

Babos Sándor

A hírszerzés és elhárítás államszervezeti és szabályozási természete

1. Bevezető

A nemzetbiztonság, a hírszerzés és az elhárítás, szűkebben pedig azok katonai oldala a tudományos jellegű vizsgálatok olyan tárgya, amelyet multidiszciplinárisan, az állam-, a had- és a jogtudomány eredményeit is figyelembe véve szükséges tárgyalni. Ezt különösen indokoltta teszi az, hogy a nemzetbiztonsági szféra kiválása a katonai védelem és a rendészet rendszereiből önmagában is azt jelzi, hogy a technológia, a társadalom, a gazdaság és a politika fejlődése folytán az állam védelmi és biztonsági funkciói már egy komplex, több ágazatból álló rendszerré alakultak¹, amelyek

¹ A védelem és biztonság rendszerszerű megközelítése és ezen belül különösen a fegyveres funkciók komplex egymáshoz való viszonyulása Magyarországon is megjelent már az államról való gondolkodás körében mind az országmozgósítás korábbi fogalma, mind a honvédelem kutatása, mind pedig az állam fegyveres védelmi rendszere kapcsán. E tekintetben példaként lásd: LAKATOS László: Honvédelmi igazgatás, In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási Jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I.*, Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2013, 201-222. o.; SÜLYÖK Gábor: 5. § [Védelmi kötelezettség], In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Budapest, Századvég kiadó, 2009, 306-321. o.; SIMICSKÓ István: Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban, *Rendészet és Emberi jogok*, 2014/3. szám, 27-38. o.; FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.; KELEMEN Roland: A mítoszokon túl – önképű kivételes hatalmi szervek a magyar alkotmánytörténetben (A Honvédelmi Bizottmánytól a Honvédelmi Tanácsig), In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.) *Székülla és*

hatékony megértéséhez, fejlesztéséhez és működtetéséhez is szükséges a korábban jellemzően külön vizsgálódásokat végző dimenziók szintetizálása.

A világméretekben tapasztalható hatalmi átrendeződés, a társadalom minden szintjén átalakuló információáramlás, különös tekintettel annak intenzitására és interaktivitására mind a technikai jellegű, mind pedig az emberrel és annak szerveződéseivel foglalkozó tudományok számára jelentős kihívást támaszt. E körben példaként említhetők a hadtudománnyal szemben eddig soha nem látott követelményeket támasztó összetett hadszíntéri körülmények – például a lakott városokban vívott harc; a drónhadviselés lehetősége; bizonyos területeken a technológiai fölény elvesztése az irreguláris szereplőkkel szemben –, vagy akár a jogtudomány és a joggyakorlat előtt álló újabb kihívások – például a biztonsági helyzet romlása mellett is erősödő átláthatósági igény, másik oldalról pedig az új kihívásokhoz felzárkózó jogi megoldások kialakításának követelménye és az állam védelmi kötelezettségéhez a jogállami keretek kidolgozása és fenntartása.

E kihívások és követelmények az állammal, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok létrehozójával és működtetőjével szemben is fennállnak, hiszen a gyakorlatban ezen entitás az, amely a hatékony és a törvényes működésért elsődlegesen felelősséggel tartozik, hiszen mind a jogi, mind a szervezeti feltételeket a törvényhozó és a végrehajtó hatalom teremti meg és üzemelteti az állam védelme és a társadalom biztonságának szervezett szavatolása szempontjából, ideértve a nem állami szereplőkre vonatkozó kötelezettségek meghatározásától, a

Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól, Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 113-147. o.

nem védelmi alapfeladatú de állami szervezetek védelmi és biztonsági részfeladatainak meghatározásán át a konkrétan védelmi és biztonsági feladatok ellátására szervezett intézmények létrehozásáig, fejlesztéséig, irányításáig.

Mindezekre figyelemmel – a modern alkotmányos jogállamiság követelményeit alapvetésként szem előtt tartva – a nemzetbiztonsági szolgálatokat általában célszerű szabályozási oldalról vizsgálni, hiszen vonatkozásukban az elmúlt száz évben megfelelő alapokkal rendelkező és folyamatos evolúciót mutató jogszabályi környezet került kialakításra. Ezzel párhuzamosan azonban érdemes vizsgálatukat az államelmélet területére is kiterjeszteni, hiszen az a kétoldali presszió, amely a biztonság garantálása iránti igényvel egyidőben jelen lévő transzparenciát is megköveteli, napjaink egyik legmarkánsabb jellemzője és a rá adandó válaszok sok esetben nem lelhetők fel az érvényben lévő szabályozásokban, azok csak fokozatosan épülnek be.

A szerző – nemzetbiztonsági kutatóként – e kétoldali nyomás hatásmechanizmusán keresztül tesz kísérletet arra, hogy bemutassa a nemzetbiztonsági szolgálatok, azon belül pedig a katonai hírszerzés és a katonai elhárítás államszervezeti és szabályozási természetét.

2. A hírszerzés és az elhárítás célja

Általában nemzetbiztonsági szolgálatok² összefoglaló néven hivatkozunk a *nemzet biztonsága érdekében* holisztikusan

² További megnevezések lehetnek: titkosszolgálat, biztonsági szolgálat, információs szolgálat, továbbá ezek hivatalként való említése. Fontos rögzíteni, hogy sem az elnevezés, sem pedig a szolgálatok szervezése terén nem tapasztalható egy minden állam által elfogadott receptúra, inkább főbb értelmezési keretek és trendek ragadhatók meg, melyek alapján a nemzetbiztonság egyre inkább az állam és társadalom átfogó biztonságát és

munkálkodó olyan szervezetekre, amelyek a világ legtöbb részén a végrehajtó hatalmi ág³ irányítása alatt állnak és eszközrendszerüket tekintve más szervekhez képest – az információkkal, titkokkal összefüggésben – jóval szélesebb körű jogkorlátozásra kerültek felhatalmazásra. Mindebből a magas szintű felhatalmazásból következően ellenőrzésük – a belbiztonsági és belső jogi/törvényességi kontrollt ide nem értve – az irányítást végzőtől teljesen elkülönülten, általában a másik kettő hatalmi ág által történik.

A nemzetbiztonsági tevékenységen belül, annak irányultsága – amely sokszor tévesen földrajzi irányként kerül értelmezésre – alapján megkülönböztethető a hírszerző (kormányzati döntések támogatása érdekében végzett információszerzés) és az elhárító szakág (kockázatok és bűncselekmények felderítése érdekében végzett információszerzés), amelyek tovább oszthatók polgári és katonai működési területekre. Mindezen szakágak és működési területek az egyes országokban a különböző államszervezeti modellek alapján, változatos formában szerveződnek nemzetbiztonsági szolgálatokká, amelyre nem elhanyagolható

védelmét öleli fel, míg a szolgálatok kapcsán jellemző a polgári-katonai elhatárolás, illetve a hírszerző és elhárító funkciók megkülönböztetésének fenntartása (integrált szervezeteken belül is). Vö.: DOBÁK Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.; BÉRES János (szerk.): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2018.; LOWENTHAL, Mark M.: *Hírszerzés*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.; FARKAS Ádám: Gondolatok a nemzetbiztonság fogalmáról, *Szakmai Szemle*, 2020/3. szám, 5-20. o.

³ Egyes demokratikusnak nehezen nevezhető országok esetében a tényleges irányítást a párt vezetése, vagy annak valamely szerve látja el (pl. Kína, Észak-Korea), míg a prezidenciális berendezkedésű államok esetében a végrehajtói hatalmi ágon belül részben vagy egészében nem a kormány, hanem maga az államfő (pl. Franciaország, Amerikai Egyesült Államok).

mértékben hat az adott állam történetisége is.⁴ Nemzetközi viszonylatban találhatunk példát polgári és katonai szolgálatokra történő tagozódásra, amelyek a hírszerző és elhárító funkciót is ellátják⁵, de ennek ellenpárjára is, amikor egy-egy hírszerző és elhárító szolgálaton belül megtalálható a polgári és katonai terület⁶ is, továbbá ezek legkülönbözőbb permutációjára.⁷

A nemzetbiztonsági szolgálatok működtetése iránti igény visszavezethető az államnak az alapvető jogok⁸ biztosítására vonatkozó kötelezettségére. Egyik oldalról az állam közhatalmának biztosítása érdekében az állampolgárok társadalmi szerződés alapján lemondanak egyes jogaik közvetlen gyakorlásáról, amelynek ellentételezésére többek között biztonságuk garantálását követelik meg. Másik oldalról a polgári jogállamok alapvetése, hogy az alapvető jogokat az

⁴ Többek között a jelenlegi állam berendezkedés, a demokratizálódás vagy annak hiányának folyamata, a fegyveres és rendvédelmi szervek helyzete, milyen szervezet bázisán alakították ki a nemzetbiztonsági szolgálatokat, esetleges titkosszolgálati botrányok, stb.

⁵ Pl. Horvátország, Szlovénia.

⁶ Pl. Belgium, Finnország.

⁷ A világ legtöbb országára, ahogyan Magyarországra is, jellemző a nemzetbiztonsági szolgálatok jelzett szempontok szerinti vegyes, főleg történelmi gyökerekből eredeztethető létrehozása. Hazánkban a katonai működési területen hírszerző és elhárító funkciót is ellátó Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatról, a polgári hírszerzést végző Információs Hivatalról, a polgári elhárítást végrehajtó Alkotmányvédelmi Hivatalról és további kettő, művelettámogató feladatot ellátó nemzetbiztonsági szolgálatról beszélhetünk.

⁸ Ezek alatt értjük az emberi minőséghez kötött, jogi elismeréstől függetlenül létező jogokat. Más szavakkal azok a jogok és szabadságok tartoznak ide, amelyek minden embert születésüktől fogva egyenlően megilletnek. E jogokat az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény és az ahhoz tartozó tizenöt kiegészítő jegyzőkönyv tartalmazza.

állam köteles intézményesült formában is megvédeni, de ennek keretében az egyes egyének jogait csak mások jogai érvényesülésének megóvása érdekében, a szükséges és arányos mértékben valósíthatja meg.⁹ Ezt a nézetet Michael Walzer fő művében¹⁰ annyiban elfogadja, hogy az állami jogok eredetét az állampolgárok egyéni jogaiból tartja levezethetőnek. Walzer ezt a gondolatmenetet a háborúindítás okainak és értelmének vizsgálata során tárgyalja, véleménye szerint amennyiben egy országot támadás ér, akkor az állampolgárok értékei és érdekei kerülnek veszélybe, amelyet ilyen formán az államnak, a rá ruházott jogosítványok érvényesítésével biztosított intézkedésekkel kell megvédenie. Az állami jogok így az egyéni jogok kollektív formáinak tekinthetők.¹¹

Walzer gondolatmenete mind háborús, mind nem háborús (béke) időszakra érvényesíthető, sőt az lényegében az állam védelmi és biztonsági funkcióinak alapvetéseként értelmezendő. Különösen igaz ez a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában, amelyek éppen azon veszélyek – kihívások, kockázatok és fenyegetések¹² – felderítésére és elhárítására lettek létrehozva, amelyek végső soron egy háborús, vagy több tekintetben háborúhoz hasonló állapotot válthatnak ki. Hazánk viszonylatában az Alaptörvény megfogalmazása szerint: „a nemzetbiztonsági szolgálatok

⁹ A nemzetbiztonsági tevékenységek a kortárs jogi gondolkodásban is komoly kérdéseket vetnek fel. E gondolkodás kapcsán a hazai viszonylatban lásd: CSINK Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*, Budapest, Pázmány Press, 2017.

¹⁰ Michael, WALZER: *Just and Unjust Wars: a Moral Argument with Historical Illustrations*, New York, Basic Books, 1977.

¹¹ WALZER: i. m. 51-53. o.

¹² Vö. RESPERGER István: A „DIADAL” és egyéb módszerek alkalmazása a nemzeti válságkezelési feladatok megoldásánál, *Hadtudományi Szemle*, 2012/1-2 szám, 144. o.

alapvető feladata Magyarország *függetlenségének és törvényes rendjének* védelme, *nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.*¹³ E meghatározás a magyar nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó törvény¹⁴ értelmező rendelkezéseiben¹⁵ kerül kibontásra. A szolgálatok így a Magyarország függetlensége és területi épsége ellen irányuló, a politikai-, gazdasági-, honvédelmi érdekeket sértő vagy veszélyeztető, az alapvető jogok gyakorlását biztosító törvényes rend, a többpárti rendszeren alapuló képviseleti demokrácia és azok intézményei ellen irányuló törekvésekkel, továbbá a terrorcselekményekkel és a nemzetközi szervezett bűnözéssel kapcsolatos hírszerzési¹⁶ és elhárítási¹⁷ feladatok ellátásáért felelősek. Az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok részletes feladatainak meghatározása a szervezetek felsorolásánál kerül megjelenítésre.¹⁸ A további vizsgálódásra tekintettel azonban fontos azt is megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság 13/2001. (V. 14.) határozatában a nemzetbiztonsági érdekek védelmét alkotmányos célként és állami kötelezettségként azonosította, amelyre így a továbbiakban államcélként hivatkozunk.

Nemzetközi viszonylatban a magyar szabályozáshoz hasonló megfogalmazások lelhetők fel. Az áttekintett jogszabályok az Egyesült Királyság¹⁹ és az Amerikai Egyesült

¹³ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk (3).

¹⁴ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.).

¹⁵ Nbtv. 74. § a).

¹⁶ A vonatkozó törvényben 'felderítés', 'információk megszerzése' szóhasználattal.

¹⁷ A vonatkozó törvényben 'felfedés', 'elhárítás', 'megakadályozás' szóhasználattal.

¹⁸ Nbtv. 4. § - 8/A. §.

¹⁹ Intelligence Services Act 1994, Security Service Act 1996.

államok²⁰ viszonylatában is a nemzet érdekei ellen irányuló törekvések, a terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés felderítését és tevékenységének elhárítását, az alapvető jogok és a demokrácia vívmányainak védelmét, továbbá a kormányzati döntéshozatal támogatását szabja a szolgálatok feladatául. E tekintetben persze látható, hogy vannak trendszerűen megerősödő feladatok mind a nemzetbiztonság, mind pedig az állam- és a jogrendszer egésze szempontjából, amelyeket jellemzően aktuális kihívások, fenyegetések táplálnak. Az elmúlt évek legjellemzőbb kihívásait e tekintetben a terrorizmus elleni fellépés²¹ és a hibrid fenyegetések²² adták.

²⁰ National Security Act of 1947, Central Intelligence Act of 1949, National Security Agency Act of 1959, Department of Defense Title 10 Authorities, Homeland Security Act of 2002.

²¹ SIMICSKÓ István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével, *Hadtudomány*, 2016/3-4. szám, 100-113. o.; FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc, mint kiemelt ágazatközi fegyveres védelmi feladat, *Szakmai Szemle*, 2017/3. szám, 5–20. o.; BARTKÓ Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2019.; BARTKÓ Róbert: A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 2019/2. szám, 37-57. o.; BARTKÓ Róbert – FARKAS Ádám: A terrorizmus elleni harc nemzetközi jogi trendjei, In: FARKAS Ádám – VÉGH Károly (szerk.): *Új típusú hadviselés a 21. század második évtizedében és azon túl. Intézményi és jogi kihívások*, Budapest, Zrínyi Kiadó, 2020, 115-132. o.

²² HÓDOS László: A hibrid konfliktusok felívelési szakasza, avagy a fenyegetés észlelésének, megelőzésének és kezelésének nemzetbiztonsági aspektusai, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám 49-64. o.; FARKAS Ádám: Komplex biztonság, hibrid konfliktusok, összetett válaszok, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 11-23. o.; KELEMEN Roland: A kibertérből érkező fenyegetések jelentősége a hibrid konfliktusokban és azok várható fejlődése, *Honvédségi Szemle*, 2020/4. szám, 65-81. o.; FARKAS Ádám – RESPERGER István: Az úgynevezett "hibrid hadviselés" kihívásainak

A nemzetbiztonsági szervezetek céljaival kapcsolatos magyar és nemzetközi szabályozás közös jellemzője tehát az állam (nemzet) érdekei²³ elleni törekvések megakadályozására, továbbá az ezzel kapcsolatos kormányzati döntéshozatal támogatására irányuló tevékenység végrehajtása. A nevesített veszélyek természetükből fakadóan olyan mértékben érintik a társadalmi berendezkedést, vagy az állam és azon belül az állampolgárok biztonságát (ideértve az élethez való jogot és az anyagi biztonságot is), hogy az ezekkel szembeni tevékenység során az államszervezet egyrésztől nagyobb kockázat vállalására, másrészt az emberek alapvető jogaiba való nagyobb mértékű beavatkozásra is hajlandó. Mindezekon felül az is látható, hogy ezek a veszélyek éppen társadalomra gyakorolt jelentős – de adott esetben sokáig nyilvánosan nem észlelhető – hatásuk miatt preventív beavatkozást igényelnek, akár kis mértékű megjelenésük is a biztonsági helyzet jelentős romlásához vezethet. Jellegükből adódóan többnyire rejtettek, mivel kialakulásukhoz nagyfokú konspiráltság szükséges, hiszen mind a jelentősebb terrorista szervezetek, mind a nemzetközi szervezett bűnözői csoportok tekintetében alapvető követelmény a rejtettség, nyílt tevékenységük esetében a megfelelő szervek megakadályoznák létrejöttüket. Ugyanígy a másik ország vonatkozásában folytatott információszerzés, vagy a területi épséget, függetlenséget érintő támadó szándékú törekvések (kémkedés, befolyásolás, esetleg fegyveres összetűzés, hibrid hadviselés) esetében is szükséges a titkosság, ugyanakkor mivel ezekben az esetekben komplett

kezelése és a nemzetközi jog mai korlátai, In: FARKAS – VÉGH: i. m. 132-149. o.; SIMICSKÓ István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai, *Hadtudomány*, 2017/3-4. szám, 3-16. o.

²³ Az érdekek különböző szintjeivel kapcsolatban lásd. RESPERGER: i. m. (2012) 144. o.

államszervezetek érintkeznek egymással, az eszközrendszer és bevont állomány nagyságrendekkel nagyobb, mint az előzőekben.

A társadalomra való veszélyesség miatt az állam az előzőekben említett nagymértékű alapjog korlátozásra ad felhatalmazást a nemzetbiztonsági szolgálatok részére. Jogszabályi oldalról ez jellemzően a magánélethez való jogot, azon belül annak titkosságát érinti, ugyanis a veszély elhárításához szükséges az információk széles körű felderítése, amely leghatékonyabban az érintett kommunikációjának ellenőrzésével biztosítható. Ez az ellenőrzés azonban nyilvánvalóan kiterjed a magánjellegű közleményekre is, hiszen előre el nem dönthető, hogy egy kommunikációs esemény magán, vagy az adott nemzetbiztonsági céllal kapcsolatos lesz e.²⁴

Összességében megállapítható tehát, hogy az államok a nagy társadalmi hatást kiváltó, sok esetben leplezett veszélyek elhárítása és a kormányzati döntések támogatása érdekében – végső soron a nemzetbiztonsági érdek érvényesítésére – hoznak létre nemzetbiztonsági szolgálatokat, amelyeket széleskörű, az alapvető jogokat nagy mértékben korlátozó eszközrendszer alkalmazására hatalmaznak fel. Az állam részéről e felhatalmazás nem öncélú, annak szándéka az emberek biztonságának garantálása. Mindez azonban az állam részéről nagyfokú kockázatvállalásként is felfogható, hiszen az így lehetővé tett jogkorlátozással kapcsolatos visszaélések,

²⁴ Mindezek miatt is a tanulmányban megjelenített minden alkalmazott eszköz vonatkozásában megjegyzendő, hogy azok gyakorlati alkalmazása tekintetében alapvető jogállami követelmény a célhoz kötöttség, amely mellett a megszerzett információkkal kapcsolatos adatvédelmi szabályozásnak, ha lehet, a generális szabályozásnál szigorúbb követelményeket kell támasztania az alapjogvédelem érdekében.

problémák, de még akár azok jogszerű végrehajtása esetén is médiában történő megjelenésük olyan hatásokat generálhat, amelyek kellően széles társadalmi felháborodás esetében kormányzási válsághoz vezethetnek.²⁵

3. A hírszerzés és az elhárítás eszközrendszere

A nemzetbiztonsági szolgálatok részére biztosított széleskörű alapjogkorlátozási felhatalmazás eredete szoros összefüggésben áll az államiság kialakulásával megvalósult erőszak monopolizálással.²⁶ Az ugyanis nem kizárólagos a Weber-i és Hobbes-i fizikai erőszakkal²⁷ kapcsolatos állami jogokra értelmezhető, hanem szélesebb körben minden alapjogra. Történelmi távlatokban nézve a háború, majd az erőszak állam által történő monopolizálásával végbemenő fejlődési folyamat mellett párhuzamosan megjelenő emberi jogi fejlődés szoros összefüggésben állnak egymással. Az egyes emberi jogok azonosítása, elismerése mellett többnyire egyidejűleg jelent meg az állam korlátozási igénye is²⁸ annak

²⁵ Igaz ez arra az esetre is, amikor a szolgálatok jogszerűtlenül, vagy jogkörükön túlterjeszkedő mértékben tevékenykednek (pl. Edward Snowden nevével fémjelzett tömeges lehallgatási botrány) és igaz arra is, amikor a széleskörű felhatalmazás ellenére nem sikerül felderíteniük a társadalom által elvárt információt (pl. terrorcselekményt).

²⁶ Az erőszak monopoliummal és az államok kialakulásának ilyen szempontból történő vizsgálatával kapcsolatban lásd. bővebben BALOGH László Levente: Állam és erőszak, *Politikatudományi Szemle*, 2011/1. szám, 119-132. o.

²⁷ MAX WEBER: *Tanulmányok*, Budapest, Osiris Kiadó, 1998. és THOMAS HOBBS: *Leviatán*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1999.

²⁸ Bár nyilvánvalóan a gyakorlatban korábban is alkalmazásra kerültek korlátozások, azonban a jogok elismerésével és írásos formában történő rögzítésével egyidejűleg szükségessé vált a korlátozás lehetőségeinek kidolgozása is.

érdekében, hogy védeni tudja e jogok érvényesíthetőségét azokkal szemben, akik jogaikkal visszaélnék és mások jogait a társadalmi renddel össze nem férő cselekményeikkel korlátozzák, megsértik.

Ma az emberi jogok jogi kifejeződéseként tekintünk az alapvető jogokra, amelyek az embert emberi mivoltánál, a polgárt a politikai közösség tagjaként megillető jogosultságok összességeként definiálhatók és alkotmánybeli elismertségüknél fogva az adott ország jogrendszerének részei, ennél fogva pedig jogi úton kikényszeríthetők. Mint jogosultságokból, az alapvető jogokból kötelezettség származik, amely az állam részéről egyrészt az állampolgárok jogainak tiszteletben tartását, másrészt védelmét is jelenti. Fontos tény, hogy az alapvető jogokat az állam nem megteremti, hanem elismeri és biztosításukat feltételhez nem kötheti.

Mivel minden egyén meghatározott társadalmi közösségben, állami keretek között él, ezért általánosságban kimondhatjuk, hogy az emberek nem lehetnek jogosultak jogaik és szabadságaik parttalan, korlátlan gyakorlására, hiszen azzal mások jogaival kerülnének összeütközésbe. Az alapvető jogoknak – természetükből adódóan – terjedelmüket illetően korlátozottnak kell lenniük, vagyis – kevés kivételtől eltekintve²⁹ – nem korlátlan, és nem korlátozhatatlan jogokat jelentenek.

²⁹ Az abszolút jogok és abszolút tilalmak kivételt jelentenek, éppen korlátlanságuk és korlátozhatatlanságuk miatt jelentik a modern jogállamiság alapját. E jogokkal és tilalmakkal nem állítható szembe sem más alapvető jog, sem bármilyen érték vagy érdek, amelyre hivatkozva korlátozhatók lennének. A legfontosabb abszolút jog az emberi méltóság, amelynek korlátozhatatlansága nem vitatható. A halálbüntetés alkotmányellenességéről szóló 23/1990. (X. 31.) AB határozat alapján az élethez és az emberi méltósághoz való jog minden mást megelőző

Az alapvető jogok korlátozásának alapja összességében úgy foglалható össze, hogy amennyiben azok összeütközésbe kerülnek egymással, illetve valamely alkotmányos értékkel akkor az állam kötelessége azt feloldani. Ezen állami funkció pedig – jogszabályokon keresztül megvalósuló – kényszer, amely szorosan kötődik az állami erőszak monopóliumhoz, elsősorban jogi úton, a mindennapi élet szabályozásával, végső soron azonban akár fizikai beavatkozással is érvényesíthető. Az állam e jogainak eredetét és gyakorlatát Hobbes³⁰ az alábbiak szerint fogalmazza meg: „egy olyan személyt vagy gyülekezetet jelölünk ki, amely valamennyiünket megtestesíti, vagyis mindnyájunk megbízottja, s hogy magunkénak ismerjük el mindazt, amit a minket ilyen módon megtestesítő személy a közbéke és közbiztonság dolgában cselekszik vagy elrendel, s akaratának és ítéletének mindegyikünk alárendeli a maga akaratát és ítéletét.”.

A nemzetbiztonsági tevékenység vonatkozásában az alkotmányos értékek és érdekek védelme, továbbá az abszolút jogok és abszolút tilalmak biztosítása céljából, a nemzetbiztonsági érdekek mentén folytatott hírszerző és elhárító tevékenység tehát olyan törvényhozói felhatalmazással zajlik, amely ugyan az alapvető jogok jelentős korlátozásával járhat, ugyanakkor az elérendő céllal összevethető, arányos és

legnagyobb érték, amely oszthatatlan, így bármilyen korlátozása lényeges tartalmának korlátozásához is vezet, amely Alkotmány és Alaptörvény ellenes, továbbá megállapítja, hogy minden más alapvető jog forrása és feltétele is. Érdekes történelmi tény ugyanakkor, hogy bár az emberi méltóságból eredeztethető többek között az élethez való jog és a kínzás tilalma, ezek ugyanakkor nem szerepeltek az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény 1950. november 04-én elfogadott első változatában.

³⁰ HOBBS: i. m. 205. o.

mindenképpen csak a legszükségesebb mértékben avatkozik be az emberek életébe.

Mint alapjogkorlátozó intézkedések, mindezek nemzetközi viszonylatban is szükségszerűen a törvényhozó hatalmi ág szavazati joggal rendelkező képviselőinek lényegesen több, mint felének támogatását – általában kettőharmad, de sok esetben négyötöd – kell, hogy bírják, az emberek életébe való beavatkozás mértéke és a végrehajtó hatalmi ággal szembeni kontrol érvényesítése miatt.

Az utóbbi időben a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harc kapcsán megerősödtek a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködései. Mindez azonban nem jelentheti a nemzetbiztonság teljes internacionalizálódását, hiszen bármennyi közös érdeke is lehet egy országnak egy másikkal, vagy egy nemzetközi szövetséggel, mindig lesz olyan kérdés, amelyben az adott állam érdekei ellentétben fognak állni másokéival. Tipikusan ilyenek lehetnek a gazdasági érdekek, vagy a nemzetközi politikai közegeből, illetve egymásról történő információszerzés. Mindezek mellett a nemzetközi szervezeteknél megjelenő egyre több döntési kompetencia ellenére, megmaradnak az államok szervezési, végrehajtási és felelősségi szerepe, hiszen a korábbiak szerint értelmezett erőszak eszközének kizárólagos birtokosai, ilyen formán a nemzetbiztonsági érdekek folyamatos érvényesítésére képesek maradnak, még nemzetközi szervezetben betöltött, ezzel egyidőben meglévő kötelezettségeik mellett is.

A konkrét eszközalkalmazást tekintve a nemzetbiztonsági szolgálatokról világviszonylatban elmondható, hogy alapvetően a részletezett alapjogkorlátozási lehetőségek felhasználásával látják el feladataikat. A jogkorlátozás a magánéletbe történő beavatkozás mértéke szerint felosztható enyhébb és erősebb eszközökre. Az enyhébb

eszközök jellemzően csupán adatok, metaadatok, tények megismerésére irányulnak, engedélyezésük ennek megfelelően alacsonyabb szinten, általában a nemzetbiztonsági szervezeten belül történik, míg az erősebb eszközök konkrét információk: elhangzottak, leírtak, adott helyszínen – főként magánlakásban – fennálló körülmények felderítése céljából kerülnek alkalmazásra, így jellemzően a nemzetbiztonsági szervtől független személy (bíró, miniszter) engedélyével.

Az enyhébb eszközök csoportosíthatók a személyes és különleges személyes adatok megismerésére irányuló tevékenységek (adatbázisokból, nyilvántartásokból történő információkérés), a magánélet és azon belül a kommunikáció felderítése (nyilvános helyen történtek figyelése, más személlyel folytatott kapcsolat vagy kommunikáció tényének megismerése), fedőokmány és fedőintézmény, egészségkárosodást nem okozó csapda alkalmazása, továbbá mindezek adatbázisba szervezése köré.

Az erősebb eszközök a közvetlen személyes beszélgetés, az elektronikus és az írott kommunikáció konkrét tartalmának megismerésére és adott esetben rögzítésére irányulnak, akár magánlakásban is, továbbá e helyen a fennálló körülmények megismerésére és dokumentálására (kutatás).

Mindezen eszközalkalmazás tekintetében lényeges a nemzetközi joggyakorlat figyelembevétele, hiszen a nemzetbiztonsági szolgálatok által lefolytatott eljárások és azon belül bevezetett intézkedések mindegyikének ki kell állnia az alapjogvédelmi tesztet. Magyarország vonatkozásában ez az Alaptörvényből az alábbiak szerint vezethető le: az alapjogok lényeges tartalmának tiszteletben tartása biztosított, ha *legitim a cél*³¹ (a korlátozás másik alapvető jog érvényesülése vagy

³¹ Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, első mondatrész.

alkotmányos érték védelme érdekében történik), a legitim cél elérésére *alkalmas* a bevezetett intézkedés³², *szükséges* az alapjogkorlátozás mivel a legitim cél más módon nem érhető el³³, az eljárás és a bevezetett intézkedések a legitim céllal *arányosak*³⁴, valamint a lehető *legenyhébb* jogkorlátozás kerül bevezetésre.

A bemutatott eszközalkalmazás a nemzetbiztonsági jellegből – kiemelten a prevencióból – következően titkosan, az arra jogosulatlan tudta nélkül kerül végrehajtásra. Az eljárásokkal kapcsolatos dokumentumok általában minősített adatot képeznek, hiszen konkrét személyekre, a viszonylatukban feltételezett kockázatra, vagy bűncselekményre, továbbá a szolgálatok eljárásrendjére vonatkoznak és mint ilyenek, nyilvánosságra kerülésük a későbbiekben hátráltatná a feladatok szakszerű végrehajtását. Részleges ellenpéldaként Németország említhető, amelynek szabályozása értelmében, amennyiben egy személy vonatkozásában a nemzetbiztonsági szolgálat lezárja a titokban folytatott eljárását és tovább folytatásától eredményt nem vár, akkor az érintettet tájékoztatni köteles az eljárás tényéről, tartalmának egy részéről és eredményéről.

4. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok sajátosságai

A nemzetbiztonsági érdekek biztosításán belül kiemelt helyet foglalnak el a katonai feladatok, hiszen a területi épség megóvása végső soron egyértelműen az ország fegyveres

³² Alaptörvény I. cikk (3) második mondat első mondatrész. A vizsgálat tárgya ebben az esetben a cél és az eszköz közötti logikai összefüggés vagy annak hiányának megállapítása.

³³ Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, második mondatrész.

³⁴ Alaptörvény I. cikk (3) második mondat, harmadik mondatrész.

védelmére létrehozott szervezethez – jellemzően a haderőhöz – köthető, ugyanakkor a függetlenség biztosítása terén is nagyszámú kötelezettsége azonosítható. Mindezek sikeres végrehajtásához a védelmi erőknél megfelelő mennyiségű és minőségű információra van szüksége a potenciális ellenségről (szervezet, technika, eljárások) és annak konkrét terveiről, amelyeket a katonai területre specializálódott katonai hírszerzés képes biztosítani. Ugyanígy a honvédelmi és katonai közeget érintő veszélyek (kémkedés, terrorizmus, szervezett bűnözés) elleni tevékenységgel kapcsolatban a katonai elhárítás tud megfelelő, preventív védelmet nyújtani.

A katonai hírszerző és elhárító szakág vonatkozásában megállapítható, hogy mindkettő a nemzetbiztonsági érdekek védelme mentén végső soron az emberek alapvető jogait, azokon belül is a háború elkerülése, illetve megnyerése által az élethez, az emberi méltósághoz való jogot védi. Ilyen formában az állam e tevékenységek sikeres végrehajtása érdekében széleskörű jogkorlátozásra lehetőséget adó felhatalmazást ad a szolgálatok részére, amelyek – az alapjogi teszt figyelembe vételével – a titkosszolgálati eszköztárral történő információszerzéssel, elhárító, akadályozó és befolyásoló tevékenységgel biztosítják azt. Mindez nem jelenti azt, hogy a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok többlet jogosultsággal rendelkeznenek a polgári szolgálatokhoz képest, ugyanakkor a gyakorlatban a legitim céllal arányosan nagyobb számú és erősebb eszközalkalmazás feltételezhető részükről. Példaként említhető, hogy míg polgári területen az adatok kémkedés elleni védelme a gazdaság és technológiai ipar területére terjed ki, így a jólét fenntartását biztosítja, addig katonai területen ugyanez az országvédelmi tervek, tehát az emberek életének megóvását hivatott biztosítani.

5. Következtetések

Összességében megállapítható, hogy a mind a polgári, mind a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok az állam olyan speciális felhatalmazással rendelkező szervezetei, amelyek a nemzetbiztonsági érdekek, végső soron az alapvető jogok védelmére és érvényesítésére kerültek létrehozásra.

Tevékenységüknek a várható veszélyekkel kapcsolatban megelőző jellegűnek kell lennie, amely szintén feltételezi és megköveteli a széleskörű alapjogkorlátozó intézkedések bevezetését.

Demokratikus keretek között mindezen tevékenységeknek törvényben – az alapjogsérelem miatt célszerűen legalább részben alkotmányban – szabályozottnak kell lennie és viszonylatukban biztosítani kell a többszintű – tevékenység alatti és utáni – külső kontrol meglétét is.

FÓRUM

