

ÁGAZATI-SZAKMAI ÉRDEKEK ALAKULÁSA A KÜLÖNLEGES JOGREND BEN

Különös tekintettel a nemzetbiztonsági szolgálatokra

SABJANICS István

tudományos segédmunkatárs (PPKE JÁK)

Montesquieu szerint az államhatalmi ágak megosztására azért van szükség, hogy így váljon *biztosítottá a törvények uralma és az ember szabadsága*, illetve a *zsarnokság kiküszöbölhető* legyen. Ezt a modern állami-politikai elméletek¹ rész-egész, ellentét és alternatíva viszonyaként magyarázzák. Igazgatási szempontból a legfontosabb kérdés nem a személyek egyéni akaratában keresendő; bár nem vitatható a diszkrécionális vagy politikai döntést hozó individualizált akarata, preferenciái, érdeke vagy éppen lelkiállapota. Igazgatási oldalról nézve a kérdés csupán annyi: milyen funkcióban eljárva hozza döntését az arra feljogosított. Ha államigazgatási tisztviselőként, netán állami vezetőként teszi, és döntését mérlegelheti a jog által megszabott keretek között, mérlegelése első sorban államigazgatási döntésként értelmezendő és nem politikai döntésként. Ugyanakkor attól sem tekinthetünk el, hogy a diszkrécionális döntés jogszabályi keretei között való mozgás iránytűjére már igenis befolyással lehet a politikai realitás. Hiszen a döntéshozót nem csak a jogköréből fakadó döntési kötelezettség motiválja, vagyis ténylegesen a döntés elmaradásából – tehát a mulasztásból – fakadó jogellenesség miatt várható szankció, hanem a döntés pozitív oldala, vagyis a hatalomgyakorlás. A hatalomgyakorlás ugyanis a politikai dimenzióban teljesen mást jelent, mint a jogiban.² Nem mindegy tehát, hogy azok, akik a magasabb szintű döntést hozzák, milyen kiválasztási rendszerben vagy milyen szocializációs háttérrel kerültek képbe.³ Az állami vezetők részben politikai motivációjú döntéseit érdemes

¹ Carl SCHMITT: Állami és politikai. In: TAKÁCS Péter (szerk.): Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből. Budapest, Szent István Társulat, 2003. 130–136.; Hadley ARKES: The Axioms of Public Policy. In: David F. FORTE (ed.): *Natural Law and Contemporary Public Policy*. Washington (D.C.), Georgetown University Press, 1998. 109–134.; POKOL Béla: *Politikaelmélet. Társadalomtudományi trilógia III.* Budapest, Századvég, 2006. 13–18.

² POKOL i. m. 351–359.

³ POKOL i. m. 165–176.

tehát összevetni az államigazgatás alacsonyabb szintjeire jellemző főként ágazati-szakmai döntések hátterével.

1. Államigazgatás a békeidős jogrendben

Az államigazgatási szerepek és feladatok meghatározzák és egyben következnek a szabályozandó szervezeti-igazgatási struktúrából. Az irányítási jogkör – szervezeti elkülönülés, hatáskör elvonás tilalma, de cél-, rendeltetés- és feladatmeghatározás lehetősége – tartalmilag nagyobb teret enged a politikainak, mint a tisztán igazgatásinak. Ezzel szemben a vezetés – azonosság szervezetben, jogviszonyban és szakmaiságban – a politikai által meghatározott keretek között önálló és teljes felelősséget alapoz meg úgy, hogy rendszerint itt jelenik meg a politikai-társadalmi érdek aprópénzre váltásaként – elsőként – az ágazati-szakmai érdek.⁴ Az államigazgatásra jellemző az a sajátos hierarchizált szervezeti-irányítási struktúra, amelyben egyszerre van jelen a politikai és a szakmai, legfeljebb párhuzamos érdekek és egymást alakító érdekegyeztetési folyamatok formájában. A pontos jogszabályi elhatárolást⁵ az alapelvi szinten megjelenő egyéni felelősség mindenkori megállapíthatósága, az eredményesség, a költség-takarékosság és a gyorsaság, mint szervezetalakítást és munkaszervezést meghatározó előírások⁶ egészítik ki. Az egyéni felelősség mindenkori megállapíthatóságából következik, hogy a közigazgatási szervezet döntés-előkészítési – belső – folyamataira ugyanúgy vonatkozik az átláthatóság követelménye, mint a döntés nyilvánosságára. A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében persze ez nem érvényesül olyan széles körben, mint a közigazgatás túlnyomó része esetében, de meghatározott szervezeti – a nemzetbiztonsági szolgálattal együttműködő, valamint működését ellenőrző szervezet – és személyi kör – kormányzati döntéshozó vagy a nemzetbiztonsági ellenőrzésben érintett – a megfelelő mértékben ugyanúgy értesül az nemzetbiztonsági igazgatási eljárás végén végzett döntés tartalmáról, mint a hatósági döntés hirdetményi úton való kihirdetésekor az érintetti kör.

Az Alaptörvényben *csak* egy cikk különbséggel⁷ jelenik meg a Magyar Honvédségre, valamint a rendőrségre és a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó alkotmányos joganyag. Az 1949. évi XX. törvényben ráadásul közös fejezet alatt (VIII. fejezet) szerepeltek, mint a *Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek*. Az Alaptörvény a Magyar Honvédség, valamint a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok egy-

⁴ Részletesebben ld. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat; FÁBIÁN Adrián: *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 182.; KÁDÁR Pál: *A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszzerű jogi és igazgatási problémái*. Doktori értekezés. ZMNE Hadtudományi Doktori Iskola, 2009.

⁵ Primer jogforrásként az Alaptörvényben is megjelenik a Kormány kettős szerepe, ezt egészíti ki és pontosítja a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.).

⁶ Ld. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény általános jelleggel, speciálisan pedig a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 13. és 26. §-aiban.

⁷ Alaptörvény 45–46. cikkek.

értelmű elválasztásával a szervezetek mögött álló ágazati érdekeket és jogrendi szerepváltozásait követi le. A Magyar Honvédség hármas tagolású feladatrendszerrel rendelkezik: Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme (H1), nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása (H2), valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése (H3). A Magyar Honvédség alkalmazásával összefüggésben a három kategória eltérő eljárásrendet követel meg a Kormánytól. Az első esetben (H1) az automatizmus dominál, hiszen valamennyi szituáció az Alaptörvényben szabályozott különleges jogrend egyikének feleltethető meg. A második esetben (H2) hatályos nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségről van szó, tehát olyan szerződésről, amelyet az Országgyűlés egyszer már ratifikált. Így ilyen szituációkban az első kategóriához hasonlóan az Országgyűlés egyidejű tájékoztatása mellett alkalmazható a Magyar Honvédség. Az utolsó kategória (H3) esetében azonban egyértelműen a Magyar Honvédség eseti jellegű külföldön történő alkalmazásáról van szó, amelyet egy önként vállalt kötelezettség alapján (egy oldalú állami aktus) teljesít Magyarország. Vagyis ebben az esetben a Magyar Honvédség alkalmazását meg kell előznie az Országgyűlés jóváhagyásának.

A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése (R1), a közbiztonság, közrend (R2) és az államhatár rendjének védelme (R3). Az első kategória (R1) a rendőrség – elsődleges és alapvető – nyomozó hatósági jogkörét alapozza meg. A második kategória (R2) nem csupán a rendőrség által védendő két legfontosabb értéket határozza meg, de egyúttal kijelöli a rendvédelmi ágazati érdek fókuszpontját. A harmadik kategória (R3) pedig összeolvasva a Magyar Honvédség határvédelmi feladataival, kiadja az egykori Határőrség feladatát. A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme (N1), nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése (N2). Az első kategória (N1) Magyarország függetlenségére vonatkozó rendelkezése első olvasatra azonos képet fest a Magyar Honvédség egyik alapfeladatával (H1 egy része), míg a törvényes rend védelme látszólag megegyezik a rendőrség első és második kategóriába (R1+R2) tartozó feladataival. A matematika nyelvén, ha $NI = R1 + R2$, akkor $NI \geq R1$ és $NI \geq R2$ biztosan igaz, míg $NI = HI - X$, ahol az X az ismeretlen lesz. Ezt azonban az érintett szervezetek tényleges leterheltségének ismerete nélkül legfeljebb csak elrugaszkodott hipotézisként lehet meghatározni. További pontosítással láthatjuk, hogy a különféle szervezetek hatásköréhez kapcsolódó, rendelkezésre álló eszközök, módszerek és eljárások oly mértékben különböznek, hogy egyenletre egyszerűsítené az alkotmányos szinten meghatározott feladatokat felelőtlenség lenne, nem beszélve arról, hogy mindezek alapján, vagyis az X békeidős és különleges jogrendi értéke soha nem lesz egyenlő. A békeidős feladatalapú megközelítés finomhangolásában tehát segítségünk lehet az alkalmazott módszerekre és segédeszközökre vonatkozó szabályrendszer, utóbbiból is különösen a fegyverhasználatra vonatkozó szabályok.

A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok központi államigazgatási szervek,⁸ míg a Magyar Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő

⁸ Ksztv. 1. § (2) bekezdés h) pontja.

– idáig tartalmilag megegyezik a központi államigazgatási szervek meghatározásával – állami szervezet.⁹ Arra kérdésre, hogy a Magyar Honvédség miért nem kapott központi államigazgatási státuszt, a jogdogmatikai és a honvédelmi szakmai válasz ugyanaz: mert nem az. A Magyar Honvédség *központi*, hiszen a Kormány irányításával, centralizált vezetés mellett és szigorú hierarchiában működik. Állami, hiszen finanszírozását a központi költségvetésből kapja, és létezésének alapját közcél adja, tevékenységét a közérdekében fejti ki. De nem *igazgatási*, legalábbis nem közigazgatási szerv és semmiképpen nem békeidős. Az értékelés meghatározásakor a belső igazgatási struktúra és az ehhez kapcsolódó anyagi és eljárási szabályok értelemszerűen nem relevánsak. A Magyar Honvédség önálló¹⁰ feladatait fegyverhasználati joggal látja el,¹¹ amely közel sem ilyen, alkalmazási kötelezettséghez hasonló megfogalmazással szerepel a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében. A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv,¹² amely bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörben jár el,¹³ és amely felsorolás – az igazgatási jellegére tekintettel – eleve feltételezi, hogy nem a fegyverhasználat mellett alkalmazott jogkör lesz a mérvadó.¹⁴ A nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja szolgálati lőfegyver viselésére jogosult.¹⁵ A törvény részletesen szabályozza a fegyverhasználat szabályait,¹⁶ de a fegyverviselés joga egy sokkal enyhébb megfogalmazás a fegyverhasználati jog mellett ellátott feladatokhoz képest. A jogalkotói intuíció egyértelműen tetten érhető. A fegyverek helye és szerepe sokat sejtető, de a különbségekről vannak más árulkodó jelek is.

A rendőrség ágazati-szakmai érdekei egyértelműen integrálhatók a közbiztonsági-közrendi érdekek tengelyén, míg a nemzetbiztonsági szakmai érdeket¹⁷ és a honvédelmi ágazati-szakmai érdeket¹⁸ törvény határozza meg. Vitatható, hogy létezik-e önálló nemzetbiztonsági ágazat, s ebből következően a többiekétől elkülöníthető nemzetbiztonsági ágazati érdek. Létezését megalapozhatná a honvédelmi (katonai) és a rendvédelmi (első sorban rendőrségi) szakmai sajátosságoktól való egyértelmű megkülönböztetethez,¹⁹ amely kiegészül a személyi állományra²⁰ és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését ellenőrző intézményrendszerre²¹ vonatkozó sajátos joganyaggal. Ugyanakkor egyér-

⁹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 35. § (1) bekezdése.

¹⁰ Tehát azokat, amelyet nem közreműködésben vagy részvétellel lát el.

¹¹ Hvt. 36. § (1) bekezdése.

¹² A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4. § (1) bekezdése.

¹³ Rtv. 1. § (2) bekezdése.

¹⁴ Részletesen kifejti a fegyverhasználat lehetőségét az Rtv. 52–57. §-aiban.

¹⁵ Nbtv. 34. §

¹⁶ Nbtv. 35–36. §-ai.

¹⁷ Nbtv. 74. § a) pontja.

¹⁸ Hvt. 80. § 8. pontja.

¹⁹ Ld. a rendelkezésre álló eszközök, első sorban a titkos információgyűjtés, valamint a nyomozati jogkör hiánya.

²⁰ Kiválasztás, ellenőrzöttség és jogviszony egyéb eltérései.

²¹ Országgyűlés, bíróságok.

telmően hiányzik az a homogén szervezetrendszer, amely a rendvédelmi szervek és a Magyar Honvédség esetében – előbbi esetében legalább minisztériumi, irányítási szinten – fennáll. Bár való igaz, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszere a szervezeti tagoltságtól függetlenül szerves egységet alkot, hiszen a hatásköri szabályok funkcionálisan kiegészítő jellegűek és a politikai-irányítási elven nyugvó decentralizáció hatását erősíti a személyi állományra vonatkozó eltérő szabályozás. Azonban addig, amíg a nemzetbiztonsági szolgálatok egy részének teljes,²² illetve közel teljes²³ hivatásos²⁴ személyi állománya vezényelt – magyarán a rájuk vonatkozó sajátosságok egy előzőleg létesített jogviszonyhoz képest alakulnak, s így kevésbé élvezhetik ezek a szervezetek személyzeti politikájukban azt a szabadságot, amit a többiek –, nem tűnik kellően megalapozottnak önálló ágazatról beszélni. Ettől függetlenül az Alaptörvény, a központi államigazgatási szervekről szóló törvény, a szervezetek jogállási törvényei, valamint a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet²⁵ szabályozási rendszerére figyelemmel megállapítható, hogy az egyes ágazati, szakmai és szervezeti (szolgálati) érdekek a békeidős jogrendben egyfajta sajátos strukturált párhuzamosságban léteznek, amelyet a Kormány cizellál időről-időre. Ez a struktúra az, amely jelentősen átalakul a különleges jogrendben.

2. A nemzetbiztonsági szolgálatok helye az államigazgatásban

A nemzetbiztonsági szervezetrendszer irányítási oldalról mindig a végrehajtóhatalom – rendszerint kormány – közvetlen alárendeltségében működik. Ennek az – Alaptörvényben is jól látható (N2) – oka egyszerűen az, hogy csak adekvát információk birtokában lehet érdemben kormányozni. A nemzetbiztonsági szolgálatok közvetlenül a kormányzati döntéshozatalt segítik, legyen szó jogpolitikai, diplomáciai, netán személyügyi (kiválasztási) kérdésekről, közvetetten pedig a kormányprogram végrehajtásán dolgoznak, mint minden központi államigazgatási szerv, amely a Kormány irányítása alatt működik. A nemzetbiztonsági szolgálatok működési kereteit (külső meghatározottság) és saját helyzetének, szerepének értékelését (belső meghatározottság) egyaránt nagy mértékben áthatja és befolyásolja a politika. Pontosabban a kormánypolitika, amely nem egyenlő a kormánypártok politikájával. A kormánypolitika ugyanis a végrehajtó hatalom csúcsszervének állami-irányítási programját, az állam központi szervezetrendszerének vezetését jelenti, célja pedig az államapparátus működtetése, a közjő megeremtése. A kormánypártok politikája viszont a parlamenti pártpolitikát, vagyis a választói támogatottság megszerzését és fenntartását célozza. A kettő perze összefügg. A nemzetbiztonsági szolgálatok meghatározó szerepet játszanak a kor-

²² Ld. KNBSZ.

²³ Ld. TIBEK.

²⁴ A hivatásos jogviszony a Hszt. szerinti nemzetbiztonsági vagy a Hjt. szerinti katonai.

²⁵ 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

mánypolitika támogatásában,²⁶ ezért részükről nagyobb funkcionális elkötelezettséget, a személyi állományuktól pedig nagyobb lojalitást vár el a jogalkotó.²⁷

A nemzetbiztonsági szolgálatok tehát a Kormány irányítása alatt állnak, ugyanakkor láthatunk rá példát, hogy a nemzetbiztonsági szervezeti jogállás meghatározása mellett – vagy annak ellenére – egy másik kormányzati irányítás alatt működő szervezet alá, történetesen a hadsereg szervezeti struktúrájába építik be.²⁸ A látszólagos ellentmondást a nemzetbiztonsági jogállás és a szervezetrendszeri betagozódás között az adja, hogy a nemzetbiztonsági feladatrendszer és a nemzetbiztonsági szolgálatok működését ellenőrző intézményrendszer a kizárólagosság és a specialitás miatt célszerűségi okokból önálló szervezetrendszeri meghatározottságot feltételez. Az önálló meghatározottság ellenére a minisztériális irányítási jogkör számos módon megjelenhet, amelyről a minisztériumok organogramja szolgál némi információval, néha többel is, mint a pusztán normaszöveg.²⁹ Hiszen a nemzetbiztonsági szolgálat létezhet³⁰ a minisztériumi szervezeti struktúrától függetlenül, vagy annak részeként.³¹ Működhet a miniszter közvetlen irányításával, vagy több szintű igazgatási hierarchia közbeiktatásával. A szervezeti ábrán nem mindegy, hogy a miniszterhez közel vagy távol kap helyet, illetve az azonos jogállású szervezetek egymáshoz közel vagy távol kapnak helyet. Érdekes példát jelent a német Alkotmányvédelmi Hivatal hiánya a német szövetségi belügyminisztérium szervezeti ábráján, ugyanakkor a feladatrendszerével kapcsolatos kérdéseket minisztériumi szinten elkülönült szervezeti egységek kezelik.³²

²⁶ Semmiképpen nem annak meghatározásában, ez ugyanis súlyos szereptévesztés lenne a nemzetbiztonsági szolgálat részéről, ráadásul ilyen egy demokráciában nem fordulhat elő.

²⁷ Ez mutatkozik meg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok állományának érdekképviselet alapítását tiltó törvényi rendelkezéssel összefüggésben, a Belügyminisztérium részéről adott magyarázatban. Ld. az alapvető jogok biztosának Jelentését az AJB-2047/2016. számú ügyben.

²⁸ Ld. a német Militärischer Abschirmdienst (MAD) szervezeti betagozását a német haderőbe, miközben a nemzetbiztonsági jogállás miatt esetében is fennáll a közvetlen kormányzati irányítás, de legalábbis annak lehetősége. <http://www.gesetze-im-internet.de/madg/MADG.pdf>

²⁹ Ld. a Belügyminisztérium szervezeti ábráját: <http://www.kormany.hu/download/6/6d/e0000/BM%20organogram%2020170101.pdf>, amely szerint az Nbtv. alapján azonos jogállású, tehát a Kormány irányítása alatt álló nemzetbiztonsági szolgálatok, jelesen az AH, a TIBEK és az NBSZ mennyire más helyet kaptak a minisztériumban. Az AH és az NBSZ a rendészeti államtitkáron keresztül kapcsolódnak a belügyminiszterhez, míg a TIBEK – valamint az ORFK, az NVSZ és a TEK – és a miniszter között nincs önálló adminisztratív szint.

³⁰ Érdemes összevetni az IH helyzetét a Miniszterelnökségen belül: http://www.kormany.hu/download/6/4a/90000/ME_organogram_20151111v5.pdf, valamint a KNBSZ helyzetét a Honvédelmi Minisztériumon belül: http://www.kormany.hu/download/9/c6/b0000/HM_servezeti_abra_.pdf a fent hivatkozott polgári nemzetbiztonsági szolgálatokéval.

³¹ A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti elhelyezését a magyar szabályozáshoz hasonlóan oldják meg a franciák: <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/667/6985/file/organigramme-mi-fr-31-05-2017.pdf>

³² http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/PDF_Organigramm_BMI_12-16.pdf?__blob=publicationFile Érdekes, hogy a német Alkotmányvédelmi Hivatal nem szerepel a Szövetségi Belügyminisztérium szervezeti ábráján, ugyanakkor feladatrendszere megjelenik a közbiztonsáért felelős helyettes-államtitkár alárendeltségében lévő szervezeti egységek elnevezésében és – értelemszerűen – a feladatkörében.

Azért fontos a miniszter és a nemzetbiztonsági szolgálat közötti intézményesített, vagyis a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában – tehát normatív módon – definiált, közvetlen kapcsolat, mert így a feladat szabást és a döntéshozatalhoz elengedhetetlen információk átadását nem lassítja – esetleg szűri – egy újabb adminisztratív szint. Persze eseti jelleggel a miniszternek mindig van lehetősége irányítási jogkörében eljárva közvetlenül kapcsolatot tartani a nemzetbiztonsági szolgálattal, de ezt az alárendelt szervezet nem feltétlenül kezdeményezheti, továbbá az eltérő szervezeti pozíció árnyalja az egyébként formálisan – törvényben meghatározott – azonos jogállású szervezetek megítélését és önértékelését.

3. A különleges jogrend igazgatási kihívásai

A különleges jogrendben a jogrendszer átalakul. Az alkotmányos rendelkezések többsége intakt marad és a hatályos jogszabályok helyett sem feltétlenül kapnak alternatívát a jogalkalmazók. Ugyanakkor új jogforrástípusok jelennek meg, az igazgatási szervezet- és feladatrendszer dinamikussá válik és – ha ezt a helyzet súlyossága indokolja – katonai igazgatás bevezetéséről dönthet az arra felhatalmazott. A békeidős jogszabályok és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok formálisan hasonlóak, céljuk és tárgyük tekintetében viszont jelentős az eltérés. Alakilag hasonlóak, hiszen a különleges jogrendben alkotott jogszabályokra a jogalkotás formai előírásai változatlanul vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság működése nem függeszthető fel, a különleges jogrendben alkotott jogszabály továbbra sem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Vagyis a jogforrási hierarchia szintén intakt marad, ugyanakkor a jogalkotásról szóló jogszabályok nem élveznek alkotmányos védeltséget. A jogalkotást megelőző véleményezésben résztvevők száma³³ és a véleményezésre biztosított határidő mindenképpen csökken, de a jogi rendelkezések egyértelműségére és rendszertani értelmezhetőségére vonatkozó előírásokat célszerű továbbra is figyelembe venni, ha azt szeretnénk, hogy döntéseinket maradéktalanul végrehajtsák.

A közizgatgatás szervezetére és működésére egyszerre hatnak az alkotmányos szinten meghatározott alapelvek és a törvényben meghatározott igazgatási alapelvek. Jog sértés esetén a figyelmen kívül hagyott alapelv minősége meghatározhatja az ügyben eljáró fórumot.³⁴ A különleges jogrendben több olyan igazgatási-szervezési alapelv szorul a háttérbe, amelyet a békeidős jogrendben egyébként közel azonos súllyal vesznek figyelembe a jogkörgyakorlás során. Az egyik leginkább szembeűnő példa az ered-

³³ Akár nullára is csökkenhet a jogszabálytervezetek véleményezésében résztvevők száma, hiszen különleges jogrendben az operatív döntéshozatal célszerűségi szempontból élvez elsőbbséget a demokriatikusággal szemben.

³⁴ Az Alkotmánybíróság jellemzően a rendszerszinten jelentkező problémákkal találkozik, míg az alapjogi biztos a jogszerű, de mégsem igazságos hatósági fellépést vizsgálja. A legáltalánosabb független fórum a bíróság, míg igazgatási-szervezési visszasságokat – ide értve a célszerűség és a hatékonyság köve telményét is – vizsgál az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal. Hiába képezik a központi államigazgatás részét, vagy állnak a Kormány irányítása alatt a nemzetbiztonsági szolgálatok, szervezetükre és működésükre vonatkozó szabályokat törvény (Nbtv.) határozza meg, független fórumok által végrehajtott ellenőrzésük pedig korlátozott lehetőségek mellett valósul csak meg.

ményorientáltság és a költséghatékonyság kényes kapcsolata. Békeidős igazgatásra is jellemző az eredményorientáltság hangsúlyozása, hiszen a közigazgatás alából eredményorientált, és ezért is fontos, hogy ne váljon a *közigazgatás* önigazgatássá, mert ez indokolatlan és céltalan bürokratizálódáshoz vezet. Az eredményorientáltságot erősíti a kinevezett vagy megbízott vezetők politikai felelőssége is, amely a lojalitás mellett az eredményekre fókuszál. Így a közigazgatási vezetők szakadatlanul a hatékonyság növelésén dolgoznak, amely legrosszabb formájában pusztá statisztikagyártás. A vezetőket terhelő eredménykötelem aktív, tevőleges kötelezettsége párhuzamosan jelentkezik és valójában szemben áll a költséghatékonyság inkább tartózkodási kötelezettségével, s így ezt a közép- és felsővezetők vezetői jogkörük nagyobb korlátozásának élik meg, mint bármi mást.³⁵ Különleges jogrendben azonban a költséghatékonyság alapelve, illetve ennek szigorú központi-kormányzati ellenőrzése és kikényszerítése visszalép az eredményesség javára, de csak annyira, amennyire a ténylegesen rendelkezésre álló eszközök mértéke engedi és azokat még számon lehessen tartani.³⁶ Hiszen bármekkora legyen is a veszély, az igazgatási szervezetrendszerrel a lehetőség szerinti pontos dokumentáció továbbra is szigorúan megkövetelt. Ebből a szempontból mindegy is, hogy katonai vagy polgári igazgatás működik a különleges jogrend időszakában.

Az eredményorientáltsággal összefüggésben áll az operativitás jelentős mértékű fokozása, vagyis a döntéshozatali eljárások rövidülése és a végrehajtás hatékonyságának növelése. Ahhoz, hogy a különleges jogrendi igazgatás döntése – amelyre nem vonatkoznak a jogalkotásra vonatkozó szabályok – egyértelmű és célszerű legyen, lényeges, hogy a döntéshozó vezető és a döntését végrehajtó állomány közötti kommunikáció folyamatos és pontos legyen, mivel a célzott hatás kiváltására csak így lesz alkalmas. A békeidős igazgatás végtelenített döntési ciklusa³⁷ megjelenik a különleges jogrendben is, csak rövidebb határidőkkel és úgy, hogy nincs minden esetben lehetőség döntési alternatívák kidolgozására. A különleges jogrendben a döntéshozónak akkor is döntenie kell, ha csak egyetlen lehetőséget kínál fel az előtte álló helyzet. A döntés ilyenkor sem válik súlytalanná, nem egyszerű papírgyártásról beszélünk, mivel a jogrendi specialitás miatt a döntés meghozatala marad az egyetlen biztosan értékelhető és utólagos vizsgálat alá vethető igazgatási cselekmény. A döntés végrehajtásának alkalmasságát és arányosságát a hiányos dokumentáció miatt mindig nehezebb utólag értékelni, viszont a döntéshozatal ténye vagy elmaradása egyértelműen ellenőrizhető.

³⁵ Ahogyan a közismert közigazgatási mondás tartja: bármi megtehető, amely nem tilos és ingyen, vagy annál olcsóbban van.

³⁶ Különleges jogrendben ez értelemszerűen nem korlátozódik a közvagyonra, hanem a magánvagyon bizonyos részének felhasználása is elfogadható. A kisajátítás szabályai annyiban biztosan módosíthatók, hogy a kártalanítás nem lesz teljes, feltétlen és azonnali, hiszen az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését nem privilegizálja az 54. cikk (1) bekezdése. Ez persze nem jelenti azt, hogy utólag – szakaszosan, egy későbbi időpontban, de legkésőbb a veszély elmúltával – a kisajátítással keletkező elmaradt kötelezettségeit az állam ne teljesíthetné.

³⁷ Probléma felismerése – célok kijelölése – információgyűjtés – alternatívák kidolgozása – döntés (választás) – döntések végrehajtása – ellenőrzés.

A különleges jogrendben az állami szervezetrendszer átalakul, dinamikáját a különleges jogrend kihirdetését megalapozó helyzet határozza meg, illetve az igazgatás békeidős visszarendeződésére is csak a veszélyhelyzet elmúlását követően van lehetőség. A központi államigazgatás területi struktúráját meghatározó megerendszer – rendkívüli állapot és szükségállapot idején – átadhatja helyét a honvédelmi igazgatás katonai kerületeinek, míg a központi szervezetek átesnek egy jelentős centralizáción. A várható centralizációra a különleges jogrend egyes típusaira vonatkozó alkotmányos rendelkezésekből lehet következtetni. Rendkívüli állapot esetében egyértelműen átveszi a polgári közigazgatás helyét és szerepét a katonai igazgatás, amely nem helyettesíti, hanem a szükséges mértékben felhasználja és irányítja a polgári államapparátust. Szükségállapot esetében sokat mondó a Magyar Honvédség felhasználását meghatározó konjunktív feltétel, miszerint erre akkor van lehetőség, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Vagyis a szükségállapot kihirdetését megalapozó veszély minősége tovább cizellálhatja a szükségállapot egyékes kategóriáját. Egyfelől, szükségállapot a polgári közigazgatás fenntartása mellett is kihirdethető, miközben a rend helyreállításán kizárólag a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok fáradoznak. Másfelől, ha előbbiek nem bizonyulnak eredményesnek, a teljes polgári közigazgatás – beleértve a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat egyaránt – alternatívájaként felhasználható a Magyar Honvédség és így akár a katonai igazgatás is. Értelemszerűen, ebben az esetben is a rendkívüli állapothoz hasonlóan, a katonai igazgatás felhasználja és irányítja a polgári államapparátust. Különleges jogrendben az Alaptörvény egyes rendelkezéseit is felülírhatja a jogalkotó, az Alaptörvény privilegizált szakaszai pedig nem érintik az állami szervezetrendszert.

A veszély jellege és időbelisége ismeretlen a jelenben, ezért is fontos, hogy az Alaptörvény csupán a II–III. cikkeit, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdéseit tekinti abszolút sérthetetlennek. Ezek mindegyike egyébként a nemzetközi jogban *ius cogens* normának minősül, tehát formális felfüggesztésük sem mentesítené az államot alkalmazásuk alól. Érdekes, hogy a terrorveszélyhelyzet bevezetését követően az Alaptörvény külön említi,³⁸ hogy a Kormány rendeletében átalakíthatja a közigazgatás, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenysége ellátását. A különleges jogrend igazgatási kihívásaiból fakadó célszerűségi követelmény,³⁹ a különleges jogrendben alkotott jogszabályok célja⁴⁰ és tárgya,⁴¹ valamint a különleges jogrendi időszak legfőbb szervét⁴² leginkább meghatározó politikai-legitimációs érdek⁴³ egyaránt arra mu-

³⁸ Alaptörvény 51/A. cikk (3) bekezdése, főleg a (4) bekezdésre tekintettel.

³⁹ A különleges jogrend kihirdetését megalapozó veszély minél gyorsabb eliminálása.

⁴⁰ A békeidős jogrendhez való mihamarabbi visszatérés.

⁴¹ A fennálló társadalmi és gazdasági rend egy konkrét szegmensének normatív leírása.

⁴² A különleges jogrendben felhatalmazott jogalkotó, az első számú döntéshozó, az ország belső szuverenitásának átmenetileg kizárólagos megtestesítője.

⁴³ A különleges jogrend legfőbb szervének politikai-legitimációs érdeke nem csak a különleges jogrend idejére való tekintettel határozza meg működését, hanem a különleges jogrend megszüntetését követő retrospektív politikai diskurzusra is gondol, hiszen a veszélytől való távolodással újra a békeidős szempontrendszer lesz az értékelés alapja, vagyis nem csak azt veszik figyelembe, hogy a veszélyt elhárította

tatnak, hogy a különleges jogrendi jogalkotó elsősorban az államszervezet megfelelő, a veszélyhez történő adaptálására fog koncentrálni – úgymint hatáskör áttelepítése, illetékességi területek megváltoztatása, feladatkör bővítése stb. – s csak ezek után, de akkor is csak a szükséges mértékben fogja az alapjogokat korlátozni. Az ágazati-szakmai érdekek közötti különbségek olyan súlyos rendszerhibát eredményezhetnek egy szervezetrendszeri vagy feladat- és hatásköri átalakításnál a különleges jogrendben, amely a megfelelő döntést megalapozó információt késleltetheti vagy torzíthatja. A heterogén személyi állomány egyes csoportjainak versengése pedig veszélyeztetheti a döntés eredményességét. A leggyakoribb szervezési-vezetési modelleket⁴⁴ is figyelembe véve a közigazgatási szervezetrendszer gyors átalakítása a különleges jogrendben nem csak az ágazati-szakmai, illetve a heterogén személyi állományban rejlő ellentétek miatt veszélyezteti az átalakítással elérni kívánt célt, hanem a különféle belső, igazgatási struktúrák közötti különbségekkel is. Egy szervezet belső struktúrája első sorban a feladat- és hatáskörére tekintettel alakul úgy, ahogy. Ez értelemszerűen problémás lehet akkor, ha feladatkör-átcsoportosításról van szó, hiszen nem lehet leegyszerűsíteni a képletet a konkrét feladat és egy szervezési modell közötti közvetlen kapcsolatra. Egyrészt, mert a megfelelő szervezési-vezetési modell kiválasztása a feladatkör és a rendelkezésre álló erőforrásokra tekintettel egy komplex megfontolásból fakad. Másrészt, a különleges jogrendben a teljes igazgatási szervezetrendszer – legyen az polgári vagy katonai – teljesen új fókuszot kap, hiszen a kormányprogramot felváltja a veszélyhelyzet mielőbbi megszüntetése. Ez politikai és társadalmi elvárás egyaránt. Ebben a felfokozott hangulatban és új központi irányított rendszerben egyáltalán nem biztos, hogy az addigi szervezési-vezetési modell továbbra is megállná a helyét. Még akkor sem, ha egyébként a feladatkör és az erőforrások változatlanok maradnak.

Végül a szervezeti vezetők várható szerepkörváltása jelenti a különleges jogrend egyik nem tervezhető kihívását. A közigazgatás békeidős szervezetrendszerében a politikai és a szakmai-igazgatási szint viszonylag könnyen elkülöníthető egymástól, ezt megteszi maga a jogalkotó.⁴⁵ Az elválasztás során értékelhetők a tisztség betöltésének előfeltételei,⁴⁶ a tisztség elnyerésének menete,⁴⁷ az igazgatási szervezetrendszeren belüli helye,⁴⁸ továbbá a tisztséghez tartozó feladat- és hatáskör. A szakmai állami vezetők többségükben ugyanúgy hivatásos politikusok, mint a politikai állami vezetők. A központi államigazgatási szervek vezetői viszont lehetnek állami vezetők és nem állami vezetők, akik a megkülönböztetésre tekintet nélkül kerülhetnek olyan politikai szerephez a különleges jogrendben, amely békeidős jogrendben csak az állami vezetőket terhelné. A kormányzati döntéshozatalban vélhetően továbbra is csak véleményezési

a döntéshozó, hanem azt is vizsgálják, milyen célszerűségi, arányossági és akár gazdaságossági szempontok szerint járt el.

⁴⁴ Lineáris, törzskari és divizionális.

⁴⁵ Ksztv. 6. §.

⁴⁶ Végzettség, képzettség, szakmai tapasztalat, életkor, állampolgárság, büntetlen előélet, nemzetbiztonsági ellenőrzés.

⁴⁷ Választás vagy kinevezés/megbízás.

⁴⁸ Irányítási vagy vezetői jogkör.

jogkörben vehetnének részt, de nem mindegy, hogy ez a jogkör hány szereplőt illet meg. A Kormány Nemzetbiztonsági Kabinetjének munkáját segíti a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, amelynek tagjai a Kabinet tagjai mellett az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára, a Honvéd Vezérkar főnöke, a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói, az országos rendőrfőkapitány, az állami adó- és vámhatóság vezetője, valamint a TEK, az NVSZ, a BM OKF és a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal főigazgatója. Különleges jogrendben nagy eséllyel csökken ezen vezetőknek a száma. Vagy azért, mert a polgári közigazgatás helyébe lép a katonai, vagy azért mert a békeidős jogrend keretei között ezen szervezetek önmagukban nem voltak képesek ellátni a feladataikat, s a katonai igazgatás bevezetése nélkül is célszerű a rend mielőbbi helyreállítása érdekében az államigazgatási szervezetrendszer – ha átmenetileg is, de – átalakítani. Vagyis összevonni szervezeteket, átcsoportosítani feladatokat stb. A kevesebb számú szakmai vélemény ezért felértékelődik, és teljesen más súllyal esik számításba a politikai döntéshozatal során, mint korábban. A Honvédelmi Tanácsban ráadásul az egyetlen tanácskozási jogú résztvevő a Honvéd Vezérkar főnöke, vagyis az előbbi felsorolásból már csak egy szereplő egy szakmai véleménye maradt. Persze a szervezeti integrációval megjelenik mindegyik szervezet szakmai szempontrendszere, hiszen a feladatrendszerben is örököse az új szervezet elődeinek, de ez nem feltétlenül jelent teljeskörű egyezést. Különösen igaz ez a vezető esetében. Egy politikus eleve a közszereplésre készül, az azzal járó előnyökre és hátrányokra tekintettel vállalja a politikusi hivatás kötelezettségeit. A katona, a rendőr, a nemzetbiztonsági szolgálatok állományába tartozó beosztott és vezető nem arra készül és nem is arra készítik fel, hogy döntését⁴⁹ politikai narratívában kell indokolnia és megvédenie.⁵⁰ Ez a szerepkör-változás mindenképpen egy olyan látens kihívást jelent, amellyel nem feltétlenül tud minden szervezeti szakmai vezető megbirkózni.

4. Az ágazati és a szakmai érdekek alakulása a terrorveszélyhelyzetben

A különleges jogrend egyes típusainak eltérő szervezet- és feladatrendszeri változásai megalapozzák az ágazati és szakmai érdekek átalakulását is. Az egyik legizgalmasabb kérdés – az európai példákra is figyelemmel – a legújabb különleges jogrendi típusnak, a terrorveszélyhelyzetnek az értékelése. Terrorveszélyhelyzet kihirdetéséről az Országgyűlés dönt a Kormány kezdeményezésére. A kezdeményezés indokolásában

⁴⁹ Laikus szemmel nézve teljesen mindegy, hogy a hatáskörébe tartozó ügyben hoz szakmai döntést vagy kormányzati politikai döntés végrehajtása tárgyában intézkedik.

⁵⁰ Szemléltető példa erre az immár 2,5 éve hatályban lévő különleges jogrend Franciaországban, amely mellett érdekes módon a közintézmények és a társadalom is szinte zavartalanul tudnak működni és élni a mindennapokban. Ebben a furcsa jogi valóságban fordul elő rendszeresen, hogy a rendőri vezetőknek kell közvetlenül megszólítani a lakosságot és indokolni kormányzati döntéseket. Igaz ugyan, hogy egy egyenruhában nyilatkozó személy látványa megnyugtató és nagyobb szakmai legitimációval bír, mint egy öltönyös politikusé. Főként, hogy a politikus személyét és nyilatkozatát egyszerre bírálják, míg a szakmai vezetők esetében ez inkább a nyilatkozatra szorítkozik. A politikai szerepkör kiszervezése azonban nem mentesíti a politikust politikai kötelezettségeinek teljesítése alól, bár kétségtelen, hogy a gyakori negatív bejelentésekkel erőteljesen kopik a politikus *arca*.

terrortámadás jelentős és közvetlen veszélyére vagy bekövetkezett terrortámadásra kell hivatkoznia a Kormánynak. Az sem utolsó szempont, hogy a közvetlen veszély pontosan mit is takar, illetve az országgyűlési képviselőknek milyen lehetősége van a Kormány kezdeményezését megalapozó információk, jelentések, összefoglalók stb. megismerésére és szakmai értékelésére. A terrorizmussal kapcsolatos feladatrendszer szerteágazó, több szervezetet érint, feladatkörük pedig a többi viszonylatában kiegészítő jellegű. Jelenleg az IH,⁵¹ a KNBSZ⁵² és a rendőrség⁵³ rendelkezik feladatokkal a terrorizmussal összefüggésben. A terrorveszélyhelyzet kihirdetését megalapozó végrehajtott terrorcselekmény egyértelmű, széles körben észlelhető és értelmezhető, legalábbis akkor, ha klasszikus formában⁵⁴ jelentkezik és befejezett cselekményről van szó. A terrorizmus közvetlen veszélye ugyanakkor egy olyan információn alapul, amely a hatáskörrel rendelkező három szervezet valamelyikénél keletkezett. A különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó javaslat és az arról szóló döntés politikai kérdéseket vet fel, politikai mérlegelés alá esik és a szakmai jelentés ebben az értelemben csak egy jogszabályban hozzátétőlegesen rögzített eljárási elem. Hozzávetőlegesen, mert konkrét tartalmi kritériumok nem szerepelnek benne. Tehát ebből következik, hogy a Kormánynak politikai mérlegelésével lehetősége van árnyalni⁵⁵ a szakmai jelentésekben megfogalmazott következtetéseket. Az viszont egyértelműnek tűnik, hogy a szakmai jelentésnek mindenképpen meg kell előznie a Kormány Országgyűlésnek címzett javaslatát.

Erre vonatkozó direkt utasítás vagy a veszély saját hatáskörben való kezelésének lehetősége híján azonban nem látszik teljesen biztosnak egy közvetlen terrorveszélyre figyelmeztető – hivatalos – szakmai jelentés, ugyanis ez nem garantálná a továbbiakban a jelentést felterjesztő nemzetbiztonsági szolgálat szakmai érdekeinek maradéktalan érvényesülését. A nemzetbiztonsági érdek részeként megjelenik a törvényben a terrorcselekmények felderítése és megakadályozása. Ugyanakkor vannak olyan feladatok, amelyeken nem osztozik más szervezetekkel, és amelyek minden bizonynyal háttérbe szorulnának egy terrorizmusra fókuszáló centralizált szervezetrendszerben. Egy kémelhárítási ügyben akár tíz évig is tarthat a feldolgozó munka, míg egy nyomozati cselekmény elvégzése többnyire azért ennek töredéke szokott lenni. Terrorveszélyhelyzetben tehát lehetősége van a Kormánynak arra, hogy szervezeti változtatásokat vezessen be átmenetileg a különleges jogrend idejére, amely – Franciaország esetben látjuk – nem feltétlenül tisztavirágéletű. Egységes irányítás alatt a békeidős jogrendben egyébként elkülönülő rendvédelmi, nemzetbiztonsági és katonai szakmai

⁵¹ Nbtv. 4. § c) pontja.

⁵² Nbtv. 6. § h) és m) pontjai.

⁵³ Rtv. 1. § (2) bekezdés 15. pont a) alpontja, amely a rendőrség terrorizmust elhárító szervére (TEK) utal.

⁵⁴ A terrorizmus klasszikus formájának a külön szakmai magyarázat nélkül, tehát a laikusok számára is egyértelmű módon a terrorizmussal azonosítható cselekményeket értem, pl. emberölés, emberrablás, építmények és természeti értékek elpusztítása stb.

⁵⁵ Így a jelentésben szereplő információkból olyan további következtetést vonhat le a Kormány, amellyel csökkenti vagy növeli a közvetlen veszély mértékét vagy közvetlenségét, de akár figyelmen kívül is hagyhatja a jelentést teljes egészében azzal, hogy az információt vagy a jelentésben leírt következtetést értékelni megalapozatlannak.

érdekek határai elveszítik addigi kontúrjaikat és olyan irányt vesznek, amely a nemzetbiztonsági szakmai érdeket fogja legkevésbé szolgálni. Terrorveszélyhelyzetben a közbiztonság fenntartása és megőrzése az elsődleges szempont, amely a kormányzati döntéshozatalt motiválja és ez visszhangzik a társadalmi elvárásban is. Magyarán a Kormány legyen ura a helyzetnek. Ennek érdekében a Magyar Honvédség személyi állományát is rendvédelmi feladatok – legalább a Rendőrséggel közös – ellátására fogják vezényelni, míg a nemzetbiztonsági szolgálatoknál a terrorizmus felderítésével foglalkozó szervezeti egység munkáját erősítik meg az olyan szervezeti egységek létszámából, amelyek ebben a vonatkozásban közvetlen relevanciával nem rendelkeznek.⁵⁶ Ez nem jelenti azt, hogy a műveleti terület többi része érintetlen maradjon, hiszen munkavégzésre onnan is lehet vezényelni az állományt, de a rájuk vonatkozó feladat-szabás szinte biztos, hogy kiegészülne a terrorveszélyhelyzet aktualitásaival. Így a lát-szólag más feladatot ellátó szervezeti egységek is módosított szempontrendszer szerint értékelik a megszerzett információkat a továbbiakban.

5. Összegzés

Az ágazati és szakmai érdekeket az Alaptörvényben és a vonatkozó jogszabályokban találjuk, amelyek alapvetően az érintett szervezetek állami szervezetrendszerben való elhelyezkedésén, személyi állományuk jogviszonyán és a hatásköri szabályokon alapulnak. Egyértelműen elkülöníthetünk katonai, rendvédelmi és nemzetbiztonsági szakmai érdeket, amelyeket honvédelmi és belügyi ágazati érdek alá sorolhatunk be. Önálló nemzetbiztonsági ágazatról nem beszélhetünk, mivel hiányzik az egységes szervezetrendszer és a homogén szolgálati jogviszony. Ettől függetlenül fontos, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok milyen szempontrendszer szerint dolgoznak, hiszen jelentéseik nagy mértékben befolyásolhatják a különleges jogrend kihirdetéséről szóló politikai döntést. Konkrét példa híján csak elméleti következtetések alapján állítható, hogy a különleges jogrend kihirdetését alapvetően nem támogatná vagy kezdeményezné önszántából egy nemzetbiztonsági szolgálat, mivel az leginkább a nemzetbiztonsági szakmai érdeket relativizálná, esetleg súlytalanná is tenné a dominanciához jutó katonai vagy rendvédelmi szakmai érdekek mellett. Békeidős jogrendben a nemzetbiztonsági szolgálatok kiemelt pozícióval rendelkeznek a kormányzati döntéshozatal támogatásában, amelyet az Alaptörvény és a jogszabályi környezet garantál. Ezzel szemben egy bizonytalan kimenetelű különleges jogrend, ahol az alapjogok egy csoportjától eltekintve minden változó, közel sem kecsegtet túl vonzó perspektívákkal egy nemzetbiztonsági szolgálat számára, amelynek szakmai és szolgálati (szervezeti) érdekét olyan területek halványítják el, amelyek szakmai szemlélete szinte összeegyeztethetetlen a nemzetbiztonsági látásmóddal. Ezért kijelenthető, hogy különleges jogrend kihirdetésére nemzetbiztonsági szolgálat nagy valószínűséggel nem fog elhamarkodottan javaslatot tenni.

⁵⁶ Ilyen lehet a belső bűnmegelőzési, bünfelderítési tevékenységet végző szervezeti egység, a gazdálkodási és humánigazgatási feladatokat ellátó szervezeti egység, a protokolláris feladatokat ellátó szervezeti egység stb.

