcsár Kálmán miatt, akinek személye számukra garanciát jelentett. *Az Országgyűlés Naplója* i. m.

<sup>38</sup> 1990. évi X. tv. 3. §.

esetében, hiszen a 6. § (2) bekezdésében kizárólag olyan súlyú bűncselekmények esetében engedte meg, amelynek elkövetői öt évet meghaladó szabadságvesztéssel, vagy ennél súlyosabb büntetéssel voltak fenyegetve.

## 7. Következtetések

Mindenek előtt hangsúlyozni szeretném, hogy a tanulmányban tett megállapításokat kizárólag az ismert jogi környezet, a nyílt jogszabályok és a rendészeti szakma képviselőinek kutatható anyagai alapján tettem meg. A nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek által a gyakorlatban alkalmazott eszközök mélyreható rendszertani ismertetéséhez a törvényi rendelkezéseket kibontó és konkretizáló miniszteri és belső utasítások ismeretére is szükség lenne, amelyre azonban azok nemzeti minősített adattá nyilvánítása okán e keretek között nincs mód. Vagyis annak elemzésére nem vállalkozhattam, hogy az átmeneti törvény rendelkezéseinek bemutatott hiányosságait és ellentmondásait a szolgálatok fel-, esetleg kihasználták-e.

A meglévő lehetőségek felhasználásával a tanulmányban bemutattam, hogy a titkos információgyűjtés magyarországi rendszerfejlődésében a rendszerváltás évében szabályozás kialakítására került sor. Ez a titkos eszközök és módszerek arzenáljával rendelkező nemzetbiztonsági és rendészeti szervek titkos információgyűjtő tevékenységébe néhány új, addig nem ismert korlátozó elemet épített be. Így a szolgálatok titkos tevékenységének alapjogokat érintő része a társadalom számára nyilvánossá vált, mindenki számára megismerhetően, törvényi szinten nevesített egyes különleges eszközöket; alkotmányos alapelveket szabályozási szinten is átültette a titkos eljárások világába; valamint bevezette a végrehajtó szervezettől független, külső engedélyezés intézményét.

A felvázolt rendszerben azonban a különleges eszközökkel folytatott tevékenységek egy jelentékeny része továbbra is a szolgálatok belügye maradt, azáltal, hogy az igazságügy-miniszteri engedélyhez nem kötött, elsősorban humán erőforrással folytatott titkos információgyűjtés továbbra sem képezte a nyilvános szabályozás részét, valamint azzal, hogy a külső engedélyhez kötött és külső engedélyhez nem kötött különleges eszközöket nem határozta meg kellő pontossággal.

Mindezekon felül azáltal, hogy a korábbi időszakban kidolgozott rendszer elvetése intézményesítetten megtörtént,<sup>39</sup> a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek akár azt is megtehették, hogy saját eljárási igényeiknek megfelelően addig nem rendszerezett, új titkos eszközöket fogalmazznak meg. Erre példa is felhozható, hiszen felvetődött a csomagátvizsgálásnak és a ruházatátvizsgálásnak, valamint a leplezett szemlének az önálló eszközként történő bevezetése, illetve mind a kriminalisztikai eszközöknek, mind a csapdának az új rendszertani értelmezése.<sup>40</sup> Mindemellett megfigyelhető, hogy a rádió-ellenőrzés kizárólag a nemzetbiztonsági szolgálatok számára

<sup>39</sup> A belügyminiszter az 1990. január 22-i utasításában a titkos eszközök és módszerek szabályozására kiadott valamennyi rendelkezést hatályon kívül helyezte.

<sup>40</sup> Zalai (1990a) i. m.

maradt fontos, míg más eszközöket – mint például a leplezett módon végrehajtott kutatásokat és a leplezett szemléket – a rendőrségi alkalmazás sajátította ki.

1. táblázat

*Különleges eszközök módszertani csoportosítása*

Igazságügy-miniszteri engedéllyel alkalmazható különleges eszközök:	Jogalkalmazói döntés alapján igazságügy-miniszteri engedéllyel alkalmazható különleges eszközök:	Igazságügy-miniszteri engedély nélkül alkalmazható különleges eszközök:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• postai küldemény ellenőrzése;</li> <li>• technikai úton történő adatgyűjtés:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– telefonlehallgatás;</li> <li>– szobalehallgatás;</li> <li>– helyiségben történtek vizuális megfigyelése;</li> <li>– nyílt térben történő beszélgetés lehallgatása;</li> <li>– rádió-ellenőrzés;</li> </ul> </li> <li>• magánlakásba történő titkos behatolás.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konspirált figyelés;</li> <li>• titkos kutatás;</li> <li>• titkos csomagátvizsgálás;</li> <li>• dokumentáló képrögzítés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hálózat;</li> <li>• fedett nyomozó;</li> <li>• szakértő, szaktanácsadó;</li> <li>• konspirált környezettanulmány;</li> <li>• leplezett kutatás;</li> <li>• leplezett szemle;</li> <li>• titkos v. leplezett ruházatátvizsgálás;</li> <li>• leplezett csomag átvizsgálása;</li> <li>• csapda.</li> </ul>

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Az e tanulmányban tett megállapításommal nem azt állítom, hogy az akkori szolgálatok folytatták volna a törvénytelennek minősített<sup>41</sup> eljárásaikat, hanem arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy biztosított eszközrendszerében az új szabályozási környezet az állampárti időszakban rendszeresített titkos eszközök közül a titkos letartóztatáson és titkos előállításán kívül szinte semmit sem zárt ki, csupán az alkalmazást nyilvánosan megismerhető, nem pedig titkos jogszabályban engedélyezte. Az pedig, hogy az átmeneti időszakban a szolgálatok visszafogták a titkos eszközök alkalmazását kevésbé az átmeneti törvénynek, sokkal inkább a szolgálatok átmeneti időszakban tapasztalható tanácsstalanságának, visszafogottságának és útkeresésének volt köszönhető.<sup>42</sup>

Kijelenthető, hogy az 1990. évi X. törvény a diszkrecionális jogkör biztosításával a hatóságok számára nagy fokú szabadságot biztosított mind a titkos eszközeik rendszeresítése, mind pedig az eszközeik alkalmazása terén. Mindezt pedig annak ellenére tette, hogy a jogalkotás kimondott célja éppen ennek ellenkezője volt. A következtésem további alátámasztásaként az alábbi (1.) táblázatban bemutatom a szolgálatok különleges eszközeinek egy lehetséges rendszertani értelmezését, mindazon különleges eszközökkel, amelyek az 1990-es évek elején a szervek rendelkezésére állhattak.

<sup>41</sup> A törvénytelen eljárásokról a belügyminiszter által felállított vizsgálóbizottság készített összefoglaló jelentést 1990-ben. *Belügyminisztériumi Jelentés a belügyminiszter által kiküldött vizsgálóbizottság jelentése, 1990. január 16.*

<sup>42</sup> Ebben a kérdésben a választ ugyan másik irányból megközelítve, de Finszter Géza professzornak az *Ismét a nemzetbiztonságról* című tanulmányban kifejtett gondolataival értek egyet. Finszter Géza: *Ismét a nemzetbiztonságról. Belügyi Szemle*, 47. (1999), 4–5. 5–19.

## Felhasznált irodalom

- Belügyminisztériumi Jelentés a belügyminiszter által kiküldött vizsgálóbizottság jelentése, 1990. január 16.* Elérhető: [www.parallelarchive.org/document/1817](http://www.parallelarchive.org/document/1817) (A letöltés dátuma: 2016. 09. 30.)
- Borvendég Zsuzsanna: „Ez nem spiclikedés, hanem felderítés” A levéllenőrzés módszertana és szervezeti felépítése 1945–1962 között. *Betekintő*, (2011), 2. 1–16. Elérhető: [www.betekinto.hu/2011\\_2\\_borvendeg](http://www.betekinto.hu/2011_2_borvendeg) (A letöltés dátuma: 2017. 02. 08.)
- Csonka Istvánné – Máramarosi Zoltán: Az operatív munka gyakorlata külföldön. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 7. 106–112.
- Dobák Imre – Solti István: Az „operatív technika” fejlesztésének helye és szerepe az állambiztonság szervezetrendszerében – A szobalehallgatás. *Hadmérnök*, 9. (2016) 3. 121–134.
- Finszter Géza: Ismét a nemzetbiztonságról. *Belügyi Szemle*, 47. (1999), 4–5. 5–19.
- Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011.
- Horváth József: A rendőrség bűnügyi operatív munkája. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 3. 21–28.
- Jegyzőkönyv a parlament jogi, igazgatási és igazságügyi, valamint honvédelmi bizottságának 1990. január 23-án a plenáris ülés ebédszünetében tartott együttes üléséről.* Elérhető: [www.parallelarchive.org/document/1823](http://www.parallelarchive.org/document/1823) (A letöltés dátuma: 2017. 02. 10.)
- Jobst Ágnes: A Belügyminisztérium működésének szabályozása 1956 nyarán. *Betekintő*, (2011), 1. 1–8. Elérhető: [https://betekinto.hu/sites/default/files/betekinto-szamok/2011\\_1\\_jobst\\_0.pdf](https://betekinto.hu/sites/default/files/betekinto-szamok/2011_1_jobst_0.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 02. 08.)
- Kedves Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története, különös tekintettel a 20. századra*. Budapest, ELTE, 2014.
- Komáromi István: Az operatív munka alapelvei. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 2. 55–61.
- Márián Zoltán: A titkos információgyűjtés vázlatos története. *Rendvédelmi Füzetek*, 2001.
- Máramarosi Zoltán: A bűnügyi operatív munkáról. *Rendészeti Szemle*, 29. (1991), 9. 3–8.
- Matei László: A titok fogalom értelmezése a bűnügyi operatív munkában. *Rendészeti Szemle*, 28. (1990), 9. 72.
- Mészáros Bence: *Fedett nyomozás a bűnüldözésben*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011.
- Az Országgyűlés Naplója*, 5. (1998), 65–83. ülés (1989. XI. 21.–1990. III. 14.) Elérhető: [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_KN-1985\\_05/?pg=0&layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1985_05/?pg=0&layout=s) (A letöltés dátuma: 2016. 09. 26.)
- Zalai Péter: A rendőrség titkos eszközeiről. *Belügyi Szemle*, 28. (1990a), 2. 42–46.
- Zalai Péter: A titkos nyomozás jogi szabályozása. *Belügyi Szemle*, 28. (1990b), 9. 47–52.



## *Jogi források*

1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról 1990. évi X. törvény

12/1990. (I. 22.) számú belügyminiszteri utasítás

A minisztertanács elnökhelyettesének 1/1975. számú utasítása az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről. Elérhető: [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_KN-1985\\_05/?pg=424&layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1985_05/?pg=424&layout=s) (A letöltés dátuma: 2020. 12. 12.)

Babos Sándor<sup>1</sup>

# Az alapvető jogok korlátozása a nemzetbiztonsági tevékenység során 1.

*Restriction of Fundamental Rights  
during National Security Activities I.*

*Az első demokratikus államok megalakulása óta kérdésként vetődik fel, hogy az állam hogyan és milyen mélységben korlátozhatja az alapvető jogokat. Napjainkban a számtalan terroristacselekmény és titkosszolgálati botrány közepette e kérdés reneszánszát éli. A szerző kísérletet tesz az e szolgálatokra ható alapvető jogi kérdések ismertetésére, egyúttal igyekszik megvilágítani a jog- és az államtudomány közötti kapcsolat hatásait is.*

**Kulcsszavak:** *alapvető jogok, nemzetbiztonság*

*From the establishment of the first democratic countries there have always been arguments about how and in what depths the state can restrict the fundamental rights. Nowadays, amidst the numerous terrorist activities and scandals that affect the national security services around the world, the question itself lives its renaissance. The author tries to introduce some aspects of the fundamental rights that have relevant impact on these services while also tries to highlight the connection between the jurisprudence and the political science.*

**Keywords:** *fundamental right, national security*

<sup>1</sup> Babos Sándor, doktorandusz, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, e-mail: [sandor.babos@mil.hu](mailto:sandor.babos@mil.hu), ORCID: 0000-0002-8073-3786

## 1. Bevezetés

Napjainkban egyre nagyobb figyelem összpontosul arra, hogy az állam miként és milyen mértékben avatkozik be az állampolgárok életébe, azt jogosan és indokoltan, ezeken túlmenően pedig az elérni kívánt céllal – a biztonsággal – arányosan teszi-e.

A terrorfenyegetettség mértékének napjainkban tapasztalható ugrásszerű növekedésével, az újonnan megerősödő Oroszország és a feltörekvő Kína aktivizálódásával, az instabil államok továbbra is fenyegető jelenlétével, valamint a nemzeteken átívelő tömeges lehallgatási és adatszerzési botrányok nyilvánosságra kerülésével egyre nagyobb figyelem övezi a nemzetbiztonsági szolgálatokat is, amelyek immár nemcsak egy szűk, szakértőnek is nevezhető réteg érdeklődésének középpontjában állnak, hanem minden olyan emberének, akit ezek bármilyen összefüggésben vélt vagy valós módon érinthetnek. Civilizációnkban márpedig nem igen találunk olyan személyt, aki ne ilyen lenne, hiszen nincs olyan, aki ne jelenne meg nyilvános helyen, ne rendelkezne mobiltelefonnal vagy számítástechnikai eszközzel, így pedig ne válhatna – hacsak elméletben is – egy titokban végrehajtott adatszerzés alanyává. A magánéletünkbe történő beavatkozástól való félelem napjainkban nem annak valóságos tartalmától, mindinkább magától a technikai lehetőségektől függ, így tehát attól, hogy elméletileg végre lehet hajtani, és az állampolgárok tudnak is e lehetőségről. A hírek és a különböző interaktív internetes tartalmak – főként blogok és fórumok – csak tovább fokozzák az e téma iránti közérdeklődést, és aktívan formálják a közvélekedést. A titokban végrehajtott információgyűjtés céljának elérésére nézve mindezt tekinthetjük egyfajta veszélyforrásnak is, hiszen a nemzetbiztonsági szféra tipikusan az a közeg, amelyet csak a már bent lévők ismernek a maga valójában, a félinformációkból és a feltételezésekből levezetett gondolatmenetek ugyanakkor olyan hibás következtetések levonásához vezethetnek, amelyek akár csak létükkel is a bűnüldözési és a nemzetbiztonsági érdek sérelmét okozhatják.

Az emberek alapvető jogai és az alkotmányos értékek védelme ugyanakkor sok esetben nem biztosítható másképpen, mint mások jogainak korlátozásával. Erre példa az elzárás alkalmazása közveszélyt jelentő személlyel szemben, akinek a személyes szabadsághoz fűződő jogát a társadalom egyes tagjainak biztonságához fűződő jogának érvényesítése érdekében korlátozzák. Az állampolgárok alapvető jogaik gyakorlásában való korlátozása azonban – demokratikus keretek között – kizárólag akkor megengedett, ha erre valamely más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében kerül sor, és az is csak a szigorúan meghatározott törvényi keretek között, alkotmányjogi garanciákkal és az alapjogi alapelvek tiszteletben tartásával.

Ezekkel együtt természetes követelmény lehetne az állampolgárok részéről, hogy tudomásuk legyen arról, hogy velük szemben milyen jogkorlátozást alkalmaz az állam, és így a fegyveregyenlőség elve alapján védekezhessenek. Azokban az esetekben azonban, amikor ennek az ismeretnek a léte veszélyeztetné az eljárás eredményességét, mindenképpen szükséges egyes intézkedéseket „titkosan” bevezetni. Ez nem jelentheti azonban az állampolgárok minden jogának korlátozását, csupán olyan arányos eljárást, amely más, kiemelt közérdeket vagy alapvető jogot hivatott védelmezni.

Az állampolgárokkal szemben tudtuk nélkül bevezethető intézkedések szabályozása rendkívül sokrétű, és jogilag, valamint tudományosan többféleképpen felosztható. A jelenleg hatályos magyar jogi szabályozás alapján a leplezett eszközök alkalmazása – korábban titkos adatszerzés – bűnüldözési és bűnfelderítési érdekből folytatható, a titkos információgyűjtés szintén, viszont ebben az esetben megjelenik a nemzetbiztonsági érdek érvényesítésének lehetősége is. A kettő fogalom korábbi elhatárolása abban jelent meg, hogy titkos adatszerzés alatt a nyomozó hatóság által elrendelt nyomozás megkezdése után nyomozó hatóság által alkalmazott módszereket, míg titkos információgyűjtés alatt – függetlenül attól, hogy azt nyomozó hatóság hajtja-e végre – a nyomozás elrendelése előtt alkalmazott módszereket értettük. A jelenlegi elhatárolás azonban a 2018. július 1-jével hatályba lépett, a büntetőeljárásról szóló új törvénnyel megváltozott, hiszen a jogszabály a leplezett eszközök alkalmazása tekintetében – a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség terrorizmust elhárító szerve kivételével – hatálya alá vonja a titkos felderítésre jogosított szervezeteket.<sup>2</sup>

Mindezek figyelembevételével a tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazott egyes titkos információgyűjtési eszközök és módszerek tekintetében milyen mértékű jogkorlátozás várható és azok, arányossági tényezőjüket tekintve, hogyan viszonyulnak egymáshoz. A kettő részből álló cikksorozat első részében a szerző bemutatja az állam értékeit és alapvető érdekeit, továbbá az alapvető (emberi) jogokat és azok korlátozásának lehetőségeit, míg a második részben ezeknek a titkos információgyűjtés során történő nemzetbiztonsági célú korlátozását vizsgálja meg.

## 2. Az érték és az alapvető érdekek

Hetesy Zsolt doktori értekezésében így fogalmaz: „A titkos felderítéssel együtt járó jogkorlátozás ezért csak akkor elfogadott, amennyiben az más alkotmányos alapjogok védelme érdekében elengedhetetlenül szükséges. Az egyensúly biztosítása érdekében az államnak egyértelműen meg kell határoznia, hogy az ország függetlenségének, alkotmányos rendjének, vagy éppen a közbiztonság védelme és a bűnüldözési érdekek érvényesítése érdekében a titkos felderítéssel mely szervezetek, milyen eszközökkel és milyen garanciák mellett korlátozhatják az alapjogokat. Mivel a titkos felderítés – definíció szerint – nem ismert az érintettek előtt, így a jogkorlátozás során aszimmetrikus, egyensúly nélküli »viszony« jön létre. Az egyén csak korlátozott módon képes érdekeinek érvényesítésére, így a jogvédelmet és a megfelelő egyensúlyt közvetetten, más, az állam által beépített hatékony garanciákkal, megfelelő kontrollmechanizmusok kiépítésével kell biztosítani.”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról 214. § (3) bek.

<sup>3</sup> Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011. 5–6.

Az idézett gondolat kapcsán hivatkozott alaptörvényi bekezdés<sup>4</sup> felhatalmazó részének második felével szükséges külön is foglalkozni, ugyanis e bekezdés alapján alapvető jog valamely alkotmányos érték védelme érdekében is korlátozható.<sup>5</sup>

Az alkotmányos és az abból eredeztethető nemzeti értékek és érdekek a nemzetbiztonsági szférát érintő összes jogszabályban megtalálhatók, amelyek taxatív felsorolása éppen a sokrétű előfordulásuk miatt ütközik nehézségekbe. Általánosságban kijelenthető, hogy ezen értékek a nemzeti önazonosság megtestesítői, másképpen mondva a válasz arra a kérdésre, hogy kik is vagyunk mi a világban, mi különböztet meg minket a többi nemzettől, vagy éppen miben hasonlítunk hozzájuk. Egyúttal azonban az értékek a nemzetbiztonsági tevékenység végső céljai is, abban az értelemben, hogy az értékek a védendő, érvényesítendő objektumok. Összességében tehát a nemzetbiztonsági tevékenység azon kérdésére, hogy *mi a végcél?* – vagy ha úgy tetszik *mi a tevékenység tárgya?* – a válasz röviden az alkotmányos vagy nemzeti érték. Ha pedig már meghatároztuk, hogy mi az a cél, amit végső soron el kell érni, tehát mely alkotmányos vagy nemzeti értékek megőrzése, akkor azt is meg kell határozni, hogy *ezt hogyan fogja tudni elérni*. Erre a kérdésre nyújtanak választ az érdekek, amelyek általában jogszabályban pontosan körülhatárolt fogalmakként tartalommal megtöltve adnak választ a nemzetbiztonsági tevékenységet végző szervezet *hogyan érzük ezt el?* kérdésére.

Az érték és az abból fakadó érdekek vizsgálata alapvető annak tisztázása érdekében, hogy megállapíthassuk, hogy ezek megőrzése javára az állam milyen mértékben hajlandó beavatkozni az állampolgárok magánszférájába, mennyire kész a jogok korlátozására, és ezekhez milyen eszközök alkalmazására ad felhatalmazást a nemzetbiztonsága érdekében tevékenykedő szervezetek részére. Kiindulópontnak ehelyütt a különböző tudományterületek által már megalkotott fogalmakat tekintem – amelyek ezáltal kortalannak és megfelelően tudományosnak tekinthetők.

## 2.1. Az érték

Az érték a Tudományos és Köznyelvi Szavak Magyar Értelmező Szótára szerint „valaminek az a tulajdonsága, amely a társadalom és az egyén számára való fontosságot fejezi ki”.<sup>6</sup> Az Alaptörvény a Nemzeti Hitvallásban a magyar és nemzetiségi kultúrát, valamint nyelvet, a Kárpát-medence természeti és ember alkotta erőforrásait, továbbá a családot, a nemzetet, a hűséget, a hitet és a szeretetet egyértelműen a magyar nemzet értékeiként határozza meg. Ezeken felül a Hungarikum törvény<sup>7</sup> 1. §

<sup>4</sup> Alaptörvény I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

<sup>5</sup> E cikkben a hivatkozott rész egyéb hatásait nem tárgyaljuk.

<sup>6</sup> [www.mesozotar.hu/keres-ertek](http://www.mesozotar.hu/keres-ertek) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 03.)

<sup>7</sup> 2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról.

(1) bekezdés i) pontjában taxatívén fel is sorolja nemzeti értékeinket.<sup>8</sup> Vizsgálódásunk szempontjából mind az Alaptörvényben, mind az abból eredeztethető jogszabályokban megjelenő értékek alkotmányos értékeknek tekinthetők, és mint ilyenek az Alaptörvény alapján olyan védelemben részesülnek, amely akár az alapvető jogok korlátozásával is kikényszeríthető.<sup>9</sup>

Az értékek legfőbb belső tulajdonsága és nemzetkovácsoló szerepe abban rejlik, hogy az adott ország lakossága kötődik hozzá, hosszú távon maradandó és csak az egész társadalmat befolyásoló, külső vagy belső változás esetén módosul.

Ilyen tekintetben az értékek a nemzetet lényegében meghatározó alapvető keretrendszer alkotnak. Ezen értékek számbavételével egyértelműen megkülönböztethetővé válik egyik nemzet a másiktól. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a titkos felderítés szabályozására nem kimondottan az értékekből kiindulva került sor, éppen annak alapvető jogokat érintő széles körű korlátozó hatása miatt. Annak a szabályozásnak az alkotmányellenessége ugyanis, amely a titkos felderítés magánszemélyek vonatkozásában történő alkalmazásához szükséges felhatalmazást ahhoz kötné, hogy az egyes személyek vagy akár más államok polgárai milyen értékeket vallanak magukénak, könnyen belátható.

A megoldás jogtechnikai kérdés ugyan, de némi magyarázatra szorul. A jogkorlátozások bevezetésének szabályai jelenleg szigorúbb feltételekhez kötöttek a magyar állampolgárok tekintetében, mint a külföldiekkel szemben,<sup>10</sup> amely természetes gyakorlat a világ megannyi országában. Az értékek tekintetében pedig kijelenthető, hogy amennyiben egy magánszemély magyar állampolgársággal rendelkezik, lényegében nyilatkozatot tesz amellett, hogy a törvényekben is körülírt értékeket sajátjának vallja.

Itt jegyzem meg azt a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos kivételt, hogy az 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.) vonatkozó része<sup>11</sup> egyértelműen meghatározza azon személyek körét, akik bár jogosultak minősített iratokba betekinteni, de nem kell nemzetbiztonsági ellenőrzésüket elrendelni, mivel tisztségüknél fogva mentesülnek ez alól. E személyek olyan, a demokratikus jogrendszer garanciái által közvetve megválasztott egyének, akik hivataluknál fogva képviselik a nemzeti értékeket.

<sup>8</sup> „A magyarság és a magyarországi államalkotó nemzetiségek tevékenységéhez, termelési kultúrájához, tudásához, hagyományaihoz, a magyar tájhoz és élővilághoz kapcsolódó, nemzetünk történelme, valamint a közelmúlt során felhalmozott és megőrzött minden szellemi és anyagi, természeti, közösségi érték vagy termék, illetve a tájhoz és élővilághoz kapcsolódó materiális vagy immateriális javakat magába foglaló tájérték, amely tanúsodik egy emberi közösség és az adott terület történelmi kapcsolatáról.” 2012. évi XXX. tv. 1. § (1) bek. i) pont.

<sup>9</sup> Alaptörvény I. cikk (3) bek.

<sup>10</sup> Már csak azért is, mert vannak olyan alapvető jogok, amelyeket az Alaptörvény kizárólag a magyar állampolgárok számára ismer el, így tehát több joguk szélesebb körű, ebből következően pedig egy esetleges jogkorlátozás esetén több oldalról szükséges alátámasztani annak törvényességét.

<sup>11</sup> Nbtv. 70. § (4) a)–j) pont.

## 2.2. Az érdekek

Az érdek minden nemzet és egyén jogos igénye az értékek fennmaradása iránt. Egyúttal önazonosságunkat, mint láttuk, az érték határozza meg, amely elérésének útja az érdekek meghatározása és következetes érvényesítése. Az érdekek állomásai ennek az útnak, ha úgy tetszik, egy-egy emeletei egy olyan háznak, amelynek alapját a létérdek – amely a túlélés feltételeit magában foglaló igény – és tetejét az egyszerű érdek – az adott helyzetet előnyösen érintő elvárás – alkotja. Mielőtt azonban a Magyarországon honos megközelítést konkrét kategóriákra osztanánk, tisztáznunk kell a nemzeti érdek meghatározását.

A nemzeti érdek „a nemzet fennmaradása, megszilárdulása, tovább fejlődése szempontjából alapvető jelentőségű feltételrendszer. Az állami szuverenitás létének döntően meghatározó összetevője.”<sup>12</sup> Az érdekek az értékeknél könnyebben és gyorsabban módosulnak külső környezeti hatás és belső társadalmi változás következményeképpen is. Az érdekek változása minden esetben leköveti az értékek formálódását, egyúttal a külső tényezők által kiváltott érdekváltozás minden esetben az értékekhez kötöten módosul.

A biztonsággal kapcsolatos nemzeti érdeket, az államot erőszakkal fenyegető veszélyekkel és kockázatokkal összefüggésében ragadhatjuk meg. A Dr. Resperger István<sup>13</sup> által feldolgozott, amerikai kutatók<sup>14</sup> révén meghatározott érdekfogalmat a lehetséges kockázatok mentén az alábbiak szerint differenciálhatjuk:

„Létérdek (sorsdöntő nemzeti érdek): a nemzet megmaradáshoz, megszilárdulásához, fellendüléséhez fűződő olyan elengedhetetlen, a fennmaradást biztosító társadalmi szükségletek összessége, amely a nemzeti lét szempontjából döntő jelentőségű. Ezért érvényesítése és oltalmazása a nemzet részéről akár szélsőséges kockázatvállalással és a nemzeti erőforrások maximális és célorientált összpontosításával járhat együtt, ami adott esetben a totális fegyveres konfrontáció felvállalásában nyilvánul meg.”<sup>15</sup>

Ilyen formán a létérdekek körébe tartozik Magyarország függetlenségének megőrzése és a törvényes rendjének fenntartása, hiszen ezek nélkül maguknak a nemzeti értékeknek a léte kerülne veszélybe. A létérdek egyszerűen feldolgozható, hiszen az alapvető jogok jelentős részének teljes korlátozását vetíti előre. Ugyanakkor éppen ez a látszólagos egyszerűség az, amely megbonyolítja<sup>16</sup> az elemzést.

„Különösen fontos érdek (alapvető nemzeti érdek): olyan életbevágó, a nemzeti létet meghatározó társadalmi szükségletek összessége, amelynek érvényesítése és oltalmazása érdekében a nemzet nagy kockázatot vállal, de ennek mértéke a nemzeti lét szintje alatt marad.”<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Resperger István: A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. *Hadtudományi Szemle*, 5. (2012), 1–2. 141–165.

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> W. O. Staudenmaier: Hadászati koncepciók. In Kovács Jenő: *Állami szuverenitás, nemzeti érdek, hadászat*. 36–50. oldal alapján.

<sup>15</sup> Resperger (2012) i. m.

<sup>16</sup> Főként amiatt, hogy léteznek korlátozhatatlan alapvető jogok.

<sup>17</sup> Resperger (2012) i. m.



Az érdekek e csoportjába Magyarország területi épsége sorolható, amelynek védelme érdekében az állam – ugyan feltehetően csak ideiglenesen – nem hajlandó akkora kockázatot vállalni, mint az előzőekben ismertetett függetlenség tekintetében.

A különösen fontos érdekek tekintetében elmondható, hogy az állam az alapvető jogok jelentős részét ez esetben nagymértékben hajlandó korlátozni.

„Jelentős érdek (fontos nemzeti érdek): olyan társadalmi szükségletek összessége, amelynek érvényesítésére és oltalmazására a nemzet nagyobb erőfeszítéseket tesz, de jelentősebb kockázatokat nem vállal fel (pl. az ország légtérének, területének időleges átengedése idegen fegyveres erők átvonulása céljából).”<sup>18</sup>

A jelentős érdekek körében felmerülő jogkorlátozások általában abba a csoportba esnek, amelyben az állampolgárok már fel sem kapják a fejüket arra, hogy mely jogukat korlátozták, mivel azok nem érintik mindennapi életüket. A fenti példa esetén sem hallottunk olyanról, hogy bárki tüntetést szervezne azért, mert időlegesen esetleg korlátoznak szabad mozgáshoz való jogát addig, ameddig egy idegen fegyveres erő menetoszlopban áthalad egy kereszteződésen. Bárkit dühíthet egy ilyen esemény – főként azt, aki siet – azonban nem is gondolunk bele, hogy valójában korlátozták jogainkat. Itt tartom ugyanakkor fontosnak megjegyezni, hogy egyúttal azt sem mondhatjuk, hogy az állampolgárok Magyarország „jelentős érdekét” tartanak szem előtt, és ezért ne tüntetnének. Ez a fenti példa jól mutatja, hogy az érdekek e köre és a vele járó jogkorlátozások már beleivódtak társadalmunkba.

„Érdek (egyszerű nemzeti érdek): olyan társadalmi szükségletek összessége, amely a nemzeti jólét emelésének irányába mutat, a hangsúly az érvényesítésre helyeződik, oltalmazása általában preventív, és a fegyveres erők alkalmazása nélkül, közvetett módon történik (pl. anyagi, technikai, pénzügyi, oktatási és segélynyújtás).”<sup>19</sup>

Annak ellenére, hogy az érdekek védelme a fegyveres erők alkalmazása nélkül történik, a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszere szempontjából mégiscsak egy jelentős feladatról beszélünk. Az érdekek tekintetében a saját állampolgárok jogait érintő korlátozás hajlandósága ugyan alacsony szintű, azonban ez nem mondható el a külföldi állampolgárokkal és államokkal szemben alkalmazott intézkedésekről. Kimondva-kimondatlanul az érdekek védelmében bármely állam kész a külföldiek alapvető jogainak jelentős mértékű korlátozására is.

A nemzetbiztonsági érdek meghatározása tekintetében egyszerű a kiindulópont megválasztása, mivel az Nbtv. értelmező rendelkezése pontos eligazítást nyújt, amikor konkrétan megfogalmazza azt.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Resperger (2012) i. m.

<sup>19</sup> Resperger (2012) i. m.

<sup>20</sup> Nbtv. 74. § „a) nemzetbiztonsági érdek: Magyarország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme, ennek keretén belül

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

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

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

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

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

### 3. Az alapvető jogok

Az érdekek szemszögéből kiinduló értelmezés helyett a fogalmi meghatározások terén az alapvető jogok tekintetében célszerű kiindulópontokként szolgálnak az emberi jogok. Ezek alatt értjük az emberi minőséghez kötött, jogi elismeréstől függetlenül létező jogokat. Más szavakkal azok a jogok és szabadságok tartoznak ide, amelyek minden embert születésüktől fogva egyenlően megilletnek. E jogokat az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény<sup>21</sup> és az ahhoz tartozó tizenöt kiegészítő jegyzőkönyv tartalmazza.

Az Egyezmény az Európa Tanács egyik legfontosabb eredménye, amelyet 1950. november 4-én, Rómában fogadtak el, és azóta a jogfejlődés és a meghatározó nemzetközi politikai változások eredményeképpen többször módosítottak. Magyarország az Európa Tanácshoz való csatlakozását követően fogadta el az Egyezményt és annak addig készült kiegészítéseit,<sup>22</sup> majd – a tizedik és tizenkettedik kivételével – elkészülésüket követően törvénybe foglalta a további kiegészítő jegyzőkönyveket.<sup>23</sup> Az emberi jogok kategóriája szűkebb, mint az embereket összességében megillető jogosultságok összessége. Az emberi jogok funkciója továbbá, hogy védelmet nyújtson az egyént érintő beavatkozásokkal szemben. Mint ilyen, az emberi jog tehát negatív jellegű, a beavatkozástól mentes lét lehetőségét biztosítja. A teljesség igénye nélkül az emberi jogok közé soroljuk az élethez, a szabadsághoz, a biztonsághoz vagy a jogalanyisághoz való jogot. Ugyanakkor az emberi jogok tartalmi oldalról tilalmakban is megnyilvánulhatnak, mint a szolgaság-rabszolgaság vagy a kínzás tilalma.

Az emberi jogok jogi kifejeződései az alapvető jogok,<sup>24</sup> amelyek az embert emberi mivoltánál, a polgárt a politikai közösség tagjaként megillető jogosultságok összességéként definiálják, és alkotmánybeli elismertségüknél fogva az adott ország jogrendszerének részei, ennél fogva pedig jogi úton kikényszeríthetők.

Mint jogosultságokból, az alapvető jogokból kötelezettség származik, amely az állam részéről egyrészt az állampolgárok jogainak tiszteletben tartását, másrészt védelmét is jelenti. Fontos tisztázandó kérdés, hogy az alapvető jogokat az állam nem megteremti, hanem „csak” elismeri<sup>25</sup> és biztosításukat feltételhez nem kötheti.

Az alapvető jogok funkciója az egyének és közösségek szabadságának védelme akár a közhatalommal szemben. Az alapvető jogok meghatározzák az állampolgárok jogi helyzetét, ezáltal kijelölik az őket érintő korlátozások határait is a közhatalom

<sup>21</sup> Az Egyezmény az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlése által 1948. december 10-én meghirdetett Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában lefektetett jogok általános és hatékony elismerését és megtartásának biztosítását célozza. Tekintettel arra, hogy az Egyezmény vált a magyar jogrendszer részévé, és így Magyarország Alaptörvénye is ezen alapszik, a továbbiakban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának tárgyalásától eltekintek.

<sup>22</sup> 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

<sup>23</sup> Kilencedik kiegészítő jegyzőkönyv: 1994. évi LXXXVI. törvény, tizenegyedik kiegészítő jegyzőkönyv: 1998. évi XLII. törvény, tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyv: 2004. évi III. törvény, tizennegyedik kiegészítő jegyzőkönyv: 2005. évi CXXIV. törvény, tizenötödik kiegészítő jegyzőkönyv: 2015. évi CLVII. törvény.

<sup>24</sup> Több szakirodalomban alapjogokként szerepelnek; a szerző a hatályos magyar jogrendszernek megfelelően (többek között az Alaptörvényben és az Nbtv.-ben) az alapvető jogok kifejezést használja.

<sup>25</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) I. cikk (2) bek. „Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.”

részéről az általános érvényű és az egyedi intézkedések vonatkozásában is. Az alapvető jogok tehát az egyén jogai az állammal szemben, amelyek így az államot kötelezik, az egyént jogosítják, ebből kifolyólag megkövetelhetők és végső soron bírói úton érvényesíthetők. Az emberi és alapvető jogok generálisan az ország területén tartózkodó valamennyi személyt megilletik, így elválasztandók az állampolgári jogoktól, amelyekhez az adott ország állampolgársága szükséges.

Az alapvető jogok tekintetében fontos kiemelni, hogy amennyiben azok nem kizárólagos emberi mivolthoz kötöttek, akkor azok a jogi személyeket is megilletik.<sup>26</sup> Ilyen alapvető jog többek között a törvény előtti egyenlőség elve.

Mivel minden egyén meghatározott társadalmi közösségben, állami keretek között él, ezért nagy általánosságban kimondhatjuk, hogy az emberek nem lehetnek jogosultak jogaik és szabadságaik parttalan, korlátlan gyakorlására. Az alapvető jogoknak – természetükből adódóan – terjedelmüket illetően korlátozottnak kell lenniük, vagyis – kevés kivételtől eltekintve – nem korlátlan és nem korlátozhatatlan jogokat jelentenek.

### 3.1. Az alapvető jogok felosztása

Az alapvető jogokat és azoknak a hatályos jogrendekben történő korlátozhatóságukat tekintve a jogok korlátozásának lehetősége és feltételei alapján az alábbi kategóriákat állíthatjuk fel:

- Korlátozhatatlan, más néven abszolút jogok és abszolút tilalmak,
- Különleges jogrend idején, meghatározott időre korlátozható jogok,
- Törvény által, szabályozott feltételek mellett korlátozható jogok.

A hatályos magyar jogszabályrendszer, ahogyan egyébként a nemzetközi jog sem nevezi meg konkrétan a fenti kategóriákat, és sorolja fel az azokba tartozó jogokat. A fentiek jelentősége inkább a tudományos munkákban és ezáltal az alkotmánybírói gyakorlatban érhető tetten. A tanulmány témájának további vizsgálati irányai meghatározásának érdekében az alábbiakban a fenti kategóriákat fejtem ki részletesebben.

#### 3.1.1. Abszolút jogok és abszolút tilalmak

Az abszolút jogok csoportjába olyan alapvető jogok és tilalmak tartoznak, amelyek érvényesülését minden államnak korlátlanul biztosítani kell – tehát jogszabályi szinten és a gyakorlatban is. E jogokkal és tilalmakkal nem állítható szembe sem más alapvető jog, sem bármilyen érték vagy érdek, amelyre hivatkozva korlátozhatók lennének.

A legfontosabb abszolút jog az *emberi méltóság*, amelynek korlátozhatatlansága nem vitatható. A halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló 23/1990. (X. 31.)

<sup>26</sup> Alaptörvény I. cikk (4) bek.: „A törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

AB határozat<sup>27</sup> alapján az *élethez és az emberi méltósághoz* való jog minden más megelőző legnagyobb érték, amely oszthatatlan, így bármilyen korlátozása lényeges tartalmának korlátozásához is vezet, amely Alkotmány- és Alaptörvény-ellenes, továbbá megállapítja, hogy minden más alapvető jog forrása és feltétele is. Érdekes történelmi tény ugyanakkor, hogy bár az emberi méltóságból eredeztethető többek között az *élethez való jog* és a *kínzás tilalma*, ezek ugyanakkor nem szerepeltek az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény 1950. november 4-én elfogadott első változatában.

### 3.1.2. Különleges jogrendben korlátozható jogok

Az alapjogi dokumentumok egy része rendelkezik arról is, mely jogok esetében van lehetőség arra, hogy az állam rendkívüli helyzetére (háborús veszély, belső fegyveres konfliktus, elemi csapás stb.) tekintettel azokat felfüggeszse (időlegesen elvonja), vagy azok a „normális” mértéken túl is korlátozhatók legyenek. Így van ez Alaptörvényünk esetében is, hiszen annak 54. cikke részletes felhatalmazást és szabályozást nyújt a magyar jogrendszerben „Különleges jogrend”-ként használt időszakok vonatkozásában az alapvető jogok korlátozása tekintetében.

Az Alaptörvény hivatkozott cikke alapján különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdés szerinti mértéken túl – tehát az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásán túl is – korlátozható. E generális szabály alól ugyanezen cikk alapján kivételt jelentenek az alábbi jogok és tilalmak:

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog (beleértve a magzati életet is);
- a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés, a szolgaság és az emberkereskedelem tilalma;
- az önkéntes hozzájárulás nélküli orvosi vagy tudományos kísérlet tilalma;
- az emberi fajnemesítést célzó gyakorlat, az emberi test és testrészek hasznoszerzési célú felhasználása, valamint az emberi egyedmásolás tilalma;
- az ártatlanság védelme a bíróság jogerős határozatáig;
- a büntetőeljárás során a védelem joga és a védő által kifejtett vélemény miatti felelősségre vonás tilalma;
- senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény (ez azonban nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt);

<sup>27</sup> Bár az Alaptörvény hatálybalépésével az alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítették – ld. Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 5. pont –, ez azonban nem érintette azok kifejtett joghatásait, így az azokban megfogalmazott alapjogi követelményeket sem.

- a jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

Az előzőkön túl az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.<sup>28</sup> Az Alaptörvény – összhangban a már korábbiakban megállapítottakkal – sarkalatos törvényben rendeli szabályozni az alapvető jogok korlátozását különleges jogrendi időszakban. A jogalkotási folyamatban e felhatalmazás alapján megalkották a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényt (Hvt.). Terjedelmi korlátok miatt a különböző különleges jogrendi időszakokban<sup>29</sup> differenciáltan bevezethető intézkedések bemutatásától eltekintek.

A különleges jogrendben bevezethető intézkedések alapvető jogokat korlátozó rendelkezései a Hvt. 65–79. § alapján az alábbiak szerint foglalhatók össze:<sup>30</sup>

- A honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések<sup>31</sup>
  - a hadkötelezettség ideje meghosszabbodik;
  - a szolgálati viszonyra vonatkozó szabályok a nemzeti érdekre tekintettel változhatnak (pl. szünetel a hivatásos szolgálati viszony megszüntetése).
- A közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések<sup>32</sup>
  - a honvédelmi szabálysértések miatt rendeletben elzárás büntetés is megállapítható. Rendeletben más szabálysértési jogszabályok is módosíthatók;
  - elrendelhető a sajtó részére, hogy kizárólag a hivatalos tájékoztatásokat használhatja fel tudósításaihoz, továbbá a közzétételt előzetes engedélyhez köthető;
  - elrendelhető a rádió, televízió és egyéb tömegkommunikációs intézmény helyiségeinek, stúdióinak, műsorszóró adóinak, berendezéseinek és létesítményeinek igénybevétele, használatra való átengedése vagy ezek használatának mellőzése;
  - elrendelhető a postai, az elektronikus hírközlési szolgáltatások szüneteltetése, korlátozása és ellenőrzése, továbbá a távközlési és informatikai hálózatok és berendezések igénybevétele, az elektronikus hírközlő berendezés használatra való átengedése, illetve használatának mellőzése;
  - elrendelhető a tömegközlekedési és teherszállító kapacitások elvonása, lekötése, mozgásának korlátozása (kivéve egyes esetekben a légi közlekedés tekintetében);

<sup>28</sup> Alaptörvény 54. cikk (2) bek.

<sup>29</sup> Rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet.

<sup>30</sup> Megjegyzem, hogy a Hvt. 79. § alapján megelőző védelmi helyzetben az alább felsorolt intézkedéseknél és rendszabályoknál szigorúbbak is bevezethetők.

<sup>31</sup> Hvt. 65. §.

<sup>32</sup> Hvt. 66–73. §.

- korlátozható a magyar állampolgárok külföldre utazása, a külföldi állampolgárok beutazása, a külföldi személyekkel való kapcsolattartás;
- elrendelhető a nem magyar állampolgárok jelentkezési kötelezettsége, továbbá mozgásuk korlátozása;
- elrendelhető a lakosság kitelepítése, kötelező tartózkodási helyük kijelölése;
- korlátozható a nyilvános helyeken történő tartózkodás;
- korlátozhatók a nyilvános rendezvények és gyűlések;
- elrendelhető a polgári célú lőszer beszolgáltatása;
- meghatározhatók a lakosság magatartására vonatkozó szabályok;
- szabályozható a diplomáciai mentességekkel és kiváltságokkal kapcsolatos nemzetközi szerződések egyes rendelkezéseinek alkalmazása során vagy viszonyosság alapján követendő eljárás.
- Az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések<sup>33</sup>
  - Az Alaptörvény 54. cikke alapján az igazságszolgáltatással kapcsolatos alapvető jogok többnyire nem korlátozhatók. Mivel azonban a kisebb súlyú, továbbá a másik peres fél hadkötelezettsége miatti távolmaradása esetén felfüggeszthetők az „ésszerű határidőn belül történő ügyintézés”<sup>34</sup> sérülhet, amely a tekintetben különösen igaz, hogy nem lehet előre látni az adott különleges jogrendi időszak végét. Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a Hvt. e szakaszában meghatározott rögtönbíráskodás esetében sem sérülhet a részrehajlás nélküli ügyintézés, a védelemhez való jog és egyéb az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog.
- A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések<sup>35</sup>
  - elrendelhető a deviza, a valuta és a nemesfémek vételre való felajánlása;
  - korlátozható az ország szempontjából fontos termékek és javak kereskedelme;
  - a takaré- és nyeresébetétek, valamint az értékpapírok kifizetése felfüggeszthető;
  - elrendelhető bármely alkalmas műszaki gép igénybevétele;
  - honvédelmi érdekből elrendelhető az üzemi szolgáltatások teljesítése, ingó dolgok használatra történő átengedése.

Látható tehát, hogy az Alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott, különleges jogrendi időszakra vonatkozó, az alapvető jogok korlátozását tartalmazó Hvt. az állam különböző szektorait vette alapul azok csoportosításához. A Hvt. vonatkozó részei alapján – az Alaptörvény által nem tiltott korlátozásokon túl – az alapvető jogok többsége korlátozható, ha azt – az adott különleges jogrend elrendelésének jogalapja alapján – alkotmányos érték védelme vagy más alapvető jog érvényesítése (többségében a biztonságos élethez való jog), valamint valamely *létérdek* – amelynek különleges jogrendi időszakban a legegységesebb kifejeződése lehet például a honvédelmi érdek – megköveteli.

<sup>33</sup> Hvt. 75. §.

<sup>34</sup> Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.

<sup>35</sup> Hvt. 76–78. §.

### 3.1.3. Korlátozható jogok

A nem abszolút jogoknak minősülő alapvető jogok elméletben és gyakorlatban is összeütközésbe kerülhetnek egymással. Amikor ez megtörténik elsődlegesen a jogalkalmazónak, majd a megfelelő közjogi eljárások lefolytatásával a törvényhozónak döntést kell hoznia, hogy melyik jogot részesíti előnyben, vagy melyik jogot korlátozza. Emiatt is különösen fontos, hogy a jogalkotói és jogalkalmazói gyakorlat, ezeken felül pedig a jogszabályok és az alkotmánybírói gyakorlat pontosan körülhatárolják az alapvető jogok korlátozásának feltételrendszerét.

### 3.1.4. Az alapvető jogok korlátozása

Az alapvető jogok korlátozásának alapja összességében úgy foglalható össze, hogy amennyiben azok összeütközésbe kerülnek egymással, illetve valamely alkotmányos értékkel akkor az állam kötelessége azt feloldani. Ez az esetek döntő többségében azt jelenti, hogy az összeütközésbe került jogok közül az állam valamelyiket korlátozza. Általános érvényű alapvető jogkorlátozási klauzula az Alaptörvény korábban már idézett I. cikk (3) bekezdése, amely alapján törvény állapítja meg az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat, így a korlátozásukat is. Az Alaptörvény a korlátozással kapcsolatban itt nevesíti a *szükségesség* és az *arányosság* követelményét is és azt, hogy az alapvető jog lényeges tartalmát ilyen esetben is tiszteletben kell tartani. E korlátozás során nyilvánvaló előnyt élveznek az *abszolút jogok* és az *abszolút tilalmak* által védett jogok a többivel szemben. A *különleges jogrendben korlátozható jogok* – mivel ezek csak bizonyos körülmények fennállása esetén sérülhetnek – szintén előnyt élveznek a *korlátozható jogokkal* szemben. A kategóriákon belüli erőssorrend felállítása azonban nehézségekbe ütközik, hiszen minden eset más és más.

Itt jegyzem meg, hogy az Alaptörvény különös korlátokat is megállapít, például „[t]ulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet”.<sup>36</sup> A tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapot, hanem meghatározott társadalmi közegben, az állam jogi szabályozásának keretei között, annak előfeltételével létezik. A tulajdon így társadalmi felelősséggel jár, elvonásának szabályai pedig – törvényben szabályozott módon, nevezetesen különleges jogrendben, valamint a közösség jelentős érdekének érvényesítése esetén – szigorú feltételekhez kötöttek.

Az alapvető jogok korlátozásának határa tehát azok lényeges tartalmának tiszteletben tartása, amely az alkotmánybírói gyakorlat alapján – összhangban a nemzetközi jog gyakorlatával – akkor sérül, ha a korlátozás nem állja ki az Alkotmánybírói jogvédelmi tesztjét. Ez azért szükségszerű, mert minden eset más és más, nem állítható fel olyan általános érvényű mérce, amely alapján a teszt nélkül megállapítható lenne az alapvető jog jogtalan korlátozása.

<sup>36</sup> Alaptörvény XIII. cikk (2) bek.



Az alapjogvédelmi teszt folyamata:

- Formai vizsgálat: annak megállapítása, hogy a korlátozás, összhangban az Alaptörvénnyel, törvényi szinten történt-e.<sup>37</sup>
- Tartalmi vizsgálat: az alapjogvédelmi teszt lefolytatása.
  - Legitim cél megléte:<sup>38</sup> a korlátozás másik alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében történik-e.
  - Alkalmasság:<sup>39</sup> az alapvető jog korlátozása a legitim cél elérésére alkalmas-e.
  - Szükségesség:<sup>40</sup> a legitim cél kizárólag az alapvető jog korlátozásával elérhető.
  - Arányosság:<sup>41</sup> a legitim cél fontossága arányban áll-e a cél elérése érdekében alkalmazott alapvető jog korlátozásával, továbbá annak érdekében a legenyhébb alkalmas eszközt alkalmazzák-e.

## 4. Összegzés

Az emberi jogok jogi kifejeződésai az alapvető jogok, amelyek az embert emberi mivoltánál, a polgárt a politikai közösség tagjaként megillető jogosultságok összességéként definiálják és alkotmánybeli elismertségüknél fogva az adott ország jogrendszerének részei, ennél fogva pedig jogi úton kikényszeríthetők.

Az alapvető jogok korlátozása más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelmének biztosítása céljából lehetséges, mindemellett azonban mindenkor meg kell felelni a nemzetközi jog általános szabályai által elismert alapjogvédelmi tesztnek is.

Az alapvető jogok felosztása korlátozhatóságuk lehetősége szerint célszerű, mivel vizsgálódásunk nézőpontja is ilyen irányú. Ezek alapján léteznek korlátozhatatlan, különleges jogrend idején korlátozható és törvény által, szabályozott feltételek mellett korlátozható alapvető jogok. Ez utóbbi különös esete a nemzetbiztonsági érdekek mentén folytatott titkos információgyűjtés során bevezetett intézkedések eredményeképpen keletkező jogkorlátozás, amely szükségszerű következménye az alapvető jogok biztonságát garantálni próbáló állami védekező mechanizmusnak. A cikksorozat következő részében a szerző e védekező mechanizmust tárgyalja.

## Felhasznált irodalom

Hetesy Zsolt: *A titkos felderítés*. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2011.  
Resperger István: A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál. *Hadtudományi Szemle*, 5. (2012), 1–2. 141–165.  
Staudenmaier, W. O.: Hadászati koncepciók. In Kovács Jenő (szerk.): *Állami szuverenitás, nemzeti érdek, hadászat*. Budapest, ZMKA, 1996. 36–50.

<sup>37</sup> Alaptörvény I. cikk (3) első mondata teljesül-e.

<sup>38</sup> Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, első mondatrész.

<sup>39</sup> Alaptörvény I. cikk (3) második mondat első mondatrész. A vizsgálat tárgya ebben az esetben a cél és az eszköz közötti logikai összefüggés vagy annak hiánya megállapítása.

<sup>40</sup> Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, második mondatrész.

<sup>41</sup> Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, harmadik mondatrész.

## **Jogi források**

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya  
1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról  
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről  
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről  
1994. évi LXXXVI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményhez tartozó kilencedik kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről  
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról  
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról  
1998. évi XLII. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményhez tartozó tizenegyedik kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről  
2004. évi III. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményhez tartozó tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről  
2005. évi CXXIV. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményhez tartozó tizennegyedik kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről  
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről  
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról  
2011. évi CXIII. törvény a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről  
2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről  
2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról  
2015. évi CLVII. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményhez tartozó tizenötödik kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről  
2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról  
Egyezmény az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlése által 1948. december 10-én meghirdetett Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatáról  
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)  
A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmánya  
295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásnak részletes szabályairól  
1035/2012. (II. 21.) Kormányhatározat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

## **Internetes forrás**

[www.meszar.hu/keres-ertek](http://www.meszar.hu/keres-ertek) (A letöltés dátuma: 2020. 10. 03.)

# Tartalom

<b>LAUFER BALÁZS: A nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenési formái az egyes jogszabályokban</b>	<b>3</b>
<b>NYITRAI SÁNDOR: A terrorizmus és a hibrid hadviselés viszonyrendszere</b>	<b>19</b>
<b>FIALKA GYÖRGY – DOBÁK IMRE – MEZEI JÓZSEF: Az állambiztonsági felsőoktatás rendszerváltozás előtti kerete és annak lezárása</b>	<b>33</b>
<b>SOLTI ISTVÁN: Különleges eszközök a rendszerváltást követő időszakban</b>	<b>44</b>
<b>BABOS SÁNDOR: Az alapvető jogok korlátozása a nemzetbiztonsági tevékenység során 1.</b>	<b>62</b>