

Révész Béla

A TITOK MINT POLITIKA

A titkosszolgálatok politológiai kutatásának lehetőségei

**– DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI –
– THESES OF DISSERTATION –**

**Témavezető: Prof. Dr. Paczolay Péter
egyetemi tanár
Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék**

SZEGED

2007

I. A KUTATÁS CÉLJAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA

1. A mindenkori társadalmi-hatalmi struktúrák részeként létrejött és egyetemes érvénnyel azóta is működő titkosszolgálatok (államvédelmi, állambiztonsági, nemzetvédelmi, nemzetbiztonsági szervek, elhárítás, hírszerzés, politikai rendőrség stb.) *nem nyilvános szabályozás mellett, leplezett intézményi keretek között, titkos állománnyal, operatív módszerekkel, speciális technikákkal* vesznek részt a legváltozatosabb formálú szuverén hatalmak védelmében. Az információhiány a diktatúrákban nagyobb, demokráciákban kisebb mértékben, de mindenképpen misztikus homállyal övezi ezen szolgálatok tevékenységét. Az „ellenség” előli rejtőzés a „baráti” tekintet elől is elvonja az információkat, és természetesen vesztese ennek a titkolózásnak az emberi megismerés szisztematikus rendszere, a tudomány is. Furcsa módon annak, hogy e kutatási objektum vonatkozásában a sejtések, vélekedések racionális érvelés útján igazolható tudássá szerveződhessenek kedvező politikai kondícióknak is fenn kell állniuk. A titkosszolgálati struktúrák titkai ugyanis többnyire a hatalmi vezetők/vezetés cseréje, de nem ritkán politikai elitek, rezsimek, rendszerek váltása idején tűnnek elő, legalábbis az új hatalom vezetése által hasznosnak tűnő és ezért engedett mértékben és módon. Ilyen időszakokban a nagy leleplezések közelíthetnek ugyan az objektív (rész)igazságok felé, de ahogyan az információk visszatartása, úgy „csepegtetésük” is erodálhatja a tudományos megismerés kritikai függetlenségét, autonómiáját. A titkosszolgálatok kutatásának konjunktúrája ezért többnyire a nagy politikai, társadalmi megrázkódásokhoz kötődik, amikor az új politikai rezsim a tudomány legitimációs hatását is fel kívánja használni a korábbi politikai vezetés bírálataira, illetve saját hatalma hitelesítésére. Ennek pedig legalkalmasabb eszköze, a korábbi vezetés „gonosz”, amorális, korrupt, kegyetlen és cinikus vonásainak minél teljesebb nyilvánosságra hozatala. A leleplezéshez „örömmel” csatlakozik a közvélemény, amely természetes antipolitizációjánál fogva erkölcstelennek tekint mindenféle hatalmi manővert, valamint a tudomány, amely számára az a fontos, hogy az eddig csak sejtett, de elrejtett politikai információk hirtelen napvilágra kerülnek, így megismerhetővé, kritikailag feldolgozhatóvá válnak.

Az sem véletlen, hogy a titkosszolgálatokra vonatkozó kutatások tematikáját döntően a *társadalom-, intézmény- és politikatörténeti* vizsgálódások uralják. Nem bővelkedik ez a kutatási terület *de lege ferenda* jellegű jogdogmatikai elemzésekben, hasonlóképpen nehezen lehetne ezen intézmények tényleges működését például *szervezettársadalmi* szempontból vizsgálat tárgyává tenni. Másfelől éppen a modern titkosszolgálatok megkívánta magas hatékonyságigény kényszeríti rá e szakma irányítóit és művelőit az alap- és alkalmazott kutatások eredményeinek a praxisban történő minél gyorsabb és szakszerűbb adaptálásra. A kérdés a továbbiakban az, hogy a korlátozott megismerési lehetőségek ellenére tekinthető-e a titkosszolgálatok – mint *struktúrák, normák, tevékenységi formák, funkciók* továbbá *eszmék, értékek, attitűdök és szerepek* összessége – autentikus kutatási objektumnak, amelyhez egy vagy több diszciplína racionális megismerési folyamatai hozzákapcsolódhatnak. További – az értekezésben megválaszolni kívánt – kérdés, hogy a jogtudomány, a szociológia, a pszichológia és a történettudomány mellett vajon milyen feltételek mellett lehet érvényes a politikaelméleti, politológiai vizsgálódás. Utóbbi részéről a kérdés

egyelőre megválaszolatlan, kutatási előzményekről ezért inkább csak a határtudományok vonatkozásában lehet beszélni.

2. Előzetes magyarázatot igényel az értekezés „titkosszolgálat”-szóhasználat. Az explorátorok, titkos ágensek, spionok, ügynökök, hírszerzők, felderítők, elhárítók, klandesztin informátorok, szigorúan titkos munkatársak, konfidensek, adatszolgáltatók stb. tevékenységének keretét adó intézmények a legkülönbélebb, egymással gyakran keveredő elnevezésekkel szerepelnek a köz- és sajtónyelvben, de olykor a szakirodalomban is. A megkülönböztetés egy része tartalmi különbözőségekre vezethető vissza. Sok esetben azonban csak fogalmi tisztázatlanságuk okozza e kifejezések tarkaságát. Az értekezés a *titkosszolgálatok* gyűjtőfogalom alatt tárgyalja – korszaktól és politikai-hatalmi kontextustól függetlenül – mindazokat a *rejtett kerek*ek között zajló *információszerző és/vagy elbárító tevékenységi formákat, amelyek alapvető célja a mindenkori állami szuverenitás fenntartása*. Nincs tehát tekintettel az ezen tevékenységeket folytató erők intézményesültségének mértékére, formájára, ténykedésük irányaira, céljaira, de az adott állami főhatalom legitimációs alapjaira sem – miközben az államhoz kötöttségük elengedhetetlen feltétel. Különbséget kell tennünk azonban a „titkosszolgálatok” *általános*, valamint a nem-demokratikus természetű „*állambiztonság*”-nak illetve a demokratikus vonatkozású „*nemzetbiztonság*”-nak a *különös* szintjén megjelenő kategóriái között, melyekhez képest a jelenleg hatályos törvény ugyancsak „nemzetbiztonsági” szóhasználatát már az egyes szintjén jelenik meg. (A grammatikai megkülönböztetés többnyire más nyelveken is hasonló differenciákat tükröz.) Így kutatás-módszertani megfontolásokból a dolgozat az általánosság szintjén a titkosszolgálatok kifejezést használja. De ha ezek pártállami vagy jogállami körülmények közötti megjelenéséről van szó, akkor a saját – részben jogi – önmeghatározásuknak megfelelően az állambiztonság illetve nemzetbiztonság kifejezéseket alkalmazza az értekezés. Ez fordítva is igaz: ha például az állambiztonság kifejezéssel találkozunk, értelemszerűen a pártállam titkosszolgálatáról van szó és semmiképpen a demokratikus keretek közötti intézményekről.

3. A titkosszolgálatok politikai illetve politológiai vonatkozásait az értekezés a következő fontosabb kérdéskörök feltárásával kívánja vizsgálni:

- a) A „titok” általános fogalmának ismeretelméleti, pszichológiai és kommunikációelméleti kutatási eredményei mennyire alkalmasak a titkosszolgálatok elméleti kérdéseinek vizsgálatára?
- b) Mi a magyarázata, hogy a titkosszolgálati kutatások hagyományosan és szinte kizárólag a történeti illetve a jogi-normativista megközelítések túlsúlyát mutatják?
- c) Az állambiztonsági keretek között folytatott (társadalom)elméleti munka ismert eredményei mennyiben alkalmasak a nemzetbiztonsági tevékenység kevésbé nyilvános aspektusaira való következtetések levonására?

- d) Történetileg, továbbá a jelenkori szabályozásra illetve ennek gyakorlatára tekintettel mely területeken érzékelhető, bizonyítható a titkosszolgálatok politikaközelsége, azaz hol tapasztalhatók e tekintetben politikai relevanciáik.
- e) A titkosszolgálatok milyen politikai körülmények között veszthetik el monopóliumukat a titkosszolgálati módszerek alkalmazására, mikor és miért válhatnak az állami struktúrán kívüli erők eszközeivé?
- f) Amennyiben a titkosszolgálatoknak a politikai folyamatokban betöltött szerepe igazolható, mi a magyarázata, hogy ennek tudományos reflexiója a politológiai kutatások terén elmaradt?
- g) A titkosszolgálatok kutatásában, oktatásában milyen elméleti problémák nyomán rajzolhatók meg egy titkosszolgálati politológia, mint ágazati politológia körvonalai?

II. AZ ÉRTEKEZÉS SZERKEZETE

1. A kutathatóság/kutatás esélyei

1.1. A titok ismeretelméleti probléma

1.1.1. A „másik tudat” megismerhetősége

1.1.2. A titok konfliktusos viszonyok

1.1.3. Titok és hatalom

1.1.3.1. (általában)

1.1.3.2. (politikai hatalom)

1.1.3.3. (biztonságpolitika)

1.2. A titok-megismerés jogi korlátai

1.2.1. Átvilágítás

1.2.2. Titkosítás, államtitkok

1.2.3. Titoklisták

1.2.4. Ellenőrzési korlátok

1.3. Tudományrendszertani kérdések, tudományági válaszok

1.3.1. Alkotmánytani vonatkozások

1.3.1.1. (Nemzeti Kerekasztal)

1.3.1.2. (a Duna-gate után)

1.3.1.3. (a nemzetbiztonsági törvény)

1.3.2. Közigazgatástani vonatkozások

1.3.2.1. (az államigazgatási jogtudomány)

1.3.2.2. (a közigazgatási jogtudomány)

1.3.3. Biztonságpolitikai kutatások

1.3.3.1. (általában)

1.3.3.2. (biztonságpolitikai alapelvek)

1.3.4. Rendészeti tudományok

1.4. Titkos kutatástörténeti előzmények

1.4.1. Képzési/elméleti munka

1.4.2. Operatív értékelés-elemzés

1.4.3. Operatív pszichológia

1.4.4. Külső tájékoztatás

2. Politikai relevanciák a titkosszolgálatok működésében

2.1. A nem-demokratikus időszak

2.2. Jogállami körülmények

2.3. Titkosszolgálat-összehasonlítás

2.3.1. Elvek

2.3.1.1. (struktúrák)

2.3.1.2. (információszerzés)

2.3.2. Esetek

2.4. Politikaközelség

2.4.1. Esetek

2.4.2. Szabályozás

2.4.2.1. (államszociológiai vonatkozások)

2.4.2.2. (funkcionális vonatkozások)

2.4.3. Ellenségképpel és anélkül

2.4.3.1. (állambiztonság – ellenségképpel)

2.4.3.3. (nemzetbiztonság – ellenségkép nélkül)

2.5. Operatív technikák a titkosszolgálaton kívül

3. A titkosszolgálatok elemzése mint politológiai feladat

3.1. A „zárt” politológia

3.2. Előzmények

3.3. A szakmai legitimáció felé

3.4. Képzési-oktatási perspektívák

Összegzés

III. AZ ALKALMAZOTT MÓDSZEREK

Az értekezés, miközben a politikai folyamatok *logikai* és *összeshasonlító* szemléletével kíván hozzájárulni a titkosszolgálatok politikatudományi értelmezésének lehetőségeihez, elkerülhetetlenül az előzményekből, tehát a vonatkozó *történelmi* források feltárásból és feldolgozásából építkezik. Némi leegyszerűsítéssel élve: ahol a titkosszolgálatok politika-, intézmény és szabályozástörténeti kutatási feladatai befejeződnek, ott kezdődhet a politológiai jellegű vizsgálgatás.

1. Az értekezés előmunkálatai a kilencvenes évek közepére nyúlnak vissza. Akkoriban a titkosszolgálati iratoknak – nem lévén még speciális archívuma és kutatóhelye (Történeti Hivatal / Történeti Levéltár) – egyedüli forrása kizárólag a Belügyminisztérium Központi Irattára lehetett, illetve kisebb részben a Magyar Országos Levéltár MDP/MSZMP irattálmányának vonatkozó részei. Az 1996-ban kapott belügyminiszteri kutatási engedély eredetileg „*az állambiztonsági szervek ideológiai funkciói*” témakörre terjedt ki, különös tekintettel arra, hogy az 1950-1990 közötti időszakban miképpen befolyásolták a titkosszolgálatok a társadalom egyes csoportjainak ideológiai-szellemi folyamatait, a politikai vezetés által ellenségesnek jelölt kategóriák politikai magatartását, attitűdjeit, gondolkodását, sőt érzelmi állapotát, hangulatát.

Az első feltételezést az iratok kezdeti tanulmányozása megerősítette: a rejtőzködő hatalom működésének láthatatlansága magának a *struktúrának a konspiratív szabályozására* vezethető vissza. Irattári szempontjából ennek legfontosabb forrása a Belügyminisztérium Központi Irattárának zártan kezelt *Parancsgyűjteménye* volt. A közelmúltban két lényeges szervezeti, intézményi változás határozta meg az ezen irattári anyagok helyzetét. A rendszerváltást követően az állambiztonsági iratanyag nagyobb része az újonnan létrehozott Nemzetbiztonsági Hivatal, illetve Információs Hivatal irattárába, majd a levéltári törvény hatálya alá tartozó iratok pedig többnyire a Magyar Országos Levéltárba kerültek. 1997-et követően pedig nagy mennyiségű – főként a Dokumentációs Osztályról származó – anyag került átadásra az akkoriban felállított Történeti Hivatal részére.

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárájáról és a Történeti Hivatal jogutódjaként létrehozott Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáráról 2003-ban megalkotott törvény felgyorsította az ÁBTL állományába történő iratátadás folyamatát a Belügyminisztérium valamint a Nemzetbiztonsági Hivatalok irányából. Politikai elhatározás következményeként ekkor bővült ki az Történeti Levéltárnak korábban csak a belső elhárítás irataira kiterjedő illetékessége a *hírszerzési és kémelhárítási* anyagokéval is. Az értekezés forrásfeltáró munkálataira olykor furcsán hatott az a körülmény, hogy a már feldolgozott iratok – a dokumentumok vándorlása miatt – időnként „eltűntek” szem elől. Nem mindig lehetett tudni, hogy egy adott dosszié vajon a Történeti Levéltárba vagy az Országos Levéltárba került-e, illetve az új helyen esedékes feldolgozottsága mikor teszi ezt ismét hozzáférhetővé. Ez a magyarázata annak, hogy a felhasznált források hivatkozásai – amennyiben új helyük szerinti megjelölésük még nem ismert – az *eredeti fellelhetőségük* szerinti BM Központi Irattár jelzeteire mutatnak.

2. Az értekezés módszertana nem nélkülözheti a hatályos jogi szabályozás *jogdogmatikai* természetű feldolgozását sem. Ennek végső célja annak megvilágítása, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok jelenlegi *politikaközelsége* elsősorban nem a jogi szabályozás időnkénti hézagainak, vagy diszfunkcionális működésének a következménye, hanem maga a normatív struktúra „hozza helyzetbe” a Hivatalokat a döntéshozatali folyamatok bizonyos pontjain.

3. Az összehasonlító módszer alkalmazása elsősorban *intézményi jogösszehasonlítást* jelent: azoknak a különböző normatív megoldásoknak a bemutatását, amelyek – eltérő vagy hasonló vonásaikkal de közösen – a jogállami jogrendszer típus keretein belül szabályozzák a nemzetbiztonsági szolgálatok működését.

IV. AZ ÉRTEKEZÉS TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA

1. Ha abból indulunk ki, hogy a titok lényege a fordított, azaz „negatív kommunikáció”, akkor máris azzal a sajátos paradoxonnal találkozunk, hogy a megismerés szempontjából leginkább akadályozott területekre nézve alakul ki a legintenzívebb társadalmi igény az így kialakult-kialakított információs vákuum megszüntetésére. A mindenkor „miért” kérdésre adható válaszok elmaradása fokozza a kognitív bizonytalanságérzetet, az elmaradt információk pedig növelik a magyarázatok hiánya miatti társadalmi feszültséget. Ráadásul a titok nem egyszerűen szubjektív információhiányt jelent, hanem az is szükséges hozzá, hogy a tulajdonképpeni informátor szándékosan váljon „dekommunikátorrá”, azaz az információk birtokosa ezen ismeretek tudatos rejtegetőjévé. Ily módon a titok nem egyszerűen a normális kommunikációs folyamatok szándékos megakadályozását jelenti, hanem eleve tartalmazza a közöttük lévő aktív társadalmi viszonyt, *konfliktusait kölcsönhatását* is. Ugyanakkor láthatók a titok természetének *relatív és történeti* vonatkozásai is. Különböző kultúrák, szubkultúrák, csoportok és intézmények eltérő hírigénnyel rendelkezve más-más információk elmaradását tekintik nem-kommunikációnak, titoknak. A korábban nyilvános tartalmakat utólag védelmébe veheti a titoktartás, miközben ez a tendencia megfordítva még inkább igaz: ami korábban titok volt, az később már nélkülözheti e védelmet. Nem véletlen, hogy Habermas éppen az abszolút államiság *árkánium-gyakorlata* történelmi meghaladottságából vezeti le a társadalmi nyilvánosság kialakulásának XVIII. századi jelentőségét.

A polgári nyilvánosság az állam és a társadalom közötti feszültségi térben bontakozik ki és bizonyos embereknek, csoportoknak hatalmában áll ezt a határt ellenőrizni, a közre tartozó dolgok egy részét nem-nyilvánosnak minősíteni. *A titok tebát az a bizonytalan batárövezet, amely a nyilvános és a nem-nyilvános között búzódik.* Titok éppen azért lehetséges, mert létezik a dolgoknak egy „előzetes”, közmegegyezésen alapuló besorolása a köz és a magán osztályába: *csak az az ügy minősülhet titoknak, amely természete szerint a nyilvánosságra tartozó.* Így a titok fogalmát nem az ügy tartalmi, hanem hatalmi aspektusával definiálhatjuk.

Politológiai szempontból az a kérdés, miként írja át folyamatosan a *nyilvános és nem-nyilvános batárait a hatalom*. A konfliktus lényege az, hogy miközben a nyilvánosság hívei igyekeznek a „természetes” határokat helyreállítani és a közre tartozó

ügyeket mindenáron a köz elé vinni, eközben a politikai hatalom ezeket – kisebb-nagyobb mértékben, de folyamatosan – titokban kívánja tartani. (Innen ered a „titok = rossz”, „nyilvánosság = jó” hibás axióma.) Ebben az értelmezésben a titok és a nyilvánosság a viselkedési stratégiák összességéként interpretálódik, amely a nyilvános és nem-nyilvános határvonalának *ellenőrzésére, módosítására* irányul. Végső soron a hatalmi harcok döntik el, hogy mi válik láthatóvá, s mi marad elrejtve. A hatalmon lévő csoport pedig annál erősebbé válik, minél többet sikerül eltitkolnia. Ezért a hatalmi viszonyok szereplői körében keletkező és tipikusan politikai tartalmat hordozó információk állnak a mindenkori titoktípusok képzeletbeli hierarchiájának a csúcán.

Amikor az első közösségek, államok történetében megfogalmazódott az igény, hogy titkaikat – egzisztenciájuk védelmében – megőrizzék, máris megjelentek az ellenérdeklő személyek, csoportok, akik ezeket a titkokat éppen meg akarták szerezni. Ezért a mindenkori hatalmi struktúra igen korán kijelölte azokat a hierarchikus pozíciókat, amelyekhez a saját titkok megvédésének illetve mások titkai megszerzésének a funkciói kapcsolódtak. A titkokkal való rendelkezés vagy az azoktól való megfosztottság mindenkor *státuszjelölő funkcióval* rendelkezik: a hierarchiában az lesz valamely személy autoritásának és privilégiumainak mércéje, hogy az államtitkok mekkora hányadának van birtokában. Aki viszont nem részesedik a titkokból, annak nincs lehetősége a hatalom gyakorlásában részt venni.

A titok, mint érdekalapú szellemi konfliktus elemzéséből adódó egyik következtetés az, hogy variációitól függetlenül, a *titok mindig két fél aktív viszonya*, amit valamilyen *ellentét* hoz létre. A titok szférája *reális vagy potenciális viszony*, amely két vagy több egyén között, vagy egyének csoportjai között jön létre. Szigorúan véve a *titok az emberek közötti kapcsolatok és viszonyok természetes állapotának megbontására irányuló aktív erőfeszítés*. Az emberi tevékenység alapja ugyanis az együttműködés, ami pedig nem lehet kommunikáció nélkül. Ha valaki tudatosan korlátozza, vagy megszünteti a kommunikációt, mindig olyan szociális viszony ellen cselekszik, amely gátolja őt szándékai vagy érdekei megvalósításában. A többiekkel való ellentét teszi bizonyos törekvéseit valamilyen titok tartalmává vagy motívumává, a kommunikáció korlátozására irányuló viselkedés motivációjává. De a titok nemcsak megnyilvánulásában, hanem *okainál* fogva is társadalmi jelenség, bármennyire személyesnek látszódjék is a szellemi állapot, amely ezt hordozza.

A politikai titoknak éppen az a sajátossága, hogy *minden formájában kollektív természetű*. A politika világában csak látszat, hogy lehet a titoknak individuális szubjektuma. Mindig valamilyen emberi közösségnek a titkáról van szó, hiszen a hatalmi hierarchia csúcán sem állhat abszolút értelemben egyetlen ember. A politikai titok a különböző társadalmi csoportosulások közötti rivalizálás eleme, így az emberek csoportjainak közös állapotát jelenti. Míg például a gazdasági titok társadalmi jellege ellenére személyes titok is lehet, addig a politikai titok elképzelhetetlen személyes titokként (miközben természetesen a politikusnak is lehetnek személyes titkai).

A politikai harcnak ez a sajátossága közvetlenül rányomja bélyegét a *politikai titok belső szerkezetére* is. Adott állapotként ezt mindig csoportok közötti kommunikáció

előzi meg, vagy egy ilyen kommunikáció eredményeként jelentkeznek. A tudat rejtett állapota ilyenkor a csoportok közötti álláspontot jelenti, és már létezésével is egy meghatározott emberi közösség információs folyamataként szerepel. Innen ered például az *összeesküvés* valamennyi nehézsége is, hiszen a politikai titok nagy számú szubjektuma sokkal nagyobb támadási felületet nyújt, mint a titokkutatás bármely más formája esetében. Minél szélesebb körű a politikai titkot hordozó csoport, annál rövidebb ideig maradhat meg a titok. Ugyanakkor minél kevesebb embert foglal magában a titokkör, annál kevésbé stabilak a politikai hatalom alapjai. Ezért a *szubjektumok száma és a bizalmasság foka közötti optimális arány* létrehozása mindig együtt jár az egyik vagy másik szándéknak, mint politikai titoknak a kialakulásával. Nem véletlen az sem, hogy a társadalmi titkok kategorizálásának értékrend-szerében minden országban a politikai titok kerül a legmagasabb helyre. Megőrzését minden állampolgár kötelességének tartják, elárulása pedig jogilag is szankcionálható, hiszen a titkot kiadó személy ezzel a közösségnek, illetve az azt védelmező államnak okoz kárt.

A politikai titokról – miközben a diskurzusok állandó tárgya – nehéz közvetlenül megmondani, hogy mi is ez valójában, hiszen titokról van szó. A vitákban azonban *nem magáról a titokról beszélnek, hanem a titok természetéről, helyéről, funkciójáról*. Azt implikálja a vita, hogy van valami minimális ismeretünk arról, ami el van ugyan zárva a beszélők elől, de feltétlen meg kellene ismerni és birtokba kellene venni, mivel a *tulajdonosát valamilyen előny birtokába juttatja*. A politikai titok tehát a politikai szubjektum számára valami nyugtalanító objektum, amelyet a vitázók állandóan birtokolni akarnak, és az általa jelzett korlátokat szüntelenül át akarják lépni. De mivel éppen titkot akarnak feltárni, a politikai tudást valamilyen ki-mondhatatlan lényeggel azonosítják. A politika azonban *természete szerint mégsem lehet titok*, mert *par excellence a közt jelenti*, ezért egyszerre *titokellenes és titokkonstituáló* szféra

A titokgazda azon törekvését, hogy valamely információ elterjedését megakadályozza, általában a feltételek és kölcsönhatások meghatározott komplexumának *biztonságáról kialakult meggyőződése* határozza meg. Amikor elrejtéi gondolatait, ezen erőfeszítésének motivációja leggyakrabban abból a kívánságából fakad, hogy megvédje vagy megőrizze érdekeit valamilyen ellenséges tényezővel szemben. A *biztonság és a titok közötti kapcsolat* érvényes mind az egyén, mind a különböző emberi közösségek viselkedésére. De míg az egyén esetében a titok megőrzése vagy kiküszöbölése egyszemélyi magatartás, addig társadalmi méretekben ezt a funkciót többnyire a *titokszolgálati szervek* teljesítik. A társadalom általában nem a konfliktusos helyzetekre készül fel. De ha egy konfliktusszituáció tárgya a közösség egzisztenciális fennmaradásával kapcsolatos titkokért folyó harc, akkor mindig a titokszolgálatok jelentik az összecsapás sikerének legfontosabb tényezőjét.

2. Mivel az értekezés alapvetően a titokszolgálatok társadalmi, politikai jelenségeként való értelmezésére, kutatási lehetőségeire keresi a választ, ezért kitüntetett jelentősége van az ezen területek *megismerését szabályozó normáknak*. Azok a tudományos viták, amelyek Magyarországon – és az átalakuló Kelet-Európa minden országában – a rendszerváltástól kezdve a titokszolgálatok feltételrendszerének, mű-

kódésük, ellenőrizhetőségük kérdéseit feszegetik, pontosan jelzik a vonatkozó kutatói érdeklődés irányait, jellegét és tartalmát is. Az „*információs kárpótlás*” kifejezés mindenekelőtt azt fogalmazta meg, hogy a pártállami időszak titkosszolgálati által megfigyelt emberek jogosultak megismerni a róluk keletkezett iratokat. Ezért a jogi szabályozás és a tudományos érdeklődés – jellemzően a politikatörténet-írás – elsősorban a már lezárt korszak irataira fókuszált, miközben legalább ilyen fontos lett volna a kialakuló, új titkosszolgálati viszonyok – részben politológiai vonatkozású – elemzése is. Az intézmények megismeréséhez a *titkosítás, a titoklisták illetve az ellenőrzési korlátok* szabályozásának vizsgálatán keresztül vezet az út.

3. Mi az a kutatói attitűd, amely segítséget jelenthet a titkosszolgálatok tanulmányozásakor? Mindenekelőtt az a fikció, hogy módszertani szempontból „*normális társadalmi ténynek*” tekintjük a kutatás tárgyát és a tudományos megismerés általános szabályainak megfelelően igyekezünk belső összetevőit feltárni. A kérdés az, hogy az ilyen alapon szerveződő tudás egyáltalán igényt formálhat-e az ismert episztemológiai kritériumok szerint – mint az igazságra való törekvés, a megalapozottság igénye, a tévedhetetlenség elutasítása, a bizonyítottság (de legalábbis az igazoltság), az elméletalkotásra törekvés, az általánosság és objektivitás, stb. – a „tudományos” jelzőre.

Amennyiben a politológia vonatkozásában a titkosszolgálatok problémakörét explicit kutatási témaként anticipáljuk, úgy szükséges azon tudományterületek áttekintése is, amelyek már érintik, implikálják a téma bizonyos vonatkozásait. Az implicit titkosszolgálati elemzések közül az *alkotmánytan, a közigazgatástan, a biztonságpolitikai kutatások, valamint a rendészeti tudományok* körébe tartozó részterületek vizsgálódásait tekinti át az értekezés.

Az Alkotmánynak „A fegyveres erők és a rendőrség” címet viselő fejezete meghatározza a fegyveres erők (Magyar Honvédség, Határőrség) és a Rendőrség alapvető feladatait, a nemzetbiztonsági szolgálatokat viszont e tekintetben nem nevesíti. Miért *nem történt ez meg a Hivatalok vonatkozásában?* További kérdés: ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról, mint állami szervekről az Alkotmányban nem történik említés, csupán a *nemzetbiztonsági tevékenységről*, vajon miért kerülnek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok mégis nevesítésre a hivatásos állományúak politikizálási tilalmát kimondó alkotmányos paragrafusban? A következtetés nyilvánvalóan abból a rendszerváltás-kori helyzetből adódik, hogy az Alkotmánynak a fegyveres erőkről és a rendőrségről szóló fejezetét akkor iktatták be (hatályos: 1989. október 23-tól), amikor a *nemzetbiztonsági szolgálatok még nem jöttek létre*. Pontosabban állambiztonsági elődszervei – a katonai felderítő szolgálat kivételével – a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnökségének keretében működtek, és hivatásos állományú tagjai rendőrségi rendfokozatot viseltek. A Belügyminisztériumtól való elválasztásuk pillanatától viszont tehát *származékos jogbázis* alakult ki, melynek kitöltése 1990 óta törvényalkotói feladat.

Ugyanakkor mindaz, ami a jogállami szabályozások nemzetközi gyakorlatából általánosan leszűrhető tapasztalat, attól nem áll távol a magyar alkotmányos megoldás. Lényegében mindenhol alkotmányi szinten igyekeznek az állampolgári jogok védelmét biztosítani az állami túlhatalommal, benne a *nemzetbiztonsági szolgálatok* tör-

vénysértő beavatkozásaival szemben. Egyéb vonatkozásban pedig főként a törvényhozási tárgyak felsorolása kapcsán kerülnek szóba, ugyanis a további kérdéseket többnyire *önálló törvényi szabályozásra* bízzák.

Alkotmánytani szempontból érdemes a titkosszolgálatoknak a *szuverenitásvédelem*be való viszonyát áttekinteni. A hatályos nemzetbiztonsági törvény preambuluma a nemzetbiztonsági tevékenységnek, a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének célját a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében határozza meg. Természetesen a nemzet biztonságának garantálása jóval túlmutat a nemzet-biztonsági szolgálatok rendeltetésén és feladatkörén, hiszen ez közvetlenül vagy áttételekkel valamennyi állami szerv feladata. A szuverenitás biztosítása, az alkotmányos rend védelme, a nemzet biztonságának garantálása az állami szervezetrendszer egészének funkciója, amelyben – speciális eszközeikkel – a nemzetbiztonsági szolgálatok is részt vesznek.

4. Az alkotmánytani értelmezéstől kissé eltávolodva *batalomelméleti vonatkozásban* is érdemes megfontolni a biztonsági szolgálatok tevékenységének, mint az állami főhatalmat, a szuverenitást fenntartó funkciónak az újraértelmezését. Az állam mint a területhez kötött monopolisztikus hatalomgyakorlás alánya ugyanis csak akkor tudja megőrizni főhatalmát a társadalmi viszonyok irányítása terén, ha az ezen pozícióját *illegitim módon megszerezni/befolyásolni kívánó belső és külső hatalmi tényezők* törekvéseinek sikerrel tud ellenállni. Ez a konfliktus már igen korán nyilvánvalóvá tette, *hogy az egyes államok, illetve az állam és a társadalom közötti alapfunkcióin túl az államnak kezdettől fogva önálló tevékenységi irányaként létezett saját belső hatalmi kondícióinak fenntartása, megőrzése.* Az állam védelme így kettős értelemben is része a szuverenitás hatalmi struktúrájának. Egyrészt a főhatalom kifelé irányuló – az államok közötti valamint a belső társadalom irányába mutató – cselekvési szabadságának előfeltételeit biztosítja, másrészt hatalmi szubjektumként elsődleges tényezője a változó mértékben, de mindig többszereplős belső politikai szférának.

Ezen vizsgálódás hipotézise szerint a hatalomgyakorlás alanyi köre illetve a hatalomkoncentráció mértéke és minősége fejezi ki végső fokon az szuverenitás belső és külső tulajdonságait, jellegét illetve változásait. Az állami szuverenitás és az állam biztonsága összefüggéseinek vizsgálata a politológia és az államelmélet tradicionális problematikájában ritkán szereplő témakör. A kérdésre, hogy vajon tekinthetők-e a titkosszolgálatok a történeti értelmezésen túl autentikus kutatási problémának az államelmélet számára, feltétlenül igen a válasz. Ugyanakkor tapasztalható, hogy – az elfogadott, hagyományos témakörökhöz képest – többnyire az államelméleti kutatások peremvidékére szorul az titkosszolgálatok belső viszonyainak és környezetének elemzése. Bár a külső körülmények nehezíthetik ezen kutatások elfogadottságát, mégsem zárhatók ki ebből a körből. Amennyiben az államtan hagyományos fogalmi rendszerében kívánjuk a titkosszolgálatok kapcsolódási pontjait meghatározni, úgy mindenekelőtt az *állami főhatalomban, az állam szervezetrendszeréhez illetve az állami funkciókhoz* való viszonyuk feltárása igényel fokozottabb érdeklődést.

5. A titkosszolgálatok vizsgálatának – mint implicit kutatási témának – *közigazgatástani* befogadása mellett mindeddig két, teljesen eltérő magyarázat érvelt. Mindkettőt a „kényszeres megtérés” logikája motiválta, a titkosszolgálatok témája ugyanis rendszeridegenként viselkednek ezek hagyományosan kialakult tematikájában, de egyéb jogágba való besorolásuk még nyilvánvalóbbá tett volna inkonzisztenciájukat. A két, formailag hasonló, tartalmukban gyökeresen eltérő argumentáció egyike a sztálini államigazgatás, a másik pedig a jogállami közigazgatás összefüggésében kívánta megtalálni a titkosszolgálatok jogrendszerbeli illetve jogtudományi kutatási helyét.

A negyvenes évek végén *a szovjet államigazgatási jog különös részében* – a „politikai igazgatáson belül” – felbukkant az „*állambiztonság és a társadalmi rend védelmére vonatkozó igazgatás*” témakör. Ennek egyik, Visinszkij-féle magyarázata szerint „a szovjet államigazgatási jognak a szovjet jog rendszerében az egyik legfontosabb helyet kell elfoglalnia”, hiszen „a szovjet államigazgatás nem más, mint a proletárdiktatúra feladatainak megvalósítása, a szovjet nép akaratának realizálása”. Bár a Szovjetunió korabeli alkotmánya nem sorolta az össz-szövetségi népbiztosságok körébe az állambiztonsági szervek intézményét, de a Szövetséges Köztársaság Legfelsőbb Tanácsának hatáskörébe utalta a Szövetséges Köztársaság Népbiztosai Tanácsának – benne az állambiztonság-ügyi népbiztos személyével – megalakítását. Az állambiztonság intézményére vonatkozó további magyarázat szerint pedig mivel a Sztálini Alkotmány értelmében a Szövetséges Köztársaság Népbiztosai Tanácsa „intézkedéseket foganatosít a *közrend fenntartása, az állam érdekeinek megvédése és a polgárok jogainak védelme* ügyében”, ezért ezen körön belül államigazgatási természetűnek kell tekinteni titkosszolgálatok ténykedése is. Ezért jogosult tehát a szocialista államigazgatási jogtudomány a titkosszolgálatok problematikájának – érintőleges – bemutatására.

Ezeket a pseudo-interpretációkat leszámítva a titkosszolgálatok természetesen a pártállamban láthatatlanok maradtak mind jogrendszerbeli szabályozottságuk, mind pedig a jogi kutatások előtt. A Magyar Államrendőrség Politikai Rendészeti Osztálya, a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya, a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóság, majd az Államvédelmi Hatóság, a Belügyminisztérium Politikai Nyomozó Főosztálya, majd III-as Főcsoportfőnöksége mind *ismeretlenek szereplői* maradtak az államrendszer struktúrájának, ennek megfelelően tevékenységük – akár a belügyminisztérium belül, akár azon kívül működtek – totális titokká vált. A (jog)rendszer-váltás nem csupán elválasztotta a belügytől függetlenedő szolgálatokat, de új minőségű, nyilvános szabályozásuk jogdogmatikai optikán keresztül is *láthatóvá tette ezeket*.

A rendszerváltás utáni normativista szemlélet azonban a jogállamisághoz visszatért titkosszolgálatok közjogi elemzésekor nem kapcsolódott össze ismét az évszázaddal korábban – már Concha Győző által – természetesnek tartott *politikai látásmóddal*. A koherensnek látszó jogi szabályozás pusztá leírása így nem terhelte meg magát a kritikai feldolgozás terheivel, válaszai jobbára a problémamentesnek tűnő intézményi keretek felmutatására szorítkozott. Ezért elégségesnek látszódott a közrend, a közbiztonság, a belső rend fogalmaihoz a rendőrséghez hasonlóan hozzá-

rendelni a „nemzetbiztonsági igazgatást” és a kettőt együttesen *rendészeti igazgatásnak* elnevezni. Az e tekintetben meghatározott rendészet „olyan jogilag szabályozott közigazgatási, illetve államigazgatási – szükség esetén közhatalmi eszközökkel is operáló – tevékenység, amely a köz-biztonság (közrend) – és a belső rend megzavarásának megakadályozására, esetenként megelőzésére, a megzavart rend helyreállítására irányul”. Arra pedig, hogy a titkosszolgálat tevékenysége miképpen definiálható „igazgatási” tevékenységként tulajdonképpen csak az a válasz vehető ki, hogy a rendészeti igazgatás másik alanya, a rendőrség is alkalmaz titkosszolgálati eszközöket. Ettől kezdve csupán a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai, hatáskörei, szervezetei, irányítási viszonyai, a parlamenti ellenőrzése, a nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazható intézkedések illetve a titkos információgyűjtés törvényi szabályozását kell elővenni, hogy a *titkosszolgálatok közigazgatástani elemzésének normatív értelmezése* előttünk álljon.

6. A titkosszolgálatok *biztonságpolitikai* megközelítéseinek sajátossága többnyire abban áll, hogy miközben igyekezett a hadtudomány hagyományos körétől és diszciplínáitól önállósodni, a *politológia és szociológia vizsgálati látásmódját nem volt képes integrálni* módszertanába, legfeljebb csak a külső – katonai és polgári – hírszerzés és elhárítás vonatkozásában. Ennek a szemléletnek a pontos kifejeződése – egyben további megerősítője is – a *biztonságpolitikai alapelvekről* hozott országgyűlési határozat. Ez szándéka szerint a hagyományos politikai és katonai tényezőknél túl magába kívánta foglalni a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is, de a biztonság- és védelempolitikát – e komplexitási igény ellenére – mégis csupán a *külső biztonságot* átfogó módon értelmezi és praktikusán a honvédelemmel azonosítja.

Az alapelvek elfogadását követően kialakított *nemzeti biztonsági stratégia* részbeni előrelépésétől függetlenül a kutatások többségében, de sajtóban és a közfelfogásban is változatlanul uralkodó maradt az szemlélet, hogy amint a szuverenitás vonatkozásában sem tulajdonítanak jelentőséget a *társadalom és az állam belső hatalmi viszonyai* elsőbbségének, úgy a biztonság/biztonságpolitika vonatkozásában továbbra is csak a nemzetközi, katonapolitikai, *külső biztonsági* aspektusokat érzékeli.

7. Már a közigazgatási titkosszolgálat-értelmezés során találkozhattunk azzal az értelmezéssel, amely a rendőrségi igazgatás mellett a *rendészeti igazgatásba szubszumálta* a titkosszolgálatokat. Könnyen eshetnénk abba a csapdába, hogy amikor a *rendészettudományok* válaszát keressük erre a problémára, akkor ezt azonosnak vélnénk a közigazgatástan körében levezett álláspontokéval. A kettő közötti különbség akár az alkotmányból is levezethető, hiszen így valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat a *rendészeti (rendvédelmi) szervek* közé lenne sorolható. Némi szabályozási következetlenségre utal azonban az a körülmény, hogy ez a megjelölés nem tükrözi vissza a szolgálatok valódi rendeltetését, hiszen például a külföldi eredetű, bizalmas és védett információk megszerzésére létrehozott külső felderítés *egyáltalán nem lát el hagyományos rendvédelmi, rendészeti feladatot*. A *szakirodalom sem egységes* e tekintetben és a rendvédelmi szervek, mint a rendészeti tudományok

elsődleges vizsgálati tárgyának a meghatározásakor többnyire szkeptikusak a nemzetbiztonsági szervek befogását illetően.

8. Amennyiben a titkosszolgálatok kutatásának külső feltételei körében a legkülönbözőbb okok folytán a *normális vizsgálódás* korlátokba ütközik, kérdés az, hogy a maguk a titkosszolgálatok vajon igénylik-e a tudományos önreflexiót? Azaz „meg kívánják-e érteni önmagukat”, folytatnak-e belső kutatásokat, melyek önmaguk társadalmi, politikai helyzetének, tevékenységük természetének teljesebb megismerése lehetett a célja. A kérdés fontosságát csak fokozza, hogy az ebben az összefüggésben szerzett tapasztalatok sejtetni engednék, hogy a jelenlegi nemzetbiztonsági önkép vajon milyen előzmények átvétele/elvetése közepette formálódik, másrészt bizonyos mértékben következtetni enged a *kutatást irányok jelenlegi tendenciájára* is – egyelőre közelebbi információ híján. A szükséges következtetések levonásához az állambiztonsági szolgálatok *képzési/elméleti, operatív értékelő-elemző* illetve *operatív pszichológiai* munkájának elemzésén keresztül kíván az értekezés eljutni.

9. A titkosszolgálati jelenség annyiban formálhat igényt a politológia érdeklődésére, amennyiben maguk a titkosszolgálatok részben vagy egészben részesei a politikai folyamatoknak; általában *valamely társadalmi jelenség tudáselméletileg éppen akkor, annyiban és azért politológiai természetű, amikor és amennyiben lételméleti szempontból politikai tartalmat foglal magában*. Nyilvánvalónak tűnik, hogy titkosszolgálatok a mindenkori politika *eszközeit*, esetenként pedig – a történeti és összehasonlító elemzések bizonyítékai szerint – *kibasznlói* voltak, amely helyzet néha látványos *politikaformáló* tevékenységükben is megnyilvánult. A politikai szempontból fontos titkosszolgálati tevékenységek politológiai meghatározása előtt az értekezés szemügyre vesz néhány esetet: *történelmileg miképpen befolyásolták/befolyásolhatták* a hatalmi döntések meghozatalát a titkosszolgálatok információi illetve azok tevékenységei. Az előzmények klasszikus példái természetesen az antikvitás időszakára nyúlnak vissza, de természetesen a modern *nem-demokratikus* illetve a *jogállami* körülmények között működő titkosszolgálatok tapasztalatai a leglegyenesebbek.

10. Ami a korábbi, magyar állambiztonsági szervek és a demokratikus Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai között lévő *szabályozási eltéréseket* illeti, ez az alábbiakban foglalható össze:

a) A volt állambiztonsági szervek nyíltan deklarált, de titkos jellegű *pártirányítás* alatt működtek, azokat a hatalmat ténylegesen gyakorló szűk pártelit felügyelte és irányította hatalma fenntartása céljából. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági szolgálatok működésének, tevékenységének alkotmányos követelménye a *politikamentes, pártpolitika-semleges működés*. Ez a jogállam követelményéből, a hatalomgyakorlás demokratikus rendjéből fakad.

b) A volt állambiztonsági szervek működését, az állambiztonsági tevékenységet *titkos parancsok és utasítások* szabályozták. A tevékenység célját, az állambiztonsági szolgálatok feladatait a hatalmat kizárólagos jelleggel birtokló párt vezető szerveinek határozatai, iránymutatásai szabták meg. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági szolgálatok működése, a nemzetbiztonsági tevékenység alkotmányos alapokon nyug-

szik, a tevékenység célját, a szolgálatok feladatait *törvény batározza meg*, és működésük minden lényeges kérdését szabályozza.

c) Az állampolgárokat az állambiztonsági szervek tevékenységével szemben érdemben jogvédelem nem illette meg, az állambiztonsági szolgálatok az emberi és állampolgári jogokat széleskörűen korlátozhatták, az állampolgárok magánszféráiba szinte szabadon behatolhattak. Ezzel szemben áll, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos felügyelet, kormányzati irányítás és ellenőrzés alatt működnek, az állampolgárokat *többoldalú jogvédelem* illeti meg a szolgálatok jogellenes működésével szemben.

d) A volt állambiztonsági és a jelenlegi nemzetbiztonsági szolgálatok között lévő egyik legnagyobb különbség, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok semmiféle *politikai rendőrségi funkciót nem töltenek be*. Politikai nézetei, faji, nemzeti hovatartozása, vallási meggyőződése miatt senkit ellenőrzés alá nem vonnak, ezért senki ellen eljárást nem kezdeményezhetnek. Egyesületek működésével, utcai demonstrációkkal kapcsolatos *igazgatásrendészeti jogkörrel nem rendelkeznek*. Nyomozóhatósági jogkört még a felderítési feladatkörükbe eső bűncselekmények esetében sem gyakorolnak. Hatósági jogkörük szűkre szabott. Karhatalmi erőkkal sem rendelkeznek.

e) A nemzetközi megállapodások az egyes alapjogok kapcsán meghatározzák, hogy azok mely feltételek és körülmények között, milyen célból, érdekből korlátozhatók a demokráciákban. E célok, érdekek körét – az egyes alapjogoknál feltüntetve – a nemzetbiztonság, a honvédelem, a közrend, a közérdekek és az igazságszolgáltatás területén jelölik ki. Az Nbtv-ben a nemzetbiztonsági szolgálatok részére az alapvető jogokat korlátozó eszközök és módszerek alkalmazására adott felhatalmazások a Magyar Köztársaság e vonatkozású nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban vannak. Az Nbtv. a nemzetbiztonsági tevékenység során az alapjogok korlátozását a nemzetközi megállapodásokkal összhangban *szigorú feltételrendszerhez* köti, és a demokráciákban található megoldások többségénél általában részletesebb szabályozását adja.

11. A *nemzetközi összevetés* az Nbtv. megítélése vonatkozásában – a Magyar Köztársaság demokratikus, jogállami fejlődése, euró-atlanti integrációs törekvései fényében – különös jelentőséggel bír. Ezért az értekezés rövid áttekintést ad néhány jogállam nemzetbiztonsági szolgálatáról, a kormányzati irányítás és felügyelet kérdéseiről, illetve néhány ország példáján keresztül áttekinti a titkos információgyűjtés engedélyezése valamint a jogorvoslatok szabályozásait.

A nyugati demokráciák nagy részében titkosszolgálataik megjelölésére szintén a *nemzetbiztonság* megjelölést használják, a nemzetközi megállapodásokban általában a nemzetbiztonsági érdek megjelölés használatos. Hangsúlyozni szokták, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység nem pusztán az államrend védelmét jelenti, és a jogállami követelményeknek megfelelően működő nemzetbiztonsági szolgálatok *nem minősíthetők politikai rendőrségnek*. Egységes felfogás, értelmezés azonban a nyugati demokráciákban sincs, különösen a megnevezések szintjén. Például Ausztriában Államrendőrség, Belgiumban Állambiztonsági Hivatal, Hollandiában Belbiztonsági Hivatal elnevezésű biztonsági szolgálatok működnek. Az Amerikai Egyesült Államokban nemzetbiztonsági tevékenységként definiálják. A Német Szövetségi Köztársaságban Alkotmányvédő Hivatal elnevezést találunk. Több országban nemzeti hírszer-

zésről beszélnek, beleértve a külföldi hírszerzést, a kémelhárítást és az alkotmányvédelmet egyaránt. Nyilvánvaló ez összefügg az adott ország hagyományaival, alkotmányos viszonyaival, az államberendezkedés struktúrájával, s abban a biztonsági szolgáltatások elhelyezkedésével.

A nemzetbiztonsági tevékenységet szabályozó törvények jellemzője, hogy a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit teljes körűen, taxatív módon – jogállami jellegük ellenére sem – nem jelölik meg. Ez egyrészt a nemzetbiztonsági tevékenység *titkosságáról* vallott nézetekben gyökerezik, másrészt abból a megfontolásból ered, hogy a titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek *nincs egy lezárható köre*, a tudományos-technikai fejlődés új eszközök, módszerek, eljárások alkalmazását eredményezi, illetve követeli meg.

12. Miközben alapelveiket tekintve a jogi szabályozás és a demokratikus normák egyaránt a titkosszolgálatoknak a politikai szférától való maximális távolságtartását hangsúlyozzák, mégis a *különböző jellegű és konzekvenciájú politikaközelség* mintha tartósan jellemezné működésüket, még ha – éppen titkosságuk folytán – ezek részletei általában rejtve is maradnak. Ha Magyarországon csupán a Duna-gate eset utáni egy évtized titkosszolgálati eseménytörténetét tekintjük át – leszámítva a bulvár-történetírás szenzációit és a politikai szándékú találgatásokat – több ízben, bizonyíthatóan megérintette a politika a titkosszolgálatok semlegességét.

Az értekezés példái sorát természetesen a legutóbbi időszakig folytatni lehetne, ami viszont óhatatlanul a napi politika eseményei felé terelné a szakmai érdeklődést. Az viszont elvi jelentőségű kérdés, hogy az ismertetett esetek vajon a *jogi szabályozás bírányosságainak, alkalmazásuk fogyatékosságainak* vagy a *rendszer diszfunkcionális működésének* a következményei. A válaszhoz a titkosszolgálatoknak a döntéshozatalban játszott, jogi felhatalmazás szerinti szerepét tekinti át az értekezés.

13. Politológiai választ igényel annak vizsgálata is, hogy vajon mennyiben tér el a *politikai közigazgatás* huszadik századi megerősödésétől az – egyes felfogások szerint – *közigazgatásnak tekintett titkosszolgálati tevékenység*, illetve mennyire illeszkedik ehhez a folyamathoz. A közigazgatás ugyanis a hagyományos „rendészeti”, szolgáltató és gazdasági jellegű közigazgatás szervezeti, létszám- és funkcionővekedése során a „politikai közigazgatás” kialakulását eredményezte. Eszerint a „politikai végrehajtás” nem egyszerűen a kormányt, de a központi közigazgatási apparátusokat, elsősorban a minisztériumokat is magában foglalja.

Mindazon érvek, amelyek a köztisztviselőket a politikai folyamatok részesének látatják – pusztán azért, hogy szerepük az adminisztratív közigazgatás felől a *politikai döntéshozatal irányába mozdul el* –, bizonyos sajátosságokkal érvényesek a titkosszolgálatok vonatkozásában is. Míg a közhivatalnokai kar elsősorban funkcionális szerepe tölt be a politikai döntéshozatalban, addig a titkosszolgálatok egyszerre tölthetnek be *ágazati és funkcionális szerepet*. „Kettős tudásukat” az a sajátos helyzet határozza meg, hogy intézményi súlyuk egyébként is a *döntéshozatal környékére* pozicionálja őket, emellett a konkrét döntési alternatívák számára is ők szolgáltatják az aktuális adatokat, információkat, sőt, az elemzéseket, értékeléseket. Fokozza

ezen súlyukat az a gyakran figyelmen kívül hagyott funkciójuk, amely szerint – ismét a „civil” politikus köztisztviselő súlyát felülmúlva – nem egyszerűen az adatszolgáltatásban merül ki tevékenységük lényege, hanem ugyanilyen, ha nem nagyobb jelentősége van a *feltárt, elemzett, értékelt konfliktusok titkos alakításának*, az ezekre gyakorolt hatásaiknak.

14. A mindenkori titkosszolgálatok feladataik betöltése során tehát – némileg leegyszerűsítve – két vonatkozásban kerül(het)nek politika-közei helyzetben: 1. *Az hírigények megrendelői*, akik működésük irányait – állambiztonsági terminológiával: az ellenséges vonalat, a célcsoportokat, célszemélyeket – meghatározzák: *politikusok*. 2. A megszerzett információk a titkosszolgálatok – és végső soron a hírigények megrendelői – számára nem passzív adatok, hanem konkrét elhárító cselekmények, intézkedések, operatív akciók kiindulópontjai, amelyekkel rejtetten *a társadalmi-politikai valóság meghatározott részeire kívánnak célzott hatásokat kiváltani*. A kérdés az, hogy a hatályos jogi szabályozás – feltéve, hogy adott titkosszolgálatok vonatkozásában létezik ilyen – milyen normatív háttérrel biztosít ehhez: a jog ellenére, joghézagot kihasználva vagy éppen jogszerűen történik-e mindez.

A nemzetbiztonsági szolgálatok is feladataik ellátása érdekében *műveleti tevékenységet* folytatnak, amelynek során a nyílt és titkos információgyűjtés külső és belső engedélyhez kötött eszközeit és módszereit alkalmazzák. A műveleti tevékenység rendjét a *Műveleti Munka Szabályzata* tartalmazza, amely magában foglalja a titkos információgyűjtés belső eljárási és engedélyezési szabályait is. A hírforrások kiépítése időigényes, hosszabb távon, tervszerű műveleti tevékenységgel megoldható feladatok. A műveleti munka keretében a belföldön jelentkező (megjelenő) veszélyfaktorokra és védendő objektumokra tekintettel *humánforrásokat* létesít, és a *titkos információgyűjtés* más – köztük operatív-technikai – eszközeit és módszereit alkalmazza, *fedővállalkozásokat* hoz létre és munkatársai a nemzetbiztonsági szolgálatokon kívüli intézményeknél, szervezeteknél – a törvény korlátai között – fedetten, vagy adott esetben nyíltan *munkaviszonyt* létesítenek. Mindez világossá teszi, hogy a láthatónál, de még a sejtethetőnél is *jóval szélesebb a titkosszolgálatok tényleges szerepe*, tevékenységi köre, mintsem az egyszerű kontempláció.

15. Az értekezés az áttekintett törvényi háttér, a normatív szabályozás tekintetében nem mutat rá olyan anomáliákra, amelyek a titkosszolgálatok politika-közelségét önmagában megalapozná, igaz, olyan körülményekre sem, amelyek ezt eleve kizárnák. Ennek alapvető oka a jogilag nem szabályozott illetve nem is szabályozható *politikai szféra jelenléte a kormányzati tevékenységben*. A nemzetbiztonsági tevékenységre ott és akkor van szükség, ahol és amikor *más állami szervek eszközrendszere nem elégséges* a nemzeti érdekek védelmére és érvényesítésére. A nemzetbiztonsági szolgálatok azonban kizárólag a törvény által kijelölt keretekben tevékenykedhetnek. E tevékenységük hatékonysága függ attól, hogy az milyen szorosan kapcsolódik a döntéshozók igényeihez. A szabályozás abból indul ki, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai közé tartozik a *kormányzati döntésekhez szükséges információk megszerzése és feldolgozása*. A hírigények államtitkot képeznek, szigorúan titkos minősítésűek, mivel azokból következtetések vonhatók le a hírszerző szolgálat konkrét tevékenységére, így ez veszélyeztetheti a szolgálatok működé-

sének biztonságát. A cél természetesen az, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységnek ne pusztán aktuális döntéshozói igények kielégítését kelljen szolgálnia, hanem az ország biztonságpolitikájából következő, a nemzeti érdekérvényesítés „stratégiai céljait” kövesse. Az *aktuális politikai igény és a stratégiai cél elbatárolása* viszont – mivel államtitokról van szó – gyakorlatilag *nem ellenőrizhető* folyamat. Mindeközben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a mindenkori kormány iránti *lojalitás* mellett kell működniük.

A döntéshozatal előkészítésének informális meghatározói általában az *információ szállítói*. A döntési folyamat előzetes befolyásolásának a lehetősége már ott kialakulhat, amikor az információs részleg a hírigények részletes kidolgozását, az egyes relációkra való lebontását elvégzi. A *hírigények konkretizálása és a hírforrásokra való lebontása* is a műveleti részlegek feladata. A beérkező „nyers” információnál vizsgálni kell: a hírigények témakörébe eső információkat, adatokat tartalmazza-e, mennyire időse-rű, forrása milyen közeli a döntéshozatali pontokhoz, az információ az elsődleges forrásától a hírszerző szolgálathoz való megérkezéséig (az információs csatornán) szenvedhetett-e torzulásokat stb. Az információ értékelésére kihatással vannak az adott témakört érintő, általánosan *elfogadott nézetek és az elemző szubjektív ítélete*. Fennáll annak veszélye, hogy a különösen magas újdonságértékkel rendelkező információk figyelmen kívül maradnak a feldolgozás folyamatában. Közrejátszhat ebben a *konformizmus* is: a szolgálat számára „kényelmetlen” jelenteni a kormány politikáját – adott vonatkozásban – megkérdőjelező vagy vezető politikai személyiséget negatívan érintő információkat. Így az információk szintetizálásának folyamatában az elemző óvatossága a *konkrétumok kiszűrésére, jelentős információk mellőzésére* vezethet, végül pedig az elkészült kormányzati tájékoztató jelentés alig haladja meg az adott témában általánosan elfogadott helyzetértékeléseket.

A hivatalos politika és az új információk tehát kölcsönhatásban vannak egymással. A hírszerzés tájékoztatóinak címzettjei, a felhasználók oldaláról is előfordulhat a hivatalos politikába, a döntéshozó nézetrendszerébe nem illő *információk negligálása*. A nemzetbiztonsági információk begyűjtésére a fentiek értelmében könnyen eredményezhet *egyoldalú információs rendszert*, „egycsatornás” hírfelhasználást a kormányzati tájékoztatásban. Elvileg csakis a „többszatornás” kormányzati tájékoztatási rendszer alkalmas a hibás kiértékelések kiküszöbölésére, valódi döntési alternatíva kialakítására. Emellett a „többszatornás” kormányzati tájékoztatási rendszer garanciát is jelenthet a döntéslőkészítés folyamatában a *döntésboxó tendenciózus tájékoztatásának kizárására*. Mindezek azonban a „jó” vagy „rossz” jogi szabályozás érvényességi területén túli gondjai a titkosszolgálatok potenciális politizációjának. Valószínű, hogy – amint azt történelmi példák, valamint külföldi esetek tanúsítják – *semiféle szabályozás automatikusan nem zárja ki a titkosszolgálatok politikaközeli, azt befolyásoló működésének lehetőségeit*. Ezért jogállami viszonyok között az alkotmányos garanciák mellett mindenképpen fokozott jelentőséget kell tulajdonítani a politikai hatalom önkorlátozására hatni képes *demokratikus politikai kultúra* kialakításának is.

16. A szélsőséges politikai szervezetek törekvései az alkotmányos rend tagadására, támadására vagy felszámolására irányulnak. A politikai szélsőség fogalma és hatótere

a felforgató propagandától az erőszakos jogellenes cselekményeken keresztül a politikai hatalom megszerzésének kísérletéig terjedhet. A szélsőségek – figyelembe véve a tradicionális polgári demokráciák gyakorlatát (szólás-, gyülekezési-, egyesülési szabadságot) – önmagukban *jogi és politikai eszközökkel nem számolható föl*. Ugyanakkor kellő társadalmi, politikai és – a törvényesség keretei között tartott – hatósági figyelemmel, a nemzetbiztonsági munka eszközrendszerével folytatott kontrollal olyan keretek között tarthatók, hogy ezek az alkotmányos rend gyakorlására közvetlen veszélyt ne nagyon jelentsenek.

Ezért a Hivatalok – és elsősorban a Nemzetbiztonsági Hivatal – feladata, hogy megfigyeljen valamennyi politikailag szélsőséges irányultságú csoportot, elemezze, értékelje tevékenységüket, és arról tájékoztassa a kormányt. Bűncselekmény alapos gyanúja esetén büntetőeljárást kezdeményezhet az illetékes hatóságoknál. A jogállami nemzetbiztonsági tevékenység fő irányának megjelöléséhez tehát *bivatalosan megjelölt és deklarált ellenségkép nem áll rendelkezésre* sem a külső-nemzetközi, sem pedig a belső-alkotmányvédelmi vonatkozásokban. Ugyanakkor tudjuk azt is, hogy az kormányzati információigény megjelölése magába foglalja a Hivatalok potenciális veszély irányába való aktivizálását is. *Sajátos jelenségcsoportok különíthetők el* a nyilvánosságot látott információk segítségével, amennyiben a Hivatalok látható tevékenységéből arra következtetünk, hogy (1) ezek a információigény megjelölése nyomán realizált elhárító tevékenység *konkrét megnyilvánulásai*, másrészt hogy (2) az egyes műveleti akciók csoportosítása alkalmas a Hivatalok tevékenységének *fő irányait* körvonalazni. Ha tehát terminológiai szempontból nem is alkalmazzuk az ellenséges csoport, vagy az ellenségkép kifejezéseket, mégis valószínűsíthető az antidemokratikus törekvéseket hordozó szubjektumok bizonyos halmaza. (Az állítás bizonyítékainak forrásait az NBH-évkönyvek dokumentumainak feldolgozása szolgáltatta az értekezés számára.)

17. A titkosszolgálati eszközök alkalmazása csak formálisan az állami hírszerző és elhárító szervek monopóliuma. Az természetesen nem fordul meg a fejünkben, hogy amikor véletlenül (esetleg szándékosan) meg- vagy kihallgatjuk ismerőseink vagy éppen ismeretlenek beszélgetéseit, akkor tulajdonképpen *engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést* végzünk, amint akkor sem, ha kíváncsiságból meg akarjuk tudni ismerősünkről, merre tart és elkezdjük észrevétlenül követni. Ezek az információszerzési fortélyok mindennapjainkhoz tartoznak, és bár nem illendőek, de semmiképpen nem tilosak és éppúgy hozzátartoznak a civil együttélés technikáihoz, mint az titkosszolgálati módszerekhez. Kockázatosabb azonban a helyzet olyan esetekben, amikor *bűnözői csoportok*, vagy *radikális szélsőségek* kezében válik taktikai fegyverré a titkosszolgálati technika – amint ezeket a körülményeket az értekezés konkrét esetekkel illusztrálja.

V. A KUTATÁS EREDMÉNYEI

Minden, a titkosszolgálatokra vonatkozó tudományos vita – melyhez jelen értekezés is csatlakozni kíván – termékeny hatással lehet a politológiai vonatkozású kutatás és oktatás kérdéseire is. Ennek tárgya már nem az önálló kutatás-oktatás pusztá léte, hanem annak tudományrendszertani helye, tematikájának és kutatásának esélyei, módszertani problémái, oktatásának lehetőségei, a fokozatszerzés esélyei körül zaj-

lanának. Ha magának a fentiekben körvonalazni kívánt témakörnek alakítanánk ki a struktúráját, abból a többször hangsúlyozott megállapításból kellene kiindulni hogy a titkosszolgálatok elsősorban *a kormányzati-politikai döntéshozatalhoz való információszolgáltatásukkal, másfelől pedig műveleti tevékenységük visszacsatolása folytán lehetnek batással a politikai rendszer egyéb szubjektumaira*. Ami tematikusan is leírhatja a vonatkozó kutatási modellt az hipotetikusan a következő témacsoportokat és elemeket tartalmazhatja:

I.

- A titkosszolgálatok kutatásának tárgya, tudomány-rendszertani helye;
- A titkosszolgálatok valamint kutatásuk története.
- Történeti, politológiai, jogi, pszichológiai és összehasonlító módszerek a titkosszolgálatok kutatásában.
- A titkosszolgálatok politikai rendszerhez való viszonyának típusai; nézetek és irányzatok.
- A titkosszolgálatok viszonya az állami, politikai vezetéshez, az elithez, a pártokhoz és a társadalom különböző csoportjaihoz.
- A titkosszolgálatok tevékenységi irányai; nyílt és rejtett szerepe a politikai döntések meghozatalában, befolyásolásában.
- A diktatúrák öröksége; a szolgálatok társadalmi megítélése, médiaképük.
- Integráció, globalizáció, információs társadalom: a posztmodernitás kihívásai a titkosszolgálatok tevékenységére.

II.

- Az állam elleni bűncselekmények politikai természete, összehasonlító szabályozástörténetük; megelőzés, felderítés, megakadályozás.
- Az államtitok, szolgálati titok védelmének történetei alakulása, jelenlegi helyzete, szabályozása.
- A kormányzati információs igények forrásai, irányai; a kapott információk felhasználásának hatékonysága;
- A hivatalok információ-feldolgozó, -elemző és értékelő tevékenysége a kormányzati hírigényeket vonatkozásában.
- A minősített helyzetekben érvényesítendő kormányzati tervek.
- A szuverenitást veszélyeztető idegen titkosszolgálati tevékenységek, ezek felderítése és elhárítása.
- A fegyveres erők és a rendvédelmi szervek és a titkosszolgálatok terrorelhárító tevékenysége
- A nemzetbiztonságot veszélyeztető szervezett bűnözés, a terrrorszervezetek, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem, a tömegpusztító fegyverek felderítése; nemzeti, Európai Unió-s és globális feladatok
- Az állam működése szempontjából kiemelten fontos létesítmények. A fontos szervek és létesítmények titkosszolgálati védelme.
- A fontos és bizalmas munkakört betöltő személyek törvényben meghatározott körének nemzetbiztonsági védelmével és ellenőrzésükkel kapcsolatos tevékenység

- A Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésére szolgáló tevékenység szervezése és végrehajtására vonatkozó adatok.

III.

- A titkosszolgálati eszközök, módszerek, eljárások irányai, alkalmazásuk hatékonysága.
- A titkosszolgálatok megelőző műveleti tevékenysége, annak szervezése.
- A titkosszolgálati információk értékelése, elemzése, feldolgozása;
- A titkosszolgálatok által létrehozott fedőintézmények.
- A titkosszolgálatok egymás közötti, az állami szervekkel, az önkormányzatok képviselőtestületeinek hivatalaival és intézményeivel, gazdálkodó és más szervezetekkel történő együttműködése.
- A titkosszolgálatokkal történő együttműködés típusai, módjai; az együttműködő személyek szociális összetétele; politikai szocializációs hátterük, értékrendszereik, attitűdjeik

IV.

- A titkosszolgálatok szervezet- és működéstörténete; jelenlegi helyzetük.
- A titkosszolgálatok feladatainak ellátásához szükséges technikai rendszerek és eszközök.
- A Hivatalok és szervezeti egységeik szervezeti és működési rendje, tevékenységüket szabályozó belső rendelkezések.
- A Hivatalok feladatainak ellátásához szükséges adatkezelés, a nyilvántartások rendszerei; az iratselejtezés.
- A Hivatalok szervezeti egységeinek költségvetése.
- A Hivatalok nemzetközi együttműködése. A Nemzeti Biztonsági Felügyelet nemzetközi együttműködése.
- A titkosszolgálatok oktatási anyagai.

V.

- A titkosszolgálatok állományának szociális összetétele; szocializáció, mobilizáció, értékrendszereik, attitűdjeik.
- A Hivatalok állományának társadalmi, politikai és szolgálati jövőképe; elfogadottság, legitimációs- és hivatástudat.
- A személyi állomány jövedelmi viszonyai, munkakörülményei; szervezeti, szolgálati és munkaviszonyaik; rekrutáció, karriertípusok, aspirációk.
- A személyi állománnyal kapcsolatos büntető-, fegyelmi eljárások.
- Társadalmi, politikai feszültségek, konfliktusok megítélése, kezelése; a személyi állomány önképe, pszichés állapota.

Mivel a kutatási modell némi metodológiai átalakítással oktatási anyag tematikáját is képezheti, így a felsőoktatásban – elsősorban az állam- és jogtudományi, valamint a politológiai képzésben – is alkalmazható lehet (illetve ez részben már megvalósult).

V. AZ ÉRTEKEZÉS TÉMAKÖRÉBŐL KÉSZÜLT PUBLIKÁCIÓK:

Tanulmányok:

1. Manipulációs technikák a hidegháború korai időszakában. Magyarország és a Szabad Európa Rádió 1950-1956. Acta Juridica et Politica, Szeged, 1996. 90. o.
2. A felszabadítási stratégia csődje. Szabad Európa Rádió. Rubicon. 1996. 8-9. 23-27. o.
3. A proletárdiktatúra ideológiai funkciójának kriminalizálása (Ideológia - politika - jog Magyarországon az ötvenes években). Acta Juridica et Politica, Szeged, 1997. 143. o.
4. Ideológiai „aknakeresők” (az Értékelő Bizottság jelentései). Beszélő, 1998. 3. 69-72. o.
5. Az osztályharc fogalmának politikai és jogi aspektusai az '50-es években. Acta Juridica et Politica, Szeged, 1998. 128. p.
6. Az állami erőszak depolitizálása. Belügyi Szemle 1999. 4-5. 53-66. o.
7. A Belügyminisztérium SZER-képe 1955-ben. Múltunk. 1999. 2. 170-222. o.
8. „A választások zavartalan lefolyásának biztosítása érdekében megparancsolom...” A Kádár-korszak első választásának belügyi biztosítása. Főiskolai Figyelő. Rendőrtiszti Főiskola, Bp., 1999. 3. 52-64. o.
9. Az államiság értékeinek újfogalmazása a rendszerváltás vitáiban. Acta Juridica et Politica, Szeged 2001. 55. o.
10. A Belügyminisztérium feladatai az 1956 utáni első választások lebonyolításában. MOL – ArchivNet, 2001. 4. sz. 24. o.
11. A proletárdiktatúra államvédelmi funkcióinak változásai az első Nagy Imre-kormány idején. Acta Juridica et Politica, Szeged 2002. 90. o.
12. Rövid (állambiztonsági) tanfolyam. Beszélő 2002. 9-10. 60-65. o.
13. Adalék a korai Kádár-korszak politikai rendőrségének propaganda-tevékenységéhez. MOL – ArchivNet, 2002. 1.; továbbá: In: Kémek, kódok, korok. Múlt-Kor 2002. 1. 18. o.
14. „Az osztályharc szellemében társadalmi egység nem fog kifejlődni.” Az ellenzéki sajtó kezdetei az ötvenes években – Orwell ürügyén. Beszélő, 2003. 6. 50-36. o.
15. Az utolsó SZER-per 1967-ben. Beszélő 2003. 10. 78-103. o.
16. Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig. Acta Juridica et Politica, Szeged, 2003. 91. o.

17. Az állambiztonsági szervek politológiai kutatásainak kérdéseihez . Acta Juridica et Politica, Szeged, 2004. 137. o.
18. Dunagate I. Előzmények és a botrány a sajtó tükrében. Beszélő, 2004. 12., 46-60. o.; Dunagate II. A rendszerváltás forгатókönyvei és az állambiztonság. Beszélő, 2005. 1., 40-58. o.; Dunagate III. A jogállam árnyékában, Beszélő, 2005. 2. 46-61. o.
19. Hírszerzés, propaganda és ellenzék Magyarországon. Állambiztonsági jelentés 1976-ból a külső ellenzék és a belső ellenzék viszonyáról. Múltunk, 2005. 3. 162-225. o.
20. Állambiztonság és pszichológia. Beszélő, 2005. 5. sz. 48-62. o.
21. Documents on the Dictatorship and the Cold War in the Hungarian Archives – the case of RFE. Acta Juridica et Politica, Szeged, 2005. 96. o.
22. „A nemzeti felkelésről megkezdett dokumentumfilmet folytatni kell...” ’56-os film-tekercsek. Beszélő, 2006.4-5. 50-58. o.
23. Ismeretlen szamizdat lap a megtorlás éveiből. Beszélő, 2006. 11. 63-80. o.
24. Nagy Imre illegális könyve. Szegedi Műhely, 2006. 3. 79-83. o.
25. A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történelmében – politológiai értelmezési lehetőségek. Acta Juridica et Politica, Szeged, 2006. 131. o.

Könyvek:

1. „Tudjuk, hogy Nyugaton figyelnek ránk...” A Szabad Európa Rádió, a magyar közvélemény és a politikai vezetés az ötvenes években. in: Konfliktus, konszenzus, kooperáció. Tanulmánykötet. (Szerk. Horváth Csaba), Pécs, 1996-1997. 180-192. o.
2. A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. I-IV. kötet. Magvető, Bp., 1999.; 608. o., 659. o., 650. o., 557. o.; V-VIII. kötet. Új Mandátum Kiadó, Bp., 2000. 738. o., 760. o., 825. o., 331. o. (társszerkesztő)
3. „Elhalkult kereplők” - 1964-ben megszűnt a rádióelhárítás. In: Beszélő évek 1957-1968. A Kádár-korszak története I. rész. Tanulmánykötet, (szerk.: Mink András) Stencil Kulturális Alapítvány, Bp., 2000. 382-385. o.
4. Az Ellenzéki Kerekasztal és az állambiztonsági szervek. In: Alkotmányos forradalom. Tanulmánykötet, (Szerk.: Bozóki András), Új Mandátum Kiadó, Bp., 2000. 420-478. o.
5. Szigorúan ellenőrzött „választások”. In: Közel-Múlt. Húsz történet a 20. századból. Tanulmánykötet, (Szerk.: Majtényi György, Ring Orsolya), MOL, Budapest, 2002. 185-198. o.

6. Az intézményesült politikai erőszak változásai. A politikai rendőrség célcsoportjai 1950-1990. In: Az erőszak a modern társadalmi folyamatokban. Tanulmánykötet, Rendőrtiszti Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, (szerk.: Molnár Katalin), Bp., 2003. 165-183.
7. Szerkesztőség a Gát utcában. Nemzeti Híradó 1957-1958. Ráday Könyvesház, Bp. 2006. 214. o.
8. Adalékok a belügyi reformhoz az első Nagy Imre-kormány idején. In: Nagy Imre és kora. Tanulmányok és források IV. Nagy Imre Alapítvány, Bp. 2006. 11-49. o.

CD-ROM / DVD

1. Jogrendszerváltás. Irat- és dokumentumgyűjtemény. A rendszerváltás forgatókönyve. CD-ROM, Új Mandátum, Bp., 2000.
2. Belügyminisztérium Központi Irattárának Parancsgyűjteménye 1950-1980. Levéltári segédlet, CD-ROM. NKA 2001-2002.
<<http://www.osa.ceu.hu/db/fa/357-2.htm>>
3. Mozgóképes történelem. Rendszerváltás Magyarországon és Kelet-Európában 1988-1990. Szerk.: Bozóki András, Révész Béla. Rendező: Elbert Márta. DVD, 120'. Fekete Doboz Alapítvány – Magyar Televízió. 2006.

**SECRET AS POLITICS
RESEARCH OF SECRET SERVICES FROM THE POINT OF VIEW OF
POLITOLOGY**

I. AIM OF DISSERTATION

The main objective of present dissertation is to answer the question whether what kind of scientific conditions can bring closer the survey of politology to the political phenomena of the secret services. Nevertheless, after the collapse of the communist regime in Hungary (and in Central-Europe, as well) important research has started in many directions, but mostly in a historic way. Political history is the narrative and analysis of secret services, ideas, movements, and leaders. This scientific situation can be a good basis to hope that the politological characteristics of the watchful state of the past political systems will become more and more completely disclosed in the near future. Politology is the field concerning the theory and practice of politics and the description and analysis of political systems and political behavior. The question is what happens, when the secret services stand in the centre of watching, their theory and practice, political processes and political behaviors.

In additional intention of present paper was to resolve the problem of semantic differences between the two types of secret services: the state security services – connected to the dictatorship, and the national security services based upon the role of law.

Another essential aim of dissertation is to present in the field of politics, how can pressure the secret services the content of the political decisions, even to bring them instead of the formal decision-makers.

II. METHODS APPLIED DURING PREPARATION OF DISSERTATION

Politology is methodologically diverse. Approaches to the secret services include primary sources such as historical documents and official records, secondary sources such as comparative method and legal interpretation as well as content analysis.

The dictatorial authorities' propensity for secrecy can be traced to their conspirative approach to regulating the state structure itself. From an archivist's viewpoint, the most important source in this regard is the highly classified Collection of Directives of the Central Archives of the Interior Ministry of the Hungarian People's Republic. At the moment, the Interior Ministry's currently applicable Rules and Regulations of Organizational Structure and Procedures, together with its Appendix, the Instructions for Handling Cases (Documents), regulates the handling of material not covered by Act LXVI of 1995. After the democratic transformation of the country, there were two principal organizational and institutional changes that determined the status of the archive materials of the Interior Ministry. Following the democratic changes, the documents relating to state security were mostly transferred to the newly established Bureau of National Security, Bureau of Military Intelligence and Bureau of Information. The Historical Office, which was established in 1997 and later was renamed the Historical Archives of the State Security Services, received a large quantity of documents, mostly from the Documentation Department.

From the point of view of organizational structure, the Central Archives of the Interior Ministry is subordinated to the Archive Department of the Bureau of the Under-Secretary of Public Administration. The Central Archives is a functional archive with a long history. Its current documents serve the smooth functioning of the Ministry, while the greater part of its material belongs to the „registratura antiqua.“ This explains the fact that although its documents primarily belong to the archive material of a public service organization, it still functions as a research archive - its material can be studied either in order to retrieve information or to assist in other forms of academic research. Until recently, the core material of the Central Archives consisted of documents produced at the ministerial offices by the under-secretaries and the deputy minister, as well as at the ministerial, collegial meetings and the meetings of the national police chiefs, and also at the Presidential Department and the Department of Public Order. Most of these documents have been transferred to the Hungarian National Archives. However, the legal fate of its most important and also most voluminous unit, the Collection of Directives, has not yet been settled.

The Historical Archive of the Hungarian State Security (Historical Archive in short) was founded as the legal successor of the Historical Office (founded in 1997) according to the Act III of 2003. The Historical Archive preserves and maintains state security organization documents dated between 21st December 1944 and 14th February 1990 and the documents of some committees that control notable people who hold offices of public confidence or may influence public opinion. After taking over, exploring and basically sorting the material it was possible to create a homogenous archive system.

According to the Act the Archive's collection comprises the documents of the (State Security) Department III of the Ministry of Home Affairs and their legal predecessors, documents referring to the employees, secret employees and top secret employees of the Main Division, state security documents of the Ministry of Defense and the Hungarian People's Army, and the documents of the so called screening committees, which control some prominent personalities who hold important offices or offices of public confidence, and posts that form the public opinion.

The relatively complete sets of political trial papers are prime sources for the political history of Hungary since 1945. The various forms of resistance by the working class, the peasantry, and young people and so on all counted as political matters, so that social historians find it extremely profitable to look through the state-security files. The „building“ files, covering the life inside a factory or other economic unit, are important sources of economic history. Similar files were kept on cultural and scientific institutions. Several thousand people were kept under observation for years and decades at a time, without any open proceedings being taken against them. The all-embracing state-security function of observation and intervention as a whole was an emblem of the communist period. The history of that activity, and how it altered and changed, ties in closely with the political history of the period. So these documents have fundamental historical significance and are the main sources of the discovering of secret service, as well. The Archives of State Security Services now contains a research department that deals mainly with the institutional and organizational history of state security.

Legal normativism simply means that the law is something that is “posited”: a system of rules that is kept and enforced through a set of institutions. Approaches to the secret services with the assistance of positivism are much easier, than by the analysis

of their social and political surroundings. However, remarkable fact, this method is unavoidable way to research secret services. This system of rules regulates the operation of the services. It enumerates the security services and their tasks and defines the means and methods of covert information gathering. It also determines the system of supervision and control (the legal guarantee of operations adhering to the constitution), built up on three levels in accordance with the distribution of power among the legislative, executive and judicial branches. The demand for a detailed legal regulation of national security activity was expressed in the course of the change of regime, in 1989-1990. As part of the change, like in other Eastern European countries, the position, role and future tasks of the security services had to be defined. Previously the so called state security work in Hungary was carried out on the basis of low level secret regulations, which severely limited basic human rights laid down in the Constitution. But of course the legal normativism is not the only method; it means only a secondary source of this research work, just like the comparative method

Comparative method is generally used in politology when neither the experimental nor the statistical method can be employed: on the one hand, experiments can only rarely be conducted in political science; on the other hand the statistical method implies the mathematical manipulation of quantitative data about a large number of cases, while sometimes political research must be conducted by analyzing the behavior of qualitative variables in a small number of cases. In the case of secret services the dissertation regards to those legal circumstances that Hungary provides for its security primarily in the framework of membership in NATO and the European Union, in co-operation with its allies and partners. Membership in these organizations of integration increases Hungary's responsibilities, as well as the range of instruments and security policy activities serving the purpose of coping with the threats and challenges. The goals and tasks to be fulfilled through the means available to the country emanate from Hungary's national interests and its global and regional environment. Hungary will be able to actively shape its security situation and environment only if it develops its capabilities in a deliberate manner and exploits the advantages offered by integration, and makes flexible use of the means and resources available, adapting to the changes. So the interim regulation tries to define the structural and operational rules of the services adhering to European standards.

III. SUMMARY OF SCIENTIFIC RESULTS OF THE DISSERTATION

Secrecy is the practice of sharing information among a group of people, which can be as small as one person, while hiding it from people not in the group. That which is kept hidden is known as the secret. Secrecy is often controversial. Many people claim that, at least in some situations, it is better for everyone if everyone knows all the facts—there should be no secrets. The closely allied, perhaps even synonymous notions of confidentiality and privacy are often considered virtues. Secret police (sometimes political police) are a police organization which operates in secrecy for the national purpose of maintaining national security against internal threats to the state. Secret police forces are typically associated with totalitarian regimes, as their activities are not transparent to the public, their primary purpose is to maintain the political power of the state rather than uphold the rule of law, and they have often been used as an instrument of political repression. A state with a significant level of secret police activity is sometimes known as a police state. Secret police forces may be contrasted with the domestic security agencies found in modern liberal demo-

cratic states, which are generally subject to government regulation, reporting requirements and other accountability measures. Nevertheless, such agencies may sometimes be pejoratively described as "secret police".

Organizations with the role and function of a secret police force have existed throughout history, whether or not they have had policing functions, and whether or not they have been described as "secret". Spying dates back to early days of human history. Wars of conquests, raids and forays for slaves and treasure formed the nature thereof. With a slight exaggeration, spying and mankind are of the same age. Although it is our inborn characteristic to be curious about other people's business, at the dawn of human history the survival of individuals and smaller communities depended on their awareness of the surrounding world. This essential demand for information meant the elementary form of "intelligence gathering". The "job of a spy" is to pry into the confidential secrets of the adverse party and to inform those from whom the secrets were concealed from.

If espionage was the invisible front of the Cold War, one of the major battlefields was at home. Nations regularly spied on their own citizens to gain advantage against the enemy — or to maintain their own positions of power. In the West, legal limits on domestic espionage were stretched or broken; in the East, there usually were no limits. Cold War fears of subversion provided an excuse for civil rights abuses and the growth of secret police forces on both sides of the Iron Curtain. The monolithic structure of power suspends all public political discussions and prohibits the development and articulation of alternatives. The ruling elite cannot tolerate the public sphere in any form. The one-party system is a dictatorial form of domination which could function equally well without a party. Party and state organs cannot be differentiated at any level of the hierarchy of power. The unity of economic, political, ideological and legal power gives rise to the system's totalitarian character. Even when the system functions relatively „well“ and no direct political terror is apparent; it nevertheless remains totalitarian, for there is no sphere of daily life void of political significance. The power apparatus is likewise incapable of generating a persuasive social theory because proletarian dictatorship has kept none of the promises made by its legitimating ideology.

Operating without any civil control in Hungary, as well, the organization generated public fear especially as methods of forced interrogation that were used to make innocent prisoners plead guilty transpired. Hungarian people lived in total uncertainty of existence and property, in fear of denouncers, police relocations and compulsory delivery of agricultural products. The state propaganda tried to disprove that the secret services were a group of ruthless people estranged from their fellow citizens. At the same time, the press played a key role in maintaining the portrayal of the enemy and a constant feeling of endangerment.

During the formation of the new world-order following the disintegration of the bipolar world, the era of the change of political system of the Eastern European states commenced. The demolition of the previous political establishment began in Hungary, too. The demand for a detailed legal regulation of national security activity was expressed in the course of the change of regime, in 1989-1990. As part of the change, like in other Eastern European countries, the position, role and future tasks of the security services had to be defined. Previously the so called state security work in Hungary was carried out on the basis of low level secret regulations, which severely limited basic human rights laid down in the Constitution.

After the collapse of the communist regime in Hungary, the secret services were fully reorganized. In January 1990 the Parliament framed Act X of 1990 on the interim regulation of special clandestine means and methods, which authorized the national security services and the criminal services of the police to use these means and methods. This was already an overt regulation containing the most important elements guaranteeing the lawful application of clandestine methods, and the defense of basic civil rights. The structure of the National Security Office was formed in such a way that it was able to ensure the fulfillment of all the tasks the changing society demanded regarding the defense of its sovereignty and internal order. Parallel to the restructuring of the service the security vetting of the staff was also started as a result of which a refreshed service commenced its activity. In a relatively short time the Office managed to stabilize its structure. It has become independent, free of political and party influence, open to society and sensitive to problems, so it is able to complete its most important security tasks. The results are even more valuable if we consider that they were reached under strict financial restrictions, backed by modest technical support, accompanied by an uneven but continuous fluctuation of the staff.

After a long preparatory phase the Parliament accepted Act CXXV of 1995 on National Security in December 1995, taking into consideration international experiences as well as domestic relations. The Act, which came into force in March 1996, comprehensively regulates the operation of the services. It enumerates the national security services and their tasks and defines the means and methods of covert information gathering. The National Security Office has become an important part of the democratic establishment of the country.

Which are the most important problems of the National Security Services' operations that should have to be analyzed by the methods of politology?

There is no serious extremist group or organization in Hungary that would significantly endanger the constitutional order and is in possession of adequate financial resources and public support or has the means to breach the democratic order. Similarly to the recent past, activists motivated by national socialist ideology continued their regular propaganda activity. They endeavored to spread national socialist principles to the greatest possible extent. According to the police activists tried to display posters containing symbols of despotism publicly breaching § 269 of the Criminal Code. In order to prevent the publication and public dissemination of propaganda material the National Security Office took several successful preventive steps cooperating with relevant police forces.

The social changes of the past decade affected the activity of extremist movements. The phenomenon became more organized, more covert and more mature as far as its conceptuality is concerned. They have discovered the effective information gathering possibilities offered by the unexpected development of information technology and took advantage of the new methods of keeping contact (regardless of country borders) through the Internet. This discovery encourages more and more people belonging to extremist organizations to pay more thorough attention to the world of computers. By providing a technical and intellectual background for the organizations this process could involve new risks. Groups known to be extremist have installed necessary infrastructure and attained high standard IT knowledge. Consequently they find their way in cyber space self-confidentially, take best advantage of the speed and anonymity of net communication. They consciously strive for master-

ing the rules of conspiracy. As a result of a change of generations, new elements of methodology appeared in the propaganda activity of extremist organizations. The Internet provided methods and means of communication for starting the formation of a new network of contacts for the new, younger generation.

The National Security Office has been constantly surveying the circle of users taking part in activities breaching the constitution and their basis of supporters, too, for the past few years. In the course of its survey the Office found websites displaying freely downloadable music of discriminative content suitable for arousing hatred and encouraging active violence. Cooperating with the law enforcement agencies our service initiated the termination of these sites on numerous occasions. Parallel to this the Office initiated criminal procedures several times in the case of criminal offences falling under the scope of authority of the Office defined by the National Security Act such as incitement against community. An indispensable element of this criminal offence is that it is committed before a wide public. When displayed on the Internet this legal element is fulfilled because in theory access to the contents of these websites is possible for everybody. As part of its obligations defined by law, the National Security Office is going to take all necessary measures to hinder the propagation of discriminative ideology targeted against any racial, ethnic, religious or political group and to stop any ideological movement suitable for arousing hatred.

Since 2002 the minister leading the Prime Minister's Office is responsible for the supervision of the civilian services. The minister ensures the execution of national security tasks related to the enforcement of the interests and to the defense of the country. The minister controls by way of decrees and other means of legal regulation, the operations of the services and defines the current tasks in writing. It was stated that the NSS – with the help of its special means and methods – is expected to supply the government with information regarding the real and possible threats endangering the security of the country and to suggest methods to prevent and encounter these threats. This is the turning point, which let the services to step closer to the political processes. Political decisions use to be based upon their previous information sets. If the sources of these dataset are in direct contact with the services, they can be easily the determinators of these decisions as good „advisers“, instead of to supply the government with the correct information.

For the majority of people secret services mean a mystic and inevitably suppressing apparatus, which did not respect basic human rights, on the basis of party political decisions kept people under control and applied mainly existential sanctions against them. Political mistrustfulness of historic origin caused uncertainty for a long time, up to the present.

Generally, democratic control with such organizations is by nature a delicate issue. Control commissions must keep silent, even regarding the participants' own political parties, and on the other hand, how can a commission make sure it has received access to all relevant information from the services? This tension has a principal a priori character, in so far as total public control with such organizations would severely limit or even reduce their possibility of action — it is a given thing that such organizations must, for the sake of efficiency, be given a certain margin in which to operate, both as regards secrecy and as regards violation of law for the sake of security

— even if this fact makes the organizations constantly vulnerable to potential public scandals. In the secret organization, the very secrecy principle has an ambiguous character which adds to the spreading of fog. The basic motivation for secrecy is naturally immanently given: the enemy must not know what we know. But to this, a procedural secrecy is quickly added: the enemy must not know the illegal procedures undertaken in order to gain information etc. — this becomes in itself a potential conflict cause. And this problem doubles once more internally in democratic societies: the public must not know (too much) about the types of method used because this may delegitimize democracy's own laws and ideals. These constraints have led to a violent growth in the use of the three classic grades of secrecy: confidential, secret, and top secret. Too much secrecy not only entails that the organization may lose grasp of its own information; it may, furthermore, lead to the widespread misunderstanding that just because something is marked Top Secret it is *eo ipso* true.

In fact, even today, after the fall of the party state, the files and the empirical data of archives which are essential to the analytical research are only partly accessible. In conclusion we can summarize the negative and positive tendencies of studying secret services: nevertheless, research has started in many directions and has a good basis to hope that the political characteristics of the security services of the past political systems will become more and more completely disclosed in the near future. The aim of the present dissertation is - with the words of Lasswell, H. D - to explain: „the intelligence functions can be understood to include the gathering, processing, and dissemination of information to participants in the decision process of the body politic”. We hope this sentence will be the compass in the not too far future on the field of the research work and of education, as well.

IV. WORKS PUBLISHED RELATING THE SUBJECT OF THE DISSERTATION

Articles:

1. Manipulation Techniques in the Cold War Period – Hungary and Radio Free Europe, between 1950 and 1956. *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 1996. 90. p.
2. Failure of Liberation Strategy. The Radio Free Europe. *Rubicon*. 1996. 8-9. 23-27. p.
3. The Criminalization of the Ideological Function of the Dictatorship of the Proletariat (Ideology, Politics, and Law in Hungary in the 1950s). *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 1997. 143. p.
4. Ideological mine-detector. (Reports of Valuation Committee.) *Beszélő*, 1998. 3. 69-72. p.
5. The Political and Legal Aspects of the Meaning of Class-struggle in the 1950s. *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 1998. 128. p.
6. The Depolitization of the State Violence. *Belügyi Szemle* 1999. 4-5. 53-66. p.
7. RFE-view of the Ministry of Interior in 1955. *Múltunk*. 1999. 2. 170-222. p.
8. “To Secure the Smooth Flow of the Elections I Command...” The Safeguarding of the First Elections in the Kádár-era. *The Journal of the Police Academy*. 1999. 3. 52-64. p.

9. Redefining the Values of Statehood in the Discussions Centering on the Change of Regime. *Acta Juridica et Politica*, Szeged 2001. 55. p.
10. Functions of the Ministry of Interior in Organizing the First Elections after 1956. *MOL – ArchivNet*, 2001. 4. 24. p.
11. Changing of State Security Function of the Dictatorship of the Proletariat under the Time of the 1st Government of Imre Nagy. *Acta Juridica et Politica*, Szeged 2002. 90. p.
12. Short (State Security) Course. *Beszélő* 2002. 9-10. 60-65. p.
13. Contributions to the Propaganda-activity of Political Police in the Early Kadarage. *MOL – ArchivNet*, 2002. 1. 18. p.
14. „No Social Unity will Evaluate by the Spirit of Class-struggle.” The Beginning of Dissident Press in the 1950s. On Orwell Pretext. *Beszélő*, 2003. 6. 50-36. p.
15. The Last Criminal Case of RFE in 1967. *Beszélő* 2003. 10. 78-103. p.
16. From State Security to National Defense. (Conceptions on the transformation of secret police in the period of the transition). *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2003. 91. p.
17. Politology and the Analysis of Security Services. *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2004. 137. p.
18. The Case of Duna-gate. I-III. *Beszélő*, 2004. 12. 46-60. p.; 2005. 1. 40-58. p.; 2005. 2. 46-61. p.
19. Intelligence Service, Propaganda and Opposition in Hungary. State Security Report from 1976 on the Relation of the External Enemy and the Internal Opposition. *Múltunk*, 2005. 3. 162-225. p.
20. State Security and Psychology. *Beszélő*, 2005. 5. 48-62. p.
21. Documents on the Dictatorship and the Cold War in the Hungarian Archives – the case of RFE. *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2005. 96. p.
22. „The Film-making on the National Revolution Must go on”. Roll-films of '56. *Beszélő*, 2006.4-5. 50-58. p.
23. Unknown Samizdat from the Years of Revenge. *Beszélő*, 2006. 11. 63-80. p.
24. Illegal book of Imre Nagy. *Szegedi Műhely* 2006. 3. 79-83. p.
25. The Importance of the Danube-gate Case in the History of the Hungarian Transition. (The possibilities of a politological interpretation) *Acta Juridica et Politica*, Szeged, 2006. 131. p.

Books, chapters:

1. We Know That the West Listens to Us... Radio Free Europe, the Hungarian Public and the Political Elite in the 1950s. In: *Conflict, consensus, co-operation. Anthology of Studies.* (Horváth, Csaba ed.), Janus Pannonius (JPTE) University, Pécs, 1996-1997. 180-192. p.
2. The Script of the Regime Change. National Roundtable Talks of 1989. 1989-ben. I-IV. Vol. *Magvető*, Bp., 1999. 608. p., 659. p., 650. p., 557. p.; V-VIII. Vol. *Új Mandátum Kiadó*, Bp., 2000. 738. p., 760. p., 825. p., 331. p. (co-ed.)

3. "Silence of the Flappers" – the Cessation of Radar Counter-measures in 1964. In: Speaking Years 1957-1968. The History of the Kádár-era. Part I. Anthology of Studies, (Mink, András ed.) Stencil Kulturális Alapítvány, Bp., 2000. 382-385. p.
4. The Opposition Roundtable and the State Security Authorities. In: Constitutional Revolution. Anthology of Studies (Bozóki, András ed.), Új Mandátum Kiadó, Bp., 2000. 420-478. p.
5. Strictly Controlled „Election”. In: Közel-Múlt. Twenty Stories from the XX. Century. Anthology of Studies, (Majtényi, György, Ring Orsolya eds.), MOL, Budapest, 2002. 185-198. p.
6. Changing of the Institutionalized Political Violence. Target Groups of Secret Police in 1950-1990. In: Violence in the Modern Social Processes. Anthology of Studies, Police Academy, (Molnár, Katalin ed.), Bp., 2003. 165-183. p.
7. Editorial-office in the Gát-street. National Courier 1957-1958. Ráday Könyvesház, Bp. 2006. 214. p.
8. Contributions to the Reform of the Ministry of Interior under the Time of the 1st Government of Imre Nagy. In: Imre Nagy and His Age. Anthology of Studies and Sources. IV. Nagy Imre Alapítvány, Bp. 2006. 11-49. p.

Digital publications:

1. The Change of Legal-system. Selection of Files and Documents. The Script of the Regime Change. CD-ROM, Új Mandátum, Bp., 2000.
2. Collection of Orders. Records of the Hungarian Ministry of Interior. 1950-1980. Study-aid. CD-ROM. NKA 2001-2002.
<<http://www.osa.ceu.hu/db/fa/357-2.htm>>
3. History in Motion Pictures. Regime Change in Hungary and in Middle-East- Europe 1988-1990. (co-ed.) Director: Elbert, Márta. DVD, 120'. Black Box Foundation – Hungarian Television. 2006.