

RÉVÉSZ BÉLA\*

## A titkosszolgálati hírigények meghatározásának diszfunkcióihoz

### *I. A titkosszolgálatok politikaközelsége*

Elsősorban politológiai választ kíván annak vizsgálata, hogy vajon mennyiben tér el a *politikai közigazgatás* huszadik századi megerősödésétől a *közigazgatásnak tekintett titkosszolgálati tevékenység*, illetve miként illeszkedik egymáshoz a kettő. A közigazgatás ugyanis a hagyományos „rendészeti”, szolgáltató és gazdasági jellegű közigazgatás szervezeti, létszám- és funkciónövekedése során idővel a „politikai közigazgatás” kialakulását eredményezte. Eszerint a „politikai végrehajtás” nem egyszerűen a kormányt, de a központi közigazgatási apparátusokat, elsősorban a minisztériumokat is magában foglalja.<sup>1</sup> A klasszikus közigazgatás a hagyományos végrehajtó jellegű igazgatást jelenti. A politikai vezetés, azaz a kormány közvetlen irányítása alatt levő minisztériumokban viszont politikai-jogi döntés-előkészítő és döntéshozó munka folyik, politikai programkészítés és politikai tervezés, azaz kifejezetten politikai tevékenység. A minisztériumi köztisztviselők ezért nem egyszerűen a politikusi döntések végrehajtói, hanem részesei is annak. A döntés előkészítése ugyanis a folyamatosan bővülő bürokratikus apparátus feladatává válik. A központi közigazgatás szervei, a minisztériumok például elsősorban nem is annyira végrehajtó, mint inkább döntés-előkészítő és döntéshozó szervek. Vannak olyan államok, ahol a közigazgatás végrehajtó apparátusa teljesen elvált a minisztériumoktól. A törvénytervezetek előkészítését, de a hosszabb távra szóló reformmunkálatokat is közhivatalnokok végzik, a döntések jelentős részét, különösen pedig a rutinszerű napi döntéseket maguk a köztisztviselők hozzák meg.

A minisztériumi köztisztviselők a „politika-csinálás”, vagy másképpen: a kormányzati politika alakításának fontos szereplői, s a politikai folyamatnak is részesei. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a politikusok csak a köztisztviselői apparátusra támaszkodva, velük együttműködve érhetik el politikai céljaikat. Másrészt azt is mutatja, hogy politika és közigazgatás itt jelentős mértékben összefonódik, a politikusi és közhivatalnoki szerepek elválasztása nem egyértelmű. A központi közigazgatás ezért nem egyszerűen a politikai vezetés eszköze, nem egyszerű végrehajtó, ugyanis önálló befolyással, hatalommal bír,

---

\* SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszék

<sup>1</sup> KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya*. In: Uő: *Értelmiség, politikai gondolkodás és kormányzat*. Osiris. Budapest, 2000. 259–295 pp.

uralmi intézményi azaz bürokrácia. A politikai közigazgatást politikaközelsége definiálja: a politikai közigazgatás funkciója a politikai vezetés kiszolgálása. Politikai szempontok vezérlik, s a politikai vezetéstől nem elsősorban a jogrendhez való viszonya, joghoz kötöttsége, hanem mentalitása és a felelőssége tér el. A közhivatalnokokból rekrutálódó politikai hivatalnokok szemléletében, problémakezelésében és megközelítésében nagy súlya van az igazgatási-szakmai elemnek, s ebben a politikusoktól lényegesen eltérnek. A politikai hivatalnokok a felelősség szempontjából a közhivatalnokokhoz állnak közelebb, ugyanakkor a tevékenységük nem mentes a politikai elemtől sem. Közvetlen politikai felelősséggel nem bírnak ugyan, felelősségük elsősorban szakmai, de mivel állásuk politikai értelemben is bizalmi jellegű, és pozíciójukból politikai felettesük és döntéshozó által elmozdíthatóak, a politikai vezető iránt kvázi-politikai felelősséggel is bírnak. A politikai hivatalnokok mozgásterét a döntés-előkészítésben nagy, joghoz kötöttsége nem szorosabb, mint a politikusoké; a politikai közigazgatás ezért a tágabb értelemben vett politikai vezetés részét képezi.<sup>2</sup> A minisztériumok közigazgatási apparátusai, amelyeket a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus tanítása az adminisztrációhoz sorolt, a politikai közigazgatás legfontosabb intézményei. Ebből következően, ha a végrehajtó hatalmat funkcionálisan politikai döntéshozatalra és közigazgatási végrehajtásra (adminisztrációra) bontjuk, miként a századforduló óta politika és közigazgatás elválasztásának klasszikus felfogása szerint szokásos, akkor a minisztériumok – ellentétben azzal, ahogyan az alkotmánytanban és közigazgatásban, de gyakran a politikatudományban is tárgyalják – nem elsősorban az adminisztratív közigazgatás, hanem a politikai döntéshozatal, azaz a kormányzás részét képezik.

Régóta használt államszociológiai toposz miszerint az informális eljárások behatolásával a formális intézményekbe bár viszonylagos stabilitás érhető el, de a mindenütt felépő informális stabilitás nehezíti a demokratikus struktúrák konszolidációját. Merkel és Croissant például megkülönbözteti a stabilitás és a konszolidáció fogalmát, amikor azt állítják, hogy az illiberális demokráciákban – s ezek közé sorolnak néhány kelet-közép-európai demokráciát is – a döntéshozatal nem a formális intézményekben, hanem azokon kívül zajlik.<sup>3</sup> Egyenesen „defektes” demokráciatípusról beszélnek, s ebben a kategóriában nyilvánvalóan megtestesül az átmenet óta eltelt évek tapasztalata az, hogy Kelet-Közép-Európában sem sikerült a nyugatiakkal teljesen megegyező intézményes demokráciákat teremteni. Sőt, az általuk felállított demokráciakritériumok szerint ezek az új demokráciák egyiket-másikat képtelenek teljesíteni. Az informális eljárások elszaporodása pedig az alkotmányos intézményeket fenyegeti, és mivel az alkotmányosság a demokrácia lényege, ezért magát a demokráciát is.<sup>4</sup>

Fenti érvek, amelyek a köztisztviselőket a politikai folyamatok részeseként láttatják – pusztán azáltal, hogy szerepük az adminisztratív közigazgatás felől a *politikai döntéshozatal irányába mozdul el* –, bizonyos sajátosságokkal érvényesek a titkosszolgálatok vonatkozásában is. Míg a közhivatalnoki kar elsősorban funkcionális szerepe tölt be a politikai

<sup>2</sup> FEHÉR ZOLTÁN: *A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák. Politikatudományi Szemle.* 2002. 3-4. 35–70 pp.

<sup>3</sup> MERKEL, A. – CROISSANT, A.: *Formai Institution and Informal Rules of Defensive Democracies. Central European Political Sciences Review*, 2000. 2. 41. p.

<sup>4</sup> MIHÁLYI PÉTER: *A 2. és 3. Orbán-kormány visszaállamosításai.* A később befejezendő „Privatizáció és államosítás Magyarországon – Régmúlt és közelmúlt” című monográfia 10. fejezete. A KTRK-ban 2018. április 26-án sorra került előadás háttéranyaga. Kézirat gyanánt! 80. p.

döntéshozatalban,<sup>5</sup> 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 ezeket, de ezen túlmenően a konkrét döntési alternatívák számára is ők szolgáltatják az aktuális adatokat, információkat, sőt, a nélkülözhetetlen elemzéseket, értékeléseket is. 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, helyzetek, társadalmi kapcsolatok titkos alakításának, az ezekre gyakorolt operatív tevékenységük hatásaiknak*.<sup>6</sup> Az általánossá váló kiszervezési gyakorlat – azaz a közfeladatok ellátásában a nem állami szereplők megjelenésének lehetővé tétele és finanszírozása – pedig mindenképpen megalapozza az ehhez kapcsolódó devianciákat: a korrupció, a közvagyon leértékelése vagy kihajózása és más hasonló cselekmények elszaporodását.<sup>7</sup>

A mindenkori titkosszolgálatok feladataik betöltése során tehát – némileg leegyszerűsítve – két vonatkozásban kerülhetnek politika-közeli helyzetben: a) a *hírigények megrendelői*, akik működésük irányait (állambiztonsági terminológiával: az ellenséges vonalakat, a célcsoportokat, célszemélyeket) meghatározzák – *politikuskok*; b) a megszerzett információk a titkosszolgálatok – és végső soron a hírigények („*major themes*”) megrendelői – számára nem passzív adatok, hanem konkrét megelőző, 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 feladataik ellátása céljából *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.<sup>8</sup> A hírforrások kiépítése időigényes, hosszabb távon, tervszerű műveleti tevékenységgel megoldható feladat. A műveleti munka keretében a belső jelentkező (megjelenő) veszélyfaktorokra és védendő objektumokra tekintettel *humánforrásokat* létesítenek, és a *titkos információgyűjtés* más – köztük operatív-technikai – eszközeit és módszereit *alkalmazzak, fedővallalkozásokat* hoznak létre, hogy munkatársai a nemzetbiztonsági szolgálatokon kívüli intézményeknél, szervezeteknél 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, illetve a megszerzett adatok továbbítása.

<sup>5</sup> KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Politikusi és tisztviselői szerepek összefonódása*. In: Körösi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2005. 456. p.

<sup>6</sup> SAATY THOMAS L.: *Decision making with the Analytic Hierarchy Process*. In: J. Services Sciences. 2008. Vol. 1. No. 1.

<sup>7</sup> HORVÁTH M. TAMÁS: *Kiszervezés – visszaszervezés. A helyi közszektor változása*. Fundamentum, 2012. 2. 10. p.

<sup>8</sup> BODA JÓZSEF: *A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok a rendszerváltás után*. In: uő. „Szigorúan titkos!?” Nemzetbiztonsági almanach. A felderítés, valamint a titkos információgyűjtés elméleti és gyakorlati kérdései Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016. 126–137 pp.

A műveleti tevékenység a korábbi titkosszolgálati szaknyelvben titkos, speciális majd operatív tevékenységet (ebben a sorrendben) jelentett, amely a tényleges aktivitását, működését jelenti a szolgálatoknak. A tervezett törvénnyel kapcsolatban az állambiztonsági reform 1989-es – utolsó állampárti – koncepciója megállapította, hogy az operatív munka szabályozása az állambiztonsági tevékenység alkotmányos alapjai meghatározásánál csak az egyik, habár kiemelkedően fontos mozzanata. Érdemes felidézni, az egypártrendszer állambiztonsága milyen módon látta átalakítandónak saját operatív tevékenységét.<sup>9</sup>

A jogi keretek létesítését azért tekintették szükséges, de nem elégséges feltételnek, mert:

- az állambiztonsági munkafolyamatok nagy többsége titkosszolgálati eszközökkel folytatott információszerző, *döntést előkészítő operatív akciók sorozata*, amelyek önmagukban jogi szabályozást nem igényelnek. Minthogy a jogi kontrollok nem erre a szakaszra, hanem magukra a – részben kormányzati, részben pedig igazságszolgáltatási – döntésre települnek; továbbá,
- mert ezeknek a reálaktusoknak *többsége nem tipizálható*, jogi hipotézisekkel le nem írható; és végül,
- mivel ezt a munkát szükségszerűen végig kíséri a titkosságnak, a rejtettségnek és a leplezettségnek egy olyan foka, amely *ellentmond a jogi eszközök természetének*.

A koncepció mintha tényszerűbben, körültekintőbben és a jelen helyzetre is alkalmasabb érveléssel prognosztizálná a titkosszolgálatok politikai szerepét az átalakulás utáni helyzetre: „A jelenlegi szakaszban, amikor a jog és a politika különválasztásának a feladata van napirenden, fenyeget egy olyan veszély is, amely azt az illúziót kelti, mintha a biztonsági szolgálat teljében politikamentessé lenné tehető, és kizárólag szakmaként határozhatná meg önmagát. A javaslat elején emlegetett funkcionális elemzés ahhoz is hozzásegíthet bennünket, hogy *pontosan lássuk a biztonsági szolgálat tevékenységének politikai tartalmát*. Feltételezhető, hogy egy ilyen elemzés eredményeként körvonalazódnak azok az alkotmányellenes, a demokratikus társadalmi rend megdöntésére irányuló politikai törekvések, amelyekkel szemben a társadalom védelme a titkosszolgálati eszközök alkalmazását is szükségessé teszi. A nyugatnémet szakirodalom »extrém« politikai tevékenységként definiálja azokat a pártkeretekben vagy azon kívül jelentkező hatalmi törekvéseket, amelyek már sértik az NSZK alkotmányát, ezért az Alkotmányvédelmi Hivatal felderítési kompetenciájába tartozónak tekintik. Az ilyen extrém politikai tevékenység rendszerinti igazgatási szankciója az extrém pártcsoporthoz tartozás betiltása. Ezeknek a határoknak a hazai kijelöléséhez azonban két feltételre legalább szükség lenne: az egyik, hogy kialakuljon a többpártrendszer – legalább viszonylag stabil – politikai szervezete, és hogy legyen olyan büntetőtörvény, amely világosan és természetesen a jelenlegitől minőségileg eltérő módon megfogalmazza azokat az erőszakos alkotmányellenes cselekményeket, amelyek már büntetőjogi fellépést igényelnek.”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Javaslat a nemzet biztonságának védelmére és a biztonsági szolgálat szervezetére 1989. október 20. MNL OL XIX-B-1-y. f. Miniszteri értekezletek iratai 1989. 51. In: RÉVÉSZ BÉLA: *Egy meghíúsult törvényalkotási kezdeményezés 1989-ből. Az állam- és közbiztonsági törvény szabályozási elveire vonatkozó javaslat kudarca*. De iurisprudentiae et iure publico. Jog és politikatudományi folyóirat. 2007. 1-2. 108–184 pp.

<sup>10</sup> I. m. 164. p.

A miniszteri értekezlet vitájában érzékletesen kifejezésre jutott az a későbbi probléma, amely a fentiekben a politikai közigazgatás vonalán a szakapparátus politikaközelségében mutatkozott meg. Lackó László a koncepció tárgyalása során megjegyezte: „Elhangzott a vitában többször az, hogy a kormánynak vajon mi a véleménye erről? Szerintem a kormánynak az lesz a véleményé, amit mi, a Belügyminisztérium oda leteszünk. A kormánytól vagy a miniszterelnöktől *nem várható el*, hogy e témák tekintetében szakmailag megalapozott véleménye legyen. Nekünk a felelősségünk abban igen nagy, hogy a szűkebb értelemben vett kormányzati állásfoglalást ilyen értelemben befolyásoljuk. Nem várhatjuk azt, hogy majd a Németh Miklós csapata, titkársága, vagy akárki ezen kérdések tekintetében valamifajta állásfoglalást alakít ki.”<sup>11</sup>

A hat évvel később kialakított és ma is hatályos szabályozás szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladata, hogy az a törvényben meghatározott feladatok elvégzésével, a nyílt és a titkos információgyűjtés eszközrendszerével elősegítsék a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését, ezáltal közreműködjenek az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében. A szabályozásból a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére vonatkozóan több megállapítás is következik<sup>12</sup>:

- A nemzetbiztonsági szolgálatoknak *kizárólag* az Nemzetbiztonsági törvényben (Nbtv.) meghatározott feladatok adnak felhatalmazást, ami azt jelenti, hogy tevékenységük a törvény keretein túl nem terjeszkedhet.
- Meghatározza, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataikat milyen módon végzik, azaz meghatározza fő munkamódszereiket, *általános felhatalmazást ad* a nyílt és titkos információgyűjtés eszközrendszerének alkalmazására.
- A nemzetbiztonsági szolgálatok eszközrendszerének két csoportját állapítja meg: az információgyűjtés nyílt eszközrendszere és a titkos információgyűjtés eszközrendszere. A nyílt eszközrendszer alatt egyrészt a nem védett forrásból történő információszerzés, másrészt a más állami szervek munkamódszerére *nem jellemző-eljárással* történő információszerzés értendő.
- A törvény meghatározza a nyílt és titkos információgyűjtés célját: a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítésének elősegítése, azaz az *információgyűjtést célhoz köti*.
- Meghatározza a nemzetbiztonsági szolgálatok funkcióját az állami szervezetrendszerben, mégpedig az állam szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében való közreműködéssel. Az utóbbiakból az is következik, hogy az Nbtv. a nemzetbiztonsági szolgálatokat információs szolgálatokként, mintegy *az állam speciális szolgáltató szerveiként* definiálja.

Az Nbtv. ezeket részletezve a szuverenitás biztosítása és alkotmányos rendjének védelme keretén belül feladattá teszi a kormányzati döntésekhez szükséges információk megszerzését<sup>13</sup>. A nemzetbiztonsági szolgálatok tehát a nemzetbiztonsági érdekek érvé-

<sup>11</sup> I. m. 172. p.

<sup>12</sup> RÉVÉSZ BÉLA: *Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig*. Acta Juridica et Politica. Szeged, 2003. 72–74 pp.

<sup>13</sup> RÉVÉSZ BÉLA: *Adalékok az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának” történetéhez*. In: Takács Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása – Esmény és/vagy valóság*. Gondolat Kiadó – MTA TK JTI – SZE DFK, Budapest – Győr, 2015. 486–499 pp.

nyesítését a nyílt és titkos információgyűjtés eszközrendszerével segítik elő, olyan feladatok ellátásával, amelyek ellátása a nemzetbiztonsági szolgálatok különleges eszközrendszerével (jogosítványokkal) lehetséges<sup>14</sup>. Ezek egy része információk, adatok gyűjtését, értékelését követeli meg olyan veszélyekkel szemben, illetve e veszélyek elhárítása érdekében, amelyek a nemzetet, az országot, annak létét, biztonságát *az ország határain kívülről* fenyegetik, illetve, amely információk a nemzet, az ország érdekei érvényesítésének külső feltételeivel függnek össze. Az információgyűjtéssel összefüggő feladatok másik csoportja a *belföldön jelentkező veszélyek* megelőzéséhez, felderítéséhez és elhárításához kötődik. A külföldi eredetű veszélyfaktorokból adódó nemzetbiztonsági feladatok alapvetően a szuverenitás biztosításához, a belföldi eredetű veszélyfaktorok az alkotmányvédelemhez, az állam belső biztonságához kötődnek. A szolgálatok köréből a polgári hírszerzés és elhárítás szabályozásának áttekintésével keressük a választ a kormányzati szintű döntéshozatal folyamatában jelentkező, ezeket befolyásoló szerepükre.

Az Információs Hivatal hírszerző szolgálatként definiálható.<sup>15</sup> A nemzeti érdekek érvényesítését szolgáló kormányzati döntések megalapozottsága, az egyes nemzeti/állami érdekekhez kapcsolódó biztonságpolitikai célok megvalósítását szolgáló ágazati politikák – a külpolitika, gazdaságpolitika, belpolitika, katonapolitika, környezetvédelmi politika stb. – külső feltételeinek kedvező alakítása, illetve a feltételekhez való alkalmazkodás hatékonysága nagymértékben függ a rendelkezésre álló információk minőségétől, azaz attól, hogy azok mennyire teljes körűek és mennyire hitelesek. Természetesen a Külügyminisztériumon kívül<sup>16</sup> és más tárcaik is foglalkoznak a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldet érintő *információk beszerzésével, értékelésével és feldolgozásával*, de a diplomáciai és a hivatalos kontaktusok más csatornáin azonban korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek a döntésekhez szükséges információk beszerzésére. Ennek oka lehet például az, hogy a tömeges információk köréből a nemzetbiztonsági szempontból releváns információk kiszűrése és feldolgozása háttérbe szorulhat, vagy ellenérdekeltség léphet fel az információforrás körében, esetleg a döntésekhez szükséges információ lehetséges forrásai *az állam nyilvános csatornáin nem érhetők el*.<sup>17</sup> A titkos információk sokszor csak a nyílt információkkal együttesen vagy azokkal összevetve értékelhetők és hasznosíthatók.

A felderítési ciklus négy alapelemét, a vezetés-irányítást, az adatszerzést, az elemzés-értékelést és a tájékoztatást a hírigény, a tervezés, a feladatszabás, az adattovábbítás és a

<sup>14</sup> BODA JÓZSEF: *A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat helye és szerepe a titkos információgyűjtés rendszerében*. Hadtudomány, 2013/1-2. 41–61. pp.

<sup>15</sup> HETESY ZSOLT: *Az új irányítási rend hatása az információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra*. Belügyi Szemle, 2011. 1. 36–55 pp.

<sup>16</sup> Az Információs Hivatal működését 2010. május 28-ig tárca nélküli miniszter felügyelte, majd irányította. Ezt követően, 2012. július 20-ig az Információs Hivatalt a külügyminiszter irányította, majd a Hivatal a miniszterelnök irányítása alá került, aki ezt a jogkörét a Miniszterelnökséget vezető államtitkár útján látta el. 2014. június 6-tól 2018. május 22-ig a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter a Miniszterelnökséget vezető miniszter volt, azóta a feladatot a külgazdasági és külügyminiszter látta el. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt módosító 2022. évi IV. törvény pedig az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, valamint a Nemzeti Információs Központ irányításával – az indoklás szerint a kormányfő hatékonyan segítése céljából – a Miniszterelnöki Kabinetirodát bízta meg.

<sup>17</sup> KADLÓT ERZSÉBET: *Vékony jégen. A titkos eszközök alkalmazásának határai*. Belügyi Szemle, 2011. 1. 56–81. pp.

viSSZACsATOLÁS alrendszerei kapcsolják össze.<sup>18</sup> E folyamatnak témánkat illetően a legfontosabb eleme, hogy az információszerzés irányát, a kormányzati döntésekhez szükséges információk témaköreit a *hírigény* határozza meg. Ez lehet hosszú távú, amelyek a biztonságpolitika stabil elemeihez kötődnek és aktuális hírigény, amelyek az időszerű politikai eseményekkel, fejleményekkel kapcsolatos kormányzati döntésekhez szükségesek – de mindig államtitoknak minősülnek. A kormányzati döntésekben felhasználható információk minősége nem feltétlenül áll arányban a beszerzett információk tömegével. Az információk minősége attól függ, hogy azok mennyire szorosan hozhatók összefüggésbe a biztonságpolitikai érdekekkel, illetve, hogy azok forrásai mennyire állnak közel az illetékes döntéshozatali pontokhoz. A hírszerzésnek tehát vizsgálnia kell, hogy a *kormányzati döntésekhez* szükséges – vagy várhatóan szükséges – adatok, információk hol található meg, mely intézmények és személyi kör a védett és megszerezni kívánt információk hordozója. Ki kell jelölni tehát a *források létesítésének objektumait, személyi kategóriáit*. A leghatékonyabb források a külföldi kormányzaton belüli döntéshozatali pontokon vagy azok közelében ügynöki beszerzéséssel létesíthetők. Vannak olyan típusú információk, amelyeket a műszaki hírszerzés fejlődése (digitális átalakulása) ellenére *elsősorban humán forrásokból* lehet megszerezni, ilyen például az eseményekre nagy hatást gyakorló személyiségek szándékainak, törekvéseinek megismerése<sup>19</sup>.

Mivel a Kormány irányítási feladatait a kijelölt miniszter útján látja el, a gyakorlat azt mutatja, hogy a Kormány csak stratégiai jellegű döntéseket hoz. A nemzetbiztonsági szolgálattal kapcsolatos feladatainak összehangolására viszont létrehozta a *Nemzetbiztonsági Kabinetet*<sup>20</sup> Ez olyan *döntésselőkészítő*, konzultatív szervezet; amelynek vezetője elnöke a miniszterelnök, további tagjai a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a kül- gazdasági és külügyminiszter, a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a miniszterelnök kabinetfőnöke. A törvényjavaslat vitájában felmerült, hogy esetleg rendelkezni kellene egy koordinatív központi szervezetről is, ami összehangolja a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét. A törvényalkotó viszont úgy ítélte meg, hogy ennek szervezeti kereteit és jogosultságait a *mindenkori kormányzat* határozza meg, ezért a törvény nem tartalmazza a kormányzaton belüli koordináció szabályait;

Az irányító miniszter a Kormány által meghozott, hosszabb távra érvényes stratégiai döntések megvalósulása érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatok részére feladatot határoz meg, illetve utasítást ad. Ő az, aki meghatározza a főigazgatók számaira a szolgálatok *időszerű feladatait* és ő ad utasítást a Kormány tagjaitól érkező információs igények teljesítésére, általános feladat-meghatározást ad.

Ugyanakkor a *Kormány valamennyi tagja jogosult „hírigényeket” megfogalmazni* a szolgálatok számára. Ezek azonban csak akkor teljesíthetők, ha az információ megszer-

<sup>18</sup> DOBÁK IMRE: *Az információgyűjtésről általában*. In: A nemzetbiztonság elmélete a közszolgálatban. Szerk: Resperger István. Dialógus Campus. Budapest, 2018. 99–110 pp.

<sup>19</sup> A szakirodalomban általánosan elfogadott az információszerzés feladatainak az alábbi hírszerzési ágakban történő megosztása: emberi erőforrásokkal folytatott hírszerzés; rádióelektronikai felderítés; nyílt forrású hírszerzés; képfelderítés; mérés és jelmeghatározó hírszerzés; kiberhírszerzés.

<sup>20</sup> Korábban: 1068/2006. (VII. 13.) Korm. határozat a Kormány kabinetjeiről, hatályos: 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Kabinetéről. Az 1260/2022. (V. 24.) Korm. határozat a Nemzetbiztonsági Kabinet helyett létrehozta a közel azonos feladatkörű és összetételű Védelmi Tanácsot.

zése beletartozik a szolgálatok törvényi feladatkörébe, ha kizárólag a szolgálatok speciális eszközzel szerezhető meg, továbbá megfelel az esetlegesen jogkorlátozás valamint a cél és a végrehajtás arányosságának követelményeivel.<sup>21</sup>

## II. Politikai szempontok és titkosszolgálati prioritások

Az áttekintett törvényi háttér, a normatív szabályozás nem jelez olyan anomáliákat, amelyek a titkosszolgálatok politika-közeliségét önmagában megalapozná, igaz, olyan körülményeket sem, amelyek ezt eleve kizárnák. Ennek alapvető oka a jogilag nem szabályozott, illetve nem is szabályozható *politikai szféra jelenléte a kormányzati tevékenységben*.<sup>22</sup> A nemzetbiztonsági tevékenységre ott és akkor van szükség, ahol és amikor *más állami szervek eszközzel nem elégséges* a nemzeti érdekek védelmére és érvényesítésére. A nemzetbiztonsági szolgálatok azonban kizárólag a törvény által kijelölt keretekben tevékenykedhetnek. E tevékenységük hatékonysága attól függ, hogy ez milyen szorosan kapcsolódik a döntéshozók igényeihez. A szabályozás ugyanis 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 vonatkozóan, így ez veszélyeztetheti a szolgálatok működésének 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 elhatárolása* viszont – mivel államtitkokról van szó – gyakorlatilag *nem ellenőrizhető* folyamat. Mindeközben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a mindenkor kormány iránti *lojalitás* mellett kell működniük.

A döntéshozatal előkészítésének informális meghatározói általában maguk 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 részleg feladata. A beérkező „nyers” információnál vizsgálni kell: a hírigények témakörébe eső információkat, adatokat tartalmazza-e, mennyire időszerű, forrása milyen közeli a döntéshozatali pontokhoz, az információ az elsődleges forrásától a hírszerző szolgálathoz való megérkezéséig (az információs csatornán) szenvedhet-e torzulásokat stb. Az információ értékelésére kihatással vannak az adott témakört érintő, általánosan *elfogadott nézetek és az elemző szubjektív ítélete*. Fennáll annak veszélye is, hogy a különösen magas újdonságértékkel rendelkező információk figyelmen kívül maradnak a feldolgozás folyamatában. Közrejátszhat ebben a *konformizmus*: a szolgálat számára „kényelmetlen” jelenteni a kormány politikáját egyes vonatkozásaiban vagy egé-

<sup>21</sup> A 2022. évi IV. törvény a kormánytagok korábbi jogkörét akként szűkítette, hogy a hírigényt kizárólag az szolgálatokat irányító miniszter, azaz a Kabinetirodát vezető miniszter részére teljesít.

<sup>22</sup> Bővebben: RÉVÉSZ BÉLA: *Politikai relevanciák a titkosszolgálatok működésében*. In: uő. A titkosszolgálatok a politikában és a politológiában. Acta Jur. et Pol. Szeged, 2007. 124–185. pp.



szében 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.<sup>23</sup>

Különösen megnő a szolgálatok szerepe a szükségállapot<sup>24</sup>, a „rendkívüli alkotmány”<sup>25</sup> bevezetésének, illetve azt megelőzően, az azt megalapozó információk megszerzésnek időszakában. Szükségállapot bevezetések a végrehajtó hatalom túlsúlya, illetve az alkotmányos jogok korlátozása olyan feltételektől függenek, melyek még hozzávetőlegesen sem határozhatók meg előre, kivéve az olyan általánosságokat, amelyek nem korlátozzák lényegesen a döntésre jogosult szervet. A szükségállapotról szóló döntés ezért nem normaalkalmazás, hanem – nagyrészt a szolgálati információkra támaszkodó – *politikai döntés*. Ennek pedig „lényeges eleme az anticipáció, még be nem következett események értékelése, amely utólag, bírói úton nem ellenőrizhető, hiszen a politikai döntés éppen bizonyos események bekövetkeztét kívánja megelőzni.”<sup>26</sup> Ha pedig igaz az a megállapítás is, hogy a biztonság védelme érdekében a különleges eszközök alkalmazásának elrendeléséhez általában nem szükséges a bűncselekmény alapos gyanúja, elegendő az egyszerű gyanú, akkor a politika és a titkosszolgálatok logikája az ilyen sajátos helyzetekben kölcsönösen megerősíthetik egymás szándékait ezen extraordinárius megoldások alkalmazása terén.<sup>27</sup> Ilyen esetekben ugyanis mind a politika, mind a szolgálatok redukálják, alacsonyabb szintre szállítják le a döntéshozatalt egyébként korlátozó normatív feltételeket.

A hivatalos politika és az erre vonatkozó új információk tehát kölcsönhatásban vannak egymással. A hírszerzés tájékoztatóinak címzettjei, a felhasználók oldaláról is előfordulhat a hivatalos politikába, a *döntéshozó nézetrendszerébe nem illő információk figyelmen kívül hagyása*. A nemzetbiztonsági információk begyűjtésére a fentiek értelmé-

<sup>23</sup> DEZSŐ LAJOS–HAJAS GÁBOR: *A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok. Kommentár a gyakorlat számára*. HVG-ORAC. Budapest, 1997. 312–315 pp.

<sup>24</sup> A „szükségállapot” elméleti kategóriája nem azonos a Alaptörvény által használt „különleges jogrend” fogalmával, amely olyan széleskörű gyűjtőfogalom, amelybe beletartozik minden olyan különleges állapot – rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet – amikor a szokásos jogi eszközöktől, szabályozástól az államhatalom eltér.

<sup>25</sup> „Minden alkotmány voltaképpen két részből áll: a »normális« alkotmányból és a »rendkívüli« alkotmányból. (...) Ha a normalitás megszűnik, a normális alkotmánynak át kell adni a helyét a »rendkívüli« alkotmánynak. (...) A »rendkívüli« alkotmány két lényeges vonásában különbözik a »rendes«-től: egyik az alkotmányos hatalommegosztás megváltoztatása oly módon, hogy a végrehajtó hatalom – »az állam cselekvő része« – hatáskörei lényegesen megnőnek, a másik ezzel együtt az alkotmányos jogok korlátozása.” BRAGYOVA ANDRÁS: *Az új alkotmány egy koncepciója*. KJK – MTA ÁJI Budapest, 1995, 258. p.

<sup>26</sup> Uo. 259. p.

<sup>27</sup> LAKATOS ISTVÁN: *A titkos információ, mint bizonyítási eszköz. Belügyi Szemle*, 1997. 3.; MARIÁN ZOLTÁN: *A titkos információgyűjtés története*. Budapest, Rendőrtiszti Főiskola. Rendvédelmi Füzetek, 2001. 20. p. NYÍRI SÁNDOR: *A titkos adatszerzés. BM Kiadó*. Budapest, 2000. 139. p.; A kérdés megítélése az állambiztonsági szolgálatok idején is hasonló volt: „Az egyszerű gyanú azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló tények, adatok, jelzések csak arra adnak lehetőséget, hogy a valószínűség alacsonyabb fokán következtethessük arra, hogy bűncselekmény történt. Erre nem szubjektív vélekedés útján jutunk, hanem olyan obj. ektív tényekből vonunk le következtetést, amelyek maguk további el. lenőrzésre szorulnak.” (–): *A büntetőeljárás megindításának jogi előfeltételei. Az alapos gyanú értelmezésének elvi és gyakorlati kérdései az állambiztonsági munkában*: Rendőrtiszti Főiskola, előadás, 1978. BM III/1. o. ABTL 4.1. A-2086.

ben könnyen eredményezhet egyoldalú információs rendszert, „egycsatornás” hírfelhasználást a kormányzati tájékoztatásban; Elvileg csakis a „többcsatornás” kormányzati tájékoztatási rendszer alkalmas a hibás kiértékelések kiküszöbölésére, valódi döntési alternatíva kialakítására. Emellett a „többcsatornás” kormányzati tájékoztatási rendszer – elvileg – garanciát is jelenthet a döntés-előkészítés folyamatában a *döntéshozó tájékoztatásának tendenciózus kizárására*. Mindezek azonban a „jó” vagy „rossz” jogi szabályozás érvényességi területén túli gondjai a titkosszolgálatok potenciális politizációinak. Valószínűnek látszik, hogy – amint az a hazai példák, valamint külföldi esetek nyomán tapasztalható – sem a tárgyalt államszociológiai, sem pedig a funkcionális összefüggéseit tekintve *semmilyen szabályozás automatikusan nem zárja ki a titkosszolgálatok politikaközeli, azt befolyásoló működésének lehetőségét*. Jogállami keretek között az alkotmányos garanciákon túl mindenképpen fokozott jelentőséget kell tulajdonítani a politikai hatalom önkormányozására hatni képes demokratikus politikai kultúra kialakításának is.<sup>28</sup>

### III. Nemzetközi kitekintés

Minden ország eltérő nemzetbiztonsági és külpolitikai érdekekkel bír. A nemzetközi kapcsolatrendszer azonban folyamatosan és dinamikusan változik, így a prioritások időnkénti átrangsorolása és kiigazítása valószínűleg még az elfogadott alapérdekeket is érinti. Például 1946 és 1991 között, egészen az államalakulat megszűnéséig, a Szovjetunió volt az USA hírszerzésének legfőbb prioritása. A tizenöt utódállammal kapcsolatos problémák azonban teljesen másfélék: egyrészt alapvetően eltérnek a korábban megszokottól, másrészt egymástól is jelentősen különböznek, így egészen új hírszerzési stratégiát igényelnek. A huszonegyedik század korai éveiben az orosz birodalmi önkép, elsősorban az olaj- és földgázkészleteknek köszönhetően, részlegesen újból feléledt. Az Egyesült Államok nemzetbiztonsági politikája is átalakult<sup>29</sup>: az USA az 1970-es évek óta foglalkozik a terrorizmussal, de 2001 után a terrorizmuskérdés természete drámaian megváltozott. Vagyis: még azokban az ügyekben is, amelyek régóta a nemzetbiztonság napirendjén szerepelnek, történnek belső dinamikai elmozdulások a prioritást, a fontossági sorrendet illetően.

Tekintettel arra, hogy a hírszerzésnek alapvetően a politikához, nem pedig politikai döntéshozókhöz kell kötődnie, a hírszerzési prioritásoknak politikai prioritásokat kell tükrözniük. A politikai döntéshozóknak ezért alaposan megfontolt, szilárd nézetekkel kell rendelkezniük a saját prioritásaikról, és ezt egyértelműen kell a hírszerzési apparátus tudomására hozni. A hírigény egy része magától értetődő, vagy annyira régóta aktuális már, hogy nem kíván külön magyarázatot. Ilyen prioritás volt például a Szovjetunió hidegháborús fókuszsa.

Mi történik azonban akkor, ha a politikai döntéshozók nem döntenek, vagy rádöbbennek, hogy nem is tudnak dönteni, vagy pedig egyszerűen nem közlik a prioritásaikat a hírszerző szervekkel? Ki határozza meg ilyen esetben a hírszerzési prioritásokat? Magas beosztású politikai döntéshozók gyakran feltételezik, hogy a hírszerzési információkat szolgáltatók tisztában vannak az igényeikkel. Hiszen a kulcsfontosságú kérdések „világosak”.

<sup>28</sup> RÉVÉSZ BÉLA: *A titkosszolgálatok a politikában és a politológiában*. I. m. 160. p.

<sup>29</sup> TIM WEINER: *Az FBI története. Ellenség az egész világ*. Gabo Kiadó. Budapest, 2013. 631 p.

Ilyen esetekben magától értetődő, hogy ha a hírszerző közösség be akarja tölteni a politikai döntéshozók által hátrahagyott űrt, akkor saját maga jelöl ki feladatokat magának. Csak hogy egy olyan rendszerben, mint az Egyesült Államoké, ahol szigorú vonal választja el egymástól a politikát és a hírszerzést, ilyen megoldás nem lehetséges. A hírszerző hivatalnokok tisztában vannak korlátozott szerepükkel a döntéshozásban; a politikai döntéshozók fenyegetésként tekinthetnek – esetleg ellenségesen reagálhatnak, amikor a saját prioritásaik nem kerülnek a lista elejére – azokra a hírszerző hivatalnokokra, akik maguk akarják meghatározni a hiányzó hírigényt.<sup>30</sup>

A hírszerző közösségnek ilyen esetekben két rossz közül kell választania. Az első, hogy *saját maga tölti ki ezt a vákuumot*, megkockáztatva, hogy nem jól dönt, vagy pedig az a vád éri majd, hogy átlépett a politika világába. A második, hogy egyáltalán nem foglalkozik a jól érzékelhető hírigény hiányával, tovább lép az információgyűjtésre és az azt követő szakaszokra, és ebben a legutóbbi, *a hírszerző közösség által érzékelt prioritásokra támaszkodik*. Ilyen esetben könnyen előfordulhat, hogy azzal a váddal találja szemben magát, hogy rossz döntéseket hozott, vagy az aktualitásukat már régen elvesztett kérdésekkel foglalkozott.<sup>31</sup>

Néhány hírszerzési vezető vitathatja döntéseik effajta értelmezését. Helyesen lehet a megállapítás: a hírszerzés egyik funkciója, hogy előre tekintsen, és azonosítsa azokat a problémákat, amelyek jelenleg nem tartoznak a legfőbb prioritások közé, de azokká válhatnak a jövőben. Bármennyire is fontos ez a funkció, nagyon nehéz rávenni a politikai döntéshozókat, hogy olyan kérdésekkel foglalkozzanak, amelyek túl távoliak, vagy alig valószínűsíthető a fontosságuk. Éppen elég presszió éri a hírszerző közösséget, hogy azokkal a kérdésekkel foglalkozzon, amelyek azonnali figyelmet igényelnének. A hírszerző apparátust ezért megkísértheti a lehetőség, hogy megpróbáljanak eladni egy-egy témát, vagyis keressenek egy olyan politikai döntéshozót, akit érdekelhet az adott probléma, és prioritássá teheti azt, de ez megint csak igen közel visz a hírszerzés-politika határvonalának megsértéséhez. Vagyis a hírigény kérdése továbbra is nyitva marad.

Ugyancsak kérdéses az egymással szembenálló vagy egymással versengő prioritások ügye. Noha bizonyos kérdéseket könnyen lehet rangsorolni, elképzelhető, hogy mások ugyancsak elsőbbséget követelnek maguknak. Az alternatívák közötti választásokat a pedig a politikai döntéshozóknak kell meghozniuk. A legtöbb kormányzat elég összetett ahhoz, hogy különböző versengő érdekszektorai legyenek az egyes szervezetekben vagy minisztériumokban, illetve a szervezetek és minisztériumok között egyaránt. Az eredmény ismét csak az, hogy a hírszerző szervek magukra maradnak. Az Egyesült Államokéhoz hasonló hírszerző közösségben a közösség egyes szereplői tükrözhetik azon politikai döntéshozók preferenciáit, akikhez a maguk részéről a leginkább kötődnek. Előfordulhat, hogy nincs egy olyan felsőbb autoritás, amely ítéletet mondana, így a hírszerző közösségre marad, hogy azt tegye, amit a legjobbnak gondol. Az amerikai rendszerben a Nemzetbiztonsági Tanács (NSC) állapítja meg a politikai és hírszerzési prioritásokat. A hírszerző közösségben a Nemzeti Hírszerzés Tanácsa igazgatójának (Director of National

<sup>30</sup> HUW DYLAN – DAVID GIOE: *The CIA and the Pursuit of Security*. Edinburgh University Press. Edinburgh, 2020. 542. p.

<sup>31</sup> HAJMA LAJOS: *Az Amerikai Egyesült Államok titkosszolgálatai*. In: Héjja István szerk. *Külföldi hírszerző és biztonsági szolgálatok*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. 2007. 246. p.

Intelligence – DNI) kellene a végső döntőbírónak lennie, de eszköztelensége miatt továbbra is szűkre szabott az igazgató mozgásterét ahhoz, hogy napi szinten prioritásokat határozzon meg az egész hírszerző közösség számára.

Az egyik lehetséges módja a hírigény meghatározásának, hogy végig gondoljuk egy esemény *bekövetkeztének a valószínűségét, és a nemzetbiztonsági prioritásokhoz mért relatív fontosságát*. Magas prioritásúak lesznek a nagy valószínűségű és nagyon fontos események. Könnyebb egy dolog fontosságának, mint valószínűségének a megállapítása, mint hogy a fontosságot az ismert vagy nyilvánosságra hozott nemzeti érdekre lehet alapozni, míg a valószínűség már önmagában is csak hírszerzési feltételezés vagy becslés. A hidegháború során például egy szovjet nukleáris támadást nagy fontosságú, de alacsony valószínűségű eseményként értékelték, míg az olasz kormányzat instabilitását – a gyakori kormányválságok és előrehozott választások miatt – magas valószínűségű, de alacsony fontosságú eseményként. A kettő közül a szovjet probléma nagyobb prioritású, vagy hírszerzési szempontból fontosabb volt, tekintettel a potenciális hatására, még akkor is, ha egy ilyen támadás csak esetlegesen tűnt valószínűnek, míg az olasz kormányzat a második világháború után szinte évenként omlott össze.

Rejtett tényezőként befolyásolják a prioritásokat az erőforrások. Az Egyesült Államok például régóta globálisan mindennel foglalkozik, miközben ennek néhány része fontosabb és centrálisabb a többinél. Az USA hírszerző közössége évtizedeken át különböző módszereket alkalmazott a prioritások meghatározásában. A jelenlegi prioritásrendszer a Nemzeti Hírszerzési Prioritás Keretrendszerre (National Intelligence Priorities Framework – NIPF) támaszkodik<sup>32</sup>, amely 2003 februárjában, George W. Bush elnök alatt lépett hatályba.

Az NIPF a kormányzat legmagasabb szintjétől, a Nemzetbiztonsági Tanácstól (National Security Council – NSC) próbál prioritásokat beszerezni<sup>33</sup>. Ezek a legmagasabb szintű politikai döntéshozók évente áttekintik a NIPF prioritásait; a DNI és a hírszerző közösség pedig negyedévente áttekintik a NIPF-et, és maga is változtatásokat hajt végre az aktuális eseményeknek vagy új hírigényeknek megfelelően. Az Obama-kormányzat prioritásai két csoportra oszthatók. Az Elnöki Hírszerzési Prioritások (President's Intelligence Priorities – PIP<sup>34</sup>) foglalják el az első két szintet. Az összes többi prioritás három alacsonyabb szinten található. George Tenet központi hírszerzési igazgató (DCI) úgy jellemezte a hivatali ideje alatt kifejlesztett prioritási rendszert, hogy az rugalmasabb és precízebb, mint bármelyik korábbi koncepció. A prioritáscsúszást súlyosbíthatják azok a nehézségek, amelyek az immár kevésbé sürgető problémák *alacsonyabb szintű prioritásstátuszba való visszafokozása jelent*. A kérdéssel foglalkozó hírszerzési elemzők és az általuk támogatott politikai döntéshozók ugyanis nehezen tudják beismerni, hogy egy hozzájuk tartozó ügy immár nem fontos. Hiszen ez az ő problémájuk. Mindezek jól jelzik hírszerzési hírigény általános rendszerproblémáit, ugyanis az ilyen rendszerek szükségképpen mindaddig statikusak, amíg egy új probléma belépése miatt nem kerül sor az újrendezésükre. Még ha időszakosan át is tekintik és újból rangsorolják a hírigény egyes pontjait, ahogy ez a NIPF

<sup>32</sup> *National Intelligence Priorities Framework*. Director of National Intelligence. 2015. 2 January.

<sup>33</sup> CODY M. BROWN: *The National Security Council: A Legal History of the President's Most Powerful Advisers*, Project on National Security Reform, 2008. 128 p.

<sup>34</sup> *United States. Presidential Intelligence Priorities*. Office of the Director of National Intelligence. 2021. 15 p.

rendszeres áttekintése során megtörténik, ismét pillanatfelvétel készül a politikai döntéshozók aktuális érdeklődéséről. Tehát a politikai döntéshozóknak vagy hírszerző hivatalnokoknak dönteniük kell a hírigényről és a hozzájuk kapcsolt erőforrásokról.

A nemzetközi kapcsolatok természetéből fakad, hogy váratlan kérdések minden előzetes jelzés nélkül is felmerülhetnek. Ezeket a váratlan problémákat ad hoc jellegűnek tekintik. Amikor egy ilyen kérdés feltűnik, egyes politikai döntéshozók és hírszerző tisztek nyomásgyakorlással igyekeznek elérni az új probléma magas prioritását, hogy az versenyezni tudjon más magas prioritású kérdésekkel. Azok, akiknek a hírszerzési erőforrásokhoz való hozzáférését fenyegeti az új probléma elfogadása, többnyire ellenállnak. Természetesen nem minden *ad hoc* kérdés érdemli meg a magas prioritást. Egyes hírszerző elemzők mégis az „ad hoc» diktatúrájáról» beszélnek<sup>35</sup>. Egy olyan rendszer, amely folyamatosan az összes beérkező *ad hoc*-ra azonnal reagál, kevésbé tudja kontrollálni a prioritásait, és gyorsan összeomolhat. Következésképpen az a struktúra, amely megőríz némi rugalmasságot vagy bizonyos tartalékot a képességeiből, sokkal eredményesebben képes válaszolni a hírszerzési hírigények realitásaira. A politikai döntéshozóknak gyakran kevés idejük vagy hajlandóságuk van, hogy időről időre – akár csak évente – áttekintsék a hírszerzési prioritásokat. Ennek következményeképpen a statikus, esetleg elavult hírigény, és annak szüksége, hogy döntéseket hozzanak a hírigényt illetően, problémát jelenthet a hírszerző közösségnek. Nyilvánvalóan ez volt a problémája a Bill Clinton elnöksége alatt használt prioritásrendszernek<sup>36</sup>. Ez elnöksége közepén lépett életbe, és Clinton nem is kívánt többé a rangsorolásukkal foglalkozni. Hozzájárulása nélkül viszont pedig nem lehetett változtatni a prioritásokon, így egyre inkább eltávolodtak a nemzetközi realitásoktól, és olyan kérdéseknek lettek alárendelve, amelyeket a hírszerzés irányítása minősített magas prioritásúvá.

Mindemellett, ha egy hírigényt az adott időben rendelkezésre álló információgyűjtő szolgálatokkal nem lehet kielégíteni, időbe telik, míg sikerül kifejleszteni a megfelelő technikai rendszereket, vagy kiépíteni a szükséges humán operatív források hálózatát. Vagyis a hírigényt érintő bizonytalanság, vagy a hírigény bizonyos részeinek alacsonyabb prioritása hatással van az információgyűjtő képességek fejlesztésére is.

Fontos megérteni, hogy egy helyesen kezelt prioritásrendszer nem igyekszik előre jelezni, hogy mely kérdések lesznek a legfontosabbak az elkövetkező időszakban. A rendszer csak azokat a kérdéseket próbálja megválaszolni, amelyek a politikai döntéshozók megítélése szerint fontosak, így a hírszerzés is nagyobb figyelmet szentelhet a magasabb prioritásoknak. Mindez azonban nem képes meggátolni a politikai döntéshozóknak azon gyanúját, hogy nem kapnak elég gyors és figyelmes kiszolgálást, ha egy váratlan probléma tűnik fel, amely korábban nem volt része a prioritási vitáknak.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> DOVYDAS VITKAUSKAS: *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*. North Atlantic Treaty Organisation Democratic Institutions Fellowships Programme 1997–1999. Brussels, 2000. 87 p.

<sup>36</sup> DAVID N. BOSSIE: *Intelligence Failure: How Clinton's National Security Policy Set the Stage for 9/11*. World Net Daily Books, 2010. 256. p.

<sup>37</sup> DAVID R. MANKI: *Priority Intelligence Requirements: The Operational Vacuum*. US Army Command and General Staff College, 2001. 58. p.

IV. Az „avantgardizmus” és a hírigények versenye

Azt (egyelőre) nem lehet dokumentálni, hogy az magyar állambiztonsági szervek hány alkalommal és milyen módszerekkel igyekeztek saját hírigényüket a politikai vezetéssel elfogadtatni, vagy önálló kül- és/vagy belpolitikai vonalat kialakítani, illetve azok irányát befolyásolni. Egy állambiztonsági szakanyag az ötvenes évek első felére tekintettel az államvédelmi hatóság munkájában vélt felfedezni olyan nyomokat, amelyek felkeltették a gyanút a pártirányítással szembeni önállósodási törekvéseiknek. „Az ÁVH belső életében kialakultak, sőt a körülmények hatására még erőteljesebben nyilvánultak meg az avantgardista nézetek, és az ezek talaján fellépő káros magatartás. E nézetek szerint a hatalom meghódítása nem a párt vezette dolgozó tömegek és elsősorban a munkásosztály harcának eredménye, hanem lényegében az államvédelemnek köszönhető. Ilyenformán kifejezésre jutott a dolgozó tömegek és a párt harcának lebecsülése a proletárdiktatúráért vívott harcban. Bár a párt határozatai az államvédelem munkájáról szólva több esetben elítélték az avantgardizmus megnyilvánulásait, sőt ellene harcba szólítottak fel, a valóságban e nézetekkel és magatartással szemben a párt vezetése érdemben nem lépett fel, inkább eltűrte és helyenként maga is táplálta azokat. (...) Az avantgardizmust élesztették azok a kijelentések is, amelyek az ÁVH-t a párt öklének, a párt fegyverének, az államvédelmi tiszteket pedig fegyveres pártmunkásoknak titulálták. Az avantgardista nézetek felerősítéséhez hozzájárult az is, hogy az ÁVH-t bízták meg a társadalom valamennyi szervének titkos eszközökkel történő totális ellenőrzésével. Az ÁVH vezetői állományában ennek nyomán kialakult az a felfogás, hogy ők a legmegbízhatóbbak és csalhatatlanok.”<sup>38</sup>

Annak megértéséhez, hogy miként kerülhetett be a titkosszolgálatok megítélésének retorikájába az „avantgard”, némi *szótörténeti visszatekintést* kell tenni. Történeti-etimológiai gyökereit tekintve az „avantgárda” ma ismert legkorábbi előfordulásának időpontja 1793. A francia szóalak „előhad” jelentéssel tűnik fel „az Avant-Gárda a' nagy sereg előtt menő katonaság” szövegben.<sup>39</sup>

Ennek nyomán „előörs”, „élcapat” értelemben a szó a progresszió, a haladás fogalmkörében honosodott meg a magyar nyelvben, majd az „izmusok” késő-XIX. századi térhódítása idejétől esztétikai, művészettörténeti értelmet is nyert. Mozgalmi jellegű felhasználására a II. világháború utáni kelet-európai országokban – az általános szovjetizáció részeként<sup>40</sup> – gyakran került sor a termelőszövetkezetek vagy a sportklubok elnevezése során. „Az »Avantgárd« kolhozban például 8–10 perc alatt raknak meg gabonával egy gépkocsit s ez azt jelenti, hogy a sofőrök és a rakodómunkások naponta kétannyi

<sup>38</sup> BÁLINT ISTVÁN, DR. BONDÁR JÓZSEF, BORSÁNYI IMRE, CSÉCSI KÁLMÁN, CSILLAG GYÖRGY, DR. GIDÁLI GÁBOR, HAVASI LÁSZLÓ, DR. KNÉZ ANDRÁS, KOMORNIK VILMOS, KÖMÜVES LÁSZLÓ, KUCSERA LÁSZLÓ, MÁRKUS SÁNDOR, DR. PÁLFI JÓZSEF, SZEGEDI V. TIBOR, TÓTH LÁSZLÓ, DR. VÁRKONYI KÁROLY: *Az állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára* [továbbiakban: ÁBTL] 4.1. 181. d. A-1364/1. 29. p.

<sup>39</sup> EMILIA DÉSINÉ ÉLTES: *A XVIII. század francia szavai a magyar nyelvben*. Bibliothèque de l'Institut Français à l'Université de Budapest, Institut Français. Budapest, 1935. 33. p. Idézi: Zsoldos Jenő: Tallózás a XVIII. század magyar nyelvében. Magyar Nyelv, 1964. 109. p.

<sup>40</sup> RÉVÉSZ BÉLA: *Adalékok a magyar jogi nyelv szovjetizálásának kérdéseire*. Sapere aude. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére. (Szerk. Zsidai Ágnes – Nagypál Szabolcs). ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2017. 157–167. pp.

munkaegységet érnek el, mint azelőtt”,<sup>41</sup> vagy „Tízezer néző szorongott az Avantgard-stadion lelátóin.”<sup>42</sup>

Ezzel egy időben a politikai szóhasználatban a korábbi egyértelmű pozitív kicsengést egyre inkább a kritikai él kezdte felváltani, nem kis mértékben szintén szovjet hatásra. E hangváltás forrása pedig természetesen Sztálin, ugyanis gyorsan körbejárt a népi demokráciák sajtójában a szovjet kommunista párt ifjúsági szervezetét ért dorgáló megjegyzése: „Bezimenszkij »Lövés« és »Életünk napja« című műveiben megtalálhatók a *komszomolista avantgardizmus bizonyos csökevényei*, jegyezte meg Sztálin elvtárs, azonban, anélkül, hogy a hibákat elhallgatta volna, rámutatott arra, hogy nem ezek az immár a múltba tűnő kicsiny hibák határozzák meg e művek alapvető tartalmát.”<sup>43</sup>

Nem véletlen, hogy a magas szintű önkormányzatisággal, autonómiával indult magyar népi kollégiumi mozgalom, a NÉKOSZ gyors felszámolása során is sűrűn elhangzott vádpontként a párttól való függetlenségre utaló „avantgard” jelző.<sup>44</sup> Litván György történész visszaemlékezése szerint egy 1950. március 21-i jelentés Mérei Ferenc pszichológus bűnéül „a párt, a pártszervezet és a munkásosztály vezető szerepének tagadását, a marxizmus-leninizmus lebecsülését, és a *Nékosz avantgardizmusának támogatását*” róttá fel.”<sup>45</sup> Egy összegző belügyi jelentés pedig egyenesen azt állította, hogy NÉKOSZ-kollégisták szemléletét „népies, burzsoá, nacionalista, avantgardista, pártszerűtlen nézetek torzították.”<sup>46</sup>

Az államvédelmi-kritikák egyike szerint a szűkebb pártvezetés – Rákosi Mátyás, Gerő Ernő és Farkas Mihály – a hidegháborús készülődést használta fel ürügyül arra, hogy a párt Központi Vezetőségének tudta nélkül létrehozzák a Honvédelmi Bizottságot, az ÁVH-t pedig kivegyék a Minisztertanács ellenőrzése alól és a Honvédelmi Bizottság irányítása alá helyezték. „Így a pártot és az államot vezető klikk kezében a mindenek fölé helyezett és az *avantgardizmusra – elsőségtudatában mások háttérbe szorítására* – nevelt ÁVH, végül is az állam nagy részének jóhiszeműsége ellenére, igazi hivatásától eltérítve, egy mindenkit egyaránt fenyegető eszközzé vált.”<sup>47</sup>

Gergely Attila pedig, aki egyébként 1960-tól kémelhárítóként dolgozott, majd 1988-ig a Rendőrtisztviselői Főiskola állambiztonsági tanszékének vezetője, mintegy kívülállóként látta az avantgardizmus vádját: „Az agyonpolitizált és a fanatizmusig túlfutott ÁVH után az 1956. decemberétől újjászerveződő politikai nyomozó szolgálat, majd 1962-től az átszervezett állambiztonsági szolgálat fokozatosan vesztett a *régi nosztalgiából táplálkozó avantgard szellemből*.”<sup>48</sup>

A Nagy Imre nevével fémjelzett „új szakasz” idején egy párthatározat a Belügyminisztérium budapesti és megyei szerveinek pártellenőrzéséről szólva kemény kritikával

<sup>41</sup> (-) Kubáni kolhozparasztok a békéért. Szabad Föld, 1950. augusztus 6. 12. p.

<sup>42</sup> Búcsú Uzsgorodtól. Népsport, 1965. május 5. 3. p.

<sup>43</sup> A. MJASZNYIKOV: *A szocialista realizmus fővonásairól*. Anyag- és Adatszolgáltatás- A Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetősége Agitációs és Propaganda Osztály folyóirata, 1952. 1952. február. 59. p.

<sup>44</sup> Bővebben: PATAKI FERENC: *A Nékosz-legenda*. Osiris. Budapest, 2005. 515 p.

<sup>45</sup> LITVÁN GYÖRGY: *Mérei és a „krampusz”*. Esettanulmány. Beszélő 1999. 2. 34. p.

<sup>46</sup> (-) *Összefoglaló a népi kollégiumok és a NÉKOSZ megalakulásáról, működéséről, vezetőinek, egyes tagjainak tevékenységéről*, 1971. ÁBTL 4.1. A-2007. 188. d.

<sup>47</sup> (-) *25 év a nép szolgálatában*. Szerkesztőségi cikk. Belügyi Szemle 1970. 4. 8. p.

<sup>48</sup> GERGELY ATTILA: *A hatalom árnyékában. Korkép egy letűnt korszakról*. Magyar Kapu Alapítvány. Budapest, 1997. 11. p.

illette az államvédelmi szerveknek még pár hónappal korábban is alkalmazott gyakorlatát. A dokumentum a párt számára legfontosabb feladatként a „törvényesség feltétlen biztosítását” jelölte meg az államélet, valamint az államvédelmi szervek munkája során, továbbá kinyilvánította, hogy ezek „minden körülmények között a párt és a kormány határozatai szerint végezzék munkájukat”. A volt Államvédelmi Hatóság volt vezetője és bűntársai viszont igyekeztek az Államvédelmi Hatóságot a párt- és kormány fölé helyezni. „*Avantgardista szellemet terjesztettek és fejlesztették ki az államvédelmi szervekben s ezt takaróul használták ahhoz, hogy kivonják az államvédelmi szerveket a párt ellenőrzése alól.*”<sup>49</sup>

A pártirányítás és -ellenőrzés egyértelmű és teljes érvényesülésének bizonyítékai, illetve a „az ÁVH: állam az államban”-legenda következetes bírálata nem tehetta a párt és a titkosszolgálatok hierarchikus kapcsolatát automatikussá, ezt a meghatározottságot feltétlenné. Ezért természetes, hogy 1956 után a megelőző időszak pártirányításának hibáiból eredeztették az „avantgardizmus” jelenségét, és ennek kritikájából vezette le a Kádár-rendszer a pártirányítás maximáit.

A BM Központi Koordinációs Bizottsága 1974-ben több alkalommal is foglalkozott a Belügyminisztériumra vonatkozó jogszabálytervezetek véleményezésével, a később törvényerejű rendelet formájában kiadásra került szöveg főbb elveivel. Ezen elvek egyike volt „a mindent ellenőrizni akaró törekvések” megakadályozásának szándéka, vagyis hogy – mintegy a pártellenőrzést fokozandó – jogszabállyal is megakadályozzák az „avantgardizmus” kialakulását, a belügyi szervek „önjáró” működését.<sup>50</sup> Ennek jegyében több kormányhatározat és rendelet is született ezekben az években<sup>51</sup>

Pedig az „avantgardizmus” tisztán szervezetszociológiai szempontból magyarázható jelenség is lehet. Minden struktúra sajátos önérdékkel rendelkezik, így azt érvényesíteni kívánja. A szervezéseméletek kezdeteitől fogva ismert az ellentmondás a szervezet formálisan előírt, a belső és külső viszonyait szabályozni kívánó előírások, illetve az ezeket a normákat valóban megvalósító működési folyamatok között<sup>52</sup>. Még inkább csábíthat az önálló mozgástér kiszélesítésére, ha ez jelentős hatalmi potenciállal, rendíthetetlen öntudattal és elkötelezett apparátussal párosul. De ahogyan a „párt vezető szerepe” axióma elképzelhetetlennek tartotta a direktíváitól való mindenféle – itt: állambiztonsági – eltérést<sup>53</sup>, úgy mintha az e helyzetre vonatkozó vizsgálódások is lemásolnák az egyirányú

<sup>49</sup> *Határozat a Belügyminisztérium budapesti és megyei szerveinek pártellenőrzésére.* (1954. március 12.). MOL, M-KS, 276. fond, 53/162. ö. e.

<sup>50</sup> Emlékeztető a BM Központi Koordinációs Bizottság 1974. szeptember 2-i üléséről. MNL OL M-KS 288. f. 31/V/1. ö. e.; bővebben: Krahulcsán Zsolt: *A párt belügye – A politikai rendőrség és az MSZMP a korai Kádár-korszakban 1956–1962.* L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013. 238-239 pp.

<sup>51</sup> A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1974. évi 17. sz. törvényerejű rendelete az állam és közbiztonságról, a Minisztertanács 39/1974. (XI. 1.) számú rendelete a rendőrségről, illetve a Minisztertanács 6000/1975. számú határozata a BM Állambiztonsági Főcsoportfőnökség feladatairól, valamint a Minisztertanács elnökhelyettesének 1/1975. számú utasítása az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről.

<sup>52</sup> Az inerciaelmélet elsősorban a változásra képtelen, nagy tehetetenségű szervezetek dinamikáját vizsgálja. PÉLI GÁBOR – PÓLOS LÁSZLÓ – MICHAEL T. HANNAN: *Szervezeti tehetetlenség.* Szociológia, 1999. 1.

<sup>53</sup> BISZKU BÉLA: *Az állami munka fejlesztésének és pártirányításának néhány kérdése.* in uő: *A párt és az állam a nép szolgálatában.* Kossuth, Budapest, 1972. 260–281 pp.



determinizmus képletét. Ebbe a megközelítésbe valóban nem fér bele a hatalmi struktúrának egyetlen olyan szubjektuma sem, amelynek önállósodási törekvései esetleg a bürokrácia jellegzetességeiből, és kevésbé az önálló politikai szerepvállalás vágyából táplálkoznak. A mindenkori titkosszolgálatok természetének megértéséhez ennek a közép-szintnek az elemzése is hozzátartozna. Ez arra kereshetné a választ, hogy a közvetlen politikai irányítás érvényesítése következtében szimpla végrehajtásra beállított titkosszolgálatok, illetve az ettől a hatalmi kötöttségtől való eltávolodás szándékainak, az önálló szervezeti entitás kialakításának tendenciái között létezik-e a titkosszolgálatok működésének olyan – egyébként vizsgálatra érdemes – mezoszférája, amely a titkosszolgálatok politikai meghatározottságát adottságnak tekintve számot vet e szervezetek diszfunkcionális tendenciáival is, miközben természetesnek tartja önálló alrendszerként való létezését, annak minden következményével együtt.

A fentiek általában is körvonalazhatják a toposz politológiai vizsgálódásának lehetséges irányait, de hogy történeti példával is illusztrálható a helyzet, álljon itt az állambiztonsági „akciózás” esete a hatvanas évek közepéről. A hatvanas évek közepén a hírszerzés által kidolgozott, szóban forgó „aktív intézkedés”<sup>54</sup> azonban könnyen sodorhatta volna tartós bizalmi válságba Magyarország nyugati országokhoz fűződő, a korlátozott lehetőségekhez képest bízhatóan tűnő viszonyát, nem beszélve a Szovjetunióhoz fűződő kapcsolatok kiszámíthatatlan megváltozásának esélyéről.

A tárgyalt esetre vonatkozó dokumentumok egyelőre publikálatlanok<sup>55</sup>, a történet mégsem teljesen ismeretlen. Huszár István ugyanis Kádár-monográfiájában<sup>56</sup> Erdélyi Károly<sup>57</sup> néhány soros feljegyzése nyomán igyekszik utalni a történetekre, de – véleményem szerint – valószínűleg éppen az alapidokumentumok hiányában téves következtetésekre jut, Huszár könyvének egykötetes változatból pedig már az eset említése is kimaradt.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Az aktív intézkedések alapvető feladatai:

- az imperialista országok ellentéteinek fokozása,
- az ellenséges erők közötti zavarkeltés,
- a reakciós emigráció, valamint egyéb ellenséges szervezetek és intézmények bomlasztása,
- az imperialista országok politikájának, politikusainak, közéleti személyiségeinek, vagy más reprezentánsainak lejáratása,
- a Magyar Népköztársaság külpolitikai és külkereskedelmi pozícióinak javítására,
- jelentős külföldi személyiségek, csoportok, valamint a közvélemény pozitív irányú befolyásolása

*A Magyar Népköztársaság belügyminiszterének 0010. számú parancsa.* BM III/I. Csoportfőnökség Nyilván tartási Szabályzatának kiadása. Budapest, 1969. július 30. ÁBTL 4.2. - 10-21/10/1969. 33. p.

<sup>55</sup> A szovjet-magyar kapcsolatokat legteljesebben dokumentáló kötet sem tér ki az esetre. [BARÁTH MAGDOLNA: *A Kreml árnyékában. Tanulmányok Magyarország és a Szovjetunió kapcsolatainak történetéhez, 1944–1990.* Napvilág. Budapest, 2014. 318. p.], a szóban forgó tárgyalások feljegyzéseit közlő kötet pedig csak a hivatalos megbeszélések témáira tér ki [Tájékoztató feljegyzés a Politikai Bizottság tagjainak Kádár János, Apró Antal és Biszku Béla elvtársak 1965. május 23–29-i szovjetunióbeli tárgyalásairól. In: Kádár János külpolitikája és nemzetközi tárgyalásai 1956–1988. II. Válogatott dokumentumok. Szerk.: Földes György. Napvilág. Budapest, 2015. 823 p.], így nem foglalkozik az itt tárgyalt esettel.

<sup>56</sup> HUSZÁR TIBOR: *Kádár János politikai életrajza.* Szabad Tér – Kossuth. Budapest, 2003. 2. kötet. 195–196. pp.

<sup>57</sup> Erdélyi Károly Kádár János talán egyetlen bizalmi embere volt 1956-tól. Pártmunkatársként majd külügyminiszter-helyettesként sokat utazott Kádárral, talán ezért lehetett a KB tagja, majd – 42 évesen – 1970-től a KB Külügyi Osztályának a vezetője. A Politikai Bizottság ülésén Kádár János azzal indokolta kinevezését, hogy mivel Erdélyi úgyszólván ott van a felső szintű találkozásokon, ezért 1969-ben három hónapig nem is volt munkahelyén a Külügyminisztériumban. Egy évvel később – nem tisztázott körülmények között – öngyilkos lett. Erdélyi Károly (1928–1971) Népszabadság, 1971. március 20. 5. p.

<sup>58</sup> HUSZÁR TIBOR: *Kádár: a hatalom éve, 1956–1989.* Corvina. Budapest, 2006. 356. p.

A történet lényege, hogy 1965. május végén Kádár János Apró Antallal és Biszku Bélával, a PB tagjaival Moszkvába látogatnak. Nagyjából ekkorra állt helyre a Hruscsov leváltása után – Kádár Hruscsov-elkötelezettsége miatt – kissé lehűlt magyar-szovjet viszony.<sup>59</sup> A megbeszéléseken a gazdasági kérdések mellett szó volt a vietnámi helyzetről, a Rapacki-tervről<sup>60</sup>, a Varsói Szerződés szervezeti kereteinek megújításáról és a nemzetközi munkásmozgalom kérdéseiről is. Kádár János a Politikai Bizottság következő ülésén beszámolót tart moszkvai tárgyalásairól és egy – első látásra – nehezen követhető esetet vázol fel<sup>61</sup>:

*„Itt van ez a dezinformáció kérdése. Azt mondták, nem értik [ti. a szovjet fél], miről van szó, illetve ha értik, nem helyeslik. Mondtuk, mi nem tudunk ilyen javaslatról. Azután kiderült, hogy milyen vonalon jött ez az információ. Hogy az Elnökség miért tudott róla, ez világos. Náluk ugyanis van egy szabály, hogy dezinformációs hírt csak az Elnökség jóváhagyásával lehet útjára bocsátani. Mi pedig azért nem tudtunk róla, mert nálunk ez nem így van. Próbáltam tájékozódni, honnan ered ez a dolog. Vannak különböző beosztású emberek, akik itt-ott elejtenek valamit. Kérjük, hogy az illetékes elvtársak vizsgálják meg ezt a kérdést. Ezzel a Politikai Bizottságnak a továbbiakban foglalkozni nem kell, de vessenek véget az ilyeneknek, különösen annak, hogy a mi tudtunk nélkül ilyesmiket továbbítsanak.”*

Hogy kik, mit és hová kívántak továbbítani, az a PB számára készített tájékoztató feljegyzésből lett némileg érthetőbb.<sup>62</sup> Eszerint „Koszigin elvtárs<sup>63</sup> megemlítette, hogy az Elnökség tudomására hozták, a magyar elvtársak arra gondolnak, hogy a nyugati gazdasági körök félrevezetése céljából szivárogtassuk ki, hogy elhidegültek a Szovjetunió és Magyarország kapcsolatai. A szovjet elvtársak nem értik pontosan, hogy mi mire gondolunk, illetve nincsenek meggyőződve egy ilyen lépés hasznosságáról. (Küldöttiségünk tagjai közölték a szovjet elvtársakkal, hogy ők is most hallanak először erről és fogalmuk sincs, honnan eredhet ez a javaslat. A tárgyalás befejezése után Koszigin elvtárs közölte, hogy belügyi szervek útján jutott el hozzájuk ez az elgondolás.)”

A Politikai Bizottság a továbbiakban valóban nem foglalkozott az üggyel, viszont utasította a belügyminisztert, hogy vizsgálja meg, honnan ered az szovjet vezetők által említett dezinformáló elképzelés. Erdélyi Károly feljegyzése a fenti információkat Gromiko külügyminiszternek, illetve Muszinnak, az SZKP KB Külügyi Osztálya alosztályvezetőjének személyéhez köti. Ezek nyomán véli úgy Huszár István, hogy ezek a „koholmányok” csupán azt jelezték, hogy „mozgásba lendült a szovjet elhárító apparátus is”.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> BARÁTH MAGDOLNA: *Kádár, Hruscsov, Brezsnyev. Szovjet külügyi dokumentumok a magyar pártvezetés reakciójáról Ny. Sz. Hruscsov leváltására.* Történelmi Szemle, 2003/3–4.

<sup>60</sup> Adam Rapacki 1957 végén az ENSZ közgyűlésén javaslatot tett egy közép-európai atommentes övezet létrehozására. A NATO elutasította, mert nukleáris fegyverek nélkül a térségben szovjet katonai erőfőlény alakult volna ki.

<sup>61</sup> Jegyzőkönyv a Politikai Bizottság 1965. június 8-án tartott üléséről. MNL OL M-KS 288. f. 5/367. ö. e.

<sup>62</sup> Tájékoztató feljegyzés a Politikai Bizottság tagjainak, Kádár János, Apró Antal és Biszku Béla elvtársak 1965. május 23-29-i szovjetunióbeli tárgyalásairól. Uo.

<sup>63</sup> Alekszej Nyikolajevics Koszigin 1964-től 1980-ig a Szovjetunió Minisztertanácsának elnöke.

<sup>64</sup> HUSZÁR: i. m.

Más megvilágításba helyezi azonban a történeteket a belügyminiszter egy héttel később elkészített jelentése.<sup>65</sup> Benkei András szintén Gromikónak tulajdonítja a probléma felvetését és nem Kosziginnek, mint Kádár beszámolója. Benkei szerint Koszigin azt is közölte, hogy az említett tájékoztatást a Szovjetunió Állambiztonsági Bizottsága budapesti összekötőjén keresztül kapták meg 1965 tavaszán. 1964 végén egyébként az a Nyikolaj Grigorjevics Turko ezredes került a Szovjetunió Állambiztonsági Bizottságának a magyar belügyminisztérium mellett működő képviselője élére, aki a Kádári megtorlás időszakában, már 1958 óta főtanácsadó-helyettesként tevékenykedett. Így rá vonatkozóan „nem közlök adatokat és jellemzést”, írta Benkeinek kinevezésekor a KGB vezetője, Szemicsasznij, hiszen a Belügyminisztérium „már ismeri őt korábbi budapesti munkája alapján”.<sup>66</sup>

Benkei leírásából kiderülnek a dezinformációs ügy részletei: „1965. februárjában a Belügyminisztérium *Hírszerző Csoportfőnöksége akció-tervjavaslatot készített az amerikai és a francia kormánykörök dezinformálására* azzal a közvetlen céllal, hogy kedvezőbb pozícióból tárgyalhassunk az amerikaiakkal és egyben javítsuk annak kilátásait, hogy a napirenden lévő magyar-francia »eszmeccseréből« is a lehető legnagyobb hasznot húzzuk. A készülő javaslatot a Hírszerzési Csoportfőnökség megbeszélte a belügyminisztériumban dolgozó szovjet összekötővel, majd orosz nyelvre lefordítva koordinációs céllal átadta. A tervet a szovjet összekötő – Turko elvtárs – továbbította központjához. Ennek alapján vetette fel Koszigin elvtárs a dezinformációval kapcsolatos értesüléseit.”

A terv operatív végrehatása a dezinformációs értesüléseknek a nyugatnémet sajtóban való kiszivárogtatásával történt volna, arról, hogy a magyar liberalizáció miatt elhidegültek Budapest és Moszkva kapcsolatai, ezért Magyarország közeledni akar a Nyugathoz, főleg a Közös Piac országaihoz.<sup>67</sup> A belügyminiszter jelentése azt javasolja a Politikai Bizottságnak, hogy tekintsek az ügyet lezártnak és az eddigi gyakorlaton változtatva a továbbiakban a Politikai Bizottság által megbízott elvtársak hagyják jóvá a belügyminisztérium nagyobb jelentőségű dezinformációs javaslatait és intézkedéseit (most a tájékoztatásra sem volt elég négy hónap). Annak, hogy a Benkei által említett politikai engedélyeztetési eljárás a későbbiekben megvalósult volna, egyelőre nincs nyoma sem a pártsem a belügyi iratok között. Arra viszont van utalás, hogy a katonai elhárítás dezinformációs tevékenységének jóváhagyása megmaradt a belügyi és a honvédelmi tárca vezetői körén belül: „Dezinformációs akció végrehajtása a katonai elhárítás gyakorlatában csak a katonai elhárító csoportfőnökség véleményezése, a magyar néphadsereg vezérkari főnökségével történt egyeztetés és a csoportfőnökség vezetésének engedélye alapján kerülhet sor még akkor is, ha az adott ügy valamennyi egyéb intézkedését ettől alacsonyabb vezetői szinten hagyták jóvá.”<sup>68</sup> Benkei András végül levélben fordult Szemicsasznij elvtárshoz, hogy a vizsgálat eredményét juttassa el Brezsnyev és Koszigin elvtársakhoz.

<sup>65</sup> Jelentés a Politikai Bizottság részére. 1965. június 16. MNL OL M-KS 288. f. 5/368. ó. e.

<sup>66</sup> Turko Nyikolaj Grigorjevics ezredes kinevezése az ÁB MNK BM mellett működő képviselője vezetőjévé. 1964. október 24. BM KI Belügyminiszteri iratok 2579. 1-a-1071/1964.

<sup>67</sup> Egy hasonló dezinformációs kiszivárogtatás bonyolult játszmájának előkészítésére újabban lásd: SZ. KOVÁCS ÉVA: *Az ellenség dezinformálása, avagy egy állambiztonsági kompromittálási akció az 1950-es évekből*. Múltunk, 2007/3.

<sup>68</sup> JUHÁSZ GYÖRGY: *Az előzetes ellenőrző és bizalmas nyomozó munka sajátosságai a katonai elhárítás területén*. 82. o. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség 1974. 13-41/13/1971. ABTL ÁB-720.

A fentiek alapján tehát nem bizonyul megalapozottnak az a vélekedés, hogy a KGB „koholmánya” lett volna a fenti dezinformációs terv. Ugyanakkor feltűnő Kádárnak az engedékenysége, ahogyan gyorsan napirendre tért a kérdés felett, de még inkább a belügyminiszter nagyvonalúsága, amellyel a maga részéről szintén befejezettnek tekintette az ügyet. Pedig egy valóban stratégiai jelentőségű döntés meghozatalát, egyben a nemzetközi botrány lehetőségét tette kockára Komornik Vilmos, a hírszerzés vezetője és Benkei miniszter, ráadásul *saját politikai vezetésük előtt is eltitkolva igazi szándékaikat*. Ha nem is a jogállami normák érvényesítését várnánk el a helyzet kezelése során – amely esetben legalább kettőjük fejét követelte volna a sajtó és az ellenzék –, de legalább a lehetséges kockázatokkal való politikai szembenézésnek a minimumát, még egypárti körülmények között is.<sup>69</sup>

„Jót” akart-e a hírszerzés? A válságközeli helyzet megoldásához vajon hozzájárult volna-e a titkos akció? Jugoszlávia, majd Románia illetve a tömbön kívüli országok példája szerint a Moszkvával való konfrontáció vagy a vele való kapcsolatok lazulása mindenkor kedvező elbírálásban részesült nyugaton – ez is motiválhatta a hírszerzés megfontolásait. Tervük – hosszú távú kiszámíthatatlansága miatt – mégis rendkívül bizonytalan kimenetelű lehetett volna. Ami az elképzelésből például Franciaország befolyásolását érintette volna: 1965 és 1967 között Maurice Couve de Murville francia külügyminiszter kilenc alkalommal látogatott kelet-európai országba, köztük Magyarországra 1966 júliusában. A külügyminiszter szerint Európa belső ellentmondásain – a politikai rendszerek különbözősége miatt – kétoldalú államközi kereskedelemi szerződéseken keresztül kell enyhíteni. (Ez az, amit Moszkva mindenáron a KGST és a Közös Piac, mint nemzetközi szervezetek közötti közvetlen tárgyalásokkal akart elkerülni.) Magyarország kereskedelmi mérlege nagyon kiegyensúlyozatlan volt Franciaország javára. Párizs hozott ugyan néhány kedvező intézkedést, hogy javítsa a helyzeten: a franciaországi magyar vásárlások megkönnyítése érdekében az 5 éves kölesönöket 8 évre hosszabbították meg.<sup>70</sup> Ezen a ponton tehát akár azt is lehetne mondani, hogy a hírszerző szervek helyzetfelismerése viszonylag tényszerű volt.

Ugyanakkor az akció dekonspirálódása, vagy a nyugati (esetleg egy „baráti”) hírszerzés eredményes működése következtében a dezinformációs játszma nem csak sikertelen lehetett volna, de – bizalmi tőke hiányában – beláthatatlan időre megbéníthatott volna a nyugati országok irányába bármilyen politikai vagy gazdasági együttműködést, kezdeményezést. Ráadásul Brezsnyevék nyilván súlyosan kifogásolták volna, hogy Kádárék az ő rovásukra és az ő kijátszásukkal kívánnak politikai és anyagi hasznot kovácsolni a nemzetközi munkásmozgalom által fő ellenségnek tekintett imperialista szövetségi rendszer országaiban.

Az, hogy Kádár és Benkei villámgyorsan napirendre tértek a botrányos ügy felett és Moszkvát is megnyugtatták, hogy tulajdonképpen mindez tanácsadójuk beavatásával, azaz a KGB és Moszkva tájékoztatása mellett történt, magyarázatra szorul. Azt furcsa módon – de a KGB jól informáltsága miatt – Koszigénék nem is rótták fel a magyar

<sup>69</sup> Komornik Vilmos, aki 1962-től a III/I. Csoportfőnökség vezetője, az esetet követően még két évig volt a hírszerzés csoportfőnöke.

<sup>70</sup> CHANTAL MORELLE: *A francia–magyar kapcsolatok de Gaulle elnöksége idején*. Magyar Szemle, 1999. 2.

vezetőknek, hogy vajon miként tervezhet Magyarországon önálló külpolitikát az állambiztonság Kádárék háta mögött. Vajon ezt a német újságokból tudták volna meg Kádárék és Moszkva is? Miközben a szolgálatok önálló politizálásának, az államvédelmi „avantgardizmus”-nak kritikája párosult a párt feltétlen vezető szerepének hangsúlyozásával minden párthatározatban?<sup>71</sup>

De lehet, hogy éppen ebben az irányban kereshető egy valószínűbb magyarázat. A Központi Bizottság már 1964. decemberében előírta a mechanizmus egészének felülvizsgálatát.<sup>72</sup> A tervre és a mellé lépő piacra épített új gazdaságirányítási rendszer kimondva–kimondatlanul decentralizáltabb külgazdasági kapcsolatokat vizionált a KGST-n belül és olyan integrációt, amelyben a piac komolyabb szerephez jut. Emellett az új mechanizmus és az új magyar gazdaságpolitika egyaránt kiegyensúlyozottabb, arányosabb, nem csak a szovjet relációt preferáló és nem egy központból irányított nemzetközi gazdasági kapcsolatokat is feltételezett. A lehetőség felismerése egyik első és nyilvános kifejeződése Kádár János 1965. februári országgyűlési beszéde. Ebben lényegében „közös európai tér” létéről szólt, ahol el kell helyezkedniük, helyet kell találniuk a különböző társadalmi rendszerű országoknak. Néhány hónap múlva az Associated Press hírügynökségnek adott interjújában hatékony nemzetközi munkamegosztást sürgetett a szocialista országok és a „világkereskedelem” között. Ráadásul a szakértők számára világossá vált a belépés szükségessége a Nemzetközi Valutalapba illetve a Világbankba. Az viszont nem volt egyértelmű, hogy *hol húzódik a határ*, ameddig Brezsnyevék haragjának kiváltása nélkül el lehet menni. A „mozgástér és kényszerpálya” dilemmája ebben az esetben – vélhetően Kádár – akár egy dezinformációs szándék dezinformálásával is megoldható, azaz „kiugrasztható a nyúl a bokorból”. Így az is elképzelhető, hogy egyáltalán nem is létezett dezinformációs terv, csupán a Moszkvának szánt híre. Ha ugyanis Moszkva úgy vélné, hogy az „elhidegülés” látszatával akár ő maga pozíciót is szerezhetne azzal, hogy előretolt bástyaként „beépíti” Magyarországot a nyugati kapcsolatokba, azzal Brezsnyev és Magyarország is – a maguk módján – előnyökhöz juthatna. Ha viszont Brezsnyev összevonja szemöldökét – ahogyan ez be is következett –, akkor Kádár nyugodtan tárhatja szét értetlenül a karjait, hiszen az egész akció kidolgozása a háta mögött, az ő kizárásával, bár éppen a KGB bevonásával készült. Ha mégis felelősöket keresne Moszkva, akkor ott van nekik a magyar összekötőjük, Turko, ő pedig esetleg beáldozza Benkeiüket. Végül erre sem került sor. Komornik is maradt a helyén, Benkei pedig még 15 évig belügyminiszter.

És hogy dupla fenekű legyen a bőrönd, még az sem kizárt, hogy *Kádárnak saját Politikai Bizottsága előtt is konspirálnia kellett*. Hiszen köztudottan voltak a pártvezetésben Moszkvának egyoldalúan elkötelezett hű politikusok, akik nem haboztak volna Kádárt feláldozni az eszme oltárán (amint a gazdasági reform leállításának 1972-es vitája során

<sup>71</sup> „A kollektív pártvezetés hiánya odavezetett, hogy az államvédelmi munka iránya 1948-1953 között nagymértékben eltorzult. Annak az elvnek hangoztatása mellett, hogy az államvédelem a párt, illetve a Politikai Bizottság fegyvere, a gyakorlat az volt, hogy két ember (Rákosi, Farkas) fegyverévé változott. Az a jelszó, hogy 'nekünk csak a párt parancsol', a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Központi Vezetőséget, de még inkább a különböző fokú pártbizottságokat nem tekintették a pártnak. Az avantgardizmus a párttal szemben is érvényesült, a párt fölé helyezték magukat.” Jelentés az év. helyzetéről a Politikai Bizottság 1957. december 17-i ülésén. határozata az állambiztonsági munka néhány kérdéséről. MSZMP Kb. (kézzel: Biszku) ABTL 1. 11. 1. ÁBMHT 207. d. 13. e.

<sup>72</sup> Az 1965. évi népgazdasági terv fő kérdései. A Központi Bizottság 1964. december 8-10-i ülése. MNL OL M-KS 288. f. 4/71-72. ő. e.

– Biszku és köre vonatkozásában – ez ki is derült.<sup>73</sup> Ráadásul Biszku – mint korábbi belügyminiszter, akkor pedig a BM-et is irányító KB-titkárként – ott volt az ominózus moszkvai látogatáson azok között, „akiknek fogalmuk sincs, honnan eredhet ez a javaslat”.) Természetesen mindezen feltevéseket – ahogyan a biztonsági szolgálatok politikai szerepének anticipálását általában – a további kutatások éppúgy megcáfolhatják, miként meg is erősíthetik.<sup>74</sup>

## BÉLA RÉVÉSZ

### ON DYSFUNCTIONS IN DETERMINING OF SECRET SERVICES MAJOR THEMES

(Summary)

Intelligence is different from other government functions far at least two reasons. First, much of what goes on is secret. Intelligence exists because governments seek to hide some information from other governments, which, in turn, seek to discover hidden information by means that they wish to keep secret. All of this secrecy leads some authors to believe that issues exist about which they cannot write or may not have sufficient knowledge. Thus, they feel the need to describe the limits of their work. Although numerous aspects of intelligence are and deserve to be kept secret, this is not an impediment to describing basic roles, processes, functions, and issues.

The major theme of this book is that intelligence exists solely to support policy makers in myriad ways. Any other activity is either wasteful or illegal. The book's focus is firmly on the relationship between intelligence, in all of its aspects, and policy making. The policy maker is not a passive recipient of intelligence but actively influences all aspects of intelligence.

<sup>73</sup> A reformellenes erők „Világossá kívánták tenni, hogy a kedvezményezettek (a munkásosztály) számára semmiféle új mechanizmus nem veszélyeztetheti érdekeiket, másrészt tudtára adták a reformereknek, hogy új időszak kezdődik, visszatérünk a hagyományos megoldásokhoz.” PETŐ IVÁN: *Változások a változatlanágért. A gazdasági rendszer átalakulása a Kádár-korszakban*. In: Rácz Árpád (szerk.): *Ki volt Kádár? Rubicon-Aquila-könyvek*. Budapest, 2001. 120.

<sup>74</sup> Talán érezhető, hogy akár az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusa tekintetében új értelmezési lehetőségre nyílik lehetőség a rejtett szereplők elemzése vonatkozásában. A történeti példa esetleg rávilágított annak a fontosságára, hogy a titkosszolgálatok alapvetően a szuverenitás védelmét szolgálják. Ez – itt mellőzve az európai szuverenitás-vita egyes megállapításait – független tértől, időtől sőt, a hatalom koncentrált vagy pluralizált formájától is. Az általuk megszerzett információk birtoklásával miként hozhatják magukat közelebb a formális döntések meghozatalához, illetve ezek végrehajtása során miként válhatnak titkos eszközeikkel, módszereikkel a szociális, gazdasági, politikai viszonyok valódi befolyásoló tényezőivé – ez a valódi kérdés. Így tehát politológiai szempontból az Unió szintű biztonságpolitika szereplői szintén érdekesek lehetnek. Mindehhez képzeljünk el egy olyan európai büntetőtörvénykönyvet, amely egyik fejezete nem „Az állam elleni bűncselekmények”, hanem „Az Európai Unió elleni bűncselekmények” címet viseli és amely egy integrált Unió-védelmi intézményrendszert, azaz titkosszolgálatot fog igényelni. Ennek vizsgálatára azonban a politológiai kutatások egyelőre még hipotéziseiket sem fogalmazták meg.

Intelligence agencies exist for at least four major reasons: to avoid strategic surprise; to provide long-term expertise; to support the policy process; and to maintain the secrecy of information, needs, and methods.

Intelligence can be divided into four broad activities: collection, analysis, covert action, and counterintelligence. The distinct line that is drawn between policy and intelligence leads to questions about how intelligence producers and consumers should relate to each other. The issue is the degree of proximity that is desirable.