



A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok funkciói, különös tekintettel a nemzetbiztonsági érdek jelentőségére

The functions of the Hungarian national security services, with special regard to the importance of the national security interest

Solti István

Dr., PhD, tanársegéd
Nemzeti Köszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
solti.istvan@uni-nke.hu



Absztrakt

Cél: A szerző tanulmányában az alkotmányos jogelvekből és a magyar jogszabályi környezet rendelkezéseiből vizsgálja meg a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos funkcióit és az állami életben betöltött szerepüket. Ennek során kimutatja, hogy a nemzetbiztonság jogállami funkcióiban a nemzetbiztonsági érdek gondolatának mennyire van lényeges szerepe.

Módszertan: A cél érdekében a szerző áttekinti a nemzetbiztonsági szolgálatok jogszabályi környezetét az alaptörvényi rendelkezésektől kezdve a területet szabályozó ágazati törvény részleteiig. Ennek során több kutatási módszert alkalmaz párhuzamosan, de elsősorban a jogszabályértelmezés tudományos módszereit, valamint az elméleti-logikai kutatás eszközrendszerét vette igénybe. Az egyes tudományterületek összevetésénél azokra az eredményekre helyezte a hangsúlyt, amelyek a nemzetbiztonsági tevékenység funkcióihoz kapcsolódó aspektusokat vizsgálja.

Megállapítások: Függetlenül attól, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az állami élet szuverén működésének vagy törvényes rendjének védelmében járnak el, vagy a nemzet biztonságát előmozdító érdekérvényesítő tevékenységet látnak el, nem állapítható meg egzakt fogalmi meghatározás az egyes funkciókra. Arra sem talál pontos értelmezést, hogy kötelezően milyen szükséges összetevőket

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2024. 12. 17. Átdolgozás: 2025. 01. 14.
Elfogadás: 2025. 01. 22.

foglal magába a nemzetbiztonsági érdek mint fogalom, aminek pontos meghatározását nemcsak a nemzetbiztonsági szféra állami életben betöltött szerepének homályossága nehezíti meg, hanem a biztonsági környezet állandó változása és a helyi, regionális és globális folyamatok kiszámíthatatlansága.

Érték: A tanulmány rendszerezi a nemzetbiztonsági szolgálatok államigazgatásban betöltött szerepeit, valamint az ezt meghatározó tényezőket.

Kulcsszavak: nemzetbiztonság, szuverenitás, függetlenség, alkotmányos rend

Abstract

Aim: The author examines the constitutional functions of the Hungarian national security services and their role in the life of the state from the perspective of constitutional legal principles and the provisions of the Hungarian legal environment. In doing so, he shows how the idea of national security interest plays an essential role in the constitutional functions of national security.

Methodology: To this end, the author reviews the legislative environment of the national security services, from the provisions of the Basic Law to the details of the sectoral law governing the field. In doing so, several research methods are used in parallel, but primarily the scientific methods of statutory interpretation and the tools of theoretical-logical research are employed. In comparing the different disciplines, the emphasis has been placed on those results that examine aspects related to the functions of national security.

Findings: Whether the national security services act to protect the sovereign functioning or the lawful order of public life or to promote national security, no precise conceptual definition of each function can be established. Nor is there a precise interpretation of the necessary and obligatory components of the concept of national security interest, the precise definition of which is made difficult not only by the vagueness of the role of national security in public life, but also by the constantly changing security environment and the unpredictability of local, regional and global developments.

Value: The study provides a systematic overview of the role of national security services in state administration and the factors that determine it.

Keywords: national security, sovereignty, independence, constitutional order

Bevezetés

Jelen tanulmány a nemzetbiztonsági szolgálatok jogállamban betöltött szerepével kíván foglalkozni, mégpedig abból az alapfelvetésből kiindulva, hogy a nemzetbiztonsági ügynökségek fontos szereplői az államok szuverén működésének

és az ennek biztosítására kialakított törvényes rend védelmét ellátó állami szervezetrendszernek. Kiindulópontként azt is leszögezhetjük, hogy önmagában az államok titkosszolgálati tevékenysége a nemzetközi közösség és a nemzetközi jog szintjén napjainkra már elfogadottá vált olyannyira, hogy az alapjogi korlátozások lehetséges területeként is elismerést nyert.¹ Természetesen ehhez szükséges hozzátenni, hogy a fenti megállapítás a mai modern értelemben vett elhárításra (tehát nem csupán a kémelhárításra, hanem az állami élet további biztonsági területeit, mint például pénzügyi biztonság, alkotmányvédelem, extrémizmus, gazdaságbiztonság veszélyeztető területen végzett elhárításra) mint nemzetbiztonsági tevékenységre igaz.

Tapasztalati tényként szögezhetjük le továbbá, hogy az egyes állami identifikációnál az eltérő elnevezéssel illetett (például információs, állambiztonsági, államvédelmi, titkosszolgálati, hírszerzői, nemzetbiztonsági stb.) titkosszolgálati tevékenységek az állam működésének olyan szükséges velejárói, amik a földkerekségen mindenütt megtalálhatók, függetlenül állami struktúráktól és hatalmi berendezkedésektől. Olyannyira, hogy ezen szervezetek a 20. század végére általánosságban is kiléptek a jogon kívüliség és az ismeretlenség világából. A nemzetbiztonsági szolgálatok léte mára közismert, a demokratikus jogállamokban jellemzően már teljes egészében a feladat- és eszközrendszerük is ismert a társadalmi nyilvánosság előtt.

Ehhez azt is hozzátehetjük, hogy azon államok esetében, ahol a fennálló hatalmi viszonyok őrzése már nem egy uralkodó magánügye, hanem az állam saját feladata, a nemzetbiztonság is közügygé vált, aminek szervezeti és eljárási formái az állami igazgatás részeként működnek (Finszter, 2019). A nemzetbiztonsági szolgálatok államigazgatásban elfoglalt helyére a kezdeti időszakban a rendészeti és honvédelmi igazgatás volt jellemző, viszont a terrorizmus kihívásaiban és a nemzetközi hatalmi viszonyokban látható folyamatok hatására napjainkban megfigyelhető, hogy az egyes államok nemzetbiztonsági ügynökségeinél a kormányfői irányítás valamely formája válik általánossá.²

A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét, a szféra számára meghatározott feladatok szervezeti szintű lebontását és a titkosszolgálatok eljárási rendjét az egyes államok önállóan határozzák meg, így Magyarország – a jogállami

1 Az Emberi Jogok Európai Egyezménye olyan alapvető emberi jogok korlátozását fogadja el a nemzetbiztonság érdekében, mint a tisztességes tárgyaláshoz való jog, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog, a véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezés és egyesülés szabadsága és a mozgásszabadság. Lásd: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

2 Hazánkban 2024-ben az irányítás a kormányfő közvetlenebb hatáskörébe került, és szinte teljes egészében kikerült a rendészeti és részben a honvédelmi igazgatásból.

követelményeknek megfelelően – törvényi szinten rendezi azt. Ráadásul Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatok – a nemzetközi joggyakorlatot meghaladva – az Alaptörvény által meghatározott államhatalmi szervek. Ily módon a nemzetbiztonság az államhatalom olyan, az alkotmány által konstituált területe, amely a legmagasabb szinten meghatározott rendeltetéssel bír, az alapfeladatok szervezeti szintű elosztása és részfeladatokra való bontása tartozik az Országgyűlés hatáskörébe.

A magyar Alaptörvény a hatályba lépése óta a rendőrséggel közös 46. cikkében rendezi a nemzetbiztonsági szolgálatokat. Itt határozza meg, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Ezen felül kimondja azt is, hogy a titkosszolgálatok kormányzati irányítás alatt állnak, amit a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény pontosít tovább. E szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok központi államigazgatási szervek, azon belül is a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (Alkotmányvédelmi Hivatal, Információs Hivatal, Nemzeti Információs Központ, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat) rendvédelmi szervek, míg a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat nem került rendvédelmi besorolásba. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok mellett a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szerv és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv tartozik még a rendvédelmi szervek csoportjába. Mindebből következően a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és vezetése, valamint főbb jogállási jellemzői az államigazgatás valamennyi klasszikus jegyét magán viseli. Azonban a szféra olyan egyedi jellemzőkkel is rendelkezik, amelyek összességükben kizárólag a nemzetbiztonsági feladat és eljárási rendszer tulajdonságai. Fontosnak tartom kihangsúlyozni, hogy összességükben, hiszen sem az ország függetlensége, sem törvényes rendjének védelme nem kizárólagosan a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének része. Csak egy olyan alapfunkció van az Alaptörvényben, amely egyetlen másik állami szervnél sem található meg, ez pedig a nemzetbiztonsági érdek érvényesítése.

A nemzetbiztonság funkciói

Az Alaptörvény értelmében tehát a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése. Ezen alkotmányos rendelkezés a nemzetbiztonsági szféra részére a feladatokat meglehetősen általánosan, még az államhatalom más fegyveres szervei meghatározott feladatainál is jóval

általánosabban szabja meg, hiszen még a rendőrség és a honvédség esetében is világosabb és kellően körülhatárolható fogalomrendszert alkalmaz. A rendőrség esetében világosabban értelmezhető a szókészlet, amikor az Alaptörvény kimondja számára, hogy a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme, valamint részvétel a jogellenes bevándorlás megakadályozásában. Összevetve a közbiztonság és a közrend védelmét a nemzetbiztonság esetében megadott törvényes rend védelmének kötelezettségével az mondható, hogy utóbbi szinte korlátlan cselekvési körként is értelmezhető.

Hasonló megállapításra jutunk a Magyar Honvédséggel való összevetésben is. A honvédség rendeltetésének Magyarország függetlenségét, területi épségét és határainak katonai védelmét, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátását, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzését határozza meg az Alaptörvény. A honvédség meghatározó funkciói között tehát ugyanúgy fellelhető az ország függetlenségének védelme, mégis egyértelműen és értelmezhetőségében is jelentősen eltérő rendeltetéseket érthetünk alatta. A honvédelem esetében a függetlenség védelme kifejezetten katonai védelmet feltételez, ami az ország területén kívülről érkező, jellemzően fegyveres, de feltétlenül valamilyen támadó eszközzel és fizikai valójában megjelenő támadás esetében határoz meg reagálási kötelezettséget. Ezzel szemben a nemzetbiztonságnál nem található hasonló szűkítő jelző, vagyis a függetlenség számos további szegmense is jelen van. Mindezek következtében azt feltételezhetjük, hogy a függetlenség kifejezés nem csupán az ország területi integritását fedi, hanem az állam mint önálló identitás valamennyi területen megnyilvánuló cselekvési szabadságát felöleli.

Az Alaptörvény értelmében a nemzetbiztonsági szféra a védelmi funkció mellett egy proaktív cselekvést igénylő funkcióval is rendelkezik, mégpedig az ország nemzetbiztonsági érdekeinek az érvényesítésével, ahol az érdekérvényesítés kétirányú jelentéstartalommal is bírhat. Egyik szegmens egy olyan előre tervezett és tervszerűen végig vitt cselekvéssorozatot foglal magába, ami az állam működése és hatékony képviselte számára alakít ki a nemzeti és a nemzetközi térben egyaránt előrelépést biztosító pozíciókat. Továbbá jelenthet emellett az állam működését és hatékony képviseletét hátrányosan befolyásoló jelenségekkel szembeni fellépést is.

Az Alaptörvény által alkalmazott széles körű felhatalmazást Magyarországon a szféra rendeltetését kibontó nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló ágazati törvény, az 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.), valamint további aktusok, mint a Nemzeti Biztonsági Stratégiáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (NBS) hivatott tartalommal megtölteni. Ezek közül az Nbtv. külön értelmező

rendelkezésben határozza meg a nemzetbiztonsági érdek jelentését. Azonban azt mondhatjuk, hogy a kifejezéssel kapcsolatban felmerülő kérdések és ellentmondások sorát maga az Nbtv. inkább tovább erősíti. Erősíti például már azzal, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének kibontásánál lényeges pontokban eltér az Alaptörvény megfogalmazásaitól. Eltér már ott, hogy a törvény a saját preambulumban nem említi meg a nemzetbiztonsági érdek érvényesítését a szféra funkciói között, majd ott, hogy az értelmező rendelkezéseiben a függetlenség és a törvényes rend védelmét a nemzetbiztonsági érdek fogalmi elemeként kezeli. Mivelhogy az csak megnehezíti egy kifejezés értelmezését, ha annak fogalmi elemeiként az Alaptörvényben megadott azonos szintű funkciók szerepelnek, valamint az is, ha azt csak ellentétes irányú cselekvéseként mutatja be. Ugyanis míg az Alaptörvény a nemzetbiztonsági érdeknek az érvényesítését írja elő, vagyis egy aktív és kezdeményező magatartást ad meg, addig az Nbtv. csak a másik oldalt, a védelmi feladatot fogalmazza meg, ami viszont egy követő tevékenységre utal.

Egyébiránt még további kérdéseket vet fel, ha megvizsgáljuk, hogy az Nbtv. milyen alfeladatokat ért a nemzetbiztonsági érdek védelme alatt. Az Nbtv. szerint nemzetbiztonsági érdek:

- a) az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése,
- b) az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása,
- c) a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk megszerzése,
- d) az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása, valamint
- e) a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása [Nbtv. 74. § a) pont].

Az idézett felsorolás egyrészt ugyan pontosítja a szolgálatok feladatrendszerét, másrészt viszont mégis képlékenyvé teszi azt. Az a) pontban lényegileg egy honvédelem-alapú hírszerző és elhárító tevékenységet fogalmaz meg, viszont mivel a függetlenséget és a területi épséget külön is említi, illetve nem szűkíti le a támadó szándékot a leplezett szándékokra, a nemzetbiztonsági szféra számára teljes körű felderítő tevékenységet fogalmaz meg az Alaptörvényben

a Magyar Honvédség számára meghatározott funkciót érintően is. Kiemelendő az is, hogy csupán felderítő kötelezettséget említ a jogszabály, elhárítót nem, amivel pont a megfogalmazott érdekkörök érvényesítését nem követeli meg a nemzetbiztonsági területtől.

Az előzővel szemben a b) pont esetében a fő jellemző a leplezett törekvések elhárítása, mégpedig az állami élet egyes fontos szegmenseiben. A felsorolást nem tekinthetjük taxatívnak, hiszen közel sem meríti ki az állami működés szempontjából jelentős biztonsági területeket. Csupán három területet emel ki a meghatározás, a gazdasági és honvédelmi érdekek mellett a tág értelmezési tartományban mozgó politikai érdekek is védendők. Kihangsúlyozandó, hogy a honvédelmi érdeket a nemzetbiztonsági érdek részeként fogalmazza meg, amennyiben a sérelem leplezett formában és nem nyílt támadás formájában jelenik meg. Az előző ponttal összevetve így arra az eredményre juthatunk, hogy az ország területi épsége elleni fellépés a nemzetbiztonsági érdek körébe tartozik, aminek felderítése annál fogva nem a honvédség, hanem a nemzetbiztonsági szolgálatok feladata lenne, miközben elhárítása általában a honvédség érdekkörébe tartozik, kivéve, ha az leplezett tevékenységgel valósul meg.

A c) pont mind a polgári, mind a katonai hírszerzés létét nemzetbiztonsági érdek körébe vonja, miközben a kormányzati információs igény kielégítésére szűkíti le azt. Való igaz, hogy a kormányzati döntések köre előre nem tervezhető és nem konkretizálható intézkedési kötelezettségeket és eljárásokat feltételez, aminek következtében a hírszerzés létjogosultsága az információs társadalmak korában is nehezen kérdőjelezhető meg. Viszont ezzel a magyar jogszabály a nemzetbiztonsági érdek körébe nem csupán az előző pontban az ország politikai érdekeit sértő leplezett törekvésekkel szembeni, hanem bármilyen területre kiterjedő hírszerzési kereteket állít fel.

Végül a törvényes rend védelmének értelmezési kereteit bontja ki a d) és e) pontokban azzal, hogy meghatározza a magatartás tárgyait, az eszközét, céljait és módját, végül a büntetőjog által kidolgozott és az állami büntetőhatalom tárgyát is képező konkrét bűnös magatartásokat sorol fel, még ha nemzetbiztonsági szempontból kissé hiányosan is. Éppen ezért fontos rámutatni az Alkotmánybíróság megállapítására, miszerint *„a nemzetbiztonsági feladatok sokkal szélesebb spektrumot fognak át, mint a bűnüldözési feladatok, a valóságot elsősorban nem az események büntetőjogi relevanciájának szemszögéből vizsgálják és nem is feltétlenül járnak büntetőeljárási következményekkel. Az ország függetlenségének biztosítása és törvényes rendjének védelme szempontjából releváns egyes cselekmények elkövetésére irányuló törekvések felderítése, elhárítása általában a konkrét bűncselekmények körén kívül esik.”* (32/2013. AB határozat).

A bemutatottak alapján kijelenthetjük, hogy ugyan az Nbtv. kísérletet tesz arra, hogy a függetlenség biztosításának, a törvényes rend védelmének és a nemzetbiztonsági érdek védelmének szegmenseit rendezze, azonban azt is kénytelenek vagyunk elismerni, hogy a nemzetbiztonsági érdek jelentésének és meghatározó tartalmi elemeinek pontos kidolgozásával még adós a nemzetbiztonság elméletével foglalkozó tudományos közösség. Nem jutott jogszabályi szinten olyan eredményre, ami meghaladhatná Finszter professzor azon megállapítását, miszerint a fogalom általánossága miatt „*a demokratikus jogállam nemzetbiztonsági szolgálatai lényegében a társadalom működésével és az egyes emberek magatartásával kapcsolatos minden tényt érdeklődési körükbe vonhatnak, ha abban valamilyen nemzetbiztonsági kockázatot feltételeznek.*” (Finszter, 2019). Vagyis a feladatrendszerben megfogalmazott nemzetbiztonság egyes területeit érintő veszélyeztető törekvések és tevékenységek az egyén szintjén, a személyében rejlő nemzetbiztonsági kockázatként jelennek meg. Például egy idegen hírszerző szolgálat Magyarország védelmi érdekeit veszélyeztető törekvése a végrehajtására kiszemelt személy tevékenységében ölt testet, amivel az egyén hírszerző szervezethez való kötődése jelenik meg kockázatként az érintett érdekek oldalán. Ebből következően a hírszerző személye nemcsak az ügyben konkrétan megtett cselekedetei miatt jelent veszélyt az állam érdekeire, hanem már kapcsolati rendszeréből feltételezhető szándékai és jövőbeni feltételezhető ténykedései okán is.

A nemzetbiztonsági kockázat a magyar jogban

A nemzetbiztonsági kockázat fogalmának vizsgálatakor szintén nehéz helyzetben vagyunk, aminek két okát lehet kiemelni. Az egyik, hogy ugyan az Nbtv. meghatározza a nemzetbiztonsági kockázat egy konkrét nemzetbiztonsági eljárásra alkalmazandó fogalmát, viszont az általános jelentése nem szűkíthető le csak az Nbtv. 68. §-tól szabályozott nemzetbiztonsági ellenőrzés területére. Ez az ellenőrzési eljárási forma ugyanis abból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági szféra a rendeltetéseinek abban az esetben tud hatékonyan megfelelni, ha azon személyek, akik a nemzetbiztonság területén tevékenykednek, valamint azok, akik a nemzetbiztonsági érdek körében értékelhető tisztséget töltenek be, a munkájukat úgy végezhetik, hogy azt nem befolyásolja semmilyen idegen – legyen az akár állami vagy valamilyen magán – érdek. Az idegen érdekek befolyásolásának kiküszöbölésére vezette be a jogalkotó a nemzetbiztonsági ellenőrzés intézményét, amelynek feladata az egyes fontos tisztséget betöltők személyében rejlő esetleges kockázatok, az úgynevezett nemzetbiztonsági kockázat feltárása.

Egy személy esetében nemzetbiztonsági kockázat akkor áll fenn az Nbtv. megfogalmazása értelmében, ha a személyét érintően olyan körülmény mutatható ki, ami miatt nem alkalmas a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyból eredő kötelességeinek törvényes, illetéktelen befolyástól mentes ellátására, vagy ha a személyével szemben olyan körülmény áll fenn, amely sérti vagy veszélyezteti a minősített adat védelméhez fűződő érdeket (Nbtv. 68. §). Fontos tehát kiemelni, hogy az Nbtv. nem határozza meg a nemzetbiztonsági kockázat fogalmát a nemzetbiztonsági ellenőrzés jogintézményének kizárólagosságában, hanem csupán a kifejezés egyik aspektusát rendezi.

Ugyanis a nemzetbiztonsági kockázat az Nbtv.-ben található említéseken túl jóval szétágazóbb jelentőséggel bír a nemzetbiztonság területén. Finszter Gézával egyetértve a nemzetbiztonsági kockázat, *„ugyanazt a szerepet tölti be a nemzetbiztonsági igazgatásban, mint a gyanú a büntetőeljárásban.”* (Finszter, 2019). Ez a körülmény fogja meghatározni, hogy az imént ismertetett eseten kívül a szolgálatoknak mikor keletkezik intézkedési kötelezettsége, vagyis „mikor keletkezik nemzetbiztonsági ügy”. Finszter professzor megállapítását az Alkotmánybíróság korábbi határozataira alapozta. Az AB a 231/B/2003. határozatából idézi, *„hogy a nemzetbiztonsági felderítés kompetenciáját nem a jogellenesség gyanúja, hanem a felismert nemzetbiztonsági érdek információgyűjtéssel történő kielégítése alapozza meg.”* Ehhez még hozzáteszi az AB 56/1991. (XI. 8.) határozatának azon megállapítását is, hogy a *„jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”* (Finszter, 2018). Ha ehhez pedig mi hozzávesszük, hogy az államot érintő kihívások formája rendkívül számos lehet, amelyek közül a nyílt támadásokra a honvédelem és a rendvédelem válaszol, akkor leplezett formáira jellemzően a nemzetbiztonság intézkedik, mégpedig a fellépő kockázat, vagyis a nemzetbiztonsági kockázat mértékének függvényében.

Azonban tekintettel arra, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok általános fogalmának és részleteinek meghatározása sem jogszabályi szinten, sem tudományos módszerekkel nem történt meg, a szakmai diskurzusokban is vitát generál. Laufer Balázs véleménye szerint a definíció kidolgozása azért sem történt meg, mert egyrészt körülményes megállapítani a nemzetbiztonsági kockázatok körét, másrészt egyszerűbb valós esetekre hivatkozva rávilágítani lehetséges részleteire. Utóbbi megoldást azért is tekinti járható útnak, mivel az egyes nyilvánvaló, a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerében már konkrétan megfogalmazott kihívás mellett számos olyan helyzet állhat elő, ami csak az adott

időben és térben értelmezhető kockázatként. „Közös bennük, hogy a távolban (helyben és/vagy időben) egy olyan esemény/cselekmény/szituáció kialakulását valószínűsítik, amely ellen az arra hivatott szervezeteknek lehetőség szerint megelőző jelleggel fel kell lépnie.” (Laufer, 2022).

A hazai jogi környezetben a legfontosabb biztonsági dokumentum a Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS), amely több részletében is kiemel nemzetbiztonsági szintű kihívásokat. *Magyarország biztonsági környezete* című fejezetében a tömeges bevándorlással kapcsolatban állapítja meg, hogy az Magyarország biztonságára meghatározó hatást gyakorol, mert Európa biztonságát és stabilitását veszélyeztetheti, és így nemzetbiztonsági kockázatok sorát rejt magában (NBS 57. pont). A stratégia ugyan pontosan nem részletezi, hogy e területen milyen nemzetbiztonsági kockázatok megjelenése várható, viszont előrevetíti, hogy a migráció a tranzit- és a célszágok meggyengülését, társadalmi kohéziójának csökkenését eredményezheti, valamint azt, hogy ebben egyes állami vagy nem állami szereplők lehetőséget láthatnak saját érdekeik érvényesítésére, és ezzel a hibrid hadviselés eszközévé válhat (NBS 58. pont).

Maga az NBS a nemzetbiztonsági kockázat kifejezést egyetlen helyen, szintén személyek, mégpedig legális és illegális bevándorló személyek esetében használja, ami szerint „törekedni kell a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyek kiszűrésére” (NBS 146. pont). A kiemelteken túl az NBS azonban számos olyan biztonsági kihívást, valamint a VII. fejezetben kiemelt biztonsági kockázatot (illegális migráció, fegyveres támadás, titkosszolgálati műveletek, pénzügyi biztonság veszélyeztetése, kibertámadás, terrorcselekmény stb.) fogalmaz meg, amelyek az ország belső- és külső biztonságát veszélyeztetik, és nemzetbiztonsági kockázatként is jelentkezhetnek.

Ehhez kapcsolódva fontosnak tartom aláhúzni, hogy az NBS a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos rendeltetésének kifejtését is elvégzi. Igaz az NBS, annak ellenére, hogy már az Alaptörvény hatálya alatt keletkezett, elköveti azt a hibát, hogy az Alaptörvényben és az Nbtv.-ben alkalmazott szóhasználatoktól is eltérő kifejezéseket használ. Az NBS megfogalmazása szerint „[a] nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége Magyarország szuverenitása, alkotmányos rendje védelmének, biztonságpolitikai céljai elérésének és nemzeti érdekei érvényesítésének meghatározó eleme. [...] A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata, hogy [...] derítsék fel és akadályozzák meg a Magyarország nemzeti érdekeit leplezett formában veszélyeztető törekvéseket, illetve azonosítsák a törekvések hátterében álló állami, illetve nem kormányzati szereplőket.” Mint látható, az NBS a függetlenség helyett a szuverenitás kifejezést, a törvényes rend védelme helyett az alkotmányos rend szóösszetételeket alkalmazza. Ezek az Alaptörvényben egyáltalán nem jelennek meg, az Nbtv.-ben pedig csak

marginálisan találhatók meg. Pedig egyik esetben sem beszélhetünk szinonima szavakról, hiszen a szuverenitás egy összetettebb és mélyebb tartalommal bír az állami életben, a jogirodalomban jól kidolgozott és meghatározottabb utasítást ad a nemzetbiztonsági szféra számára, mint a függetlenség. Hasonlóan a második esetben is alkalmasabb kifejezést alkalmaz, hiszen az alkotmányos rend az alkotmányos jogelvek és az Alaptörvény által megállapított társadalmi, államhatalmi és szervezeti rendet öleli fel, szemben a törvényes renddel, ami szövevényes és jelentősen részletesebb védelmi feladatokat jelent. Ezeken felül ráadásul a nemzetbiztonsági érdek helyett nemzeti érdek kifejezést használ, ami viszont az Nbtv.-ből idézett meghatározást teszi zárójelbe, mivel az előző kettővel szemben ez nem konkretizálja a nemzetbiztonság funkcióját, hanem tágítja. A nemzeti érdek már nemcsak az állami élet biztonsága körébe tartozó viszonyokat foglalja magába, hanem mindent, ami a magyar nemzet mindennapjaival kapcsolatos.

Viszont van a rendeltetés lényegét megfogó, a magasabb jogszabályokban nem megjelenő megállapítás is a szövegben, mégpedig az ország érdekeit „leplezett” módon veszélyeztető törekvések kiemelése. Összevetve az NBS nemzetbiztonsági szférára tett kitételeit és az abban felsorolt kiemelt biztonsági kockázatokat azt mondhatjuk, hogy valamennyi esetében kimutatható a kockázat olyan szintje vagy területe, ami már a nemzetbiztonsági szolgálatok reagálását igényelheti. Mégpedig alapvetően azon esetekben, amikor az ellenérdekelte fél leplezett tevékenységére a nemzetbiztonsági szféra a számára biztosított leplezett eszközrendszer felhasználásával válaszolva képes a kockázatok felismerésére, azonosítására, mértékének felmérésére és a közeli veszélyállapot vagy sérelem elkerülésére. Viszont ennek következtében azt is kijelenthetjük, hogy sem a nemzetbiztonsági érdek, sem pedig a nemzetbiztonsági kockázat adekvátan nem megadható fogalom, hanem körbeírható, hosszas leírásban megfogható, olyan részletességgel és precizitással, mint ahogy ezt egy biztonsági stratégia megteszi. Valamint kijelenthetjük azt is, hogy a nemzetbiztonsági érdek érvényesítésének proaktív kötelezettsége esetében, a nemzetbiztonsági szolgálatok intézkedéseinek jogalapját már nem a nemzetbiztonsági kockázat adja meg, hanem a kormányzati igény.

Mindezekből lényegében az is következik, hogy a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait a nemzetbiztonsági érdek fogalomkörébe tartozó tényezők határozzák meg, ahol a nemzetbiztonsági kockázat kifejezés nem szinonimája a nemzetbiztonsági érdekeknek, hanem eszköze az egyes biztonsági területek sérelmének vagy veszélyeztetésének felmérésére és kiküszöbölésére. E tekintetben helyesen mutatott rá Laufer Balázs a nemzetbiztonsági kockázat jelentésének keresése közben, hogy a hazai nemzetbiztonsági szakzsargon számos

fogalmat használ és a használat nem konzekvens (Laufer, 2020). Viszont ami már rendszerszintű nehézségeket is eredményez, az az, hogy a nemzetbiztonsági feladatok jogszabályi fogalomrendszere sem konzekvens és koherens, a nemzetbiztonsági kockázatot mint mérlegelési tényezőt csak a nemzetbiztonsági ellenőrzésnél követeli meg, csak az analógia módszerét alkalmazva jelenhet meg más nemzetbiztonsági eljárásokban, akár személyek ellenőrzésénél, akár biztonsági helyzetek felmérésénél.

A nemzetbiztonsági szolgálatok Nbtv. szerinti funkciói a nemzetbiztonsági érdek tükrében

Az Nbtv., miután a fentiekben említett módon általánosságban hivatkozik az Alaptörvényben meghatározott alapvető funkciókra, a nemzetbiztonsági szolgálatok számára hírszerző, elhárító és értékelő-elemző alfunkciókat határoz meg, igen tagolt szervezeti rend mellett. Ugyanakkor a szervezeti feladatok részletezésénél megállapítja a nemzetbiztonsági érdek körében értékelhető tényezőket.

Magyarországon jelenleg öt nemzetbiztonsági szolgálat működik. A polgári hírszerzési feladatokat az Információs Hivatal (IH) látja el, a polgári elhárítás feladatai az Alkotmányvédelmi Hivatalhoz (AH) tartoznak, a katonai hírszerzést és elhárítást a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ) végzi, a technikai információszerzésre a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) lett létrehozva, általános értékelő-elemző központként a Nemzeti Információs Központ (NIK) működik. Amiből az is adódik, hogy valamennyi szolgálat a saját hatásköri területén köteles az Alaptörvény rendelkezéseinek eleget tenni, tehát azokon a területeken rendelkeznek intézkedési jogokkal, amiket számukra az anyagi jog meghatároz.

A nemzetbiztonsági szféra szervezeteinek funkcióit különböző szempontok szerint tanulmányozhatjuk. Vizsgálhatjuk a függetlenség és a törvényes rend védelmének aspektusából, vagy a nemzetbiztonsági érdek köré fűzve azokat. Ha az utóbbit nézzük a törvény értelmében a két hírszerző szolgálat érdekvénytényesítő funkciójuk keretében Magyarország érdekeinek érvényesítését szolgáló tevékenységet folytatnak [Nbtv. 4. § a) és 6. § a) pontok], érdekvédelmi funkciójuk során felderítik az ország érdekeit sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet [Nbtv. 4. § b) és 6. § b) pontok]. Az Nbtv. a szuverenitás védelmét mint kijelölt szervezeti feladatot egy helyen és csak a KNBSZ számára írja elő [Nbtv. 6. § b) pont], azt is csupán a külföldi titkosszolgálatok magyarországi tevékenységével kapcsolatban. Ezzel szemben az IH számára – csak úgy, mint az AH számára is – a függetlenség védelme került meghatározásra [Nbtv. 4. § b) és 5. § a) pontok].

Milyen olvasata lehet a törvény rendelkezései közül kiemelt részeknek? Legfőképpen az, hogy a jogszabály az egyes kifejezéseket nem következetesen használja, ad hoc módon kerültek elhelyezésre az egyes szerveknél. Hiszen a KNBSZ kémelhárító feladata keretében szuverenitást véd, míg a neve szerint Alkotmányvédelmi Hivatal a függetlenséget. Az IH a külföldi titkosszolgálati törekvések felderítését szintén a függetlenség biztosítása érdekében végzi, míg a KNBSZ a szuverenitás védelme érdekében. Viszont, annak ellenére, hogy a KNBSZ katonai szolgálat, a hírszerző és elhárító funkciója keretében feladata az ország ellen irányuló bármilyen támadó és befolyásoló szándék felderítése, nem csupán az ország területe, katonai biztonsága vagy honvédelmi érdekei ellen irányuló törekvéseké.

Ezekén túl a szolgálatok feladatait további tevékenységi típusok köré csoportosíthatjuk, aminek alapján beszélhetünk:

- a) Információgyűjtő és elemző feladatokról, ahol a szolgálatok dolga, hogy megszerezzék, elemezzék és értékeljék a nemzetbiztonsági érdek körében releváns információkat. Az Nbtv. rendkívül szélesen határozza meg azon területeket, ahol a szolgálatoknak információgyűjtő és elemző szerepük van. Összességében a külföld irányából megjelenő fenyegetéseket és belső destabilizáló tényezőket fogalmaz meg, rendkívül laza értelmezhetőségi kereteket biztosítva. A hírszerző szolgálatoknál megtaláljuk alapfeladatként:
- a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információk felderítését és elemzését;
 - a fentebb említett kémtevékenységgel szembeni információgyűjtést;
 - a nemzetbiztonságot veszélyeztető, külföldi szervezett bűnözéssel, a terrrorszervezetekkel, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemmel, a nemzetközileg ellenőrzött termékekkel és technológiák jogellenes forgalmával szembeni fellépést;
 - a polgári vonalnál az ország gazdasága biztonságának és pénzügyi helyzetének veszélyeztetéséről, míg katonai területen a honvédelmi érdeket veszélyeztető kibertevékenységekről és –szervezetekről való információgyűjtést.

Az elhárító szolgálatoknál olyan információgyűjtő és elemző alapfeladatokat találunk, mint:

- a Magyarország függetlenségét (katonai esetében szuverenitását), politikai, gazdasági, védelmi (katonai esetében honvédelmi) vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvések és tevékenység felderítését;

- Magyarország törvényes rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítését;
- a Magyarország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvések, valamint a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem, valamint a katonai még a terrorszervezetek felderítését.

Míg a felsoroltakon kívül a nemzetbiztonsági adatfúziós központ (NIK) Magyarország biztonsági, nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettségi helyzetével kapcsolatos területek elemzésével foglalkozik.

- b) Külső és belső fenyegetések kezeléséről, ahol a nemzetbiztonsági szolgálatok folyamatosan figyelemmel kísérik az ország határain kívülről érkező támadásokat és belső rendkívüli eseményekkel kapcsolatos kockázatokat. E szerinti csoportosításban szinte kivétel nélkül az előző pontban felsorolt feladatok adhatók meg, új elemként a nemzetbiztonsági védelem és a nemzetbiztonsági ellenőrzés általános feladatai említhetők. Amennyiben a nemzetbiztonsági érdek körében értékeljük e két feladatot, akkor az eddig felkutatott tényezőkön túl a nemzetbiztonsági védelem esetében újabbat nem találunk, hiszen ennek célja önmagában Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felderítése és elhárítása [Nbtv. 67. § (1) bekezdés].

Ezzel szemben az Nbtv. a nemzetbiztonsági ellenőrzés céljaként eddig nem értékelt szempontokat határoz meg, úgymint az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működését, valamint a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételeket, jelentsenek ezek bármit is.

- c) A jogállamiság védelme csoportosítás szerint a szolgálatok célja a jogállami követelmények betartásának biztosítása, amely magában foglalja a jogszerűség, a szakszerűség és az átláthatóság fenntartását. E csoportba sorolhatjuk többek között a szolgálatok hatósági és szakhatósági feladatait. Az AH szakhatósággént vagy véleményező szervként végzi a huzamos tartózkodási jogosultságot igazoló okmányt kérelmezők, a menekültkénti elismerését kérők, a magyar állampolgárságért folyamodók, valamint a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését, vagyis hontalanok vagy idegen állampolgárok esetében végez nemzetbiztonsági kockázati szint vizsgálatát. Viszont tényleges hatósági feladatokkal az NBSZ rendelkezik, hiszen két hatóság és több szakhatóság is a szervezeti keretei között tevékenykedik. A Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság – a honvédelmi célú elektronikus információs rendszerek kivételével – ellátja az állami és önkormányzati elektronikus információs rendszerek biztonsági

felügyeletét, (2013. évi L. törvény 14. §), valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyelet, amely a minősített adat védelmével kapcsolatos hatósági felügyeletet látja el (2009. évi CLV. törvény 20. §). Továbbá ellátja a hazai biztonsági okmányok védelmével kapcsolatos hatósági feladatokat [86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet 3. §].

- d) Kormányzati döntések támogatása körében a 2022 nyarán bekövetkezett szervezeti reform óta a NIK rendelkezik alapvető feladatokkal, amely a kormányzati hírigény-teljesítéssel kapcsolatos feladata során a biztonsági, nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettség kérdésekkel kapcsolatos stratégiai döntések meghozatalában nyújt támogatást. Az Nbtv. azonban azt már nem részletezi tovább, hogy akár a biztonság, akár a nemzetbiztonság körében milyen további biztonsági területek jöhetnek szóba.

A kormányzati tájékoztatásban azonban katonai vonalon a KNBSZ is részt vesz, hiszen alapfeladatai körében a működési területén felderített, a nemzetbiztonság katonai elemeit érintő információkat elemzi és értékeli, azokról a Magyar Honvédség főparancsnoka és a Honvéd Vezérkar főnöke mellett a honvédelemért felelős minisztert is köteles tájékoztatni (Nbtv. 7. §).

Összegzés

A fenti szempontokat együtt vizsgálva azt mondhatjuk, hogy az ott csoportosított szervezeti feladatok között kimutatott tényezők azok, amik a jogalkotó megítélése szerint összességükben járulnak hozzá Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítéséhez, biztosítva ezzel az ország stabilitását és biztonságát. Révész Béla ezt úgy fogalmazta meg, hogy *„a nemzetbiztonsági tevékenységre ott és akkor van szükség, ahol és amikor más állami szervek eszközrendszere nem elégséges a nemzeti érdekek védelmére és érvényesítésére.”* (Révész, 2007). Azonban, hogy más állami szervek eszközrendszere mire elég és mire nem, az ugyanúgy az államigazgatási szervek hatásköri rendszeréből következik, a hatáskörök a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében is kimutathatók, mégpedig a nemzetbiztonsági érdek körébe vont tényezőkre. Mégis Révész Béla rendkívül pontosan rámutatott arra, hogy a nemzetbiztonsági érdek körébe vonható tényezők gyakorlatilag korlátlanok, hiszen az Nbtv. előző fejezetben bemutatott feladatrendszere valamennyi szakág esetében alkalmaz olyan meghatározásokat, amik az egyes konkrét biztonsági területekre vonatkozó hatásköröket partalanná teszik. Ilyennek tekinthető, amikor a polgári hírszerzés esetében megjelenik a nemzetbiztonsága érdekében hasznosítható információk felderítése, vagy a katonai hírszerzésnél a Magyarország ellen irányuló támadó, befolyásoló szándékra utaló

törekvések felderítése, hiszen egyik helyen sem alkalmaz a jogalkotó szűkítő kifejezéseket. Ezzel azonos megítélés alá eshet, hogy a polgári elhárítás a külföldi titkosszolgálati törekvéseket Magyarország bármely fontos érdekét veszélyeztető esetben köteles felderíteni, ahol már a titkosszolgálat kifejezés értelmezése is nehézségekbe ütközik, nemcsak a fontos érdek megállapítása.

Mindezek következtében azt mondhatjuk, hogy a nemzetbiztonsági szféra Alaptörvényben meghatározott funkciói széles mérlegelési és cselekvési lehetőséget biztosítanak a hazai szolgálatok számára. Azaz míg a nemzetbiztonsági szolgálatok helye az állami szervek rendszerében jól meghatározható, addig szerepük már rugalmasan alakítható. Ennek egyik fontos letéteményese, hogy a jogalkotó a szféra számára olyan funkciókat határoz meg, amikkel csupán orientálja és nem egyhelyben cövekeli le a nemzetbiztonság operatív tevékenységét. Ezen megoldásnak alkalmas eszköze a három alapfunkcióból kiemelt nemzetbiztonsági érdek, mint olyan keret, aminek tartalma a mindennapi folyamatok mentén alakul.

A jelen állapot biztosítja a nemzetbiztonság üzemszerű működésének jogállami alapjait, viszont a kormányzati irányítás és a szolgálatok helyzetét könnyíthetné meg, ha a nemzetbiztonsági érdek körébe tartozó tényezők konzekvensen kimutathatókká válnának. Ez az állapot azonban mindaddig fennáll, amíg a jelenlegi alkotmányos funkciók felülvizsgálata nem történik meg, vagy a funkciókat megtöltő törvényi rendelkezések módosításával a jogalkotó nem pontosítja és egyértelműsíti az egyes funkciók tartalmát, tekintettel a jelenlegi jogszabályi fogalomrendszer tanulmányban kimutatott ellentmondásaira és sokszínű értelmezési lehetőségeire egyaránt.

Felhasznált irodalom

Finszter G. (2018). *Rendészettan*. Dialóg Campus.

Finszter G. (2019). Állambiztonság – nemzetbiztonság. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7(3). <https://doi.org/10.32561/nsz.2019.3.8>

Laufer B. (2020). A nemzetbiztonság veszélyeztetésének megjelenési formái az egyes jogszabályokban I. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8(3). <https://doi.org/10.32561/nsz.2020.3.1>

Révész B. (2007). A titok mint politika. A titkosszolgálatok politológiai kutatásának lehetőségei. *SZTE ÁJK*.

Alkalmazott jogszabályok

1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

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

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról

32/2013. (XI. 22.) AB határozat, 105.

86/1996. (VI. 14.) Korm. rendelet a biztonsági okmányok védelmének rendjéről

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Solti I. (2025). A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok funkciói, különös tekintettel a nemzetbiztonsági érdek jelentőségére. *Belügyi Szemle*, 73(3), 555–571. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2025.v73.i3.pp555-571>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Etikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Solti István, aki a solti.istvan@uni-nke.hu e-mail címen érhető el.