

Szentgáli Gergely

Csendben szolgálni

1. rész: A magyar nemzetbiztonsági szektor helyzete és átalakítása 2010 és 2014 között*

10.17047/HADTUD.2015.25.1-2.44

„Az előretudást nem lehet szellemektől, lelkektől nyerni, jelenségekből kikövetkeztetni, vagy épp az Ég mértékeiből megbecsülni, mert azt kizárólag az ellenség valós helyzetét ismerő személyektől kell megszerezni.”¹

Szun-ce: A háború művészete

A magyar biztonság- és védelempolitikával foglalkozó írások jelentős többsége a Magyar Honvédséget érintő kérdésekre korlátozódik. Az elmúlt politikai ciklusok biztonságot érintő értékelései döntő többségében katonapolitikai kérdéseket taglalnak, a politikai évkönyvek is (feltéve, hogy van biztonságpolitikai témával foglalkozó fejezetük) csupán a haderőreform eredményeire vagy eredménytelenségére fókuszálnak. A nemzetbiztonsági szektor ebből a szempontból még inkább elhanyagolt területnek számít, a szaknai elemzések elsősorban szűkebb (de fontos) problémaköröket vizsgálnak, míg az említett évkönyvekben is csupán a botrányokkal kapcsolatos beszámolók kapnak helyet. A kétrészes tanulmány célja, hogy áttekintse a magyar nemzetbiztonsági szektor helyzetét és az ott történt változásokat 2010 és 2014 között, a második Orbán-kormány hivatali idejére fókuszálva, ezzel is hozzájárulva a nemzetbiztonsági szakirodalomhoz. Jelen (első) tanulmányban a történelmi, politikai és jogi kereteket mutatom be, a második részben pedig a konkrét átalakításokat fogom görseő alá venni.

A nemzetbiztonsági szolgálatok mindig is kiemelt társadalmi érdeklődésre tartottak számot és jogosítványaik miatt a jogi-politikai környezetben is különleges helyet foglalnak el. Ahhoz, hogy bizonyos változásokat megértsünk, érdemes a tárgyalt témát egy tágabb keretben megvizsgálnunk. A pontos elemzés érdekében értelmeznünk kell a történelmi gyökereket, a jelenlegi struktúrát és legfőképpen azt, hogy a kontrollt gyakorló politika hogyan gondolkodik a nemzetbiztonsági szolgálatokról. A kétrészes tanulmány első része ezt a feladatot látja el: a történelmi háttér bemutatását a hivatalos dokumentumok elemzése követi, végül röviden kitérek a nemzetbiztonsági felsőoktatás helyzetére is.

* Az MHTT 2014. évi pályázatán különdíjjal elismert tanulmány.

¹ Szun-ce 2006. pp. 80.

A nemzetbiztonsági szektor helyzete a rendszerváltás idején

Jelen tanulmánynak nem feladata a vizsgált szektor demokratikus átalakításának részletes elemzése,² azonban vannak olyan sarokpontok, amelyekről mindenképpen érdemes szót ejteni.

A nemzetbiztonsági³ (köznapi megfogalmazásban titkosszolgálati) szektor, illetve a szolgálatok reformja a rendszerváltás óta – kisebb-nagyobb intenzitással – jó néhány alkalommal felmerült. Kétségtelen, hogy a téma nagyon érzékeny, hiszen a Kádár-korszak mély társadalmi gyökerei nagyban erősítették (és erősítik a mai napig) a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szembeni bizalmatlanságot, esetenként ellenérzést.

A rendszerváltás hajnalán kirobbant Dunagate-ügy⁴ csak rontott a helyzeten, ugyanakkor komoly lökést is adott az átalakítási folyamatoknak. Manapság a politika, a sajtó és a közvélemény leegyszerűsített tematizációja sem segíti elő a pozitív irányú változást, ehelyett hatékonyan táplálja a velünk élő „gonosz állambiztonság” képét.⁵ Teszik mindezt úgy, hogy a társadalom döntő többsége jelentős ismerethiánnyal küzd a nemzetbiztonsági szektorral kapcsolatban.⁶ Tény, hogy ez a „boszorkányüldözés” komolyan rombolta a szolgálatok tevékenységét és kohézióját.⁷

A kérdés azonban nem csak a társadalom, hanem a politikai vezetés számára is rendkívül érzékenynek bizonyult, hiszen – párhuzamosan az állambiztonsági múlt kutathatóságának erősödésével – jó néhány politikai szereplő érintetté vált. Ez a jelenség is rávilágított arra a tényre, hogy a szolgálatok nemcsak a politika eszközei, hanem (jelen esetben közvetve) alakítói is annak, politikaformáló erővel bírnak.⁸

Az átalakulás konkrét lépései a Belügyminisztérium III. Csoportfőnökségét érintették. Az 1990. évi X. törvény⁹ és az ahhoz kapcsolódó minisztertanácsi rendelet¹⁰ ágyazott meg annak a struktúrának, amely 2010-ig majdhogynem érintetlen maradt.

Az említett jogszabályok alapvetően két fontos változás mentén alakították ki a struktúrát: a nemzetbiztonsági szolgálatokat (akkor még III. Főcsoportfőnökséget) leválasztották a Belügyminisztériumról, illetve elvették a nyomozati és intézkedési/kényszerintézkedési jogkörüket, azokat csak és kizárólag ráruházva a rendőrségre.

2 Az átmenetről bővebben lásd Révész 2010. és 2011. vö. Ripp 2006. pp. 70–71., 464.

3 A „titkosszolgálat” megnevezés nem helytelen, azonban szakmai-tudományos szempontból a „nemzetbiztonsági” meghatározás fedi le az ez alatt értendő tevékenység komplexitását, lásd Laufer 2010. pp. 52. Továbbá „a titkosszolgálat szélesebb elnevezés, [...] sokkalta inkább a demokratikus berendezkedés előtti történelmi korok, szabályozás nélküli vagy a társadalom elől teljesen eltitkolt szervezetek érthetik alatta. A titkosszolgálat megnevezés inkább a politikai rendőrségre, vagy Magyarországon a szocializmus korszakának állambiztonságára illik.” (Gubicza – Laufer 2009. pp. 100.)

4 A Dunagate-ügyről bővebben lásd Révész 2006. vö. Ripp 2006. pp. 515–518.

5 Révész 2010. pp. 165.

6 Deák 2013. pp. 17.

7 Dávid 2013. pp. 73.

8 Révész 2007. pp. 130. vö. Christián 2014. pp. 5.

9 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról.

10 26/1990. (II. 14.) MT rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról.

Az átszervezések értelmében a III/I. Hírszerző Csoportfőnökségből létrehozták a Magyar Köztársaság Információs Hivatalát (IH), III/II. Kémelhárító Csoportfőnökségből pedig megalakult a Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH). A hírhedt III/III. Belső Reakció Elhárító Csoportfőnökséget jogutód nélkül megszüntették, a III/IV. Katonai Elhárító Csoportfőnökségből létrejött a Magyar Köztársaság Katonai Biztonsági Hivatala (KBH), míg a III/V. Operatív Technikai Csoportfőnökség az újonnan létrehozott Nemzetbiztonsági Hivatal részévé vált.¹¹ Nem sokkal ezután, 1990. február 14-én megalakult a Magyar Néphadsereg Vezérkar 2. Csoportfőnökség jogutódjaként a Magyar Köztársaság Katonai Felderítő Hivatala (KFH). Így jött létre a két polgári és két katonai nemzetbiztonsági szolgálatból álló struktúra.¹²

A nemzetbiztonsági szolgálatok civil kontrolljának kérdése az 1970-es években jelent meg a nyugat-európai közgondolkodásban,¹³ azonban érthető módon hazánkban ez a kérdés csak a szocializmus bukása után kerülhetett napirendre. A rendszer-váltást követően valóban égető feladatként jelent meg a nemzetbiztonsági szolgálatok „demokratizálásának” igénye, amelyhez kapcsolódó folyamatból három fontos momentumot – Kurtán Sándor vonatkozó tanulmányára¹⁴ támaszkodva – érdemes kiemelni: az 1990-es választások után az Országgyűlés egyik új szerve lett a frissen létrehozott Nemzetbiztonsági Bizottság, amelynek az elnöke mindig ellenzéki képviselő kell, hogy legyen.¹⁵ A bizottság elsődleges feladata a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti felügyelete. Kezdetben ez a munka azonban rendkívül nehezen haladt, hiszen ekkor még nem rendelkezett speciális jogosítványokkal a bizottság, és ebből kifolyólag a szolgálatok sem igyekeztek segíteni az ellenőrzési folyamatot. A második fontos lépést a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős tárca nélküli miniszteri poszt létrehozása jelentette, amely 1991-ben jelent meg.¹⁶ Érdemes megvilágítanom azt a folyamatot is – és egyben ez a harmadik kiemelendő momentum –, miszerint a nemzetbiztonsági szolgálatok napjainkban egyre jobban megismerhetővé váltak: a felső vezetés tagjainak (főigazgatók, igazgatók) névsora nyilvános, a szolgálatok önálló honlappal rendelkeznek és szervezeti felépítésük (egy adott mélységig) megismerhető, továbbá sok esetben szintén nyilvánosan

11 Ennek a Csoportfőnökségnek lesz a jogutódja az 1996-ban megalakuló Nemzetbiztonsági Szakszolgálat.

12 Kurtán 2009.

13 Márton 2013. pp. 40. Erre az anomáliára Kurtán Sándor is rámutatott: annak ellenére, hogy az Egyesült Államokban már 1947-ben elfogadták a Nemzetbiztonsági törvényt, a szolgálatok elszámoltathatóságával és felügyeletével kapcsolatban megjegyzi, hogy „a korai hidegháború idején az USA-ban egyszerűen hazafiatlannak minősült az e fajta kíváncsiság, és csak az 1970-es évek botrányai után váltik elfogadottá.” (Kurtán 2008. pp. 138.)

14 Kurtán 2009.

15 Farnyik 2011. pp. 62.

16 2010-ben megszüntették ezt a tárcát, annak ellenére, hogy az első Orbán-kormány idején még létezett, Kövér László (1998. július 8. – 2000. április 30.), majd Demeter Ervin (2000. május 1. – 2002. május 26.) miniszterek vezetésével. Itt érdemes megjegyezni, hogy az első Orbán-kormány idején – vélhetően amerikai minta alapján – létezett a miniszterelnöki nemzetbiztonsági főtanácsadó poszt, amelyet a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkára töltött be (Berzsenyi – Szabó 2014. pp. 40.). Bár a második Orbán-kormány alatt is létezett hasonló pozíció (a miniszterelnök kül- és biztonságpolitikai főtanácsadója), mégis azt gondolom, hogy jelen esetben fontos különbséget takar a két elnevezés.

elérhető évkönyveket¹⁷ bocsájtanak ki. Ez utóbbi talán a legfontosabb az átlagpolgár számára, hiszen amíg a kommunista diktatúrában az elzártság eredményeképpen kialakult a totális megfigyelés/elhárítás érzete,¹⁸ addig az épülő demokráciában pont a (korlátozott) nyilvánosság az, amely hozzásegíthet egy „egészségesebb” kép kialakításához.

Mindezen tények – elviekben – hozzájárulnak ahhoz, hogy a társadalom és a politikai elit „közelebbinek” és „elfogadhatóbbnak” érezze a szolgálatokat és talán ebből fakadóan jobban megértse azokat. S bár a jelenlegi társadalmi percepciók megismeréséhez jelen tanulmány nem járul hozzá (de kétségtelen, hogy megérne egy szociológiai kutatást), azonban a továbbiakban képet kaphatunk arról, hogy az korábbi kormányzatok hogyan álltak ehhez a kérdéshez, hiszen a reformok és az átalakítással kapcsolatos elképzelések mindig kiváló lehetőségek arra, hogy megvilágítsák a politikai elit preferencia rendszerét és gondolkodását egy-egy szakmai kérdésel/ területtel kapcsolatban.

A nemzetbiztonsági törvény megszületése és az első reformkísérletek

A rendszerváltást követő időszak (1990–1995) egyértelműen a bizonytalanság időszaka volt mind a politikai elit, mind a szolgálatok szempontjából. Az önálló nemzetbiztonsági törvény hiánya viszonylag későn, és akkor is elsősorban jogértelmezési problémáknál mutatkozott meg. Kiváló példa erre a Wachslér-jelentés.

1994 szeptemberében derült ki, hogy a Katonai Biztonsági Hivatal (Hivatal) több, ún. biztonsági véleményt¹⁹ is készített, nem csupán a Honvédelmi Minisztérium vagy a Magyar Honvédség tagjait érintően, hanem civileket is megfigyelve, többek között az akkori honvédelmi miniszter, Keleti György feleségét is beleértve. A Wachslér Tamás képviselő által vezetett vizsgálóbizottság több ponton rámutatott, hogy a Hivatal sok esetben kellő jogalap nélkül járt el, a viták nagy része azonban az akkor még hatályos 1990. évi X. törvény jogértelmezésében fulladt ki. Az albizottság legfőbb végkövetkeztetése az ügyben az lett, hogy „... a nemzetbiztonsági törvény megalkotása nem halogatható tovább”.²⁰

Az önálló nemzetbiztonsági törvény²¹ elfogadásáig egészen 1995. december 19-ig kellett várni. Bár az első törvénykoncepció már az előző év decemberében megfogalmazódott, de a kétharmaddal rendelkező kormánykoalíción belül sem volt meg a kellő támogatás, így az nem jutott túl az általános vitán. Egy évre rá azonban a második koncepciót már elfogadta az Országgyűlés, a Fidesz tartózkodásával, illetve az MDF, a KDNP és az FKGP ellenszavazatával.²² S bár a törvény elfogadását nem előzte meg hosszadalmas szakmai vita, tény, hogy egy európai színvonalú jogszabály

17 Részletes elemzésért lásd Tanai 2009.

18 Szűcs – Solti 2014. pp. 75.

19 A biztonsági vélemények elsősorban az ezredesi és tábornoki kinevezéseket előzték meg, továbbá olyan polgári személyek esetében készültek, akik felvételét a Hivatal javaslatára elutasították a Honvédelmi Minisztériumnál vagy a Magyar Honvédségnél. Mindezekon túl, bizonyos esetekben állományon kívüli személyekről is készültek ilyen jelentések.

20 Wachslér 1995. pp. 765.

21 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

született, amely kellő részletességgel tárgyalja a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait, felügyeletét, irányítását, ellenőrzését és az általuk alkalmazható intézkedéseket, illetve az ahhoz kapcsolódó adatkezelést.

További eredménye a törvénynek, hogy ötre növelte a szolgálatok számát, tekintve, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatalról leválasztva létrehozta a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot (NBSZ), amelynek fő feladata a titkos információgyűjtés²³ technikai hátterének biztosítása lett.

A nemzetbiztonsági törvény tagadhatatlan érdemei mellett érdemes megjegyezni, hogy a szolgálatok a NATO- és az EU-csatlakozásunk (1999, illetve 2004) után érték el „végleges formájukat”. Elsősorban azért, mert az említett szövetségekbe való felvételünk után fértek hozzá a nagyobb múlttal rendelkező nyugati nemzetbiztonsági szolgálatok tapasztalataihoz és munkamódszereihez.²⁴

Az 1995-ös törvény elfogadása után először (de nem utoljára) a 2006-os utcai események hatására – mondván, hogy nem működtek hatékonyan a szolgálatok – merült fel komolyabb politikai diskurzussal kísérve a szektor reformja. Az eredeti problémák (párhuzamosságok, együttműködés hiánya stb.) helyett azonban a viták fókuszában elsősorban a szolgálatok magasnak tartott száma állt, így a felmerült ötletek jelen esetben csupán strukturális kérdésekre korlátozódtak.

Az MSZP és a Fidesz a szektort érintő átalakításáról vallott nézetei ellentétben álltak egymással: míg a Fidesz a katonai és polgári szolgálatok hírszerzés és elhárítás tekintetében történő összevonását, azaz egy funkcióalapú struktúra megteremtését támogatta, addig az MSZP a működési területek (katonai és polgári) szerinti integrációt preferálta.²⁵ Döntés és reform azonban végül nem történt, hiszen – hasonlóan a nemzetbiztonsági törvény első koncepciójánál – nem sikerült a kormánypártoknak kiharcolni a szükséges országgyűlési kétharmados támogatást. Mindezeket túl, megfelelő ágazati (nemzetbiztonsági) stratégia hiányában végképp levezényelhetlenné vált bármilyen reformelképzelés. Így 2010 előtt a magyar nemzetbiztonsági szektor változatlanul az 1995-ös törvény teremtette állapotokat őrizte meg és az alábbi öt szolgálatból állt:

- Információs Hivatal: polgári hírszerzés;
- Nemzetbiztonsági Hivatal: polgári elhárítás;
- Nemzetbiztonsági Szakszolgálat: titkos információgyűjtés technikai támogatása;
- Katonai Felderítő Hivatal: katonai hírszerzés;
- Katonai Biztonsági Hivatal: katonai elhárítás.

Országgyűlési választási ígéreték 2010-ben

Érdemes megvizsgálnunk, hogy a 2010-es választásokon mandátumot nyert politikai erők rendelkeztek-e elképzeléssel a nemzetbiztonsági szektor tekintetében. Ehhez a

22 Kurtán 2009.

23 A titkos információgyűjtés kereteiről és törvényességéről bővebben lásd Solti 2013a.

24 Magyar – Gulyás 2008. pp. 168–169.

25 Izsá 2009. pp. 50–51.

legjobb módszer az érintett pártok választási programjának elemzése. Az első érdektelennek tűnő vizsgálati szempont – véleményem szerint – nagyon is fontos: voltak-e ígéretek, amelyek megágyaztak a nemzetbiztonsági szektor átalakításának, illetve kiderül-e a hivatalos dokumentumokból, hogy a pártok hogyan gondolkoznak erről a kérdésről?

A Magyar Szocialista Párt (MSZP) programja²⁶ nem foglalkozik a nemzetbiztonsági szektort érintő kérdésekkel. Mint kormányzó pozícióból kampányoló párt, érthető módon elsősorban a saját intézkedéseinek a dicséretére helyezte a hangsúlyt, kevés konkrét ígéretet fogalmazott meg. Biztonságpolitikai kérdéseket is csak röviden érintett, akkor is csupán a Magyar Honvédség elért eredményeivel (például nemzetközi missziós szerepvállalás, Nemzeti Katonai Stratégia elfogadása), illetve a jövőbeni tervekkel kapcsolatban.

A Lehet Más a Politika (LMP) választási programjában²⁷ nem csupán a nemzetbiztonságot érintő kérdésekkel nem foglalkozik, hanem mindennemű biztonság- és védelempolitikát érintő témát hanyagol.

Más a helyzet a Jobbik Magyarországért Mozgalom (Jobbik) esetében. A párt a 2010-es választások nagy meglepetésének és (egyik) nagy nyertesének is tekinthető. A radikális²⁸ párt megerősödése – hasonlóan a rendszerváltások után kialakuló átalakulási folyamatokból eredő európai trendhez²⁹ – az elmúlt pár évben nagy ütemben történt. Sikerét elsősorban cigányellenességének, illetve szélsőséges retorikája központi elemének, a „cigánybűnözés” fogalmi bevezetésének és politikai napirenden tartásának köszönhetette.³⁰ Jellemző a radikális jobboldali pártokra, hogy komoly hangsúlyt fektetnek a rendvédelem, nemzetbiztonság, illetve a honvédelem kérdéseire – a Jobbik „szókészletének” is a legfontosabb elemei kezdetektől a „rend” és a „rendteremtés” voltak.³¹ Ebből adódóan programjuk³² részletesen foglalkozik a rendőrség, a honvédség és a nemzetbiztonsági szolgálatok helyzetével.

Jelen tanulmány fókuszában álló szervezetek tekintetében, a szélsőjobboldali párt a teljes szektor átalakítását tűzte ki célul. Elképzelésük szerint a reformfolyamat alapját egy új nemzetbiztonsági törvény teremtené meg.³³ Feloszltnák a Nemzetbiztonsági Hivatalt és az Országos Rendőr-főkapitányságba integrálnák a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot. A szolgálatok feladatainak ellátását pedig három új főigazgatóság képében oldanák meg: Magyar Köztársaság Nemzetbiztonsági Hírszerző és Elhárító Főigazgatóság (polgári nemzetbiztonsági szolgálat), Magyar Köztársaság

26 MSZP 2010.

27 LMP 2010.

28 Jelen tanulmányban a „radikális”, „jobboldali radikális”, „szélsőséges” és „szélsőjobboldali” jelzőket szinonimaként használom, annak ellenére, hogy a nemzetközi (politikatudományi) szakirodalom erről másképp gondolkodik (vö. Filippov 2011.), azonban a jobb közérthetőség érdekében ettől most eltekintek.

29 Juhász – Tólas 2008.

30 Karácsony – Róna 2010. pp. 55. vö. Juhász 2010.

31 Bíró Nagy – Róna 2011. pp. 216.

32 Jobbik 2010.

33 Az új törvény létrehozására (nem pedig a régi módosítására) a dokumentum szerint azért van szükség, mert ez garantálná „az átalakítások gyorsaságát és hatékonyságát.”

Katonai Hírszerző és Elhárító Főigazgatóság (katonai nemzetbiztonsági szolgálat), illetve Adatfeldolgozó Elemző és Értékelő Igazgatóság (információk feldolgozása és elemzése a döntéshozók számára). Magyarán a Jobbik a funkcióalapú összevonás pártján állt, aminek a dokumentum hangot is adott, mondván, hogy „... az elkövetői csoportok nemzetközivé válásával egyébként is teljesen felesleges területi alapon megkülönböztetett titkosszolgálatokat üzemeltetni”.³⁴ A funkcióalapú felfogás (már ami a kérdés technikai oldalát illeti) a későbbiekben meg is valósult a katonai szegmensben.

Nyilvánvalóan minden választás után az a kérdés, hogy vajon a győztes/győztesek hogyan gondolkodik/gondolkodnak szakpolitikai kérdésekről. A 2010-es választásokon kétharmados győzelmet arató Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (Fidesz) és a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) által alkotott pártkoalíció választási programjai³⁵ ugyan érintik a nemzetbiztonsági szektort, de rendkívül szűkszavúan. Egészen konkrét említést is csupán csak a KDNP programjában találunk: „... A rendszerváltozás máig lezáratlan problémája a múlt lezárása a Nemzetbiztonsági Szolgálatok megújítása. A múlt lezárásának olyan módját támogatjuk, amely a jogtalanság időszakában sérelmet szenvedtek érdekeit, emberi méltóságát szolgálja. Olyan Nemzetbiztonsági Szolgálatokra van hazánkknak szüksége, melyek nem a múlt erőit és jelenleg is működő politikai pártokat szolgálnak, hanem hazánk polgárainak, a magyar vállalkozásoknak és az egész magyar nemzetnek az érdekeit.” A programból nem derül ki, hogy mire gondolnak „megújítás” alatt és tartalmát tekintve sem ígéreteket fogalmaz meg a szöveg, hanem a már a bevezetőben említett általános (negatív) társadalmi percepcióra reflektál.

A győztes koalíció esetében vizsgálatunk tárgya lehet még a kormányprogram.³⁶ A *Nemzeti Együttműködés Programja* című dokumentum azonban szintén nem ad iránymutatást a nemzetbiztonsági szektor tekintetében, a rövid bevezető után a Fidesz választási programja következik, ami kizárólag a rendőrségre koncentrált.

Nemzetbiztonsági szolgálatok a biztonságpolitikai alapidokumentumokban

Látható, hogy a hivatalos pártdokumentumok alapján (a Jobbik kivételével) nem rajzolódik ki, hogy a politikai erők hogyan gondolkoznak a nemzetbiztonsági szolgálatokról. Érdemes azonban röviden megvizsgálni azokat a hazai biztonságpolitikai dokumentumokat, amelyek már pontos képet adnak arról, hogy a kormány és az országgyűlés³⁷ milyen szerepet szán a szolgálatoknak.

Egy ország alkotmánya minden törvény fundamentuma, egy olyan origó, amelyre minden jogszabály épül. Magyarország Alaptörvényét 2011. április 18-án fogadta el az Országgyűlés és 2012. január elsején lépett hatályba. Témánk szempontjából kiemelt fontossággal bír, hiszen ellentétben a régi alkotmánnyal, beemelte és ez

34 Jobbik 2010. pp. 68.

35 Fidesz 2010a., KDNP 2010.

36 Fidesz 2010b.

37 Az Alaptörvényt az Országgyűlés, a nemzeti biztonsági stratégiát és a nemzeti katonai stratégiát pedig a Kormány fogadja el, így az ilyen dokumentum vizsgálatkor átfogó képet kaphatunk az adott kormány, illetve a képviselők biztonságfelfogásáról és az ahhoz fűződő prioritásokról.

által intézményesítette a nemzetbiztonsági szolgálatokat a legmagasabb jogi szinten, valamint nevesítette a titkosszolgálati eszközöket és módszereket.³⁸ Bár önálló paragrafussal a szolgálatok továbbra sem bírnak, hiszen a rendőrséggel együtt kerültek taglalásra a 46. cikkben, kétségtelen, hogy ez a lépés komoly szimbolikus üzenettel bír. Probléma azonban, hogy a politika döntéshozók a nemzetbiztonsági szolgálatokat tendenciózusan a rendvédelmi szervekhez sorolják (legalábbis arra engednek következtetni), ez azonban rendkívül ellentmondásos, főleg a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ) esetében. Magyarán a szolgálatoknak szánt – a rendszerben betöltendő – hely továbbra sem teljesen tisztázott, hiszen az önálló törvényi cikk hiánya továbbra is fenn áll.

A 2012-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia³⁹ a harmadik volt a sorban.⁴⁰ A modern nemzetek biztonsági stratégiákban igyekeznek értelmezni az őket körülvevő biztonsági környezetet és az abból eredő kihívásokat. Egy állam biztonsági stratégiája nem más, mint a saját (szak) politikájának megtervezett és összehangolt, központosított irányított megfogalmazása és a megvalósítás érdekében tett intézkedések összessége.⁴¹ A dokumentum meghatározza azokat a nemzeti célokat, feladatokat és átfogó kormányzati eszközöket, amelyekkel hazánk érvényesíteni tudja biztonsági érdekeit mind belpolitikai, mind külpolitikai tekintetben. Az elvi kereteken túl, gyakorlati szempontból az ország geostratégiai elhelyezkedése, a potenciálisan fenyegető válságok, konfliktusok, valamint az ország rendelkezésére álló eszközök és szervezetek, azaz a honvédelem rendszere a meghatározó.⁴²

Az új stratégia szakpolitikai alapjait 2011-ben, az európai uniós elnökségünk után elfogadott *Magyar külpolitika az uniós elnökség után* elnevezésű külpolitikai stratégia fektette le. A Külügyminisztérium iránymutató stratégiai dokumentuma szerint a tárca célja, hogy az ENSZ, a NATO, az EU és hazánk Alaptörvénye által vallott alapértékek mentén folytasson értékelvű külpolitikát. Biztonság tekintetében a stratégia kimondja: a Külügyminisztérium egyik alapfeladata, hogy az aktuális nemzeti biztonsági stratégiában megjelölt célok elérését támogassa a diplomácia eszközeivel. Eszközrendszer tekintetében kiemeli a szakdiplomata munkáját, a katonai attasék és az IH munkatársainak tevékenységét, akik által összegyűjtött és elemzett információkat rejtjelezett formában vagy diplomáciai futárral juttatják el a döntéshozókhoz.⁴³

A Nemzeti Biztonsági Stratégia 48. pontja részletesen taglalja a szolgálatok feladatrendszerét és a hozzájuk fűzött elvárásokat: „... A hírszerzés és elhárítás a biztonsági stratégia végrehajtásának, hazánk szuverenitása, alkotmányos rendje védelmének, biztonságpolitikai céljai elérésének és nemzeti érdekei érvényesítésének fontos eleme. Elengedhetetlen, hogy rendelkezésre álljanak azok a külföldre vonatkozó vagy külföldi eredetű védett

38 Solti 2013b. pp. 115.

39 A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

40 A rendszerváltás utáni első nemzeti biztonsági stratégiát 2002-ben (2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat), a másodikat pedig 2004-ben (2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat) fogadták el.

41 Kiss 2012. pp. 68.

42 Csiki 2008. pp. 77.

43 Kenedli 2014a. pp. 98–99.

információk, amelyek a kockázatok és fenyegetések időbeni felismeréséhez és kivédéséhez, a kormányzati döntések megalapozásához szükségesek. Fel kell tárni a külső környezetben, valamint az integrációs folyamatokban bekövetkezett és várható változásokat, továbbá a külföldön működő magyar intézményeket, valamint a válságkezelő és békefenntartó feladatokban részt vevő magyar alakulatokat és szakértőket érintő fenyegetéseket. A terrorizmus, a szervezett bűnözés, az egyéb illegális tevékenységek jelentette aszimmetrikus fenyegetések, más globális, regionális és belső kihívások, valamint a politikai, katonai és gazdasági információk megvédése szükségessé teszi, hogy az ország rendelkezzen erős felderítési és elhárító képességgel. A Magyarországot érintő biztonsági kihívásoknak megfelelően – a hazai szervek koordinált tevékenysége mellett – szorosabb együttműködést kell kialakítani és fenntartani a szövetséges államok hírszerző és elhárító szervezeteivel, valamint az egyes kérdésekben hasonló biztonságpolitikai célokat követő más államok szolgálataival.”

Ellentétben az előző stratégiákkal, a 2012-es dokumentumban hangsúlyosan megjelenik a külföldi eredetű információk megszerzésének igénye, a hírszerző és elhárító szolgálatok biztonságpolitikai prioritizálása.⁴⁴ Fontos megjegyezni, hogy a stratégia elfogadásakor már túl voltunk a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok fúzióján, azaz a szektor legnagyobb reformlépésén, így fontos, hogy a Kormány ezek után a nyilvánosság felé is világossá tette a szolgálatokkal kapcsolatos elvárásait.

A nemzeti katonai stratégia célja, hogy mint a nemzeti biztonsági stratégiához kapcsolódó ágazati stratégia, értelmezze a biztonság katonai szegmensét és az abból eredő kihívásokat.⁴⁵ A stratégia meghatározza a fegyveres erőkhöz kapcsolódó teljes környezetet: lefekteti a fegyveres erők alkalmazásának lehetséges eseteit, a megvalósítás alapelveit, illetve a végrehajtáshoz szükséges képességeket. Mindezeket támogatva felvázolja a leírtak megvalósulásához szükséges háttérrel és az abból fakadó igényeket.⁴⁶ 2012 decemberében új irányvonalat kapott a hadsereg az új Nemzeti Katonai Stratégia⁴⁷ képében.⁴⁸

A dokumentum szerint (41. pont) a hírszerzés az egyik alapvető eszköz, amelyet alkalmazni kell a válságkezelés során, sőt a katonai missziókhoz köthető feladatok tekintetében a 77. pontban nevesített elvárásokat fogalmaz meg a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálattal szemben. A nemzetbiztonsági munka felértékelődéséről külön értekezik a stratégia a 49. pontban: „... A globális biztonsági környezetben zajló változások következtében felértékelődik a hírszerzés és az elhárítás szerepe. A műveleti területre jellemző összetett kihívások, valamint a gyakran változó biztonsági helyzet szintén megnöveli a pontos és időbeni információk és értékelések iránti igényt.”

A Nemzeti Katonai Stratégia már nevesítve a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatról beszél, és konkrét elvárásokat fogalmaz meg, így valódi reflexív dokumentuma a vizsgálódásunk tárgyának.

44 Kenedli 2014b. pp. 81.

45 Csiki 2008. pp. 80.

46 Ruttai – Krajnc 2008. pp. 39.

47 A Kormány 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai stratégiájának elfogadásáról.

48 A stratégia értékeléséért lásd Tóth 2014.

Nemzetbiztonsági képzés a felsőoktatásban

A nemzetbiztonsági felsőoktatási képzés is átalakult a tárgyalt időszakban, így – továbbra is a szolgálatok környezetét/kereteit vizsgálva – érdemes zárásként röviden kitérnem rá.

A nemzetbiztonsági képzés hagyományosan a katonai, illetve a rendészeti⁴⁹ felsőoktatási intézményekhez köthető. A végül kialakult, a bolognai rendszerrel kompatibilis, egységes nemzetbiztonsági képzésnek a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem adott otthont. A képzés jelenlegi formáját három nagy szakaszon keresztül érte el: 2005 és 2009 között Nemzetbiztonsági Szakcsoport, majd 2009 szeptemberétől 2012 februárjáig Nemzetbiztonsági Tanszék néven működött az oktatási központ. A harmadik (jelenlegi) fázis pedig már az újonnan létrehozott Nemzeti Közszolgálati Egyetemhez köthető, amelynek keretei között 2012. február elsején alakult meg (a Katonai Nemzetbiztonsági Tanszék alapjain) a Nemzetbiztonsági Intézet.

Az Intézet két (polgári és katonai nemzetbiztonsági) tanszékkel működik. Az alap- és mesterképzés zárt, jelentkezni csak a nemzetbiztonsági szolgálatoktól, illetve a titkos információgyűjtésre törvényben felhatalmazott szervek állományából lehet, előjárói támogatással. A doktori képzés azonban már nyitott, függetlenül munkahelytől és beosztástól, bárki jelentkezhet. Mindezeket túl az Intézet ellátja a vezérkari (Felsővezetői Katonai Tanfolyam) képzéssel kapcsolatos szakirányú feladatokat.

A konkrét oktatás az egyetem falain kívül, kellőképpen „zárt” helyszíneken zajlik, így az Intézet egységei egyetemi tanszékeknek minősülnek, ezért nincsen szükség a titkosszolgálati kirendeltségekre jellemző biztonsági előírások alkalmazására.⁵⁰ A résztvevő szolgálatok tekintetében kivételt képez az Információs Hivatal, tekintve, hogy a polgári hírszerzés alapból felsőfokú végzettséggel és megfelelő nyelvtudással rendelkező jelentkezők közül válogat, így a Hivatalnak csupán a szakmai képzést kell lebonyolítania.⁵¹

A magasabb szervezeti jelleggel bíró Intézet létrehozása lényegesen hozzájárult a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a nemzetbiztonsági képzés és szektor megerősítéséhez, jellegét és felépítését tekintve is beleillik a második Orbán-kormányra jellemző (nem csak az oktatás területén megjelenő) központosítási folyamatokba. A jövőben komoly feladat vár az Intézet vezetőire és oktatóira, hiszen fontos célt kell elérniük: folytonosan és szakmailag megfelelően kell „üzemeltetniük” a Bolognai Folyamat reformjainak⁵² megfelelő, akkreditált, a megrendelői igényeket kielégítő és a szövetségi követelményeket is magába foglaló nemzetbiztonsági felsőfokú képzést.⁵³

49 A Rendőrtiszti Főiskola Állambiztonsági Tanszékét 1990 elején felszámolták, utolsó hallgatói a bűnügyi operatív állomány részeként diplomáztak. A későbbiekben a vonatkozó képzést a Nemzetbiztonsági Hivatal Tanintézetében folytatták (Fialka 2014. pp. 79. vö. Dobák 2014. pp. 69–70.; 72.). Jelenleg bűnügyi hírszerzést és titkos információgyűjtést oktatnak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának Bűnügyi és Gazdaságvédelmi Tanszékén (Boda 2013. pp 103.).

50 Rác – Bebesi 2013.

51 Kis-Benedek 2014. pp. 25.

52 A Bolognai Folyamat reformjainak főbb eredményei: háromciklusú (Bachelor, Masters PhD) végzettségi rendszer; hallgatók, oktatók és kutatók mobilitásának biztosítása és egységes kreditrendszer kialakítása az átjárhatóság érdekében.

53 Héjja 2014. pp. 11.

Következtetések

A rossz történelmi beidegződésnek köszönhetően a nemzetbiztonsági szolgálatok a mai napig sokak számára a felügyelet és korlát nélküli megfigyelő szervekkel egyenlők. A negatív megközelítés nyomait felfedezhetjük a politikai elitben is.

Jól látható, hogy a pártok többsége nem tartotta fontosnak, hogy a nemzetbiztonsági szektort érintő ígéreteket tegyen, vagy az azzal kapcsolatos problémákkal foglalkozzon. Ennek az elsődleges oka, hogy a biztonság- és védelempolitikát érintő kérdések nem bírnak szavazatszerző képességgel, így e területekkel kapcsolatos elképzelések nem jelentek meg prioritásként a programalkotásnál. Ha említést is tesznek róluk, csak és kizárólag azt feltételezve, hogy a közelmúltban ezek a szolgálatok rosszul működtek és nem a hazát, hanem a regnáló pártot/pártokat szolgálták. A szolgálatok megbízhatóságának és az ország iránti lojalitásának választásonkénti megkérdőjelezése rendkívül demoralizálóan hat az állományra.

A biztonságpolitikai dokumentumok elemzésénél elmondható, hogy bár előzetesen nem voltak deklarált politikai elképzelések a nemzetbiztonsági szektorral kapcsolatban, a ciklus felénél (kissé megkésve, a nagyobb reformokon túl) már világossá váltak a politikai irányvonalak, és ami még fontosabb: az elvárások is. Ezek a dokumentumok már mentesek a politikai felhangoktól és valós szakmai iránymutatásokat tartalmaznak.

Összegezve: a második Orbán-kormány hivatali ideje alatt a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatosan számos fontos jogszabály és dokumentum keletkezett, így kijelenthető, hogy a jogi környezet stabilabbá vált. Továbbá fontos tény, hogy az utánpótlás rendszerét (értsd: a felsőoktatási képzést) megerősítették, ezzel is hozzájárulva ahhoz, hogy a hazai szolgálatok felkészült és elhivatott szakemberekkel dolgozhassanak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Berzsenyi Dániel – Szabó I. László (2014): *A védelmi szektor néhány elemének transzformációja*. In: Tálás Péter – Csiki Tamás (szerk.): *Magyar Biztonságpolitika, 1989–2014*. NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, Budapest. pp. 37–58.
- Bíró Nagy András – Róna Dániel (2011): *Tudatos radikalizmus. A Jobbik útja a Parlamentbe, 2003–2010*. In: Láncki András (szerk.): *Nemzet és radikalizmus. Egy új pártcsalád felemelkedése*. Századvég, Budapest. pp. 207–241.
- Boda József (2013): *Fejezetek a titkos információgyűjtés változó világából*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV*. Magyar Hadtudományi Társaság, Pécs. pp. 93–106.
- Christián László (2014): *A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai*. In: MTA Law Working Papers. 2014/43.
- Csiki Tamás (2008): *A stratégiai dokumentumok rendszere*. In: *Nemzet és Biztonság*. 2008/8. pp. 76–81.
- Dávid Ferenc (2013): *Biztonságpolitikai hangsúlyok a polgári nemzetbiztonsági szférában 2001 és 2010 között*. In: *Hadtudomány*. 2013/1–2. pp. 60–76.
- Deák József (2013): *Az állambiztonsági propagandától a nemzetbiztonságig – a Belügyi Szemlében megjelentek tükrében*. In: *Rendvédelem*. 2013/3. pp. 15–22.
- Dobák Imre (2014): *A nemzetbiztonsági képzésről...* In: *Nemzetbiztonsági Szemle*. 2014/Különszám I. pp. 68–78.
- Farnyik Gábor (2011): *A nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése*. In: *Felderítő Szemle*. 2011/1. pp. 58–77.

- Fialka György (2014): *Az állambiztonsági képzés zárása, a nemzetbiztonsági képzés kezdete 1990–1994-ig.* In: Nemzetbiztonsági Szemle. 2014/Különszám I. pp. 79–80.
- Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (2010a): *Nemzeti ügyek politikája.*
- Fidesz – Magyar Polgári Szövetség (2010b): *Nemzeti Együttműködés Programja. Munka, otthon, család, egészség, rend.*
- Filippov Gábor (2011): *A név kötelez. A szélsőjobboldal kutatásának terminológiai problémái.* In: Politikatudományi Szemle. XX/3. pp. 133–153.
- Gubicza József – Laufer Balázs (2009): *A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti kultúrájáról.* In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.* Magyar Hadtudományi Társaság, Pécs. pp. 99–106.
- Héjja István (2014): *A katonai nemzetbiztonsági képzések helyzete (1990–2012).* In: Nemzetbiztonsági Szemle. 2014/Különszám I. pp. 10–24.
- Izsa Jenő (2007): *Javaslatok a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati stratégia kidolgozásához.* In: Hadtudomány. 2007/1.
- Izsa Jenő (2009): *Nemzetbiztonsági reform – átmenetileg elhalasztva.* In: Nemzet és Biztonság. 2009/1. pp. 50–59.
- Jobbik Magyarországért Mozgalom (2010): *Radikális változás. A Jobbik országgyűlési választási programja a nemzeti önrendelkezésért és a társadalmi igazságosságért.*
- Juhász Attila (2010): *A Jobbik politikájának szerepe a pártrendszer változásában – különös tekintettel a cigánybűnözés-kampányra.* In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről. Kormányzat, közpolitika, közélet.* DVD formátum. DKMKA, Budapest.
- Juhász József – Tóth Péter (2008): *A szélsőjobboldal, a jobboldali radikalizmus és a populizmus előretörésének okairól Kelet- és Közép-Európában.* In: Európai Tükör. 2008/4. pp. 116–124.
- Karácsony Gergely – Róna Dániel (2010): *A Jobbik titka. A szélsőjobb magyarországi megerősödésének lehetséges okairól.* In: Politikatudományi Szemle. XIX/1. pp. 31–36.
- Kenedli Tamás (2014a): *Magyarország külpolitikájának stratégiai és belőle következő nemzetbiztonsági feladatok.* In: Dobák Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete.* NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest. pp. 95–99.
- Kenedli Tamás (2014b): *Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája és a belőle származtatható nemzetbiztonsági feladatok.* In: Dobák Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete.* NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest. pp. 73–94.
- Kereszténydemokrata Néppárt (2010): *Hittel, bizalommal hazánkért, nemzetünkért! A Kereszténydemokrata Néppárt programja.*
- Kis-Benedek József (2014): *Nemzetbiztonsági képzés a civil szférában.* In: Nemzetbiztonsági Szemle. 2014/Különszám I. pp. 25–29.
- Kiss Petra (2012): *A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében.* In: Hadtudomány. 2012/3–4. pp. 68–79.
- Kurtán Sándor (2008): *Tanulmányozzuk-e James Bondot? Politikatudomány és titkosszolgálat.* In: Politikatudományi Szemle. XVIII/2. pp. 125–142.
- Kurtán Sándor (2009): *Titkosszolgálatok Magyarországon, 1998–2008.* In: Sándor Péter – Stumpf Anna – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve – Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában 1998–2008.* DVD formátum. DKMKA, Budapest.
- Laufer Balázs (2010): *Az új kihívások hatása a nemzetbiztonságra – a nemzetbiztonsági szolgálatok megváltozott szerepe napjainkban.* In: Felderítő Szemle. 2010/3–4. pp. 52–64.
- Lehet Más a Politika (2010): *A fenntartható jövő, a befogadó társadalom és a megújuló demokrácia stratégiája. A Lehet Más a Politika választási programja.*
- Magyar István – Gulyás József (2008): *A magyar katonai hírszerzés jelene 1990–2008.* In: Felderítő Szemle. 2008/Emlékszám. pp. 162–169.
- Magyar Szocialista Párt (2010): *Nemzeti modernizáció, összetartó közösség. Ajánlat a demokratikus oldal programjára.*
- Márton András (2013): *A titkosszolgálati tevékenység parlamenti bizottsági ellenőrzése, problémák, modellek, alternatívák.* In: Nemzetbiztonsági Szemle. 2013/1. pp. 39–59.
- Rácz Lajos – Bebesi Zoltán (2013): *A nemzetbiztonsági oktatás tartalmi és formai változásai az NKE megalakulását követően.* In: Hadtudomány. 2013/1. elektronikus szám.

- Révész Béla (2006): *A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében. Politológiai értelmezési lehetőségek.* In: Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica. Tomus LXVIII. Fasc. 19.
- Révész Béla (2007): *A titkosszolgálatok titoktalanításáról. Egy politikai jelenség politológiai mellőzöttsége.* In: Politikatudományi Szemle. XVI/4. pp. 129–152.
- Révész Béla (2010): *Az állambiztonság a nemzetbiztonságban: a titkos szolgálati átalakulás.* In: De Iurisprudentia et Iure Publico. 2010/3–4. pp. 165–183.
- Révész Béla (2011): *A politikai átalakulás és a titkosszolgálatok változásainak kapcsolata az újabb források tükrében.* In: De Iurisprudentia et Iure Publico. 2011/4. pp. 1–88.
- Ripp Zoltán (2006): *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990.* Napvilág Kiadó, Budapest.
- Ruttai László – Krajnc Zoltán (2008): *A katonai doktrínákról.* In: Nemzet és Biztonság. 2008/6. pp. 38–46.
- Solti István (2013a): *A titkos információgyűjtés törvényessége.* In: Nemzetbiztonsági Szemle. 2013/1. pp. 5–19.
- Solti István (2013b): *A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés változásai.* In: Szakmai Szemle. 2013/1. pp. 114–125.
- Szun-ce (2006): *A háború művészete.* Carthapilus Kiadó, Budapest.
- Szűcs Péter – Solti István (2014): *A magyar nemzetbiztonsági szféra és a nyilvánosság.* In: Nemzetbiztonsági Szemle. 2014/2. pp. 72–92.
- Tálas Péter (2014): *A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra.* In: Nemzet és Biztonság. 2014/2. pp. 3–16.
- Tanai Károly (2009): *A titkosszolgálati évkönyv, mint manifesztum.* In: Szakmai Szemle. 2009/3. pp. 162–171.
- Wachsler Tamás (1995): *Az Országgyűlés Honvédelmi Bizottsága és Nemzetbiztonsági Bizottságának összefoglaló jelentése a Katonai Biztonsági Hivatal tevékenységével kapcsolatos vizsgálatról.* In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1995.* DKMKA, Budapest. pp. 761–765.