



**MTA Law Working Papers
2014/43**

**A rendőrségre és a
titkosszolgálatokra vonatkozó
szabályozás változásai**

Christián László

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Dr. Christián László
A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai
(Sarkalatos átalakulások – A kétharmados/sarkalatos törvények változásai 2010-2014.)
2014. június 12.

Releváns előzmények és kiindulási alapok a rendészetben

Számomra az első számú premissza, hogy a biztonság fogalmát újra kell definiálni. Annak megközelítési aspektusai, az azt fenyegető veszélyek, kihívások akár néhány év alatt is jelentősen változnak, legyen az külső vagy belső biztonság. A legfontosabb kérdés, ennek kapcsán az, hogy az állam erre felhatalmazott szervezetei milyen gyorsan képesek egyrészt beazonosítani a releváns veszélyeket, másrészt a döntéshozó szabályozással lekövetni azt. A rugalmasság, az állandó jelleggel változó körülményekhez történő alkalmazkodás egyre többet hangoztatott elvárás Nyugaton, ez a képesség a siker kulcsa lehet a jövő rendészetének. Érdeemes végignézni a rendszerváltás óta regnáló kormányok programjának rendvédelmi részét, amit Finszter Géza alapos elemzés keretében el is végzett¹. Finszter professzor arra a megállapításra jutott, hogy a stratégiai szemlélet hiánya érhető tetten. Az ok könnyen beazonosítható. A közép, hosszú távú konkrétumokat tartalmazó rendvédelmi fejlesztési terv esetében reális a veszélye annak, hogy a várt eredmények realizálódása csak egy vagy két politikai ciklus múlva következhet be, így közvetlen politikai haszonnal nem jár, éppen ezért kézenfekvőbb volt politikai ciklusokra korlátozódó elképzeléseket kitűzni. Nyugaton régen felismerték ennek jelentőségét és elfogadták a ciklusokon átívelő reformok szükségességét a rendészet terén is.

Aggályos, hogy rendészet alapfogalmainak jelentéstartalma továbbra sem tisztázott, fogalmi zűrzavar van, amely begyűrűzhet a gyakorlatba is. Ez persze nem azt jelenti, hogy ne foglalkozott volna számos kiváló hazai kutató a kérdéssel, dogmatikai analízissel. Ezen írásokból kiderülhet számunkra, hogy milyen jelentéstartalommal bírnak a rendészet alapfogalmai, azonban tudva lévő, hogy számos vitás kérdés is van. Az Alaptörvény rendészetről szóló 46. cikkéből kikerült a rendvédelmi szerv terminológia és különválasztásra került a rendvédelem és a honvédelem. A megelőző védelmi helyzetről szóló 51. cikk 3. bekezdése azonban továbbra is használja, és ezzel fenntartja a rendvédelem kifejezés alaptörvényi statusát. A megkezdett rendőrségi modernizációs folyamatban sem kerülhető meg a rendészet alapfogalmainak tisztázása, jegyzi meg Balla Zoltán egyik vonatkozó írásában.²

Továbbra is feloldásra váró probléma a rendészet, rendvédelem dilemma. A rendészeti munka hatékonyságának egyik záloga, hogy alapfogalmai pontosan, precízen kiderülnek a jogi szabályozásból, ez egyben a jogbiztonság elvének érvényesülését is szolgálja. Hazánkban a rendészeti jogalkotás számos alapfogalom esetében adós a valós jelentéstartalommal. Ennek a konkrét gyakorlati munkára nézve lehetnek negatív következményei. Az intézkedést

¹ FINSZTER GÉZA: Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei. IN: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Szerk: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán. Pécs, 2011. 8-13.

² BALLA ZOLTÁN: Megjegyzések egy új rendőrségi törvényhez. In: GERENCSÉR BALÁZS – TAKÁCS PÉTER (szerkesztők): *RATIO LEGIS – RATIO IURIS, Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 70. születésnapja tiszteletére*, Szent István Társulat, Budapest, 2011. 323.

foganatosító rendőrnek ismernie, értenie, értelmeznie kell a rendőri munka alapját képező fogalmakat, hogy megalapozott döntést tudjon hozni.

Aktuális rendészeti helyzetértékelés

Hazánkban kevésbé, külföldön viszont egyre inkább meghatározó a rendőrség társadalmi megítélése. Az elfogadottság mérése kényes és nehéz kérdés, ezért kellő óvatossággal érdemes kezelni az erre irányuló felméréseket. A magyar rendőrség megítélése ugyan fokozatosan javult az elmúlt két évtizedben, ugyanakkor a 2006. őszi események hatására ez a bizalomnövekedés jelentősen megtorpant. Észtországban negyedévente mérik a közigazgatás szerveinek, így a rendőrség társadalmi megítélését, pontosabban bizalmi indexét. 20 év alatt, 20% -ról 80%-ra változott az észt rendőrség bizalmi indexe. Ott ez a mutatószám a legmeghatározóbb. Egy 2013-ban megjelent rendőrségekkel foglalkozó nemzetközi tanulmánykötet Magyarországról szóló fejezetének szerzője arra világít rá, hogy az áldozattá válás esélye meglehetősen alacsony, a biztonságérzet mégsem magasabb az EU átlaghoz képest.³

A rendészeti centralizációval, decentralizációval kapcsolatos dilemmák folyamatosan jelen vannak a hazai és nemzetközi irodalomban és szakmai párbeszédben. Ennek kapcsán arra érdemes rávilágítani, hogy a korábbi általános tendenciához, állásponthoz képest, különösen az ezredforduló óta bekövetkezett események okán sokkal inkább elfogadottá vált a hatékonyság érdekében megvalósuló centralizáció.

Hazánkban annak leheztünk tanúi az elmúlt években, hogy a belügyi kormányzat egyértelműen a centralizáció, a belügyminiszter irányítási jogkörének szélesítése mellett tette le a voksát. A szervezeti struktúra átalakítása szintén alátámasztja a fenti megfigyelést, ennek keretében a teljes rendvédelmi felépítmény –beleértve a titkosszolgálatok egy részét is– visszakerült a BM alá. Nem lenne meglepő, ha ez a folyamat folytatódna a most kezdődő ciklusban is. Ugyanakkor itt egy nagyon komoly kihívás mutatkozik. Az elmúlt 20 évben politikusok és rendőri vezetők képtelenek voltak megtalálni a szükséges és egészséges egyensúlyt a politikai támogatás és politikai befolyás tekintetében. A rendőri tevékenység természetesen politikamentes kell legyen, azonban számos tekintetben a rendészet nem lehet sikeres a politika támogatása nélkül.⁴ A kényes kérdés azonban az egyensúly lesz a jövőben is.

A rendészet területén rendkívül eseménydús négy év áll a kormányzat mögött. Ez részben a jogszabályi, másrészt a szervezeti átalakításokban érhető tetten, számos új szervezeti egység került létrehozásra, illetve átalakításra. Megkezdődött a rendészeti tevékenység újradefiniálása. A rendőrség szervezetét érintően új struktúra született. A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.⁵ A rendvédelemben mások mellett átszervezték a nemzetbiztonsági szervezetrendszer, egy új terrorelhárító rendőri erő jött létre (TEK), újradefiniálásra került a Nemzeti Védelmi Szolgálat és annak tevékenysége, a Katasztrófavédelem teljes átalakításának leheztünk szemtanúi, a rendőri munkát alapjaiban

³ RICHARD LEYERER: Finding the Right Path of Policing in Hungary. In: Handbook on Policing in Central and Eastern Europe, Gorazd Mesko (ed.), Springer science, Business Media, New York, 2013. 126.

⁴ LEYERER i.m. 127.

⁵ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 4. § (2).

meghatározó jogszabályok születtek (büntető és szabálysértési törvény), teljesen új szemléletű büntetés végrehajtási törvény született. Ezen túlmenően megszületett a rendészetben érintett szervek, személyek katalógusa, az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az iskolakerülés elleni fellépés lehetőségéről szóló (2012. évi CXX) törvény révén. Ezen jogszabály, illetve az új önkormányzati törvény (Magyarország helyi önkormányzatiról szóló 2011. évi CLXXXIX törvény) megnyitotta a lehetőségét az önkormányzati rendészeti szerv létesítésének, azaz újra megnyitásra került az önkormányzati rendészet kérdésköre. A területi korlátok miatt most nem merülhetünk el fenti változások részleteinek, az új jogszabályok ismertetésében.

Amennyiben elolvassuk a 2010-es Nemzeti Együttműködés Programjának vonatkozó részét (Itt az idő, hogy újra rend legyen az országban.⁶) illetve hozzá olvassuk a Nemzeti Biztonsági Stratégiát és a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiát is, akkor érdemes egy rövid számvetést végezni a teljesség messzemenő igénye nélkül, az elmúlt 4 év tükrében.

Fenti dokumentumok alapján megállapítható, hogy a második Orbán kormány számos pozitív célt tűzött maga elé a rendészet terén: erőszakos bűncselekmények visszaszorítása, visszaeső elkövetők szigorúbb büntetése, a rendőri létszám jelentős emelése, minden településre rendőrt program, eljárások gyorsítása, önvédelmi jog bővítése és hosszasan sorolhatnánk. Az említett célok megvalósítása érdekében feszített tempójú, elsősorban jogalkotás vette kezdetét. A büntetőjogászok és kriminológusok közül azonban többen éppen azt kifogásolták, hogy a rendészetet érintő jogszabályok egymást érő gyakori módosítása a válságkezelő, rögtönző kormányzás veszélyeit hordozza.

A rendszerváltás óta eltelt bő két évtized tapasztalatai alapján felmerülhet bennünk a kérdés, hogy a folyton hangoztatott rendőrségi szemléletváltás valóban megtörtént-e, egyáltalán zajlik-e, és főleg érezhető-e az állampolgárok életében, stabil-e a közbizalom a rendőrség iránt? Az erre irányuló politikai akarat Nemzeti Együttműködés Programjában világosan megjelenik: „Uralkodó rendőrség helyett szolgáló rendőrségre van szükség, a rendőrségnek védelmet és biztonságot kell szolgáltatnia, amire csak egy értékeiben, gondolkodásmódjában, mentalitásában megváltozott és megújult rendőrség képes”. Talán nem vagyok egyedül azzal a véleményemmel, hogy ezen a téren jócskán van még adóssága a rendőrségnek.

Ezen túlmenően ott van rendészeti munka megközelítésének kérdése. Világszerte érzékelhető tendencia a hazánkban meghatározó reagáló rendészet helyett a megelőzés előtérbe helyezése, még akkor is, ha ez hosszabb távon megtérülő, ezért drágábbnak tűnő befektetés. A reagáló rendőri tevékenység teljesítőképességének határán van, ki kell építeni a másik lábat is. Ebbe az irányba mutat a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia és a Nemzeti Bünmegelőzési Tanács életre hívása is. Fontos lenne a bünmegelőzés rendszerének teljes kiépítése nyugati minták és modellek figyelembe vételével.

A rendészeti életpályamodell meghiúsulása jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy rendőrség szakmai presztízse érdemben nem változott. Gyakorló rendőrökkel beszélgetve egyöntetű és általános vélemény szerint az állomány fásult, kiábrándult, csalódott. Ennek következtében a többször hangoztatott 3000 új rendőr munkába állításával párhuzamosan jelentős fluktuáció és elvándorlás figyelhető meg. Márpedig az egyes rendőrök hozzáállása alapjaiban határozza meg a rendvédelem hatékonyságát és kíméletlenül lecsapódik az állampolgárok irányába is, befolyásolva a testület megítélését. Több rendőr, több fizetéssel és több eszközzel, hangzott a kormányprogram, amely töredékesen teljesült, a rendőrök számára minden bizonnyal legfájóbb, hogy a bérükben érdemi változás nem történt. „Mi jó fizetséget fogunk adni a munkájukért”. A kezdő rendőr fizetése továbbra sem éri el a nettó 100.000 Ft-ot és továbbra

⁶ A Nemzeti Együttműködés Programja, 2010, 43.

sem nyújt vonzó karrierlehetőséget és biztos egzisztenciát a rendőri munka. Ezen mielőbb változtatni szükséges, hogy érdemi elvárásokat lehessen támasztani a rendőrökkel szemben. Pintér Sándor 2014. májusi Parlamenti Bizottsági meghallgatásán az életpálya bevezetéséről és a bérek rendezéséről beszélt.

Az állandó, erős rendőri jelenlét minden magyar településen és a rendőrök közterületi jelenléte sem valósult meg teljes körűen. Számos körzeti megbízotti státusz betöltetlen és a közterületi jelenlét gátja továbbra is a rendőri munkát legjobban befolyásoló statisztikai szemlélet továbbélése. Elérkeztünk egy kulcsmomentumhoz, amely a működés egyik fő korlátja. A rendőr azért nem tudja kellő módon szolgálni a közösséget, mert megkötik a kezét a statisztikai szemlélet által támasztott, jobbára bürokratikus teendők, elvárások.

Rendészet pro futuro

A 2014-ben ismét kormányzati felhatalmazást kapott kormányzat 2010-ben meghirdetett rendészeti elképzeléseivel szinte maradéktalanul azonosulni lehet, üdvözlendőek a kitűzött célok. Ugyanakkor ezek a rendvédelem elé állított célok és azok megvalósítása, gyakorlati manifestálódása között komoly eltérések mutatkoznak. Amint az már a fentiekből is kiderült vannak hiányosságok, amelyek nem vagy nem éppen úgy teljesültek, ahogyan azok megfogalmazásra kerültek.

A jelentősen átalakított, megreformált új rendészeti struktúra hatékonyságára a választ az idő és a gyakorlat fogja megadni. Mindazonáltal nem vagyok meggyőződve arról, hogy a tovább centralizált, hierarchián alapuló és militáns jegyeket viselő rendészeti szervezet és működés a legjobb válasz a rendészet aktuális kihívásaira. Érdemes lenne ennek kapcsán újragondolni néhány stratégiai jelentőségű kérdést. Itt elsősorban az önkormányzati rendészet kapcsán szükséges decentralizációra, a helyi közbiztonságot szolgáló szervezetrendszer működési kereteinek meghatározására és az érdemi felhatalmazásra gondolok. Zavaró bizonytalanság van ezen a téren. Továbbá ott van a közbiztonság-magánbiztonság kényes és halvány határvonal, amely szintén számos kérdést vet fel. Ezt a határvonalat, a határterületeket tisztázni és szabályoznia kell a jogalkotónak, különben könnyen léphetnek a jogtalanság útjára egyes érintett szereplők.

A rendőrség, a hatalom, az erőszak szavak az emberek többségében erősen szubjektív érzéseket, indulatokat, „mély érzelmeket és szilárd meggyőződést” keltenek, utóbbiak számos előítéllettől terhelve akár nagyon is távol állhatnak a valóságtól. (...) A rendészet körébe tartozó jelenségek rejtőzködő természete nem kizárólag a minősített adatok tömegével magyarázható, hanem azzal is, hogy az intézmények szeretnek magukról olyan képet közvetíteni, ami valóságos természetüket elleplezi. A jogalkalmazó szervek ehhez igen jó segítséget kapnak a jogszabályoktól, amelyek tevékenységüket meghatározzák. Ugyanis ezek a normák nem azt mutatják meg, hogy hogyan működik egy hatóság a valóságban, hanem azt, hogy miként kellene működni.⁷ Azonban komoly jogalkalmazási problémákhoz is vezethet, ha vannak olyan terminusok, amelyeknek jelentését pontosan nem tisztázza a jogalkotó. A rendészetben több ilyen is van. Éppen ezért égetően véget kellene vetni a rendészeti fogalmi zűrzavarnak, tisztázni kell az alapvető fogalmak (rendészet, rendvédelem, rendvédelmi

⁷ FINSZTER GÉZA: A Rendészet elmélete és rendészeti eszközrendszer, NKE, Budapest, 2013. 13

szervek, közrend, közbiztonság, veszély etc.) jelentéstartalmát és azokat törvénybe kell foglalni.

A rendőri tevékenység civil kontrolljának letéteményese a Független Rendészeti Panasztestület. A fontos lenne a 2008 óta működő Testület szabályozását, felhatalmazását és eljárásrendjét a hatékonyabb állampolgári joggyakorlás érdekében az elmúlt hat év tapasztalatainak megfelelően felülvizsgálni, a jogintézmény kereteit bővíteni.

Nem különben fontos lenne a rendőrség működési elveinek újragondolása, nem kizárólag a kommunikációban jelentkező, hanem annak átültetése a mindennapi gyakorlati működésbe. A reagáló, statisztika orientált rendőri működés helyett előtérbe kell kerüljön a proaktivitás, az állampolgárt a középpontba helyező tevékenység.

Egyre többen és joggal hiányolják a nemzetközi trendek, elvek figyelmen kívül hagyását. Meggyőződésem szerint bátrabban kellene teret engedni külföldön rendészetben alkalmazott megoldások, módszerek implementálásának. Csak egy példát említve, elég a közösségi médiában rejlő, a magyar rendőrség által teljességgel kiaknázatlan lehetőségekre gondolni. Amikor a Helsinki Rendőr-főkapitányságnak majd 200.000 követője van, addig a BRFK-nak egy tavalyi adat szerint 238 személy, ami egy átlagos egyéni felhasználó ismerőseinek számát jelenti.⁸ A magyar rendőrség aktivitása ezen a téren aggasztó, azonnali lépésekre lenne szükség.

Aktuálisan reményt adhat, hogy a BM és ORFK közreműködésével elindult egy közösségi rendészeti pilot projekt hazánkban is, amely 4 várost, és néhány tucat rendőrt érint, kísérleti jelleggel.

Nyitni kell, sőt támogatni kell a tudomány közeledését a rendészetben is, ösztönözve a gyakorlati munka elméleti megalapozását célzó törekvéseket. Sokkal bátrabban kell a külföldi modelleket, módszereket, tapasztalatokat vizsgálni és beépíteni a rendőri munkába.

A nemzetbiztonság rendszere hazánkban, múlt, jelen, jövő

A rendszerváltozás időszakában az egyik legfontosabb kihívás a korábbi állampárt közvetlen elvi irányítása alatt tevékenykedő állambiztonsági szervezet jogi és szakmai reformja volt. A struktúra átfogó reformját jelentősen hátráltatta, hogy kölcsönös egymásra utaltság jellemezte az erőszakos szervezet és a pártelit sajátos kapcsolatát.⁹ A probléma megoldására a Duna -Gate botrányt követően Finszter Géza és Pajcsics László javasolták, hogy az állambiztonsági szervezet német (NSZK) modellt alapul vevő átalakítása történjen meg¹⁰. Ezzel szemben az MSZMP és a Miniszter Tanács szakértői az 1956. után végrehajtott újrászervezéshez hasonló megoldást kívántak kialakítani.¹¹ A javaslatok tanulmányozását követően az Antal –kormány helyesen ismerte fel, hogy az NDK-t leszámítva valamennyi „szatelit” állam közös problémája, hogy nem tud a titkosszolgálati tevékenység sajátos jelleg miatt egyszerű normatív aktusok útján megszabadulni a szovjet örökségtől.

Az 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nb.tv.) alkotói a demokratikus irányítás, a politikai és jogi felelősség, valamint a hatalomkoncentráció

⁸ LEYRER i.m. 125.

⁹ KISZELY GÁBOR: ÁVH, Egy terrorszervezet története, Korona Kiadó Bp. 2000. 16.

¹⁰ PAJCSICS JÓZSEF – FINSZTER GÉZA: Az állambiztonsági tevékenység alkotmányos szabályozása. In: Magyar Jog, 1990, 37. évf. 1. szám, 31-41.

¹¹ HORVÁTH ATTILA: A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában, Rendészet és Emberi Jogok, I. évf. 3. szám (2011) 3.

megakadályozása érdekében az egyes szolgálatokat egyes miniszterek irányítása alá helyezték. A rendszer sajátosan vegyítette a német és angol modelleket. Ennek eredményeként az önálló szolgálatok száma aránytalanul megnőtt (5 db, Nemzetbiztonsági Hivatal, Információs Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Katonai Biztonsági Hivatal és Katonai Felderítő Hivatal), a rendszeren belüli információáramlás és az ágazati koordináció nehézkessé vált, mert egyidejűleg négy miniszter és a kormányfő együttműködését követelte meg a nemzetbiztonsági kabinet keretei között.¹²

1996 –ban jött létre az Nb. tv. alapján a Nemzetbiztonsági Hivataltól elkülönült Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ). A szervezetalakítási megoldással kísérletet tettek a titkos információgyűjtés során alkalmazott eszközök külső engedélyezésének hatékonyabbá tételére azzal, hogy ilyen jellegű operatív munkát kizárólag az NBSZ végezhetett a többi szerv előzetes megrendelése alapján bírói vagy miniszteri jóváhagyás mellett. A szervezet létrehozásának hátterében a nemzetbiztonsági szakmai tevékenység költségvetési támogatásának drasztikus csökkentése állt.

A 2010. évi országgyűlési választásokat követően jelentős változások következtek be az addigi struktúrában. 2010. májusától, 2012. június elejéig hatályban maradt az Nb. tv. 10 § (1) bekezdése, mely szerint „a Kormány a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat a kijelölt miniszter, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja”. A kormányalakításkor megszüntették a három polgári titkosszolgálat irányítását ellátó tárca nélküli miniszteri posztot, így a működési irányuknak megfelelően a szolgálatokat az egyes szakminiszterek irányítása alá helyezték. Az új modell létrehozása érdekében hatályon kívül kellett helyezni az Nb. tv. 10. § (2)-t, mivel a rendelkezés kizárta annak a lehetőségét, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításával a rendészetért felelős minisztert (értsd belügyminisztert) bízzák meg.

A jelenleg hatályos jogszabály értelmében az Információs Hivatalt a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot (2012. január 1-el a korábbi Katonai Felderítő Hivatalt és Katonai Biztonsági Hivatalt összevonták) a honvédelemért felelős miniszter irányítja. A rendelkezés háttérszabálya a 2010. évi XLII. törvény – A Magyar Köztársaság Minisztériumainak felsorolásáról – 2. § (1) m) pont, amely az AH és NBSZ irányításával a belügyminisztert bízza meg, az IH irányítása pedig a külügyminiszter, majd a Miniszterelnökséget vezető államtitkár hatáskörébe került. Az új struktúrában a minősített adatkezelést és iparbiztonsági ellenőrzést felügyelő és koordináló Nemzeti Biztonsági Felügyelet a közigazgatási és igazságügyi miniszter felügyelete alá helyezték.¹³

Annak ellenére, hogy ezzel a szervezetalakításai megoldással sikerült feloldani a korábbi tárca nélküli miniszter által képviselt túlzott hatalmi koncentrációt, ezáltal lehetőséget adva a szolgálatok és a legfontosabb információigénylők közötti szorosabb kapcsolatra, a létrejött struktúra újabb szervezetalakításai kérdéseket vet fel.

A Miniszterelnöki Hivatal Miniszterelnökséggé szervezésével megszűnt a korábbi Nemzetbiztonsági Iroda, amely a polgári szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter

¹² MÁRTON ANDRÁS: A titkosszolgálati tevékenység parlamenti bizottsági ellenőrzése, problémák, modellek, alternatívák, in: Nemzetbiztonsági Szemle, I. évf. 1. szám (2013) 43.

¹³ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 2011. évi CLXXI. törvény; A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló 1995. évi CXXV. törvény a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásával kapcsolatos módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról

munkaszerveként ellátta a szolgálatok tevékenységének szakmai koordinációját. A rendelkezés indokául szolgált a polgári titkosszolgálatok és a hagyományosnak nevezhető bűnüldöző szervek egységes belügyminiszteri irányításának megteremtése. A szolgálatok számának csökkentése ellenére a magyar szervezetrendszer még mindig decentralizált képet mutat a rendszerváltáskor megfogalmazott szervezetalakítási elképzeléseket tükrözve, hiszen négy szolgálatot három miniszter irányít. Bár a Kormány a koordináció erősítése érdekében újrászabályozta a Nemzetbiztonsági Kabinet munkáját és létrehozta annak támogatására a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot, utóbbiak összetétele és feladatrendszere miatt kérdéses, hogy el tudja-e látni azt a szintű tárcaközi koordinációt, ami Nagy-Britanniára, vagy a Német Szövetségi Köztársaságra jellemző.¹⁴

Az új titkosszolgálati szervezetrendszerben az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a Rendőrséggel és a speciális rendőri feladatokat ellátó Terrorelhárítási Központ (TEK) –el és Nemzeti Védelmi Szolgálattal a belügyminiszter irányítása alá került, ami akár felvetheti a miniszter „túlhatalmának” lehetőségét.¹⁵ Ennek hatékony korlátja lehetne a külső felügyelet kialakítása, azonban ennek gátat szab, hogy az Nb. tv. a parlamenti bizottsági ellenőrzés tekintetében nem követeli meg az állandó bizottság (nemzetbiztonsági) tagjaitól a szóban forgó terület ismeretét még felületesen sem. Emellett meg kell említeni, hogy a post-bipoláris korszakban jelentkező új típusú fenyegetések hatására a titkosszolgálati tevékenység globális jellegűvé vált. Az egyes állami szolgálatok között minőségi és mennyiségi szempontból is folyamatosan nő az együttműködés, így kialakul egyfajta aszimmetrikus helyzet a globalizálódott tevékenység és annak nemzetállami szintű ellenőrzése között. Ennek következtében kérdéses, hogy a hagyományos nemzeti szintű kontrollmechanizmusok képesek-e elérni céljukat.

A titkosszolgálatok területén az utóbbi években végbement változások követik az ezredforduló utáni nemzetközi irányvonalakat. Ilyen tendenciába illő lépéseknek tekinthető a szolgálatok számának csökkentése, valamint a Nemzetbiztonsági Munkacsoport felállításával megerősített tárcaközi koordináció. A jelenlegi rendszert tekintve azonban még a szolgálatok számának ismételt csökkentése is megfontolandó. Ennek keretében az NBSZ-t az AH-ba integrálódhatna. Az AH, mint az NBSZ legnagyobb „megrendelője”, megtartva „relatív önállóságát” a megrendelések terén, ahogyan azt a KBH is megtartotta a KFH-val történt összeolvadást követően. Az Információs Hivatal brit mintájú külügyminiszteri irányítása kapcsán előnyt jelent, hogy a szolgálat közvetlen kapcsolatba került legfontosabb információ-felhasználójával, valamint lehetővé vált a „nem állami szereplők” (magyar állampolgárok és befektetők) hatékonyabb védelme. Az így létrejött szorosabb együttműködés hátránya, hogy a magyar külügyi alkalmazottak külföldi jelenléte kapcsán közvetlenebbül merülhet fel a legális rezidentúrához tartozás kérdése. Alternatív megoldást jelenthet német mintára a Miniszterelnökség keretében történő államtitkár általi irányítás, aminek hátránya, hogy az előbb említett előnyöket ismételten erodálja.¹⁶

A TEK vonatkozásában kérdéses, hogy annak titkos információgyűjtésre is kiterjedő hatásköre, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben meglévő információigénylési lehetősége mennyiben egyeztethető össze a jogállami viszonyok között működő rendészeti struktúrákkal szemben támasztott elvárásokkal. Az NVSZ vonatkozásában aggályos, hogy az

¹⁴BAR-JOSEPH: Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: the USA, Israel and Britain. Pennsylvania State University Press, 1995, 36.

¹⁵A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV törvény 4. § (3)

¹⁶HETESY I.M. 37.

ellenőrzési hatókörüket képező ún. „védett állományt” talán aránytalanul széles körben határozta meg a jogalkotó. Disszonáns helyzetet eredményez, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tekintetében a z NVSZ ellenőrzést gyakorol, míg a nem-belügyminiszteri irányítás alatt tevékenykedő IH és KNBSZ tekintetében ilyen hatáskörrel nem rendelkeznek.

A Nemzeti Információs és Bűnügyi Elemző Központ (NIBEK) létrehozására 2012 –ben született törvényjavaslat. A szervezet felállítása a kormányzaton belüli viták miatt azonban elmaradt. Hasonló információ-feldolgozó és tároló szervezet létrehozása adatvédelmi szempontból aggályos, azonban az új típusú fenyegetések miatt (cyber bűnözés, virtuális térben folytatott kommunikáció segítségével előkészített terrortámadás) indokoltá teszi egy hasonló szervezet felállítását.

Meg kell említeni, hogy a 2013 –ban elfogadott Nb. tv. módosítással bevezetett új nemzetbiztonsági ellenőrzés kapcsán felmerült annak nemzetközi jogba ütközése. Az Európa Tanács 1402/1999. (04. 26.) számú ajánlása alapján az ET tagállamaiban működő belső biztonsági szolgálatok felügyeletéről különbséget tesz előzetes engedélyezéssel kapcsolatos (*a priori*) és eseménykövető (*ex post facto*) jellegű bírói hatáskörök között. Az Nb. tv.. módosítás által bevezetett szabályozás nem érinti az Nb. tv.. korábban hatályos előzetes bírói engedélyezésre vonatkozó rendelkezéseit, azonban a korábbi szabályozáshoz hasonlóan nem biztosítja a nemzetbiztonsági szolgálat által készített szakvéleményen alapuló döntés elleni bírói jogorvoslat igénybevételét. A miniszter által folytatott vizsgálat nem felel meg az ET joggyakorlata alapján megkövetelt külső kontroll követelményének.¹⁷ Ennek oka, hogy a miniszter az Nbtv. alapján jogosult az ellenőrzést lefolytató nemzetbiztonsági szolgálat irányítására, és ennek köszönhetően olyan hatáskörökkel rendelkezik, melyek segítségével képes az irányítása alatt álló struktúra lényeges viszonyainak befolyásolására. Mindezek mellett a miniszterek – mint a kormány tagjai – jogosultak az Nb. tv. alapján a nemzetbiztonsági szolgálatoktól információt igényelni, így a nemzetbiztonsági tevékenység eredményeként keletkező információk legfontosabb felhasználója a kormány. Ezen tényezők alapján nem lehet a miniszteri vizsgálatot a külső kontroll kategóriájába tartozónak tekinteni, annak ellenére, hogy a miniszter kívül helyezkedik el az általa irányított szervrendszeren.¹⁸

Mindezek mellett a terület egyik legneuralgikusabb problémaköre a nemzetbiztonsági érdekek terminológia bizonytalansága, amelyet nagyon nehéz pontosan definiálni. Ilyetén azonban jogbizonytalanságot idéz elő a kissé parttalan kulcsfogalom.

A nemzetbiztonsági struktúra fejlesztése kapcsán eszközölt változtatások összességében szakmailag pozitívan értékelendők, az alábbi megjegyzésekkel. A 2010 előtt kialakított szervezeti struktúra változtatása szakmai és közjogi szempontok alapján is indokolt volt. Ennek ellenére a jelenleg hatályos szabályozás továbbra is fenntartja a szervezetrendszer szegmentáltságát. Valószínűleg az elkövetkező 10 év során a végrehajtó hatalom egyes szereplőinek döntést kell hozniuk, hogy miként alakítják a szervezetrendszert. Kiemelkedően fontos lenne a korábbiakban leírtak szerint a szolgálatok önállóságának felülvizsgálata, mert hazánkban jelenleg is 9 szervezet jogosult titkos információgyűjtésre. A hatásköri szabályok sajátosságai miatt előfordulhat, hogy ugyanabban az ügyben több szerv állapítja meg az

¹⁷ BERGEN VINCENT: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999., 378.

¹⁸ MÁRTON ANDRÁS: Megjegyzések a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályai kapcsán, in: Magyar Rendészet XIV. évf. 2. szám (2014) 98.

eljárási kötelezettségét. Ez a jelenség nem csak a felderítés eredményességét veszélyezteti, hanem a rendelkezésre álló anyagi erőforrásokat hatékony felhasználását is.

A másik megjegyzés a külső kontroll tekintetében indokolt lehet külföldi modellek vizsgálata. Kanadában és Hollandiában például az ezredfordulót követően meghirdetett új nemzetbiztonsági doktrína keretében elvetették a centralizáció negatív megítélését. Ehelyett a hatékonyság növelése érdekében centralizálták a struktúrát ugyanakkor szervrendszeren kívüli ellenőrzés új formáit dolgozták ki. Indokolt lehetne például a már említett „szakértői elem” implementálása az Nbtv –be a parlamenti ellenőrzés kapcsán. Emellett megoldást jelenthet egyrészt az egyes nemzeti kontroll szervek közötti együttműködés rendszerének kialakítása.

Felhasznált irodalom:

1. ALDRICH RICHARD J: Global Intelligence Cooperation versus Accountability: New Facets to an old Problem in: intelligence and National Security. Taylor & Francis Group 2009. London.
2. BALLA ZOLTÁN: Megjegyzések egy új rendőrségi törvényhez. In: GERENCSÉR BALÁZS – TAKÁCS PÉTER (szerkesztők): RATIO LEGIS – RATIO IURIS, Ünnepi Tanulmánykötet Tamás András 70. születésnapja tiszteletére, Szent István Társulat, Budapest, 2011.
3. BAR-JOSEPH: Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: the USA, Israel and Britain. Pennsylvania State University Press, 1995.
4. BERGEN VINCENT: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1999.
5. CAPARINI, MARINA: Challenges of controll and oversight of intelligence service in a liberal democracy, DCAF, 2002. (www.dcaf.ch/pcaf/publications.cfm)
6. FINSZTER GÉZA: A rendészet elmélete. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest, 2003.
7. FINSZTER GÉZA: Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei. IN: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Szerk: Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán. Pécs, 2011.
8. FINSZTER GÉZA: A Rendészet elmélete és rendészeti eszközrendszer, NKE, Budapest, 2013.
9. HAJMA LAJOS: A katonai felderítés és hírszerzés története, ZMNE egyetemi jegyzet 2001.
10. HETESY ZSOLT: Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra, BM Szemle 2011/1. szám (59. évf.)
11. LEYRER RICHÁRD: Finding the Right Path of Policing in Hungary. In: Handbook on Policing in Central and Eastern Europe, Gorazd Mesko (ed.), Springer science, Business Media, New York, 2013.
12. HORVÁTH ATTILA: A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában, Rendészet és Emberi Jogok, I. évf. 3. szám (2011)
13. KISZELY GÁBOR: ÁVH, Egy terrorszervezet története, Korona Kiadó Bp. 2000.

14. MÁRTON ANDRÁS: Megjegyzések a nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályai kapcsán, in: Magyar Rendészet XIV. évf. 2. szám (2014)
15. MÁRTON ANDRÁS: A titkosszolgálati tevékenység parlamenti bizottsági ellenőrzése, problémák, modellek, alternatívák, in: Nemzetbiztonsági Szemle, I. évf. 1. szám (2013)
16. TABAJDI GÁBOR -UNGVÁRY KRISZTIÁN: A pártállam és a Belügy, Corvina Kiadó Bp., 2008.

© **Christián László, MTA TK**

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515