

Adalékok az állami főhatalom és a titkosszolgálatok „jogállamosodásának” történetéhez

RÉVÉSZ BÉLA

1.

Az állam csak akkor és annyiban képes megőrizni főhatalmát a közösség viszonyainak irányítása fölött, ha az e pozícióját illegitim módon megszerezni/befolyásolni kívánó belső és külső hatalmi tényezők törekvéseinek sikerrel tud ellenállni. Azaz képes ezeket időben felderíteni, megelőzni, elhárítani, megakadályozni. Ez a konfliktus igen korán nyilvánvalóvá tette, hogy az egyes államok, illetve az állam és a társadalom között kialakult alapfunkciókon túl az államnak kezdettől fogva önálló tevékenységi iránya saját belső hatalmi pozícióinak fenntartása, megőrzése. Az *állam védelme* így kettős értelemben is része a szuverenitás lényegének. Egyrészt a főhatalom kifelé irányuló – az államok közötti, továbbá a társadalom irányába mutató cselekvési szabadságának előfeltételeit biztosítja, másrészt hatalmi szubjektumként a legfontosabb tényezője a változó mértékben, de mindig többtényezős politikai szerkezetnek. Első vonatkozásában közismert, szinte kizárólagos értelmet kap a szuverenitás fogalma, hiszen a „függetlenség”, „önrendelkezés”, „autonómia” szinonimák könnyen megfejthető tartalmat kölcsönöznek neki. Ennek következtében viszont árnyékba szorul a jelenség belső vonatkozása. Érezhetően idegen napjainkban a politika, de a politológia, az államtan nyelvétől is a szuverenitás szó használata az állam belső főhatalmának tulajdonsága vonatkozásában.

Amilyen mértékben kölcsönös történelmi meghatározottság tapasztalható az állam – szuverenitás – szuverenitásvédelem jelenségei vonatkozásában, éppúgy a politikai, illetve államtani gondolkodás ezek megjelenésével egyidejűleg reflektált is ezekre a tényekre, összefüggésekre. Az általános politikai, illetve államtani gondolkodás ezért részben tartalmazza a szuverenitás-védelemre vonatkozó speciális eszmetörténeti nézeteket, másrészt attól viszonylag függetlenül is létrehozzák a szuverenitásvédelem történeti változásaira vonatkozó önálló ismeretanyagot. Ez a kettősség eltérő arányban ugyan, de a tudomány-rendszer-tani változásokban is mindvégig nyomon követhető, ehhez újabban sajátos elméleti és gyakorlati problémaként kapcsolódik az egyes politikai-állami

entitások integrációjából adódó megosztott szuverenitás-, illetve integrált szuverenitásvédelmi problematika.

Legújabb kori történelmünkben e folyamat kezdete a rendszerváltáshoz kapcsolódik. Közismert, hogy az állambiztonság átalakítása – máig vitatott körülmények között – nem képezte a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások tematikájának részét. Ugyanakkor 1989 eleje óta egyre intenzívebb munka folyt az állambiztonsági főcsoportfőnökségen belül a („szocialista”) jogállamnak és alkotmányosságnak megfelelő átalakítás forgatókönyvét illetően. Ennek részeként folyamatosan figyelemmel kísérték a sarkalatos törvényekre és az alkotmányra vonatkozó koncepciók, tervezetek változásait, sőt önálló javaslatokkal is előálltak. Ezek nagyobb része azonban csak az MSZMP KB (tevékenységében szintén feltáratlan) Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottsága napirendjére került, nem pedig a kormány elé. Hogy az állambiztonság az új, immár jogállami alkotmány intézményeként meggátolhatta volna-e a *Duna-gate*-ként ismert törvényellenes megfigyelési intézkedéseket (amely botrány azonban *nem* vezetett a bukásához), felesleges kérdés. Tágabb összefüggéseire figyelemmel inkább arra kellene választ találni, hogy egy intakt szervezet milyen feltételek mellett lehet az új hatalmi környezet hatékony operatív eszköze, vagy fordítva: miként mutatkozik meg a titkosszolgálatok teljes átalakulása mellett azok eredménytelensége. Még „politikatudományosabban”: a hatalmi-politikai feltételek megváltozásával melyek a titkosszolgálati rendszerek konstans, illetve diszkontinuus szervezeti, működési, személyi és értékelemei.

Az állam hatalmi átalakulása lényegében a szuverenitás alanyának átalakítását is jelentette. A pártállami főhatalomból az állampolgárok legitimálásával létrejött jogállami szuverenitás jött létre. Ezzel párhuzamosan, illetve ennek részeként következett be a titkosszolgálati átalakulás, amely az állam biztonságát védelmező feladatát alakította át a nemzet védelmét szolgáló állami funkcióvá.

A modern titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzésének a közjogi szabályozástól eltérő, vagy azzal éppen szemben álló gyakorlata kiváltképpen szembetűnő, amikor az állam, illetve a politikai hatalom radikális átalakulásai miatt fókuszba kerülnek a szuverenitás állandóságát biztosítani hivatott titkosszolgálatok problémái.¹ A demokratikus ellenőrzés, tényfeltárás, átvilágítás folyamatának résztvevői titkokat kívánnak megismerni. Ebben a titokgazdák kevésbé együttműködők: korábbi pozíciójuknál fogva az intézményi információk visszatartásában, személyükben pedig felelősségük elhárításában érdekeltek. A rendszerváltás időszakában két eset is jól modellezte ezeket az ellentmondásokat, egyben megelőlegezve az elkövetkező időszak alapkonfliktusait is. Az első az Országgyűlés által 1989. november végén létrehozott Honvédelmi

¹ Révész Béla: Alkotmányozás és állambiztonság, in: *Aetas*, 2013/4. szám, 63–100.o.

Vizsgálóbizottság tevékenysége, amely a Kádár-korszak politikai és kormányzati vezetőinek a fegyveres erők, a Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium irányításával és ellenőrzésével kapcsolatos tevékenységét, illetve felelősségét vizsgálta. A másik a két és fél hónappal később, a Duna-gate-botrányt követően felállított bizottság, amelynek a feladata a belső biztonsági szolgálat (a III/III-as csoportfőnökség) tevékenységének kivizsgálása volt.²

2.

Mindmáig nem túlságosan ismert, hogy az eredeti célkitűzések szerint 1990. február végére tervezte a kormányzat az állambiztonság átszervezésének realizálását. A kormány kabinetje ugyanis 1989 nyarán megtárgyalta és elfogadta a belügyminiszteri előterjesztést az átalakítás programjáról. 1989 december közepén pedig határozatban szabta meg a szervezeti reform lépéseit – 1990. február közepéig tartó határidővel. A BM átszervezése ezek szerint már megkezdődött, tehát 1990 elején lett volna esély az állambiztonság megfelelő tartalmi átalakítására. Elég arra gondolni, hogy az állambiztonsági törvény tervezete már a Duna-gate előtt két hónappal megjárta a BM vezetői értekezletét (az alkotmánymódosítás 1990. április 30-át jelölte meg a szükséges jogalkotói feladatok elvégzésére). A titkosszolgálati módszerek törvényellenes alkalmazásának botránya azonban eltérítette eredeti irányától a tervezett jogalkotási folyamatot, és az Országgyűlés már az 1990. január 25-ei ülésén elfogadta a „különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról” szóló törvényt.

Az 1990. évi X. törvény hatálybalépése viszont teljességgel érdeklenné tette, hogy vajon milyen szándékai is lehettek 1989 végén az állambiztonsági szerveknek önnön hatalmuk „jogállami” átalakítására vonatkozóan. A dilemma mindmáig az, más lett volna-e az „önerőből” végrehajtott belső átalakítás, mint a külső politikai tényezők motiválta reform. Avagy a külső hatások vajon mennyire tértek el a már hónapok óta az állambiztonsági szervek által szorgalmazott megoldásoktól. A személycserék azt sugallják, sokban. A struktúra, a szabályozás, a funkciók és magának a hivatásos állománynak a sorsa (a hálózatét egyáltalán nem ismerjük) viszont arra enged következtetni, hogy – a politikai indíttatású vádaskodásoktól függetlenül – nagyobb az állandóság a véltnél. Az természetesen csak a – remélhetőleg bővülő körű – források szisztematikus feldolgozásával bizonyítható, ami a további kutatások feladata lesz.

² Révész Béla: A titkosszolgálatok parlamenti ellenőrzése az 1990-es választások előtt és után. Fórum, in: *Acta Juridica et Politica*. II. 2. Szeged, 2013, 169–201. o.

„Könnyen lehet, hogy a magyar Watergate-ügy első szálai vannak kibontakozóban – mondta a Fidesz és az SZDSZ mai közös sajtótájékoztatóján. Nyilvánosságra hoztak írásos és film bizonyítékokat arra vonatkozóan, hogy a BM III/III-as, azaz az állambiztonság belső elhárítási osztálya rendszeresen gyűjt anyagot az érvényben levő törvények szerint bűncselekménynek minősülő tevékenységgel, úgymint a telefonvonalak lehallgatásával, a levéltitok megsértésével, valamint az úgynevezett hálózat, vagyis beépített ügynökök jelentései alapján politikai pártok és személyek tevékenységéről. A Fekete Doboz szerkesztőségének filmje³ szemléletesen mutatta be azokat az iratokat, amelyek az említett ügyosztály munkájának eredményeképpen mind a mai napig születtek és születnek, hiszen a szigorúan titkos felülbélyegzéssel ellátott iratok között még 1989. december végi is található.” Az eseményről tudósító Kossuth rádió már a délután folyamán igyekezett interjút kérni a Belügyminisztérium vezetőitől, de aznap senki nem tudott mikrofon elé állni.⁴ Pedig nyilván nem a rádióból értesültek a történekről. A sajtótájékoztató előtt ugyanis egy órával a két párt képviselőjében Kis János és Fodor Gábor felkereste hivatalában Németh Miklós kormányfőt, és levelet nyújtottak át a szolgálatok alkotmányserető gyakorlatával kapcsolatos információikról, illetve az ennek megtiltására vonatkozó követeléseikről. A „Magyar Köztársaság mint demokratikus jogállam rendjét érintő titkosszolgálati fenyegetettség” említése voltaképpen a szuverenitás belső oldalát veszélyeztető tényezőként jelöli meg az állambiztonság belső biztonsági szolgálatát.

„Tisztelt Miniszterelnök Úr! Miközben az NDK-ban feloszlatták az állambiztonsági minisztériumot, Csehszlovákiában a belügyminisztérium egy börtönből szabadult ellenzéki felügyelete alá került, Bulgáriában menesztették a belügyminisztert, Magyarországon még a politikai rendőrség múltjának nyilvános kivizsgálása is elmaradt. Az Állambiztonsági Szolgálatot a régi titkolózás veszi körül; becsületszóra kell elhinnünk, hogy ez a szerv immár nem fenyegeti az állampolgárok jogait és a demokratikus rendet. Sajnos a tények másra vallanak. Bizonyítékaink vannak rá, hogy az Állambiztonsági Szolgálatok ún. belső elhárítási osztálya (BM III/III. osztály) a mai napig információkat gyűjt a nem kommunista pártokról és szervezetekről. A birtokunkban levő iratok szerint ezeknek az információknak semmi köze az állam biztonságához: a titkos megfigyelés alatt tartott szervezetek belső életére, politikai terveire, más szer-

³ A Fekete Doboz Videofolyóirat ekkori szerepéről bővebben: Révész Béla: A Fekete Doboz 20 éve, in: *Beszélő*, 2007/7–8. szám, 90–100. o.

⁴ *Esti Magazin*. Kossuth rádió, 1990. január 5. 19 óra. HU OSA 300-40-1 Container List Fonds 300: Records of Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute, *Subfonds 40*: Hungarian Unit Series 1. Subject Files. Box 88. Belpolitika/B Hung. Monit. 28.000. 1990. 01. 05.

vezetekhez való viszonyukra vonatkoznak. Megállapítható, hogy a híreket postai levéltitok megsértése, informátorok beépítése és lehallgatás útján szerzik. A belső elhárítási osztály e tevékenysége nyilvánvalóan alkotmányellenes; fenyegeti a Magyar Köztársaság mint demokratikus jogállam rendjét, sérti a megfigyelés alá vont szervezetek politikai jogait, valamint tagjaik személyiségi és állampolgári jogait. Tájékoztatjuk a Miniszterelnök Urat, hogy *szervezeteink a mai napon feljelentést tesznek a Fővárosi Főügyészségen a BM belső elhárítási osztályának vezetője, Horváth József, valamint az Állambiztonsági Szolgálat főnöke, Pallagi Ferenc belügyminiszter-helyettes ellen.* A főügyésznek átnyújtott bizonyítékainkat a Miniszterelnök Úrnak is rendelkezésére bocsátjuk. Egyszersmind felhívjuk a Miniszterelnök Urat az alábbiakra: 1. Kormányára nevében késlekedés nélkül *határolja el magát* az Állambiztonsági Szolgálat törvénysértő tevékenységétől; állapítsa meg és közölje a nyilvánossággal, hogy mely szervek, illetve személyek kaptak bizalmas tájékoztatást a belső elhárítási osztály által törvényellenesen gyűjtött információk alapján. 2. Azonnali hatállyal rendelje el a belső elhárítási osztály teljes iratanyagának zárolását. 3. Haladéktalanul *mentse fel tisztségéből* Horváth József belügyi osztályvezetőt, Pallagi Ferenc belügyminiszter-helyettest, valamint kezdeményezze Horváth István belügyminiszter lemondását. Felhívjuk a figyelmét arra, hogy Horváth István úr nemcsak az általunk feltárt törvénysértésekért felelős, hanem a politikai rendőrség múltjának egy részéért is, mivel csaknem tíz éven át különböző posztokon közvetlenül felügyelte e testület működését. 4. A legsürgősebben *át kell szervezni az Állambiztonsági Szolgálatot.* A belső elhárítási osztály *szűnjön meg*, tagjai kerüljenek ki a Belügyminisztérium kötelékéből és az államigazgatásból. *Számolják fel az operatív osztály (BM III/IV. osztály) postai cenzúrával és telefonlehallgatással foglalkozó részlegét.* 5. Az átszervezéssel egy időben *vizsgálják ki a politikai rendőrség múltbeli tevékenységét.* Nyilvánosan számot kell adni a volt politikai foglyok folyamatos megfigyeléséről és zaklatásáról, a politikai célzatú kényszerintézkedésekről, a békés tüntetőkkel szemben alkalmazott erőszak és megtorlás eseteiről, a politikai ellenzék üldözéséről. A vizsgálatnak ki kell terjednie a politikai rendőrség és más államhatalmi ágak összefonódására, a munkahelyi BM összekötők tevékenységére, valamint az MSZMP vezető testületei és a politikai rendőrség közötti kapcsolatokra. 6. Az átszervezés és kivizsgálás idejére az Állambiztonsági Szolgálatot *kormánybiztos* irányítsa; olyan személy, aki soha nem tartozott a Belügyminisztérium állományához, és nem volt tagja az MSZMP-nek. Kívánatos, hogy olyasvalakit nevezzenek ki erre a posztra, aki saját bőrén tapasztalta a politikai rendőrség önkényét. Tisztelt Miniszterelnök Úr! Rendkívül fontosnak tartjuk, hogy a közvélemény meggyőződjön róla: sem Ön, sem kormánya nem azonosítható a Belügyminisztérium kebelében folyamatosan elkövetett bűncselekményekkel. Ezért arra kérjük, hogy gyorsan és határozottan cselekedjék. Buda-

pest, 1990. január 4. A Fidesz nevében: Fodor Gábor választmányi tag, az SZDSZ nevében: Kis János ügyvivő.”⁵

A lehallgatási botrány nemcsak titkosszolgálati és kormányzati válságot vont maga után, de 1990 elején hosszú időre biztosította magának az első helyet a sajtóban, a politikai életben is, és az emberek érdeklődve figyelték a fejleményeket. A közvélemény-kutatási adatok már korábban sem a belügy kedvező megítéléséről számoltak be. 1989 során ugyanis az MSZMP után a rendőrség bizalmi indexe csökkent a legnagyobb mértékben: a márciusi 57,5%-ról novemberre 50,6%-ra. Pedig ekkoriban inkább csak a múltbeli törvénysértő politikai perek sorozatos leleplezése vetülhetett rá negatívabb megítélésükre,⁶ hiszen ugyanebben az évben a 36%-os felderítési eredményességük az NSZK után Európa második legjobb teljesítménye volt.⁷ Az 1990. január végén végzett közvélemény-kutatásra viszont már akkor került sor, amikor a botrány következményeként a belügyminiszter benyújtotta lemondását, ennek ellenére az ekkor mért 48%-os bizalomindex mégsem jelentett földcsuszamlás szerű változást.⁸ A titkos módszerek alkalmazását a kérdezettek döntő többsége (82%) elítélte, és csupán 13%-uk vélekedett úgy, hogy a pártokról telefonlehallgatás, levélfelbontás útján folytatott adatgyűjtést nem tekinthető törvénytelennek.⁹ Pártpreferenciák szerint viszont jelentős szóródás mutatkozott annak megítélésében, milyen direkt politikai célokot és érdekeket véltek felfedezni abban, hogy az SZDSZ és a Fidesz a széles nyilvánossághoz fordult. Minél „keményebbnek” érezték a válaszadók a feltételezett motívumokat – „törvénysértő cselekedetről van szó”, „tájékoztatni akarták a közvéleményt”, „nagyobb népszerűsége akartak szert tenni”, „meg akarták buktatni a belügyminisztert”, „kormányválságot akartak előidézni” –, annál kevésbé azonosultak vele. A Közvélemény-kutató Intézet összegzése azt feltételezte, hogy a válaszadók úgy gondolták: nem méltó a törvénytelenségek, a köznapi erkölcs szerint is „piszkosnak” számító módszerek ellen fellépő pártokhoz, hogy mind-

⁵ Németh Miklós, a Minisztertanács Elnöke Titkársága szigorúan titkos anyagai. MOL XIX-A-2-at. 6. d. sz. n. Első közlésére lásd: Révész Béla: A „Duna-gate” ügy jelentősége a rendszerváltás történetében, in: *Acta juridica et politica*. Tomus LXVIII. Fasc. 19. Szeged, 2006, 33–34. o.; innen idézi: Oplátka András: *Németh Miklós*. Helikon, Budapest, 1994, 312. o.

⁶ *HangSúly*. Magyar Közvélemény-kutató Intézet, 1989, 12. o.

⁷ Finszter Géza: A magyar rendőrség válsága, in: *Belügyi Szemle*, 1990/6. szám, 4. o.

⁸ Husz Dóra: Intézmények presztízse 1989 és 1998 között, in: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988–1998)*. 2. kötet. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 1998, 823. o.

⁹ Magyar Közvélemény-kutató Intézet: A politikai közvélemény 1990-ben, in: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve, 1991*. Ökonómia Alapítvány – Economix Rt., Budapest, 1991, 568–570. o.

ebből a maguk számára húzzanak hasznot, azaz hogy a közélet megtisztításának szándékán kívül politikai számítások is vezéreljék őket. Ilyet inkább az MSZP-vel és az MSZMP-vel, vagyis az ügyben vétkesnek tartott pártokkal szimpatizálók gondoltak a fiatal és szabad demokráciáról, míg az SZDSZ-szel és a Fidesszel rokonszenvezők többsége az effajta feltételezéseket határozottan elutasította. Bár ez időben még tartott a belügyminisztériumi, a katonai ügyészségi vizsgálat, és még el sem kezdődött az országgyűlési vizsgálóbizottság munkája, mégis csak kevesen tételezték fel, hogy a titkosszolgálat „magánakciójáról” lenne szó. Kétharmados többség már ekkor azt valószínűsítette, hogy az így szerzett információk eljutottak az MSZP vezetőihez, ugyanakkor a népszerű Németh Miklós kormányfőről csak minden második válaszoló tételezte fel, hogy olvasta ezeket a jelentéseket.¹⁰ Ennek megfelelően az emberek túlnyomó része egyetértett a belügyminiszter lemondásával, azt viszont túlzásnak tartották, hogy az ügy miatt a kormánynak, illetve a kormányfőnek is távoznia kellene.

Horváth István belügyminiszter viszont az Országgyűlés január 23-i ülésén bejelentette lemondását. Mint mondta: az Alkotmány módosításakor a parlament a szükségessé váló új jogszabályok megalkotásának határidejét 1990. április 30-ban határozta meg, majd kissé indignálódva hozzátette: „A mi törvény-előkészítő munkánk is – a kormány jóváhagyásával – ehhez igazodott. Rajtam kívül álló okok miatt, valamint a szervezet tehetetlenségének természetéből adódóan a biztonsági terület átalakítása maradt utoljára.” Ugyanakkor nem kívánta elhárítani magáról a teljes felelősséget.

„A Belügyminisztérium állambiztonsági szolgálatának belső elhárító részlege kétségtelenül a pártállam egyik terméke és egyben tartóoszlopa volt. Lényegében közvetlen pártirányítás alatt, a pártvezetéstől kapott politikai direktívák, esetenként közvetlen utasítások szerint végezte tevékenységét, amelyet alapvető belső, nem publikus rendelkezések és parancsok szabályoztak. Az elmúlt hetekben a kelet-európai változások tükrében világossá vált, s látványosan bebizonyosodott, hogy ennek a struktúrának a belülről és békés úton történő lebontása igen bonyolult politikai feladat, s ugyanakkor e békés lebontás lényeges feltétele annak, hogy az átmenet valóban békés legyen. Az állambiztonsági munkának a rendszerváltás körülményeihez való hozzáigazítását 1989 elején elkezdtük. Elkezdtük akkor, amikor még az egész politikai rendszer kiforratlan volt, s amikor robbanások veszélyével járó tömegdemonst-

¹⁰ A lefolytatott vizsgálatok szerint a kormányfő szerepelt a Belügyminisztérium által készített tájékoztató jelentések címjegyzékén. *A Belügyminisztérium belső biztonsági szolgálatának tevékenységéről*. A BM Belső Biztonsági Szolgálat Tevékenységét Vizsgáló Parlamenti Bizottság jelentése, 1990. február 28. 19. o. OGY Iratkezelési Osztály, Országgyűlési irományok 1985–1990. C-gyűjtemény I. 3. 1990. 655. sz.

rációk szerveződtek. E munkánk nyomán vált lehetségessé, hogy 1989. július 3-án a Minisztertanács kabinetje előterjesztésemre jóváhagyta az állambiztonsági munkára vonatkozó új koncepciót. Ebben már megfogalmazódott a tevékenység új politikai irányultsága, s az a követelmény, hogy az alkalmazható módszereket, eszközöket nyilvánosan törvény szabályozza, ellenőrzésük pedig kerüljön a parlament hatáskörébe. Így módon a politikai egyeztető tárgyalásokon már számot adhattunk az állambiztonsági munka új koncepciójáról és a törvény előkészítéséről. A minisztérium bátran szorgalmazhatta, hogy a politikai egyeztető tárgyalásokon az állambiztonságról szóló törvény kerüljön be a sarkalatos törvények közé. Az alkotmánymódosítás is az új felfogásra épült, előretetve a rendőrség és az állambiztonság szervezeti szétválasztását. Az alkotmány módosításakor a parlament a szükségessé váló új jogszabályok megalkotásának határidejét 1990. április 30-ban szabta meg. A mi törvény-előkészítő munkánk is – a kormány jóváhagyásával – ehhez igazodott. A Belügyminisztérium – a rendszerváltás jogi intézményesítésében – más területeken is jelentős munkát végzett. Rajtam kívül álló politikai okok miatt, valamint a szervezet tehetetlenségének természetéből adódóan a biztonsági terület átalakítása maradt utoljára. Most utólag sajnálattal állapítom meg, elfogadtam azt a helyzetet, hogy a nemzetbiztonságról szóló törvényt majd a választások után kell az Országgyűlés elé terjeszteni. (...) De engedjek meg, hogy feltegyem a kérdést, vajon az ellenzék ma oly hangos szervezeteinek miért állt érdekében e téma tárgyalásának elhalasztása, amit ma rajtam kérnek számon?”¹¹

3.

A belügyminiszter költőinek szánt kérdése homályba vesző, máig tisztázatlan problémára mutatott rá. Tény, hogy a politikai egyeztető tárgyalások megkezdéséről (a Nemzeti Kerekasztalról) szóló, 1989. június 10-én aláírt háromoldalú megállapodás a témakörök felsorolásakor nem foglalkozott a nemzetbiztonságról szóló törvény megvitatásával. Az előzetes tárgyalásokon, de az Ellenzéki Kerekasztal ülésein sem merült fel közvetlenül az állambiztonság kérdése. Nem véletlenül hasonlította Tőkés Rudolf a tárgyalások menetét kooperatív, ugyanakkor kompetitív, többszemélyes játékhoz. Ugyanis „mindegyik játékosnak érdeke fűződött a pozitív eredményhez, mégis mindhárom oldalon belül léteztek eltérő érdekek és célok is, amelyek nem illeszkedtek az elérni kívánt eredményhez”.¹² Természetesen az alkotmánymódosítás, a pártok mű-

¹¹ Horváth István belügyminiszter lemondása. 1990. január 23. *Országgyűlés Naplója*. V. kötet. 65–83. ülés (1989. XI. 21. – 1990. III. 14.). Budapest, 1998, 6048. o.

¹² Tőkés Rudolf L.: *The Genesis of Hungary's Third Republic: People, Ideologies and Institutions*. Kézirat. Connecticut–Budapest 2014. 26. o.

ködése, a választások, a büntető törvénykönyv körüli diskurzus, amelyek elsősorban a többpártrendszer létrehozását és a szabad választások feltételeinek megteremtését célozták, kimondatlanul is magukban foglalták az állampárti titkosszolgálatok „ártalmatlanításának” igényét. De amennyiben az MSZMP tárgyaló delegációja kifejezetten javasolta volna az állambiztonsági átalakulás napirendre vételét, legalábbis a 6. számú politikai munkabizottság biztosan nem zárkozott volna el ettől.¹³ Ez volt ugyanis „az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése” kérdéseivel foglalkozó munkabizottság, amelynek 1989. június 30-i alakuló ülésére az Ellenzéki Kerekasztal kész javaslatcsomaggal érkezett. Javasolták továbbá a megtárgyalandó kérdések körébe felvenni a munkásőrség megszüntetését; az állambiztonsági szolgálat elváltatását a közbiztonsági, bűnüldöző és igazgatásrendészeti feladatot ellátó rendőri szervezettől; az állambiztonsági szolgálatnak közvetlenül a Minisztertanács alá rendelését; a fegyveres erők belföldi bevetetőségének újrászabályozását; a fegyveres erők pártirányításának megszüntetését; a társadalmi béke megbontására irányuló kísérlet esetére válságbizottság létrehozását; a szükségállapot belpolitikai okból történő kihirdetésének tilalmát; az idegen csapatok belföldi beavatkozásának és idegen csapatok segítségül hívásának törvényi tilalmát, a személyi szabadságot korlátozó intézkedések megszüntetését, illetve felülvizsgálatát. Később az EKA javaslatainak köre kiegészült az önvédelmi fegyverek visszavonásának, valamint az állampolgári jogok szóvivői intézménye létrehozásának javaslataival. Az alapvető cél ahogyan ezt egy emlékeztető megfogalmazta – mindenképpen olyan jogszabályváltozások vagy új jogszabályok kidolgozása volt, amelyek „a lehető legrövidebb időn belül meggátolják a politikai hatalmat abban, hogy a ma még rendelkezésre álló erőszak-szervek bevetésével megfordíthassa a demokratizálódási folyamatot, s meggátolhassa a szabad választásokat”. Ezzel szemben az MSZMP az állambiztonsági szolgálat működésének nyilvános jogi rendezésére, az operatív eszközök alkalmazásának bírói ellenőrzésére, illetve az ehhez szükséges alkotmányos eszközök megteremtésére, az állambiztonsági szolgálat parlamenti kontrolljára kívánta helyezni a hangsúlyt. Ha valóban lett volna párt- és kormányzati szándék a biztonsági szolgálatok belső köreiben már az év eleje óta formálódó új szabályozás megvitatására, arra leginkább a szeptember 6-i ülés adhatott volna alkalmat. Ekkor ugyanis Pallagi László csoportfőnök is részt vett a bizottság munkájában. Abban mindenki egyetértett, hogy az elhangzottak nem részletesen, csak tematikus felvetésben kerülnek rögzítésre, illetve a jegyzőkönyvbe

¹³ Lásd: Révész Béla: Az I/6. számú munkabizottság. Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése. Bevezető és jegyzőkönyvek, in: Bozóki András – Elbert Márta – Kalmár Melinda – Révész Béla – Ripp Erzsébet – Ripp Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* 6. kötet. Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2000, 551–698. o.

csak olyan rész kerülhet bele, amellyel a jelen lévő miniszterhelyettesek egyetértenek. A későbbi ellentmondásos értelmezéseknek – amelyekre Horváth István is utalt lemondó beszédében – itt található a forrása, ezért érdemes a feljegyzést pontosabban ismertetni.

Pallagi Ferenc miniszterhelyettes az állambiztonsági szolgálat munkájáról tartott tájékoztatót. A tájékoztatóban a miniszter ismertette az állambiztonság szerepét, jellegét. Már a bevezetőben kitért arra, hogy az állambiztonsági szolgálatnak a demokratikus, szuverén jogállam létét kell szavatolnia, az átmeneti időszakban is a békés átmenetet kívánja biztosítani. Elmondta, hogy az állambiztonsági szolgálat pártirányítása az MSZMP kezdeményezésére 1988 decemberében megszűnt, csak az állami irányítás működik. Fontosnak tartja, hogy az állambiztonsági szolgálat a jogállamiság megteremtéséből kivegye a részét. Előre jelezte, hogy bizonyos kérdések elől konspirációs okokból kénytelen lesz kitérni. Közölte, hogy az állambiztonsági szolgálat törekszik arra, hogy a tudományos tapasztalatokat a munkájába beépítse. A továbbiakban az elképzeléseket és a lehetőségeket vázolta, elsősorban a jogalkotásra koncentrálván. Jelenleg egy nyílt törvényerejű rendelet van, több titkos szabállyal párosulva. A jövő útjának azt tartják, hogy önálló állambiztonsági törvény születik, amely rendelkezik a szolgálat rendeltetéséről, szervezetről és az általa használható titkosszolgálati eszközökről. Az utóbbival kapcsolatban azt látnák szerencsésnek, ha ezek az eszközök külső szerv, például bíróság engedélyéhez kötöttek lennének csak alkalmazhatók. Amellett továbbra is fontosak a belső szabályok, de ezek semmiképpen sem érinthetik sem az állampolgári, sem az emberi jogokat. A biztonsági szolgálat konkrét munkájának a felderítést és a megelőzést jelölte meg. Hatósági jogosítványa nincs a titkosszolgálatnak. Itt utalt a korábbi BM vizsgálati osztály átszervezésére az ÁB-tól az ORFK-ra. Ezzel még a lehetősége is megszűnt annak, hogy a titkosszolgálat, akár vezetője útján is, utasítást adhasson adminisztratív intézkedésre. Elmondta, hogy pillanatnyilag nincs elkülönült állambiztonság és rendőrség, minthogy egységesen mindenki rendőr. A törvényes működés feltétele az ésszerűség, a nyilvánosság és a tevékenység ellenőrizhetősége. Tájékoztatót a munkamódszerekről és a dokumentumok kezelésének rendjéről. Kitért arra, hogy a számítástechnika csak a kezdeti korszakát éli a szolgálatnál, fejlesztését viszont fontos feladatnak tartja. A jövőben *ars poetica*, hogy az állambiztonsági szolgálat nem szolgálhat pártérdekeket, és nem lehet pártharcok színtere, csak a kormány által meghatározott politika lehet irányadó számára. A depolitizálással összefüggésben kiemelte, hogy minden pártszervezetnek ki kell vonulnia a szolgálattól, de nem érzi fontosnak, hogy a szolgálat tagjai ne lehessenek bármely legitim párt tagjai. Ebből következik, hogy az ÁB-szerv nem harcol eszmék, nézetek ellen, a törvényes rend védelmét, az állam belső és külső biztonságát kell szolgálnia. Tipikus feladatként jelölte meg a terrorszervezetek kezelését, a belső alkotmányos rend biztosítását, különös tekintettel a többpártrend-

szer politikai állapotára. Fontosnak tartja a titokvédelemmel kapcsolatban nem csupán a konkrét államtitok, hanem azok hordozóinak, a személyeknek az ellenőrzését is. A szamizdat irodalommal kapcsolatosan utalt a nem politikai vetületekre, így például a nemzetközi szerzői jogi gondokra, a szamizdat-előállítás iparági fejlődésére, illetőleg a nyersanyagok forrásaira, melyek vélhetőleg az állami szférából is kikerültek. Ennek kapcsán bejelentette, hogy a szolgálat felülvizsgálja a korábban elkobzott szamizdat-előállító eszközök visszaadásának lehetőségét. Erre már konkrét példa is van: Demszky Gábor szervezete, a Szabad Demokraták Szövetsége mint jogi személy átveheti a korábban Demszky Gábortól lefoglalt nyomdagépet. A költségvetésre vonatkozó kérdésben kitért a válasz elől, hivatkozva a nemzetközi gyakorlattal való azonosságra a titoktartásban. A katonai elhárításra vonatkozóan elmondta, hogy a kémelhárítást végzik a hadseregen belül, és nem a politikai elhárítást. Az útlevéltörvény újjáformálásakor csak a büntetőeljárás lehet az utazást korlátozó jogcím, a rendőrségnek egyéb diszkrecionális joga nem lesz. A továbbiakban válaszolt az ülésen feltett kérdésekre.¹⁴

Látható, hogy Pallagi Ferenc beszél ugyan a „jövő útjáról”, amely az önálló állambiztonsági törvény megalkotása, de arról szó sem volt, hogy ebbe a munkába külső szereplőket, akár a Nemzeti Kerekasztalt vagy annak leginkább érintett munkabizottságát is bevonják. A Duna-gate-ügy kirobbanása utáni egymásra mutogatás során kormányzati oldalról több ízben az ellenzékét kívánták felelőssé tenni azért, hogy a kérdés a háromoldalú tárgyalásokon szóba sem került, hogy akadályokat gördítettek az állambiztonsági törvény megalkotása elé, illetve kivették a sarkalatos törvények sorából. De nyilvánvaló, hogy a sarkalatos törvény körébe eredetileg sem vették fel az állambiztonsági szabályozás kérdéskörét. Súlyosabb viszont az a bizonyíték, amely éppen a kormánypárt felelősségét támasztja alá a kérdés negligálásában. Kiderült ugyanis, hogy 1989 június elején, tehát még a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások előtt a Belügyminisztérium követelményként megfogalmazta: „egyrészt az állambiztonság működése, eszközei legyenek ellenőrizhetők, másrészt mint sarkalatos törvény az Alkotmány elfogadása utáni időszakban történjen tárgyalásuk”.¹⁵ Ennek ellenére Pozsgay Imre pártjának felelősségét azzal kívánta elhárítani, hogy többször is kijelentette: „Nem értem, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon bizonyos erők miért gördítettek akadályokat az

¹⁴ Lásd Révész: *i. m.* (2000) 663–665. o.

¹⁵ Galambos Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltozás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1997. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtiszt-képző Kar Kutató Könyvtár, 25949. 55. o.

*állambiztonsági törvény megalkotása elé, s miért vették ki a sarkalatos törvények sorából.*¹⁶

Hasonló álláspontot képviselt hivatalosan is dr. Kámán György katonai főügyész, aki 1990. február 26-án adott tájékoztatást Németh Miklós miniszterelnöknek a belső biztonsági szolgálat tevékenységével kapcsolatban folytatott nyomozásáról. „A politikai egyeztető tárgyalások alkalmával a kerekasztal I/6. munkabizottságának 1989. szeptember 6-i ülésén Pallagi Ferenc miniszterhelyettes többek között úgy nyilatkozott, hogy »a jövő útjának azt tartják, hogy önálló állambiztonsági törvény szülessék, amely rendelkezik a szolgálat rendeltetéséről, szervezetéről és az általa használt titkosszolgálati eszközökről«. Az utóbbival kapcsolatban azt látná szerencsésnek, ha »ezek az eszközök külső szerv, pl. a bíróság engedélyéhez kötötten lennének csak alkalmazhatók«. Utólag sajnálattal állapíthatjuk meg, hogy a kerekasztal-tárgyalásokon ezt a témát nem sorolták a sarkalatos törvényekkel megoldhatóak közé.”¹⁷

Maga Pallagi sem emlékezett másképpen. 1995-ben öt korabeli résztvevő közreműködésével jött létre az a kerekasztal-beszélgetés, amely további háttér-információkkal szolgált az öt évvel korábbi történekekről.¹⁸ A diskurzus legmeglepőbb – de senki által kétségbe nem vont – kijelentése a Duna-gate idején a III/III-as csoportfőnökséget irányító, majd lemondott miniszterhelyettestől, Pallagi Ferenctől származott. Elmondta, hogy milyen „fájó pont” számukra, hogy éppen ők erőltették, hogy „a nemzetbiztonsági tevékenység és az arról készítendő törvény a háromoldalú kerekasztal-tárgyalások során olyan megítélést kapjon, hogy az a sarkalatos törvények közé kerüljön be”. Szerinte ezt a *sarkalatos* ságot az utolsó időszakban söpörték ki. Ennek hátránya pedig nemcsak a Duna-gate-ügyön mérhető le, de a szolgálat egész tevékenységére a mai napig is rányomja bélyegét.

Pallagi tévedése nem csak az időközben eltelt öt évnek tulajdonítható. Ő ugyanis már öt hónappal a történetek után is másként idézte fel említett látogatását az I/6-os munkabizottságnál. Az 1990. január végén felállított, „a belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság” 1990. február 9-i ülésén úgy emlékezett, hogy a tárgyalások során abban értettek egyet, hogy a legcélszerűbb az volna, az új törvénynek „akkor volna meg az igazi helye is szerepe, ha az új, demokratikus országgyűlés

¹⁶ Pozsgay Imre: Pártszempontokból, választási megfontolásból bíráltak, in: *Népszabadság*, 1990. január 17.

¹⁷ A Katonai Főügyészség nyomozása az ún. belső biztonsági szolgálat tevékenységével kapcsolatban. Tájékoztató, Katonai Főügyészség a Minisztertanács Elnökének. 1990. február 26., 5. o. Németh Miklós, a Minisztertanács Elnöke Titkársága iratai. Minősített és minősítés nélküli anyagok. MOL XIX-A-2-at. 7. d. sz. n.

¹⁸ *Öt év után a Dunagate-ügyről*. Kerekasztal-beszélgetés 1995. február 9-én. Résztvevők: Finszter Géza, Kolláth György, Pajcsics József, Szikinger István, Pallagi Ferenc, Korinek László, in: *Beliügyi Szemle*, 1995/4. szám.

hozza meg”.¹⁹ Ez ugyan nem azonos Pozsgay állításával, sem a Pallagi által később mondottakkal, de Tamás Gáspár Miklós hitelesnek tűnő adalékokkal tudott szolgálni a vizsgálóbizottság ülésén. Sőt, erre a körülményre már előző nap, Végvári József meghallgatásakor is felhívta a figyelmet.²⁰

Arról a későbbi bizottsági jegyzőkönyvek nem szolgáltatnak információt, hogy sor került-e az ominózus jegyzőkönyv bizottsági megismertetésére, az viszont biztos, hogy ennek a forrásanyagnak csak a hiánya állapítható meg az Országgyűlés irattárában, ahol a belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság iratai közül csak a jegyzőkönyvek találhatók, némi töredékes háttéranyaggal. Ennek ellenére minden elérhető adat és információ abba az irányba mutat, hogy Tamás Gáspár Miklós hivatkozása igazolja a meghíúsult állambiztonsági törvényhozás miatt az 1989-es ellenzéket ért vádak megalapozatlanságát. Ha pedig a Tamás Gáspár Miklós említette „plenáris ülés”-en²¹ valójában a „középszintű politikai egyeztetőbizottság” ülést értette, akkor még közelebb kerülhetünk a megoldáshoz.

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztetőbizottságának 1989. július 6-i ülésén Zétényi Zsolt az erőszakos megoldásokkal kapcsolatban markánsan képviselte az Ellenzéki Kerekasztal álláspontját: „különböző információkra van szükség az állambiztonsági

¹⁹ Pallagi Ferenc meghallgatása. A belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság iratai. Jegyzőkönyvek. 1990. február 9. Országgyűlés Iratkezelési Osztály, E-gyűjtemény. Visszaminősített TÜK-iratok. 1990. 59. d. BB-0022/1990. 23. o.; Közli: Révész Béla: „Itt tudás- és ismeretzavar van”. Pallagi Ferenc meghallgatása az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának 1990. július 19-i ülésén, in: *Betekintő*, 2011, 1.

²⁰ Végvári József meghallgatása. A belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság iratai. Jegyzőkönyvek. 1990. február 8. Országgyűlés Iratkezelési Osztály, E-gyűjtemény. Visszaminősített TÜK-iratok. 1990. 59. d. BB-0021/1990. 120. o. „Szeretnék információt adni a bizottságnak erről. A kérdés többször fölmerült, és én elkértem a jegyzőkönyvet. A plenáris ülésen is szó volt erről. A Magyar Szocialista Párt képviselője, azt hiszem, Fejti volt – nem emlékszem pontosan. (Pallagi Ferenc: Akkor még Magyar Szocialista Munkáspárt volt.) Azt mondta, hogy a döntést nem lehet meghozni, mert a nemzetbiztonsági törvény még nincs készen. Az ellenzék – valóban nem igazán tartalmasan – ellenezte, azt mondták, hogy ez a dolog sürgős, és ezzel az ügy feledésbe is merült, nem tértek vissza rá. Nem akarta senki megakadályozni, csak egyszerűen lekerült a napirendről.” „Elnök: Ezt a jegyzőkönyvet kérjük el.” „Tamás Gáspár Miklós: Talán a legegyszerűbb, ha elhozom.” A belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság iratai. Jegyzőkönyvek. 1990. február 9. Országgyűlés Iratkezelési Osztály, E-gyűjtemény. Visszaminősített TÜK-iratok. 1990. 59. d. BB-0022/1990. 24. o.

²¹ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások során csak két ízben volt plenáris ülés. A tárgyalások megnyitásokor, 1989. június 13-án és a politikai egyeztető tárgyalások első szakaszát lezáró megállapodás elfogadásakor, 1998. szeptember 18-án.

szervezetrendszer működésére, a rendőrség és a munkásőrség bevetésére. *Az egyéni szabadságok korlátozására vonatkozó számtalan szolgálati szabályzat, körlevél, parancs, számtalan nyilvántartás van, amelyet nem ismerünk. Az volt a feladatunk, hogy döntéseket készítsünk elő, de ezen információk hiányában döntéseket még javasolni sem tudunk. Erre viszont az válaszolta az MSZMP tárgyaló küldöttsége, hogy nincs kompetenciája. Azért akadt meg az ügy, mert hárman vagyunk jelen, ezekre az adatokra szükségünk van, illetve hajlandók vagyunk elfogadni, hogy ezeknek az adatoknak a köre esetleg más módon megszabható, de kényszerintézkedésekről úgy határozni, hogy nem ismerjük a rendőrség szolgálati szabályzatát, a fegyveres testületek bevetetőségének alapelveit, nem tudjuk, hogy ki a hadsereg főparancsnoka, milyen mechanizmusok érvényesülnek – így tárgyalni sem lehet. Tisztelettel felvetem mint kérést, hogy az információkat kapjuk meg.”²²*

A felvetésre Fejti György KB-titkár válaszolt az MSZMP tárgyaló delegációja részéről, és nagy valószínűséggel éppen ez a Tamás Gáspár Miklós által emlegetett jegyzőkönyvi részlet: „Tulajdonképpen az alapkérdés ez a kompetencia-problémához: nekem az az érzésem, hogy a 6-os bizottság esetében maradt leginkább nyitva a kompetencia kérdése, és ez sok problémát okozhat. Ezért ajánlani kellene a 6-os bizottságnak, még egyszer tekintse át tematikailag, hogy mit ért abba a tárgykörbe valónak, amit ez a keretszerű szöveg kimond. (...) Végezetül az információ kérdésében maximális rugalmasságot kellene ajánlanunk, de az érvényes jogszabályoknak és törvényeknek a keretei között. Különleges esetekben, amikor egy-egy érvényes rendelkezés vagy törvény a munka érdemi továbbvitelének a gátjává válik, akkor azt kell kezdeményezni, hogy az adott rendelkezés vagy törvény hatályon kívül helyezését kellene mérlegeljük, de az információ gyűjtésének a határát, főleg ami az állambiztonsági, belügyi testület munkájával kapcsolatos, az az érvényes törvényes rendelkezés határai között kell, hogy végigmenjen.”²³ Fejti kijelentése egyértelművé teszi, hogy szó sincs az ellenzék „szabotázs-akciójáról”, az állambiztonság/nemzetbiztonsági átalakulás szabályozása az MSZMP jóvoltából egyszerűen nem kerülhetett be a tárgyalandó (ha nem is „sarkalatos”) törvények körébe.

*

A rendszerváltás politikai-hatalmi küzdelmeinek fenti mozzanatai érzékeltetni kívánták, hogy a társadalomban és a hatalmi struktúrában működő sokféle hatalmi tényező közül az állami szuverenitás csak egy tényező. Jelenleg úgy tűnik – és ez nem magyarországi, még kevésbé

²² Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű politikai egyeztetőbizottságának 1989. július 6-i ülése, in: Bozóki András – Elbert Márta – Kalmár Melinda – Révész Béla – Ripp Erzsébet – Ripp Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* 2. kötet. Magvető Kiadó, Budapest, 1999, 326. o.

²³ Uo. 327. o.

rendszerelváltás kori jelenség –, hogy a titkosszolgálatok szervezeti, működési, személyi és értékelemei sokkal tartósabbak, rendszereken átívelőek, mint ahogyan erre a politikai és az államhatalom ugyanezen elemeinek radikálisabb átalakulásából következtetni lehetne. Ez közel sem a „hatalomátmentés” vagy a különféle „konteo”-játsszámok folyománya. Sokkal inkább azoknak a szervezeti, szociológiai, szociálpszichológiai, politikai kondícióknak a következménye, amelyek az állami főhatalom változásaira befolyást gyakorolnak ugyan, de e természetük az elmaradt kutatások következtében eddig – stílszerűen – titokban maradtak.

Nyilvánvaló, hogy a társadalom koordinált irányítása megköveteli, hogy éppen a szuverén állam legyen a döntéshozatal végső szereplője. Az viszont, hogy a döntéshozatali eljárás milyen mértékben megosztott a legkülönbözőbb aktorok között, egyben az állami főhatalom, a szuverenitás gyakorlásának a soktényezős voltára is felhívja a figyelmet, benne akár a titkosszolgálati szereplőkkel. A szuverenitás legfőbb jegye a XXI. században tehát már nem az oszthatatlansága, hanem az, hogy végső. A szuverenitás megosztható a politikai cselekvők között, anélkül, hogy ez bármi módon kisebbitené az adott döntés véglegességét. „A modern állam gyakorlatát figyelembe véve a szuverenitást önmagára utaló legitimációs eszközként határozhatjuk meg, amely egyszerre erősíti az autonómiát és a nagyobb állami hatalmat.”²⁴

²⁴ Grovogui, Siba N.: The Secret Lives of the „Sovereign”. in: Howland, Douglas – White, Luise (ed.): *The State of Sovereignty: Territories, Laws, Populations*. Indiana University Press, Bloomington, 2009, 263. o.