

FÁBIÁN PÉTER

A Terrorelhárítási Központ létrehozásának jelentősége a Rendőrség terrorelhárító feladatainak történelmi áttekintése tükrében

Bevezetés

A 2010-ben létrehozott Terrorelhárítási Központ megalakítását számos szakmai és politikai kritika érte, sokan megkérdőjelezték a szükségességét és a létjogosultságát. Bár európai szinten elfogadott tény volt, hogy a terrorizmus – mint a globális veszélyforrások egyike – kiemelt figyelmet kíván. Számos szakember már azt vizionálta, hogy hamarosan más megközelítésben kell majd elképzelni a terrorizmus elleni fellépést. Ennek ellenére az ellenzők leginkább azt hangsúlyozták, hogy a feladat olyan összetett, amely speciális titkosszolgálati munkát, nemzetközi együttműködést igényel a felderítés és a megelőzés területén, és különleges munkavégzést a beavatkozások, realizálások, majd ezt követően a büntetőjogi felelősségre vonás tekintetében. Ezen szervezeti feladatmegosztás nem bontható meg, hiszen a rendőri és a titkosszolgálati munka nem keverhető össze, továbbá – álláspontjuk szerint – a megfelelő szervezeti rendszer felállt, annak átalakítása nem szükséges és nem is célszerű.

Jól példázza a fentiekben vázolt filozófia erős konzerválódottságát, hogy volt katonai titkosszolgálati vezetőkkel beszélgetve, sokan a mai napig is kizárólag rendőri szervezetnek titulálják a TEK-et, amelynek titkosszolgálati feladatköre és jogosítványai nincsenek, holott ezt a kérdést a szervezet létrehozásáról rendelkező jogszabály egyértelműen tisztázta.

Publikus információ, hogy a TEK-et speciális, kettős szervezetével és státuszával – amely a terrorizmus tekintetében titkosszolgálati feladatokkal és jogosítványokkal is rendelkezik – sokáig nemzetközi szinten sem tudták

megfelelően pozícionálni. Néhány titkosszolgálati nemzetközi együttműködési rendszerbe csak némi késsedelemmel „fogadták be” a szervezetet, mert rendőri egységként aposztrofálták.

Sokakban felmerülhet a kérdés, ha nemzetközi szinten is kétkedéssel fogadták és integrálhatatlanként tekintenek a TEK-re, akkor nem lehetséges, hogy valóban azoknak van igazuk, akik magánhadseregnek nevezik a szervezetet és a létrehozását értelmetlennek gondolják?

Jelen értekezésemben erre a kérdésre is szeretnék választ adni, a Rendőrség terrorizmus ellenes feladatainak jogtörténeti szemléletű áttekintésével a II. világháború végétől egészen napjainkig, értékelve a jogszabályi és szervezeti változások okát és eredményeit, s ezek alapján megvizsgálni a TEK létrehozásának szakmai okait, szükségességét és körülményeit.

A témakör feldolgozásakor azonnal két problémakörrel kell megküzdenni.

Egyrészt nem egyértelmű, hogy lehetséges-e egységes fogalmat találni annak vonatkozásában, hogy mit is értünk terrorizmus alatt, hiszen ez az 1940-es évek második felében egészen mást takart, mint a 70-es években, kiváltképpen napjainkban.

Továbbá magának a terrorizmussal kapcsolatos rendőri tevékenységnek a jogilag pontosan körülírható tartalmát is csak a legutóbbi időben lehet meghatározni, ugyanis korábban a terület jogi-normatív szabályozottsága jellemzően alacsony szintű jogszabályokban, sőt, gyakran titkos utasítások formájában történt.

1978-ig intézményesített terrorelhárításról nem is beszélhetünk. Mindez azonban nem jelenti, hogy ne lenne feltárható a terrorelhárítás rendőrségi feladatrendszere egészen a II. világháború végétől kezdődően.

A témakör feldolgozásához nem megkerülhető annak elemzése sem, hogy egy-egy időszakban milyen szervezetek voltak felelősek a témakörben megjelölt területek ellátásáért, továbbá hogy az adott korszakban milyen tartalommal töltötték meg a releváns fogalmakat.

Tanulmányomban ezért az alábbi időszakokat érzem célszerűnek elhatárolni és vizsgálni:

- 1945–1948 (a II. világháborútól a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztály megalakulásáig),
- 1949–1954 (a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatóságának megalapításától az 1955. évi 22. törvényerejű rendeletig),
- 1955–1988 (az 1955. évi 22. törvényerejű rendeletről a rendszerváltásig),
- 1989–2010 (a rendszerváltozástól a Terrorelhárítási Központ létrehozásáig),
- 2010 után (a Terrorelhárítási Központ létrehozásától napjainkig).

1945–1948

Az Ideiglenes Kormány 1944. december 22-én elfogadott nyilatkozata alapján a Belügyminisztérium feladata volt többek között *„a nyilas és egyéb népellenes szervezetek feloszlatásának végrehajtása és a tevőleges és hatékony közreműködés a hazaárulók, a háborús bűnösök felelősségre vonásában, az állami szervek nyilasoktól és náci barátoktól való megtisztításában.”*¹

Az Ideiglenes Kormány másik fontos rendelkezése volt az Államrendőrség újjászervezése. A Csendőrséget az 1690/1945. ME rendelettel feloszlatták, és az ország teljes területén a Belügyminisztérium alá rendelt Államrendőrség kezdte meg működését, amely közrendvédelmi és bünyügyi feladatokat egyaránt ellátott.

Az így létrehozott Államrendőrségen belül hozták létre a Budapesti Főkapitányságot és a Vidéki Főkapitányságot, ahol a Politikai Rendészeti Osztályok is működtek. 1946-ban összevonták a két Politikai Osztályt, és

¹ Boda József – Sallai János: A belügyminisztérium feladatrendszerének változásai 1848-1959 között. Nemzetbiztonsági Szemle 2016/1. Budapest. 15-16. o.

közvetlenül a Belügyminiszter irányítása alá helyezték át őket, habár szervezetileg továbbra is az Államrendőrségbe voltak integrálva.²

Terrorelhárításról kifejezetten nem rendelkezett az Ideiglenes Kormány nyilatkozata, azonban egyértelmű, hogy a fent kiemelt két feladat részben lefedi az akkori társadalmi-közjogi állapotokra vonatkoztatott terrorelhárítás egyes részterületeit.

Az Államrendőrség két Politikai Osztályának 1946-os összevonásával megszületett a Magyar Államrendőrség Államvédelmi Osztálya (röviden: ÁVO). Működésének a demokratikus államrend és köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. törvénycikkbe ütköző cselekmények felderítése és nyomozása adott keretet.

Általánosságban az ÁVO feladata volt az egyesületek létrejöttének és működésének figyelemmel kísérése, politikai vonatkozású röpiratok észlelése esetén nyomozás folytatása, illetve az állambiztonságot érintő bel- és külföldi adatok gyűjtése és feldolgozása is.

Maga az 1946. évi VII. törvénycikk szövege úgy rendelkezik, hogy büntett miatt büntetendő, aki az 1946. évi I. törvénycikkben megalkotott demokratikus államrend vagy demokratikus köztársaság megdöntésére irányuló cselekményt követ el, mozgalmat vagy szervezkedést kezdeményez, vezet vagy azt lényeges anyagi támogatásban részesíti.³

Ezen időszakban nem beszélhetünk kodifikált jog alapján meghatározott terrorcselekményről, ezzel kapcsolatosan meghatározott konkrét rendvédelmi feladatról sem. Azonban az megállapítható, hogy a létrehozott Rendőrség a mai klasszikus rendőrségi feladatokon kívül ellátta az állambiztonsági – ma nemzetbiztonsági – feladatokat is, amely jellemzően a politikai és ideológiai ellenségek felderítését és velük szemben a büntetőeljárás nyomozati feladatait jelentette.

A mai értelemben vett terrorizmus fogalma alá érthető az a preambulumban megfogalmazott rendelkezés, miszerint a törvénycikk célja, hogy

² Beke József – Dr. Hegyes Gabriella: A terrorelhárítás kezdetei Magyarországon – A C-79-es dosszié. TEK. Terror és Elhárítás 2015/1. 3-8. o.

³ 1946. évi VII. törvénycikk 1. § (1) bekezdés

„az ország elpusztítása után fasiszta jellegű államellenes törekvések komoly formában ne ismétlődhessenek, szükségessé teszi, hogy az államhatalom ne kesztyűs kézzel, hanem kemény szigorral sújtsa le rájuk.”

1948–1954

Az 1948. szeptember 10-i hatállyal életbe lépett 288.009/1948. BM rendelet alapján jött létre – az Államrendőrség átszervezésével – a Belügyminisztérium Államvédelmi Hatósága (BM ÁVH). A rendelet értelmében a szervezetet kivették az Államrendőrség alól, és önálló költségvetésű szervezetként a Belügyminisztérium alá szervezték.

A BM ÁVH hatáskörébe kerültek a határrendészeti, a folyamrendészeti és a légi közlekedési rendészeti hatóságok is.⁴

Továbbá ezen feladatkörben létrejött egy külön szervezetileg nem nevesített terrorelhárító részleg is, amelynek feladata elsődlegesen az üzemi szabotázsakciók megakadályozása és felderítése, továbbá a külföldi, főként nyugati és jugoszláv „diverzáns” egységek elleni felderítés és fellépés volt.⁵

Ez rávilágít, hogy némi elmozdulás már látható a regnáló hatalom terrorizmussal kapcsolatos értelmezési körében, a veszélyforrásnak vélt tényezőkben változás történt, és ez szervezeti változásokat is eredményezett. A korszak általános társadalmi, jogi értékelése alapján értelmezhető terrorveszély elhárítása a Belügyminisztérium keretében a Rendőrségtől függetlenné vált Államvédelmi Hatóság feladata volt.

1955–1988

Az ÁVH-t 1963-ban ismételten átszervezték, aminek eredményeként a Belügyminisztérium III. Főcsoportfőnöksége néven működött tovább, a III/II. Csoportfőnökségen belül 11 osztály működött, melyből a 8. és a 10. Osz-

⁴ Beke József – Dr. Hegyes Gabriella: I. m.

⁵ u.o.

tály feladata volt az elhárítás az idegenforgalom területén, illetve a nemzetközi együttműködés, elhárítás harmadik országban. Végül ezen osztály lett az első, terrorfenyegetéssel és annak elhárításával kifejezetten is nevesített csoport.⁶

Az osztály feladatbővülésének közvetlen hazai előzménye volt az 1973-as túsdráma Balassagyarmaton, ami egy évvel a müncheni olimpián történt terrortámadás után zajlott. Szükségessé vált egy olyan egység felállítása, mely fel tudja venni a küzdelmet mind a hazai, mind a nemzetközi terrorizmussal szemben. Végül a II. Csoportfőnökségen belül a 8. Osztályon létrehoztak egy csoportot, amelynek feladata lett a terroristák és a terrorista akciók felderítése és elhárítása.

Ezzel párhuzamosan létre kellett hozni egy terrorelhárító beavatkozó egységet, amelynek bázisa a budapesti Készenléti Rendőri Ezred lett.

Ennek egy-egy zászlóalján hozták létre a terrorelhárításért is felelős akciószakaszokat, amelyek egyenként 4-4 fő mesterlövészből, 4 fő műszakiból és 12–13 fő rohamcsoporthoz álltak. Fokozatosan, 1975 és 1982 között jött létre továbbá – hét Mi-2 könnyű szállító helikopterre alapozva – az Országos Rendőrfőkapitányság Légirendészeti Parancsnokságának helikopteres légi szállító kapacitása.⁷

A Rendőrségről szóló 39/1974. évi MT Rendelet úgy szabályozta a kérdéskört, hogy a Rendőrség intézkedéseket foganasít a bűncselekmények megelőzése, felderítése, illetőleg az előkészületben lévő, vagy megkezdett bűncselekmények véghezvitelének megakadályozása érdekében.

A Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének ugyancsak titkos 10/1979. számú utasítása⁸ a Belügyminisztérium nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szólt. Az utasítás szerint a Btk-ban meghatározott, közrend elleni bűncselekmények I. címe alatt tárgyalt 261. § „*Terror cselekménnyel elkövetett büntett*” nyomozása a BM Vizsgálati Osztály hatáskörébe tartozott.

⁶ Beke József – Dr. Hegyes Gabriella: I. m.

⁷ Hegedűs Ernő: Terrorelhárító erők szervezése a rendvédelmi szervezeteknél és a légideszant csapatoknál. Rendvédelem-történeti Füzetek 2010/22. sz. Budapest 54. o.

⁸ ÁBTL – 4.2 – 10 – 21/10/1979/1

Megállapíthatjuk, hogy ezen időszak alatt büntetőjogi tekintetben a társadalomra és egyben a szocialista berendezkedésű állami hatalomra veszélyes terrorcselekmény jogszabály szintű értelmezést nyert, azt rendőrségi és a Rendőrségtől ugyan független, de szintén a Belügyminisztérium irányítása alatt álló állambiztonsági hatóság feladatkörében is – szervezeti és jogszabályi tekintetben is – rögzítették. A Rendőrség a közrend, közbiztonság védelmi feladatkörében létrehozta első speciális alakulatát.

A terrorcselekmény mai, klasszikus formáinak megnyilvánulásai kezdtek kopogtatni a világ arra felkészületlen rendvédelmi szerveinek ajtaján, ami új szervezeti kialakítást és jogi szabályozást is igényelt.

Álláspontom szerint a kor akkori szakmai szabályainak és nézeteinek, társadalmi és politikai beágyazottságának alapján érthető reakció volt, hogy a Belügyminisztérium központi irányításával és felügyelete alatt egy részben fragmentált működési modell jött létre a terrorelhárítás és felderítés állami feladatrendszerében.

Bár – jellemzően titkos – jogszabályi felhatalmazással a Rendőrség rendelkezett, hogy nyílt vagy akár titkos nyomozásokat folytasson bűncselekmények megelőzésére, felderítésére, a terrorcselekmények tekintetében alapvetően a beavatkozás, felszámolás, elfogás feladatkörre szakosodott különleges alakulat akciórádiuszába sorolt tevékenységet végzett. A titkoszolgálati, titkos és operatív alapú felderítés állambiztonsági feladatként szerzett magának primátust, míg a nyomozás gazdája a BM Vizsgálati Osztály volt.

Látható, hogy részben a terrorcselekmények nemzetközi, európai megnyilvánulásai, részben hazai események révén, mind szakmai, mind jogalkotói szinten a terrorcselekmény értelmezése elindult azon fogalmi átalakuláson, amely a napjainkban elfogadott definícióhoz vezetett. Ez érzékelhető abban a döntésben is, hogy a Rendőrség keretein belül hozták létre – *illetve létrehozták* – a speciális beavatkozó egységet, amely az esetleges terrorcselekmények felszámolását, megszakítását, az elkövetők elfogását volt hivatott elvégezni.

1989–2010

Az 1989-es rendszerváltozás több tekintetben is változásokat hozott. A rendvédelemre vonatkozó jogi szabályozás jelentősen kitágult, az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény már kifejezetten nevesíti a Rendőrséget, így a Rendőrség olyan szervezet, amelynek az alapvető feladata a közbiztonság és a belső rend védelme, továbbá az akkori módosítás értelmében: *„a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvény határozza meg.”*

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény egységes szerkezetbe foglalta a testület feladatait, hatáskörét, illetékességét, irányítását és szervezetét, az Alkotmány szövegével összhangban *„A Magyar Köztársaság Rendőrségének feladata a közbiztonság és a belső rend védelme.”*

A korábbi állambiztonsági feladatrendszer nemzetbiztonsági feladattá vált, így a taxatív felsorolás alapján a terror elhárítási és felderítési feladatai is.

Az 1990. évi X. törvény együtt szabályozta a titkosszolgálatok és bűnüldöző szervek számára a titkosszolgálati eszközök használatának módját és kereteit, a részleteket a 20/1990, a 21/1990 és a 22/1990 számú belügyminiszteri utasítások tartalmazták, egészen 1996-ig.

Ezzel a korábban titkos eszközök, illetve rendszabályok nyilvánosságot kaptak.⁹

Az 1990. évi X. törvény szövege szerint a Magyar Köztársaság szuverenitásának és alkotmányos rendjének védelme érdekében létrehozott titkosszolgálatok e törvényben meghatározottak szerint különleges titkosszolgálati eszközöket és módszereket alkalmazhatnak. Ilyen eset volt a Magyar Köztársaság szuverenitását, gazdasági és honvédelmi érdekeit veszélyeztető, leplezett törekvések felderítése és elhárítása, illetve nevesítve is a Btk. szerint meghatározott terrorcselekmény felderítése.¹⁰

⁹ Nyeste Péter: A bűnüldözési célú titkos információszerzés és a büntetőeljárás kapcsolata, Nemzetbiztonsági Szemle 2013/1. Budapest. 22-30. o.

¹⁰ 1990. évi X. törvény 1. § és 2. § szakasz

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény alapján a Magyar Köztársaság Rendőrségének feladata a közbiztonság és a belső rend védelme. A jogszabály szerint a Rendőrség *„általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését”*.

Ezen jogszabályi változások a gyakorlatban annyit eredményeztek, hogy a korábban jelzett fragmentáció szofisztikált átalakulása megindult.

Fenti kijelentésemet arra alapozom, hogy a Belügyminisztérium felügyeletétől függetlenné vált nemzetbiztonsági szervek végezték a felderítést, elhárítást. A Rendőrség feladata maradt a beavatkozás, realizálás és immáron a nyílt büntetőeljárás lefolytatása is.

Továbbá a törvény egy igen fontos kérdésben eredményezett jelentős változást, amelyet dolgozatom későbbi részében még érinteni kívánok.

A jogszabály szerint a Rendőrség: *„védi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából különösen fontos személyek (a továbbiakban: védett személy) életét, testi épségét, őrzi a kijelölt létesítményeket.”*

A törvényhely (2) bekezdése a *„terror vagy terror jellegű”* bűncselekményeket egyértelműen a Rendőrséghez delegálta, viszont a nyomozás elrendeléséig az állam elleni bűncselekmények, az emberiség elleni bűncselekmények, továbbá a külföldre szökés, a zendülés és a harckészültség veszélyeztetése bűncselekmények felderítése már a nemzetbiztonsági szolgálatok hatáskörébe tartozott.¹¹

A rendszerváltozás révén hazánk demokratikus irányt vett, az eddigi állambiztonsági szemléletet felváltotta a nemzet biztonsága. A rendvédelmi szervek jogi szabályozása transzparens lett. Ezzel egy időben felborult a kétpólusú világrend, amelynek eredményeként a nemzetközi relációban és biztonságpolitikai erőterben is új feszültségek és konfliktuslehetőségek írmagjai kezdtek kikelni, korábban pedig számos elnyomott konfliktus kapott új erőre és eredményezett új tényezőket.

Még csak ízelgettük a ránk szabadult demokráciát, amikor 1991-ben több robbantás történt a gyorsforgalmi úton. A bevezetőmben fontosnak éreztem említést tenni arról, hogy maga a terrorcselekmény büntetőjogi és

¹¹ u. o.

alapvető értelmezése is folyamatos változásokon megy keresztül. Eklatáns példa erre, hogy sokáig a kérdéses robbantást is emberölés büntettként nyomozta a Rendőrség, holott a ma hatályos Btk. értelmezésében tényállás-szerű cselekmény volt. Ahogyan az 1994-ben történt robbantássorozat is.¹² Beköszönt hazánkba a terrorizmus.

Csak tíz évet kellett várni, amikor az egész világot megdöbbenetete 9.11. Soha korábban nem látott mértékű, szervezettségű és kegyetlenségű cselekménysorozat volt ez, ami mindent megváltoztatott¹³.

Az al-Kaida¹⁴ globálissá tette a terrorizmust! Új rendőrségi, titkosszolgálati nemzetközi együttműködések jöttek létre, amelyek az információcserétől várták sikerüket, nemzetközi egyezmények keretében próbálták a

¹² 1994. június 1. – Szegeden a Rókus templom ajtajában egy idős nő egy műanyag zacskót talált, azt betette a közeli buszmegálló szeméttartójába, ami öt perccel később felrobbant. Egy nő a repeszekről súlyosan megsérült. 1994. június 11. – Budapesten egy időzített szerkezettel berobbantották az Országház 19-es kapuját. Személyi sérülés nem történt, a kapun kívül jelentős kár nem keletkezett a Parlamentben. 1994. július 23. – Budapesten a Mátyás-templom Halászbástya felőli traktusán bomba robbant. Személyi sérülés nem történt, de jelentős anyagi kár keletkezett.

¹³ 2001. szeptember 11. után nemcsak az Egyesült Államok, hanem az Európai Unió is belekezdett különböző biztonsági intézkedések kidolgozásába és intézmények kialakításába. Sőt, az Európai Tanács a 2001. szeptember 21-én tartott rendkívüli ülésén kijelentette, hogy a terrorizmus elleni küzdelem az Európai Unió elsődleges célja lesz. Ugyanakkor a tanács hangsúlyozta azt is: a terrorizmus megközelítése globális együttműködést és koordinációt igényel. Ennek szellemében akciótervet fogadott el a rendőri és törvényalkotói együttműködés fokozása érdekében, hogy erősítse az európai légtér biztonságát és véget vessen a terrorizmus finanszírozásának. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 2001. szeptember 28-án elfogadta a terrorizmus elleni küzdelemről és különösen a terrorizmus finanszírozása elleni harcot szolgáló széles körű stratégia megállapításáról szóló határozatot.

¹⁴ Az al-Kaidát az teszi különösen veszélyessé, hogy biztos anyagi háttérű, egymással laza összeköttetésben álló, meglehetősen önálló, nehezen felderíthető szervezetekből áll. Számos nagyon súlyos merényletért teszik felelőssé. Ezek közé tartozik például a New York-i Világkereskedelmi Központ elleni 1993-as robbantásos merénylet, az USA kenyai és tanzániai nagykövetségének 1998-as felrobbantása (225 halott, több száz sebesült), a Világkereskedelmi Központ elleni repülőgépes támadás 2001. szeptember 11-én (több ezer halott, illetve sebesült), és feltételezések szerint az al-Kaidának köze volt a 2004. március 11-ei madridi robbantássorozathoz is.

terrorizmust financiális oldalról ellehetetleníteni, ennek keretében jött létre a TFTP¹⁵ rendszer.

A terrorizmus morfológiájában megkezdődött változás tovább folytatódik, és egyre dinamikusabb lesz, reagál a vele szemben hozott, elsősorban gazdasági szankciókra, pénzmosási szabályokra alapozó intézkedésekre.

Kisebb, önálló szervezetek, magányos elkövetők, más eszközbűncselekmény révén, „*olcsó*” terrorcselekményeket fognak elkövetni. Rendőrségi és más rendvédelmi vezetők itthon és a világ minden pontján felhívták a politikai vezetők figyelmét, hogy a terrorizmus elleni küzdelem már háború lett, és komplexebb megközelítésre és értelmezésre van szükség az alkalmazott, szeparált, politikai, érdekalapú óvatos intézkedéseknél.

A politikai vezetőknek nem volt elég figyelmeztetés sem a 2004-ben Madridban, sem pedig a 2005-ben Londonban történt terrorcselekménysorozat, holott már nem csak láthatta, hanem érezte is Európa, hogy a terrorizmus hozzánk is megérkezett.

Mondhatnánk, hogy a politika nem hallotta meg sem az idők, sem a szakmai vezetők szavát. Úgy vélem, szignifikáns és általános jelenség volt, hogy olyan emberek hoztak döntést, akiket nem szakmai alapon neveztek ki, hanem politikai alapon megválasztottak. Holott Szun-Ce a „*Háború művészete*” című könyvében is megírta már ie. 520-ban, hogy háború idején a politikus a célt határozza meg, a hadviselés, a taktika a hadvezérek feladata. Ennek ellenére változás nem történt, sok esetben politikai döntések alapján kellett szakmai munkát végezni. 2010-ig hazánkban sem történt érdemi paradigmaváltás a Rendőrség terrorizmussal kapcsolatos feladatai

¹⁵ Az Európai Unió és az Egyesült Államok 2010. június 28-án írta alá az *Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között az Európai Unióból származó pénzügyi üzenetadatoknak a terrorizmus finanszírozásának felderítését célzó program céljából történő feldolgozásáról és az Amerikai Egyesült Államok részére való átadásáról szóló megállapodást* (TFTP Megállapodás), amelynek célja, hogy egy nemzetközi szerződés keretében szabályozza az Európai Unió és az Egyesült Államok között a terrorizmus elleni harc keretében folytatott információk cseréjét. A 2010. augusztus 1-jén hatályba lépett megállapodás ezidáig hatékony eszköznek bizonyult a hatóságok számára terrorcselekmények elkövetésének megelőzéséhez, azonban a megállapodás alapján a felek elsősorban pénzügyi adatok millióit kezelik és továbbítják évente.

tekintetében, megmaradt a közel hatvan éve kialakított és a rendszerváltozáskor csak finoman átpozícionált, fragmentált feladatellátási struktúra.

2010-től napjainkig

A 2010-ben történt változások mérföldkövet jelentenek a Rendőrség feladatainak és azok szabályozásának tekintetében. Jogtechnikai szempontból a legmeghatározóbb, hogy a feladatrendszer az Alaptörvény szintjén került meghatározásra: „*a Rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A Rendőrség működését a Kormány irányítja.*”¹⁶

Bár jogforrási hierarchia tekintetében alacsonyabb szintű, mégis sokkal meghatározóbb változás, hogy a Rendőrség szervezetét az Rtv. a feladatkörök természetét tekintve két alrendszerre, összesen három önálló szervezetre osztotta. Ezt követően megkülönböztetünk általános és különös Rendőrséget.

Az előbbi a klasszikus rendőrségi hatásköröket gyakorolja, míg a különös rendőrség egyik ága, nevezetesen a Terrorelhárítási Központ (TEK) a bűnüldözésen belül kiemelten a terrorelhárítással foglalkozik.¹⁷

A TEK jelenleg nyomozó hatósági jogkör nélkül végzi a terrorcselekmények és néhány más, ezzel összefüggő bűncselekmény felderítését, megszakítását és az elkövetők elfogását. Közreműködik továbbá a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarországon kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények helyszínéről történő mentésben, a terrorista és túszejtő akcióknál a bajba jutott honfitársaink hazatérésének biztosításában – e tárgykorben pedig titokban információkat is szerezhet.¹⁸

A TEK feladatköre ellátása során elemzi és értékeli továbbá Magyarország terrorfenyegetettségének helyzetét, szervezi és koordinálja a terrorcselekmények megelőzését és elhárítását végző szervek tevékenységét, és

¹⁶ Alaptörvény 46. cikk

¹⁷ Balla Zoltán: A rendészet alapjai és egyes ágazatai. Dialóg Campus. Budapest, 2017. 52-62. o.

¹⁸ Balla Zoltán: I. m.

ellátja a Terrorellenes Koordinációs Bizottság működésével kapcsolatos feladatokat, továbbá a magyar létfontosságú rendszeremek – korábban kritikus infrastruktúra – védelmében is jelentős feladatai vannak.¹⁹

A TEK feladatait részleteiben a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet szabályozza. A TEK a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv, és a hatáskörébe tartozó feladatokat az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el.²⁰

Nem tartom szükségesnek a TEK feladatainak részletes felsorolását. Áttekintve azokat megállapíthatjuk, hogy a Rendőrség keretein belül létrejött egy önálló, duális jogállású terrorelhárító szerv, amely így a terrorelhárítás elsődleges „gazdájává” vált, speciális titkosszolgálati jogkörrel, felhatalmazással és feladatrendszerrel.

Igazi jelentősége azonban abban nyilvánult meg, hogy a TEK szervezeteileg képes és jogosult a területhez tartozó valamennyi részfeladatot: a titkosszolgálati jellegű felderítést, hírszerzést, értékelést, elemzést, szűrést, a terrorveszély tekintetében potenciálisan veszélyeztetett személyek védelmét ellátni, és megvalósítani a megelőző vagy megszakító, elfogó beavatkozó, taktikai műveleti feladatokat. Majd ezt követően vagy ezzel párhuzamosan a terrorcselekmény vonatkozásában felmerülő bűnügyi nyomozás szintén a Rendőrség feladata. Kimondhatjuk, hogy a terrorelhárítás komplex és teljes feladata a Rendőrség hatásköre és kötelezettsége lett, megszüntetve ezzel – a munkámban többször hivatkozott – fragmentált működési és funkcionális feladatrendszert.

Jelenleg tehát a terrorizmus elleni fellépés és megelőzés kapcsán elsődlegesen a TEK jogosult és köteles eljárni, illetve felderítést végezni. Mindazonáltal valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat részt kell, hogy vállaljon

¹⁹Dr. jur. Kozma Tibor című r. alezredes: Az Európai Unió tagállamaiban alkalmazott rendvédelmi szervezeti modellek, azok alkalmazásának lehetőségei Magyarország rendvédelmi struktúrájának fejlesztésében. NKE Hadtudományi Doktori Iskola. Budapest, 2015. 152-164. o

²⁰ 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § és 1/A. § szakasz

ebben a tevékenységben. „A terrorizmus elleni küzdelem összkormányzati tevékenység (...)”²¹

A szakmai kritikusok jellemzően pont a fentiek tükrében fogalmazzák meg ellenérzéseiket. Egyes elemzők szerint mind a szervezetek között, mind a szervezeten belül tapasztalhatók párhuzamosságok. Nyeste Péter arra hívja fel a figyelmet, hogy jelenleg a nemzetbiztonsági, katonai információgyűjtés és a bűnügyi információszerzés csak néhány ponton különbözik egymástól, technikai, taktikai és eszközhasználat szempontjából pedig még annyira sem. Így teljesen felesleges volt egy kizárólag terrorellenes titkosszolgálat létrehozása, illetve ilyen feladat és jogkör telepítése egy rendőri szervre.

E szakmai kritikára szükségesnek érzem dolgozatom ezen pontján reagálni. Elfogadható álláspont számomra, hogy a bűnügyi és nemzetbiztonsági hírszerzés eszközei, módszerei nagyon hasonlóak, azonban a hírszerzési célok tekintetében jelentős különbségek merülhetnek fel. Egészen más természetű a hírszerzés irányvonala egy terrorcselekmény vagy egy kábítószerek-kereskedő banda felderítése esetén, s természetesen egészen más beavatkozást és taktikát igényel a realizálás és a büntetőjogi elszámoltatás.

„A 2010. szeptember 1-jével felállított Terrorelhárítási Központ, amely új szervezetként egyben a rendőrségtől történő feladatelvonást, kapacitáskiszervezést is jelent. Ez az integrációval ellentétes irányú folyamat. A TEK az Rtv. hatálya alá tartozó rendvédelmi szervezet. Az általános feladatokat ellátó rendőrség és a Terrorelhárítási Központ törvényben rögzített feladatköreinek az összevetése átfedéseket mutat.”²²

A TEK létrehozásának szükségessége és értékelése

Teljesen igaz, hogy a Rendőrség szervezetén belül addig is rendelkezésre állt számos speciális egység – magam is dolgoztam ilyen területen –, akiket alkalmaztak fegyveres elkövetők, veszélyes bűnözők elfogására. Katonai

²¹ Információs Hivatal weboldala

²² Nyeste Péter: I. m.

és polgári titkosszolgálatok szervezetén belül aktívan foglalkoztak a terrorizmussal, annak titkosszolgálati megelőzésével, felderítésével, a Rendőrség bünyügyi állománya megfelelő jogi felhatalmazással rendelkezett, hogy akár titkos nyomozás keretében is előkészítsen ezzel kapcsolatos nyílt büntetőeljárást.

Joggal merül fel a kérdés, hogy miért kellett a jól működő modellt felborítani, hiszen Magyarországon érdemi terrorcselekmény nem történt, azaz gondolhatnánk, hogy a terrorelhárítás eredményesen végezte a munkáját.

A felmerülő kérdésre adandó válaszok és indokok megtalálásához, azt hiszem, szükséges néhány kapcsolódó és igen fontos körülmény és kérdés-kör tisztázása és feltárása.

- 9.11 értékelése során megállapítást nyert, hogy a tragédia megelőzéséhez szükséges információk az amerikai rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervek rendelkezésére álltak, azonban megbontva, részinformációk formájában. A részleteket külön-külön értékelték az egyes szervek, azokat lassan vagy csak részben osztották meg – sokszor hiúság, szakmai féltékenység miatt –, a részletek alapján történt értékelés nem adott okot beavatkozásra. A beavatkozásra képes szervezethez nem jutott el minden információ, azokat egyben nem volt lehetősége értékelni és elemezni.
- Munkatársaimmal sokszor beszélgetünk a rendőri munkáról, ilyenkor gyakran említem nekik, hogy a '90-es években a titkosszolgálatokat azért hívták így, mert amit és ahogy csináltak, az titkos volt. Ez ma már nem így van, és nem így volt 2010-ben sem. Legyen szó bünyügyi vagy nemzetbiztonsági hírszerzésről, a cél a számunkra szükséges információ megszerzése, hogy az ellenérdekelt fél cselekményeit meg tudjuk előzni.
- Ez a felvetés nem változott és nem is fog, azonban a 21. században már a globális információs robbanás és technikai fejlődés kihatással volt a hírszerzés feladatrendszerére is. A releváns információkat nem leplezett, titkos eszközökkel kell megszerezni, hanem az iszo-

nyatos mennyiségű nyílt és elérhető információ közül kell kiválasztani és megtalálni a releváns és szükséges adatokat, majd azokat megfelelően és a lehető leggyorsabban értékelni, elemezni és reagálni rájuk. A konspirációs módszereket jellemzően felváltotta az OSINT.²³ Részben elfogadom néhány kritikus álláspontját, addig a vonalig, hogy a nemzetbiztonsági, bűnügyi hírszerző munka között szakmai és metodikai tekintetben nagy az átfedés és azonosság, alapvető, kölcsönös szabályok vannak. Ez azonban számomra nem jelent akceptálható magyarázatot arra, hogy a regnáló viszonyok között miért nincs létjogosultsága egy önálló terrorelhárító rendvédelmi szervnek.

- Kiindulva – és nem vitathatónak elfogadva – abból, hogy a bűnügyi és nemzetbiztonsági hírszerzés közötti elválasztóvonal igen vékony, megdöbbentő tény, hogy az 1960-as években Allen Dulles, a CIA akkori igazgatója úgy nyilatkozott, hogy a hírszerzési információk körülbelül 80%-a szerezhető be nyílt forrásból, megfelelő értékelő munka alapján. Ezzel szemben Magyarországon 2010 előtt ez megmaradt a pártállami időkre jellemző 40% körül.
- Jelenleg ez a mutató 90%-os mértékű a legeredményesebb szerveknél, nemzetközi szinten. Az elérhető információk mennyiségi változása magában hordozta, hogy a megelőző/felderítő tevékenységen belül átrendeződött az arány a részfeladatok tekintetében is, így már 33% a hírszerző feladat, és 66% az értékelő munka.
- Már nem az információ megszerzése, hanem annak értékelése, elemzése, újabb információs célok legeredményesebb és leggyorsabb meghatározása és elérése a cél. Ezen fogalmak közül kiemelt jelentőségűnek érzem a gyorsaság kérdését.

²³ Az *Open Source Intelligence* a nyílt forrású hírszerzés nemzetközileg is elfogadott angol kifejezése. A nyílt forrású információk valószínűleg soha nem fogják helyettesíteni a titkokat, a minősített információkat, azonban segítséget nyújthatnak az elemzőknek ahhoz, hogy a titkos információgyűjtő tevékenységet arra koncentrálják, ami más módon nem szerezhető meg. Egy magyar definíció szerint az OSINT a nyilvánosan, legális eszközökkel megszerezhető, vagy korlátozott körben terjesztett, de nem minősített adatoknak a hírszerzés szakmai szempontjai alapján történő felkutatását, gyűjtését, szelektálását, elemzését-értékelését és felhasználását jelenti.

- Az EU és az ENSZ is számos alkalommal deklarálta, hogy a meghatározó globális kihívások egyike az erősödő terrorizmus, aminek legyőzéséhez nemzetközi összefogásra van szükség, a többi globális probléma pedig technikai és tudományos módszerekkel oldható meg. Ezen megközelítéssel csak részben tudok azonosulni. Azt elfogadom, hogy a terrorizmus erősödik, de a tendenciális változásnál számomra veszélyesebb a morfológiai és a megvalósulási formák, ezen belül az előkészületi és az eszközselekmények változása. Ezek alapján bátran ki merem jelenteni, hogy nem elég a terrorelleltes aktivitások mennyiségi és szervezeti változása. A paradigmaváltásra szükség volt és lett volna, és szükség van jelenleg is.

Már 2010-ben látható volt, hogy a fentiekben felvázolt körülmények miatt a terror elleni háború igaz, hogy csak nemzetközi összefogással, információcserével, együttműködéssel nyerhető meg, de ez önmagában nem lehet eredményes. Minden állam felelős és előrelátó gondolkodásmódjára van szükség a kérdésben. A megváltozott megnyilvánulási formájú és célzatú terrorcselekmények tekintetében a rendvédelmi szervek legfontosabb célja és eszköze a felderítés, megelőzés, majd a gyors beavatkozás.

Összefoglalva a kérdést, olyan terrorelhárító munkát szükséges állami szinten végezni, amelynek során kulcsszerepet kell kapjon a nemzetközi együttműködés mellett a célirányos hírszerző és értékelő tevékenység, továbbá a terrorizmus mint bűn és azon belül kriminológiai megközelítésű emberi megnyilvánulás kutatása és megértése, ezek folyamatos összevetése, az eredmények alapján valamennyi terrorcselekménnyel veszélyeztetett létesítmény, objektum, infrastruktúra vagy célszemély védelmének egységes, koncepciózus kialakítása, illetve az adott állam területén késedelem nélkül, bárhol a lehető leggyorsabban bevethető, egységes kiképzésű és szervezetű műveleti beavatkozó egységek megléte. Ezen feladatköröket központi irányítás mellett, egy szerven belül kell megvalósítani, elkerülhetetlen a sokszor említett fragmentáció megszüntetése. Szükséges megteremteni ennek szervezeti és az adott állam rendvédelmi strukturális beágyazásának jogszabályi hátterét is.

Személyes konklúzió

A terrorelhárító tevékenység középpontjában jelenleg a Terrorelhárítási Központ áll, amely gyakorlatilag teljesen rendhagyó szervezetével és duális jogállásával a hasonló szervek között a világban is egyedülálló, hiszen a Rendőrség szervezetén belül célirányos terrorelhárító szerv is, amely titkosszolgálati feladatvégzésre is jogi felhatalmazással rendelkezik. Mindez egy organikus fejlődés és átalakulás eredménye, bár a területet tradicionálisan mindig is a Belügyminisztérium irányította. A kapcsolódó jogfejlődés tekintetében releváns, hogy a legfontosabb rendelkezések az Alaptörvényben is megjelentek, továbbá a terület legfontosabb részletszabályait ma már törvények szabják meg.

A terrorizmus fogalmát megtöltő emberi cselekvések köre és annak büntetőjogi megítélése is hasonlóan dinamikus átalakuláson ment keresztül, ami kezdetben a náci és nyilas szélsőséges eszmék képviselőinek magatartása, a diverzáns és szabotázsakciók, a belső ellenzék aktivitása formájában merült ki. Ennek megfelelő rendvédelmi szervezeti formák is jöttek létre.

Később, különösen a nemzetközi terrorizmus következtében a Magyar Népköztársaságban is nőtt a terrorizmus elleni harc fontossága: elsődlegesen túszejtésre és légi jármű hatalomba kerítésére készült fel a kommunista rezsim.

A rendszerváltozást követően a sok szempontból kényes területet jelentős késedelemmel és csak részben alakították át, az átmenetet ideiglenesnek szánt jogszabályok biztosították. A rendszerváltozás eredményeként a titkos jogszabályok nagy része a demokratikus ellenőrizhetőség megteremtésének okán megszűnt. (Természetesen a területet szabályozó legrészletesebb technikai-taktikai szabályok ma sem ismertek.) A Rendőrség feladatkörébe bekerültek az állam legfontosabb közszereplőinek védelmi feladatai is.

2010-ig érdemi szervezeti átalakulás nem valósult meg. A terrorizmus nemzetközi tendenciáit felismerve, azok további változásaira felkészülve Magyarország elsőként teremtette meg a jogszabályi lehetőségét egy integrált, célirányos hibrid terrorelhárító rendőri szerv életre hívásának, amely

szakmai választ tud adni a folyamatosan és dinamikusan változó kihívásokra, egy kézben irányítva a hírszerző, felderítő, értékelő és beavatkozó részfeladatokat, tradicionálisan a Rendőrség keretein belül, hiszen a közrend, közbiztonság biztosítása az Alaptörvényben is deklaráltan a Rendőrség feladata.

IRODALOM

Balázs Roland: Rendészet történet, ME Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti Tanszék. Miskolc, 2013.

Christián László: A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai. MTA Law Working Papers. Magyar Tudományos Akadémia. 2014.

Dávid Ferenc: Nemzetbiztonság és szervezetrendszer. Nemzetbiztonsági Szemle 2017/1. Budapest.

Révész Béla: Az állambiztonságtól a nemzetvédelemig. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Tudományos Bizottsága. Szeged, 2003.

Dr. Sléder Judit: A büntetőeljárás megindítása. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola. Pécs, 2010.

Szikinger István: A rendőrségre és a titkosszolgálatokra vonatkozó szabályozás változásai 2010-től napjainkig. MTA Law Working Papers. Magyar Tudományos Akadémia. 2014.