

TIT HADTUDOMÁNYI ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI EGYESÜLET  
BIZTONSÁGPOLITIKAI FÜZETEK

Kuti Ferenc

**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEMZETBIZTONSÁGI SZOLGÁLATAINAK FELADATAI,  
MŰKÖDÉSÜK SZABÁLYAI**

BUDAPEST 1998  
A TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Egyesület kiadványa

Szerkesztő: Dr. Vámosi Zoltán

ISSN: 1418-95-93

Felelős kiadó:  
TIT HABE, 1088 Budapest, Bródy Sándor utca 16.

Magyar Hivatalos Közlönykiadó  
Lajosmizsei Nyomda

---

"Védekezni a kémek ellen, el nem árulni még a legjelentéktelenebbnek látszó adatot sem, óvakodni a gyanús elemektől szigorú hazafias kötelesség!

József királyi herceg, tábornagy  
(A hírszerzés és kémkedés története I., Franklin, 1936-38. VI.p.)

Régi alkotmányos kötelezettségének tett eleget a magyar Parlament, amikor 1995-ben napirendjére tűzte a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslatot. A szervezetileg önálló nemzetbiztonsági szolgálatok egyidősek a demokratikus átalakulással, létrehozásukról a Németh Miklós vezette Kormány döntött 1990-ben. Ekkor a tervek szerint csupán átmeneti, ideiglenes jelleggel szabályozták a nemzetbiztonsági feladatok ellátását, törvényi felhatalmazással ezt a 26/1990. MT rendelet tette meg. A különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésére - szintén átmeneti jelleggel - az 1990. évi X. törvény intézkedett. A szolgálatok működésének jogi alapjait a törvény életbe lépéséig ezek, az addigra részben idejét múlt normák jelentették. Államformától és a hatalom gyakorlás rendszerétől függetlenül minden állam létének, fennmaradásának és fejlődésének alapvető feltételeként gondoskodik belső stabilitásáról és külső biztonságáról. A biztonságpolitikai kiinduló pontja az országot fenyegető kockázati és veszélytényezők sokrétű elemzése.

A szuverenitás és az alkotmányos rend védelme érdekében teendő állami intézkedések egyik nélkülözhetetlen eleme a titkosszolgálatok létrehozása és működtetése. Mindezekkel együtt elemi érdeke is a társadalomnak, hogy ezek a szolgálatok kellő mértékű és eredményességű ellenőrzés alatt álljanak. Ne lehessenek egyik, vagy másik társadalmi csoport érdekeiért tevékenykedő, az állampolgárok felett álló öntörvényű igazságosztó, vagy büntető apparátusok.

A titkosszolgálatok története évezredekre nyúlik vissza. Kis túlzással azt is mondhatnánk, az emberiség történetének - koronként változó intenzitású és jelentőségű - nagy társasjátéka az, amit a kémek és ellenkémek egymás közti küzdelme jelent. A tevékenységük alapvető céljai sem változtak: egyrészt híreket, információkat szerezni a lehetséges veszélyforrásokról ( szervezetekről, hadseregekről, országokról stb.) másrészt megakadályozni, hogy idegenek illetéktelenül fontos információkhoz jussanak. A titkosszolgálatok alapfunkciójaként tehát a hírszerzés és az elhárítás jelölhető meg.

A titkosszolgálatok szervezeti felépítését, működésük rendjét, akciójukat,

munkatársaik életét mindig, mindenhol "misztikus köd" fedte, a nyilvánosság és társadalmi kontroll szinte kizárt volt.

Az ország biztonságában, külső veszélyektől való védelmében kiemelkedő szerepet játszanak azok az információk, amelyek az állam szuverenitását és alkotmányos rendjét fenyegető tényezőkről, nyílt és leplezett törekvésekről, konkrét ellenséges tevékenységről adnak hírt. Nyilvánvaló, hogy az ellenséges szándékok, a káros és fenyegető hatások időbeni felderítése, megakadályozása, hatékony válaszlépések megtétele csak megfelelő információ birtokában történhet. Ezen információk egy része - jellegénél fogva - nyílt forrásokból összegyűjthető, más részük azonban - fontosságuk, titkosságuk miatt - csak speciális szervezetek által, speciális eljárásokkal (erővel, eszközökkel, módszerekkel) lehetséges. A titkos információk megszerzése tehát idegen államok politikai, gazdasági, tudományos, katonai stb. titkainak rejtett felderítése a hírszerzés alapvető funkciója.

Az információszerzés napjainkban túlnyomó részt technikai eszközökkel történik. Ide soroljuk a műholdakkal, a felderítő repülőgépekkel, a rádióelektronikai eszközökkel és más észlelő- és érzékelő berendezésekkel folytatott adatgyűjtést.

A technikai fejlődés hihetetlen mértékű bővülése sem tette feleslegessé a személyek (ügynökök) által végzett információszerzést. Az ember szerepe a hírszerző tevékenységben továbbra is meghatározó, mivel a technikai eszközök nem alkalmasak arra, hogy pontos információkat juttassanak el egy állam, egy hadsereg, vagy egy szervezet politikai, gazdasági, katonai szándékaival, terveivel kapcsolatban. Ma már nem titok, hogy egy-egy ország milyen és mennyi haditechnikai eszközzel rendelkezik; hol, milyen rendeltetésű csapatok állomásoznak; hol helyezkednek el a magasabb parancsnokságok. Az európai biztonsági rendszer kialakulásának előrehaladásával ma már gyakorlattá vált az is, hogy a bizalomerősítő megállapodások keretében kölcsönös betekintést nyújtanak az államok fegyveres erőik napi életében, részvételi és ellenőrzési lehetőséget biztosítanak a katonai rendezvényeken stb. A huszadik század végén, amikor az információ keletkezése, áramlása, feldolgozása és elavulása tekintetében robbanásszerű a fejlődés, a hírszerzés alapvető funkciója változatlan: időben, pontos és megbízható információkhoz juttatni az ország legfelsőbb politikai vezetését. A hírszerzés megszervezése és hatékony működtetése minden állam alapvető érdeke.

Ezzel párhuzamosan az ország biztonsága szempontjából ugyanolyan jelentőséggel bír az idegen hatalmak által végzett hírszerzés elleni védelem.

Az elhárítás azt a célt szolgálja, hogy az állam külső és belső biztonsága szempontjából fontos adatok, információk ne jussanak illetéktelenek tudomására, hogy annak birtokában veszélyeztessék az ország szuverenitását, alkotmányos rendjét, fontos gazdasági és honvédelmi érdekeinek érvényesítését. Az elhárítás az idegen titkosszolgálati törekvésekkel szemben nagy súlyt helyez az állam stabilitását veszélyeztető bűncselekmények felderítésére is. Tehát a titkosszolgálatok a bűnüldözés rendszerében is fontos szerepet foglalnak el, a társadalom biztonsága és nyugalma, a közrend védelme és fenntartása érdekében is dolgoznak. Az elhárítás nagy súlyt helyez a titokvédelemre, annak materiális oldalára ugyanúgy, mint a titokhordozó személyek, a fontos és bizalmas beosztást betöltők védelmére is.

A nemzetbiztonsági tevékenység társadalmi igényei és törvényességi alapjai

Már az 1990-es parlamenti választásokat megelőzően elkezdődtek egy új, elsősorban a nemzetközi gyakorlatra támaszkodó nemzetbiztonsági törvény előkészítő munkái. Az egységes törvényi szabályozást az új Kormány is szükségesnek tartotta, így ebben az időszakban a tárca nélküli miniszterek irányítása alatt formálódtak ki a tervezet egyes intézményei, valamint az első normaszöveg-részletek.

A 1994-es választásokat követően felgyorsult a kormányzati törvény-előkészítő munka, a javaslat 1994 decemberében benyújtásra került. 1995 februárjában elhangzott az Országgyűlésben a miniszteri expozé, majd az alig megkezdett vita folytatása elmaradt. Ennek oka részint további politikai egyeztetések szükségessége, részben pedig a felügyelő miniszteri poszton történt váltás volt. Végül az őszi ülészakon vehette kezdetét a Parlamentben a képviselők érdemi párbeszéde erről a témáról. 1995. december 19-én a magyar Országgyűlés tehát az Alkotmányban és más jogszabályban előírt kötelezettségének tett eleget, amikor a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét és működését törvényi szinten szabályozta.

Kezdetől fogva polémia tárgyát képezte, hogy a normaszöveg mennyiben felel meg a demokratikus országokban működő szolgálatokra vonatkozó jogi követelményeknek. Az előkészítő munka során több ország titkosszolgálatainak struktúráját, feladatkörét, parlamenti ellenőrzését és felügyeletét, a

titkos információgyűjtés engedélyezési eljárását vizsgálták meg a szakemberek. Arra a megállapításra jutottak, hogy nincs sem egyedüli, sem kizárólagos, és még kevésbé örökérvényű modell; a titkosszolgálatokra vonatkozó joganyagot mindenhol az adott kormányzati rendszer, a társadalmat ért kihívások és a történelmi hagyományok határozzák meg. Nincs tehát automatikusan másolandó etalon, hanem olyan, a demokratikus jogállam alapintézményeit védő és óvó rendezőelvek érvényesülnek, amik mentén működnek a nemzetbiztonsági szolgálatok. Ezek az elvárások, alapelvek a következőkben foglalhatók össze:

a./ A nemzetbiztonsági szolgálatok nem lehetnek pártpolitikai érdekek által vezéreltek, nem vehetnek részt sem közvetlenül, sem másodlagos eszközként a pluralizmus talaján folyó pártpolitikai küzdelmekben. Tevékenységük - ebben az összefüggésben - csak az alkotmányos rendet jogellenes módon megváltoztatni, megzavarni igyekvő és a jogállami értékeket, intézményeket támadó törekvések felderítésére és felszámolására irányulhat.

b./ A nemzetbiztonsági szolgálatok rendeltetése az ország szuverenitásának érvényesítésében és alkotmányos rendjének védelmében ragadható meg. Ezek olyan kiemelt súlyú állami érdekek érvényesítését jelentik, amelyhez a szolgálatoknak megfelelő akció-szabadságot kell kapniuk. A jogállami kormányzattal szemben támasztott követelmény nem a gyengeség, hanem az állami döntések hatékony és törvényszerű végrehajtása.

A demokratikus állam nem azonos az eszköztelen végrehajtó hatalommal, hisz a demokratikus működésnek az is feltétele, hogy az államnak a fenyegető alattomos támadásoktól meg kell tudni védenie a jogállam alapvető intézményeit, így az állampolgárok életét és biztonságát is. A törvénynek arra kell lehetőséget biztosítania, hogy a szolgálatok gyorsan változó világunkban is adekvát és kellő hatékonyságú választ tudjanak adni a társadalmat ért kihívásokra és támadásokra.

c./ A szolgálatok nem folytathatnak öntörvényű, önmagáért lévő tevékenységet, így mind a feladatok tervezése, mind a konkrét megvalósítás során igazodniuk kell az ország külső és belső biztonsági helyzetéhez, az ebből adódó reális

kihívásokhoz és társadalmi szükségletekhez. Ezt hivatott tovább erősíteni és biztosítani a közvetlen miniszteri irányítási jogkör megteremtése, valamint a szolgálatok időszerű és hangsúlyos feladatainak a kormányzat részéről történő állandó kijelölése.

d./ A fentiekből az is következik, hogy a szolgálatok nem jöhetnek ki a jogon kívüli szervezetek, rájuk is érvényes az állami szférára jellemző alapelv, miszerint az állampolgárok irányába csak törvényi felhatalmazással és annak keretén belül léphetnek fel. A nemzetbiztonsági szolgálatok az állampolgárok alapvető személyiségi jogait csak a törvényben meghatározott feladatok ellátására, az ahhoz szükséges mértékben és módon korlátozhatják.

e./ Természetesen kontrollálni kell, hogy a szolgálatok betartják-e a törvényeket, ezen belül az előbb említett arányosság követelményét. Ennek megfelelően, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény igen széles jogosítványokat biztosít a törvényességet felügyelő Nemzetbiztonsági Bizottságnak.

E jogosítványokat a kialakult hazai gyakorlaton messze túlmenően, a nemzetközileg elfogadott elvek szerint határozta meg a javaslat. A hatalmi ágak megosztása értelmében ez az ellenőrzés azonban nem válhat operatív irányítássá, hisz a szolgálatok a végrehajtó hatalom eszközeként működnek.

Ezek azok az elvek, amelyek minden demokratikus állam nemzetbiztonsági szolgálatára vonatkozó jogszabályokban megjelennek és ezeket maradéktalanul tartalmazza az adott törvény, érvényesülésükre pedig megfelelő garanciákat ír elő.

Figyelemre méltó, hogy a közvéleményben a legnagyobb érdeklődéstől övezett biztonsági ellenőrzés mielőbbi megoldásának kérdése a nemzetközi integrációs szervezetekhez - elsősorban természetesen a NATO-hoz - történő csatlakozásunk egyik alapvető tényezőjévé lépett elő. Az adott szervezetekben a tagországok számára alapkövetelmény, hogy egyaránt garantálni tudják a döntéshozók és a titokgazdák megbízhatóságát és védelmét.

A katonai-polgári, hírszerzési-elhárítási területek mentén létrejött szétválás elsősorban garanciális okokból történt. Ez egyrészt magában foglalta a Belügyminisztériumtól való teljes és következetes függetlenség megteremtését, másrészt a civil kontroll lehetőségének biztosítását, egy "információs

túlhatalom" kialakulásának meggátolását.

Szintén a garanciális szempontok indokolták, hogy megerősítésre került a

Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szolgáltató jellege. Ez azt jelenti, hogy a Szakszolgálat - mint valamennyi, a titkosszolgálati eszközök alkalmazására jogosult szervezetek kiszolgáló intézménye - a törvény hatálybalépése után nem az egyik szolgálat egysége, hanem független szervezet lett. Az így létrejövő önállóság költségvetési többletkiadással nem járt, gyakorlatilag a Nemzetbiztonsági Hivatal költségvetési támogatása került megosztásra.

A Szakszolgálat - szolgáltató jellegére tekintettel - kormányzati tájékoztató, jelentő tevékenységet nem folytathat, a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit - a belső ellenőrzés kivételével - saját kezdeményezésre nem alkalmazhatja.

E néhány példa is jelzi, a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének korszerű, az adott feltételrendszernek és feladatoknak megfelelő törvényességi alapjai megerősítése semmilyen tekintetben nem ment könnyen.

A konszenzussal megalkotott törvény hallatlan pozitívuma azonban pusztán megléte. Már a törvényalkotók is úgy fogalmaztak, egy év elteltével szükséges a gyakorlat igényeihez igazítani egyes tételeit. Az eltelt két év tapasztalatai azt mutatják, hogy a menet közben végrehajtott korrekciók a valósághoz történő igazításokat hozták a szolgálatok munkájában, eredményesebbé és racionálisabbá tették azok feladatainak végrehajtását, de nem jelentették a sajátos szaktevékenységek irányának, tartalmának generális megváltoztatását.

Az 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

Az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelme és más nemzetek szándékainak megismerése érdekében igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. Talán nem haszontalan megemlíteni itt, hogy a korábban idézett, "A kémkedés és a hírszerzés története" című munkában így foglalták össze a szerzők a két világháború közti Magyarországon korszerűnek számító, ezzel összefüggő gondolataikat:

... Mi a kémkedés célja? Amiként a kereskedő is nyilvántartja és élénken meg is figyeli a maga versenytársait, úgy szükséges, hogy minden állam a maga ellenlábasait, ellenségeit minden tekintetben a legéberebben megfigyelje és annak viszonyairól tájékozódjék. ... Az emberek és az államok életük minden terén küzdenek egymással. Mindegyik fél arra törekszik, hogy a másiknak

gyengéjét, előnyeit és erőit kifürkészsze. Ez a kifürkészés megtörténhet nyilvánosan szereplő egyének, egyenruhába öltöztetett emberek, katonák és ezek kisebb és nagyobb csoportjai, járőrök és csapatok által, avagy titkos módon.

Meglepően toleráns, mondhatni modern a szerzők felfogása a "hírszerzés a háború előkészítésének eszköze" alaptéória kérdésében. " A fenti vélemény a hozzá nem értő embereké. Mert éppen az ellenség és a jóbarátok erőviszonyainak helyes ismerete és megítélése biztosítja a legjobban a békét és tarthat vissza bármely országot a háborútól és ennek igen szomorú következményeitől."(idézet mű, XVI p.)

Amikor a magyar Országgyűlés megalkotta a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét és működését szabályozó törvényt, akkor "kétharmados" törvényt alkotott.

Megkülönböztetett jelentőséget ad az elfogadott törvénynek az is, hogy a magyar jogrendszerben első ízben jelent meg ekkor a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló önálló törvény. A törvény két meghatározó alapelv érvényesítésével szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét. Az első ezek közül - ahogy a nemzetközi gyakorlat mutatja - arra kötelezi az államot, hogy az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hozzon létre és működtessen

Másrészt az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre, ezen belül az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhasssa, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségszerű és indokolt.

A törvény a nemzetközi tapasztalatok és a nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó külföldi jogszabályok figyelembevételével és felhasználásával - ugyanakkor a sajátos magyar viszonyokat szem előtt tartva - átfogóan szabályozta a nemzetbiztonsági szolgálatok működését.

#### A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezete és jogállása

A törvény szerint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok országos hatáskörű, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek; a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok pedig - országos hatáskörrel rendelkeznek - közvetlenül miniszteri irányítás alatt állnak és ebben az értelemben kikerültek a Magyar Honvédség szervezeti rendszeréből.

A jogállás meghatározásának az állami szervek rendszerébe történő illeszkedés biztosításán túl a szervezethez telepíthető feladatok megállapítása, illetőleg az alkalmazható eszközrendszer meghatározása szempontjából van jelentősége. A törvény a meglévő kétpólusú nemzetbiztonsági szervezetrendszernek megfelelően tartalmazza a polgári nemzetbiztonsági, illetve a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok szerinti elkülönítést, hozzá kötődően a működési területeket is. Ennek megfelelően a törvény a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrájának csak a stabil és állandó elemeit alkotó központi szerveket határozza meg. A további belső tagozódást elsősorban az ország szuverenitását, alkotmányos rendjét érintő, az adott időszakban meghatározó módon jelentkező kihívásokhoz és a nemzetbiztonsági feladatok súlyponti változásaihoz kell igazítani. E megfontolás alapján ad felhatalmazást helyi, területi szervek létrehozására.

#### A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének alkotmányos alapjait a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme adja. Ezen alapértékek érvényre juttatásának céljából látják el a nemzetbiztonsági szolgálatok a törvényben meghatározott feladataikat. A feladatok közös jellemzője, hogy eredményes ellátásukra az e célra létesített, különleges jogokkal és eszközökkel rendelkező állami szervek, a nemzetbiztonsági szolgálatok képesek.

A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatainak ily módon történő meghatározása ugyanakkor azt is jelenti, hogy az e törvényben - vagy annak keretei között a Kormány vagy az irányító miniszterek által - meghatározott feladatokon kívül a nemzetbiztonsági szolgálatok más tevékenységet nem folytathatnak. Ennek megfelelően köznapi értelemben csak különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek alatt említettek alkalmazására vagy az egyéb különleges jogosítványok érvényesítésére - és ezáltal állampolgári szabadságjogok korlátozására - más esetekben a nemzetbiztonsági szolgálatok által nem kerülhet sor.

A nemzetbiztonsági feladatok az ország szuverenitásának érvényre juttatása és az alkotmányos rend védelme érdekében végzett tevékenységekből vezethetők le.

Hírszerzési feladat a nemzetbiztonságát érintő nyílt és védett információk gyűjtése, elemzése, feldolgozása és továbbítása. E tevékenység alapvető célja, hogy az államhatalmi és közigazgatási szervek a rövid és hosszú távú külpolitikai, védelmi, gazdasági vagy más fontos döntéseiket megfelelő információk birtokában tudják meghozni.

Kémelhárítási feladat a külföldi titkosszolgálati tevékenység felderítése és elhárítása. Elfogadott tény, hogy a világ országainak túlnyomó többsége él a hírszerző tevékenység nyújtotta előnyökkel. Az ilyen tevékenységgel szembeni eredményes védekezés lehetőségéről, más országhoz hasonlóan, hazánk sem mondhat le. E tevékenység felderítése és elhárítása akkor folytatható, ha a külföldi titkosszolgálat sérti vagy veszélyezteti a Magyar Köztársaság szuverenitását, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét.

A nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányvédelmi feladatai ott és akkor jelentkeznek, amikor a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét törvénytelen eszközökkel akarják megváltoztatni vagy megzavarni, illetve az állam alkotmányos szerveit vagy azok munkatársainak hivatali tevékenységét jogszabályellenes módon próbálják befolyásolni. Mindezek közös jellemzője, hogy titkos és leplezett formában jelennek meg, súlyuknál fogva veszélyeztetik a demokratikus államrendet, s ez indokolja a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos eszközrendszerével történő felderítést és elhárítást.

Egyre erősödő kihívást jelent szinte a világ összes országában a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem elleni küzdelem. Ez a tevékenység az állami szervek részéről többemű és

(nemzetközileg is) összehangolt fellépést tesz szükségessé, és - ahogy a külföldi gyakorlat mutatja - ebben a nemzetbiztonsági szolgálatok is részt vesznek.

A kétpólusú világrend összeomlását követően mindenütt új és kiemelt feladatként jelentkezett a haditechnikai eszközök és szolgáltatások, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának megelőzése, felderítése és megakadályozása. Az ilyen cselekmények elleni eredményes küzdelem nem nélkülözheti a szolgálatok által alkalmazott speciális eszközöket és módszereket.

A központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szerveket (intézményeket) és létesítményeket - az azok ellen irányuló esetleges nyílt erőszak elhárítása mellett - a leplezett, titkos törekvések ellen is védelemben kell részesíteni.

A nemzetbiztonsági szolgálatok ellátják a törvény mellékletében meghatározott, biztonsági szempontból fontos, bizalmas beosztást betöltő személyek nemzetbiztonsági védelmét és ellenőrzését. A védelem és ellenőrzés szabályairól külön fejezet rendelkezik.

Az ellenőrzés másik fontos területe a magyar bevándorlási politikát érinti. A bevándorlás területén liberális politikát folytató államok is számolnak azzal, hogy az idegen titkosszolgálatok a migrációs folyamatokat saját céljaikra használják fel. Az ellenőrzés kiterjedhet a vízumkérelmet benyújtókra is.

Meghatározott bűncselekmények esetében - az állam-, illetve az emberiség elleni bűncselekmények, működési területükön a külföldre szökés, a zendülés, és a harckészültség veszélyeztetése a bűncselekmények, illetve azok elkövetésével gyanúsítható személyek felderítése a nemzetbiztonsági szolgálatok kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Egyes más bűncselekmények esetében - terrorcselekmény; nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak; az államtitoksértés; a közveszélyokozás; a nemzetközi jogi kötelezettség megszegése; a légi jármű hatalomba kerítése; a közösség elleni izgatás; a rémhír terjesztés; a közveszéllyel fenyegetés; a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák forgalmazására vonatkozó kötelezettség megszegése bűncselekményekre vonatkozóan a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok egyaránt eljárhatnak.

A bűncselekmények eredményes felderítése természetesen szükségessé teszi a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti hatékony együttműködést.

Külön kiemelt érdemel az Információs Hivatal egyetlen hatósági tevékenysége, amely szerint ellátja a rejtjelzési kötelezettséggel összefüggő rejtjeltevékenység szakirányítását és hatósági felügyeletét.

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat azon szervezetek háttérintézménye, kiszolgáló szerve, amelyek a titkos információgyűjtés különleges eszközeinek és módszereinek alkalmazására jogosultságot kaptak. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat ezen külön jogosítványokkal felruházott szervek részére működteti a titkos információgyűjtés eszközeit, illetve különleges technikai eszközöket és módszereket bocsát rendelkezésükre.

Speciális hatósági jogkört lát el a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a biztonsági okmányvédelem területén. A Szakszolgálat szolgáltató jellegét erősítő fontos garanciális szabály, hogy a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek egyik csoportját saját kezdeményezésre csak a szolgáltató feladata feltételeinek megteremtése érdekében használhatja, az állampolgári jogokat legerősebben korlátozó titkos információgyűjtési eszközöket és módszereket pedig saját kezdeményezésre egyáltalán nem alkalmazhatja. E szigorú tilalom alól kivételt csak a saját belső biztonsági és bűnmegelőzési feladata jelent.

A nemzetbiztonsági szolgálatok az 1995. évi CXXV.tv. 4.§ h/ (rejtjelfelügyelet) és a 8.§ d/ (okmányvédelem) pontokban meghatározott feladatkörön kívül hatósági jogkört nem gyakorolhatnak.

E két terület tekintetében a törvény több helyen garanciális szabályokat ír elő:

- a hatósági tevékenységhez kötődő adatokat elkülönítetten kell kezelni,
- a szolgálatok hatósági jogkörükben nem jogosultak titkos információgyűjtés végzésére,
- a miniszter konkrét ügyre vonatkozóan utasítást nem adhat stb.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény az általános jellegű, minden szolgálatra egyaránt vonatkozó feladatokat is megfogalmazta. Ebben ad felhatalmazást a nemzetbiztonsági szolgálatoknak arra, hogy a feladataik teljesítéséhez szükséges, sajátos technikai rendszerek és eszközök beszerzését, kutatását és fejlesztését hatáskörükben végezzék.

#### A nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és vezetése

A nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányítását a Kormány két miniszter útján látja el. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat a Kormány által erre a feladatra kijelölt miniszter ( a

tárcanélküli miniszter), a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat a honvédelmi miniszter irányítja. A miniszterek irányítási jogköre átfogja az országos hatáskörű szervekkel kapcsolatos államigazgatási irányítási és a költségvetési irányítási jogok teljes körét. A minisztereknek lehetőségük van arra, hogy irányítási jogkörükben rendeletet, normatív utasítást adjanak ki, a nemzetbiztonsági szolgálatoknak feladatot határozzanak meg, illetve egyedi ügyekben is adjanak utasítást.

A miniszterek nem adhatnak konkrét utasítást a hatósági jogkörben eljáró nemzetbiztonsági szolgálatok egyedi döntésének tartalmára vonatkozóan.

A miniszterek hagyják jóvá a nemzetbiztonsági szolgálatok legfontosabb belső szabályzatait; ellenőrizhetik a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működését, hatékonyságát, illetve a meghatározott feladatok végrehajtását.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter irányítja az állami szervektől származó, a nemzetbiztonságra vonatkozó információkkal kapcsolatos elemző és döntés-előkészítő munkát. Az információk összesítése, egybevetése és elemzése elengedhetetlen ahhoz, hogy a nemzetbiztonságát alapvetően érintő döntések valós folyamatokra támaszkodva, megfelelő előkészítés után, időben szülessenek meg. Az intézmény (tevékenység) kialakítására a fejlett demokráciák ezirányú tapasztalatainak felhasználásával került sor; a szervezet konkrét működtetése a mindenkori kormányzat felépítéséhez és működéséhez igazodik.

A miniszterelnök a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóit a miniszter előterjesztése alapján nevezi ki és menti fel. A főigazgatók a nemzetbiztonsági szolgálatokat - azok központi, helyi és speciális szerveit - a kormányzati döntések keretei között és a miniszter irányítása mellett önálló felelősséggel vezetik.

#### A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait a személyi állomány valósítja meg, amely munkajogi jogállása két típusú lehet. Az első csoportot a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatainak ellátásában döntő szerepet játszó hivatásos szolgálati viszonyban álló munkatársak alkotják. A személyi állomány másik csoportjába a nemzetbiztonsági szolgálatok működési feltételeit biztosító, továbbá az alaptevékenységhez kapcsolódó járulékos feladatokat végző közalkalmazotti állomány tartozik. A hivatásos állomány szolgálati viszonyának átfogó és részletes szabályairól az 1996. évi XLIII. törvény, a közalkalmazottak jogállásáról az 1992. évi XXXIII. törvény rendelkezik.

A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományára vonatkozóan néhány alapvető fontosságú, többnyire speciális többletkövetelményt előíró szabályt is megfogalmaz a törvény. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai - tevékenységük jellegéből adódóan - fontos és bizalmas munkakört betöltő személynek minősülnek. Így vállalniuk kell, hogy a szolgálati, illetve közalkalmazotti jogviszony létesítésekor az alkalmasság nem dokumentálható, illetve közvetlenül nem mérhető feltételeinek meglétét (pl. rendezett életvitel, emberi kapcsolatok, kockázati tényezők hiánya) a szolgálatok ellenőrzik.

A nemzetbiztonsági szolgálatok pártpolitikai érdekektől mentes, elfogulatlan és részrehajlás nélküli működésének egyik biztosítéka az Alkotmány rendelkezéseivel összefüggő azon szabály, hogy a hivatásos állományú munkatárs politikai párt tagja nem lehet, s politikai tevékenységet nem folytathat. A hivatásos állomány tagja egyéb társadalmi szervezet működésében a belépési szándék előzetes bejelentése után vehet részt.

A személyi állomány tagjával szemben támasztott követelmény, hogy a szolgálatokkal és azok tevékenységével összefüggésben tudomására jutott állam- és szolgálati titok tekintetében szigorú titoktartási kötelezettség terheli, amely az alkalmazásának megszűnése után is fennáll.

#### A nemzetbiztonsági szolgálatok működési alapelvei

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének alapfeltételei a törvényi meghatározottság és az egyéni felelősség. A hivatásos állomány tagja köteles feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően ellátni, az előjárója utasításait teljesíteni és a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeit minden törvényes eszközzel - akár élete kockáztatásával is - érvényesíteni és megvédeni.

A nemzetbiztonsági szolgálatok olyan szervezetek, amelyeknek fegyveres szolgálati jellegét a nemzetbiztonsági feladatok alapozzák meg. Jellemző az alá-, főlérendeltség és az utasítási rendszer.

Az utasítást adó az utasítás törvényességéért, az utasítást végrehajtó személy pedig a végrehajtás során tett intézkedések törvényességéért felel. Ezért a szervezeti és működési szabályokat, valamint az utasításkiadás rendjét oly módon kell meghatározni, hogy az egyéni felelősség utólag egyértelműen tisztázható legyen.

Az utasítás végrehajtásának kötelezettsége azonban nem jelenthet feltétlen engedelmességet. Ha az utasítás teljesítésével a végrehajtó bűncselekményt követne el, annak végrehajtását meg kell tagadnia.

A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai szigorúan hierarchizált viszonyban látják el feladataikat. A nemzetbiztonsági szolgálatok feladataik ellátása során együttműködnek egymással, egyéb állami szervekkel, jogi személyekkel, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekkel, valamint állampolgárokkal és azok közösségeivel. A szolgálatok irányában együttműködési kötelezettség terheli az állami szerveket, az együttműködés részletes eljárási szabályait - a vonatkozó törvényi keretek között - külön megállapodásokban kell rögzíteni; e megállapodás végső esetben kormányzati döntés által kikényszeríthető.

A törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos általános információáramlás egyik alapelveként is meghatározza. A szolgálatok alapfeladatai közé tartozik a kormányzati döntések előkészítéséhez szükséges információk megszerzése, feldolgozása. A szolgálatok ezirányú tevékenysége nem lehet öncélú, "túlhajtott adatgyűjtés" (lásd a "Nyírfa-ügy" tanulságait), hanem annak a közvetlen kormányzati igényekhez kell kötődnie. Ezért biztosítja jogszabály a Kormány tagjainak, hogy feladatkörükben - a miniszter útján - a szolgálatok részére információk igényeket jelöljenek meg. Az állami szervek a nemzetbiztonságát érintő információkról kötelesek - a Kormány által meghatározottak szerint - adatszolgáltatást teljesíteni.

A nemzetbiztonsági szolgálatok nem folytatnak "totális elhárítást", csak a nemzetbiztonságát érintő (valamely konkrét veszélyeztetettségére utaló) jelzésre lépnek működésbe az adott területen.

#### A nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazható intézkedések

A törvény kimondja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok a büntető-eljárási törvényben meghatározott nyomozóhatósági jogkört nem gyakorolhatják, ez azonban nem érinti, illetve nem zárja ki az alapfeladataikkal összefüggő felderítő tevékenységet.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének fő jellemzője a konspirált módon végzett információgyűjtés. Az ennek során tett intézkedés az érintett személy valamely jogának korlátozását eredményezheti. A törvény ezért az állampolgári jogok korlátozására tekintettel garanciális szabályként rögzíti a törvényhez kötöttség elvét. Kimondja, hogy alapvető állampolgári jogok, így különösen a személyes szabadsághoz, a magánlakás, magántitok és levéltitok sérthetlenségéhez, és a személyes adatok védelméhez, valamint a birtokvédelemhez fűződő jogok kizárólag a törvényjavaslatban foglaltak alapján korlátozhatók.

A tevékenységgel elérni kívánt cél általában több módon megközelíthető, így az eljáró nemzetbiztonsági szolgálat mérlegelési lehetősége széles körű.

Eszerint a nemzetbiztonsági szolgálatoknak tevékenységük során a rendelkezésre álló lehetőségek (eszközök, módszerek) közül azt kell választaniuk, ami a cél eléréséhez szükséges és egyben a legkisebb jogkorlátozással jár együtt.

A szükségesség és arányosság a hazai jogirodalomban és az Alkotmánybíróság döntéseiben egyaránt elismert rendezőelv.

A törvény biztosítja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati löfegyvert viseljenek. A löfegyverhasználat, mint kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatos előírásokat részletesen szabályozza a törvény. Löfegyverhasználat csak jogos védelmi helyzetben és végszükség esetén, valamint a konkrétan felsorolt, súlyos bűncselekmények elhárítására és védelmi (őrzési) feladatok ellátására megengedett.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tagja által foganatosított kényszerítő intézkedések ellen az érintett panasszal élhet. A panaszt az intézkedést foganatosító nemzetbiztonsági szolgálat vezetőjéhez kell benyújtani, akinek e tárgyban hozott döntése a miniszter előtt megtámadható. Nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban a miniszter határozata ellen - a Fővárosi Bírósághoz benyújtható - jogorvoslatnak van helye.

#### A nemzetbiztonsági szolgálatok adatkezelése



A nemzetbiztonsági feladatok ellátásához elengedhetetlen, hogy a szolgálatok adatkezelést végezzenek. Az adat gyűjtése, feldolgozása, hasznosítása és továbbítása a különböző nyilvántartások vezetése, adatbázisok kezelése - összefoglaló elnevezéssel az adatkezelés - a nemzetbiztonsági tevékenység alapvető fontosságú eleme.

Az adatkezelésre vonatkozó szabályozási koncepció arra épül fel, hogy a személyes, közérdekű és egyéb (minősített) adatokra vonatkozó általános rendelkezéseket a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: adatvédelmi törvény), a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény, valamint az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény rendezi. Így a törvényben elsősorban a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális helyzetéből és tevékenységéből fakadó különleges felhatalmazások és előírások meghatározása szükséges.

A felsorolt információs adatforrások egyfelől keretet szabnak a nemzetbiztonsági szolgálatok adatgyűjtő tevékenységének, másfelől -

összhangban az adatvédelmi törvényben és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvényekben megfogalmazott előírásokkal - az adatkezelés tekintetében is érvényesül az előzőleg már több tekintetben is felemlített "szükségességi és arányossági záradék". A fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek tudtukkal történő biztonsági ellenőrzése magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy az érintett egy- a saját, a hozzátartozóinak, valamint kapcsolatainak személyes adataira vonatkozó - kérdőívet tölt ki.

A törvény meghatározza, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok csak jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során jogosultak más szerv által kezelt adatok igénylésére és megismerésére. Így az adatkezelő szervek birtokában levő adatok nemzetbiztonsági szolgálatok általi megismerése és igénylése csak abban az esetben lehetséges, ha az a feladatok teljesítése céljából szükséges, amelyet részükre megküldött kérelmükben kötelesek megjelölni. Ennek megfelelően a szolgálatok adatkérése minden esetben csak írásban és dokumentáltan történhet.

A szolgálatok számára a törvény általános jelleggel biztosítja az adatkérési jogosultságot (általános szabály). Más szervezetek adatkezelését rendező törvények is állapíthatnak meg további sajátos, speciális szabályokat a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkérésére és adatkezelésére vonatkozóan (pl. pénzügyi törvény, adóeljárásról szóló törvény).

Az adatvédelmi törvényben meghatározott felhatalmazással élve a nemzetbiztonsági feladatok ellátását, a szolgálatok tevékenységét veszélyeztető adatszolgáltatás elkerülése érdekében a törvény korlátozást állít fel az érintett szervek számára. Ezen adatkezelő szervek a nemzetbiztonsági szolgálatok adatkéréséről, illetve a részükre történt adatszolgáltatásról (jelzés elhelyezéséről) sem az érintettnek, sem más szervnek tájékoztatást nem adhatnak. Mivel ezen adatkérés és adatszolgáltatás ténye államtitoknak minősül, az erre vonatkozó jogosulatlan tájékoztatás a büntető jogszabályokban meghatározott következményeket vonja maga után..

A hatósági jogkörrel nem rendelkező adatkezelő szervek a szolgálatok adatkérése ellen panasszal fordulhatnak a miniszterhez.

Az adatkezelésre vonatkozó szabályokkal összhangban a nemzetbiztonsági szolgálatok csak célhoz rendelt adatkezelést folytathatnak.

E kötelezettség másik oldala, hogy a megszerzett adat csak az adott célra használható fel. Ez alól csak szűk körű kivétel érvényesül, nevezetesen: más nemzetbiztonsági szolgálat feladatkörébe eső vagy bűncselekmény elkövetésére utaló információról van szó.

Ez a szakasz a bűnüldöző, az igazságszolgáltatási és a büntetés-végrehajtási szervek számára ad lehetőséget arra, hogy feladataik elvégzése érdekében - a rájuk vonatkozó törvényekben meghatározott feltételek teljesülése esetén - a nemzetbiztonsági szolgálatoktól adatot igényelhessenek.

A törvény az együttműködő személyek védelme és a nemzetbiztonsági feladatok végrehajtásának biztosítása érdekében előírja, hogy a szolgálatok az általuk teljesített adatszolgáltatás során a további felhasználásra vonatkozóan korlátokat állapíthatnak meg. Az említett szakasz további szabályai azt hivatottak biztosítani, hogy az adat útja mindvégig nyomon követhető legyen. Így megteremti annak jogalapját is, hogy - a személyes adatok védelmére vonatkozó általános szabályok között - a nemzetbiztonsági szolgálatok külföldi adatkezelő részére, nemzetközi kötelezettségvállalás alapján adatokat továbbítsanak.

Az elsősorban bűnüldözési (felderítési) és bűnmegelőzési feladatokat célzó nemzetközi együttműködés tekintetében ez a felhatalmazás elengedhetetlen.

Ugyancsak az adatvédelmi törvény által meghatározott lehetőséggel élve a szolgálatok által kezelt

adatok és a nemzetbiztonsági tevékenység védelme érdekében a törvény lehetővé teszi, hogy a főigazgatók az érintettek a nemzetbiztonsági szolgálatok által kezelt adatairól történő tájékoztatásra és törlésre vonatkozó kérelmét, valamint a szolgálatok tevékenységével kapcsolatos közérdekű adat megismerését megtagadhatják. Az elutasított kérelmekről az adatvédelmi biztost tájékoztatni kell. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvényben adott felhatalmazás alapján a javaslat lehetővé teszi, hogy a szolgálati titok védelme érdekében a főigazgató az érintett személy adat-betekintési jogát korlátozza.

Az előzőekben jelzett korlátozások mellett és azt ellensúlyozandó teszi kötelezővé a törvény a nemzetbiztonsági szolgálatok számára az általuk kezelt személyes adatok védelmét, rendszeres ellenőrzését és a valóságnak nem megfelelő adatok helyesbítését. Az 1995. évi CXXV törvény - a személyes adatok védelmére vonatkozó törvényi rendelkezéseknek megfelelően - tételesen meghatározza az adatok tárolásának maximális időtartamát, valamint a személyes adatok hivatalból történő törlésének eseteit.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény részletesen meghatározza a biztos nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos irat-betekintési jogosultságát. Tekintettel arra, hogy az adatvédelmi biztos hasonló, közjogilag fontos funkciót tölt be, a két biztos jogosultságait közel azonos módon határozták meg. Az adatvédelmi biztos feladatainak ellátása érdekében többletjogosultságot kapott, nevezetesen: betekinthez a szolgálatok adatkezelésével kapcsolatos belső szabályzatokba, normatív utasításokba is.

A főigazgatók kötelesek a biztosok tevékenységét elősegíteni.

### Titkos információgyűjtés

A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének egyik alapvető jellemzője a titkos információgyűjtés. Ennek lényege, hogy a törvényben meghatározott feladatok ellátása során olyan leplezett és titkos erőket, módszereket és eszközöket alkalmaznak, amelyek segítségével tevékenységük nagy része a nyilvánosság kizárásával történik.

A nemzetközi és hazai tapasztalatok azt támasztják alá, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai által érintett személyi kör és szervezetek ugyancsak élnek a titkos információszerezés lehetőségeivel. Ennek során jellemző tevékenységként jelentkezik az információ konspirált, leplezett, jogellenes megszerzése.

A technikai fejlődés eredményeképpen személyeknek és szervezeteknek lehetőségük van beférkőzni számítástechnikai információs rendszerekbe, beszélgetéseket lehallgatni és távközlési titkot kifürkészni. Ez a tevékenység nem köthető országhatárokhöz, és ennek során alkalmazásra kerül a tudomány és technika valamennyi vívmánya.

A titkos információgyűjtés alapvető jogokat korlátozhat, ezért a tevékenység csak megfelelő keretek között és hatékony garanciák megléte mellett folytatható. A szolgálatok csak akkor alkalmazhatnak titkos információgyűjtő eszközöket és módszereket, ha az adatok más módon nem szerezhetők be.

### Külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés

A jogalkotó tételesen meghatározta a titkos információgyűjtés körébe tartozó azon tevékenységi formákat, amelyek nem tartoznak kivételes (külső) engedélyezés alá. A nemzetbiztonsági szolgálatok és az állampolgárok együttműködésének egyik eleme, amikor az állampolgártól az általa ismert tények tekintetében a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja felvilágosítást kér. A nemzetbiztonsági jelleg leplezésével történő információgyűjtés során az információt szolgáltató előtt nem a nemzetbiztonsági szolgálat jelenik meg, mert a felvilágosítást kérő eltitkolja a szolgálathoz való tartozását, és így szerez adatokat. információszerezést a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állománya leplezetten végezze.

A titkos információgyűjtés legismertebb módja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálat a feladatkörébe tartozó információkkal (vagy azok megszerzésének lehetőségével) rendelkező személyekkel külső személyek előtt rejtett kapcsolatot, együttműködést alakít ki. Az együttműködés ténye és tartalma államtitoknak minősül, más előtt fel nem fedhető.

A nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományuk és az együttműködő személyek védelmére, valamint a nemzetbiztonsági tevékenység leplezésére fedőokmányokat használhatnak fel. A fedőokmányok megfelelő háttérnek biztosításához fontos, hogy rendvédelmi szerv fedőokmánya csak az érintett miniszter és az országos parancsnok tájékoztatásával alkalmazható.

A nemzetbiztonsági szolgálatoknak feladataik végrehajtása során olyan fedőintézmények alapítása is

szükséges lehet, amelyek segítségével az együttműködő személy vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok tagjának titkos információgyűjtésre irányuló tevékenységét elleplezi. Az intézmények létesítésére és működésére az általános szabályok érvényesek (cégbejegyzés, adózás stb). A törvény feljogosítja a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársait, hogy feladataik megvalósítása érdekében az érintett személyt, a vele kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyeljenek, és az észlelteket technikai eszközzel rögzítsék.

Garanciális szabályként írja elő a törvény, hogy a természetes személyek magánszférájába tartozó alapvető állampolgári jogok sérelmére leginkább alkalmas titkos információgyűjtési módok alkalmazásának engedélyezése külső (bírói vagy igazságügy-miniszteri) hatáskörbe tartozik, bármely nemzetbiztonsági feladat végrehajtása során is kívánják igénybe venni.

A törvény biztosítja a nemzetbiztonsági szolgálatok részére, hogy különböző személyek és szervezetek által működtetett, hatósági engedélyhez kötött távközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információt gyűjthessenek.

Sajátos titkos információgyűjtési módszer, amely a külföldi jogrendszerekben a bűncselekmény elkövetőjével kötött megállapodáson (megegyezésen) alapszik, s amelynek több fajtája alakult ki. Általában azért tekintenek el a kisebb súlyú bűncselekményt elkövető személy felelősségre vonásától, mert segítségével a bűnüldözés területén elérhető eredmények meghaladják a felelősségre vonáshoz fűződő érdekeket. Emellett ugyanakkor az állam nemzetbiztonsághoz fűződő érdeke is szükségessé tehetik a bűncselekményeket elkövető személyekkel az együttműködés kialakítását. Ezért a törvény - a rendőrségi törvényben foglaltakhoz hasonlóan - a nemzetbiztonsági szolgálatok részére is biztosítja azt a lehetőséget, hogy a bűncselekmény elkövetőjével a büntető igényről való lemondás fejében együttműködésre vonatkozó megállapodást köthessenek.

Ennek feltétele, hogy az együttműködéssel elérhető nemzetbiztonsági érdek meghaladja az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez fűződő érdeket. A megállapodás további feltétele, hogy a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személlyel szemben a nyomozóhatóság a legfőbb ügyész által kijelölt ügyész előzetes jóváhagyásával tagadhatja vagy szüntetheti meg a nyomozást, így módon biztosítva az érintettnek, hogy a megállapodással törvényesen mentesüljön a büntetőjogi felelősségre vonás alól. A megállapodás alapján a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható személy arra vállal kötelezettséget, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által meghatározott szabályok szerint, velük együttműködve információt szolgáltat.

A nemzetbiztonsági szolgálatok sem köthetnek megállapodást azzal a személlyel, aki olyan bűncselekményt követett el, amellyel más életét szándékosan kioltotta.

#### Külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés

A törvény szerint a lakás, valamint egyéb, a közönség számára nyitva nem álló helyiség titkos megfigyelése, a levél és egyéb postai küldemények ellenőrzése, valamint a közcélú telefonvezetéken vagy azt helyettesítő távközlési szolgáltatás útján továbbított közlemények megismerése és technikai eszközökkel történő rögzítése külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés.

Postai küldemények alatt a postáról szóló törvény által meghatározott küldeményeket, távközlési szolgáltatáson a vonatkozó törvényi rendelkezések által meghatározott szolgáltatásokat kell érteni. Közös jellemzőjük, hogy ezen eljárások a magánlakás sérthetlenségéhez és a magántitok védelméhez való jog sérelmét eredményezik.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény biztosítja, hogy az állampolgári jogok korlátozása csak a törvényben meghatározott esetekben és feltételek megléte esetén kiadott külső, - illetve kivételesen és ideiglenes jelleggel főigazgatói - engedély alapján történjen.

A nemzetközi gyakorlatban számos példa van arra, hogy az államok különbséget tesznek a bűnüldözési (és az ahhoz szorosan kapcsolódó bűnmegelőzési, bűnfelderítési), valamint az egyéb nemzetbiztonsági célból történő információgyűjtés között. A jogalkotó ezen rendezőelvre tekintettel osztott külső engedélyezési rendszert határozott meg. Konkrét bűncselekmények felderítése tekintetében - hasonlóan a rendőrségi törvényben elfogadott megoldáshoz - a titkos információgyűjtést a Fővárosi Bíróság elnöke által e feladatra kijelölt bíró engedélyezi.

Egyéb, az általános jellegű információgyűjtés során alkalmazott titkos információ gyűjtő tevékenységet az igazságügy-miniszter engedélyezi.

Az igazságügy-miniszter engedélyezési eljárása felett a Nemzetbiztonsági Bizottság gyakorol ellenőrzést.

Az előterjesztést elbíráló igazságügy-miniszter/bíró a titkos információgyűjtés alkalmazása tárgyában

a benyújtástól számított 24 órán belül indokolt határozatot hoz. A titkos információgyűjtés esetenként 90 napig engedélyezhető, ez az időtartam a feltételek újbóli vizsgálata, illetve megléte esetén legfeljebb 90 nappal meghosszabbítható.

Az igazságügy-miniszteri/bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtésre vonatkozóan a törvény előírja, hogy meg kell szüntetni az alkalmazását, ha az engedélyben meghatározott célt elérte, további alkalmazásától eredmény nem várható vagy határideje meghosszabbítás nélkül lejárt, illetve a kivételes engedélyezést az igazságügy-miniszter/bíró nem hagyta jóvá.

Az érintett személyek védelmét szolgáló garanciális rendelkezése a törvényjavaslatnak, hogy a főigazgatói engedély alapján rögzített információk közül meg kell semmisíteni azokat, amelyek az igazságügy-miniszter/bíró által utólag jóvá nem hagyott kivételes eljárás során keletkeztek.

A titkos információgyűjtés nyilvánosságra hozatalát akadályozza meg a törvény, amikor előírja, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatoknak nyújtott, az engedélyben foglalt tevékenység ténye államtitoknak minősül.

## A nemzetbiztonsági védelem és ellenőrzés szabályai

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai közül a biztonsági védelem és ellenőrzés szabályait dolgozta ki a legrészletesebben a jogalkotó. E kiemelés indoka nem az, hogy a szolgálatok tevékenysége során ezen feladatok kapják a

legnagyobb hangsúlyt (vagyis, hogy mennyiségileg és fontosság tekintetében ez lenne a "legnagyobb feladat"), hanem a garanciális szabályok minél szélesebb meghatározása.

Kiemelt jelentőségű nemzetbiztonsági érdek, hogy az állami élet és a közigazgatás szempontjából fontos személyek tevékenysége ellen irányuló jogellenes törekvéseket felderítsék. A szolgálatok által végzett nemzetbiztonsági védelem célja nem az állandó fizikai védelem, hanem egy általános szűrő-kutató jellegű felderítő tevékenység. A védelem ellátása során a szolgálatok azokat a jelzéseket, információkat kutatják és dolgozzák fel, amelyek a védendő személyek környezetében történő ellenséges szándékú "beépülésre", befolyásolásra (támadásra) utalnak. A védendő személyek körét a törvényjavaslat melléklete határozza meg, őket érintően titkosszolgálati eszköz csak beleegyezésükkel alkalmazható.

A nemzetközi gyakorlattal és a hazai igényekkel egyaránt összhangban mondja ki a törvény, hogy a fontos és bizalmas munkakört betöltő személyeket - a nemzetbiztonsági érdekek érvényre juttatása, így különösen ezen személyek befolyásolhatóságának, zsarolhatóságának, az adott munkakör betöltéséhez szükséges sajátos biztonsági feltételek meglétének ellenőrzése céljából - a nemzetbiztonsági szolgálatok biztonsági ellenőrzésnek vethetik alá.

A biztonsági ellenőrzés célja azon kockázati tényezők felderítése, amelyek ellenséges szándékú kihasználásával a nemzet biztonsága szempontjából jelentős tevékenységek, illetve az ilyen tevékenységeket folytató személyek támadhatóvá, jogellenes céllal befolyásolhatóvá válhatnak.

Az 1995. évi LXV. tv. szerinti, - az állami szférán kívüli - titokbirtokos szervek vezetői jogosultak továbbá olyan személyek biztonsági ellenőrzését elrendelni, akik munkavégzésük során államtitkot ismerhetnek meg.

Ez az ellenőrzés csak addig folytatható le, amíg az érintett személy munkavégzése során ténylegesen államtitkot ismerhet meg, vagyis az ellenőrzés nem a munkakörhöz igazodik, hanem a titok megismerésével együtt járó feladat végzéséhez. Erre a felhatalmazásra azért van szükség, hogy a Kormány eleget tudjon tenni a NATO-csatlakozáshoz elengedhetetlen biztonsági és titokvédelmi szabályoknak, illetve a biztonsági védelem és ellenőrzés tekintetében is beépítsük a magyar jogrendszerbe a nemzetközi (NATO, Nyugat-európai Unió /NYEU/ ) szabványokat és követelményeket.

A törvény egyértelműen felsorolja az ellenőrzés elrendelésére jogosult személyeket és garanciális szabályként előírja, hogy a szolgálatok biztonsági ellenőrzést csak írásbeli megkeresés alapján végezhetnek.

Nemzetbiztonsági ellenőrzést kell elrendelni a fontos és bizalmas munkakörbe történő kinevezés előtt a jelölt tekintetében. Az ellenőrzés mindig az érintett tudtával, annak írásbeli előzetes beleegyezésével történhet.

Az ellenőrzéshez történő hozzájárulás az érintett munkakörök tekintetében alkalmazási feltétel.

Az ellenőrzés alá vont személy a biztonsági ellenőrzés kezdetekor kérdőívet tölt ki. Az "A" típusú kérdőív a legenyhébb fokozatú, a "C" típusú a legrészletesebb biztonsági ellenőrzést teszi lehetővé. A munkakör betöltése során megismerhető államtitokra tekintettel a törvény, illetve - felhatalmazás alapján - a miniszter vagy a titokbirtokos szerv vezetője meghatározza, hogy az érintett személy milyen típusú kérdőívet tölt ki.

Az érintett személy a biztonsági szakvéleményben foglaltakat - a bűncselekményre utaló adatokat kivéve - megismerheti. Az érintett személyiségi jogainak, valamint a nemzetbiztonsági feladat védelme érdekében a törvény az ellenőrzés során keletkezett adatokat államtitokká minősítette.

#### A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése

A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése a szolgálatok törvényes és rendeltetésszerű működésének alapvető garanciális eleme. Ennek során érvényesül a titkosszolgálatok felett a hatékony törvényi ellenőrzés, illetve a Bizottság tagjai folyamatosan tájékoztatást kapnak a nemzetbiztonságát érintő kérdésekről, illetve a szolgálatok tevékenységéről. A parlamenti ellenőrzés különös jelentősége a kétirányú garanciarendszer oldaláról ragadható meg.

Az ellenőrzés egyrészt óvja a társadalmat a szolgálatok esetleges túlkapásaitól, másrészt erősítheti a szolgálatok önvédelmét is a jogellenes befolyástól.

Az államigazgatás egyéb területeit ellenőrző országgyűlési bizottságokhoz képest a Nemzetbiztonsági Bizottság (továbbiakban: Bizottság) által gyakorolt alkotmányos ellenőrzés különös jelentőségét az adja meg, hogy az érintett szolgálatok tekintetében az államigazgatási szervekre általánosan vonatkozó külső ellenőrzési, felügyeleti jogok és lehetőségek nem, vagy csak korlátozott mértékben alkalmazhatók. Ezért a törvény a Bizottság alkotmányos ellenőrzési munkájának maradéktalan ellátásához minden szükséges jogot biztosítani kívánt.

A Bizottság a minisztertől és a főigazgatóktól rendszeresen tájékoztatást kap a szolgálatok általános tevékenységéről. Ugyanakkor a törvény a Bizottság számára meghatároz általános, a hatékony ellenőrzést biztosító jogosítványokat, mint például a folyamatos tájékoztatás kérését, a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói tisztségére jelölt személyek meghallgatását, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok költségvetésének részletes tervezete, illetve a költségvetés felhasználásáról szóló részletes összefoglaló jelentés véleményezését.

Az általános tájékoztatás fontos területe, hogy az igazságügy-miniszter az általa engedélyezett titkos információgyűjtés jellemzőiről, ügýtípusokról köteles tájékoztatást adni a Bizottságnak. A főigazgatók a kivételes engedélyezés általános jellemzőiről külön is beszámoltathatók. (A hatalmi ágak elkülönülése folytán az engedélyező bíró nem számoltatható be a Parlament által.)

A szolgálatok működésére vonatkozó általános tájékoztatáson túlmenően a Bizottság megkapja a nemzetbiztonsága szempontjából fontos értékelő jelentéseket, betekinthez a nem konkrét ügyekre vonatkozó tájékoztató jelentésekbe és tájékoztatást kap a szolgálatokkal kapcsolatos kormányhatározatokról.

A szolgálatok működésével összefüggő szabálytalanságokról a Bizottság tudomást szerezhet - többek között - saját általános tájékozódása, továbbá állampolgári panasz alapján, parancsmegtagadás esetén, valamint a szolgálatok munkatársa által tett bejelentés során.

A Bizottság ellenőrzési feladatainak ellátásához elengedhetetlen bizonyos speciális szakmai felkészültség. Ezt hivatott megalapozni az a rendelkezés, hogy a Bizottság a szolgálatok tevékenységében jártas személyeket jogosult szakértői tevékenységre felkérni. Ilyen szakértői feladatokra elsősorban a szolgálatokkal állományviszonyban álló, vagy az állományból már kikerült személyek alkalmasak. A pártpolitika-mentesség biztosítása végett a Bizottság, mint testület jogosult szakértői tevékenységre felkérni - akár hivatásos állományviszonyban lévő - személyeket is.

A miniszter köteles tájékoztatást adni a Bizottság elnökének, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok országgyűlési képviselő vagy vele közös háztartásban lévő hozzátartozója tekintetében információgyűjtő tevékenységet folytatnak. A parlamenti ellenőrzés során a Bizottság jogosult tájékoztatást kérni a minisztertől és a szolgálatok munkatársaitól, illetve saját maga is végezhet ténymegállapító vizsgálatot. Az ellenőrzési jogkörök gyakorlása (ténymegállapító vizsgálat, iratbetekintés, meghallgatás és beszámoltatás) során azonban a Bizottság nem juthat olyan információk birtokába, amelyek adott esetben a szolgálatokkal együttműködő személy (forrás), illetve az alkalmazott módszer védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetné. E szűk körű korlátozás a nemzetközi gyakorlatban elfogadott elv rögzítését jelenti.

Tekintettel arra, hogy a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok a honvédelmi miniszter irányítása és a

főigazgatók vezetése alatt a Magyar Honvédség szervezetében látják el nemzetbiztonsági feladataikat, a főigazgatóktól - a honvédelemmel kapcsolatos állásfoglalásai kialakításához - a Honvédelmi Bizottság is jogosult tájékoztatást kérni.

Természetesen a tájékoztatás jellege más; a titkosszolgálati tevékenységre vonatkozóan annak mértéke nem éri, és nem is érheti el a Nemzetbiztonsági Bizottság előtti beszámolások részletességét, hiszen a Honvédelmi Bizottság előtt a honvédség rendeltetésszerű működtetéséhez kapcsolódó, általánosítható tapasztalatok kerülnek szóba. A titkosszolgálati eszközök alkalmazásának parlamenti felügyeletét a Nemzetbiztonsági Bizottság látja el.

Biztonsági szempontokra tekintettel zártak a Nemzetbiztonsági Bizottság és a Honvédelmi Bizottság azon ülései, ahol a nemzetbiztonsági tevékenységet érintő ellenőrzési jogkörben járnak el.

A törvény a nemzetbiztonsági tevékenység védelme érdekében megerősíti, hogy a Bizottságok tagjait a tudomásukra jutott állam- és szolgálati titok tekintetében - megbízatásuk megszűntét követően is - titoktartási kötelezettség terheli.

A Bizottság tagjai széles ellenőrzési és tájékoztatói jogosítványaik gyakorlása során a legszigorúbban védett információk birtokába kerülhetnek. Ezért elengedhetetlen, hogy e megbízatást csak olyan személyek lássanak el, akik megfelelnek a biztonsági követelményeknek. Ennek érdekében a Nemzetbiztonsági Hivatal elvégzi a képviselőcsoportok által bizottsági tagságra jelölt személyek nemzetbiztonsági ellenőrzését. Az eljárás ezen szakaszában kétszer annyi jelölt nevezhető meg, mint amennyi tagot delegálhat a képviselőcsoport a Bizottságba.

Ha kockázati tényező merül fel, a főigazgató erről csak az érintett képviselőt tájékoztatja; a képviselőnek módjában áll a jelöltségtől bármilyen okból és indokkal elállni.

Ezt követően a képviselőcsoport vezetője ismét ajánlást tesz a bizottsági tagságra, amely már annyi jelöltet tartalmaz, amennyi tag delegálására a képviselőcsoport jogosult. Ha a szűk ajánlásban felsoroltak között is van olyan személy, aki tekintetében kockázati tényező merül fel, a jelölésről - működő bizottság esetén - maga a Bizottság dönt szótöbbséggel, a Bizottság megalakulását megelőzően pedig az Országgyűlés elnöke dönt, aki végső soron felelős az egész Országgyűlés tevékenységéért.

A Bizottság ellenőrző tevékenysége során felhasznált információk védelmének szükségessége indokolja azt a szabályt, amely szerint a Bizottság tagjai megbízatásuk alatt nemzetbiztonsági védelemben részesülnek.

Ezek a részleteiben kidolgozott - ezért a törvényben viszonylag nagy terjedelmű - eljárási szabályok nem azt jelentik, hogy a szolgálatok legfőbb tevékenységét az ellenőrzések jelentenék, hisz mindez csak a feladatrendszer töredékét foglalja magába. A részletes eljárási szabályokkal a szükséges garanciák megteremtése volt a cél, ugyanezen okból szerepelnek a törvény mellékletében a biztonsági kérdőívek is. Összegzésül: A nemzetbiztonsági szolgálatok működésének szabályozásánál nagyon sokat merítettek a jogalkotók a nálunk sokkal erősebb demokratikus hagyományokkal rendelkező országok tapasztalataiból, megoldási módszereiből (Hollandia, Németország).

Mindenütt az a bevett gyakorlat, hogy az állam saját működésének biztonsága, valamint minősített információinak védelme érdekében a legfontosabb munkaköröket betöltő polgárait ellenőrzésnek veti alá; a javaslatban szereplő eljárások és módszerek korántsem a legszigorúbb megoldás adaptálásával kerültek megfogalmazásra ...

A nemzetbiztonsági tevékenység, mint feladatrendszer, a hozzá kötődő eszközrendszer (alapvető állampolgári jogok korlátozását eredményező titkos információgyűjtés), a kormányzati irányítási jogosultságok, a parlamenti ellenőrzés jogosítványai és végül a tevékenységet megvalósító szervezetek olyan funkcionálisan egybefüggő egységet képeznek, amiket azonos elvek és garanciák mellett kell meghatározni.

Komoly viták övezték ennek a konszenzusnak a létrejöttéig eltelt éveket.

A véleménykülönbségek szinte minden területet illetően jellemzőek voltak, de a markáns törésvonalak a szakmai szervezetek (nemzetbiztonsági szolgálatok) és az aktuálisan érvényesülő politika közötti viszony kérdéseiben mutatkoztak meg leginkább. Úgy tűnik az Országgyűlés belátta:

megengedhetetlen és nem jogállamhoz méltó, ha a mindenkori kormánypártok - egyszerű többségüknél fogva - akár megnyirbálják a parlamenti ellenőrzést, akár a rendőrséghez kapcsolják a nemzetbiztonsági tevékenységet, akár tucatszám hozzanak létre titkosszolgálatokat az állampolgári jogok korlátozására.

Az Európa fejlettebb felén lévő államok nyomdokaiba lépni csak olyan nemzetbiztonsági szolgálatokkal van esélyünk, amelyeknél a demokrácia valódi értéket képvisel; az emberi szabadságjogok és a törvények feltétlen tisztelete elemi igénye és nem fenyegető réme a tevékenységüknek.