

Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok

A Magyar Hadtudományi Társaság, az MTA Hadtudományi Bizottsága, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Felderítők Társasága Egyesület a Napjaink hadtudomány konferenciáisorozat keretében, 2012. május 24-én, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen tudományos konferenciát szervezett „Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok” címmel. A nemzetbiztonsági szolgálatok a rendszerváltás, de különösen 2001. szeptember 11 óta számos kihívással állnak szemben, amelyek zömében transznacionális jellegűek, ugyanakkor több hazai sajátossággal is számolni kell. Az 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról ma már több területen nem felel meg a kihívásoknak, ezért indokolt lenne egy új törvény megalkotása. A hazánkban jelenleg működő négy nemzetbiztonsági szolgálat három szervezet irányítása alatt működik, sok a párhuzamosság, kevés a koordináció. Mindez megnyilvánul a szolgálatok számára a feladatszabásban, de a jelentések kormányzati szintű fuzionálásában is. Ezek az indokok vezettek a konferencia megszervezéséhez és az egyes témák kijelöléséhez. A konferencia három panelban került megszervezésre: az első panel a nemzetbiztonsági kihívásokkal, a második a kihívásokra adott válaszokkal, míg a harmadik a nemzetbiztonsági szolgálatokkal foglalkozott. Valamennyi panelban a szakma hazai művelői, nemzetbiztonsági szolgálatok vezetői, egyetemi oktatók tartottak előadást, a hallgatóság pedig véleményekkel és kérdésekkel gazdagította az elhangzottakat. A Hadtudomány jelen számában az elhangzott előadások rövidített változatát tesszük Tisztelt Olvasóink számára elérhetővé.



A konferencia előadóinak és közreműködőinek egy része

Rövid megnyitójában *prof. dr. Nagy László ny. ezredes*, a Magyar Hadtudományi Társaság elnöke köszöntötte a rendező szervek nevében a konferencia előadóit és a megjelenteket. Emlékeztetett a *Napjaink hadtudománya* című konferenciasorozattal összefüggő szándékokra és a mai tanácskozás előzményeire: a 2009 februárjában *A hadtudomány új kutatási irányai*, 2009 novemberében *A hadtudomány és a katonai műszaki tudományok kölcsönkapcsolata*, 2010 februárjában *A békemijsziók, helyük a hadtudományban, nemzetközi és hazai jogi hátterük*, és 2011 februárjában *Az információs hadviselés és a hadtudomány* címet viselő tanácskozásokra. A mai konferencia tehát immáron a láncolat ötödik eleme. A jelen rendezvény új vonása, hogy egyrészt a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, mint hagyományos rendezőszerv helyét e tekintetben is átvette a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, másrészt a rendezőszervek sora kiegészült a Felderítők Társasága Közhasznú Egyesülettel. Mai felfogásunk szerint a hadtudomány sokkal tágabb területet fog át, mint a fegyveres küzdelem. Maga a hadtudomány egyes nézetek szerint védelemtudománnyá, mások szerint biztonságstudománnyá alakul át. Az átalakulóban levő hadtudományba – felfogásunk szerint – beleilleszkedik a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok jellemző vonásainak vizsgálata – hangsúlyozta az MHTT elnöke.

Kovács Zoltán

Felhő-alapú informatikai rendszerek, mint nemzetbiztonsági kihívás¹

Az elmúlt bő másfél évben több, felhő-alapú rendszerekkel foglalkozó konferenciát tartottak kifejezetten szakemberek számára, amelyeknek két nagy tanulsága volt. Az egyik, hogy a felhő-alapú rendszerek egyre több funkciót, lehetőséget kínálnak, miközben csökkenthetik a felhasználók költségeiket. A másik, hogy miután az iparági szabványok nem kiforrottak vagy éppenséggel még kidolgozás alatt állnak, ezért a szakemberek sincsenek teljesen tisztában a felhő-alapú rendszerek csoportosításával, felhasználási lehetőségeivel, veszélyeivel. Jelen írás éppen ezért a felhő-alapú rendszerek alapvető ismertetésével kezdődik, majd bemutatja azok kihívásait a nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek kettős szerepköréből szemlélve – felhasználói és törvényes ellenőrzést végzői oldalról egyaránt.

felhő-alapok

A felhő-alapú rendszerek csoportosítása kapcsán a National Institute of Standards and Technology (NIST) Információtechnológiai Laboratóriuma (Information Technology Laboratory) által megalkotott definíciókat célszerű alapul venni. Ezek ugyanis ma kvázi iparági szabványnak tekinthetők, szinte minden felhő-alapú információtechnológiával foglalkozó cikk, blogbejegyzés az általuk felállított logikát követi, és véleményem szerint is ez adja az említett technológia legátfogóbb rendszerizését.

A NIST Információtechnológiai Laboratóriuma szerint az alábbi tulajdonságok megléte esetén mondhatjuk, hogy felhő-alapú szolgáltatással van dolgunk:

- Igény szerinti önkiszolgálás (On-demand self service): A felhasználók szükségleteik szerint, a szolgáltatónál történő emberi beavatkozás nélkül képesek

¹ A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

változtatni az igényelt számítási kapacitásokat (például szerveridő, hálózati tárolók stb.).

- Jó hálózati hozzáférés (Broad network access): Hálózaton, szabványos mechanizmusokon keresztül, heterogén eszközökkel (legyen akár vékony vagy vastag kliens, például mobiltelefonok, laptopok, PDA-k stb.) elérhetőek a szolgáltatások.
- Erőforrás készletek (Resource pool): A szolgáltató készletezett erőforrásokat ajánl fel a fogyasztók számára a több-bérlős modell szerint, a fogyasztói kereslet szerint dinamikusan kiosztva és újraosztva a fizikai és virtuális erőforrásokat. A felhasználó általában nem ismeri, vagy nem tudja kontrollálni a biztosított erőforrások pontos helyét, csak valamilyen magasabb szinten (például ország, állam/megye, adatközpont).
- Teljes rugalmasság (Rapid elasticity): A fogyasztónak felkínált kapacitások gyorsan és rugalmasan változtathatóak, fel-, és leskálázhatóak az aktuális igények szerint, a felhasználó számára úgy tűnik, mintha korlátlan mennyiségben állnának rendelkezésre.
- Mért szolgáltatások (Measured service): A felhő-alapú rendszerek automatikusan, a kívánt szolgáltatások típusának megfelelően képesek vezérelni és optimalizálni a rendelkezésre álló erőforrásokat (például tárolás, feldolgozás, sávszélesség, aktív felhasználói fiókok). Az erőforrások megfigyelhetőek, ellenőrizhetőek, használatuk pontosan mérhető, így biztosítva mind a használt szolgáltatás fogyasztója és üzemeltetője számára az átláthatóságot (pontos, mindkét fél számára elfogadott számlázási lehetőséget).

A NIST szerint a felhő-alapú rendszerek csoportosítása szolgáltatási és telepítési modell szerint történhet. Ahhoz, hogy egy ilyen elven működő rendszert pontosan besorolhassunk, szükség van a már említett két modell csoportkategóriáinak ismeretére is, azok főbb jellemzőivel együtt.

Szolgáltatási modellek (Service models):

- Szoftver, mint szolgáltatás (Cloud Software as a Service – SaaS): A felhasználó számára nyújtott képességeket a felhő-infrastruktúrában futó szolgáltatói alkalmazások biztosítják. Az alkalmazások különböző eszközökön, vékony kliens felületen, például web-böngészőn elérhetőek (ilyen például a webmail szolgáltatás). A felhasználó néhány felhasználó-specifikus alkalmazás korlátozott konfigurációs beállítási lehetőségétől eltekintve semmilyen ráhatással sincs a mögöttes infrastruktúrára, hálózatra, szerverekre, operációs rendszerekre, a tárolás módjára, vagy akár egyedi alkalmazások képességére.
- Platform, mint szolgáltatás (Cloud Platform as a Service – PaaS): Ebben az esetben a szolgáltató által támogatott programnyelveken és eszközökkel a fogyasztó által készített, vagy megszerzett alkalmazásokat a szolgáltató telepíti egy felhő-infrastruktúrára. A felhasználó itt sem képes menedzselni vagy ellenőrizni a mögöttes felhő-infrastruktúrát, beleértve a hálózatot, szervereket, operációs rendszereket, vagy a tárolókat, de kontrollálja a telepített szolgáltatásokat és az azok fogadására szolgáló környezet konfigurációját.
- Infrastruktúra, mint szolgáltatás (Cloud Infrastructure as a Service – IaaS): A felhasználó számára ebben az esetben olyan számítási, tárolási, hálózati és

egyéb alapvető informatikai erőforrásokat biztosít a szolgáltató, amelyre, és amelyen tetszőlegesen szoftvereket telepíthet és futtathat, beleértve az operációs rendszereket és alkalmazásokat. A felhasználó nem képes menedzselni vagy ellenőrizni a mögöttes felhő-infrastruktúrát, de kontrollálni tudja az operációs rendszereket, tárhelyeket, telepített alkalmazásokat, és esetleg korlátozott ráhatása lehet a hálózati elemek (például tűzfalak) kiválasztására.

Telepítési modellek (Deployment Models):

- Magán számítási felhő (Private cloud): A felhő-infrastruktúra kizárólag egy szervezet számára működik. Ezt akár a felhasználó szervezet, de akár egy másik fél is menedzselheti, fizikailag lehet akár a felhasználó telephelyén, akár azon kívül.
- Közösségi számítási felhő (Community cloud): Ebben az esetben a felhő-infrastruktúrát több szervezet megosztottan használja úgy, hogy az egy adott közösség közös érdekeit támogassa (például közös küldetés, biztonsági követelmények, előírások, megfelelőségi szempontok). Ezt menedzselheti akár a felhasználó szervezet, akár egy másik fél is, fizikailag lehet akár a felhasználó telephelyén, akár azon kívül.
- Nyilvános számítási felhő (Public cloud): A felhő-infrastruktúra ebben a modellben bárki (a nagyközönség vagy egy nagy [ipari] csoport) számára elérhető, de a felhőszolgáltatást nyújtó szervezet tulajdonában van. Ez tekinthető ma a legismertebb telepítési modellnek.
- Hibrid számítási felhő (Hybrid cloud): A felhő-infrastruktúra ekkor több, az előző modellek szerint felépülő rendszer (magán, közösségi, nyilvános) keveréke. Ez esetben a felhők megtartják egyedi jellegzetességeiket, azokat szabványosított vagy szabadalmazott technológiák kötik össze, lehetővé téve az adatok és alkalmazások hordozhatóságát (például cloudbursting technológia a felhők közötti terheléskiegyenlítésre, amikor a magánfelhőben rendelkezésre álló erőforrások elfogynak és azokat más, tipikusan nyilvános felhőben meglévővel pótolják ki).

Az alapok áttekintése után célszerű megvizsgálni, melyek azok a főbb előnyök (amelyeket a legtöbbször meg szoktak említeni), amiért a felhasználók szívesen használják a felhő-alapú rendszereket. Ugyanakkor hozzá kell tenni, sőt hangsúlyozni kell, hogy ezek az előnyök az egyes telepítési és szolgáltatási modelleknél eltérő mértékben, vagy adott esetben egyáltalán nem jelentkeznek, jelentkezhetnek. A főbb előnyök tehát:

- *Költségmegtakarítás*² Különösen
= a jó skálázhatóság (csak azért fizetünk, amit fogyasztunk).
= Az olcsóbb fenntartási költségek (nincs szükség külön technikai személyzetre, azt a szolgáltató biztosítja).
- *Sok fajta és széles szolgáltatási paletta*. Egyre több és többfajta szolgáltatás jelenik meg, és ma már szinte minden igény kielégítésére kínálnak a szolgáltatók megoldásokat.

2 A költségmegtakarítás az a hívószó, amely a legnagyobb hatással van a felhő-alapú rendszerek terjedésére.

- *Helyfüggetlen.* A felhő-alapú szolgáltatások, az ott tárolt adatok bárhol elérhetőek (ahol van például internet-kapcsolat), nem kell hozzá a saját irodában ülni.
- *Eszközfüggetlen.* Heterogén platformon működő (például Windows, iOS, Android, Linux), heterogén eszközrendszerrel (például asztali gép, tablet, notebook, okostelefon) használható, elérhetőek az adatok.
- *Mindig friss szoftverek.* A szoftverek frissítését a szolgáltató megoldja, nem kell apparátust fenntartani az új hibajavítások, verziók megjelenésének figyeléséhez és teszteléséhez.
- *Nagyobb rendelkezésre állás.* Egy több felhasználót kiszolgáló környezetben a szolgáltatónak több pénze, eszköze, embere stb. van arra, hogy nagyobb rendelkezésre állást biztosítson – egy felhasználóra vetítve olcsóbban, mintha a felhasználó saját rendszert építené ki.
- *Nagyobb biztonság.* A rendelkezésre álláshoz hasonló okok miatt (több specialista és ráfordítható pénz, jobb eszközök, biztonságosabb, többet tesztelt szoftverek stb.) nagyobb biztonságot garantálhat a szolgáltató.

NEMZETBIZTONSÁGI KIHÍVÁSOK

A nemzetbiztonsági és a rendvédelmi szervek szerepe kettős lehet. Egyrészt felhasználóként saját igényeiket elégíthetik ki az általuk meghatározott – sokszor igen magas – biztonsági követelményeiknek megfelelően, másrészt végre kell hajtaniuk a jogszabályokban megfogalmazott törvényes ellenőrzést.

Felhasználói szerepkör

Az interneten a témában fellelhető tanulmányok, blogok sokféle megközelítésben, a teljességre törekedve, esetleg egy-egy témakört kiragadva keresnek válaszokat, vagy próbálnak definíciókat, tanácsokat adni a felhő-alapú rendszerek biztonságával kapcsolatban. Ahogyan a felhő-alapú rendszerek meghatározásánál és kategorizálásánál a NIST Információtechnológiai Laboratóriumának a *The NIST Definition of Cloud Computing* címen kiadott tanulmánya általánosan elfogadottnak és kvázi-szabványnak tekinthető, úgy a biztonság kapcsán a Cloud Security AllianceSM (CSA) *SECURITY GUIDANCE FOR CRITICAL AREAS OF FOCUS IN CLOUD COMPUTING* című kiadványáról mondható el ugyanez.

A CSA az említett dokumentumokban a gazdasági társaságokra koncentrálnak dolgozza fel a felhő-alapú rendszerek biztonsági kérdéseit. A nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek számára – speciális helyzetükből adódóan – az említett dokumentumokat felhasználva, ám azoktól eltérő módon csoportosítva, helyenként kiegészítve, módosítva érdemes ugyanezt a kéréskört megvizsgálni.

Vizsgálandó biztonsági kérdéscsoportok:

- üzembiztonsági kihívások,
- adatbiztonsági kihívások,
- egyéb biztonsági kihívások.

Az említett kérdéscsoportokat a jelen írásban a teljesség igénye nélkül mutatjuk be. A cél most sokkal inkább az, hogy egyértelművé váljon a kérdés komplexitása, és az, hogy mennyi mindenre kell gondolni, mielőtt használni kezdenénk egy ilyen szolgáltatást.

Üzembiztonsági kihívások

Az üzembiztonság kérdése a felhő-alapú rendszerek esetében is nagyon hasonló, mint a hagyományos információtechnológiai rendszereknél. Azokat a jellemzőket foglalja össze, amelyek a rendszerek megbízható, üzemszerű működésével függnek össze. Ilyenek lehetnek például:

- *Az elérhetőség:* a felhőben tárolt adatok hozzáférhetősége onnan és akkor, amikor a felhasználó szeretné.
- *A folyamatos szolgáltatás/rendelkezésre állás:* szerződésben rögzített értékekkel például 95%, de a szolgáltatás-kiesés nem hosszabb, mint 30 perc.
- *A katasztrófa utáni visszaállítás:* a szolgáltató rendelkezzen ehhez szükséges tervvel, azt a lehető leggyorsabban, lehetőleg adatvesztés nélkül hajtsa végre.
- *A hordozhatóság/interoperabilitás:* adatok szolgáltatások áttétele egyik szolgáltatótól a másikhoz megoldható legyen, ha szolgáltatót kívánunk váltani.
- *A redundancia:* magas rendelkezésre állás biztosítása a teljes infrastruktúra és a kapcsolódó eszközök tekintetében egyaránt.
- *Az adatformátum:* milyen formátumban kell adatainkat a szolgáltatóhoz eljuttatni és azokat milyen formátumban kapjuk vissza a szolgáltatótól a szerződés lejártával (az adatkonverzió sok pénzbe kerülhet).

Az üzembiztonsági kérdések gyakorlatilag tisztán technikai úton kezelhetőek, ahol a felhasználó és a szolgáltató érdekei nagyjából egybe esnek (a szolgáltató megbízható szolgáltatást kíván nyújtani, a felhasználó pedig kapni). A biztonságos szolgáltatás mértéke csupán pénz és megállapodás kérdése.

Adatbiztonsági kihívások

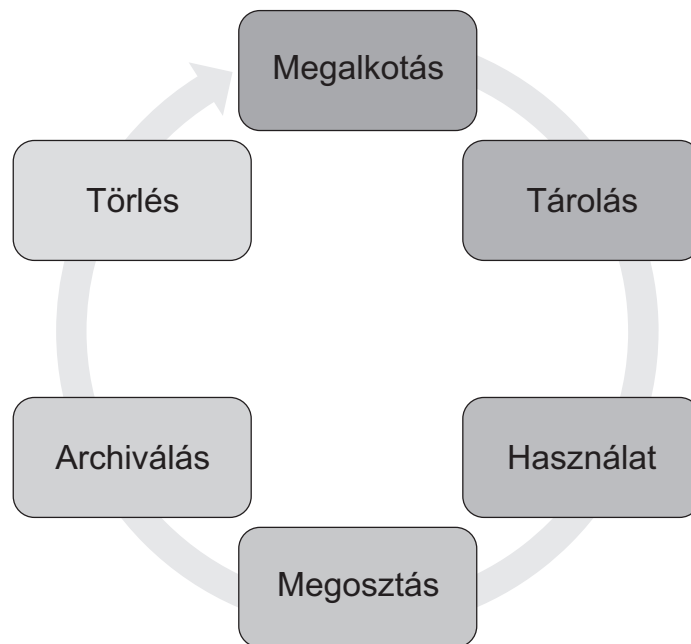
Adatbiztonsági kérdésnek tekinthetünk minden olyan tényezőt, amelyek a felhasználók adataihoz való biztonságos hozzáférés (kezelés, használat stb.), valamint az illetéktelen hozzáférések megakadályozása kapcsán felmerülnek. Ilyenek lehetnek például:

- *Adatszegregáció:* több-felhasználós környezet lévén biztosítani kell, hogy az egyes felhasználók csak a saját adataikhoz férjenek hozzá.
- *Szolgáltatói adathozzáférés:* minimalizálni kell a szolgáltató (és munkatársai) általi, a felhasználó adataihoz való hozzáférés lehetőségét, legyen szó akár a munkájához kapcsolódó, akár szándékos (rosszindulatú) adatelérésről.
- *Nem biztonságos vagy nem teljes törlés:* meg kell oldani, hogy ha a felhasználó töröl egy adatot, az biztosan törlődjön (a biztonsági mentések és a redundáns tárolás ellenére is), mindenhol.
- *Alkalmazásbiztonság:* a használt, futó alkalmazások sérülékenységei is lehetőséget teremthetnek a felhasználó adatainak illetéktelenek általi hozzáférésére, ezért azokat ilyen szempontból is vizsgálni, tesztelni kell.

- *Titkosítás és kulcskezelés*: adataink a „felhőben” utaznak, ott tárolódnak, így elemi kérdés, hogy azokat a védelem érdekében titkosítsuk.
- *Azonosítás és jogosultság-kezelés*: alapvető feltétel, hogy a bejelentkezőt nagy biztonsággal azonosítani lehessen, és csak azokhoz a szolgáltatásokhoz és adatokhoz férjen hozzá, amelyhez jogosultsággal rendelkezik.
- *Virtualizáció*: a virtualizált környezet kapcsán új, korábban a „hagyományos” informatikában nem ismert támadások jelentek meg (például másik felhasználó adatainak elérése a közös fizikai memóriából), amelyekre fel kell készülni.

Az adatbiztonság kérdésköre technikai, jogi és adminisztratív úton oldható meg. Vannak olyan elemei, amelyek kizárólag technikai úton nem, vagy csak irreálisan nagy ráfordítás mellett lennének megvalósíthatók (ilyen például a szolgáltató szándékos adatszerzése kivédésének, vagy az adatok teljes törlésének a kérdésköre).

Az adatbiztonság kéréskörét az adatok életciklusán keresztül érdemes megvizsgálni, amelyet az ábra szemléltet.



1. ábra. Az adatok életciklusa

Forrás: <https://securosis.com/blog/data-security-lifecycle-2.0> (letöltve: 2012. 01. 05.)

Az adatok életciklusának 6 állomását biztonsági szempontból 2 fő csoportra bonthatjuk: az adatmozgással járó és az adatmozgással nem járó műveletekre. (Ne feledjük, hogy felhő-alapú rendszerekről beszélünk, azaz ha a felhasználó bármilyen aktív műveletet végez, akkor az adatok mozgásával fog járni.) Ezt a csoportosítást azért célszerű megtenni, mert a különböző szolgáltatási modellekben a felhasználó és a szolgáltató felelősségi körét így jobban szét lehet választani, (egy modellen belül az adatmozgással járó műveleteknél a felhasználónak nagyobb a felelősségi köre, mint az adatmozgással nem járó műveleteknél).

Egyéb biztonsági kihívások

Ebbe a kategóriába tartozik minden olyan biztonsági kérdéskör, amelyeket nem technikai úton kezelünk, és akár egy harmadik fél bevonását is igényelheti (például az audit). Ide soroljuk azokat a jogi garanciákat (elsősorban a szerződésben foglaltakat, de akár a törvény szerintieket is), amelyek adott kérdésköröket egyértelműen rendeznek, beleértve az üzembiztonsági és adatbiztonsági kérdéseknél felmerült, ilyen módon megoldandó feladatokat is, de az adatközpontok fizikai védelmét is. Ilyenek lehetnek:

- *Audit*: ezt egy harmadik cég bevonásával kell végrehajtani, amelynek feltételeit, gyakoriságát stb. rögzíteni kell a szerződésben.
- *Hagyományos biztonság*: gondoskodni kell a – felhasználó által sokszor nem is ismert helyen, országban lévő – adatközpontok fizikai védelméről is, hiszen hiába titkosítjuk adatainkat a központig, ha oda bárki „besétál” és hozzáfér azokhoz.
- *Adatok hosszú távú elérhetősége*: garantálni kell, hogy adataink akkor is elérhetőek legyenek, ha a szolgáltató csődbe megy, vagy felvásárolja egy másik cég.
- *Különbéféle logok és statisztikák tulajdonjoga*: ezeket alapvetően a szolgáltató készíti a saját munkája okán, ám ezek is lehetnek érzékeny információk. Ezért tisztázni kell, hogy a szolgáltató mire használhatja azokat.
- Szolgáltató általi szándékos adatlopás: kizárólag jogi úton kezelhető, de a szerződéskötéskör gondolni kell erre is.
- *Alvállalkozók kérdése*: a szolgáltató alvállalkozókat is bevonhat a munkájába, ám rájuk a felhasználóval kötött szerződések nem biztos, hogy érvényesek. Ezt is szabályozni kell.
- Nem biztonságos, vagy nem teljes *törlés*: ahogy az adatbiztonságnál már szó esett róla ez jogi kérdés is, vagy főként így szabályozható.

Az egyéb biztonsági kategóriába tartozó kérdések kizárólag jogi úton rendezhetők (a jogi kérdések már önmagukban adottak, de a fizikai biztonságra vagy a 3. fél bevonását igénylő auditra is csak jogi eszközökön keresztül lehet ráhatása a felhasználónak).

Törvényes ellenőrzési szerepkör

Ebbe a csoportba tartoznak azok az ellenőrzési formák, amelyek a klasszikus hírközlési hálózatoknál már elfogadottak (például kommunikáció-ellenőrzés), és azok is, amelyek kifejezetten számítástechnikai rendszereknél alakultak ki (például FORENSIC):

- Adatszolgáltatás.
- Kommunikáció-ellenőrzés.
- FORENSIC.

A törvényes ellenőrzés kategóriájába tartozó kérdések technikai és jogi úton rendezhetőek, ám ezek pillanatnyilag a legproblémásabb kérdések. Egyrészt a jogi kapcsolat ebben az esetben a szolgáltató és a törvényes ellenőrzést végző között áll fenn (nem pedig a szolgáltató és a felhasználó között, mint a többi biztonsági kérdésnél), általában törvényi kötelezettség alapján. Ám amíg a hírközlési hálózatoknál egy

kialakult, minden szereplő által elfogadott és a demokratikus államokban hasonló jellegű törvényekre alapozott törvényes ellenőrzésről beszélhetünk, addig a felhő-alapú rendszerek esetében nem mondható el ugyanez. Itt ugyanis sokkal inkább különálló infrastruktúra-, alkalmazás-, és tartalomszolgáltatókról beszélhetünk, nagyon ritka az az eset, amikor a felhasznált infrastruktúrát és alkalmazást egyazon szolgáltató biztosítja. Márpedig a hatályos magyar jogszabályok alapján csak ez utóbbi esetben lenne hírközlési szolgáltatónak tekinthető, és így a törvényes ellenőrzés kapcsán együttműködésre kötelezhető.

További problémát jelent annak meghatározása, hogy mit is akarunk valójában ellenőrizni, mit tekinthetünk ma hírközlésnek. Hiszen a végeredmény szempontjából mi a különbség a között, hogy megírok és elküldök egy elektronikus levelet, vagy megírás után a piszkozatok közé teszem, de a másik félnek megadom a postafiók eléréséhez szükséges felhasználó nevet és jelszót? Hiszen ez utóbbi esetben is hozzáfér, olvashatja ugyanazt az üzenetet. De itt még legalább a „levélszerűség” megvan, a „hagyományos” hírközlési forma fellelhető. Ha a továbbítani szánt információkat azonban egy felhő-alapú tárhely szolgáltatónál kialakított fiókba helyezem el fájlként, majd ennek adom meg a belépéshez szükséges adatait a másik félnek, akkor a végeredmény ugyanaz: „A” felhasználótól „B” felhasználóhoz eljutott az információ. Ez a forma azonban már „nyomokban sem tartalmaz” hagyományos hírközlést. Az egyik legnagyobb feladat tehát, hogy pontosan meghatározzuk: mit kívánunk ellenőrizni és ahhoz ki kell alakítani a megfelelő jogszabályi környezetet.

* * *

A jelenleg meglévő jogi szabályozás hiánya a törvényes ellenőrzés kapcsán problémákat okoz, vagy akár meg is akadályozhatja azt. Másrészt a felhő-alapú technológia meglehetősen új, és rendkívül dinamikusan fejlődik. Ennek okán nem beszélhetünk még olyan kiforrott ellenőrző rendszerekről, mint amelyek például a telefónia esetében már rendelkezésre állnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Kovács Zoltán: Felhő-alapú informatikai rendszerek potenciális alkalmazhatósága a rendvédelmi szerveknél. Hadmérnök VI. évfolyam 4. szám. 2011. december

Kovács Zoltán: Cloud security in terms of the law enforcement agencies. Hadmérnök VII. évfolyam 1. szám, 2012. március

Lakatos Zsolt

Az Európai Unió hírszerzésének jelenlegi helyzete és kihívásai¹

Az Európai Unió a nemzetközi szinten teljes jogú szereplő kíván lenni, ezért szüksége van időben rendelkezésre álló, megbízható hírszerzési információkra a szükséges politikai-katonai döntések meghozatalához. A szerző írásában bemutatja az újonnan létrehozott Európai Külügyi Szolgálaton belül működő EU Hírszerző Közösség főbb szervezeteit, az EU Hírszerző Elemző Központot és az EU Katonai Törzs Hírszerző Igazgatóságát. Elemzi és értékeli a Hírszerző Közösség képességeit és bemutatja főbb jövőbeni kihívásait. Következtetése, hogy a hatékonyság növelése érdekében célszerű lenne a katonai és polgári hírszerzés teljes összevonása, fúziója.

Mario Monti, jelenlegi olasz miniszterelnök (korábban az Európai Unió belső piacáért, később versenypolitikájáért felelős biztosa) egy alkalommal kijelentette: „...úgy vélem, a régi és az új tagállamok egyaránt meg vannak győződve arról, hogy érdekében áll az Európai Unió megszilárdítása és fejlődése. Eredményeket azonban e téren is csak folyamatos erőfeszítések árán lehet elérni. Az elkövetkező 50 évben az EU fejlődése szempontjából számomra két terület tűnik kiemelkedően fontosnak. Az egyik egy olyan közös külpolitika kialakítása, amely lehetővé teszi az Unió számára, hogy nemzetközi kérdésekben képviselje álláspontját és érvényesítse érdekeit. A másik a védelem területe: az Európai Uniónak, amennyiben azt szeretné, hogy komolyan vegyék, fel kell szerelkeznie a védelméhez nélkülözhetetlen eszközökkel. Ezen a két területen – melyek csakúgy, mint a monetáris unió kialakítása, elsősorban a tagállamok szuverenitását érintik – kizárólag az elkötelezett politikai szándék és folyamatos erőfeszítések vezethetnek jelentős eredményekhez. Számomra ezekből az elemekből állna össze az az »európai Európa«, amelyben szívesen élnék.”[1]

A választott kutatási téma fontosságát az adja, hogy a Monti által is legfontosabbnak tartott két terület, a közös kül- és védelempolitika kialakításában nélkülözhetetlen az EU vezetőinek pontos információval való ellátása a szükséges döntések

1 A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszerzési Szolgálaton megrendezett Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

meghozatalához. Ebben a feladatban a hírszerzési jelentéseknek döntő szerepe van és ez a szerep a jövőben biztosan egyre fontosabbá válik.

A tanulmány célja, hogy bemutassa az EU-hírszerzés jelenlegi helyzetét, vázolja az előtte álló kihívásokat és – elsősorban történeti kutatási módszer alkalmazásával – javaslatot tegyen arra, hogy milyen strukturális változásokat kellene végrehajtani a jövőben a még hatékonyabb működés érdekében.

AZ EU KÜLÜGYI SZOLGÁLAT MEGALKALÍTÁSA

Az Európai Unió – Monti által is kifejtett – ambícióját jelzi, hogy 1999-ben Kölnben a tagországok vezetői a következőképpen fogalmaztak: *„Az EU a nemzetközi szinten teljes jogú szereplő kíván lenni. Ezért szándékunkban áll, hogy felruházzuk az Uniót minden eszközökkel és képességekkel, amelyek lehetővé teszik számára szerepvállalást a közös európai biztonság- és védelem politikában... Az Uniónak képesnek kell lennie a nemzetközi válsághelyzetek kezelésére, megfelelő katonai erő által támogatott önálló műveletek tervezésére és végrehajtására...”* [2] Ennek érdekében az EU létrehozta azokat a szükséges szervezeteket és mechanizmusokat, amelyek biztosítják számára a nélkülözhetetlen információkat.² Természetesen sem a szervezetek, sem a mechanizmusok nem állandóak, statikusak, szükséges, hogy változzanak és módosuljanak a döntéshozói követelmények és elvárások függvényében.

Ahhoz, hogy megértsük, hogy miért van szüksége az EU döntéshozóinak hírszerzési információkra, továbbá miként történik a hírszerzési információk megszerzése, feldolgozása, továbbítása, fontos az információk fő felhasználóinak, az EU döntéshozó testületeinek megismerése, ezért a továbbiakban ezek lényegi sajátosságait foglalom össze.

Az EU külpolitikájának irányítását napi szinten a tagállamok nagyköveteiből álló Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee – PSC) végzi. A PSC hetente kétszer ülészik. Figyelemmel kíséri a nemzetközi biztonságpolitikai helyzetet, állásfoglalásokat készít az Európai Tanácsnak (Council of the European Union), és figyelemmel kíséri a Tanács határozatainak betartását. A Tanács felhatalmazása alapján a PSC politikai kérdésekben dönt, és stratégiai szinten irányítja a válságkezelést, azaz a PSC dönt egy-egy adott polgári vagy katonai válságkezelő művelet megindításáról és a művelet teljes időtartama alatt végrehajtja annak politikai ellenőrzését.

Az utóbbi időszak kétségtelenül legnagyobb vívmánya – a Lisszaboni Szerződés alapján – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője posztjának létrehozása, továbbá a főképviseelő irányítása alatt álló az Európai Külügyi Szolgálat (External Action Service – EEAS) megszervezése. A főképviseelő, Catherine Ashton bárónő, kettős szerepet tölt be: egyrészt közös kül- és biztonságpolitikai mandátumot kapott a Tanácsban, másrészt a Bizottság külügyekért és külkapcsolatokért felelős alelnökének tisztét látja el. A főképviseelő egyben a Külügyek Tanácsának is elnöke, ezenfelül ő képviseli nemzetközi szinten az Uniót a közös kül- és biztonságpolitika (Common Security and Defence

2 Az első hírszerző szervezet, az Európai Unió Joint Situation Center (SitCen) megalakítását 1999-ben hagyta jóvá Javier Solana, az EU korábbi közös kül- és biztonságpolitikájának főképviseelője.

Policy – CSDP) területén. Munkáját a Tanács és a Bizottság tisztviselőiből, valamint a nemzeti diplomáciai szolgálatok tagjaiból álló, Európai Külügyi Szolgálat segíti.

Az EEAS legfőbb feladata az Unió külső tevékenységének összehangolása. [3] Véleményem szerint a név magyar fordítása sajnos nem pontos, nem fedti le pontosan az EEAS valós tevékenységét. Az angol névben megjelenő „Action” szó, melynek jelentése *akció, tevékenység, művelet*, a megnevezés magyar fordításában nem jelenik meg. Ez sajnálatos, ugyanis így a magyar elnevezésben csak a Szolgálat egyik fő feladatköre, a klasszikus külügyi tevékenység mutatkozik be, míg a másik fő tevékenység, a válságkezelés, a polgári és katonai műveletek tervezése, végrehajtása rejtve marad.

Amint az ismert, az EEAS valójában nem más, mint az EU védelmi és külügyminisztériuma. A működését 2011. január elsején megkezdő Szolgálat az eltelt időszakban kialakította azt a szervezeti struktúrát, amely hatékonyá teszi az EU válságkezelését és külügyi képviseletét. Ennek érdekében a főképviseelő kabinetjének alárendelve működnek a világ különböző régióit, illetve a horizontális problémákat lefedő különböző területi igazgatóságok (Managing Directorate – MD), illetve a válságkezelés hatékony kezeléséhez szükséges szervezetek (EU crisis platform).

Az EEAS-nak alárendelt EU-képviseletek száma folyamatosan nő, napjainkra számuk több mint 130. Az EEAS struktúrája folyamatosan változik, igyekszik megfelelni a folyamatosan változó követelményeknek. [4]

Az EEAS, a PSC, a Tanács és Bizottság döntéseikhez folyamatosan igénylik az időszerű, pontos hírszerzési információkat. Ennek biztosítása érdekében Catherine Ashton 2011 végén jóváhagyta a Külügyi Szolgálat hírszerző támogató tevékenységének irányelveit (Framework and guidelines for Intel support to EEAS). [5] Ez a dokumentum meghatározza a hírszerzési információk jelentési rendjét, az EEAS „hírszerző közösségének” tagjait, a különböző vezetési, irányítási szinteket.

Az EU Külügyi Szolgálat megalakítása rendkívül fontos és nagy horderejű lépés volt a tagállamok részéről. A szervezet jelentősége a jövőben – a jelenlegi gazdasági válság „lecsengését” követően – várhatóan tovább növekszik, az EEAS – Európa biztonságának letéteményeseként – valószínűleg egyre nagyobb számban indít polgári és katonai válságkezelő műveleteket világszerte.

AZ EU KÜLÜGYI SZOLGÁLAT „HÍRSZERZŐ KÖZÖSSÉGE”

Az Európai Biztonsági Stratégia megállapítása szerint Európára a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedése, a regionális konfliktusok, az állam kudarcra és a szervezett bűnözés, mint legfontosabb fenyegető veszélyek leselkednek. [6] A stratégia ugyanakkor megállapítja: *„Az új fenyegetések esetében gyakran külföldön kell majd fellátni az első védelmi vonalat. Az új fenyegetések dinamikusan változnak. A tömegpusztító fegyverek elterjedésének kockázata idővel egyre jelentősebbé válik; a terrorista hálózatok ellenintézkedés híján egyre veszélyesebbé válnak. A kudarcot vallott államok sora bővül és a szervezett bűnözés terjed, ha nem tesznek ellene, amint a nyugat-afrikai példa is megmutatta. Ez azt jelenti, hogy készen kell állnunk a válság kialakulása előtti fellépésre. A konfliktus-megelőzést és a fenyegetések megelőzését nem lehet elég korán elkezdni.”* [7]

A stratégia megalkotói fontosnak tartották kiemelni, hogy az Uniónak azelőtt képesnek kell lennie cselekedni, mielőtt *„... a helyzet romlik, amikor tömegpusztító*

fegyverek elterjedését észlelik, valamint mielőtt sürgős humanitárius vészhelyzetek adódnak". [8] Az időbeni cselekvéshez azonban időben rendelkezésre álló, pontos hírszerzési információkra van szükség. Ezért az Európai Biztonsági Stratégia hírszerzést érintő legfontosabb megállapítása a következő: „A közös fellépések legjobb alapját a közös fenyegetés-értékelések jelentik. Ehhez a tagállamok között és a partnerekkel a hírszerzési információk hatékonyabb cseréjére van szükség.” [9]

Az EEAS esetében klasszikus amerikai vagy brit típusú hírszerző közösségről nem beszélhetünk.³ Már az EEAS megalakulása előtt megkezdődött, majd a Szolgálat létrehozását követően felgyorsult azonban azon struktúrák és munkamódszerek kialakítása, amelyek lehetővé teszik a hírszerzési információk egységes, gyors feldolgozását és jelentését. Az EU – éppen úgy, mint a NATO – nem rendelkezik saját információszerző kepeséggel, ezért a hírszerző szervezetek elsősorban a tagállamoktól beérkező hírszerzési információkat dolgozzák fel. A „hírszerző közösség” tagjai az EU Hírszerző Elemző Központ (EU Intelligence Analysis Centre – INTCEN), az EU Katonai Törzs Hírszerző Igazgatósága és az EU Műhold Központ (EU Satellite Centre).

A hírszerző szervezetek közül egyedül az EU Műhold Központ képes korlátozott mértékben közvetlenül kielégíteni az EU bizonyos információs igényeit. A „hírszerző közösség” másik két legfontosabb szereplője, az EU Hírszerző Elemző Központ és az EU Katonai Törzs Hírszerző Igazgatósága elsősorban a tagállamok hírszerző szolgálataitól beérkező, előzetesen értékelt (finished intelligence) jelentéseket dolgozzák fel. Az Egységes Hírszerző Elemző Képesség (Single Intelligence Analysis Capability – SIAC) kialakításával, a katonai és polgári hírszerző szolgálatok által közösen biztosított, előzetesen értékelt hírszerzési információk így egységes formában jutnak az EU vezetői, döntéshozói elé. [10]

A SIAC alapját az Európai Biztonsági Stratégia által prioritásként kezelt közös fenyegetés-értékelések képezik. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a két szervezet elemzői együtt dolgoznak egy-egy előzetesen jóváhagyott és igényelt téma kidolgozásában, a végtermék pedig egy közös jelentés, amely a tagállamok és partnerek polgári, és katonai hírszerzési információit együttesen tartalmazza.

Összességében a SIAC az utóbbi évek legfontosabb, legnagyobb jelentőségű újítása, a polgári és katonai hírszerzés egymáshoz történő közelítése szempontjából.⁴

Az EU Hírszerző Elemző Központ

Az EU INTCEN korábban EU Situation Centre (SITCEN) néven volt ismert.⁵ Az EU Hírszerző Elemző Központ megnevezés – ellentétben a régi névvel, – sokkal jobban kifejezi a szervezet által végzett tevékenységet. Az INTCEN a főképviselő közvetlen irányítása alatt az EEAS egyik igazgatósága. Vezetője a finn biztonsági szolgálat

3 Az Egyesült Államokban 16 kormányzati szervezet, ügynökség alkotja a hírszerző közösséget (Intelligence Community).

4 Témától függően természetesen vagy a polgári, vagy az INTCEN, vagy a Katonai Törzs Hírszerző Igazgatóság felelős az adott téma kidolgozásáért. Mivel azonban ugyanazt a hírigényt kapják a tagállamok polgári és katonai hírszerző szolgálatai, így a döntéshozók elé kerülő végső jelentés átfogóan, polgári és katonai szempontból egyaránt elemzi az adott témakört.

korábbi főigazgatója, Ilkka Salmi. Fő szervezeti egységei az elemző-értékelő osztály, az általános ügyek osztálya és a külső kapcsolatok osztálya.

Az *elemző-értékelő osztály* a legnagyobb méretű. Annak tagjait a tagállamok hírszerző és belbiztonsági szolgálataitól vezénylik meghatározott időszakra (általában 3–4 évre). Az osztály négy, földrajzi térségeket (Ázsia, Latin-Amerika; Balkán–FÁK; Afrika; Közel-Kelet, Észak-Afrika) felölelő és további két, úgynevezett horizontális (ti. a terrorizmus-ellenes és a non-proliferációs) szekcióból áll.

Időről-időre felmerül az igény olyan részleg alakítására, amely globális problémákkal (például az üvegházhatás okozta biztonságpolitikai problémák megfogalmazása, a globális energiabiztonság stb.) foglalkozna. A földrajzi térségeket és a non-proliferációs kérdéseket elemző-értékelő szekciókban hírszerző szakemberek, míg a terrorizmus-ellenes szekcióban belbiztonsági szakemberek dolgoznak.

Fontos megemlíteni, hogy 2005-től folyamatos munkakapcsolat alakult ki az EU-tagállamok, továbbá Svájc és Norvégia belbiztonsági szolgálataiból alakult Terrorizmus-ellenes Csoport⁶ és az INTCEN között, ami lehetővé teszi, hogy az INTCEN a terrorizmus-ellenes területről is időszerű hírszerzési információkkal lássa el az EU döntéshozóit. Az INTCEN állományában – az említetteken kívül – kis számban állandó munkatársak, funkcionáriusok is dolgoznak elemzői beosztásokban.

Az INTCEN korlátozott nyílt információszerző⁷ képességgel is rendelkezik, de támaszkodik a tagállamoktól és más szervezetektől beérkező nyílt információkra is. Legfontosabb feladata, hogy pontos, megbízható, időszerű információkkal lássa el az EU döntéshozóit, mindenekelőtt Catherine Ashton főképviselőt, az EEAS vezetőjét, a főképviselő kabinetjét, valamint a közös kül- és biztonságpolitika,⁸ a közös biztonság- és védelmi politika,⁹ továbbá a terrorizmus elleni küzdelem¹⁰ területén tevékenykedő döntéshozó szervezeteket.

Az EU INTCEN fő feladatai a következők: [11]

- az EU érdekszférájába eső körzetek eseményeinek nyomon követése;
- a korai előrejelző és helyzetértékelő¹¹ feladat keretében, elsősorban hírszerző beszámoló formájában rendszeresen tájékoztatja a Külügyi Szolgálat illetékeit;
- válsághelyzetben – speciális munkacsoportok megalakításával – biztosítja a hírszerző információk időbeni feldolgozását és továbbítását az illetékesek részére;
- rendszeres helyzetértékeléseket és kockázatelemzéseket végez azokról az országokról, térségekről, ahol különböző EU-műveletek folynak. Jelentéseket készít a különböző válsághelyzetekről.

5 A szervezet nevét 2012 márciusában változtatták meg, mert az EEAS válságkezelő struktúrájában megalakult az ún. Situation Room, és noha a funkciók különböznek, a névhasznosság problémát jelenthetett volna.

6 Counter Terrorism Group

7 Open source intelligence – OSINT

8 Common Foreign and Security Policy – CFSP

9 Common Security and Defence Policy – CSDP

10 Counter Terrorism – CT

11 Early warning and situation assessment

- Hírszerzési kérdésekben közvetlen kapcsolatot tart Catherine Ashtonnal, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével (High Representative – HR).

Az EU Katonai Törzs Hírszerző Igazgatósága

Az EU Katonai Törzs (EU Military Staff Intelligence Directorate – EUMS INT DIR) a Katonai Törzs egyik igazgatóságaként működik, vezetője az osztrák Günter Eisl dandártábornok. Az igazgatóság állományát az EU-tagállamok katonai hírszerző szolgálatai biztosítják, akik nemzeti összekötői¹² feladatokat is ellátnak a küldő szervezet és az igazgatóság között. A vezénylés meghatározott időszakra (általában három, maximum négy évre) szólhat. Az igazgatóság három osztályból áll. A legnagyobb létszámú és legfontosabb az elemző-értékelő osztály. Az osztály az INTCEN szervezeti felépítéséhez hasonlóan épül fel: négy, földrajzi térségeket (Ázsia, Latin-Amerika; Balkán-FÁK; Afrika; Közel-Kelet, Észak-Afrika) felölelő, és egy, úgynevezett horizontális szekcióból áll, amely transznacionális kihívásokkal foglalkozik.¹³ [12]

Az EUMS INT DIR alaprendeltetése az EU Katonai Törzs és az EU Katonai Bizottság¹⁴ munkájának hírszerző/felderítő támogatása az alábbiak szerint: [13]

- a korai előrejelző és helyzetértékelő feladat keretében, elsősorban hírszerző beszámolók formájában rendszeresen tájékoztatja mind az EUMC, mind az EUMS vezetését adott régiók, országok aktuális katonai, katonapolitikai és biztonsági helyzetével kapcsolatban, beleértve a transznacionális kihívások (terrorizmus, TÖPFE proliferációja, szervezett bűnözés) kérdéseit is;
- részt vesz az EU katonai és egyéb jellegű műveleteinek előkészítésében, igény esetén *tényfeltáró* (fact finding) feladatokhoz szakértőt delegál;
- rendszeres helyzetértékeléseket és kockázatelemzéseket végez azokról az országokról, térségekről, ahol különböző EU-műveletek folynak. Jelentéseket készít a különböző válsághelyzetekről.
- Végzi az EUMS által tervezett és végrehajtott gyakorlatok hírszerző/felderítő támogatását.
- Az EUMS képviselőjében állományával részt vesz az EEAS struktúrájában megtartott bizottsági, munkacsoport és/vagy egyéb üléseken, rendezvényeken.
- Együttműködik az EU más, korai előrejelző és helyzetértékelő funkciót ellátó vagy azt támogató szervezeteivel (például INTCEN).
- Kapcsolatot tart az EU tagországok katonai hírszerző szervezeteivel/szolgálataival.
- Az EUMS képviselőjében szakértői állományával részt vesz különböző (szakmai) konferenciákon, szemináriumokon.

12 point of contact – POC

13 A transznacionális kihívásokkal foglalkozó osztály terrorizmusellenes és nonproliférációs problémákkal foglalkozik.

14 European Union Military Comitee – EUMC

Az igazgatóság feladatai jelentősen kibővültek az EU védelmi miniszterek 2007 márciusában tartott wiesbadeni találkozója követően (Post Wiesbaden). Új feladatként jelentkezett az EUMS műveleti tervező munkájának erősítése, továbbá a katonai és civil műveletek, gyakorlatok felderítő biztosítása.

* * *

Az EU Hírszerző Elemző Központ és az EU Katonai Törzs Hírszerző Igazgatósága a következő forrásokból származó információkat dolgozzák fel:

- EU tagállamok hírszerző és belbiztonsági szolgálatainak jelentései;
- nyílt információk;
- diplomáciai jelentések,
- nemzetközi szervezetek információi;
- nem-kormányzati szervezetek információi;
- EU SATCEN által biztosított nyílt vagy minősített jelentések;
- hivatalos látogatások és tényfeltáró utazások során szerzett információk.

Az EU Hírszerző Elemző Központ és az EU Katonai Törzs Hírszerző Igazgatósága a következő jelentéseket készíti és terjeszti fel a döntéshozókhoz:

- kockázatelemzés;
- helyzetelemzés;
- nyílt információkból készülő összefoglaló vagy tematikus jelentés;
- azonnali tájékoztató;¹⁵
- előre tervezett, vagy eseti előadások.¹⁶

Az Európai Műhold központ

A Tanács 2001-ben döntött az Európai Műhold Központ (European Union Satellite Centre – SATCEN) létrehozásáról a spanyolországi Torrejonban. [14] Míg az INTCEN,¹⁷ illetve a Katonai Törzs Hírszerző Igazgatósága kizárólag elemző-értékelő képességekkel rendelkezik, az adatszerzés területén az EU saját műholdas képszerzői és elemzői (Immagery Intelligence – IMINT) képességgel bír. Ez a képesség annyiban korlátozott, hogy saját felderítő műholdakkal nem rendelkezik az EU, ezért a kereskedelmi műholdak felvételeit vásárolja meg, illetve ezen felvételeket elemzi jól felkészült képelemzői állománya. A SATCEN legfontosabb szervezeti egysége a műveleti osztály, amely négy alosztályból (adatfeldolgozó és adattovábbító; válsághelyzet támogató és helyzetértékelő; térképfeldolgozó; non-proliferációs) áll. [15]

A SATCEN-től érkező információk legfontosabb felhasználói az EEAS különböző szervezetei, mindenekelőtt az INTCEN és a Katonai Törzs Hírszerző Igazgatósága, valamint az EU-tagállamok IMINT képességekkel nem vagy korlátozott mértékben rendelkező hírszerző szolgálatai. A SATCEN az elmúlt időszakban az EUFOR

15 Nyílt információkból készül, egy váratlan eseményre bekövetkezése esetén (például terrorcselekmény, cunami, földrengés stb.).

16 A főképvisező, a főképvisező kabinetje, a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Tanács stb. részére.

17 A nyílt információszerzés (Open Source Intelligence – OSINT) kivételével

Chad/RCA és az EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta EU műveletekhez nyújtott közvetlen támogatást.

AZ EU HÍRSZERZÉS MŰKÖDÉSI SAJÁTOSÁGAI ÉS FŐBB KIHÍVÁSAI

A klasszikus hírszerzési ciklus a következő elemekből áll:

- tervezés, irányítás, hírszerzési feladatok, igények meghatározása,;
- adatszerzés;
- adatfeldolgozás, elemzés-értékelés;¹⁸
- az elemzés-értékelést követően az információk elosztása.¹⁹

Az EU-hírszerzés legfontosabb sajátossága, hogy – az említett korlátozott IMINT és OSINT képességet leszámítva – nem rendelkezik adatszerző képességekkel, az információ megszerzését teljes egészében a tagállamok hírszerző és belbiztonsági szolgálataira bízta. A hírszerző szervezetek vezetését és irányítását a főképviselő és kabinete alárendeltségében működő speciális munkacsoport végzi. A munkacsoporttól az intézkedések, döntéshozói (válságkezelői) hírigények a megfelelő csatornákon az INTCEN-hez és az EUMS INT DIR-hez érkeznek.

Amennyiben a felmerülő információigényre a meglévő adatbázisból vagy a nyílt (OSINT) forrásból lehet válaszolni, ez esetben az elemző munkatársak összeállítják a szükséges jelentést. Ha a két hírszerző szervezet nem rendelkezik a szükséges információkkal, a nemzeti összekötőkön keresztül a tagállamok hírszerző és belbiztonsági szolgálataihoz fordulnak. Ebben a folyamatban egy úgynevezett hírigényt (request for information – RFI) fogalmaznak meg és küldenek ki, amelyre a tagállamok szolgálatai a megadott határidőn belül válaszolnak.²⁰ A hírigényre történő válasz a tagállamok részéről lehet azonnali, ha rendelkezésükre áll az információ, vagy akár több hétbe is beletelhet, míg az adott szolgálat képes saját csatornáin és forrásaiból megszerezni a kért információt.

Ahogy Jort Hemmer és Rosan Smits is megfogalmazták, a régi, hagyományos hírszerző-támogatási rendszer, amelyet az EU-tagállamok szolgálatai biztosítanak, már nem felel meg napjaink követelményeinek és megújításra szorul. [16] Válságok kirobbanásakor például azonnali információkra lenne szükség a politikai döntések meghozatalához. Vagyis az EU döntéshozóinak és az EU-tagállamok politikai és katonai döntéshozóinak egy időben kellene az információk birtokában lenniük. Ugyanakkor napjainkban a stratégiai jellegű előrejelzések mellett egyre nagyobb mértékben van igény hadműveleti, esetenként a harcászati szintű felderítési adatokra, gyakran rendkívül szoros határidővel. Ennek biztosítására az EU hírszerző szervezetei – mivel tagállami hírszerzési információkra szorulnak – nem, vagy csak rendkívül korlátozottan képesek. Ez az egyik legnagyobb kihívás, amelyre az EU-nak választ kell találni, ha globális szereplő akar lenni a világpolitika színpadán. Megfelelő

18 Az Egyesült Államok Hírszerző Közösségének eljárásmodja szerint az adatfeldolgozás és az elemzés-értékelés két elkülönülő folyamat.

19 Ez történhet írásos jelentés vagy akár szóbeli (briefing) formában is.

20 A határidő általában 30 nap.

információk hiányában ugyanis nem tud időben és politikailag helyes módon reagálni az eseményekre.

Következtetések, javaslatok

Az EU hírszerzési rendszerének – az EEAS megalakítását követően – számos új kihívásnak kell megfelelnie. A hírszerző közösség tagjainak folyamatosan meg kell újulniuk, új eljárásokat kell kidolgozniuk és bevezetniük annak érdekében, hogy a hírszerzési információk időszerű és pontos jelentések formájában kerüljenek az EU döntéshozói elé.

Véleményem szerint a hírszerző közösség még az út elején jár. A jövőben több fontos és bátor, azonban politikailag esetleg kényes döntést kellene meghozni a hatékonyság további fokozása érdekében. Nagyon fontos előrelépésnek tartom a SIAC létrejöttét és zökkenőmentes működését, azonban véleményem szerint a polgári és katonai hírszerzés további közelítése, az INTCEN és az EUMS INT DIR további integrációja, esetleges jövőbeni egyesülése szükségszerű és elengedhetetlen. Ennek érdekében a Katonai Törzs Hírszerző Igazgatóságnak ki kellene válnia a Katonai Törzs állományából és fuzionálnia kellene az EU Hírszerző Elemző Központjával. Természetesen további vizsgálatot igényel, hogy egy ilyen lépés milyen veszteséget jelent, azaz csökkenti-e, és amennyiben igen, milyen mértékben korlátozza a Katonai Törzs képességeit, ugyanakkor a teljes összevonás milyen mértékben növeli a hírszerző munka hatékonyságát.

IRODALMI HIVATKOZÁSOK:

- [1] Gondolatok Európa múltjáról és jövőjéről – ahogyan a hajdani biztosok látják. 2008. 06. 07. http://europa.eu/50/news/interview/070608_hu.htm. (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [2] Presidency conclusions of Cologne, European Council, 1999. 06. 03–04. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [3] Az Európai Külügyi Szolgálat http://www.eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf (Letöltve: 2012. 05. 23.)
- [4] Az Európai Külügyi Szolgálat szervezeti felépítése http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [5] Az Európai Unió Tanácsa 15562/11: A Külügyi Szolgálat hírszerző támogató tevékenységének irányelvei, 2011. 10. 17. Brüsszel (Council of the European Union 15562/11: Framework and guidelines for Intel support to EEAS) www.statewatch.org/.../eu-council-psc-csdp-fsj-1556. (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [6] Biztonságos Európa egy jobb világban, Európai Biztonsági Stratégia. Európai Unió Tanácsa 2003. december 12. Brüsszel p. 3-4. www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [7] Biztonságos Európa egy jobb világban, Európai Biztonsági Stratégia. Európai Unió Tanácsa 2003. december 12. Brüsszel p. 7. www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [8] Biztonságos Európa egy jobb világban, Európai Biztonsági Stratégia. Európai Unió Tanácsa 2003. december 12. Brüsszel p. 11. www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf (Letöltve: 2012. 10. 08.)

- [9] Biztonságos Európa egy jobb világban, Európai Biztonsági Stratégia. Európai Unió Tanácsa 2003. december 12. Brüsszel p.12. www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [10] Jort Hemmer, Rosan Smits: The Early warning and Conflict prevention Capability of the Council of the European Union. Clingendael Conflict Research Unit March 2010 p. 10. www.vredesweek.be/wp/wp-content/uploads/18.pdf (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [11] The EU Situation Centre (EU SITCEN) Communications and Information Officer: Christian Bondeson-Eggert (Letöltve: 2011. 02. 21.)
- [12] Az EU Katonai Törzs felépítése http://www.consilium.europa.eu/media/1439054/eums_organigram_feb_2012.jpg (Letöltve: 2012. 05. 23.)
- [13] EU Katonai Törzs, feladatai <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/eu-military-staff?lang=en> (Letöltve: 2012. 05. 23.)
- [14] Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre (2001/555/CFSP) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1_20020010725en00050011.pdf (Letöltve: 2012. 10. 08.)
- [15] Az EU Műhold Központ feladatai, szervezeti felépítése http://www.eusc.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=29 (Letöltve: 2012. 05. 23.)
- [16] Jort Hemmer, Rosan Smits: The Early warning and Conflict prevention Capability of the Council of the European Union. Clingendael Conflict Research Unit March 2010. p. 11–16. www.vredesweek.be/wp/wp-content/uploads/18.pdf (Letöltve: 2012. 10. 08.)

Hetesy Zsolt

Másodlagos nemzetbiztonsági kihívások¹

A konkrét nemzetbiztonsági szakmai kihívások mára rendkívül sokrétűvé váltak, emellett az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok számára eltérő módon jelentkeznek. Ugyanakkor az úgynevezett másodlagos nemzetbiztonsági kihívások rendszere, vagy más megfogalmazásban például az általános működési környezet, a szervezeti és jogi keretrendszer sem elhanyagolható. Sok esetben ettől függ, hogy a szakmai kérdésekre tudunk-e és mekkora sikerrel választ adni.

A magyar nemzetbiztonsági tevékenység kihívásainak kérdéskörében ezért néhány olyan kiemelt kihívást elemzek, amelyek ma is nyitott kérdésnek tűnnek. Ilyenek elsősorban a szervezetrendszer, az irányítás, a kormányzati koordináció, a horizontális együttműködés a szervezetek között és a szervezeten belül, és a kormányzati tájékoztató tevékenység kérdése.

A feladat és a környezet változásai

A korunkra jellemző ún. összetett biztonsági környezetben – a hagyományos nemzetbiztonsági veszélyek mellett – felerősödtek a globalizáció káros mellékhatásai, az aszimmetrikus fenyegetések (például a nemzetközi szervezett bűnözés, a terrorizmus, a nem-állami szereplők tevékenysége stb.). Egyre gyakoribbak az olyan veszélyforrások, amelyek nem országon belül keletkeznek és nemzeti szinten csak korlátozott hatékonysággal lehet fellépni ellenük. Emellett leomlanak az éles határvonalak a bűnüldözés és a nemzetbiztonsági kihívások között is. Az összetett és határok nélküli kihívások az egyes nemzetbiztonsági szolgálatokra és bűnüldöző szervekre koncentráló elkülönült feladatszabással nem válaszolhatóak meg.

1 A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszerződési Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

A szervezetrendszer

Magyarországon ellentmondás feszül az együttműködést követelő veszélyek, valamint a szervezetrendszer töredezettsége között. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer a változások ellenére lényegében továbbra is az 1990 előtti struktúrára épül.

A rendszerváltáskor kialakított megosztott rendszer a túlhatalom megakadályozása érdekében jött létre, és egyben a nemzetbiztonsági és a rendészeti/bűnüldözési tevékenység elkülönítésével járt. Az elmúlt húsz év reformelképzelései általában a szervezetek számára és összevonásuk módjára koncentráltak, de a katonai szolgálatok 2011-es összevonásának kivételével elbuktak. Eközben kevés szó esett a kormányzati szintű koordináció javításáról, a nemzetbiztonsági és rendészeti tevékenység összehangolásáról.

Az irányítás

Az irányítás tekintetében egyetlen módosításról lehet beszámolni: a 2010-esről. Ez viszont a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében húsz éve fennálló irányítási alapelvvel szakított. A polgári nemzetbiztonsági terület egységes kezelését és egységes irányítását új elv váltotta fel. Ennek megfelelően a szolgálatok irányítását 2010-ben azon miniszterek (nem pedig minisztériumok) kapták, akiknek „hivatali” profiljába leginkább beleillik a szolgálatok irányítása.

Miközben a megoldás nem példa nélküli, máig kérdéses, hogy a 2010-es változások beváltották-e a hozzájuk fűzött reményeket. Az viszont biztos, hogy a szervezetek irányítása tekintetében a 2010-es változtatásokkal hazánk a nemzetközi trendekkel szemben haladt, amikor a nemzetbiztonsági tevékenység irányítását hárompólusúvá tette. Magyarország mind a szolgálatok száma, mind az irányítási megosztottság tekintetében a vele nem egy súlycsoportban lévő országokkal (brit, francia, német és lengyel példákkal) együtt sorol, de nem működteti az ott megszokott robusztus koordinációs mechanizmusokat. A 2010-ben végrehajtott további módosítások (például a tájékoztató tevékenység terén) sem szolgálták az összehangolt feladat-végrehajtást.

A szervezetrendszerrel és irányítással kapcsolatos járulékos kihívásként jelentkezik, hogy azok megújítása érdekében előkészített, körültekintő reformokra lenne szükség. Ehelyett az látszik, hogy sem a 2010-ben átalakított szervezeti rendszer, sem az irányítási rendszer vitája nem került nyugvópontra, és újabb elképzelések születnek. E területen nem a változás, vagy annak az igénye a probléma, hanem a rendszer „rángatása”, illetve, hogy a javaslatok ismét csak a szervezeti, irányítási kérdésekre teszik a hangsúlyt. Az új javaslatok megkérdőjelezzik az alig kétéves döntéseket, de a pontosan megjelölt cél és a szakmai megalapozás nélkül ezek sem lesznek képesek az elvárt eredmények „szállítására”. A szolgálatokkal kapcsolatos politikai viták és a függő helyzet ugyanakkor elbizonytalanítja az állományt és károsan hat a szolgálatok szakmai munkavégzésére. Ez a hatékonyság ellen hat, és a társadalmi elfogadottságot sem erősíti.

Kormányzati koordináció

A reformok terén az elmúlt időszakban ellentét feszült a magyar és a nemzetközi trendek között is. Mint láttuk, a kérdésekre Magyarországon alapvetően szervezeti, irányítási válaszokat keresünk, míg külföldön a szervezési megoldásokat helyezik előtérbe.

Az általános külföldi álláspont szerint az egyre összetettebbé váló kihívásokra az egyes szervezetek belső reformja, vagy a szervezetek összevonása sem adhat kielégítő választ. A kihívások összefonódó rendszere és nemzetek feletti jellege lehetetlenné teszi az egyes feladatok egy-egy szervezethez telepítését, és ez által a párhuzamosságok kiküszöbölését. Éppen ellenkezőleg! Bizonyos kihívások megfelelő kezeléséhez az szükséges, hogy az adott kérdéssel a saját szakterületén – eltérő hatáskörrel – több szervezet is foglalkozzon. Vagyis e megoldások a szervezetek horizontális együttműködésére és a kormányzati koordinációs mechanizmusok kialakítására helyezik a hangsúlyt.

Ez a paradigmaváltás Magyarországon még nem történt meg. Mondhatják többen, hogy nálunk is létezik például a Nemzetbiztonsági Kabinet, de a hagyományos magyar kabinetrendszer csak részben képes a koordinációs feladatok betöltésére. A törvényben meghatározott fő feladat, vagyis a „kormány ülési előtti állásfoglalás” ugyanis behatárolta a Kabinet mozgásterét.

A megoldás a múltban gyökerezik, és a kormány döntéshozatali primátusának túlhangsúlyozásából fakad. Nem veszi figyelembe, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység koordinációja két szinten valósul meg. A koordináció első szintje a kormányzati irányításhoz fűződik (decision-making), ahol a döntések a kormány döntései. A nemzetbiztonsági kérdések azonban – jellegüknél fogva – ritkán követelik meg a kormány, mint testület döntését. Emellett a „nemzetbiztonsági politika” (policy) kérdésében az érintett miniszterek (és a miniszterelnök) együttműködésére akkor is szükség van, ha a kérdések nem követelik meg a kormány döntését.

A Kabinet a második koordinációs szint. A Kabinet azonban a feladat-végrehajtás (implementation) koordinálására, és az ahhoz szükséges döntéshozatalra már nem kapott felhatalmazást. A magyar Nemzetbiztonsági Kabinet ezért nem hasonlítható a külföldi koordinációs mechanizmusokhoz. Ez utóbbiak ugyanis a feladatok, prioritások meghatározása mellett érdemben részt vesznek a szolgálatok munkájának koordinációjában, a költségvetési, fejlesztési kérdések összehangolásában. A koordináló szervezetek/személyek nem egyszer központi szerepet kapnak az információáramlásban, a párhuzamos tevékenység kiküszöbölésében. Meghatározott körben döntéseket hozhatnak, utasításokat adhatnak és ehhez a különböző testületek (vagy az egyszemélyi vezetők, koordinátorok) állandó és önálló szervezeti háttérrel rendelkeznek.

Horizontális együttműködés a szervezetek között

A kormányzati koordináció „csak” az együttműködés általános kereteit, irányait és súlypontjait adja meg. Ennek következtében az – ellentétben a divatos félreértéssel – nem váltja ki az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok horizontális együttműködését a napi munkavégzés során.

A múltra visszatekintve ez a terület a magyar nemzetbiztonsági szervezetrendszer hagyományos kihívása. Az együttműködés kikényszerítése a szervezeteket vezető főigazgatók és az egyes szervezeti egységek vezetőinek kötelezettsége. A feladat a másik szervezet fejével gondolkodást, kezdeményező-készséget, az együttműködési lehetőségek folyamatos keresését, a kölcsönös előnyökre törekvést, a *win-win* típusú logikát, vagyis röviden „össz-nemzetbiztonsági szemléletet” követel meg.

Horizontális együttműködés a szervezeteken belül

Ha elfogadjuk, hogy a kihívások egyre összetettebbek, akkor a horizontális együttműködést hangsúlyozó, a rugalmas reagálást lehetővé tevő megoldásokat a szolgálatokon belül is meg kell honosítani. Itt is igaz, hogy egy-egy kérdés megoldása nem feltétlenül szervezeti módosítással, hanem szervezési intézkedésekkel, horizontális, ad hoc munkacsoportok létrehozásával, a szervezeti egységek folyamatos együttműködésének kikényszerítésével lehetséges. Mindezek alapjául részben a szervezetszintű gondolkodás, részben a projektszemlélet meghonosítása szolgálhat. Indokolt lehet olyan informális munkacsoport (nem feltétlenül szervezeti egység) létrehozása is, amely a szolgálat előtt álló stratégiai kihívásokra, a tevékenységet befolyásoló változásokra koncentrálna, és ezzel kapcsolatban végez figyelemfelhívó, döntés-előkészítő tevékenységet, feldolgozza a tapasztalatokat és legjobb gyakorlatot alakítja ki.

Kormányzati tájékoztató tevékenység

A kormányzati tájékoztató tevékenység az a kérdéskör, amire Magyarországon eddig nem sikerült tökéletes megoldást találni. Volt ez a tevékenység már a Belügyminisztériumban, ezek után 1990-től a Honvédelmi Minisztériumban Joó Rudolf államtitkár vezetésével, majd 1992 óta Nemzetbiztonsági Elemző Munkacsoport (NEMCS) néven a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő miniszternél, és végül, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) hatálybalépése nyomán, 1996-tól törvényileg is egységes feladatként a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszternél. Tegyük hozzá gyorsan, ez utóbbi megoldás sem adott minden kérdésre megnyugtató választ. A 2010-es törvénymódosítás elhibázott jogtechnikai megoldása miatt az egységes tájékoztatási rend törvényi alapja is megszűnt. A Nemzetbiztonsági Információs és Bűnügyi Elemző Központtal (NIBEK) kapcsolatos ötlet pedig 2011-ben hamvába halt, hogy 2012-ben fénymadárként ismét felbukkanjon.

Mi ebben a tevékenységben a kihívás? – kérdezhetnénk. Az egyik, hogy egyes területek a tájékoztató tevékenység során is más és más szolgálatok együttműködését igénylik. A nemzetbiztonsági támogató tevékenység (döntéshez szükséges információk biztosítása) a hírszerzési területek; a nemzetbiztonsági védelmi tevékenység (az alkotmányos rend, a pénzügyi és gazdaságbiztonság, az energiabiztonság védelme; az ellenséges titkosszolgálati vagy leplezett törekvések felderítése; a kémelhárítás stb.) általában a hírszerzési területek és a nemzetbiztonsági terület együttműködését teszi szükségessé.

A nemzetbiztonsági szolgálatok által megszerzett információ emellett nem minden esetben teszi szükségessé a kormányzati tájékoztatást. Míg a nemzetbiztonsági támogató és nemzetbiztonsági védelmi tevékenységgel összefüggő információk egy részének közvetlen fogyasztója és haszonélvezője a kormány (vagy annak szervei), más elemeik (például objektumvédelem és a nemzetbiztonsági érdekek mentén folytatott bűnfelderítési tevékenység során megszerzett információk) esetében nincs ilyen igény.

Újabb, a kérdés összetettségét növelő elem az „input-”, illetve „output-vezérelt” tájékoztató tevékenység kérdése. Jónéhány esetben a „hírigényeket” a nemzetközi események és a nemzeti stratégiák, a kormányzati tevékenység szükségletei eleve meghatározzák és azokat jól tervezhetően előre lehet tudni. Hívhatjuk a szolgálatok ez irányú tevékenységét „output-vezérelt” tevékenységnek, amennyiben a szolgálatok műveleti/hírszerző tevékenységét, együttműködését és tájékoztató tevékenységét a megkövetelt jelentések rendszere (a szolgálatoktól konkrétan megkövetelt output) határozza meg. A nemzetközi példák alapján indokolt lehet egy állandóan működő, az aktuális kormányzati hírigények összeállítását, a közös jelentések készítését előíró azok teljesítését koordináló mechanizmus létrehozása. Ez egy előre tervezett, „output-vezérelt” átfogó tájékoztatási rendszert építhet ki a kormányzati tájékoztatásban.

A szolgálatoknak mindemellett az is a feladatai közé tartozik, hogy olyan nemzetbiztonsági relevanciával bíró eseményekre, veszélyekre, vagy lehetőségekre hívják fel a figyelmet, amelyeket a kormányzat nem érzékel (horizont-ellenőrző tevékenység). Az ilyen információk célbajuttatása a kormányzati tájékoztató rendszerben az eddig is működő önálló, „input-vezérelt” jelentéstételi rend változatlan fenntartását is megköveteli. Ennek keretében a szolgálatok továbbra is önállóan jelenthetnek minden olyan eseményről, jelenségről, amelyet a kormányzat, vagy egyes szervezetek számára fontosnak tartanak.

A fentiekkel kapcsolatos másik kihívás a szolgálatok közigazgatási beágyazottságának megtartása. Maga a kormányzati tájékoztató tevékenység is félreérthető, hiszen nagyon sok esetben nem a kormánynak, mint testületnek van szüksége információra, hanem „csak” egyes szervezeteinek. Az „igények” sok esetben nem egyszerűen információszerzést tesznek szükségessé, hanem bizonyos műveleti feladatok (például érdekérvényesítő tevékenység) ellátását is. Mindkét esetben szakmai szükségyszerűség, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok az információt/intézkedést kérővel közvetlenül tudjanak kommunikálni, részben a feladat-végrehajtás előkészítése, részben a végrehajtás során, illetve közvetlen visszajelzést kapjanak a megtett intézkedésről/megszerzett információról. A szakmában egyszerűen csak hírszerzési körforgásnak (intelligence cycle) hívott folyamat nem törhető meg olyan megoldással, amely a „megrendelők” és a szolgálatok közé ékelődik.

További kérdés: a központi szervezetnek vajon milyen szinten feladata, hogy a már elemzett információkat újraelemesse és átdolgozza. Az egyik negatív példát az iraki háború kirobbantását „elősegítő” brit Joint Intelligence Center szolgáltatta, amikor az iraki WMD-kapacitással kapcsolatos, nem kellően izgalmas (de igaz) hírszerzési információt „saját hatáskörben” megváltoztatták (az ügyben elterjedt kifejezéssel élve „szexisebbé tették”), vagyis a veszélyt felerősítették.

Ugyancsak kérdéses a szervezet elhelyezése. A (külügyi, honvédelmi, gazdaság-biztonsági, energia és pénzügyi biztonsági stb.) feladatok sokrétősége miatt ezt a feladatot általában a kormányzati döntéshozatali központhoz (miniszterelnökhöz vagy elnökhöz) közel helyezik el.

Egyéb kihívások

Az úgynevezett másodlagos kihívások a fenti felsorolással közel sem érnek véget. Sorolhatnám még a nemzetbiztonsági tevékenység más jellegű kihívásait, mint amilyen például a jogi keretrendszerrel kapcsolatos kihívások. Általános hiedelem, hogy mivel a nemzetbiztonsági kérdéskör nemzeti hatáskörbe tartozik, a tevékenységet kevés nemzetközi kötelezettség korlátozza. Ezt valóban igaz a szervezetrendszer, az irányítás és a koordináció, de részben még a rendészeti/nemzetbiztonsági feladatok megosztása és felosztása tekintetében, ahol az államok teljes önállóságot élveznek. Ugyanakkor azokban az esetekben, amikor a tevékenység személyiségi jogokat, személyi szabadságjogokat sérthet (titkos felderítés, információgyűjtés, adatkezelés és ezen belül adatok megosztása), nagyon sok feltételnek kell eleget tenni. Ezeket a határokat általánosságban a nemzetközi jogi egyezmények, a részleteket pedig a jogesetek, különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei bontják ki. Mivel ez a kérdés a jelen elemzésnek nem főtémája, röviden azt jelzem, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben rögzített, a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos szabályok nagyrészt ma is kiállják a próbát.

Ugyanakkor még a nemzetbiztonsági területen is gondot okoz a belső engedélyköteles eszközök nyilvános szabályozásának hiánya, az adatkezeléssel és adatátadással kapcsolatos szabályok bizonytalansága, valamint az ellenőrzési, jogorvoslati és büntetőjogi szankciórendszer hiányosságai. A jelenlévők számára sovány vigaszt jelent, hogy a rendvédelmi célú titkos felderítést szabályozó másik négy törvény (ti. a Rendőrségről, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról, az ügyészségről és a büntetőeljárásról szóló törvények) jóval nagyobb kihívásokkal küzd, amelyet egy-egy törvény módosításával már nem is lehet kezelni, ez összetett és rendszerszintű felülvizsgálatot követel meg. Ez az összehangolás azonban csak akkor lehet teljes körű, ha visszahat az Nbtv.-re is.

Végül, hogy a másodlagos kihívások egy újabb eleméről beszéljünk, a nemzetbiztonsági tevékenység társadalmi/kommunikációs kihívása húsz éves adósságunk. A közvéleménynek nem sikerült elmagyaráznunk a nemzetbiztonsági szolgálatok szerepét, nem tudunk kivergődni a múlt, az ügynökügy és az iratátadási ingovány fogságából. Ebben az elmúlt időszak átpolitizált, de képzetlen médiája sem segített. Legjobb példa, hogy miközben alapvetően egy nemzetbiztonsági szolgálattal szemben merültek fel súlyos szakmai kifogások, a média általánosít, és ez erodálja az összes szolgálattal kapcsolatos bizalmat. A szolgálatok pedig nem kezdeményezőek a kérdésben, de még nem is reaktívak.

* * *

A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetrendszere életképes ugyan, de lehetne jobb állapotban. A rendszer az eddigi megoldásokkal és a részintézkedések logikája

mentén képtelen a megújulásra, az elvárt hatékonyság és emberi jogi minőség biztosítására. Az igazi általános kihívást ezért az alábbiakban látom:

- Képesek vagyunk-e egy átfogó állapotanalízis elvégzésére, amely a tevékenység anyagi, és eljárási jogára, szervezeti és működési kérdéseire egyaránt kiterjed?
- Képesek vagyunk-e rendszerszintű megoldások kidolgozására?
- Képesek vagyunk-e a megszokott kereteken kívüli gondolkodásra, új megoldásokra?
- Képesek vagyunk-e a valódi kérdések megragadására, a valódi reformokra, vagyis előkészített, szakmailag megalapozott döntések meghozatalára?

Ha igen, akkor biztosítani tudjuk a nemzetbiztonsági szolgálatok jövőjét, de ami ennél fontosabb, erősítjük hazánk biztonságát. Tudom, hogy a mai konferencia is egy, a fenti célok érdekében tett lépés, amelynek megszervezéséért a szervezőket köszönet és elismerés illeti meg.

Tóth Mihály

A terrorcselekmény büntetőjogi szabályozásának és gyakorlatának változásai¹

A következő áttekintésben a terrorizmus általában szokásos megközelítésétől eltérően nem társadalomfilozófiai vagy akár kriminológiai kérdésekkel, még kevésbé definiálási problémákkal kívánok foglalkozni, hanem – konkrét bűnügyek tanulságait is felhasználva – a magyar *anyagi büntetőjog* terrorista cselekményekre adott válaszában állomásait, a szabályozás módjának alakulását tekintem át. Néhány gondolatot azonban – éppen a kérdéskör komplexitása okán – előre kell bocsátanom.

A kriminológiai és a jogi fogalomképzés különbözősége

Egy-egy jelenségcsoporthoz kriminológiai megközelítése sokszor markánsan eltér a tétel jog szemléletétől, vizsgálati és fogalomrendszerétől. A szervezett bűnözés vagy a terrorizmus tudományos igényű meghatározására évente részben egymástól eltérő definíciók tucatjai születnek, sokszor az aktuális történések mentén kiegészítve a jelenség sokszínű összetevőit.² Ezek a meghatározások azonban alapvetően a kriminalitással összefüggésbe hozható szociológiai, esetleg pszichológiai szempontokat preferálnak, a strukturális viszonyokat, a hatásmechanizmusokat, egyes csoportok, közösségek indíttatását, mások reakcióit, a motivációk társadalmi beágyazottságát és hatásait vizsgálják. Gyakran megfigyelhető az is, hogy úgy vélik, minél több kritérium felsorakoztatása sikerül, annál pontosabb az adott jelenségcsoporthoz megközelítése, leírása. Így aztán mind a szervezett bűnözés, mind a terrorizmus mibenlétére vonatkozóan esetenként igen bonyolult, összetett meghatározások születnek.

-
- 1 A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszerződési Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.
 - 2 Az ENSZ (1988) a módszeres félelemkeltést, a NATO (2002) az erőszakon kívül az ezzel való fenyegetést is meghatározása elemévé tette, az FBI a mindenkori kormány megrendítését is a lehetséges célok közé sorolja, egyes definíciók kizárólag a megfélemlítést, mások propagandisztikus célokat is említnek. (<http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=1105>- 2011 okt.29.)

Ezek az elemzések vitathatatlanul fontosak, hasznosak, lényeges tanulságokkal járnak a tételes jog kodifikátorai, de még alkalmazói számára is. Ám nem léphetnek fel olyan igényrel, hogy az egzakt fogalmi ismérvekkel, egységesen értelmezendő összetevőkkel dolgozó anyagi büntetőjog teljes körűen adoptálja a megállapításait, mintegy valamennyi (ráadásul egymástól részben eltérő) kritériumot értelmező rendelkezések vagy tényállási elemek részévé téve. Anélkül, hogy a kérdést leegyszerűsíténém, úgy látom, hogy a kriminológia a gyakran a több dimenziót felölelő fogalmak *valamennyi lehetséges* jellemzőit keresi, a tételes jognak azonban – ha az alkalmazhatóság igényét, ám a jogbiztonság követelményét is szem előtt tartja – be kell érnie a *feltétlenül szükséges, de egyben elégséges, ugyanakkor egyértelműen definiálható és definiált* fogalmi ismérvekkel. Nem véletlenül jártak rendre kudarccal azok a törekvések, amelyek a „terrorizmus” fogalmát valamely konkrét törvényi tényállásban – például a bűnszervezet létrehozásának vagy a pénzmosás bűncselekményének az anyagi jogi megfogalmazásában – kívánták szerepeltetni.³ Nem volt fenntartható az a helyzet sem, amelyben a „terrorista” vagy „terror jellegű” fogalmakat valamely törvényi korlátozás indokaként fogalmazták meg.⁴

A terrorizmus és a szervezett bűnözés fogalmának átfedései, illetve különbségei

A szervezett bűnözés és a terrorizmus gyakori közös sajátossága a két csoport *azonos anyagi háttere* – elsősorban a drogkereskedelemből, az embercsempészetből, az emberkereskedelemnek különösen a prostitúcióval kapcsolatos formáiból és a pénzmosásból származó illegálisan felhalmozott javak. További közös vonás a szervezettség és a konspiráció. Ám a két jelenség-csoport eltérő motivációja és érdekeltsége folytán markánsak az eltérések is. Míg a terrorista csoportok többsége politikai és ideológiai elhivatottságból hajtja végre akcióit, addig a szervezett bűnözői csoportok többnyire üzletszerűen és haszonorientáltan, alapvetően a normális gazdasági racionalitást követve tevékenykednek. A terroristák vagy a terrorista csoportok a nagyszabású, sok áldozattal járó és nagy médiafigyelmet vonzó, félelemkeltő akciók végrehajtásában érdekeltek, a szervezett bűnözői csoportok elsősorban abban, hogy minél kisebb nyilvánosság figyelve mellett minél nagyobb profitot termeljenek.

3 A pénzmosás kezdeti kodifikálásakor a '90-es évek első felében például csak a „terrorizmussal, kábítószerek-kereskedelemmel vagy fegyvercsempészéssel” összefüggésben keletkezett anyagi javak tisztára mosását kívánták büntetni. Ekkor született a következő félresikerült: tautológia: „terrorizmussal kapcsolatban az követi el a bűncselekményt, aki [súlyos bűncselekmények megvalósításával] egyes személyekben vagy személyek csoportjában a terror állapotának érzését idézi elő”.

4 Az Alkotmánybíróság például a Rendőrségi törvényben szereplő „terrorista” vagy „terror jellegű” kifejezéseket tartalmazó törvényhely megsemmisítése kapcsán hangsúlyozta, hogy e szavak meghatározatlan fogalmakat takarnak, amelyek egységes értelmezése a joggyakorlatban nem alakult ki. Jelentésükről a tudományos vagy oktatást célzó jogirodalom sem ad pontos eligazítást, az egyedi esetekben igen távoli összefüggések vizsgálatát tételezik fel és megengedhetetlenül tág határok közötti, előre kiszámíthatatlan, akár ötletszerű jogértelmezésre adnak lehetőséget. Megállapította, hogy e kifejezések tartalmát a törvényalkotó értelmező rendelkezésekben nem határozta meg, és nem áll rendelkezésére olyan kötött, (legalább) más jogszabályban meghatározott fogalomrendszer sem amely kellő egyértelműséggel tartalmazna iránymutatást. (2/2007. (I. 24.) AB határozat)

A terrorizmusnak kivételesen lehetnek individuális formái is, legtöbbször azonban szükségképpen a szervezett bűnözés sajátos fajtájaként jelentkeznek (sőt, a „terrorista csoport” hazai büntetőjogi definíciója kifejezetten a bűnszervezet fogalmának továbbfejlesztése), ezzel szemben a szervezett bűnözés markáns része – például a jórészt szükségszerűen szervezett kriminális formában működő gazdasági bűnözés – nem vonható a terrorizmus körébe.

A terrorista cselekmények magyar szabályozásnak előzményei

A korai előzmények

A hazai kriminalisztika által feljegyzett első jelentősebb túsdráma idején a Btk.-ban a terrorcselekmény, vagy az emberrablás tényállása ismeretlen volt.

Balassagyarmaton, 1973 januárjában a Rákóczi úti lánykollégiumban egy helyi határőrtiszt 17 és 19 éves fiai apjuk fegyverével túsul ejtettek tizennégy diáklányt és életben hagyásuk fejében helikoptert, egymillió forintot és külföldre távozást kértek. Néhány nap múlva az idősebb fiút egy mesterlövész lelőtte, öccse megadta magát.

Az életben maradt fiatalok esetében a hatóságok érezhetően szenvedtek a jogi minősítéssel, nem is vagyok meggyőződve róla, hogy a személyi szabadság megsértésének súlyosabban minősülő esete, a zsarolás és lőfegyverrel visszaélés helyett milyen jogi csűrés csavarással tudták megállapítani a több emberen elkövetett emberölés kísérletét, hogy így kiszabható legyen 15 év büntetés.

5 évvel később, az új, ma is hatályos Btk.-nk elfogadásával az 1979. július 1. napja után elkövetett tettekre nézve a hasonló túszejtéseket már terrorcselekmény címén büntették, immár alapesetben is lehetővé téve 15 éves szabadságvesztés kiszabását.⁵

A kriminalizálás indokai

A Btk. 261. § eredeti formája egyaránt büntette a személyi szabadság megsértése és jelentős anyagi javak hatalomba kerítése révén elkövetett államzsarolást.

Az új bűncselekmény indokaként így fogalmaztak: „A hivatásos és szervezett bűnözés a legutóbbi években a kényszerítésnek és a zsarolásnak az eddig ismerteknél félelmetesebb, minőségileg új formáit hozta létre. Közös vonásuk, hogy az elkövető (személy vagy csoport) előzetes biztosíték szerzésével igyekszik kizárni a kudarc lehetőségét. Egy vagy több személyt – vagy nagy értékű javakat – kerít hatalmába és a személy szabadon bocsátását illetve a javak visszaadását követelés teljesítésétől teszi függővé. Ha a követelés címzettje nem állami szerv

5 Akár büszkék is lehetnénk rá, hogy a '70-es évek végén, sőt sokáig még később sem volt jellemző, hogy a „terrorcselekményt” Európában az egyes államok Büntető törvénykönyveiben önálló tényállás keretében szabályozták volna. Egy 1990-ben készült összehasonlító tanulmány brit szerzője megállapítja például hogy „... arra a kérdésre, létezik-e az adott országban a terrorizmust büntető külön törvényi rendelkezés, Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, az NSZK, Görögország, Izland, Írország, Luxemburg, Olaszország, Hollandia, Norvégia, Spanyolország, Svédország és Svájc nemmel válaszolt. [...] Ugyanakkor számos ország jelezte, hogy a terrorista támadásokra megfelelő válasz adható más, már korábban létező, hagyományos bűncselekmények alkalmazásával is.” (McGEORGE, Nicholas: A Fair Deal for 'Lifers'. Published in 1990 by Northern Ireland Committee of Quaker Peace Service, Friends House, London, 28–29. old.)

vagy társadalmi szervezet, akkor a cselekmény – a követelés tartalmától függően – zsarolás vagy kényszerítés, amelyhez halmazatban egyéb bűncselekmények járulhatnak, aszerint, hogy az elkövető a „biztosíték” hatalmába kerítésének és hatalmában tartásának során milyen egyéb tényállásokat valósít meg. Ha viszont a követelést állami vagy társadalmi szerőhez intézi, akkor [...] új típusú bűncselekmény, terrorcselekmény valósul meg.”⁶

A kezdeti bizonytalanság

A gyakorlat azonban még sokáig idegenkedett attól, hogy e súlyos bűncselekményt megállapítsa, noha alkalom – ha ritkán is – adódott volna erre.

A talán legérdekesebb ügy előzményeiről annyit, hogy 1983. november 5-én két olasz állampolgár és magyar társuk a tatarozás alatt álló Szépművészeti Múzeum állványain felmászva jutott be a múzeumba ahonnan elloptak hét felbecsülhetetlen értékű képet, többek között Tiepolo, Giorgone és Raffaello alkotásait. A sikeres nemzetközi nyomozásról – mint ahogy ez akkoriban szokás volt – riportkönyv számolt be, részletesen leírva az elkövetés módját is.⁷

A könyv felkeltette az egyre erősödő transzszexuális személyiségzavarban szenvedő, hosszú szőke haját viselő és női ruhákban járó D. Tamás érdeklődését is, aki korábban hasztalan ostromolta a hatóságokat azzal, hogy operálják át őt nővé. Elkeseredésében elhatározta, hogy ő is betör a Szépművészeti Múzeumba, egy értékes képet kerít hatalmába, s úgy éri el a célját, hogy a megfelelő szervezet a kép megsemmisítésével zsarolja. Elhatározását tett követte. 1986 augusztusában egy kést magához véve felmászott a múzeum elhúzódnó renoválása folytán még mindig meg lévő állványzatra, betörte az ablakot, beugrott, majd Tintoretto Férfi képmása című képéhez állva, a festményt a faltól elmozdítva, s a kést a kép felé szegezve várta a behatolást jelző készülék által riasztott őröket.

Az őrök megjelenésekor közölte, hogy a képet összeszabdálja, ha a helyszínre hívtott egészségügyi miniszter nem adja írásba, hogy nővé történő átoperálását elintézi. Az őrség mindezt megígérve, ám az ilyenkor szokásos „kifárasztási technikát” alkalmazva elérte, hogy a vádlott egy idő után a kést eldobta, és tűrte megbilincselését.

Egyetérthetünk abban, hogy ez az eset a terrorcselekmény idézett első változatának akár iskolapéldája is lehetne. A vádlottnak hatalmában állt, hogy a képet sértetlenül hagyja-e vagy sem, s az előbbi fejében a minisztert zsarolta. Ennek ellenére már a vádemelés is csak rongálás büntetnének kísérlete (!) miatt történt,⁸ s a bíróság ezt elfogadta, azzal a ki nem mondott, de érzékelhető indokkal, hogy a magyar Btk.-ban lehet ugyan terrorcselekmény, de a fejlett szocializmust építő társadalmi valóságunkban nem.

Arra még közel 10 évet kellett várni, hogy ne legyen kétséges, ami a törvény szerint terrorcselekmény, az sajnos az életben sem minősíthető másként.

6 Büntető törvénykönyv (az 1978. IV. tv. miniszteri indokolása) Budapest, 1979. KJK. 323–324. old.

7 Zombori Attila: Képes könyv. BM Könyvkiadó, 1984

8 Fővárosi Főügyészség B. 10.874/1986.

Egy P. Illés nevű debreceni vállalkozó 1994 októberében afölötti elkeseredésében, hogy egy banki alkalmazott – annak ellenére, hogy jelentős összegű csúszópénzt kapott – elutasította a hitelkérelmét, ivott, nyugtatót vett be, összeveszett a feleségével, majd hajnalban Mercedesébe ülve elment törzshelyére, az Aranybikában lévő kaszinóba. Ott magához rendelte a főnököt, elővette „Árminusz” típusú, engedéllyel tartott pisztolyát, s azt követelte, hogy zárják be a kaszinó ajtaját. Eközben – szavait nyomatékosítandó – egy nem célzott lövést le is adott, ez sérülést nem okozott. Néhányan elmenekültek a játékteremből a felső szintre vezető lifttel (ezt utóbb a vádlott megakadályozta), miközben azt követelte, hogy hívják oda a megyei rendőrfőkapitányt.

A főkapitány telefonon jelentkezett. Ekkor a vádlott felszólította: biztosítsanak számára nyilvánosságot, hogy a bank állítólagos ármánykodásait feltárhassa. (A Nap TV-ben egyenes adásban kívánta elmondani a történeteket.) Közölte továbbá, hogy ha kérését nem teljesítik, kivégzi a játékteremben tartózkodó 18 személyt. Állította azt is, hogy a kaszinó előtt parkoló autójában távirányítással működő bomba van, amivel képes az egész szállót a föld színével egyenlővé tenni.

Közben a rendőrség különleges szolgálata elindult Budapestről, de – ne feledjük, a „hőskorban” vagyunk – a kommandós-felszereléseket is szállító autó a ködben a Hortobágyon karambolozott, így a rendőrök felszerelés nélkül jelentős késéssel, úgy hajnali 5 után érkeztek meg, s nekiálltak tanakodni, felszerelés nélkül mit tehetnének.

A vádlott közben időnként a tükrös oszlopokba lövöldözött és megismételte követeléseit.

Végül kézenfekvő megoldást választottak: a vádlottat TV-stábnak álcázott, kamerával és mikrofonerdővel felvonuló rendőrök teperték le, az autójában lévő táskát – amiben robbanószer nem volt (a kutya azért jelzett, mert pisztolyát korábban abban tartotta) – vízlövéssel felrobbantották.

Itt már nem volt kétséges a terrorcselekmény szerinti minősítés, a vádlott 10 évet kapott.⁹

A terrorizmus természetrajzának megváltozása

Azt lehet mondani, hogy a következő évtizedek is néhány hasonló terrorcselekményt produkáltak (a tényállás csak annyiban változott az évtizedek során, hogy 1990-ben eltöröltük a halálbüntetést, és 2001-ben büntetni rendeltük a terrorizmus finanszírozását is), amíg a tornyok elleni merénylet éppen ennek az évnek szeptemberében végképp rá nem döbbsentette a világot arra, hogy jórészt teljesen megváltozott a terrorizmus természetrajza.¹⁰ Minden esetre, az Európai Unió Tanácsa nem sokat

9 Hajdú-Bihar megyei Bíróság B. 11/1995/179.

10 A tragédia váratlansága (?) kapcsán indokoltnak tartom egy érdekes adalék felidézését.

Egy John J. Nance nevű szerző „Vakító villanás” című könyve akkora siker volt, hogy 2000-ben – több mint egy évvel a tornyok elleni támadás előtt – magyarul is megjelent. A könyvben – amelyet 2000 legjobb „fikciós krimijének” minősítettek az egyik szereplő a következőket mondja: „Abból, hogy eddig nem álltak elő semmilyen követeléssel, az következik, hogy a nyitósámuk még nem ért véget.[...] Na és ki a következő?”

késlekedett a jogi keretek kialakítására, illetve átalakítására vonatkozó igénye megfogalmazásával, 2002 júniusában kerethatározatot fogadott el a terrorizmus elleni küzdelemről.¹¹

Ennek lényege szerint minden tagállamnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy egyes súlyos, szándékos bűncselekményeket, amelyek az elkövetés módjára, avagy körülményeire tekintettel az államot, vagy nemzetközi szervezetet súlyosan károsíthatnak, terrorcselekményként büntessék, ha azokat azzal a céllal követik el, hogy

- a lakosságot súlyosan megfélemlítsék;
- hatóságot vagy nemzetközi szervezetet, jogellenesen tevésre vagy nem-tevésre kényszerítsenek;
- az állam, vagy nemzetközi szervezet alkotmányos, gazdasági vagy szociális rendjét veszélyeztessék, vagy megdöntsék.

A kerethatározat fel is sorolja az említett céllal elkövetett, jellemzőnek vélt bűncselekményeket. A legfontosabbak:

- a) halált okozó élet, vagy testi épség elleni bűncselekmények;
- b) emberrablás vagy túszejtés;
- c) légi, vízi, vagy egyéb tömegközlekedési, illetve áruszállító eszköz elfoglalása;
- d) lőfegyver, robbanóanyag, illetve robbantószer, atomfegyver, biológiai fegyver és kémiai fegyver előállítása, tartása, megszerzése, szállítása, raktározása, illetve felhasználása;
- e) a közveszély-okozás;
- f) a felsorolt bűncselekmények elkövetésével való fenyegetés.

Az új tényállás

Ennek megfelelően alakítottuk mi is át a tényállást 2003 elején.¹² Ezt a következő áttekintés szemlélteti.

Esetleg egy 747-es becsapódik majd a New York Világkereskedelmi Központba... (General Press kiadó, Budapest, 2000, 307. old.) Így válik ma a fikció valósággá, vagy formálhatja a valóságot. Lám, a kérdéskör kapcsán már a második olyan esettel találkozhatunk, amikor politikai krimik, riportkönyvek adtak, adhattak ötletet az elkövetés módjához.

11 A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a terrorizmus elleni küzdelemről (2002/475/IB) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0475:HU:NOT> (2011. október 28.)

12 A módosítás a 2003. évi II. tv. 15. §-ával történt. Hozzáteszem, ez esetben (is) inkább demonstratív, semmint érdemi lépésről volt szó, hiszen a magyar törvény például az ikertornyok elleni támadás kapcsán az alaki halmazatban lévő bűncselekmények szinte mindegyikét életfogytig tartó szabadságvesztéssel fenyegette volna. A minősített rombolás, a halált okozó közveszély-okozás vagy a repülőgépek eltérítése és felrobbantása során elkövetett emberölések mellett a tornyok áldozatának sérelmére megvalósult emberölések nem kevesebb, mint hat minősített eset megállapítását vonhatták volna maguk után, s tudjuk: már egyetlen minősítő körülmény is megalapozhatja a lehető legsúlyosabb büntetést. (Csak a teljesség kedvéért teszem hozzá: az új halmazati szabályok erre az esetre ma már kötelezően életfogytig tartó szabadságvesztés kimondását írják elő (Btk. 85. § (4) bekezdés), ám ha kizárólag az „új” és a „szigorúbb felelőségre vonás” jegyében beiktatott terrorcselekmény keretei között maradnánk, az örökös fogság kiszabására vonatkozó „kötelező” előírás nincs).

A terrorcselekmény (261. §) hatályos szabályozásának szerkezete

1) Súlyos bűncselekmények célzatos elkövetése – (1) bek.

<p>A (9) bekezdés felsorolja:</p> <ul style="list-style-type: none"> – személy elleni erőszakos (például emberölés, testi sértés) – közveszélyt okozó (például közveszély okozás, közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény) – fegyverrel kapcsolatos (például lőfegyverrel visszaélés, fegyvercsempészet) bűncselekmények. 	<p>(1) bek. a) pont: az állam kényszerítése</p> <p>(1) bek. b) pont a lakosság megfélemlítése</p> <p>(1) bek. c) pont más állam rendjének megváltoztatása, megzavarása</p>
---	--

2) A tradicionális államzsarolás (jelentős anyagi javak hatalomba kerítése, és követelés) – (2) bek.

3) Előkészületi jellegű magatartások

a) általános előkészület: az 1) vagy a 2) pontban írtak előkészülete – (4) bek. (2007-től kiegészítve anyagi eszközök szolgáltatásával és gyűjtésével)

b) speciális előkészület: az 1) vagy 2) pontban írtak terrorista csoport keretében történő elkövetésére vonatkozó előkészület + a csoport egyéb módon történő támogatása – (5) bek.

4) Az 1) és 2) pontokban írtakkal való fenyegetés

5) További rendelkezések:

– 1) vagy 2) pontokban írtak abbahagyása esetén korlátlan enyhítés – (3) bek.

– 3) esetén az előkészület speciális formájától való elállás – (6) bek.

– feljelentési kötelezettség – (8) bek.

– az 1) pontban említett súlyos bűncselekmények tételes felsorolása – (9) bek.

2003 előtt a *terrorista csoport* fogalma nem szerepelt a törvényben, a hatályos tényállás a (kiegészített) előkészület súlyosabban minősülő eseteként szabályozza, ha a magatartásokat az elkövető a terrorista csoportban történő elkövetés érdekében fejti ki. A kerethatározat szerint: a *terrorista csoport* kettőnél több személyből álló, egy bizonyos ideje már működő¹³ szervezett csoportot jelent, amely terrorcselekmények elkövetése

13 A fordítások e körben bizonytalanok, de az eredeti (több nyelven megfogalmazott) dokumentumok sem egyértelműek, s mindez a bünszervezet fogalmi ismérveinek felvázolásakor is időnként értelmezési gondot okoz. A jogirodalomban uralkodó és megítélésem szerint is helyes álláspont nem az „egy ideje működő”, még kevésbé az „egy időre szervezett”, hanem a *tartósan működő, hosszabb időre szervezett*

végezt összehangoltan fejti ki tevékenységét. (Nem véletlenszerű, egyetlen bűncselekmény azonnali elkövetésére alakult csoportosulásról van tehát szó, amelyben nincs szükség munkamegosztásra, folyamatosságra és szervezetre).

A hatályos törvény a terrorista csoport fogalmát a kerethatározat figyelembe vételével a határozta meg. Eszerint a terrorista csoport olyan bűnszervezet (három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport), melynek célja a terrorcselekmény valamelyik fordulatainak elkövetése.

Ha a terrorcselekményt terrorista csoportban követik el (tehát nem csak az (5) bekezdésben meghatározott előkészületi jellegű magatartások valósulnak meg, hanem a bűncselekmény legalább kísérleti szakaszba lép), a bűnszervezet hasonló fogalmára tekintettel a Btk. bűnszervezetre vonatkozó súlyos általános részi rendelkezései megfelelően alkalmazandók. Eszerint:

- a büntetési tétel felső határa kétszeresére emelkedik,
- a 2 évi vagy ezt meghaladó büntetést fegyházban kell végrehajtani és sor kerülhet kitiltásra,
- nincs helye feltételes szabadságra bocsátásnak,
- nincs helye mediációnak.

Terrorista csoport tagjaként történő elkövetés miatt a magyar judikatúrában jogerős ítélet még nem született. Bűnszervezeti elkövetés nem egy volt (több jogerős ítélettel is zárult), ám ezeknél az említett kényszerítés, illetve megfélemlítés nem volt megállapítható, sokkal inkább az anyagi haszonszerzésre törekvés, esetleg individuális jellegű leszámolás.

Mai „terrorcselekmények”

1979 óta összesen pár tucat terrorcselekmény vált csak ismertté,¹⁴ ezek formálisan kimerítik ugyan a Btk. 261. §-át – általában kevésbé veszélyes, sokszor igen primitív magatartásokban öltöttek testet. A közvélemény – érthető okból a bűncselekmény elnevezéséhez és a terrorista személyéhez súlyos tetteket társítva – általában nem is érti, miért „terrorcselekmény” miatt folynak ezekben eljárások.

Jellemző esetként említhető az a pár éve marasztaló ítélettel zárult ügy, melynek tényállása szerint egy férfi saját édesanyját ejtette túsul, az idős nőt tanúk előtt lefogta, egy kést szegezett a mellének s telefonon azzal fenyegetőzött a pécsi rendőrkapitányságon, hogy „vér fog folyni”, ha nem teljesítik követeléseit: vigyék hozzá volt feleségét, gyerekeit, s biztosítsanak számára egy autót, amivel magával viheti őket. A kommandósok két óra alatt ártalmatlanná tették. Az ilyen és hasonló tettek

csoport tevékenységét vonja e körbe. Nyilvánvaló, hogy nem a szervezés tartóssága, hanem a működés tartóssága a meghatározó kriminogén tényező. (lásd erre NEPRÁ CZKI Anna Viktória: Büntető anyagi jogi problémák a terrorcselekmény harmonizációjával összefüggésben. In: Bencsik András – Fülöp Péter (szerk.) Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Pécs 2011. (http://www.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Hirek/20111017/tanulmánykotet.pdf – 2012. május 20.)

14 13 év alatt (1998–2010-ig) Magyarországon összesen 40 terrorcselekmény vált ismertté. A világban történt összes terrorcselekményeket egyes kimutatások (például a Global Terrorism Database) évente kb. 4500 és 5000 közé teszik.

jellemzően inkább sajátos „emberrablások”, melyek esetében kizárólag a követelés „állami címzettje” emeli a tettet a terrorcselekményként szabályozott magatartás körébe.¹⁵

Gyakori az is, hogy az eredetileg terrorcselekmény gyanújával induló eljárások utóbb enyhébb bűncselekménnyé vagy szabálysértéssé szelődülnek. 2007 tavaszán egy viszonylag nagy publicitást kapott ügy állampolgári bejelentésre indult: a liftben hallották, amint egy műtrágyás zsákot és színes drótokkal telt hátizsákot cipelő férfi mobiltelefonon azt közölte, hogy „ma este robbantunk”. A rendőrök röviddel később a helyszínen a férfi lakásán egyebek mellett 25 kiló kálium-nitrátot, 20 kiló kristálycukrot, 4 kiló kénport, 3 kiló vas-oxid port, 50 kiló alumínium port, valamint 2 méter stopinszálat (gyújtózsínort) foglaltak le, emellett kanóccokkal ellátott mécseseket, és papírpoharakat bennük ismeretlen olvasztott anyaggal.

Mi kellett volna a terrorcselekmény bizonyításához? Egyrészt az, hogy megállapítható legyen, a lefoglalt anyagok robbanóanyagoknak, illetve robbantószernek minősülnek, másrészt az, hogy bizonyítsák: ezeket a gyanúsított megfélemlítési vagy államzsarolási céllal kívánta felhasználni.

Az igazságügyi szakértő eleinte mind a stopin szálról, mind az olvasztott anyagokról megállapította, hogy azok olyan házi gyártmányú pirotechnikai gyújtókeverékek, amelyek a mögöttes jogszabályok értelmében robbanóanyagoknak tekintendők. (Mit lehet erre mondani: magas labdát adott a védelemnek...)

A célzatot illetően nemcsak a bejelentő tanúvallomása, hanem a gyanúsítottól lefoglalt e-mailek forgalma alapján is egyértelműen meg lehetett állapítani, hogy a gyanúsított egy tömegrendezvényen akart robbantani, nyilvánvalóan *legalábbis* a pánik, a félelemkeltés szándékával.

Később, a kezdeti nekibuzdulás után a cselekményt már csak közveszélyokozás előkészületének minősítették, majd – újabb, nyilván alaposabb szakvélemény birtokában – az elmarasztalás már csak pirotechnikai szabálysértés miatt történt.

Néhány értelmezési kérdés

Mióta a bűncselekmény jelenlegi formáját elnyerte, a Bírósági Határozatok tárában alig fél tucat döntés érintette a tényállás értelmezési kérdéseit. Ezek közül talán csak a terrorcselekmény abbahagyásának értelmezése járhat valódi tanulsággal.

Született néhány olyan bírói döntés, mely szerint a terrorcselekmény abbahagyása (s ez által a büntetés korlátlan enyhítése) – hasonlóan a kísérlettől való önkéntes elálláshoz, csak önként, az elkövető belső motivációjának eredményeképpen eredményezhet kedvezőbb elbírálást. Ha tehát az elkövető a körülmények számára kedvezőtlen megváltozása folytán hagyja abba a tettet, s így marad el a súlyos eredmény, akkor nincs helye korlátlan enyhítésnek.

15 Hasonló ügy tényállása olvasható a BH1999/439 számon közzétett döntésben is: a terrorcselekmény büntetést valósítja meg az az elkövető, aki a volt élettársát és annak a leányát – féltékenységtől motiváltan – megfosztja a személyi szabadságuktól, és a szabadon bocsátásukat a rendőrséghez intézett anyagi követelés teljesítésétől teszi függővé.

Az egyik irányadó döntés szerint a vádlott családtagjait – feleségét és pár hónapos gyerekeit – ejtette túsul egy, a körzeti megbízottól lopott pisztollyal és terjesztett elő a rendőrség felé követeléseket. A megyei bíróság szerint utóbb a cselekménnyel nem önként hagyott fel, hanem azért, „mert az eredményes tárgyalások folytán követelései kikényszerítésére eszköztelenné vált”. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság kifejtette:

„A Btk. 261. §-ának (5) bekezdésében lehetővé tett korlátlan enyhítés azzal szemben alkalmazható, »aki a terrorcselekményt abbahagyja, mielőtt abból súlyos következmény származott volna«. Az idézett törvényszöveg nem tartalmaz olyan feltételt, melyből az következne, hogy a cselekmény abbahagyása kizárólag belső indítékból, meggyőződésből, egyedül önkéntes módon lenne megvalósítható. Az abbahagyás megállapíthatóságát nem zárja ki, ha arra más személy vagy személyek magatartása vagy egyéb külső körülmények késztetik az elkövetőt. Az adott ügyben a lehetséges súlyos következmények körébe tartozott, hogy a vádlott családtagjainak élete, illetve testi épsége közvetlen és reális veszélybe került, illetőleg a vádlottal tárgyalást folytató hivatalos személyek testi épsége is ilyen veszélynek volt kitéve. A vádlottnak (töltött lőfegyver birtokában) megvolt a tényleges esélye arra, hogy fegyvert használjon, és azzal a közvetlen környezetébe tartozó személyek életét kioltsa vagy azokat megsebesítse, illetve hogy hasonló cselekményt kövessen el azok sérelmére, akik a szándékának megghiúsítására törekszenek. A súlyos következmények azonban elmaradtak azért, mert a vádlott a jogtalanul megszerzett kényszerítő eszközöket, valamint a lőfegyvert átadta a vele tárgyalást folytató rendőrtisztnek, a családtagjait sem bántalmazta, és a kiskorú gyermeket is maga adta át őt kísérő feleségének, útban a polgármesteri hivatal felé. A vádlott tehát mindazzal a magatartással felhagyott, amelyek a terrorcselekmény törvényi tényállásában a súlyos következmény megvalósulásához vezethető tényezők megállapításához szükségesek voltak. Kétségtelen hogy a súlyos következmények reális veszélyét megalapozó helyzettel fokozatosan hagyott fel, mely folyamat a kényszerítő eszközök kiadásával kezdődött, és a gyermekének a felesége részére történő átadásával végződött. Ez nem változtat azon a tényen, hogy a terrorcselekményt valójában abbahagyta olyan időpontban, mielőtt abból még súlyos következmény származott volna. (BH 1993/597.)”

Egy másik döntésben a Legfelsőbb Bíróság leszögezte, hogy a terrorcselekmény – jellegénél fogva – rendszerint többmozzanatú, sőt elhúzódó elkövetési módot feltételez, és ennek a súlyos következmények bekövetkezése előtt az elkövető részéről történő bárminemű indíték hatására történő „abbahagyása” elégséges a korlátlan enyhítés feltételeinek a megvalósulásához. Bár az ügy szempontjából nincs jelentősége, a jogértelmezés teljessége érdekében megjegyezte a Legfelsőbb Bíróság azt is, hogy a törvényszövegben megjelölt „súlyos következmény” nem azonos a túszejtés folytán kialakult, és egyébként valóban súlyos helyzettel, hanem az elkövető jogellenes követelésének teljesítéséhez vagy a teljesítés megtagadása folytán a fenyegetés beváltásához kapcsolódik. (BH 2003/227.) Mindezt azért fontos hangsúlyozni, mert a terrorcselekmények súlyos következményeinek elhárítása szempontjából meghatározó jelentősége lehet, hogy a túszezéssel folytatott tárgyalások során az elkövetővel tudatosítsák, az akár életfogytig tartó szabadságvesztés helyett, lényegesen enyhébb büntetésre számíthat, ha felhagy fenyegetései beváltásával.

Az új Büntető törvénykönyv

E sorok írásának heteiben fogadják el Magyarország negyedik Büntető törvénykönyvét. A kódex készítői a terrorcselekmény tényállásán érdemben alig változtattak.¹⁶ A bűncselekményt szabályozó, korábban láthatóan bonyolult szakaszt a jobb áttekinthetőség érdekében több részre bontották. A „terrorcselekmény feljelentésének elmulasztása” mellett a „terrorizmus finanszírozása” is önállóan nevesített tényállássá vált, utóbbi pontosabban megfogalmazott és a korábbiaknál szélesebb körű elkövetési magatartásokat felölelve.¹⁷

Az indokolás kiemeli, hogy a korábbi hazai szabályok nem rendelkeztek például olyan esetek büntetendőségéről, amikor valaki anyagilag támogatta terrorista személy kiképzését, vagy ezzel összefüggésben a terrorista családjának megélhetését. A változtatással egyértelműen súlyos bűncselekményként értékelendő a terrorcselekmény minden formájának finanszírozása, azaz akár személyi, akár anyagi feltételek biztosítása vagy megteremtése, továbbá a terrorcselekmény elkövetésére készülő személy vagy rá tekintettel más (családtag, rokon, bárki, akit a terrorista megjelöl) anyagi eszközzel történő támogatása.

* * *

Összességében elmondható, hogy a terrorcselekménynek minősülő tettek Magyarországon eddig megmaradtak a szerencsére nem túl súlyos következménnyel járó, sokszor igen kezdetleges, személyes motivációból fakadó államzsarolások alsó szintjein.

Valóban súlyos, halálos eredménnyel járó, merénylet-jellegű cselekményben tetet öltő terrorcselekmény elkövetésére nálunk még nem volt példa, s mindannyian reméljük, hogy e körben a törvény továbbra is elsősorban a létével, s nem konkrét alkalmazásával fenyeget majd.

16 Pedig a tényállás nem tökéletes, megfontolásra érdemes javaslatokat fogalmazott meg például BARTKÓ Róbert A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései c. könyvében. (Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011. 245–249. old.)

17 A „terrorizmus finanszírozása” bűncselekménye minden bizonnyal ebben a formában lép majd hatályba

318. §

(1) Aki terrorcselekmény feltételeinek biztosításához anyagi eszközt szolgáltat, vagy gyűjt, vagy terrorcselekmény elkövetésére készülő személyt vagy rá tekintettel más anyagi eszközzel támogat, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt terrorcselekmény terrorista csoportban történő elkövetése vagy terrorista csoport tagja érdekében valósítja meg, vagy a terrorista csoport tevékenységét egyéb módon támogatja, öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(3) E § alkalmazásában anyagi eszközön a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló, 2001. december 27-i 2580/2001/EK tanácsi rendelet 1. cikk 1. pontjában meghatározott eszközöket, jogi dokumentumokat és okiratokat kell érteni.

Boda József

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat helye és szerepe a titkos információgyűjtés rendszerében¹

Alaptörvényünk rögzíti, hogy a „...nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése”, továbbá, hogy a „...nemzetbiztonsági szolgálatok működését a Kormány irányítja”.²

Mielőtt a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) helyét és szerepét vizsgálnánk a titkos információgyűjtés rendszerében, el kell végeznünk némi fogalomtisztázást és célszerű egy rövid történeti áttekintést is megejtenünk.

Alapfogalmak

Alaptörvényünk garantálja az alapvető jogok és szabadságok érvényesülését. Ezek az alapvető jogok és szabadságjogok azonban nem minden körülmények között érvényesülnek teljesen. Jogaink meghatározott alkotmányos célok érdekében, meghatározott feltételek mellett törvényben korlátozhatók, az alapvető jog lényege azonban nem csorbulhat. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének.

Titkos információgyűjtés az elektronikus hírközlő hálózaton és elektronikus hírközlő eszközökkel az elektronikus hírközlési tevékenység során, illetve azzal összefüggésben keletkezett, továbbított információk, adatok kiválasztása, kicsatolása, technikai eszközzel történő rögzítése és megismerése.³ Bűncselekmény elkövetésének megelőzésére, felderítésére, megszakítására, az elkövető kilétének megállapítására, elfogására, körözött személy felkutatására, tartózkodási helyének megállapítására,

1 A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszerződési Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

2 Magyarország Alaptörvénye, 45. cikk, 3-4. pont.

3 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről (Eht.)

bizonyítékok megszerzésére, valamint a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme érdekében – a törvény keretei között – titokban végzett információgyűjtés.⁴ Az Információs Hivatal honlapján az alábbi meghatározást találjuk: „A titkos információgyűjtés és az ilyen módon beszerzett adatok kezelése különösen súlyos beavatkozást jelenthet a magánszférába, s természeténél fogva súlyosan korlátozhatja a személyiségi jogokat. Lényegét tekintve az adatfelvétel, illetve adatkezelés különleges módja, amely minden fázisában (felvétel, tárolás, kiigazítás, adattovábbítás, törlés) az érintett tudta nélkül történik.”⁵

Egy 2007-ben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által készített törvényjavaslat részletesen magyarázza a fogalmat:⁶

- A titkos információgyűjtés a bűnüldöző és nemzetbiztonsági szervek egyik, nemzetközileg is ismert és alkalmazott, a különböző országokban lényegében hasonló tartalommal bíró eszköze.
- A titkos információgyűjtés olyan tevékenység, amelyet az érintett tudta nélkül alkalmaznak, mind a titkos információgyűjtés során alkalmazott eszközök, módszerek, mind a titkos információgyűjtést végző személyek kiléte rejtett, és az is marad.
- E tevékenység során szükségszerűen sérülnek, illetve sérülhetnek az érintett alkotmányos jogai, nevezetesen a magánlakás sérthetlenségéhez, a magán-titok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő jogok.
- A titkos információgyűjtés speciális állami tevékenység, amely természetesen költségekkel jár, azon kívül titkossága, leplezettsége miatt szükségszerűen eltérő szabályozást igényel az adott szerv költségvetésében.

A titkos adatszerzés szabályait a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) fekteti le.⁷ Az ügyész és a nyomozóhatóság bírói engedély alapján, az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése érdekében, a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak megismeréséig az érintett tudta nélkül:

- a magánlakásban történeteket technikai eszközzel megfigyelheti, rögzítheti;
- levelet, egyéb postai küldeményt, valamint telefonvezetéken vagy más hírközlési rendszer útján továbbított közlés tartalmát megismerheti, és azt technikai eszközzel rögzítheti;
- a számítástechnikai rendszer útján továbbított és tárolt adatokat megismerheti és felhasználhatja.⁸

Ebben a fogalomrendszerben a titkos adatszerzés alapvetően igazságszolgáltatási célokat szolgál az elkövető, valamint a bizonyítási eszközök felderítésével.⁹ Az ügyészség

4 Rendészeti Szószedet, 342. o. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2008

5 IH Honlapja. Letöltve: 2012. 05. 17.

6 T/4192. számú törvényjavaslat a bűnüldözési célú titkos információgyűjtésről, Budapest, 2007. október, Előadó: dr. Takács Albert, igazságügyi és rendészeti miniszter

7 A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) V. Cím, Bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés.

8 Rendészeti Szószedet, 341 o. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2008

9 Finszter Géza: (2004), „A titkos felderítés kriminalisztikája”, 972. o. in: Bócz Endre (szerk.), Kriminológia I-II., Budapest. BM Duna Palota és Kiadó,

az ügyészségről szóló törvény (Ütv.) rendelkezései szerint, kizárólag a nyomozás elrendelését követően végezhet titkos információgyűjtést. Ebből következően az ügyész bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtést, valamint – a Be. felhatalmazása alapján – titkos adatszerzést végezhet.¹⁰

A *titkos felderítés* az ismeretek megszerzésére irányuló speciális, az érintett személy elől rejtett, szigorú szabályok közé szorított, állami szervek által irányított, az államrendőrség által végzett megismerési folyamat. A humánerővel, technikai és műveleti eszközök és módszerek alkalmazásával folytatott titkos felderítés egyszerre a nemzetbiztonsági szolgálatok nélkülözhetetlen jellemzője és a bűnüldöző szervek hatékony segítője.¹¹

A *nemzetbiztonság* olyan – külső és belső körülmények által determinált – állapot, amelyben az adott állam zavartalanul, a teljes szuverenitás alapján gyakorolhatja funkcióit. Adott társadalmi rendszer alapja és felépítménye, összességében az államrend egésze stabilitásának, zavartalanságának megléte. Egy adott ország határain belül található valamennyi anyagi és humánjellegetű érték fenyegető támadástól történő összefogott, többirányú megvédése, illetve ezek érvényesülése a határon belül és azon kívüli tevékenységgel. Adott nemzet azon képessége, hogy megvédje nemzeti értékeit, érdekeit minden külső és belső fenyegetés ellen. Adott ország (nemzet) szuverenitásának, alkotmányos rendjének, biztonsági érdekeinek titkosszolgálati eszközökkel fenntartott, támogatott külső és belső veszélyektől, fenyegetettségektől mentes állapota.¹² A Belügyminisztérium hivatalos honlapján nemzetbiztonság címszó alatt található fogalom-meghatározás alapján a „... nemzetbiztonság egy adott állam szuverenitásának és alkotmányos rendjének biztonságát jelenti. Komplex kategória, amely nemcsak a katonai, de a politikai, gazdasági társadalmi, emberjogi, környezeti és informatikai biztonságot is magában foglalja, szorosan összefügg az adott állam szűkebb és tágabb környezete, valamint szövetségesei biztonságával.”¹³

A titkos információgyűjtés rövid története

Nemzetközi tapasztalatok

A titkos információgyűjtésről szóló legkorábbi írásos forrás a híres kínai hadvezér, Szun-Ce *Értekezések a hadművészetről* című, az időszámítás előtti 5. századból származó műve. Szun-Ce így ír a titkos információgyűjtésről: „... a bölcs fejedelem, s a kiváló hadvezér úgy indít háborút, s úgy arat győzelmet az ellenség felett, úgy szerez tehát érdemdús tetteket, amelyek révén kiemelkedik a sokaságból, hogy mindent igyekszik előre tudni. Ezt az előrelátást nem lehet a szellemektől megkapni, nem lehet sem más dolgok mintájára levont következtetések, sem számítások útján megismerni, az ellenség helyzetének ismeretét mindig

10 Ütv. 9/A.§ (1) bekezdése, 5.§ (2) bekezdés e) pontja, valamint 7.§ (2) bekezdés f) pontja.

11 Dr. Hetesy Zsolt: A TITKOS FELDERÍTÉS. PhD értekezés. Pécs, 2011. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola,.

12 Magyar Rendészettudományi Társaság: Rendészeti szószedet, Budapest, 2008. 276–277. p.

13 <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium>

emberektől kell megszerezniünk. Kémeket alkalmazunk tehát, mégpedig ötfélet. Vannak megtelepedett, belső és visszatérő kémek, valamint a halál és az élet kémei. Ha mind az ötféle kémeket egyszerre tudjuk alkalmazni, akkor senki sem ismerheti fel az útjukat, ez pedig valósággal isteni háló, drága kincs a fejedelem számára. Megtelepedett kém az, akit az ellenséges védők lakosaiból választunk ki és fogadunk szolgálatunkba. Belső kém az akit, az ellenség hivatalnokai közül választunk ki és fogadunk szolgálatunkba, visszatérő kém az, akit az ellenség kémei közül választunk ki és fogadunk szolgálatunkba, a halál kéme az, aki a külvilágot megtévesztve folytatja tevékenységét, s a mi kémeinknek is hamis híreket ad tovább, az élet kéme az, aki az ellenségtől hírrel tér vissza. Ezért a hadsereg minden dolga közül a kémekkel tartunk fenn a legszorosabb kapcsolatot, senki ne kapjon busásabb jutalmakat a kémeknél, és ne legyen titkosabb dolog, mint kémeink szolgálata."¹⁴

Az ókor hadseregei már felderítést szerveztek, titkos eszközökkel és módszerekkel információt szereztek a hadműveleteket, csatákat megelőzően az ellenséges ország területén.

Áttekintve a vonatkozó szakirodalmat, arra a következtetésre jutottam, hogy egészen a római hadművészet kialakulásáig a szabályszerű katonai felderítést a kémkedéstől nem különböztették meg.

A Római Birodalomban, amely kiválóan felkészített hadsereggel rendelkezett, a hadvezérek képzésére is nagy gondot fordítottak. Könyveket írtak a hadviseléssel kapcsolatban, melyekben többek között a titkos információgyűjtés (felderítés) jelentőségével foglalkoztak. Így például Sextus Julius Frontinusz (i. e. 40–105) *Strategemata* című könyvében egy egész fejezetet szentel a felderítésnek *Az ellenség szándékának kikémlelése* címmel, amelyben így ír: "Scipio Africanus, kihasználva az alkalmat, hogy Syphaxhoz követség indult, megparancsolta, hogy Lacliussal menjen néhány kiválasztott tribunus és centurio rabszolgának öltözve, kiknek az volt a feladatuk, hogy kikémleljék a király hadseregét. Hogy szabadabban fürkészhessék ki az ellenség táborát, szántszándékkal szabadon engedtek egy lovat, és mintha a menekülő állatot kergették volna, bejárták az erődítmények legnagyobb részét. Erről jelentést tettek és az erődítmények felgyűjtásával be is fejeződött a háború."

A felderítés, információgyűjtés érdekében már a XIII. században az egyes államok igyekeztek hivatalos szervezeteket létrehozni más országok területén. A Pápa által irányított Szentszék, valamint a Velencei Köztársaság az elsők között voltak, amelyek diplomáciai kapcsolatot hoztak létre más országokkal. Ezeket a kapcsolatokat a missziók (a mai követségek ősei) látták el, általában követtel az élükön.¹⁵ Az pedig egyértelmű volt, hogy az adott missziók felderítést, titkos információgyűjtést is folytattak. Az állandó jellegű diplomáciai kapcsolatok kialakításával ezek a követségek valóságos titkos információgyűjtő központokká váltak. A korabeli diplomataik nemcsak bizalmas politikai jelentéseket küldtek haza állomáshelyükről, hanem esetenként részletesebb elemzéseket, titkos jelentéseket is.

14 A hadművészet ókori klasszikusai. Budapest, 1963. Zrínyi Kiadó, 235. o.

15 Hajma Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Egyetemi Jegyzet, Budapest, 2001. ZMNE, 18. o.

A hadszíntereken a IX–XIII. században, Nyugat-Európában a nehézlovasság volt a csatákat eldöntő fegyvernem. Létrejött a lovagi osztály, amely a XV. századig a legfőbb katonai erőt jelentette Európában. A korból olyan értékes hadtudományi munkák maradtak fenn, mint például a Templomos Rend szolgálati szabályzata, amely már a menet és a harc biztosításával és ezen belül a felderítés megszervezésével is foglalkozott.¹⁶

A híres tatár seregek vezérei Dzsingisz, Szubotáj, Batu, Timur még mielőtt rátámadtak volna valamely országra, kereskedőknek álcázott hírszerzőket küldtek az adott területre felderítés, titkos információgyűjtés céljából. Feladatuk volt, hogy titokban adatokat gyűjtsenek a terepről, az adott ország katonai erejéről, városairól, gazdagságáról, a lakosság létszámáról. Önálló lovas egységeik előtt pedig ún. száguldók jártak, akik felkutatták az ellenséget, a kincseket és felderítették a folyók gázlóit, a hegyek hágóit. Ezek a lovas nomád népek mozgékony, gyors lovasságukkal képesek voltak nagy területeket bejárni aránylag rövid idő alatt és kellő információt szerezni vezetőik számára a csaták sikeres megvívásához.

Franciaországban 1793-ban jött létre az első modern értelemben vett magasabbegység, a hadosztály. A kb. 1000 fős, önálló tüzérséggel és ellátó oszloppal rendelkező magasabbegységben már felderítő és más biztosítási feladatokat ellátó, szakasz erejű lovasságot is szerveztek.¹⁷ Ezen időszaktól mondhatjuk azt, hogy megjelentek a különböző államok hadseregeiben a szervezetszerű felderítő alegységek.

A létrejött tömeghadseregek vezetéséhez szükség volt egy vezetőszerző felállítására. Ezt a szerepet töltötte be a vezérkar vagy törzskar. Az abban dolgozó tisztek egyik fő feladata a várható hadműveletek körzetnek, a terepnek a felderítése, feltérképezése, az ellenséges hadseregrel vonatkozó adatok gyűjtése, tanulmányozása és értékelése volt.

A kor leghíresebb hadvezére, Bonaparte Napóleon francia császár rendkívül gondosan szervezte meg valamennyi hadjáratát, gyakran még a csaták helyét is előre képes volt kiválasztani. Ehhez igen jól szervezett felderítő szolgálata nyújtott segítséget. Mielőtt belekezdett egy hadjáratba, gondosan felderítette az ellenséges ország haderejét, harceljárásait, felfedte gyenge pontjait, adatokat, térképeket szerzett be a várható hadszínterekről és alaposan tanulmányozta azokat. Hasonló követelményt támasztott hadtest- és hadosztály-parancsnokaival szemben is. Egyik értekezésében a lovasság feladatairól így írt:¹⁸ „A légionárius lovasság szolgálata, ami felderítésből, megfigyelésből, lesvetésből áll, inkább gyorsaságot, mint rendet kíván. Ezek a lovasok szétterjeszkednek, szétszóródnak, mindenhova becsúsznak, mindent látnak, megfigyelnek, hozzá vannak szokva a kis ütközetekhez, és lovaik gyorsaságában bíznak, akár az ellenség eléréséről, akár a menekülésről van szó.”¹⁹

A XVIII. század végén kezdődött ipari forradalom hatására gyökeres változások kezdődtek a hadművészetben, és természetesen a felderítés megszervezésében, a

16 A hadművészet középkori és újkori klasszikusa. Budapest, 1974. Zrínyi Kiadó, 21. o.

17 A hadművészet középkori és újkori klasszikusa. Budapest, 1974. Zrínyi Kiadó, 72. o.

18 A hadművészet középkori és újkori klasszikusa. Budapest, 1974. Zrínyi Kiadó, 77. o.

19 A hadművészet középkori és újkori klasszikusa. Budapest, 1974. Zrínyi Kiadó, 409. o.

titkos információgyűjtésben. Az új találmányok azonnal felvetették katonai alkalmazásuk távlatait is. A vasút és a műúthálózat fejlődése, a távíró, a fényképezőgép, a távbeszélő, a szikratávíró, a robbanómotor, a léghajó és repülőgép megjelenése, a fegyverek tökéletesítése nagy hatással bírt a felderítésre és, a titkos információgyűjtésre egyaránt.

Megalakultak a hadászati vezetés legfelső szervei, a vezérkarok és a csapatok vezetését ellátó törzsek, melyek már fegyvernemi és szaktiszteket is foglalkoztattak. A törzsek feladatai közé tartozott – már békeidőben is – adatokat szerezni a feltételezett ellenségről, hadseregéről, erkölcsi állapotáról, a várható hadszíntérről és az adott körzet időjárásáról.

A titkos információgyűjtés történetének magyar vonatkozásai

Hazánkban már az Osztrák–Magyar Monarchia idején jól kiépített titkosrendőrség működött, amely alkalmazta a felderítés és titkos információgyűjtés ma is használt módszerei közül a titkos megfigyelést, a környezetanulmányozást és a levél ellenőrzést. Ezen tevékenységek helyszínei elsősorban a határállomások és a nagyobb városok (Buda, Debrecen, Nagyszombat, Pest, Pozsony, Sopron, Temesvár, Zágráb) voltak.²⁰ A titkos információgyűjtő tevékenység később kiterjedt az egyetemekre is, amelyeket a hatalom a forradalmi szervezkedés központjainak ítélt.

Ferenc József császár és magyar király hatalmának biztosítására „titkos kabinet” szervezett és egy hozzá hű hivatalnoki apparátust alakított ki. Klemens Wenzel von Metternich kancellár és Sedlnitzky József rendőrminiszter segítségével titkos kémhálózatot építtetett ki, és levélátvizsgáló helyeket létesíttetett a birodalom nagyobb városaiban.

Joseph Wenzel Radetzky tábornagy, az akkori idők egyik legnagyobb hadvezére volt az első, aki háborús tapasztalatai alapján felismerte a felderítés, titkos információgyűjtés fontosságát. Az ő javaslatára az 1800-as évek elején Bécsben létrehozták a Nyilvántartó Alosztályt (Evidenzhaltungs Abteilung). Ide futottak be a monarchia seregtestjeinek parancsnokságai által megszerzett titkos információk.

Az 1848–49-es magyar szabadságharc titkos információgyűjtő tevékenységét vizsgálva, azt láthatjuk, hogy a honvédsereg vezetői sokkal jobban ismerték ellenfelük erejét és hadmozdulatait, mint a császáriak a honvédsereg helyzetét. Kiemelkedően fontos volt, hogy a nemzetiségi vidékeken az államrendőrség tagjai ne csupán a szó szoros értelmében vett közbiztonsági szolgálatot végezzenek, hanem hogy a forradalom ügye védelmében bizalmas úton szerezzenek információkat a más nemzetiségű lakosok magatartásáról is.

1878-tól kezdett az osztrák–magyar hadügyminisztérium alaposabban foglalkozni a titkos információgyűjtés egységes elveken alapuló megszervezésével.²¹ Ferenc József császár részére elkészítettek egy tervezetet a hírszerzés és a kémelhárítás

20 Sándor Pál: A titkosrendőrség Magyarországon a reformkor kezdetén, www.tankonyvtar.hu/historia-1981-02/historia-1981-02

21 www.zmne.hu/tanszekek/Hadtortenelem/tematika/spy/2001.RTF

központosított végrehajtására, mely a katonai szervezetek és a polgári hatóságok együttműködését írta elő. Abban az időben a hírszerzést a vezérkar nyilvántartó irodája végezte. Később létrehozták a Császári és Királyi Hadügyminisztériumban a katonai hírszerző és kémelhárító szolgálatot (Evidenzbüro), ahol 1912-ben 28 tiszt dolgozott, 1914-ben már majdnem a duplája, 42 fő.

Az első világháborút megelőző években mind az orosz, mind a francia és az olasz hírszerzés nagyon aktív tevékenységet fejtett ki az Osztrák–Magyar Monarchia irányában. Komoly sikert ért el például az orosz titkosszolgálat, az Ohrana, Alfred Redl ezredes beszerzésével.

A technikai fejlődés nem kerülte el monarchia hadseregét sem. 1896-tól már a Tollnban lévő központi távíró iskolán képezték a különböző alakulatoktól odavezényelt katonákat. A katonai távírárszok felszerelése a Morse-rendszerű író- és adó-vevő készülékekből állott. Ezek az 1877 és 1892 mintájú tábori távíró készülékek az első világháború végéig rendszerben voltak.

A monarchia hadseregében az 1912-ben kiadott ún. háromjegyű rejtjelkulcs biztosította a három nyelven érthető titkosírást. A táviratok nyelvezetét a távirat elején feltüntetett betűkkel (*d* betű – német; *m* betű – magyar; *h* betű – horvát) kellett jelezni. A kódok féltve őrzött, szigorúan titkos eszközök voltak.²²

A léghajók és repülőgépek katonai alkalmazása széleskörű lehetőséget biztosított az ellenség csapatai, csapatmozgásai nagy mélységű felderítésére, megfigyelésére és légi felvételek készítésére.

Az első világháború idején, a titkos információgyűjtés terén a katonai hírszerzés volt a főszerep. Sajnos azonban, az I. világháború titkos eseményeiről alig maradt meg írásos dokumentum. Ez szinte pótolhatatlan veszteség a titkosszolgálati történet kutatói, a hadtörténet, de az egyetemes történelemtudomány számára is. Mégis akad ennek a kornak egy mindenképpen figyelemre méltó, a mai napig egyedülálló magyar rejtjelfejtési vonatkozása! Egy magyar származású katonatisztnak, Pokorny Hermann vezérkari századosnak sikerült feltörnie az oroszok rejtjelkulcsait, s az egész háborút felölelő időszakban megfejtenie valamennyi lehallgatott orosz katonai rejtjeltáviratot. Az általa megszerzett friss információkat teljes egészében felhasználhatta az osztrák–magyar vezérkar.

Az első világháború során terjedt el a telefonok lehallgatása, mint titkos információgyűjtő eszköz, elsősorban az ellenség mélységében kiépített tábori vezetékek lehallgatása révén. Szintén ehhez az időszakhoz kapcsolható a rádiók nagyszámú alkalmazása, amely magával hozta egy új szakcsapat, a rádiófelderítés és zavarás kialakulását.

* * *

A Horthy Miklós kormányzó nevével fémjelzett korszak konszolidációját követően, az 1920-as évek elején került sor az önálló magyar hírszerzés megszervezésére. Az ország érdekei védelmében és a Magyar Királyi Honvédség vezérkarának feladata ellátásához szükség volt idegen – elsősorban a kisantanthoz (Csehszlovákia, Románia

²² Hajma Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Egyetemi Jegyzet. Budapest, 2001. ZMNE, 36. o.

és Jugoszlávia) tartozó – államok katonai helyzetének és háborús felkészülésének felderítésére, ugyanakkor a saját fegyveres erőkkel kapcsolatos titkos adatok védelmére, megőrzésére.

Ebben az időben a hírszerzés és a kémelhárítás a vezérkar második osztályának, az úgynevezett Vkf-2-nek hatáskörébe tartozott. A Vkf-2 felépítését az Osztrák–Magyar Monarchia hadseregének vezérkarához igazodva 1920-ban alakította ki annak első vezetője, Stojakovics (Sztójay) Döme ezredes. A trianoni békeszerződés megtiltotta számunkra vezérkar létrehozását, ezért ez a szerv 1938-ig, a fegyverkezési egyenjóság bevezetéséig, mint a Honvédelmi Minisztérium VI. katonai főcsoportja létezett. A szervezet legfőbb feladata a szélsőjobb és szélsőbaloldali mozgalmak, valamint a kisantant-országok hírszerző szerveinek elhárítása volt. A hadtestek törzseiben pedig a 2. (felderítő és elhárító) osztályok végezték az ilyen jellegű feladatokat.

A Honvédelmi Minisztérium 1930-ban adta ki a titkos információgyűjtés szabályozására a Hírszerző szolgálat I. rész (Hírszerzés, nyilvántartás, propaganda, szabotázs, forradalmasítás) és Hírszerző szolgálat II. rész (Utasítás a kémelhárító szolgálat ellátására) című szabályzatokat, amelyekben lefektették a titkos információgyűjtéssel, hírszerzéssel és a kémelhárítással kapcsolatos alapelveket.

Hatékonyan és igen eredményesen működtek a Vkf-2 rádiófelderítő alegységei, a központ a mátyásfüldi katonai repülőtéren, az iránymérő állomások pedig Debrecenben, Kecskeméten, Szegeden és Győrben települtek. Legfontosabb felderítési feladatuk a Szovjetunió ellen irányult. A rádió-lehallgató állomások Budapesten voltak, közülük az egyiket a Vakok Intézetében helyezték el és működtették. A magyar rádiófelderítés szorosan együttműködött a Magyarország területén elhelyezett német lehallgató állomásokkal.

A szervezetnek fejlett laboratóriuma és speciális nyomdája is volt a hírszerzők felszerelésére szolgáló hamis okmányok, pecsétek, fényképező berendezések, levélfelbontó eszközök stb. elkészítése céljából.²³

A katonai elhárítással az elhárító alosztály foglalkozott. Munkájuk során szorosan együttműködtek, a Magyar Királyi Rendőrség szerveivel és a Magyar Királyi Csendőrség Központi Nyomozó Osztályával. 1942-ben a titkos információgyűjtéssel foglalkozó belbiztonsági szervek munkájának koordinálására, összehangolására a BM-en belül létrehozásra került az Államvédelmi Központ.

A második világháborút megelőzően és az alatt a titkos információgyűjtésre hivatott szervezetek elsősorban az államok katonai szervezetein belül helyezkedtek el, tevékenységüket a vezérkarok és katonai törzsek irányították, a fő cél pedig a katonai jellegű információk megszerzése volt.

* * *

Az után, hogy hazánk szovjet befolyás alá került, ez a helyzet alapvetően megváltozott és a titkos információgyűjtés elsődleges feladatává a politikai jellegű információk megszerzése vált. A feladat végrehajtásához szükséges szervezetek kialakítása már a

²³ Hajma Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Egyetemi Jegyzet, Budapest, 2001. ZMNE, 134. o.

budapesti harcok befejezés után megkezdődött. 1945. február elején megalakult a Magyar Államrendőrség Budapesti Főkapitányság Politikai Rendészeti Osztálya.²⁴ 1946-ban a rendőri szervezetből Államvédelmi Osztály néven önállósult a politikai rendészeti terület, mely már több műveleti háttértámogató részleggel rendelkezett. 1948. szeptember 1-jei hatállyal alakult meg az Államvédelmi Hatóság (ÁVH), amely a 288.009/1948. BM. sz. rendelet értelmében, kiszélesített hatáskörrel a BM közvetlen alárendeltségébe került. A hazai titkos információgyűjtő szervezetek létrehozását és működését szovjet tanácsadók „segítették” egészen a rendszerváltoztatásig.

Országunkban a Honvédelmi Minisztériumon belül jött létre a háború utáni első titkos információgyűjtő (hírszerző és elhárító) szervezet, a HM Katonapolitikai Osztálya 1945 márciusában, amely 1947-től már bővülő feladattal és létszámmal működött Katonai Csoportfőnökség néven. A rádiófelderítés terén szintén jelentős fejlődés következett be. A rádiófelderítő osztály (RÁF) 1947. február 14-én alakult meg, majd augusztus 1-jén létrejött az 1. honvéd RÁF-század. 1949-ben már csoportfőnökség volt a RÁF vezető szerve.

A Katonai Elhárító Főcsoportfőnökség az 1950-es átszervezés során alakult meg, az alábbi szervezeti felépítéssel:

- Elhárító Csoportfőnökség (I.);
- Katonai Csoportfőnökség (II.);
- Rádiófelderítő Csoportfőnökség (III.);
- Hírszerző Csoportfőnökség.²⁵

A BM-től függetlenül, a Minisztertanácsnak közvetlenül alárendelt Államvédelmi Hatóság az 1949. december 28-án kiadott, 4353/1949. MT. sz. rendelet alapján jött létre. Az 1950-től működő új szervezetbe olvadt be a Honvédelmi Minisztérium Katona Politikai Osztálya és a Honvéd Határőrség. A katonai felderítés és hírszerzés is új elnevezést kapott a HM struktúráján belül. A szervezetet – szovjet mintára – HM IV. (felderítő) Főcsoportfőnökségnek hívták, és így működött 1953-ig. Ekkor a hadsereg csökkentésének következtében itt is komoly változtatásokra került sor, a Főcsoportfőnökséget a honvédelmi miniszter közvetlen alárendeltségéből a vezérkari főnöknek rendelték alá. Egyidejűleg csökkentették a titkossági, konspiratív szabályokat, és az elnevezését pedig VK 2. Csoportfőnökségre változtatták.

A hidegháború kialakulásával a helyzet gyökeresen megváltozott és a fő hangsúly a politikai, ipari és gazdasági hírszerzésre irányult. A feladatok ellátására olyan új szervezetek kerültek létrehozásra, mint például az amerikai Central Intelligence Agency (CIA, 1947), a német Bundesnachrichtendienst (BND, 1956), vagy a szovjet Komitet Goszudarsztvennoj Bezopasznosztyi (KGB, 1954).

Ebben az időben Magyarországon is felmerült az igény egy jóval hatékonyabb politikai és gazdasági titkos információgyűjtő szervezet létrehozására. A szovjet tanácsadók segítségével 1951 szeptemberében létrehozták az ÁVH-n belül a VIII. (Hírszerző) Főosztályt. A hírszerzés központi szervezetének kialakításával egyidejűleg megkezdődött a külföldi rezidentúrák felállítása. Először 1950 őszen, a bécsi

24 Borvendég Zsuzsanna: A levéllenőrzés megszervezése, 1945–1950. Betekintő 2011/2 szám. 1. o.

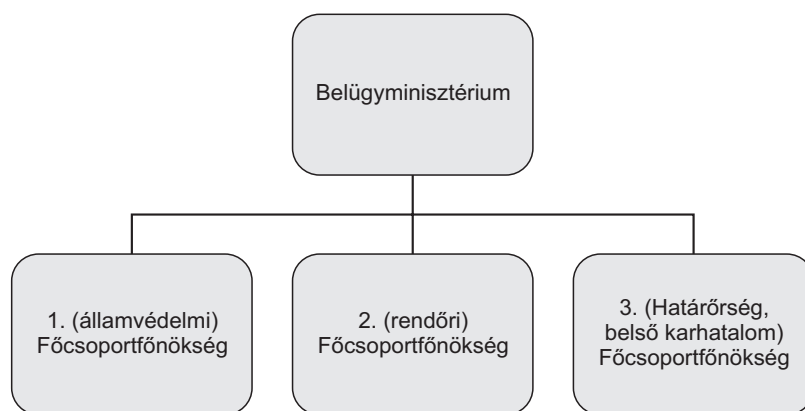
25 Hajma Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Egyetemi Jegyzet, Budapest, ZMNE, 208. o.

nagykövetségen, majd az ezt követező évek (1951–1952) során a hálózat jelentősen kibővült, így Párizsban, Londonban, Washingtonban, Rómában, Brüsszelben, Bernben és Buenos Airesben is létrehozták a rezidentúrákat.²⁶

Szovjet tanácsra a Minisztertanács 1953. július 17-i ülésén döntött az ÁVH mint önálló szerv megszüntetéséről és a BM-mel történő összevonásáról. A katonai hírszerzés 1953-tól ismét a Vezérkar alárendeltségében működött tovább 2. Csoportfőnökség néven. A felderítési feladatok meghatározása alapvetően a Honvédelmi Minisztérium és a vezérkar éves vagy időszakos felderítési igényei, az együttműködő hírszerző szervek (például a BM III/I. Csoportfőnökség) igényei, valamint az ún. baráti katonai felderítő (a Szovjetunió és más VSZ-tagállamok felderítő főnökségei) igényei alapján történt.²⁷

A szocialista országok titkos információgyűjtő szervezeteinek életébe az 1955-ös év fordulatot hozott, mivel 1955. március 7–15. között Moszkvában sor került az első közös állambiztonsági értekezletre. Itt döntöttek a szocialista országok állambiztonsági vezetői az egymás közötti együttműködés mikéntjéről, és az egyes országok állambiztonsági szerveire háruló feladatokról. A tárgyalások során meghatározták azt is, hogy a magyar Belügyminisztérium hírszerzőszerveinek milyen fontosabb területeken kell feladatokat vállalni.²⁸

A BM-be visszaintegrált titkosszolgálatot 1955 decemberében I. (Államvédelmi) Főcsoportfőnökség néven szervezték újjá.



1. ábra. A Belügyminisztérium felépítése 1955. decemberében

26 Tóth Eszter: A politikai és gazdasági hírszerzés szervezettörténete, 1945–1990. Betekintő 2011/2 szám. 8. o.

27 Hajma Lajos: A katonai felderítés és hírszerzés története. Egyetemi Jegyzet, Budapest, 2001. ZMNE, 212. o.

28 Tóth Eszter: A politikai és gazdasági hírszerzés szervezettörténete, 1945–1990. Betekintő 2011/2 szám. 14. o.

Az 1957 tavaszán létrejött központi titkos információgyűjtő szervezet, a BM Politikai Nyomozó Főosztály (13 osztály) kisebb módosításokkal megőrizte az államvédelmi időszakban kialakított szerkezeti felépítést.

Az 1960-as évek elején végrehajtott átszervezéssel létrejött a BM-ben az az állambiztonsági szervezeti rend, amely – a csoportfőnökségi felosztást tekintve – egészen 1990 januárjáig, a BM III. Főcsoportfőnökség megszűntetéséig érvényben maradt.

BM III. (állambiztonsági) Főcsoportfőnökség 1962-ben alakult meg. Az azon belül a négy osztállyal megszervezett III/V. (operatív technikai) Csoportfőnökség, valamint az önálló operatív osztályok feladata volt a teljes magyarországi titkosszolgálati tevékenység – köztük a BM-től független katonai felderítés – műveleti háttértámogatása.

A Belügyminisztériumban az 1970-es években több átszervezés is történt, ez azonban a titkos információgyűjtéssel foglalkozó szervezeteknél csak kisebb változtatásokat hozott. Ennek során önálló osztályként működött tovább III/2. Operatív Figyelő és Környezettanulmányozó Osztály, a III/3. „K” (postaküldemény) ellenőrzési Osztály és a III/4. „X” (információ feldolgozó) ellenőrzési Osztály, valamint a III/5. Rádióelhárítási Osztály.²⁹

III./V. Operatív Technikai Csoportfőnökség szervezeti és feladatai:³⁰

- III/V/1. osztály: lehallgató eszközök beépítése, kiemelése, üzemeltetése, zártechnikai munkálatok, fényképészet, fotótechnika;
- III/V/2. osztály: vegyészeti, nyomdatechnika, okmánykészítés, fotóeszközök fejlesztése, kutatása;
- III/V/3. osztály: operatív-technikai eszközök javítása, karbantartása, üzemeltetése;
- Értékelő, Elemző, Ellenőrző Alosztály: a Főcsoportfőnökség munkájának tervezése, ellenőrzése;
- Önálló Írásszakértői Csoport: írásszakértői vizsgálatok végrehajtása, igazságügyi szakértői vélemények készítése;
- A megyei rendőr főkapitányságok III/V. csoportjai;
- Gazdasági Alosztály: a csoportfőnökség pénzügyi, költségvetési kérdéseinek intézése;
- III/2. Operatív Figyelő és Környezettanulmányozó Osztály.
- III/3. „K” (postai küldemények) ellenőrzési osztály;
- III./4. „X” (telefon- és lakáslehallgatás) ellenőrzési osztály.
- III./5. Rádió-elhárítási Osztály.

A III. (állambiztonsági) Főcsoportfőnökség szervezete újabb átalakításon ment keresztül 1979-ben, ez azonban nem érintette a csoportfőnökségek elnevezését vagy alapvető feladatait. Az önálló osztályok azonban más rendben folytatták munkájukat. A korábbi III/4. „X” ellenőrzési Osztály neve Operatív-Technikai Ellenőrző és Információt Feldolgozó Osztályra változott, funkciója azonban ugyanaz maradt.

²⁹ Cseh Gergő Bendegúz: A magyarországi állambiztonsági szervek intézménytörténeti vázlata (1945–1990) 11. o. www.abtl.hu/html/hu/_11_1_intezmeny_tort.html - 80k

³⁰ Forrás: www.gondola.hu/.../13017-A_harmas_ugyosztalyok_s...

Önállósult viszont a korábban a III/I-13. Osztály keretében működött Országos Rejtjel Központ (III/7. Osztály), és új szervezeti egységként kezdte meg működését a III/6. Operatív Rövidhullámú Rádiószolgálati Osztály.

*A titkos információgyűjtés helyzete
Magyarországon a rendszerváltás utáni időszakban*

A legnagyobb változás és átalakítás a titkos információgyűjtő szervek működésében a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény nyomán következett be. Hazánkban ez volt az első alkalom, hogy nyílt jogszabályban rögzítették az emberi szabadságjogokat korlátozó módszerek és rendszabályok alkalmazását! A jogszabály az állambiztonsági feladatokat a Belügyminisztérium helyett az újonnan felállított nemzetbiztonsági szolgálatokra ruházta. Jogutód nélkül szüntették meg a BM korábbi III/III. (belső reakcióelhárító) csoportfőnökségét, a III. főcsoportfőnökség többi feladatait pedig az újonnan létrehozott Információs Hivatal (IH), Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH), Katonai Felderítő Hivatal (KFH), Katonai Biztonsági Hivatal (KBH), és egy újabb törvényi változtatás után, 1995-től a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) vette át.

Az NBSZ elődjének tekinthető BM III/V. (operatív-technikai) Csoportfőnökséget a III. Főcsoportfőnökség szintén operatív-technikai feladatokat ellátó önálló osztályával együtt beleillesztették a BM III/II. (Kémelhárító) Csoportfőnökség jogutódjaként létrejött Nemzetbiztonsági Hivatal szervezetrendszerébe.

Az Országgyűlés 1995. december 19-én fogadta el a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényt. A jogszabály a Nemzetbiztonsági Hivatalról leválasztotta a titkos információgyűjtéshez technikai háttérrel biztosító Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot, amelynek kormányzati irányítását – hasonlóan a polgári hírszerzéshez és elhárításhoz – 1996 és 2002, valamint 2007 és 2010 között tárca nélküli miniszter, 2002 és 2007 között a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter látta el.

A rendszerváltást követően az alábbi rendvédelmi szervek voltak felhatalmazva a titkos információgyűjtésre:

- A rendőrség (a 1994. évi XXXIV. tv. [Rtv.] alapján).
- A nemzetbiztonsági szolgálatok (az 1995. évi CXXV. törvény alapján).
- A vám- és pénzügyőrség (az 1995. évi C. törvény szerint).
- A határőrség (az Rtv. 98.§ alapján és a határőrizetről és a határőrségről szóló XXXII. törvény [HŐR tv.] alapján).
- A Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálata (az Rtv. 75.§ alapján).³¹
- Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal nyomozóhatóságai (az 1998. évi XCII. törvény 5.§ szerint).³²

A Vám- és Pénzügyőrség és a Határőrség korlátozott joggal (bírói engedélyhez nem kötött) rendelkezett a titkos információgyűjtés tekintetében. Az Nbtv. módosítását követően, 2010 nyarától az NBH Alkotmányvédelmi Hivatal (AH) néven és az NBSZ

31 Nyíri Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. Budapest, 1998. BM Duna Palota és Kiadó, 14–15. o.

32 Nyíri Sándor: A titkos adatszerzés. Budapest, 2000. BM Duna Palota és Kiadó. 16. o.

a Belügyminisztérium irányítása alá került. 2011-ben a Kormány az 1308/2011. (IX. 6.) határozatával létrehozta a miniszterelnök irányításával működő Nemzetbiztonsági Kabinetet (NBK) és a titkos információgyűjtéssel foglalkozó nemzetbiztonsági, honvédelmi és rendvédelmi szervek vezetőiből álló Nemzetbiztonsági Munkacsoportot (NBMCS). A NBMCS-ot a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter közösen vezetik. A NBK szükség szerint, de általában kéthetente, a NBMCS szükség szerint, de legalább havonta ülésezik.

2011-ben az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényét. Az Alaptörvény Államról szóló fejezete 45. cikkének 3–6. pontja határozza meg a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatait, irányításuk rendjét és határozza meg, hogy a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.³³

A következő változás 2012 januárjában következett be, amikor a két katonai szolgálat összevonása révén megalakult a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (KNBSZ). A KNBSZ jogi és politikai alapját a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló – a 2011. évi CLXXI. törvénnyel módosított – 1995. évi CXXV. törvény biztosítja. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben meghatározottak szerint, a KNBSZ felett két országgyűlési bizottság rendelkezik ellenőrzési jogkörrel:

- az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága;
- az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága.

A 2012. évi XCVI. törvény módosítja többek között az Információs Hivatal irányítását. A CXXV. törvény 4.§ (3) pontja az alábbiak szerint változik: „Ha a Kormány az Információs Hivatalt a miniszterelnök útján irányítja, az irányítással összefüggő egyes hatásköröket a miniszterelnök a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatában a Miniszterelnökséget vezető államtitkárra átruházhatja”. Az államtitkárságon belül egy helyettes államtitkár vezetésével létrejött egy szakapparátus, amely az államtitkár és a miniszterelnök munkáját segíti a nyílt és titkos információgyűjtés eszközeivel és módszereivel megszerzett adatok feldolgozásával, értékelésével, elemzésével és a kormányzati hírigények megfogalmazásával.

A titkos információgyűjtésre jogosult szervezetek

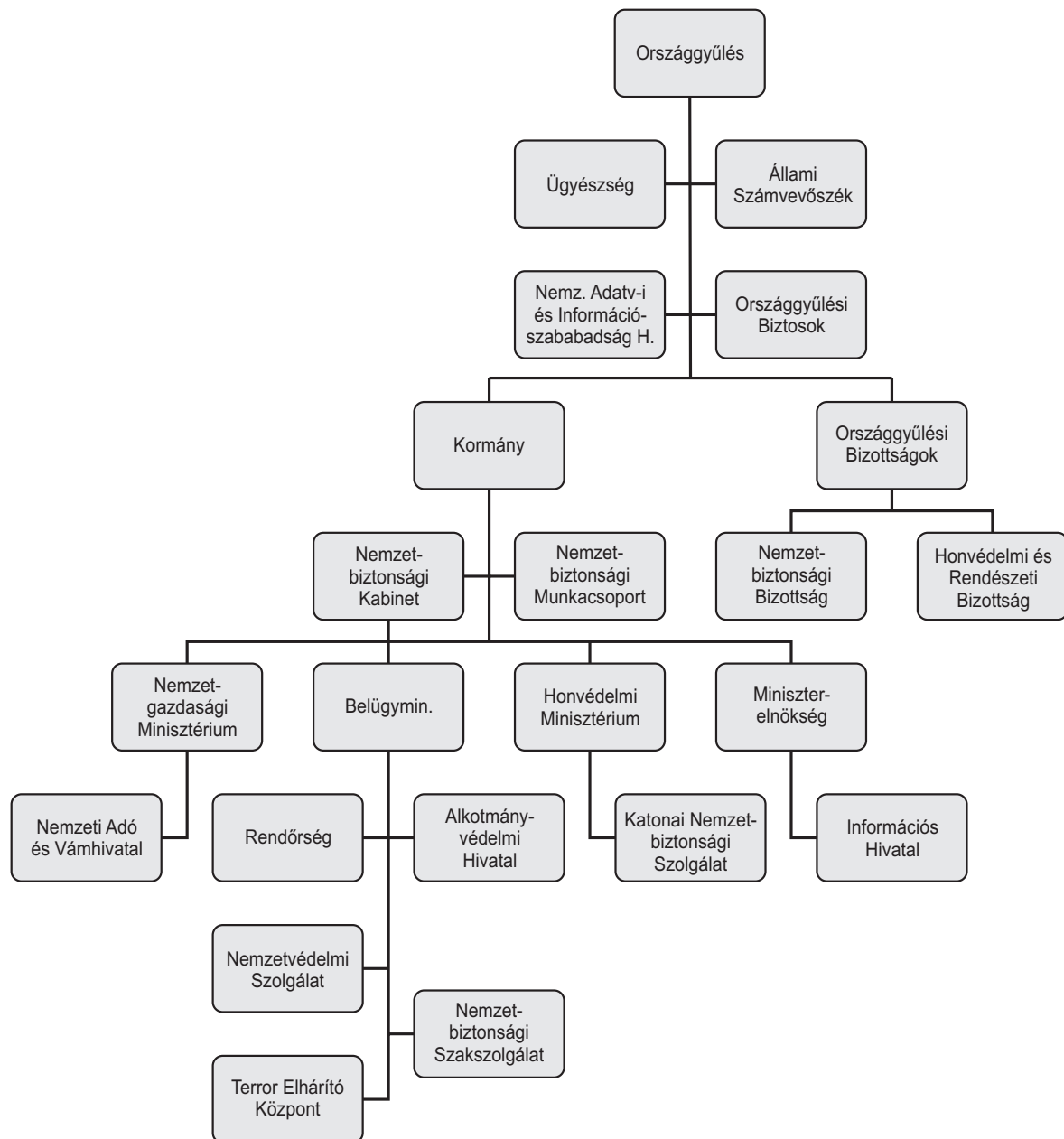
Az NBSZ-en kívül hazánkban jelenleg nyolc olyan szervezet működik, amely jogosult a titkos információgyűjtő tevékenységre. Négy ezek közül nemzetbiztonsági szolgálat, négy pedig bűnüldöző szerv.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztert (államtitkárt) jogkörének ellátásában a Belügyminisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal hivatali apparátusa segíti. Az ide beosztott munkatársak egyrészt a Belügyminisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal állományába tartozó kormánytisztviselők, másrészt a nemzetbiztonsági szolgálatoktól berendelt hivatásos állományú tisztek.

A nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletét elsősorban az Országgyűlés bizottságai (Nemzetbiztonsági Bizottság, a KNBSZ esetében a Honvédelmi és Rendészeti

³³ Magyarország Alaptörvénye, 45. cikk. 6. pont.

Bizottság is), másrészt az Állami Számvevőszék, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hivatal, valamint az országgyűlési biztosok látják el. Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának elnökét mindig a legtöbb mandátummal rendelkező ellenzéki párt jelölheti, biztosítva ezzel a szolgálatok ez irányú ellenőrzését is.



2. ábra. A titkos információgyűjtésre jogosult szervezetek és azok felügyelete (2012)

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat

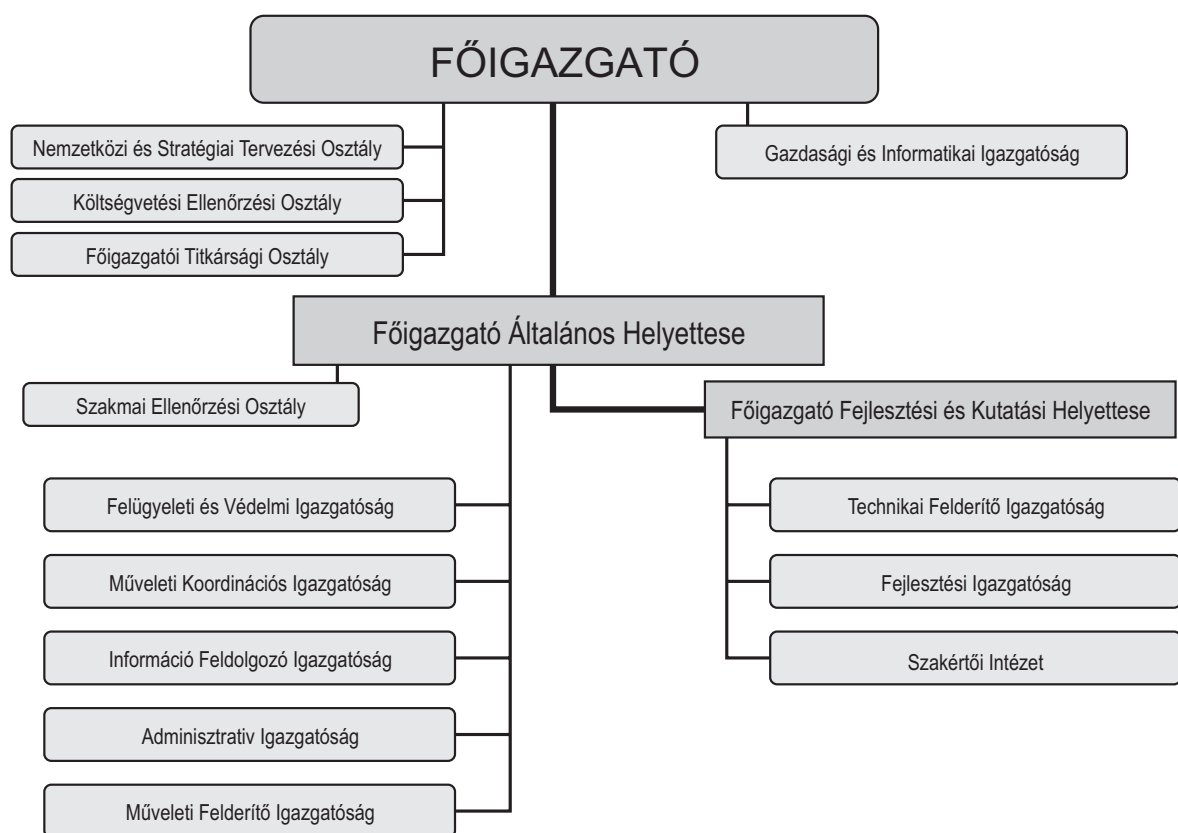
A rendeltetés

- A Szakszolgálat feladatait a Nbtv. 8.§ (1) pontja határozza meg. Eszerint
- Jogosult a jogszabályok keretei között a titkos információgyűjtés, illetve a titkos adatszerzés eszközeivel és módszereivel – írásbeli megkeresésre – szolgáltatást végezni a titkos információgyűjtésre, illetve a titkos adatszerzésre feljogosított szervek titkos információgyűjtő, valamint titkos adatszerző tevékenységéhez.
 - A törvény által titkos információgyűjtésre, illetve a titkos adatszerzésre feljogosított szervek igényei alapján biztosítja az e tevékenységhez szükséges különleges technikai eszközöket és anyagokat.
 - Speciális távközlési összeköttetést biztosít a Kormány által meghatározott felhasználók részére.
 - Ellátja a biztonsági okmányok védelmével összefüggő hatósági felügyeletet.
 - Szakértői, illetve – külön jogszabály rendelkezései szerint – igazságügyi szakértői tevékenységet végez.
 - Végzi a hatáskörébe tartozó személyek, valamint a 68.§ (4) bekezdésének f) pontjában meghatározott személyek nemzetbiztonsági ellenőrzését, illetve ellátja az objektumai műveleti védelmét.
 - Elvégzi a minősített adatot, az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló kormányrendelet szerinti kiegészítő ellenőrzést.

A Szakszolgálatnál folyó titkos információgyűjtő munkát két nagy csoportra oszthatjuk. Ezek a következők:

1. Külső (bírói) engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés.
 2. A Nbtv. 56.§ alapján külső engedélyhez kötött tevékenység.
1. Külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés keretében, az Nbtv. 54.§ (1) alapján az NBSZ:
 - a) felvilágosítást kérhet;
 - b) titkos kapcsolatot létesíthet magánszeméllyel;
 - c) az információgyűjtést elősegítő információs rendszereket hozhat létre és alkalmazhat;
 - d) sérülést vagy egészségkárosodást nem okozó csapdát alkalmazhat;
 - e) a saját személyi állománya és a velük együttműködő természetes személyek védelmére, valamint a nemzetbiztonsági jelleg leplezésére fedőokmányt készíthet és használhat fel;
 - f) fedőintézményt hozhat létre és tarthat fenn;
 - g) a feladatok által érintett személyt, valamint azzal kapcsolatba hozható helyiséget, épületet és más objektumot, terep- és útvonalszakaszt, járművet, eseményt megfigyelhet, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti;
 - h) az 56. §-ban foglaltakon kívül beszélgetést lehallgathat, az észlelteket technikai eszközökkel rögzítheti;
 - i) hírközlési rendszerekből és egyéb adattároló eszközökből információkat gyűjthet.

2. A Nbtv. 56.§ alapján külső engedélyhez kötött tevékenység:
- lakás titokban történő átkutatása, az észleltek technikai eszközökkel történő rögzítése;
 - postai küldemény, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldemény felbontása, ellenőrzése és azok tartalmának technikai eszközzel történő rögzítése;
 - elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmának megismerése, az észlelteket technikai eszközzel való rögzítése;
 - számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerése és azok tartalmának technikai eszközzel történő rögzítése, felhasználása.



3. ábra. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat szervezeti felépítése

Az eltelt 16 év tapasztalatai azt mutatják, hogy a tükös információgyűjtésre felhatalmazott hazai szervezetek igen eltérő gyakorisággal veszik igénybe a Szakszolgálatnál koncentrált kapacitásokat, szolgáltatásokat. A Rendőrség központi és területi szervezeti egységeinek évek óta magasak a megrendelési és a teljesítési mutatói. A két újonnan megjelent rendőri szerv, a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terror-elhárítási Központ fokozódó érdeklődést mutat és hónapról-hónapra növekvő kapacitás igényvel jelentkezik. Állandósult jelenség, hogy az NBSZ kapacitásait hosszú évek óta elsősorban a bűnüldöző szervezetek kötik le.

A szolgálat helye és szerepe

A Szakszolgálat, amint az a Nbtv.-ben megfogalmazott szövegkörnyezetből is következik, nem a hagyományos értelemben vett nemzetbiztonsági szolgálat, hanem egy koncentrált kapacitással rendelkező szolgáltató, és kiszolgáló szervezet. Bár a törvény nemzetbiztonsági szervként nevesíti, önálló rendvédelmi, vagy nemzetbiztonsági feladattal nem rendelkezik, csak a titkos információgyűjtésre jogosult szervezetek megrendelésére dolgozik. Feladatai túlnőnek a nemzetbiztonság területén, az NBSZ-nél meglévő koncentrált kapacitásokkal a nemzetbiztonsági szolgálatokat és a rendvédelmi szervezetet, valamint az ügyészséget egyaránt kiszolgálja.

A Kormány hivatalos honlapján a Nemzetbiztonsági Szolgálatok címszó alatt az alábbi megfogalmazás található: „A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a magyar állam belső rendjének védelme érdekében, szigorú jogszabályi keretek között nyílt és titkos információgyűjtést végez az erre felhatalmazott szervek kérésére.”³⁴ Az NBSZ a Kormány irányítása alatt álló, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szerv. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tehát a legnagyobb költségvetéssel rendelkező, legnagyobb létszámú, tevékenységében a legösszetettebb, legtagoltabb titkos információgyűjtő, nemzetbiztonsági szervezet.

A Szakszolgálathoz érkező megrendelések elsősorban az elektronikus hírközlési hálózaton továbbított közlések ellenőrzésére, konspirált figyelésre, környezettanulmányozásra, rádiótechnikai felderítésre, postai küldeményellenőrzésre, valamint a kísérőadatok (például titkos előfizetői adatok és híváslisták, cellapozíció) megállapítására vonatkoznak.

Az NBSZ a nemzetközi szervezett bűnözéssel összefüggésben többek között a nemzetközi kábítószer-kereskedelmi hálózat, a fegyver- és robbanószer-kereskedelem felderítése, robbantásos merényletek megakadályozása, illetve zsarolási kísérlet megghiúsítása érdekében végez konspirált figyelési feladatokat. Mind a hazai, mind pedig a nemzetközi együttműködésben végrehajtott feladatok egyértelműen bizonyítják, hogy a hatékony bűnmegelőzéshez, az ellenintézkedések előkészítéséhez és megtételéhez a titkos információgyűjtés nélkülözhetetlen.

A Rendőrség szervei részére végrehajtott operatív figyelési feladatok egy része az embercsempészéssel gyanúsított személyek tevékenységének és kapcsolati körének, valamint hazánkban illegálisan tartózkodó személyek rejtkehelyének megállapítására, a célszemélyek tevékenységének ellenőrzésére, találkozóikról fotó és videó dokumentáció készítésére, az illegális tevékenységben résztvevő gépjárművek forgalmi adatainak dokumentálására irányultak.

A Szakszolgálaton belül működik a Szakértői és Kutató Intézet. Az intézeten belül akkreditált laboratóriumokban folyik a kutatói és szakértői munka. Az intézet az alábbi területen segíti a nemzetbiztonsági és bűnüldöző munkát:

- vegyész szakértés, robbanóanyag és kábítószer analízis, vegyi anyagok vizsgálata;
- műszaki szakértés;

34 <http://www.kormany.hu/hu/mo/rendvedelem/nemzetbiztonsagi-szolgalatok>

- informatikai szakértés, kettős felhasználású eszközök szakértése, hírközlési eszközök szakértése;
- okmány szakértés, okmány technika; okmányvédelmi kutatások, fejlesztések, biztonsági okmányok és okmánytechnikai eszközök előállítása, hatósági és szakhatósági tevékenység;
- írás szakértés;
- fotó és videotechnikai szakértés;
- hang szakértés;
- nyelvész szakértés.

A megrendelők és az NBSZ közötti felelősség és a munkamegosztás rendjét szintén az Nbtv. rögzíti. Eszerint ha a titkos információgyűjtésre a 8.§ (1) bekezdés a) pontjában meghatározottak szerint kerül sor, a titkos információgyűjtéshez szükséges engedély beszerzése az alkalmazást megrendelő szerv feladata. Az alkalmazás jogszerűségéért a megrendelő szerv, a végrehajtásért a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat felel. Tehát az „alkalmazás jogszerűségért”: a döntéshozóhoz (miniszter) benyújtott előterjesztések megalapozottságáért, az NBSZ-hez benyújtott szolgálati jegy (megrendelés) és az engedély tartalmi összhangjáért, megfelelőségéért, a megrendelő a felelős.

A „végrehajtás szakszerűségéért”, a magas szakmai színvonal, a hatékonyság biztosításáért, a konspirációs érdekekre való fokozott figyelemért az NBSZ felelős. Az NBSZ kijelölt szervezete felel azért, hogy csak az engedélynek megfelelő megkereséseknek tegyenek eleget.

A Szakszolgálat a megrendelő szervezettől teljesen független, a megszerzett információval ugyanakkor semmilyen módon nem rendelkezik. A titkos információgyűjtésből származó adatokat maradéktalanul átadja a megrendelőnek, saját nyilvántartásából pedig visszafordíthatatlanul törli azokat.

Az NBSZ állományában működik a Szakértői Intézet, amely többek között az írásszakértői, műszaki szakértői, okmány szakértői és vegyész-szakértői (robbanóanyag-vizsgálat stb.) feladatok lát el a hazai rendvédelmi szervek és megkeresésre a külföldi partner szolgálatok számára.

A Szakértői Intézet a 86/1996 (VI. 14.) Korm. rendelet alapján biztonsági okmányok védelmével kapcsolatos hatósági feladatokat is végez. Véleményezési, engedélyezési és felügyeleti jogköröket lát el. Meghatározott esetekben egyes biztonsági okmányok (például útleve) fejlesztését saját hatáskörbe vonhatja.

A kapcsolatrendszer

Ahhoz, hogy a Szakszolgálat a törvényben előírt feladatait végre tudja hajtani, széleskörű kapcsolatrendszerrel kellett kialakítania itthon és külföldön egyaránt.

Kapcsolatot tartunk fent külföldi és hazai kormányzati szervekkel, a telekommunikációs szervezetekkel, a postai szolgáltatást végző cégekkel, valamint minden fontos közüzemi szolgáltatóval. Fontos partnereink a magyarországi kutatóhelyek és egyetemek. Közel negyven hazai és külföldi szakmai csoportban működnek közre az NBSZ szakértői, beleértve az Európai Unió munkacsoportokat is. Szakmai fejlődésünk alapja a széleskörű nemzetközi együttműködés, amely három nemzetközi szervezetre (EU, NATO, OLAF), 63 nemzetbiztonsági és 19 rendvédelmi szervezetre terjed ki.

A bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény elfogadás és hazánk 2004. évi EU csatlakozása alapozta meg a Szakszolgálat kölcsönös előnyökön alapuló nemzetközi együttműködését, elsősorban az EU tagállamok és a környező országok nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervezeteivel. Számos EU-s munkacsoport tevékenységét is segítik az NBSZ szakértői. 2012-től kollégáink részt vesznek az Európai Unió polgári válságkezelő misszióiban.

A költségvetés

A titkos információgyűjtés, főleg annak információs technológiai támogatása nagyon költségigényes tevékenység. Az alábbi táblázat szemlélteti, hogyan is alakult az NBSZ költségvetése az elmúlt 6 év során. Az elemzés során figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a Szakszolgálatnál meglévő kapacitások és az azokra fordítható költségek valamennyi megrendelő szerv igényeit is figyelembe veszik, hiszen az NBSZ ezeket az emberi erőforrásokat és technikai képességeket részükre biztosítja.

Az első három évben (2007–2009) között került sor egy nagyarányú fejlesztésre a telekommunikációs hálózatokból megszerezhető titkos információk vonatkozásában. Erre a kormányzat plusz pénzügyi fedezetet biztosított. A jelenlegi költségvetés biztosítja a megrendelő szervek folyamatos és időbeni kiszolgálását, valamint a rendszerek szinten tartását.

Évek	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Személyi juttatások	9 647 942	10 691 771	10 499 615	8 630 732	8 993 367	9 292 900
Munkaadókat terhelő járulékok	3 147 416	3 219 959	3 046 868	2 216 260	2 241 144	2 417 300
Dologi kiadások	3 181 967	3 247 162	3 173 905	2 603 751	3 444 372	2 232 800
Egyéb működési célú támogatások, kiadások	327 500	910 800	950 400	1 068 400	–	400
Intézményi beruházási kiadások	3 181 976	3 179 751	1 410 156	874 116	2 639 559	1 505 000
Felújítás	585 572	435 959	44 878	–	–	–
Lakástámogatás	23 700	20 900	20 900	20 900	20 900	20 900
Kölcsönök	56 649	47 046	54 052	50 715	54 493	23 000
Kiadások mindösszesen	20 152 722	21 753 348	19 200 774	15 464 874	17 393 835	15 492 300

A Szakszolgálat évek óta részt vesz az EU által kiírt különböző pályázatokban. Az NBSZ eddig összesen 22 pályázatot nyert el, néhány példa ezek közül:

- Bürokráciahelyettesítő informatikai rendszer bevezetése.
(ÚMFT Elektronikus Közigazgatás Operatív Program – 750 mFt. „Biztonságos elektronikus összeköttetés kiépítése” az NBSZ és megrendelői között a megrendelések papír alap helyett elektronikus úton történő fogadása és a jelentések kiszolgálása céljából)

- Műveleti kapacitásokat erősítő, eszközbeszerzésre irányuló pályázatok. (Csalás Elleni Hivatal), 9 elnyert pályázat – 783 mFt; Külső Határok Alap, 4 elnyert pályázat – 119 mFt)
- Szakértői tevékenységet erősítő pályázatok. (Átmeneti Támogatás okmányszakértői és robbanóanyag analitikai feladatokra – 540 000 euró; GVOP robbanóanyag analitikai szakértői tevékenység támogatása – 22,5 mFt)
- Energetikai hatékonyságot növelő pályázatok. (Környezet és Infrastruktúra, illetve Környezet és Energia Operatív Program keretében 7 épület homlokzat-felújítása, hőszigetelése és napkollektor kiépítése – 112.1 mFt)
- Jogalkalmazást segítő pályázat. (minősített adatok védelméről szóló jogszabályok alkalmazása tárgyában képzés – 23 mFt)

A felsorolásból kitűnik, hogy sikeresen és eredményesen vettünk részt ezekben a pályázatokban, és összesen, több mint 2017 mFt bevételre tettünk szert, amelyet különböző fejlesztésekre tudtunk fordítani. 2012-re már szintén megkötöttük a szerződést egy 370 000 Eurós támogatásra.

* * *

A Szakszolgálatot és annak állományát viselték meg talán a legkevésbé az elmúlt két évtizedben a nemzetbiztonságot érintő politikai csatározások és botrányok. A vezetői állomány felkészült és szakmailag elkötelezett, az állomány túlnyomó többsége fejelemzett és szereti azt, amit csinál. Az elmúlt évek során végrehajtott technikai fejlesztések és az állomány megtartására irányuló törekvéseink meghozták a várt eredményeket. Kidolgoztuk, közösen a többi szolgálattal együtt a Nemzetbiztonsági Szolgálatok Ágazati Személyzeti Stratégiáját, és elkészítettük az NBSZ Személyzeti Stratégiáját.

Elkészült az NBSZ Etikai Kódexe, Jövőképe és Stratégiája. Megújítottuk a képzési rendszerünket, megalakítottuk az NBSZ Tudományos Tanácsát, melynek szervezésében tudományos konferenciákat rendeztünk, és tudományos folyóiratot adtunk ki. Létrehoztuk a Nemzeti Közszerológati Egyetemen a Polgári Nemzetbiztonsági Tanszéket. Hazai és nemzetközi vezetői továbbképzéseket szerveztünk.

A fentiekből következik, hogy az NBSZ-nél rendelkezésre álló emberi erőforrás, technikai felkészültség és kapacitás nélkül nehezen lenne elképzelhető ma, Magyarországon hatékony titkos információgyűjtés.

IRODALOM

Dr. Kis László: A titkos adatgyűjtés szerepe a büntetőeljárásban, különös tekintettel az Európai Unió keretében folytatott együttműködésre. (PhD értekezés) Miskolc, 2009. Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Finszter Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája. In: Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika 1–2. Budapest, 2004. BM Kiadó

- Finszter Géza: A titkos felderítés szabályozása a rendőrségi törvényben és a büntetőeljárás törvényben. In: Korinek László – Kóhalmi László – Herke Csongor (szerk.): Emlékkönyv Ferencz Zoltán egyetemi adjunktus halálának 20. évfordulójára. Studia Iuridica, Pécs, 2004. PTE ÁJK
- Rácz Lajos: A titkos információszerzés néhány elméleti kérdése. Szakmai Szemle 2010/3, 10–12. o.
- Nyíri Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. Budapest, 1998. BM Duna Palota és Kiadó, 14–15.
- Dr. Hetesy Zsolt: A titkos felderítés. PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2011
- SZIKINGER István: A nemzetbiztonság védelmének alkotmányos alapkérdései. Belügyi Szemle 1999/4–5.
- Bikki István: A titkos operatív technikai rendszabályok és módszerek, valamint a K-ellenőrzés alkalmazására vonatkozó szabályok 1945–1990 között. A magyarországi állambiztonsági szervek intézmény-történeti vázlata. 1945–1990. Történeti Hivatal Évkönyve. Budapest, 1999. Trezor I. TH
- Magyar Rendészettudományi Társaság: Rendészeti szószedet, Budapest, 2008
- Izsa Jenő: A hírszerzés céljáról és rendszeréről. Hadtudomány, 2009/1–2. szám
- SÁNDOR Pál: A titkosrendőrség Magyarországon a reformkor kezdetén
www.gondola.hu/.../13017-A_harmas_ugyosztalyok_s

Dávid Ferenc

Biztonságpolitikai hangsúlyok a polgári nemzetbiztonsági szférában 2001 és 2010 között¹

Az országok biztonságpolitikájában tükröződnie kell, hogy az állam vezetése mit tart alapvető nemzeti értéknek és érdeknek, valamint annak hogy miként igyekszik azokat megvédeni és érvényesíteni. Céljai elérésében minden állam nemzeti érdekérvényesítésének és biztonságának egyik meghatározó letéteményesei a titkosszolgálatok, amelyek reagálnak a környezetükben lezajló változásokra és az ország döntéshozóinak irányítása mellett képesek definiálni az előttük álló feladatokat.

Tanulmányomban a magyar polgári nemzetbiztonsági szféra 2001 és 2010 közötti hangsúlyaival kívánok foglalkozni. A 2001 és 2010 közötti időhatár meghúzása csak a dátumok szintjén egyoldalú. Az ezredforduló éveit, valamint az azt követő évtized végének időszakát hazánk és a világ szempontjából sorsfordító történések sorával lehet a legjobban szemléltetni. A rendszerváltoztatást követő piacgazdaságba és parlamenti többpártrendszerbe való átmenet időszaka, hazánk euroatlanti integrációja, a mérföldkőnek számító amerikai és európai stratégiai terrortámadások hatása, a horizonton túlnak tűnő absztrakt, új típusú fenyegetések, veszélyek és kihívások realizálódása, valamint az elmúlt években megjelent és elmélyült gazdasági-politikai válság átformálta a biztonságról alkotott elképzeléseinket és paradigmaváltást eredményeztek a titkosszolgálati szférában.

A terjedelmi keretekkel indokolható, hogy a címben szereplő *polgári nemzetbiztonsági szféra* kitétel megszorító értelemben közelíti meg a nemzetbiztonsági szolgálatok biztonsági hangsúlyait és azok változásait, de figyelemmel van arra a tényre is, hogy sem a titkosszolgálati intézményrendszer, sem az államigazgatás részét képező rendvédelmi szektor egyes szereplőinek tevékenysége nem választható el egymástól.

¹ A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

A biztonság és a nemzetbiztonság

Az *állam biztonsága* elvont elméleti fogalom, amit komplexitásán, tartalmi mélységén és szubjektív elemek egész során keresztül igyekszünk értelmezni. Az állam, mint a jog talaján álló struktúra, saját szabályain keresztül egy egyedi logika mentén működő rendszer, amit a történeti kontinuitás és a praxis igazolt. A társadalom biztonság-érzete az individuumok szubjektív érzéseként határozható meg, de közletről sem jelenti az objektív biztonság meglétét. Nincs abszolút biztonság. Az állam – a nemzetbiztonság érvényesítése kapcsán – azért felel, hogy lehetőségeihez képest megtette mindent az állami célkitűzések megvalósítása érdekében. A fentiekből egyenesen következik, hogy a nemzetbiztonság csak államcél.²

A társadalomban gyakrabban használt *titkosszolgálatok* szavunkat a tudományos élet és a jogalkotó a politikai transzformációt követően, mint nemzetbiztonsági szolgálatokat definiálta.³ Az ország, vagy a politikai értelemben vett nemzet biztonsága az egyes szolgálatok szakmai tevékenységének központjában áll. A biztonság alapvetően percepció, ami időben és térben változó jelentéstartalommal bír.⁴ A biztonságra vonatkozó politikai képzet meghatározza azokat a súlypontokat, amelyek determinálják a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatait, szervezetét és működését.

A biztonság, mint speciális érték, nélkülözhetetlen a konszolidált állapotok kialakításához. A fejlődés feltételeinek garantálásához szükséges az állami élet, a nemzetgazdaság, a politikai szféra és a társadalmi élet megannyi területének zavartalan, fenyegetésektől és veszélyektől mentes működésének biztosítása.⁵ A biztonságot az állam életének és zavartalan működésének keretfeltételeként is megadhatjuk, ahol az azt biztosító fegyveres erők és rendvédelmi szervek – köztük a nemzetbiztonsági szolgálatok⁶ – megfelelő működése esetén a társadalom alig érzékeli jelenlétüket. Jelentőségére és fontosságára csak a belső rend és biztonság hiánya, vagy zavara esetén figyelnek fel.

A biztonság értékőrző és értékteremtő funkciója egyértelműen bizonyítható. A fogalom szélesebb értelemben alapfeltétele az ország és a benne élők anyagi, szellemi, kulturális fejlődésének. Léte és megőrzése nyilvánvaló értéként és érdekként jelenik meg a társadalom egészének és az azt alkotó csoportok, egyének életében.⁷

A biztonságot alkotmányos alapvető jogként is definiálhatjuk, de mint percepció térben és időben változó jelentéstartalommal kell megtölteni. Nézőpont kérdése, hogy a biztonság szempontjából releváns területek hogyan kerülnek meghatározásra. Az egyén, a közösség, vagy az ország vezetésének szubjektív megítélése alapján a veszélyek és a kihívások gyakran a valós tényektől függetlenül rendeződnek, vagy rendeződhetnek. Deklarált prioritásuknak megfelelően kerülnek előtérbe, vagy sorolódhatnak hátrébb. Mindezen általános megállapítások együttesen határozzák meg,

2 FINSZTER 2008, 26.

3 IZSA 2009, 18–21.

4 GAZDAG 2001, 41.

5 IZSA 2009, 22.

6 1995. évi CXXV. törvény 74. § c)

7 GAZDAG 2001, 32.

hogy egy állam milyen formában és milyen tartalommal teszi jogrendszere és igazgatása szerves részévé a biztonsági szektort.⁸

Az elmúlt évtizedek megváltoztatták a nemzetbiztonsági szférára vonatkozó szakmai gondolkodást. De mi is valójában a paradigmaváltás indoka. A transzformáció komplex hatása az egyén, a közösség, a társadalom és az államgépezet egészére nézve is éreztette hatását és a változás alól a titkosszolgálatok sem vonhatták ki magukat. Meghatározóak maradtak a klasszikus feladatok. A nemzetbiztonsági tevékenység alapját a mindenkori államalakulat belső rendjének, területi integritásának és szuverenitásának védelme jelentette.⁹ A feladat ellátásának speciális jelleget a munka során alkalmazott titkos eszközök és módszerek adtak. Hazánk titkosszolgálatainak a rendszerváltást követő néhány év alatt kellett a korábbi struktúrák, eszközök és módszerek kezdeti változatlanlansága mellett az új típusú külső és belső veszélyekkel, fenyegetésekkel és kihívásokkal szembenézni.¹⁰

A biztonság katonai és politikai dimenziója megmaradt ugyan, de meg kellett osztani helyét egy összetett biztonság-felfogás összes elemével. Elhalványult az addig meghatározó stabil ellenségkép, a könnyen beazonosítható cél és átadta a helyét azoknak a veszélyeknek, kockázatoknak és kihívásoknak, amelyek kezeléséhez a titkosszolgálatok önmagukban alkalmatlannak bizonyultak. Átalakult a felderítésre, hírszerzésre és elhárításra vonatkozó gondolkodás és a kimunkált eljárási rend.¹¹ Az új típusú fenyegetések, veszélyek és kockázatok az egyik pillanatban távolinak és absztraktnak tűntek, majd hirtelen reális és időszerű problémaként bukkantak fel. A globalizáció legalább annyira bizonyult áldásnak, mint átoknak a kérdésekre adható adekvát válaszok megítélése szempontjából. A nemzetbiztonsági szolgálatok a prioritásaik sorába emelték a globális biztonsági kihívásokat, de párhuzamosan megteremtették a hazai és nemzetközi együttműködésnek és a veszélyek elhárításának lehetőségét is.¹²

Biztonsági környezet és hangsúlyeltolódások

A világ keleti és nyugati felét megosztó, az élet minden területére kiterjedő szembenállás hirtelen megszűnése nem vezetett el az európai államok fellélegzéséhez. A titkosszolgálati szféra metamorfózisként élte meg a transzformációs időszakot, ahol az élesen kirajzolódó ellenségkép eltűnt vagy átalakult és fokozatosan átadta helyét az absztrakt, gyakran homályos és horizonton túli fenyegetéseknek.¹³ Az új, összetettebb és átalakult jelentéstartalommal bíró feladatok meghatározása a rendszerváltást követő évek során egy folyamat részeként került ismét előtérbe és kirángatta a titkosszolgálatokat az önmeghatározási válságukból. A hagyományos biztonságfelfogás

8 IZSA 2009, 11–12.

9 KOCSIS 2008, 58.

10 RÉVÉSZ 2007, 67–68.

11 LÉNÁRT 2007, 36–37.

12 FINSZTER 2008, 27.

13 IZSA 2009, 142.

katonai és politikai dimenzióját a kihívásoknak egy új és komplexebb katalógusa váltotta fel, ami a biztonság gazdasági, társadalmi (szociális) és környezeti dimenzióinak létjogosultságát igazolta.¹⁴ Az új típusú kihívások nem csak változatosabbak lettek, de kevésbé lehetett őket előre jelezni, megelőzni, elhárítani, vagy káros hatásukat kezelni.¹⁵

A biztonság jelentősége a közösség és a társadalom egésze szempontjából annak hiányán keresztül válik érezhetővé. A jelenség általában együtt jár az államgépezet működésének zavaraiival, amire a környezetben tapasztalható negatív tendenciák is hatással vannak.¹⁶ A nemzetközi rendszer folyamatosan átalakulóban van. A biztonságpolitika hagyományos nemzetállami szereplői mellett megjelentek és egyre nagyobb hatást gyakoroltak a mindennapokra az úgynevezett nem állami szereplők: a nemzetközi szervezetek, a multinacionális vállalatok, a nem kormányzati szervezetek, a szervezett nemzetközi bűnözői és terrorista csoportok. A titkosszolgálatok a kétpólusú szembenállás időszakához képest összetettebb helyzetben találták magukat. A hagyományos kockázatok mellett markánsabb, de kevésbé felismerhető, vagy előre jelezhető új típusú, határokon átívelő fenyegetésekkel kerültek szembe.¹⁷

A kockázatok, veszélyek, fenyegetések és kihívások gyakran a jog által nem elérhető, nem érzékelhető területekről érkeznek, azok hátterében társadalmi, természeti jelenségek húzódnak meg. A természeti veszélyek esetében mindenkinek vállalnia kell egy be nem látható kockázatot az elhárítható, vagy el nem hárítható erőhatalommal szemben. Beszűkülnek viszont a védekezési lehetőségek akkor, ha a társadalmi mozgások a természeti veszélyekhez hasonló jelenségeket produkálnak.¹⁸ A szociális, gazdasági, környezeti stb. veszélyforrások nem tarthatóak kordában, de velük szemben védekezni lehet, negatív hatásuk az államra és a társadalomra nézve egyaránt csökkenthető. A végtelen kockázati lehetőségekkel szemben viszont még az államközi együttműködés keretei között is csak aránytalanul kisebb védekezési kapacitás állhat rendelkezésre. Ezért szükséges, hogy egy állam döntéshozó és tanácsadói testülete felismerje és azonosítsa az ország szempontjából releváns veszélyeket, fenyegetéseket és kockázatokat.¹⁹

A biztonsági kockázatok nemzetköziesedtek, nem ismerik az állami határokat. Felsorolásuk nem statikus, a jövőre vonatkozóan folyamatosan számolni kell az egyes kihívások formálódásával, a legkülönbözőbb, egymás hatásait erősíteni képes jelenségek együttes jelentkezésével, új típusú kihívások egyik pillanatról a másikra történő megjelenésével. A relatív biztonság elérése érdekében fontos hangsúlyozni a korábban már említett együttműködés fontosságát, amit a tárgyalt évtized komplex problémái is megköveteltek.²⁰ Ez egyrészt a hazai rendvédelmi szervek együttműködésének megkerülhetetlenségét, másrészt a más államok titkosszolgálati szerveivel történő

14 GAZDAG 2001, 34.

15 TÓTH 2011, 114.

16 FINSZTER 2008, 33.

17 IZSA 2009, 142.

18 FINSZTER 2008, 25–26.

19 MATUS 2012, 54–55.

20 TÓTH 2011, 115.

kétoldali kapcsolatok kiépítését tették elsődlegessé. Az ezredfordulóra egyértelművé vált, hogy a Magyarországot érintő biztonsági kihívások csak akkor kezelhetőek hatékonyan, ha egy új típusú együttműködés valósul meg a hazánkkal szövetséges, vagy a közös érdekek mentén együttműködésre kész államok titkosszolgálataival.²¹

A biztonságról való gondolkodás összetettevé vált az elmúlt két évtizedben. Nincs állandó, belátható és kiszámítható fejlődési ív. Nem lehetséges univerzális princípiumok mentén, hosszú távon meghatározni a veszélyek és kihívások lehetséges spektrumát és felölelni mindazt, amivel egy adott államnak számolni kell.²² A biztonsági stratégia a regiszter szerepét tölti be és egybefogja az ország veszélyeztetettségének objektív és szubjektív elemeit. Az ország biztonságpolitikája folyamatos változásoknak volt és van kitéve nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. Ez a folyamat végigkísérte a rendszerváltást követő időszakot a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok életében. A változások feloldották a külső és a belső biztonság, az állam és a magánszektor, a prevenció és a represszió, valamint az ezekhez korábban egyenként hozzárendelhető, elkülönült eszközöket és intézményeket.²³

Az elmúlt évtizedek változásai pontot tettek az egykor könnyen és megfelelő szigorral szétválasztható intézményrendszer-szemlélet végére. Az egyik legfontosabb tényező, ami miatt nehéz vegytiszta állapotban fellelni a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra kiszabott feladatokat, hogy nem lehet meghúzni a tiszta határvonalakat és ez által különíteni el a védelmi szektor egyes szereplőit és a rendvédelmi szervek eltérő feladatait.

Az alapelvtől a biztonsági stratégiáig

Az elmúlt évek hazai stratégiaalkotási folyamatában, a hagyományos biztonság- és védelempolitikai megközelítés mellett, az ország szempontjából releváns értékek és érdekek mentén vezették le a nemzetbiztonsági szférára háruló feladatokat.²⁴ A törvényhozás már a '90-es évek derekán, a nemzetbiztonsági törvény megalkotásával megfogalmazta a nemzetbiztonsági érdeket.

A jogszabály a nemzetbiztonság fogalmát legszűkebb értelemben, a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében határozta meg. Tágabb értelemben a nemzetbiztonsági törvény értelmező rendelkezése a célkitűzések szélesebb körű regiszterét foglalta magába. Alapkövetelmény volt az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése, az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felderítése és elhárítása. A jogszabály kiemelten kezelte a kormányzat döntéseihez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű információk megszerzését.

21 2073/2004 (IV. 15.) Kormányhatározat

22 Nbb-13/2001. 10.

23 HANS-JÖRG 2006, 3–26.

24 IZSA 2009, 139–141.

Az euroatlanti térség célkitűzéseivel és hazánk csatlakozási törekvéseivel összhangban fontos volt a demokratikus értékek általános érvényesülésének és érvényesítésének biztosítása. Ennek keretén belül vált meghatározó feladattá az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rend, a többpártrendszeren alapuló képviselői demokrácia és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására, vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása.

Az új típusú globális fenyegetések által hordozott biztonsági kockázat alapján a törvényhozó kiemelten kezelte a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítését és megakadályozását.²⁵

A gyorsan változó világban a jogalkotó csak a jogszabályi alapokat, stratégiai irányokat határozta meg a nemzetbiztonsági szolgálatok számára. Ezzel szemben álltak azok a hangsúlyos biztonság- és védelempolitikai elvek, amelyek a klasszikus és új típusúnak nevezett kihívásokkal, kockázatokkal és fenyegetésekkel számoltak. A törvényhozásnak és a kormánzatnak a jogszabályokban és a stratégiai dokumentumokban megfogalmazott irányok mentén haladva pontosan meg kellett tudnia határozni, hogy a nemzetbiztonsági szféra mire kell, hogy összpontosítsa a rendelkezésére álló (lényegesen szűkösebb) erőforrásait. A komplex biztonságfelfogás, az egyszerre több és egymás hatását erősítő jelenségek dinamizmust kölcsönöznek a rendszer egészének. A korlátozott, de koncentrálható ellenhatás lényege, hogy a környezeti és társadalmi hatások lehetőségei végtelenek, kiszámíthatóságuk, vagy befolyásolásuk lehetősége emberi ésszel csak reális (és szűk) keretek között értelmezhető, ezért a szükséges és helyes súlypontok kialakítását követelik meg a nemzetbiztonsági szférától.

Amikor minden változik és csak a bizonytalanság ténye állandó, megnövekedik a jelentősége azoknak a kormányzati dokumentumoknak, amelyek megszabják az intézmények által ellátandó feladatokat, elhatárolják egymástól a hatásköröket, biztosítják az ehhez szükséges megfelelő jogszabályi háttérrel és forrásokat. Az elmúlt évtized stratégiáiban a központi adminisztráció egyértelműen az ún. kockázat-társadalom víziójának elfogadása felé hajlott.²⁶

A tárgyalt időszak stratégiáinak sorában vissza kell nyúlni az azt megelőző évezred utolsó évtizedének végéig, amikor az Országgyűlés megalkotta a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveit,²⁷ ami origójává vált a később keletkezett stratégiáknak.²⁸

A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveit átjárja a '90-es évek végének, a 2000-es évek kezdetének hangulata. A változást az euroatlanti integráció előrehaladása generálta.²⁹ Az ország magáévá tette a biztonság átfogó

25 1995. évi CXXV. törvény 74. § a)

26 FINSZTER 2008, 10.

27 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat

28 2144/2002. (V. 6.) és 2073/2004. (III. 31.) Kormányhatározat

29 IZSA 2003, 76–79.

értelmezését, az euroatlanti térség biztonságának oszthatatlanságát és stratégiai szintre emelte – a biztonság hagyományos politikai és katonai tényezőin túl – a gazdasági, pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi dimenziókat is.³⁰ A dokumentum felsorolásában a növekvő kockázatok sorában első helyen szerepelt az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti átmeneti vagy tartós ellentétek, a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok, az etnikai és vallási feszültségek hatása. Az új évezredben kiemelt szerepet betöltő kockázati elemek között ekkor jelent meg markánsabban a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem, a demográfiai feszültségek, a tömeges migráció és az egyre erőteljesebben megmutató környezeti ártalmak. A biztonság- és védelempolitikai alapelvek fokozódó kihívást és veszélyt jeleztek előre a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedése (prolifерáció), valamint az információs rendszerek sebezhetősége és utóbbiak elleni támadások esetében.³¹

A veszélyek és fenyegetések regiszterével szemben a Magyar Köztársaság biztonságának alapját a dokumentum két pilléren nyugvó építménynek vázolta.³² Az egyik a magyar nemzet önereje, a másik az euroatlanti integráció és a nemzetközi együttműködés.³³ Mindezek eredményeként a magyar stratégiai dokumentumok tükrözték a NATO- és EU-kötelezettségekből fakadó elvárásokat.³⁴

A nemzet önereje az euroatlanti integrációs folyamatban is elsődleges maradt az ország biztonságának szavatolásában. A nemzetbiztonsági szolgálatok (láthatatlanul) ezt a pillért erősítették,³⁵ de a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelvei szövegezésében sehol sem jelent meg a nemzetbiztonsági érdek, a rendvédelmi szervek, vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok fogalma. A meghatározó nemzeti önerő jellemzése során a jogalkotó a biztonság szavatolása során alapvető fontosságúnak jellemezte az állampolgárok aktív részvételét, támogatását és áldozatkészségét. A stratégia a nemzeti önerőt megtestesítő biztonságpolitika és intézményrendszer működését úgy képzelte el, hogy képes legyen időben felismerni, folyamatosan és megbízhatóan értékelni az ország biztonságát veszélyeztető tényezőket. Az intézményrendszernek információszerző, elemző és értékelő tevékenysége során képessé kellett válni időben meghozni a veszélyhelyzetek megelőzéséhez, illetve elhárításához szükséges döntéseket, valamint végrehajtani az ezekből fakadó intézkedéseket.³⁶

Az általános megfogalmazásnak megvoltak az előnyei és a hátrányai is a dokumentumban. Egyfelől felsorolta, hogy a következő években, így az új évezred kezdetén mire kellett nagyobb figyelmet szentelni és megfogalmazta elvárásait az állami

30 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 1. pont

31 HAIG 2007, 37–38.

32 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 6. pont

33 TÓTH, 2011 116.

34 NATO [stratégia] 1990 1–23. p.; NATO 1991 I. 7–14. p.; NATO 1999 II. 20–24. p.

35 IZSA, 2009 11.

36 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 9. pont

intézményrendszer egésze számára. Ebből kellett minden szervezetnek, köztük a polgári nemzetbiztonsági szolgálatnak is levonni a következtetést és kötött, rendkívül tagolt intézményi struktúrában ellátni a jogalkotó által megszabott feladatokat. Az eredményes megvalósítás természetesen nem okozhat problémát, ha rendelkezésre áll a kellően letisztult jogszabályi háttér, konfliktusoktól mentes intézményrendszer, pénzügyi, anyagi és humán erőforrás, valamint a politikamentes szakmai háttér.

Az egyes biztonságpolitikai felfogások eltérő képet mutattak a feladatszabás tekintetében. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok elhatárolása a rendvédelmi szerveken belül alapfeladatuk: a nemzetbiztonsági érdek mentén értelmezett nemzetbiztonsági védelem alapján lehetséges. Ennek keretében korlátozott körben teljesítenek bűnüldözési és rendészeti igazgatási feladatokat, nem rendelkeznek bűnüldözési és nyomozóhatósági jogkörrel. Speciális elemként vesznek részt hazánk biztonságának, mint célnak a megvalósításában.³⁷ Az összetett biztonság-felfogás azt is jelenti, hogy a rendvédelmi szervek egészét érintő részfeladatok – bizonyos átfedésekkel – elhatárolhatóak ugyan, de éppen a feladat összetettségéből adódóan teljesen el nem választhatóak egymástól. Ez a fajta megközelítés azt is jelenti, hogy inverz logika alapján – szervezeti oldalról – az egyes új típusú biztonsági kihívások mindegyikének különböző vonatkozásai egyidejűleg merülhetnek fel.³⁸

A nemzetbiztonsági törvény alkalmazásában a nemzetbiztonsági érdek fogalmának értelmezése a biztonság- és védelempolitikai alapelvekkel összhangban álló védendő értékeket sorolt fel és vele megegyező biztonsági kockázatokat nevesített. Ezért volt zavaró a stratégiai dokumentum 10. pontja is, ami kimondta, hogy a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai céljait elsősorban a külpolitika, a gazdaságpolitika és a védelempolitika útján érvényesíti.³⁹ A mondat természetesen az euroatlanti integráció kontextusában, adott történeti körülmények között értelmezhető és értelmezendő, de a növekvő kockázatok és veszélyek tankönyvszerű átvétele és felsorolása nem indokolta a rendvédelmi/titkosszolgálati szektor mellőzését.⁴⁰

Biztonsági stratégiák: iránymutatás a nemzetbiztonsági szférának?

A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelvei érvényesültek az új évezred küszöbén hazánk NATO csatlakozását követő új nemzeti biztonsági stratégiájában,⁴¹ valamint a magyar euroatlanti integráció második sarokkövének számító EU-csatlakozást követő módosításában.⁴² Különösen ez utóbbi stratégiai dokumentum vált meghatározóvá a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok működése szempontjából. Lényege három pontban összegezhető a nemzetbiztonsági szolgálatok szemszögéből.

37 FINSZTER 2008, 5.

38 Titkosszolgálati, rendőri, pénzügyi szabálysértési, idegenrendészeti stb.

39 94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési határozat 10. pont

40 1995. évi CXXV. törvény 74. § a)

41 2144/2002. (V. 6.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról

42 2073/2004. (III. 31.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról (módosítás)

Először, a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiben foglalt főbb célokat elérték, a megvalósult euroatlanti integráció alapjaiban határozta meg és formálta át hazánk biztonságát.⁴³ *Másodszor*, a dokumentum utalást tett a származtatott ágazati stratégiák kidolgozására. Ez utóbbi kitétel két, egymással összefüggő eredménnyel járt. Egyfelől semmivel, mert kormányzati szinten nem sok minden valósult meg belőle. Másfelől felélénkítette a titkosszolgálati szakértői kört, ezáltal akarva-akaratlanul közös gondolkodás kezdődött a rendvédelmi és nemzetbiztonsági (titkosszolgálati) stratégiáról egyaránt.⁴⁴ A nemzetbiztonsági szolgálatok előtt álló kihívásokra, megoldandó feladatokra, az intézményrendszer átalakításának lehetőségeire vonatkozó teoretikus okfejtéseknek egyaránt teret engedett az ezredfordulót követő első évtized.⁴⁵ *Harmadszor*, az új nemzeti biztonsági stratégia volt a legmagasabb szintű stratégiai dokumentum hazánkban a tárgyalt időszakban 2002 és 2012 között. Hatályát Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának kihirdetésével egyidejűleg veszítette el.⁴⁶

Magyarország nemzeti biztonság- és védelempolitikáról szóló alapelveit tartalmazó dokumentum még a '90-es években megjelölte, a 2002-ben kiadott és 2004-ben módosított nemzeti biztonsági stratégia pedig azonosította azokat a kihívásokat, amelyekre az ezredfordulót követő évtizedben fókuszálnia kellett hazánkknak.⁴⁷ Az ezredfordulót követően a nemzeti biztonsági stratégia alapot kívánt szolgáltatni az államgépezet egészének és ajánlást fogalmazott meg az egymáshoz koherensen kapcsolódó ágazati stratégiák kidolgozásához. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszere és hangsúlyos területei legkézenfekvőbb módon a nemzeti biztonsági stratégiából kellett volna, hogy tükröződjön. A dokumentumok általános jelleggel szabtak feladatot az állami intézményrendszer egészének, rajta keresztül az egyes alkotóelemeknek, köztük a titkosszolgálatoknak.

A nemzetbiztonsági szféra külön ágazati stratégiájának kidolgozása elmaradt, de ezzel nem volt egyedül az államigazgatásban. Hiányoztak a származtatott stratégiák, amelyek a rendvédelmi szervek részéről jogos igényként merülhettek fel, de az idő előrehaladtával illuzórikussá váltak.⁴⁸ Minden valószínűség szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatmegvalósításának komplexitásával összhangban a kapcsolódó feladatkörök, hatásköri érintkezések magától értetődő módon kötötték volna össze az ajánlásban megfogalmazott rendvédelmi, gazdasági-pénzügyi, információvédelmi, vagy a terrorizmus elleni küzdelem területén kidolgozásra ajánlott ágazati stratégiákat.⁴⁹ Ha titkosszolgálati ágazati stratégiával nem is szolgált a szak tárca, a nemzeti biztonsági stratégia röviden meghatározta, hogy a nemzeti célok elérése érdekében milyen szerepet szán a nemzetbiztonsági szférának.

43 2073/2004. (III. 31.) Kormányhatározat

44 TÜTTŐ 2007, 24–36.; FINSZTER 2008 2–38.; IZSA 2003 73–81.; IZSA 2006 109–113; LÉNÁRT 2001 41–60.

45 BUDAI 2008, 517–533; LÉNÁRT 2001, 41–60.; LAKATOS 2006, 67–74.

46 1035/2012. (II. 21.) Kormányhatározat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

47 2073/2004. (IV. 15.) Kormányhatározat

48 FINSZTER 2008, 33.

49 2073/2004 (IV. 15.) Kormányhatározat

A kormányzat meghatározása szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a törvényben rögzített feladataik elvégzésével elősegítették az ország szuverenitásának, alkotmányos rendjének védelmét, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítését. A kormányzati döntésekhez szükséges információk biztosításával közvetlenül kellett támogatniuk a döntés-előkészítés folyamatát, valamint gondoskodniuk kellett a megfelelő döntési alternatívák kidolgozásáról, tájékoztatniuk kellett a Kormányt az ország külső és belső veszélyeztetettségének időszerű, illetve távlati alakulásáról. Az információszerzésnek ki kellett terjednie a globális, a regionális és a belső veszélyforrásokra egyaránt.⁵⁰

A polgári (és katonai) nemzetbiztonsági szolgálatoknak feladatuk ellátása során figyelembe kellett venniük a térségünkben bekövetkezett változásokat, az integrációs folyamatokat, az új típusú fenyegetéseket és kihívásokat, a külföldön működő magyar intézményeket, továbbá a válságkezelő és békefenntartó feladatokban részt vevő magyar alakulatokat és szakértőket érintő fenyegetéseket. A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerében kiemelt figyelmet kellett fordítaniuk a határokon átnyúló nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben való részvételre. A Magyarországot érintő biztonsági kihívásoknak megfelelően, valamint az euroatlani integrációs folyamat sikeres befejeződést követően új típusú együttműködést kellett kialakítaniuk és fenntartaniuk a szövetséges államok titkosszolgálati szervezeteivel, illetve a nemzeti biztonsági stratégiában megfogalmazott célok elérésében szintén érdekelt más államok szolgálataival.⁵¹

Főszabályként meg kell határoznunk, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok előtt álló feladatokat a hazai és a nemzetközi praxis szabta meg. A jogalkotó mindösszesen arra vállalkozhatott, hogy az állami intézményrendszer különböző szegmenseiből származó igényeket összesíti, szintetizálja és stratégiai szintű iránymutatásként általánosságban megfogalmazza a célokat.

A nemzeti biztonsági stratégia nem egyenlő a nemzetbiztonsági ágazati stratégiával, mely annak csak származtatott ágazati részdokumentuma lehetett volna. A stratégia az alapokat adta, ahol számba vették Magyarország alapvető nemzeti értékeit és érdekeit. A kormányzati szakértők elvégezték a biztonsági környezet értékelését, megfogalmazták az ország geopolitikai helyzetéből, valamint a hazánkat érintő biztonságpolitikai kihívásokból eredeztethető egyes cél- és feladatcsoportokat, valamint definiálták a nemzeti biztonsági stratégia megvalósításának eszközeit. Feltételezhető, hogy a jogalkotó által készített normatív jellegű, pontos és iránymutató feladatszabás alkalmas lehetett volna arra, hogy belőle az ország biztonsági szektorában speciális szerepet betöltő nemzetbiztonsági szféra kibontsa belőle a rá vonatkozó feladatokat.⁵²

A stratégiai jelentőségű nemzetbiztonsági hangsúlyok tartalmi elemeinek összekötő elve, hogy a tárgyalt időszak dinamikus változásai közepette a nemzetbiztonsági tevékenység célja és lényege nem változott. A tradicionális titkosszolgálati

50 2073/2004 (IV. 15.) Kormányhatározat IV. pont

51 2073/2004 (IV. 15.) Kormányhatározat IV. pont

52 IZSA 2007, 20.

ágak funkcionális elkülönültsége a szervezetrendszer tagoltságától függetlenül megmaradt, de az elhárítás és hírszerzés közötti határ merevsége tovább oldódott. Erősödött a szakmai együttműködés az egyes társ- és partnerszolgálatokkal.

Összességében az új évezred küszöbén elvárásként szerepelt, hogy a titkosszolgálatok – változatlan alaprendeltetés mellett – a dinamikusan változó biztonsági környezetben jelentkező kockázatok és kihívások között pontos feladatkörrel, stabil törvényi garanciák mellett tevékenykedhessenek. A stratégia a nemzetbiztonsági tevékenységre jellemző titkos információgyűjtési eszközök és módszerek további fejlődésével, a humán források elsődlegességével, valamint az információs és kommunikációs forradalom előnyeivel és kihívásaival együttesen számolt a nemzetbiztonsági szférában. Ez egyfelől jelentette az informatikai és kommunikációs technika fejlesztését, nagyobb arányú bevonását a nagytömegű információmennyiség feldolgozására, másfelől az ezzel szoros kapcsolatban álló információs biztonság érdekében végzett tevékenységet.⁵³

A nemzetbiztonsági stratégia sohasem készült el. Ez egyrészt mulasztás. A szaktárcáknak nem szabadott volna megadniuk a lehetőséget a teoretikusnak, hogy még három évvel később is elméleti okfejtésekkel segítsék a kormányzati szakemberek vélt, vagy valós munkáját. Másrészt a nemzetbiztonsági stratégia nemléte részben igazolta, vagy legalábbis feltételezte hiányának lényegtelenességét. A tartós hiány, amit évekkel később tapasztalni lehetett,⁵⁴ már azt a kérdést is felvetette, hogy a gyakorlatban működőképes – a gyakran tapasztalható funkcionális zavarok mellett tevékenykedő – nemzetbiztonsági szolgálatoknak szükségük van-e a régóta várt titkosszolgálati stratégiára?⁵⁵

A nemzetbiztonsági és elsősorban a polgári titkosszolgálatok biztonságpolitikai feladatainak hangsúlyait a nemzeti biztonsági stratégia kijelölte, pontosabb meghatározást a gyakorlat az elmélettől nem igényelt. A biztonságpolitikai hangsúlyok vizsgálata során szem előtt kellett tartani, hogy a veszélyforrások mindig univerzálisak. Nem lehetett kiragadni a biztonsági kockázatok közül egyet, amire azt lehetne mondani, hogy pusztán titkosszolgálati aspektusa van. A nemzetbiztonsági feladatok regiszterének példáira minden esetben igaz, hogy ellátásuk komplex tevékenység. A feladatellátás igényli más rendvédelmi szervek bevonását, ezért az egyes hatáskörök elhatárolása nem könnyű feladat.

A 2002-ben kiadott, majd 2004-ben módosított nemzeti biztonsági stratégia kategorizálta a Magyar Köztársaság biztonságát fenyegető veszélyeket és kihívásokat. A komplex feladatellátáson belül a titkosszolgálati szféra speciális funkciójából adódóan ellátta a nyílt, vagy titkos információgyűjtő tevékenységet, az egyes veszélyek felderítése és megelőzése érdekében.

A tanulmány által tárgyalt időszakban a nemzetbiztonsági szféra biztonságpolitikai hangsúlyainak hármas prioritását adhatjuk meg.⁵⁶ A hazánk szempontjából

53 IZSA 2007, 15–29.

54 KOVÁCS 2006, 120–122.

55 TÜTTŐ 2007, 27.

56 IZSA 2007, 15–29.

meghatározó feladatok a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem, a bűnözésben érzékelhető tendenciák és a szélsőséges csoportok megjelenése, prognosztizálható erősödése jelentette. A nemzetközi terrorizmus egy deklarált prioritás, amit a nemzeti biztonsági stratégia a nemzetközi (szövetségi) elvárásoknak megfelelően első helyen nevezett meg a globális kihívások sorában. A hátréből kettő, a bűnözésben érzékelhető tendenciák (a mindennapjainkat meghatározó reális prioritás) és a szélsőséges csoportok (mint fokozatosan megerősödő bujkáló prioritás) a belső kihívások között jelentek meg az ezredfordulót követően.⁵⁷ A biztonsági kihívások közül további három elemet emelhetünk ki. A szakirodalom alapján és az évtizedben tapasztalt tendenciák alapján a migrációt és illegális migrációt (mint a jövő szempontjából jelentős feltörekvő prioritást), az ellenérdekelte titkosszolgálatok tevékenységét (mint a szakirodalomban érthetetlen okból alulreprezentált klasszikus prioritást) és a pártpolitikai csatározások hatását (mint alternatív prioritás) emelhetjük ki, mint hazánk meghatározó biztonsági tényezőit a tanulmány által vizsgált időszakban.⁵⁸

Biztonság és politika a nemzetbiztonsági szférában

A kétpólusú szembenállás hirtelen megszűnése, a világméretű fegyveres összecsapás lehetőségének elhalványulása és az ezredforduló optimizmusa azt a téves benyomást kelthette a politikai döntéshozókban, hogy az írott szavak és stratégiák szintjén megjelent biztonsági kihívások nem válhatnak egyik pillanatról a másikra realitássá. A pártpolitikai vitákban több szinten zajló folyamat eredményeként a stratégiai dokumentumokban szereplő veszélyek, kockázatok és fenyegetések nem számoltak az egyik leglényegesebb belső kihívással. A belső biztonsági kihívások és hangsúlyok sorában nem lehet figyelmen kívül hagyni a politikai csatározások hatását. Jelentőségét a gyakorlat igazolta, mértéke a titkosszolgálati szféra egészére nézve nem mérhető, de kontúrjaiban érzékeltethető.

Az elmúlt (két) évtizedet meghatározta a politika titkosszolgálati boszorkánykergetése, valamint a nemzetbiztonsági szféra egyfajta belső bűnbakkeresése, ami gyengítette a szakmai tevékenységet és kohéziót.⁵⁹ Az általános véleményformálás és az előző rendszer állambiztonsági szolgálatait súlytó megbélyegzés mellett, talán csak a politikai változások generálta bizonytalanság és a szakmai munka átpolitizálódása formálta károsabban a nemzetbiztonsági szférát. A rendszerváltás óta folyamatosan előtérbe került a létszámleépítés, a költségvetési keretszámok csökkentése, ami a létbiztonság érzésének hiánya mellett a szakemberek kiáramlását, „agyelszívást” és magas arányú fluktuációt eredményezett.⁶⁰

57 2073/2004 (IV. 15.) Kormány határozat

58 A tanulmány készítésekor ugyanezek a nemzetbiztonsági hangsúlyok tükröződtek vissza Magyarország 2012-ben kiadott Nemzeti Biztonsági Stratégiájában. Lásd: 1035/2012. (II. 21.) Kormányhatározat

59 Simicskó István az évtized első felében, már ellenzéki politikusként úgy nyilatkozott nemzetbiztonság és politika kapcsolatáról, hogy jó lenne, ha lennének olyan belső szabályok, amelyeket kormányváltásra tekintet nélkül egyébként a különböző egymással szembenálló belpolitikai felek betartanak, mert vannak bizonyos nemzeti érdekek, amelyekben nincs nagyon helye, pláne nyilvános pártpolitikai vitáknak, küzdelmeknek. Lásd: Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága nyilvános üléseinek jegyzőkönyvei Nbb-199/1/2003-10. 10.

60 KOVÁCS 1994, 14.; IZSA 2007, 29.

Az elmúlt rendszer államvédelmi és állambiztonsági szolgálataival szembeni bizalmatlanság és a politika különleges szerepe a nemzetbiztonsági szférában a rendszerváltást követően is jelen volt. Az első szabad általános választást követően a parlamenti patkó sokszínűsége és a politikai érdekkülönbségek ellenére a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és vezetése konszolidált ciklusok mentén valósult meg. A Magyar Köztársaság kikiáltását követő egy-két kivételtől eltekintve a parlamentáris demokrácia első évtizedében kiegyensúlyozott volt a szolgálatok vezetése. A 2006-tól kibontakozó gazdasági, politikai és társadalmi válság magával hozta a rendvédelmi szervek – kiemelten a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok – irányításának átpolitizálódását. Másképpen megfogalmazva az elméleti kérdést: egy sebezhető időszakban mennyire eredményezték a belpolitikai csatározások a súlypontok szubjektív áthelyezését, a problémák mennyire váltak öngerjesztővé és ez kedvezhetett-e az ellenérdekelte titkosszolgálatoknak, szervezett bűnözői és szélsőséges csoportoknak? Ráadásul az ezredfordulót követő évtized utolsó éveiben a kormányzat akkor sürgette a nemzetbiztonsági szféra szervezeti strukturális és személyzeti reformját, amikor egy válságos időszakban a feltételek egyáltalán nem voltak adottak.⁶¹ A jogszabályokat és elvi szinten megfogalmazott elvárásokat a valóság már nem volt képes visszatükrözni. Az ezredfordulót követően az ország a diszfunkcionalitás tüneteit mutatta és nem valószínű, hogy ez ne hatott volna ki a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátására.⁶²

A nemzetbiztonsági szférában szolgáló állomány által 2006-ban összeállított SWOT-analízis szemlélteti, hogy a stratégiai regiszterekben, biztonságpolitikai tanulmányokban szereplő külső és belső fenyegetések közül egy kockázati csoport kimaradt: a politika negatív hatása a nemzetbiztonsági szolgálatokra. A nemzetbiztonsági tevékenység átpolitizálása kimutatható, káros hatása közvetve mindenki előtt egyértelmű. Az analízis a gyengeségek között első helyen vette számba a felsővezetők cseréjét, a vezetői utánpótlás tudatosságát, de foglalkozik a szakmai előmeneteli rendszerben a kontraszelekció jelenségével, az ösztönzési rendszer ellentmondásaival. A fenyegetések között, közvetlenül a klasszikus és új típusú veszélyek, fenyegetések, kihívások után találjuk a szervezet működési körülményeire vonatkozó realitást, a végletesen megosztott politikai akaratot, a kompromisszumképtelenséget a biztonsági (nemzetbiztonsági) politikában, a zaklatott társadalmi és politikai légkört, a belső instabilitást.

Az analízis szerint a szervezeti fejlődést megakasztották a kurzusváltások, a stratégiai természetű konszenzus és gondolkodás hiánya, a nemzeti érdek és a biztonsági (nemzetbiztonsági) szempontok háttérbe szorulása, a prioritások hiánya, a rosszul kezelt prioritások, az elhalasztott/elkésett politikai, szervezési és fejlesztési döntések. Általánosságba kihatottak a nemzetbiztonsági szférára a gazdasági válságjelenségek, a visszaesés, stagnálás, tartós forráshiány, finanszírozási deficit, az

61 SZILVÁSY In: NBH 2008 7–11.

62 A médiában és a politikában a tárgyalt időszak utolsó éveiben a következő címszavak határozták meg a polgári nemzetbiztonsági szférát: Egymásért Egy-Másért Alapítvány, Fidesz-lehallgatás, UD Zrt., Szilvásy György, Galambos Lajos és Laborc Sándor letartóztatása.

ésszerűtlen takarékoskodás, a szükséges beszerzések elhalasztása, valamint a politika rövidtávú partikuláris érdekei szerinti befolyásolási és alkalmazkodási törekvések. A körülmények együttesen indokolták a szakemberek gyors kiáramlását és az egzisztenciális bizonytalanságot.⁶³

A 21. század első évtizede a nemzetbiztonsági szférában

A kétpólusú szembenállást követően életre hívott titkosszolgálati szféra a megváltozott körülmények között az új típusú fenyegetésekben, veszélyekben és kihívásokban találta meg önazonosságát. A klasszikus biztonságfelfogás elemei mellett nyitott a komplex problémák kezelése felé. Az ezredforduló nemzeti biztonsági dokumentumai széles regiszterét kínálták a hazánk stabilitását fenyegető jelenségeknek. A kezdetben elméleti szinten létező problémák fokozatosan jelentek meg, erősödtek fel, vagy szorultak háttérbe a tárgyalt időszakban. A változások a szűkös erőforrások és politikai csatározások között önálló, a gyakorlat által igazolt hangsúlyok képzését tették szükségessé a polgári nemzetbiztonsági szférában.

Az ezredfordulót követően eltérő időpontban, majd egymás hatását erősítve katalizátorként jelentek meg a korábban hangzatosnak tűnő, de komoly veszélyeket hordozó tendenciák. A terrorizmus és nemzetközi terrorizmus elleni kötelezettségvállalás deklarált, a bűnözésben érzékelhető tendenciák reális, a szélsőséges csoportok térnyeréséből eredő veszélyek bujkáló, a migráció és illegális migráció feltörekvő, a végig háttérbe húzódó, az ellenérdekelt titkosszolgálatokkal szembeni fellépés klasszikus, míg a pártpolitikai csatározások a biztonsági regiszterekből hiányzó, de a szféra egészére kiható belső kihívásként és alternatív prioritásként jelent meg a dolgozat által tárgyalt időintervallumban.

A rendszerváltozás óta eltelt két évtized és az ezredfordulót követő évek egyértelműen választóvonalként jelentek meg hazánk és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok életében. Az állambiztonsági szolgálatok transzformációja, a nemzetbiztonsági szféra paradigmaváltása, a biztonsági hangsúlyok változásai és dinamikus hangsúlyeltolódásai, valamint a párhuzamosan zajló intézményi átalakítások közvetve bizonyították az elmúlt időszak jelentőségét. A változó világ egyetlen változatlan alapelve maradt, hogy a polgári nemzetbiztonsági szféra tevékenysége nélkül elképzelhetetlen a magyar nemzet biztonságának és jövőjének a garantálása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Budai Gábor: *Esettanulmány a nemzetbiztonsági szolgálatok átszervezéséről*. Társadalomkutatás 26. MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2008, 100. o.

Finszter Géza: *A nemzetbiztonságról*. Rendészeti Szemle, 1991/1. 5–17.

Finszter Géza: *Ismét a nemzetbiztonságról*. Belügyi Szemle, 1999/4–5. 5–19.

63 IZSA 2007, 29.

- Finszter Géza: *A nemzetbiztonsági igazgatás közjogi alapjai*. In: Pintér István (szerk.): *Tanulmányok a nemzetbiztonsági törvény továbbfejlesztéséről*. Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008.
- Gazdag Ferenc (szerk.): *Biztonságpolitika*. SVKH, Budapest, 2001
- Haig Zsolt: *Az információs társadalmat fenyegető információalapú veszélyforrások*. *Hadtudomány*, 2007/3. 37–56.
- Hans-Jörg, Albrecht: *A biztonságkonceptió átalakulása és ennek következményei az európai bel- és jogpolitikára*. *Belügyi Szemle*, 2006/2. 3–26.
- Héjja István – Kenedli Tamás: *Középpontban a nemzetbiztonság*. Szakma Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal), 2009/3. 7–19.
- Izsa Jenő: *A titkosszolgálati/nemzetbiztonsági ágazati stratégiáról*. *Hadtudomány*, 2006/4. 109–113.
- Izsa Jenő: *A titkosszolgálatok tevékenységének általános jellemzői, ellenőrzésük és irányításuk kérdései*. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal), 2009/2. 5–19.
- Izsa Jenő: *Az ország biztonságát és a védelmi szféra helyzetét befolyásoló körülmények, tényezők*. Szakmai Tudományos Közlemények (Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Kutatóhely és Magyar Honvédség Térképész Szolgálat) 2003 73–81.
- Izsa Jenő: *Javaslatok a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati stratégia kidolgozásához*. *Hadtudomány*, 2007/1. 15–29.
- Izsa Jenő: *Nemzetbiztonsági alapismeretek. A titkosszolgálatok működése*. ZMNE, Budapest, 2009
- Kárpáti György: *A nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeteinek racionalizálása*. *Hadtudomány*, 2006/4. 99–101.
- Kis-Benedek József: *Transznacionális kihívások és a nemzetbiztonsági szolgálatok*. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal), 2011/1. 99–107.
- Kocsis Kálmán: *A nemzetbiztonsági törvény hatályosulása és fejlesztésének lehetséges irányai*. In: Pintér István (szerk.): *Tanulmányok a nemzetbiztonsági törvény továbbfejlesztéséről*. Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008.
- Kovács Vendel: *A titkosszolgálatok „természetrajza”*. *Rendészeti Szemle*, 1994/12. 14–17.
- Lakatos Zsolt: *Terrorizmus. A nemzetbiztonsági szolgálatok átalakításának tapasztalatai*. *Felderítő Szemle*, 2006/1. 67–74.
- Lénárt Ferenc: *A magán-titkosszolgálati tevékenység és a biztonság*. Új Honvédségi Szemle, 2007/11. 114–123.
- Lénárt Ferenc: *Biztonság, nemzetbiztonság*. Új Honvédségi Szemle, 2001/1. 41–59.
- Matus János: *A nemzeti és nemzetközi biztonság változása a globalizáció hatására*. Szakmai Szemle (Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat), 2012/1. 55–63.
- Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve, 2007*. Nemzetbiztonsági Hivatal,
- Szikinger István: *A nemzet biztonsága*. Társadalmi Szemle, 1995/5. 51–57.
- Szternák György: *Szélsőséges mozgalmak és cselekmények a demokratikus társadalmakban*. *Hadtudomány*, 2009/3–4. 91–101.
- Tóth Csaba Mihály: *Az együttműködés, mint az új kihívások hatására fokozódó követelmény a nemzetbiztonsági szférában*. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal), 2011/3. 114–122.
- Tüttő Szabolcs: *A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszere az új kihívások tükrében*. *Hadtudomány*, 2007/3. 24–36.
- Urbán Attila: *A Magyar Köztársaság NATO-tagságából fakadó nemzetbiztonsági kihívások*. *Hadtudomány*, 2006/4. 105–109.
- Urbán Attila: *A nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorellhárítás*. In: Kuglics Gábor (szerk.): *Politikai elemzések*. Magyar Lajos Alapítvány, Budapest, 2002/1. 35–50.

Vida Csaba

Korszerű elemző-értékelő eljárások alkalmazása a hírszerzésben¹

A hírszerző szolgálatok sikerességét jelentős mértékben meghatározza az elemző-értékelők teljesítménye. Az adatszerzők ugyan megszerezhetik a szükséges adatokat, de ha az elemző-értékelők nem teszik azokat érthetővé a felhasználók (vagyis az állami és katonai felső vezetők) számára, valamint tapasztalataikkal, illetve az alkalmazott eljárások felhasználásával nem jutnak következtetésekre, nem dolgoznak ki forgatókönyveket, előrejelzéseket, akkor a rendelkezésre álló információk nem tudják megfelelő mértékben támogatni a felhasználók döntéseit. Az információk hiányában az állami és a katonai felső vezetők nem megfelelő döntéseket hozhatnak, amelyek hatásai negatívan befolyásolhatják az ország biztonságát és érdekeinek érvényesítését.

A hírszerzés, azon belül az elemzés-értékelés fontosságára jó példa John Hughes-Wilson, az amerikai Védelmi Hírszerző Ügynökség (Defence Intelligence Agency – DIA) egykori munkatársának elmélete, amikor a tévedés és a hibák oldaláról hasonlítja össze a különböző hivatásokat (szakmákat).² Az ezredes gondolatmenete alapján: ha egy bankár hibázik, akkor a pénzügyi válság következtében sokan elveszthetik a munkájukat; ha egy orvos, akkor meghal a beteg; ha egy hídépítő, akkor meghalhatnak azok, akik épp a hídon tartózkodnak, amikor az összeomlik. Amennyiben egy katonai parancsnok hibázik, mert nem rendelkezik a döntéséhez megfelelő információkkal, akkor azon százezrek élete és országok sorsa múlhat. A történelemben visszatekintve – végiggondolva a nagy katonai bukásokat – számos példát találhatunk erre.³

-
- 1 A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.
 - 2 John Hughes-Wilson: *Military Intelligence Blunders*. 12. oldal.
 - 3 Az elmúlt két évtizedben számos olyan könyv jelent meg magyar nyelven, amely a katonai vezetők hibás döntéseivel foglalkozik. Egyik közülük Hans-Dieter Otto: *Katonai tévedések lexikona* (Cassina Kiadó, 2005). Amennyiben ezekben a könyvekben feldolgozott eseményeket jobban megvizsgáljuk, akkor megállapítható, hogy számos esetben a nem megfelelő információ vagy az információ hiánya okozta a katonai vezető rossz döntését.

A nemzetbiztonsági szolgálatok hatékonyságának egyik mércéje a meglepetés. Valamely ország titkosszolgálatai akkor hatékonyak, ha meg tudják akadályozni az ellenérdekelt fél által előkészített meglepetéseket, illetve a vezetői döntések információkkal való támogatásával biztosítani tudják, hogy a döntésre illetékesek meglepetést tudjanak okozni a szemben állóknak.

Minden ország állami és a katonai vezetőinek szüksége van olyan hírszerzésre, amely meg tud felelni a fenti elvárásoknak. Ehhez azonban képesnek kell lenniük a folyamatos fejlődésre. A szolgálatok eredményességének előmozdítására az egyik legjobb példa Robert M. Clark, a Központi Hírszerző Ügynökség (Central Intelligence Agency – CIA) egykori elemzőjének gondolata, amely szerint a hírszerzők „sokkal többet tanulnak a hibáikból, mint a sikereikből”.⁴

A hírszerzés, azon belül az elemzés-értékelés korszerűsítése a korábban elkövetett hibák felszámolásában rejlik. Szükségesnek tartottam tehát megvizsgálni az elmúlt évszázadok történelmét abból a szempontból, hogy mely kudarcok mögött álltak a hírszerzés baklövései. Ezeket a hibákat a történészek, a politikusok és a hírszerzők nagyon alaposan feldolgozták. Megállapítható, hogy a hírszerzés tévedéseiről sokkal több információ áll rendelkezésünkre, mint a sikereiről. Ebből következik, hogy akkor dolgoznak jól a hírszerző szolgálatok, ha a háttérben tudnak maradni, és nem kerülnek a média figyelmének középpontjába. A hibák mindig jelzést adnak arra, hogy érkezett a változás időszaka, mert a hírszerzőknek minden esetben képeseknek kell lenniük a megújulásra.

Ennek a megújulásnak meg kell jelennie a hírszerző elemző-értékelő eljárások korszerűsítésében is, amelyhez azonban – Clark gondolatmenete alapján – szükséges a hírszerzés, azon belül az elemző-értékelők által elkövetett hibák kategorizálása és áttekintése. A történelmi eseményeket vizsgálva megállapítható, hogy a hírszerzés által előidézett problémákat három tényező köré lehet csoportosítani.⁵ Ezek a következők:

- *A hírszerző szolgálatok közötti információ-megosztás problémái* a 2001. szeptember 11-én az Amerikai Egyesült Államokban végrehajtott terrortámadás-sorozat időszakában több ezer amerikai halálát okozták.
- *Rendelkezésre álló információk nem megfelelő elemzés-értékelése* sok ezer életet követelt a második világháborúban, de az azt követő fegyveres konfliktusokban is megfigyelhető volt ez a probléma.
- *A felhasználók nem megfelelő tájékoztatása* következtében számos fegyveres konfliktus robbant ki a szemben álló felek között. A hírszerzők nem tudták a bizalmatlansági tényezőt információikkal csökkenteni, így a vezetők – helytelenül értékelve a kialakult helyzetet – háborúkat kezdeményeztek.

4 Robert M. Clark: Intelligence Analysis. 1. oldal

5 Robert M. Clark: Intelligence Analysis 2. oldal

A hírszerző szolgálatok működésének problémái

Az információk megosztásának problémái

Az információk megosztásának problémája abban jelenik meg, hogy a hírszerző szolgálatok a rendelkezésükre álló információkat nem osztották meg az országukon belüli más nemzetbiztonsági szolgálatokkal, valamint a nemzetközi hírszerző közösség más szereplőivel sem. Az információk megosztására esetenként még akkor sem kerül sor, ha az adott szolgálat csak részinformációval rendelkezik az adott veszélytényezőről, és neki is szüksége lett volna kiegészítő adatokra, hogy meg tudja határozni a konkrét fenyegetést. A hírszerző szolgálatok részéről ennek több oka van, de a legjelentősebb a megszerzett információ túlzott védelme.

A nemzetbiztonsági szolgálatok sokkal nagyobb hangsúlyt helyeznek a rendelkezésre álló információk védelmére, mint a hatékonyságra. Ez a hírszerzés forrásai, valamint a minősített adatok védelme szándékából fakad. A források biztonsága létfontosságú a szolgálatok számára, mert ha az információk forrásai nyilvánosságra kerülnek vagy kompromittálódnak, és ez által elvesznek, akkor a szolgálatok jövője válik kérdésessé.

A minősített adatok védelmét minden országban szigorú törvények szabályozzák, amelynek központi eleme a szankcionálás. Amíg azonban az információk védelmének megsértését börtönnel büntetik vagy az adott szolgálat jövője válik bizonytalanná, addig a szolgálat nem megfelelő hatékonyságát a rendszer hibájának tulajdonítják, amelyért maximum szakmai bírálatot kaphat az adott szervezet. Az országon belüli – a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti – információcsere elutasítása mögött az információk birtoklásáért folyó a verseny áll, amelynek tétje, hogy ki tudja tájékoztatni elsőként a felső vezetést az adott veszélytényezőről. Ez a pozícióharc pedig még akkor sem nem segíti elő az önkéntes információszolgáltatást, ha azt különböző jogszabályok kötelezővé teszik.

Az információk megosztásának elvetése mögött időnként felfedezhető a szolgálatok közötti, két forrásból táplálkozó bizalmatlanság is. Ezek egyike, hogy a nemzetközi hírszerző közösségen belül a nehezen megszerzett információkat nem szívesen bízzák más szolgálatokra, mert nem látják biztosítottnak az információ védelmét, valamint annak megfelelő felhasználást. Másfelől: a szolgálatoknak a megosztott információval szemben ellenérzéseik vannak, mert nem tudják, hogy az mennyire megbízható. Ez abból is fakad, hogy nem ismerik a megszerzés módját, valamint a forrását. Ennek következtében nem szorgalmazzák az információcserét, mert nem látnak benne akkora hasznot.

Az információk megosztásának problematikájára az elmúlt évtizedekben a legklatársabb példa az Amerikai Egyesült Államok elleni 2011. szeptember 11-én végrehajtott terrortámadás-sorozat volt. A terrortámadások okait és következményeit vizsgáló, 2002-ben létrehozott bizottság (National Commission on Terror Attacks Upon the United States) 2004-ben kiadott jelentése⁶ rávilágított arra, hogy az

6 The 9/11 commission report (2004) Forrás: <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm>, Letöltési idő: 2012. 05. 01.

amerikai nemzetbiztonsági szolgálatok nem osztották meg egymással az információkat a látókörükbe került terroristagyanús személyekről. A jelentés megállapította, hogy a „need to know”⁷ helyett a „need to share”⁸ elvét kellett volna a szolgálatoknak képviselniük. A hiba megszüntetésének fő lehetősége abban rejlik, hogy fel kell számolni a nemzetbiztonsági szolgálatokon belüli és a szolgálatok közötti bizalmatlanságot, valamint erősíteni kell a hírszerzésben az együttműködést és a közös munkát.

Az együttműködés fejlesztésének első lépője a közös célok és érdekek megkeresése. Az egyes célok elérése érdekében megtett közös fellépés növelné a szolgálatok hatékonyságát, amely bebizonyítaná, hogy a valós együttműködésnek nemcsak hátrányai, hanem előnyei is vannak. Jelenleg a közös célok leginkább a transznacionális kihívásokkal szembeni fellépésben találhatók meg, amely minden szolgálat számára komoly fejtörést okoz. Tehát a probléma megoldására a kulcsszó a csapatmunka.

Az információk pontatlan feldolgozásából adódó problémák

A hírszerzés baklövéseit feldolgozó szakirodalom szerint az elemző-értékelők is felelősök a hírszerzés sikertelenségért, mert adott esetekben az adatszerzők ugyan összegyűjtötték az információk egy részét vagy egészét, de az elemző-értékelők nem megfelelően kezelték és értelmezték azokat. Így rossz következtetésre jutottak, amely miatt nem megfelelően támogatták az állami és a katonai vezetők döntéseit.

A szakirodalom megállapításai és történelmi események feldolgozása alapján az elemző-értékelők jellemzően az alábbi hibákat követték el a munkájuk során:

- a kulturális előítélet;⁹
- az elvárt tényezők túlértékelése;
- a felületes elemzés-értékelés;
- a korábbi tapasztalatok túlzott figyelembe vétele;
- a korai következtetések meghozatala.

A XXI. században a leggyakoribb elemző-értékelői hiba a *kulturális előítélet* volt, de ilyen példákat találunk a XX. századból is. Az előítélet abban jelenik meg, hogy az elemző-értékelő nem objektíven vizsgálja a célobjektumot, hanem a saját kulturális értékeit, elvárásait és normáit vetíti ki arra. Így olyan viselkedést vár el a vizsgálat tárgyától, amelyet az elemző-értékelő országa tenne hasonló esetben. Ezzel szemben a különböző országok, politikai berendezkedések, kultúrák és vallások között jelentős különbségek vannak, amelyek megjelennek az állami és a katonai vezetők döntéseiben. Nem várható el tehát az adott célszemélytől, hogy olyan döntést hozzon, mint az elemző-értékelő országában egy hasonló szintű vezető.

7 A „need to know” elv alapvetően azt jelenti, hogy mindenki csak azzal az információval rendelkezhet, amely alapvetően szükséges a munkavégzéséhez.

8 A „need to share” elv alapvetően azt jelenti, hogy mindenkivel meg kell osztani azt az információt, amely szükséges a munkája elvégzéséhez.

9 Ide sorolható az adott népcsoport kultúrája, hagyományai, tradíciói, vallása, közös történelme, néprajzi hagyományai.

Az említett hibát nevezik a tükörkép-modell alkalmazásának, amit gyakran még a rutinos szakértők is elkövetnek. Ők azonban képesek a hiba felismerésére, mert az ellenőrzési mechanizmusok során rájönnek, hogy nem vizsgáltak meg minden alternatívát. A tükörkép-modellben az elemző-értékelő úgy vizsgálja a célszemélyt, mint-ha saját magát vizsgálná. Ezt a problémakört szemléletesen mutatta be Richard J. Heuer *A hírszerzői elemzés-értékelés pszichológiája* című munkájában.¹⁰

A kulturális előítélthez lehet kötni azt a hibát is, ha az elemző-értékelő mindig racionális cselekvést vár el a célszemélytől. A történelem során többször bebizonyosodott, hogy a vizsgált (állami vagy katonai) vezető a biztonsági fenyegetések megítélésénél nem viselkedett logikusan, mert számos esetben túlreagálta, más esetben pedig alulreagálta a veszélytényezőket. Ez fakadhat az adott vezető személyi jellemzőiből, de az adott ország kulturális és vallási hagyományából, valamint politikai és társadalmi berendezkedéséből is.

A nemzetközi szakirodalom ezt tekinti a leggyakoribb elemző-értékelő problémának. A jelenség többször is felbukkant az amerikai elemző-értékelők munkájában, amikor a haderő közel-keleti és közép-ázsiai műveletei során amerikai (nyugati) szemzőkből vizsgálták az iszlám vallású politikai és katonai vezetők döntéseit. A racionális tevékenység elvárására jó példa a jóm kippúri háború, amelynek kitörésekor az izraeli hírszerzők ugyan tudtak az egyiptomi előkészületekről, de nem adtak annak hitelt, mert úgy gondolták megfelelő felkészülés nélkül nem lehet háborút indítani.¹¹

A kulturális előítéllettel kapcsolatos probléma kiküszöbölését úgy lehet elérni, hogy bővíteni kell az elemző-értékelők ismeretrendszerét a vizsgált célobjektum vonatkozásában. Arra kell törekedni, hogy ne csak a katonai vagy politikai tényezőkkel, hanem mélyebb kulturális, szociológiai és pszichológiai ismeretekkel is rendelkezzenek, hogy megértsék a célobjektumot irányító vezetők döntéseinek hátterét.

Ennek a problémának a felszámolásához jelentős segítséget nyújt, ha az elemző-értékelő háttérbe szorítja a saját kulturális identitását. Azonban ez veszélyt is jelenthet: az elemző-értékelőnek nem szabad azonosulnia a célobjektummal, mert akkor elvesztheti objektivitását. Ez a képesség különbözteti meg a hivatásos hírszerző elemző-értékelőt azoktól a kutatóktól, akik különböző stratégiai kutatóintézetekben kutatják az adott célobjektum sajátosságait. A kulturális előítélet megszüntetéséhez szükség van az elemző-értékelőkkel szemben támasztott etikai követelmények maradéktalan betartására. Ezek közé tartozik a szerénység és az alázat.

A hibák következő csoportjába tartozik az *elvárt tényezők túlértékelése*, amely többségében a tapasztalt elemző-értékelőkre jellemző. Ez a tévedés akkor következik be, ha a hírszerző azt várja el a vizsgálat tárgyától, amit szakmai tapasztalata és ismeretrendszere alapján a legvalószínűbbnek tart. Ez a tapasztalatokon alapuló túlzott optimista megközelítés elutasítja a váratlan, esetleg a hírszerző számára kellemetlen meglepetéseket.

10 Richard J. Heuer az amerikai Központi Hírszerző Ügynökség egykori munkatársa volt, majd a hírszerzés elméletével foglalkozott.

11 John Hughes-Wilson: *Military Intelligence Blunders*. 8. fejezete: „Prime Minister, the War’s Begun” 218–259. oldal. Isaac Ben Israel is hasonlóan vélekedett a „Philosophy and Methodology of Military Intelligence” című dolgozatában.

A történelem számos alkalommal bebizonyította, hogy a siker egyik alapvető eleme az ellenfél számára okozott meglepetés. A célobjektum részéről a hírszerzésben is számos meglepetés éri az elemző-értékelőt. Ennek következtében a hírszerzőnek a meglepetésekre is fel kell készülnie, hogy megfelelő módon tudjon reagálni a bekövetkező eseményekre, és a felhasználókat valós információkkal lássa el még a döntései meghozatala előtt. Minderre jó példa a Falkland-szigeteki háború.¹² A brit elemző-értékelők az argentin előkészületek ismeretében sem hitték el, hogy a dél-amerikai állam megtámadja Nagy-Britanniát. A brit hírszerzésnek pontos információi voltak az argentin támadás előkészületeiről, de a döntéshozóknak mégis azt jelentették, hogy Argentína nem fog támadni. A hírszerzők a válság diplomáciai megoldására számítottak, mert úgy értékelték, hogy Argentína nem választja a túl költséges háborút. Ez Nagy-Britannia számára is ez előnyösebb lett volna, mint a véres és a túl drága fegyveres konfliktus.

A 2003-as iraki háború időszakában az iraki tömegpusztító fegyverekkel kapcsolatos hírszerzési baklövések is köthetőek az elvárt eredmények túlértékeléséhez. Az amerikai hírszerzés meg akart felelni a politikai vezetés elvárásainak az iraki rezsím tömegpusztító fegyverprogramjainak valódiságáról. Az elemző-értékelők azokat az információkat helyezték előtérbe és fogadták el, amelyek bizonyították a program létét, míg a cáfoló információkat nem. Ezzel megsértették azt az alapelvet, hogy a hírszerzőnek objektívnek és politikailag semlegesnek kell lennie.

Az elvárások túlzott figyelembevételének elkerülésének egyik megoldása a kritikai gondolkodás alkalmazása. Ezt Richard W. Paul dolgozta ki az 1980-as években, a hírszerzés elemzés-értékelés területén pedig David T. Moore¹³ honosította meg a 2000-es években. A kritikai gondolkodás alapja az az ellenőrző mechanizmus, amely felügyeli a helyes gondolkodást.¹⁴ Ez biztosítja, hogy megfelelő hangsúlyt helyezünk az elvárttól eltérő tényezőkre és információkra is.

A hírszerzés hibáit vizsgálva a következő csoportban a *hírszerző elemző-értékelők felületes szakmai munkája következtében kialakuló problémák* tartoznak. Ezek akkor fordulnak elő, ha az elemző-értékelő nem megfelelően felkészült, vagy a motiváltsága nem éri el a kellő szintet. A motiváltság hiánya mellett megjelenhetnek lojalitási problémák is, amelyek a hírszerzésnél a legnagyobb veszélyt jelenthetik. Az elmúlt évtizedekben (évszázadokban) a hírszerző szolgálatoknál számos esetben, azt lehet mondani, hogy rendszeresen bekövetkeztek ezek a problémák.

A nem megfelelő felkészültség általában olyan szolgálatoknál lép fel, amelyek nem rendelkeznek tapasztalt állománnyal. Ez abból fakadhat, hogy az adott szolgálatot nemrég hozták létre, valamint az adott országban bekövetkező politikai vagy társadalmi változások a szolgálatok jelentős állományának lecserélésével jártak. Egy újonnan létrejövő szolgálatnak évekre (esetenként egy évtizedre is) van szüksége,

12 1982. április 2. és június 14. között Argentína és Nagy-Britannia közötti, a Falkland-szigetek feletti ellenőrzésért folytatott fegyveres küzdelem.

13 David T. Moore a Nemzetbiztonsági Ügynökség (National Security Agency) egykori munkatársa, jelenleg az Összhaderőnemi Felderítő Főiskola oktatója.

14 David T. Moore: *Critical Thinking and Intelligence Analysis*. NDIC, 2007, Washington.

hogy megfelelően rutinos, tapasztalt elemző-értékelő állománnyal rendelkezzen. Erre az elmúlt évtizedekben számos példát hozhatunk fel a közép- és kelet-európai országok vonatkozásában. Az újjászervezett szolgálatok esetében is itt találhatunk ebben a régiókban példákat.¹⁵ Az állomány motivációs problémái a szolgálatokat ért traumákhoz köthetők, amikor a különböző tényezők ellehetetlenítik a megfelelő szintű szakmai munkavégzést. Ezen tényezők közé sorolja a nemzetközi irodalom a politika túlzott befolyását.

A lojalitás hiánya azért veszélyes, mert az elemző-értékelő nem megfelelő munkája hatalmas károkat tud okozni a szolgálat számára, kiemelten, ha szándékosan nem objektíven végzi a munkáját. A szándékos károkozás azonban a szolgálatoknál már a bűncselekmény kategóriába tartozik. Erre számos példát lehet a szolgálatok történelméből, amelyek többsége áruláshoz vezetett.

Ennek a problémakörnek a megelőzése és a felszámolása az állomány folyamatos és fokozatos képzésével oldható meg. A megfelelően hatékony képzés csak egy egymásra épülő rendszeren keresztül valósulhat meg, amelynek elengedhetetlen része a folyamatos önképzés. A képzés során kiemelt hangsúlyt kell adni a nemzetközi kapcsolatok elméletének, a biztonságelméleteknek, valamint a nemzetbiztonsággal kapcsolatos elméleteknek, azon belül az elemzéssel és értékeléssel foglalkozó kutatások eredményeinek meghonosításának. A cél, hogy az állomány a legkorszerűbb elemző-értékelő módszereket vagy modelleket is ismerje annak érdekében, hogy szükség esetén alkalmazza azokat. A motivációs és a lojalitással kapcsolatos problémák kezelése egyrészt az állomány megfelelő – külső negatív hatásokkal szembeni – védelmével, másrészt az elemző-értékelők szakmai ellenőrzésének növelésével valósulhat meg. Az elemző-értékelőnek hinnie kell abban, amit tesz, és tudnia kell, hogy azt a legjobban csinálja.

A következő problémacsoporttal a legrutinosabb nemzetbiztonsági szolgálatok is találkozhatnak akkor, ha *csak a korábbi tapasztalataikat veszik figyelembe az elemző-értékelő munka során*. Az elemző-értékelők olyan ismeretrendszerrel rendelkeznek a célobjektumról, hogy már rutinszerűen elemzik a célobjektum tevékenységét. Ez az esetek többségében megfelelő is. Az elemző-értékelők így inkább a tapasztalataikra és az ismereteikre helyezik a hangsúlyt, mint a beérkező új információkra. Ennek következtében a bekövetkező változásokkal nem foglalkoznak megfelelő mértékben, így a tapasztaltaktól eltérő információkat, előrejelzéseket téves adatoknak minősítik.¹⁶ Ezt az eljárást alátámasztja az a tény is, hogy a sorozatos események (például gyakorlatok vagy harceljárások) esetén nagyon ritka a meglepetés.

15 A lengyel parlament 2006 októberében feloszlatta a Katonai Információs Szolgálatot, és 2007-ben új katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat hozott létre.

16 A XX. század végén a nyugati hírszerző szolgálatok számára ez a hiba jelentette azt, hogy nem tudták előrejelzi a szovjet rendszer összeomlását. A nyugati hírszerzők nem helyeztek megfelelő hangsúlyt azokra a problémákra, amelyek sejtették, hogy repedezik Szovjetunió és az általa irányított szocialista országok által alkotott rendszer. Az előjelek a társadalom több alrendszerében, mint a politikai, a gazdasági, a társadalmi, valamint a katonai rendszerében is megjelentek. A nyugati szolgálatok elemző-értékelői ezeket a tényezőket nem vették a súlyuknak megfelelő mértékben, és a korábbi tapasztalataik alapján túlértékelték a szocialista országok képességeit és a rendszer szilárdságát.

A probléma felszámolásának módja, hogy az elemző-értékelőknek a hírszerző szolgálatok egyik alapvető funkcióját, a meglepetések megakadályozását és meglepetések okozását kell előtérbe állítaniuk. Vagyis az elemző-értékelőknek mindig az olyan változásokra kell a hangsúlyt helyezni, amelyek megváltoztathatják a célobjektum képességeit. A változásokat előrejelző tényezőknek a megerősítésére kell törekednie az elemző-értékelőnek. Ehhez azonban az elemző-értékelőnek a legbonyolultabb komplex elemző-értékelő módszereket is alkalmaznia kell.

A következő hibákat szintén a nem rutinos, kevés tapasztalattal rendelkező elemző-értékelők követik el, amikor – politikai vagy társadalmi nyomás következtében – *az elemző-értékelő túl gyorsan akar eredményt elérni*. Az ilyen kapkodó, nem átgondolt elemzés-értékelés során nem várják be az összes információt, hanem az első információk alapján döntenek és vonnak le következtetéseket, és erről tájékoztatják a felhasználókat. A később beérkező információkat már a levont következtetéseikhez hasonlítják, így az abba nem illő információkat hibás adatnak vagy megtévesztésnek minősítik. A rendelkezésre álló információk osztályozása és értékelése tehát nem történik meg megfelelően. Ez a probléma általában akkor következik be, amikor a felhasználók egy bekövetkező esemény után azonnal tájékoztatót kérnek az elemző-értékelőktől, akik számára nem biztosítanak megfelelő időt az alapos munkájuk elvégzéséhez. Ilyen esetekre többek között terrorakciók, emberrablások vagy váratlan támadások követően kerül sor. Például terrorakcióknál azonnal követelik a felhasználókat, hogy a szolgálatok azonosítsák be pontosan az elkövetőket. Ez az elmúlt évtizedekben is számos téves döntéshez vezetett az állami vezetők részéről, mert a terrorakcióknál olyan személyeket és csoportokat vádoltak meg, akik valójában nem az elkövetők voltak.

Ez a probléma felhívja az elemző-értékelő munka egyik legfontosabb tényezőjére: arra, hogy nem szabad kapkodni, valamint túl gyorsan levonni következtetéseket, mert az csak hibához vezet. Mindig megfontoltan és átgondoltan kell végezni munkát, félinformációk alapján nem szabad következtetéseket levonni. Ilyen esetekben a felhasználót csak a rendelkezésre álló (esetenként elégtelen) információkról szabad tájékoztatni. Az előzetes következtetéseket is úgy kell kialakítani, hogy azok ne a végleges eredményként tűnjenek fel, hanem csak lehetőségeket és alternatívákat tartalmazzanak. Ezen túl képesnek kell lenni arra, hogy a később beérkező információk alapján módosítsák vagy korrigálják korábbi – esetenként hibás – következtetéseiket és megállapításaikat. Az elemző-értékelővel szembeni követelmények egyik meghatározó eleme, hogy önkritikai képességekkel kell rendelkeznie.

A felhasználók és az elemző-értékelők problémás kapcsolatai

A felhasználók és az elemző-értékelők közötti nem megfelelő kapcsolatok abból érzékelhetők, hogy az elemző-értékelők nem képesek megfelelően „eladni” a tájékoztatóikat a felhasználók számára. Az elemző-értékelők feladata tájékoztatóik olyan módon történő összeállítására, hogy a felhasználók megértsék és elfogadják annak üzenetét (a tájékoztatókban lévő információkat).

A nemzetközi szakirodalomban jelentős vita van arról, hogy meddig tart az elemző-értékelő felelőssége. Az egyik nézet alapján addig, amíg a felhasználók

megértik az üzenetet, a másik nézet pedig addig, amíg a felhasználók el is fogadják a hírszerzés által közölt információkat. A két nézet közötti különbség a felhasználók és az elemző-értékelő közötti kapcsolatok szorosságában mutatkozik meg. A második eset túlzottan szoros kapcsolatokat feltételez, míg az első eset inkább egy szakmai szervezet szolgáltató tevékenységét tükrözi. A hírszerzés baklövéseinek vizsgálata azonban bebizonyította, hogy a második nézet számos, újabb hibátényezőt szül. Ebben az esetben ugyanis megkérdőjeleződik az adott szervezet politikasemlegessége, valamint szélsőséges esetben átpolitizálódhat, így a felhasználók politikai törekvéseinek kiszolgálójaként léphet fel. Ebben az esetben a szakmaiság háttérbe szorulhat, amelynek következtében az elemző-értékelők által készített tájékoztatók is egyre távolodnak a valóságtól és a realitástól, tehát a szervezet nem megfelelően végzi a munkáját.

A szervezetek átpolitizálása nem csak a diktatúrák nemzetbiztonsági szervezeteire, hanem időszakonként a nyugati demokráciák szolgálataira is jellemző. Ezt a szolgálatok szakmai mélypontjainak is lehet tekinteni, ami általában oda vezet, hogy egy politikai váltást követően vagy megszüntetik az adott szolgálatot, vagy teljesen átalakítják.

* * *

A jelzett problémakörök felsorolásából az a következtetés vonható le, hogy a hírszerző szolgálatok, azon belül az elemző-értékelők tevékenységük során csak hibáznak – de ez nem így van. Az elmúlt másfél évszázad történelmi tapasztalatai azt bizonyítják, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok munkájuk során általában hasznosan támogatták az adott ország felső vezetésének döntéseit, valamint őrködtek a biztonság felett. Az elemző-értékelők által készített tájékoztatókkal és információkkal a felhasználók (politikai és katonai vezetők) meg tudták akadályozni, hogy az ellenérdekelt vagy szemben álló fél meglepetéseket okozzon; a vezetők olyan döntéseket tudtak hozni, ami megerősítette nem csak az ország biztonságát.

A sikerek és eredmények azonban minden esetben titokban maradtak, mert a szolgálatoknak ezekkel nem a hírverés és népszerűség hajhászása a célja, hanem a szolgálat. A szakmai sikerek jövőbeli biztosítása érdekében az elemző-értékelőknek kiemelt figyelmet kell fordítaniuk az elkövetett hibákra, amit Robert M. Clark gondolata is alátámaszt.

A felsorolt problémakörök felszámolását elősegíti a szaktevékenység tudományos szintű fejlesztése. Ezért továbbra is szükségesek azok a tudományos kutatások, amelyek korszerűsítik az alkalmazott eljárásokat, valamint újabb és újabb modelleket biztosítanak az elemző-értékelők számára.

Az elmúlt évtizedben egyre nyíltabbá vált a hírszerző elemző-értékelő munka szakirodalma. Számos olyan tanulmány és tudományos eredmény is megjelent, amelyek már elengedhetetlenek a korszerű hazai elemző-értékelő munkához. Ennek következtében elkerülhetlenné vált a nemzetközi szakirodalom részletes feldolgozása és a hazai környezetben alkalmazható eredmények meghonosítása, esetleges továbbfejlesztése. A nemzetközi szakirodalomban kiemelten az amerikai iskola képviselői (elsősorban a Központi Hírszerző Ügynökség és a Védelmi Hírszerző Ügynökség egykori munkatársai) által jegyzett elméletek biztosítanak olyan új lehetőségeket, amelyek felhasználhatók a hazai elemző-értékelő munka fejlesztésére.

A korszerűsítés megköveteli, hogy csoportosítsuk az elemző-értékelő eljárásokat, mert rendkívül széles spektrumon találhatók meg az alkalmazott modellek, így azok kezelése csak kategorizálva biztosítható. A nemzetközi szakirodalomban számos elmélet megtalálható az elemző-értékelő munka eljárásainak osztályozására, amelyek általában abban különböznek, hogy az eljárások más-más jellemzőjét veszik figyelembe. A több elmélet felhasználásával meghatározható, hogy alapvetően három csoportra osztható a hírszerző elemző-értékelés:

- Az egyik *a leíró jellegű, különböző logikai eljárásokkal folytatott elemzés-értékelés*, amely a leggyakrabban alkalmazott eljárás. Ezt a módot az elemző-értékelő a bekövetkezett események bemutatására és következtetések levonására tudja használni. Ennek keretében logikai gondolkodási modelleket is alkalmazhat. Ide sorolható be az amerikai hírszerző szolgálatok által alkalmazott közel 160 elemző-értékelő modell többsége.
- A második *a strukturált, kötött modellek használata*. Ezt a struktúrát egy úrlapnak is lehet tekinteni. A struktúra egyes elemeinek kitöltésénél az elemző-értékelő logikai és komplex modelleket is alkalmazhat. Ilyen kötött struktúra lehet a költségvetések elemzése, a kockázatelemzés, a biztonsági helyzet elemzése vagy esetlegesen egy vezető életrajzának felépítése.
- A harmadik mód *a komplex elemző-értékelő modellek alkalmazása*, amelyre viszonylag ritkán kerül sor, mert jelentős időt és munkát vesz igénybe. Ennek következtében mindig konkrét cél elérése vagy hipotézisek meghatározása érdekében kell használni. A komplex modellek sokkal pontosabb és átfogóbb eredményt hozhatnak, mint a logikai modellek. Ez a módszer biztosítja a különböző forгатókönyvek kialakítását, valamint a megalapozott következtetések levonását is.

A korszerű elemző-értékelő eljárásokat is a fenti három kategóriába lehet sorolni. Ezek a módszerek az elemző-értékelők tapasztalatainak felhasználásával folyamatos fejlődésen mennek át, így keretet biztosítanak a magas szintű elemző-értékelő munkához. A fejlődéshez azonban szükséges a tudományos szintű kutatások fenntartása, amelyek a jövőben is elősegítik, hogy a hírszerző szolgálatok, azon belül az elemző-értékelő szervezetek tájékoztatói nagyobb hatékonysággal tudják támogatni a felhasználókat (az állami és a katonai vezetők) döntéseik meghozatalában, így erősíteni tudják Magyarország értékeinek védelmét, valamint érdekeinek érvényesítését.

IRODALOMJEGYZÉK

- Robert M. Clark: Intelligence analysis – A Target-Centric Approach. CQ Press, Washington, 2010. ISBN 978-1-60426-543-9
- Mark M. Lowenthal: Intelligence From secrets to policy. SAGE, Los Angeles, 2012. ISBN 978-1-60871-675-3
- Richards J. Heuer Jr. – Randolph H. Person: Structured analytic techniques for intelligence analysis. CQ Press, Washington, 2011. ISBN 978-1-60871-018-8
- John Hughes-Wilson: Military Intelligence Blunders. Carrol&Graf, New York, 1999. ISBN 0-7394-0689-2
- Vida Csaba: A biztonságpolitikai leírómatrix. (Elméletek, alapok és alkalmazás) Hadtudomány 2011/4. 36–53. oldal) ISSN 1215-4121

Kovács József

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat az egyesítés után¹

2011-ben megújult a honvédelem ügyét övező teljes törvényi háttér: az Alaptörvény és a honvédelmi törvény, majd ami számunkra különleges fontossággal bír, a 1995. évi CXXV. törvény is, amely hazánk nemzetbiztonsági szolgálatai számára a törvényes működés jogforrása. A törvény rendelkezése alapján, 2012. január 1-jén megalakult a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

A jogelőd katonai nemzetbiztonsági szolgálatok az integráció előkészítését a politikai döntés meghozatala után azonnal, egy nagyon rövid, ugyanakkor rendkívül alapos és körültekintő szervező munkát követően, a módosított nemzetbiztonsági törvény és a 128/2011. HM utasítás alapján már a 2011. év utolsó hónapjában megkezdték. Az integrációval a kormányzat célja volt, hogy egy szakmailag eredményesebb, költségvetését tekintve pedig takarékosabb szolgálat jöjjön létre, ahol jobban biztosítható a hírszerző és elhárító tevékenységből származó információk áramlása, megszűnnek a párhuzamosságok és növekszik az állomány felkészültsége. További cél, hogy a két szakterület együttműködésének szorosabbra fűzésével még eredményesebbé váljon a hadműveleti területeken szolgáló magyar kontingensek hírszerző és biztonságvédelmi támogatása.

A szolgálat létrehozása két ütemben történt. Az első ütemben, 2011. december 1-jei hatállyal a szolgálatok összevonásának előkészítése során végbement mind a Katonai Felderítő Hivatal, mind a Katonai Biztonsági Hivatal szervezeti és létszám-racionalizálása. A második ütemben, 2012. január 1-jével pedig megtörtént az integrált szervezet kialakítása, vezetési szintjeinek, a vezető beosztások számának optimalizálása, a feladatköri párhuzamosságok megszüntetése, a katonai felderítő és elhárító tevékenység egységes ellátását, a költségvetési források takarékosabb felhasználását biztosító egységes szervezet és szervezeti felépítés kialakítása. Az előkészületek eredményeképpen

¹ A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

2012. január 1-jén, a két jogelőd szervezet integrációjával megalakult a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

A második ütem keretében a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat vezetése áttekintette a szervezet tevékenységét befolyásoló jogszabályi környezetet is. A szükséges mértékben javaslatokkal éltünk a ránk vonatkozó normák módosítására vonatkozóan, kidolgoztuk a törvényes működéshez szükséges műveleti utasításokat és belső szabályzókat. Kezdeményeztük kiemelt hazai partnereinkkel – a társ nemzetbiztonsági szolgálatokkal – az együttműködés alapjául szolgáló megállapodások áttekintését és korszerűsítését. Felülvizsgáltuk továbbá az együttműködés kereteit és tartalmát a Honvéd Vezérkarral, az Országos Rendőr-főkapitánysággal, a Terrorelhárítási Központtal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal, és még számos szervezettel.

Az integrációs időszak 2012. április 30-án fejeződött be, amelyet méltó módon, május 11-én egy ünnepi állománygyűléssel zártunk le. A rendezvényen jelen voltak a Honvédelmi Minisztérium felső vezetésén túl a társszolgálatok és az együttműködő szervezetek vezetői, illetve megtisztelte azt részvételével és ünnepi beszédével Magyarország miniszterelnöke is.

Az integráció egyik legfontosabb célja volt, hogy a jogelőd szervezetek alaprendeltetése és az ebből fakadó műveleti tevékenység ne sérüljön, sőt az integráció eredményeként a feladat-végrehajtás hatékonysága növekedjen. Fontos célunk volt továbbá a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar hírigényének jobban megfelelő információk megszerzése. E cél érdekében kellett biztosítanunk a katonai hírszerző és elhárító tevékenység egységes vezetését, valamint a katonai hírszerzési és elhárítási feladatok egyidejű ellátását. Ezeket az önmagukban is nagyon jelentős célokat úgy kellett elérnünk, hogy az integrációból adódó kötelezettségek nem akadályozhatták a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat alaprendeltetéséből adódó feladatait, a napi működést, illetve nem befolyásolhatták a műveleti képesség fenntartását.

Munkánk során egyik legfontosabb feladatunk volt a hírszerző és elhárító területek integrálása az új szervezetben úgy, hogy feladataik, tevékenységük kiegészítse egymást. Számos szakmai haszna van egy ilyen összevonásnak a költségcsökkentésen túl is. Hiszen a két szakirány egy közös cél érdekében dolgozik. Nevezetesen hazánk, azon belül a Honvédelmi Minisztérium, valamint a Magyar Honvédség ellen irányuló ellenséges szándékok felderítése és elhárítása érdekében gyűjtenek információkat. Munkamódszereik is hasonlóak, hiszen ugyanazon törvény szerinti titkoszolgálati eszközöket használják, még ha az eszközök alkalmazásának részletei sok ponton eltérőek is. Fontos további szakmai előny, hogy a belső információáramlás révén mindkét szakmai terület hasznos információkkal egészítheti ki tudását, ezáltal tágul az állomány szakmai horizontja, így az egész katonai nemzetbiztonsági tevékenység hatékonysága. Végül, de nem utolsó sorban, lényeges elem az is, hogy javul a békefenntartó missziókban résztvevő katonáink biztonsági védelmének a hatékonysága, nem beszélve arról, hogy a két területen megszerzett információk egységes elemzés-értékelése révén több oldalról megközelített, megerősített információkon alapuló jelentések kerülnek a döntéshozók asztalára.

Az integrált szolgálatnál a vezetői szintek és a vezetők száma jelentősen csökkent. Ezen túl a támogató rendszerek összevonása, vagyis a humán és gazdálkodási

tevékenység, valamint az anyagi, technikai és belső biztonsági terület egységessé tétele is költséghatékony megoldást jelent. További jelentős megtakarítást jelenthet a kevesebb objektum hatékonyabb üzemeltetése és az egyéb dologi kiadások csökkentése.

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat jogelőd szervezetei összevonását úgy kellett elérnünk, hogy közben megőrizzük azt az értékes szakmai kultúrát, illetve azt a jól felkészült szakember gárdát, amelyet a két jogelőd hivataltól örököltünk meg. További cél volt, hogy felgyorsítsuk és hatékonyabbá tegyük az információáramlást mind a szervezeten belül, mind a politikai és katonai döntéshozók irányába. Az integráció eredményeképpen a katonai hírszerzési és elhárítási feladatok összehangolt irányítása, és a külföldi missziókban szolgáló katonáink eredményesebb védelme érdekében egységes vezetést kellett kialakítani.

Az eddig kitűzött célokat döntő részben elértük, létrehoztunk egy, a nemzetbiztonsági feladatait eredményesen végrehajtani képes, fajsúlyos szolgálatot, amely hatékonyan hozzájárul Magyarország, azon belül a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség törvényes működésének biztosításához, valamint a külföldi katonai műveletek nemzetbiztonsági védelméhez.

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat a nemzetközi szinten is megőrizte a jogelőd hivatalok jó hírnevét. Külföldi partnereink – így a V4-fórum tagjai is – elismerően nyilatkoztak az ebben a szakmában egyedülállóan rövid idő alatt végrehajtott integrációról, és jelezték szándékukat a tapasztalatok átvételét illetően.

A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat irányításával összefüggésben a módosított nemzetbiztonsági törvény nem hozott változást: a kormány továbbra is a honvédelmi miniszter útján irányítja a szolgálatot. A honvédelmi miniszter írásban határozza meg a KNBSZ aktuális feladatait, írásban ad utasítást a kormány tagjaitól érkezett információs igények teljesítésére. A főigazgató a KNBSZ tevékenységéről szükség szerint, de évente legalább egyszer a honvédelmi miniszter útján tesz jelentést a Kormánynak.

A törvény keretei között, az előírások betartásával a főigazgató önállóan és egy személyben felelős a szolgálat tevékenységéért.

A civil kontrollt, a szolgálat tevékenységének parlamenti ellenőrzését és törvényességi felügyeletét a jövőben is az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága, illetve a Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága látja el.

A főigazgató munkáját a főigazgató-helyettes és a főigazgató általános helyettese segítik.

A főigazgatót a honvédelmi miniszter előterjesztésére a miniszterelnök, a főigazgató-helyetteseket a honvédelmi miniszter nevezi ki, illetve menti fel. A szakmai tevékenységet és annak sokoldalú biztosítását igazgatóságok, főosztályok végzik. Funkcionálisan a KNBSZ információ- és adatszerző, műveleti (elhárító), elemző és értékelő, valamint támogató erőkből épül fel.

A hírszerző és technikai felderítő szakterület szervezeti egységei a főigazgató helyettes alárendeltségébe tartoznak: végzik az emberi erővel történő információszerző tevékenységet valamint a technikai adatszerzést. Az elhárító szakterület szervezeti egységei a főigazgató általános helyettese alárendeltségébe tartoznak: végzik a HM/MH állományának nemzetbiztonsági védelmét. A főigazgató közvetlen alárendeltségében hajtják végre feladatukat a művelet-támogató szervezeti egységek,

akik a biztonsági, jogi, tervezési és koordinációs, gazdálkodási, műszaki, valamint humán szakterületek felelősei.

A Szolgálat megalakulását követően egy új, a jogelőd szervezeteknél hagyományokkal nem rendelkező feladattal is bővült nemzetbiztonsági tevékenységünk köre. A módosított nemzetbiztonsági törvényben számunkra megfogalmazott új feladat a modern kor kihívásainak megfelelő *kibervédelmi képesség* megteremtése, amely a szolgálaton belül egy teljesen új szervezeti elem létrehozását tette szükségessé. Ennek célja az informatikai rendszereinket érő kihívások kezelése, a honvédelmi érdekeket, és a nemzetbiztonságot veszélyeztető informatikai támadásokkal szembeni védekezés. Ezen túlmenően, a Hjt.-ben meghatározott új feladatként végezzük a HM/HVK/MH állomány kifogástalan életvitel-ellenőrzését.

* * *

Az integrációból adódó alapvető feladatok teljesítését követően sem pihenhetünk meg azonban, hiszen számos fontos feladat áll még előttünk. Ezek végrehajtásának feltételei adottak.

Törekednünk kell a még meglévő tartalékok feltárására is. Ennek érdekében cél-ellenőrzéseket rendeltem el számos szakmai területen. Fontos szempont a működési feltételek további javítása, és a rendelkezésre álló humán- és az adófizető állampolgárok által biztosított anyagi erőforrások lehető leoptimalisabb felhasználása hazánk biztonsága érdekében.

Regényi Kund

Tudományosság mint új kihívás az Alkotmányvédelmi Hivatal számára (szubjektív szakértői vélemény)¹

Az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH) 1990-ben jött létre belső polgári nemzetbiztonsági szolgálatként, Nemzetbiztonsági Hivatal néven. Működését alapvetően az 1995. évi CXXV. törvény határozza meg.

Az AH nem jogutódja a rendszerváltás előtt létező titkosszolgálatoknak, épp a tudományos-szakmai közélet terén tapasztalható erős diszkontinuitás. A szolgálat működésének első húsz évében anyagi forrásait, egyéb erőfeszítéseit a konkrét szakmai feladatok magas szintű végrehajtására összpontosította. A tanulságok tudományos igényű összegzésének, a magasabb színvonalon való továbblépés előkészítésének igénye 2012-ben jött el. Ennek megfelelően, ha 2012-ben egy távoli szemlélő rátekint az AH tudományos életére, mindent rendben lévőnek lát, különösen, ha az állapotokat összehasonlítja a korábban tapasztaltakkal.

2012-re az AH-ban megalakult a Tudományos Tanács, folyamatban van a bekapcsolódás a rendészeti szakvizsgáztatás rendszerébe. 2012 szeptemberében pszichológiai témában tudományos konferenciát rendeztünk, mely a szakmai közönség soraiiban igen nagy sikert aratott. Az AH állományába tartozó oktatót vezényeltek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézetébe (továbbiakban NBI). 2013-ra a Hivatal vezetése, az NKE NBI-vel együttműködve, további projekteket tervez (például empirikus kutatások a nemzetbiztonsági felsőoktatásról stb.).

Ha a bemutatott, hatalmas változások, előrelépések okait keressük, a felszínen megtalálható, taktikainak nevezhető okok azonnal szembeötlenek, azokat a személyi és szervezeti konstellációk szerencsés együttállásban jelölhetjük meg. Az AH kormányzati irányításának megváltozásával, a Belügyminisztérium irányítása alá

¹ A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

rendelésével² érzékelhetővé vált a BM erős tudományos, oktatási és továbbképzési szervezet- és elvárás-rendszerének hatása.

A szervezeti okok között kell keresni a Nemzeti Közszerológati Egyetem, azon belül a hadtudományi kartól szervezetenleg elkülönülten, önálló karközi intézetként megalapított Nemzetbiztonsági Intézet létrejöttét. Hierarchikus rendben működő szervezetről lévén szó, kézenfekvő, hogy a hivatali vezetés hozzáállása is döntő jelentőségű a hivatali tudományos-szakmai közélet szempontjából (is).

Nem vitatva az említett mozzanatok jelentőségét, kísérletet tehetünk az első pillantásra nem látható, mögöttes okok azonosítására. Ezt – álláspontom szerint- abban a várakozásban kell keresnünk, miszerint a tudományos közélet megteremtése, élénkítése lehet a szakmai modernizáció hajtóereje, motorja.

* * *

A régóta halogatott szakmai modernizáció megkerülhetetlen, e téren a szolgálatok lépésenként vannak. Ennek egyik oka, hogy az AH-nál felhalmozódott tapasztalati kincs a társadalmi változások következtében elavulttá vált, a személyi állomány természetes, majd gyorsított ütemű fogyása, cseréje miatt előbb erodálódott, majd szinte el is tűnt. A gyökeresen megváltozott társadalmi és jogi környezetben kimerítően meg kell indokolni a szakmai szempontok és célok objektív és szükségszerű voltát.

A modernizációban lényeges a külföldi példák megismerése,³ azonban azok teljes körű adaptálásának lehetőségei, célszerűsége korlátozott, tekintve a jogszabályi környezet, a szervezeti kultúra, végül, de nem utolsósorban pedig az anyagi-pénzügyi háttér eltérő voltát. Azt is tisztán kell látni, hogy instant, készen átvehető megoldásokat a tudomány sem mindig tud kínálni az AH számára. Ezt szem előtt tartva mégis megfogalmazható az állítás, miszerint az AH sajátos szakmai tevékenységének tudományos igényű (azaz empirikus adatokra, kísérletekre épülő, hosszabb távra nyúló, a tévedés lehetőségét is elfogadó) vizsgálata jelentheti a szakmai modernizáció egyik kulcsfontosságú mozzanatát.

* * *

A tisztánlátáshoz elengedhetetlen az alábbiakban vázolt alapvető ellentmondás tisztázása. A tudományosság meghatározó feltételének tekinthető, hogy az állítások mögött meghúzódó tények, az alkalmazott módszerek megismerhetők, ellenőrizhetők, megismételhetők, adott esetben cáfolhatók legyenek.⁴ A nyilvánosság és a nyilvános vita – ennek megfelelően – a tudomány lételeme. A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében azonban az egyes – mégoly igaz – állítások mögött meghúzódó, azokat megalapozó tények gyakran objektív okokból nem ismerhetők meg, a szolgálatok tevékenységének konkrét részletei vonatkozásában meghatározó azok bizalmas, minősített ismeretként való kezelése.⁵

2 Ld. 2010. évi XLII. tv.

3 A Hivatal a vonatkozó jogszabályokkal összhangban kiterjedt együttműködést folytat külföldi partnerszolgálatokkal, a tapasztalatok adaptálhatóságát érintően elsősorban a közép-európai országok emelhetők ki.

4 Lásd pl. Karl Popper nézeteit (hu. Wikipedia.org/wiki/karl-popper, letöltve 2012. november 30-án).

Az ellentmondás lehetséges feloldása egyfajta integrált (a polgári és a katonai oldal szakembereit magába foglaló) „nemzetbiztonsági tudományos közösség” kialakítása lehet. Ez alatt egy olyan személyi-intézményi kört érthetünk, melyen belül (és csak ott) a tudományos vizsgálat tárgya és módszere tényszerűen megismerhető, az állítások verifikálhatók és falsifikálhatók, a vita szabadon, a tévedés lehetőségével folytatható. Ezen cél elérése érdekében azonban további erőfeszítések szükségesek, mind a szakmai, mind a tudományos közösség részéről.

A tudományos közösség útját a nyilvánosság és szabadság szabályozásával⁶ körvonalazhatjuk. Ennek az elvi lehetőségei adottak (például minősített védelem, minősített disszertáció lehetősége⁷), gyakorlati kivitelezése azonban igen nehézkes, esetenként költséges (pl. minősített adatkezelő helyek kialakítása, a szükséges fizikai biztonság megteremtése stb.). A nemzetbiztonsági közösségnek pedig el kell fogadnia, hogy a tudományos vizsgálat igénye is valós szükséglet (need-to-know) a minősített ismeretek meghatározott körének megismerésére.

* * *

A fentebb vázolt „nemzetbiztonsági tudományos közösség” szervezeti feltételei az egyes szolgálatoknál eltérő szinten vannak jelen: meghatározó mozzanatként, fokmérőként tekinthetünk a minősített szakmai periodika meglétére vagy meg nem léteire. Újabb mozzanat a tudományos kutatás belső szabályozása lehet, melyben szükséges lehetőséget teremteni a saját szakmai tevékenység tudományos vizsgálatára – természetesen jóváhagyott kutatási terv és forrásjegyzék alapján. Egy következő fázisban ki kell alakítani a módszertani kísérletek szervezeti feltételeit. Megfontolásra érdemes (nemzetbiztonsági ellenőrzést követően) lehetőséget teremteni gyakoronkok fogadására – eredményeik felhasználása, hasznosítása érdekében. Ezzel párhuzamosan, a jelenleg egyes helyeken már követett gyakorlat általánossá tételével, a személyi biztonság szempontjainak betartásával napi rutinná kell tenni a nemzetbiztonsági közösség egyes munkatársainak megjelenését, szereplését a felsőoktatás és a tudományos közélet kiválasztott fórumain.

A vázolt felvetés mind a tudományos, mind a nemzetbiztonsági közösség számára meghökkentő, újszerű. Az előrelépés érdekében mindkét közösségnek át kell gondolnia, felül kell vizsgálnia saját bevett gyakorlatát, egyedül helyesnek vélt eljárás módját. Úgy vélem azonban, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység tudományos vizsgálata, tekintettel az ettől várható előnyökre, megéri ezt a szellemi erőfeszítést – még akkor is, ha az előnyökre csak hosszabb távon számíthatunk.

5 Lásd pl. a 2009. évi CLV. tv-t. a minősített adat védelméről.

6 Nem kerülhető meg a párhuzam a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának jelmondatával, miszerint „Sub lege libertas!” – azaz szabad fordításban: „Szabadság a törvény oltalmában!”.

7 A minősített szakdolgozatírás lehetőségére explicit módon utal pl. a Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Kar Tanácsa által 2012. szeptember 24-én elfogadott szakdolgozati sablon, illetve a Szegedi Tudományegyetem TTIK Tanulmányi és Vizsgaszabályzata 4. sz. melléklete a zárt védelmi eljárású szakdolgozatok és diplomamunkák kezeléséről, elfogadta a TTIK Kari Tanács 25/2005–2006-os határozatával. (Forrás: <http://mtk.sze.hu/mtk-szakdolgozat-kozos-sablonja>, illetve <http://www2.sci.u-szeged.hu/sztettik/www/szabalyzatok/tvsz.php>; letöltve 2012. november 30-án).

Mottó:

A katonai hírszerzés és elhárítás szervezeteinek – műveleti területen történő alkalmazásuk során – fő erőfeszítéseiket a telepített erők védelmére, valamint a hadszíntéri (kontingens) parancsnok és a koalíciós partnerek aktuális információkra alapozott, hiteles tájékoztatására kell összpontosítani.

Magyar István

A katonai hírszerzés és elhárítás feladatai a haderő válságkezelő műveletekben történő részvételének támogatásában¹

A jelen konferencia témaválasztása érzékeny terület a nyilvánosság szempontjából és érinti a nemzetbiztonsági szolgálatokat, amelyek kulcsfontosságú, mással nem helyettesíthető szereplői hazánk és koalíciós partnereink biztonságának.

Tanulmányom tárgya a katonai hírszerzés és elhárítás feladatainak bemutatása a haderő válságkezelő műveletekben történő részvételének támogatásában. Ennek keretében átfogóan, a részletek teljes kibontása nélkül, vizsgálom a hírszerzés és elhárítás feladatrendszerét a haderő komponensei válságkezelő műveletre történő felkészítésében, a válságkezelés során, valamint az azt követő időszakban.

Induljunk ki abból, hogy a katonai hírszerzés és elhárítás szakmai szervezetei meghatározó szerepet töltenek be a haderő külföldi válságkezelő műveleteit érintő állami (ha szükséges parlamenti) döntéshozatal előkészítésében, a haderő komponensei felkészítésében, a válságkezelő művelet sikeres végrehajtásához szükséges hírszerzési és biztonsági információk, valamint felderítési adatok megszerzésében, értékelésében, elemzésében elosztásában. Mindez kiegészül az állami és a katonai vezetők, a parancsnokok, hiteles, megbízható adatok alapján történő tájékoztatásával, a telepített erők személyi, fizikai, informatikai és idegen titkosszolgálatokkal szembeni védelmével. A katonai hírszerzés és elhárítás akkor képes maradéktalanul eleget tenni műveleti területen jelentkező feladatainak, ha egységesen gondolkodó és cselekvő vezetés alatt, összehangolt alkalmazási elvek és feladatmegosztás szerint, a hadszíntér többi (adatszerzésben érintett) szereplőjével szigorú koordinációban, rivalizálás-mentesen, meghatározott alá- és fölérendeltségi vezetési–működési–jelentési rendben, képességei teljes vertikumának kibontakoztatásával folyamatosan és aktívan tevékenykedik.

¹ A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszerzési Egyetemen megrendezett *Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok* című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

Napjainkban a haderők egyik fő feladatává – az ország-védelem feladatrendszerének koalíciós keretek közötti biztosítása mellett – a válságkezelő műveletekben történő részvétel vált. Ennek oka az, hogy a globalizáció következtében szorosan összekapcsolódott közvetlen környezetünk és a tőlünk távolabb található térségek biztonsága és stabilitása. A világ különböző régióiban (Közép-Ázsia, Közel-Kelet, Közép-Afrika) kirobbant válságok kezelése szükségessé tette a NATO és az EU tevékenységi körzetének kiterjesztését. A válságokkal terhelt régiókban kitört fegyveres konfliktusok feltehetően a jövőben is igényelni fogják a nemzetközi közösség országai – köztük hazánk – koalíciós katonai szerepvállalását.

Mint ahogy azt napjaink eseményei is bizonyítják, válságkezelő katonai műveletekre hazánktól jelentős földrajzi távolságra, bonyolult biztonsági, katonai, földrajzi, gazdasági körülmények között, számunkra szokatlan éghajlati, időjárási, járványügyi helyzetben is sor kerülhet. Az azokban való közreműködés során kiemelt feladatot jelent az erők megóvása, logisztikai biztosításuk és hadszínterre történő kijuttatásuk, majd onnan történő kivonásuk megszervezése, valamint a telepített erők tartós alkalmazása feladatrendszerének megteremtése. Az említett országokkal (régiókkal) kapcsolatos hiteles, megbízható – a katonai tervezés alapjául is szolgáló – információk megszerzése, folyamatos elemzése és értékelése, a művelet aktív támogatása a katonai hírszerzés és elhárítás egyik fő feladata.

A továbbiakban katonai hírszerzés és elhárítás feladatrendszerét három speciális időszakban:

1. a haderő válságkezelésben történő részvételével kapcsolatos állami döntéshozatal és a kijelölt haderő komponensek válságkezelő műveletre történő felkészítése időszakában,
2. a válságkezelés során,
3. a műveleti területről történt kivonást követően vizsgálom.

Tekintsük át részleteiben a jelzett időszakok tartalmát!

Feladatok a haderő válságkezelésben történő részvételével kapcsolatos állami döntéshozatal és a kijelölt haderő komponensek válságkezelő műveletre történő felkészítése időszakában

A döntéshozatal támogatása

A haderő komponensei válságkezelő műveletben történő alkalmazását minden esetben körültekintő kormányzati döntéshozatal előzi meg, amelynek előkészítésében több minisztérium és országos hatáskörű szervezet, köztük a nemzetbiztonsági szolgálatok is részt vesznek. A katonai hírszerzés és elhárítás szakmai szervezetei meghatározó szerepet töltenek be a döntés előkészítésében. A döntést részletes adatokat és információkat tartalmazó kockázatelemzés készítésével támogatják, amelynek készítése során a lehető legnagyobb mértékű objektivitásra törekednek. Tényeket, adatokat, hiteles, megbízható információkon alapuló értékeléseket és elemzéseket, valamint következtetéseket jelentenek, beleértve a kontingens biztonságát veszélyeztető vagy azt befolyásoló kihívások (nem alulértékelt, de nem is eltúlzott) bemutatását.

A kockázatelemzés fő tartalma az alábbi lehet:

- a válság (konfliktus) jellege, kialakulásának okai, az érintett felek jellemzése, érdekeik, céljaik;
- a válságkezelés célja, jogi alapja (mandátum), tervezett időtartama, a feladatok jellege, részt vevő (vagy részvételt tervező) országok felsorolása, a koalíciós erők alkalmazásának, vezetésének és irányításának rendje;
- az adott ország (régió) geostratégiai jellemzői, a szomszédok, a régió országai, a nagyhatalmak és az integrációs szervezetek céljai, érdekei;
- az érintett ország általános, földrajzi, katonaföldrajzi és gazdasági jellemzői (terület, népesség, etnikai összetétel, vallási megoszlás, gazdasági és közlekedési infrastruktúra, járhatóság, vízrajz, éghajlat, időjárás, egészségügyi és járványügyi helyzet stb.);
- a kialakult politikai, biztonsági katonai és humanitárius helyzet részletes bemutatása;
- a konfliktusban érintett felek képességei, az országban tevékenykedő reguláris és félkatonai erők, fegyveres csoportok, külföldi támogatásuk, a koalíciós erőkkel szemben álló, illetve tevékenységüket támogató fegyveres szervezetek, jellemzésük, céljaik és képességeik;
- a magyar kontingens tervezett települési helyének részletes bemutatása és biztonsági szempontú értékelése, a prognosztizált veszélyek, potenciális veszélyek, kockázatok és kihívások (bekövetkezésük valószínűsége szerinti) bemutatása, hatásuk Magyarország biztonságára, a kontingens tevékenységét befolyásoló kedvező és kedvezőtlen folyamatok;
- a lakosság viszonya a válságkezelő erökhöz;
- már települt, vagy hosszabb idő óta a térségben tevékenykedő erők hasznosítható tapasztalatai (célszerű fegyverzet, felszerelés, a logisztikai biztosítás megszervezésének lehetősége, helyi források elérhetősége, az őrzés-védelem rendszere, együttműködés lehetősége a helyi hatóságokkal és a biztonsági szervezetek képviselőivel, helyi vezetők jellemzése, a korábban végrehajtott támadások jellege, módszerei, okozott veszteségek stb.).

A katonai hírszerzés és elhárítás szervezetei, kockázatelemzéseik elkészítése során, messzemenően támaszkodnak a kétoldalú partnerszolgálati, valamint a szövetségi együttműködésből származó információkra. Különösen akkor, ha olyan országról (térségről) van szó, ahol a hazai nemzetbiztonsági szolgálatok adatszerző képessége korlátozott. Kijelenthetem, hogy partnerszolgálati és szövetségi információk nélkül ma már szinte lehetetlen magas szintű hírszerző és elhárító szakmai munka folytatása. Ezért mindenkor megkülönböztetett figyelmet célszerű fordítani a különböző területeken kialakított két- és többoldalú, valamint koalíciós együttműködési formák fenntartásának, minőségi színvonaluk megőrzésének (ha lehet bővítésének), még akkor is, ha működtetésük jelentős vezetői és szakmai kapacitásokat köt le, valamint számottevő anyagi ráfordítással jár.

A kijelölt haderő-komponensek válságkezelő műveletre történő felkészítése

A válságkezelő művelet sikere, a személyi állomány megóvása döntő mértékben függ a misszióra történő mindenoldalú felkészítés eredményességétől. A katonai hírszerzés és elhárítás központi irányító szervezete, valamint a misszióba kijelölt hírszerző és biztonsági tisztek, tiszthelyettesek és zászlósok kiemelten fontos szerepet töltenek be a felkészülés helyszíni támogatásában, a személyi állomány megismerésében, az eredményes működéshez szükséges kapcsolatrendszer (már a felkészülés időszakában történő) kiépítésében. A központi szervezet tevékenysége elsősorban a kontingens parancsnoki és szaktiszti (tiszthelyettesi és zászlósi) állománya differenciált felkészítésében, továbbá az állomány felkészítési programjába iktatott szakmai előadások és gyakorlati foglalkozások levezetésében (például házilag készítettű robbanószerkezetek kezelése) nyilvánul meg. Az utóbbi években már gyakorlattá vált, hogy a válságkezelő műveletekben részt vevők számára a katonai hírszerzés fontos adatokat, praktikus ismereteket és viselkedési szabályokat is tartalmazó kézikönyvet készít, amelyek eredményesen szolgálják a felkészülést és a műveleti területen folytatandó tevékenységet.

A válságkezelő művelet szempontjából (de biztonsági szempontból is) a legkedvezőbb az a helyzet, ha a kontingens állományába szervezetszerű, összekovácsolt parancsnoki és személyi állománnyal rendelkező, komplett alegységek kerülnek kijelölésre. NATO-szakértők kiemelten fontosnak tartják azt is, hogy a felkészülő kontingens állománya ugyanolyan fegyverzettel és technikai eszközrendszerrel készüljön feladata végrehajtására, mint amilyennel a helyszínen is találkozni fog. Ez nyilvánvalóan költséges, mivel a gyakorlatban azt jelenti, hogy a fegyverzet és a technikai eszközök számát meg kell duplázni.

A kijelölt kontingens felkészülését nagymértékben segíti az egyes feltételezett helyzetek bekövetkezését imitáló szimulációs gyakorlatok levezetése, a helyzetekre történő gyors, előírászerű reagálás rutinszerű végrehajtásának begyakoroltatása.

A katonai hírszerzés és elhárítás feladatai a válságkezelés során

A válságkezelő művelet végrehajtása során a katonai hírszerzés és elhárítás szervezetei három fő feladat érdekében tevékenykednek. Ezek a következők:

1. adatszerző képességük teljes kihasználásával folyamatosan megszerzik, gyűjtik, rendszerezik, elemzik és értékelik a válságkörzettel és a kontingens biztonságával kapcsolatos, különböző forrásokból rendelkezésre álló információkat;
2. hiteles, megbízható információkon alapuló integrált jelentések készítésével eleget tesznek az állami és a katonai vezetés (beleértve a kontingens parancsnokát is) naprakész tájékoztatásának, a mindenkor szükséges döntések meghozatala támogatásának;
3. a hírszerző és elhárító struktúra valamennyi, helyszínen alkalmazható formájának aktív és folyamatos működtetésével elősegítik a műveleti területen tevékenykedő kontingens eredményes tevékenységét, biztonságának garانتálását.

Nem aláértékelve az elsőként említett két feladatrendszer fontosságát, úgy gondolom, hogy a katonai hírszerzés és elhárítás szervezeteinek – a válságkezelő művelet során – fő erő kifejtésüket a harmadik feladatra, vagyis a telepített erők védelmére, valamint a hadszíntéri (kontingens) parancsnok és a koalíciós partnerek aktuális információkra alapozott, hiteles tájékoztatására kell összpontosítani. Fő prioritás tehát az erők megóvása. Elsősorban nem azért kell erre a feladatra kiemelt figyelmet fordítani, mert az esetlegesen elszenvedett veszteségek miatt megváltozhat a hazai közvélemény missziós részvételt támogató álláspontja (és ez vitákat, szélsőséges esetben belpolitikai válságot is előidézhet), hanem azért, mert minden szintű katonai parancsnoknak (békében és háborúban egyaránt) kötelessége a rábízott katonák életének megóvása.

A katonai hírszerzés és elhárítás erői akkor képesek eredményesen tevékenykedni, ha vezetésük egységes műveleti elgondolás alapján történik, ha alkalmazásuk és feladatrendszerük minden tekintetben összehangolt. A különböző vezetési szinteken elhelyezkedő katonai nemzetbiztonsági státuszú szereplőkön kívül a hírszerző-felderítő struktúra aktív résztvevői a Magyar Honvédség telepített felderítő erői és szervezetei, de az információszerzés szempontjából fontos szerepet játszhatnak például az MH helyszínen működtetett CIMIC-erői is. Alapvetően fontos, hogy az információszerzést folytatók munkája összehangolt és rivalizálás-mentes legyen.

Ma már általánosan elfogadott az a nézet, hogy napjainkban elmosódik a hadászati, a hadműveleti és a harcászati felderítés közötti (korábban élesen meghúzható) határvonal. Éppen a válságkezelő műveletek egyik felderítő tapasztalata az, hogy (helyszíni tevékenységük során) az MH harcászati szintű (például HUMINT) felderítő erői is hozzájuthatnak hadászati szintű információkhoz, miközben a korábban tisztán hadászati felderítést folytató szervezetek – a kontingensek biztonsága érdekében – hadászati (például ügynöki, rádiófelderítő) módszerek alkalmazásával harcászati szintű információk megszerzése érdekében is tevékenykednek.

Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy napjaink válságkezelő műveletei általában koalíciós jellegűek. Ebből adódóan a koalíciós hírszerző-felderítő információs rendszerből, vagy az adott ország együttműködő biztonsági erőinek helyszíni adatszolgáltatásaiból is hozzájuthatunk a mindenkori biztonsági helyzettel kapcsolatos információkhoz. Bonyolult helyzetet idézhet elő, ha a hadszíntéren tevékenykedő és az információszerzésben (felderítésben) érintett szervezetek (személyek) koordináció nélkül tevékenykednek. Előfordulhat az is, hogy – a források védelme, vagy más például presztízs okok miatt – a különböző személyek (szervezetek) nem fedik fel az információ szolgáltatóját. Ez azt eredményezheti, hogy több adatszerző szervezet ugyanazon személytől származó információja az integrált értékelés során már több forrás által megerősítettként jelenik meg, ami jelentős veszélyeket és kockázatokat hordoz, mivel zavart kelt az értékelésben.

Kiemelt fontosságúnak tartom a műveleti területen, a különböző adatszerző szervezetek és személyek által szolgáltatott információk integrált helyszíni értékelésének és elemzésének megszervezését. Véleményem szerint, a helyszínen szerzett, a műveleti területre és a kontingens biztonságára vonatkozó információkat ott kell feldolgozni, ahol értékelésükhöz a legtöbb információ áll rendelkezésre és ahol az információ a legalaposabban értelmezhető. Ne három–négyezer kilométer távolságból

ítéljük meg tehát a műveleti területen tevékenykedő kontingens aktuális biztonsági helyzetét. Ennek érdekében ki kell jelölni és körültekintően fel kell készíteni azt a személyt és szervezetet, aki (amely) ezt a feladatot ellátja. Ennek érdekében, olyan felkészültségű felderítő/hírszerző/ biztonsági tiszteket kell kiküldeni a műveleti területre, akik alkalmasak erre a feladatra.

A kontingens vezetését ellátó parancsnoknak és törzsének tájékoztatása egycsatornás kell, hogy legyen. Ne ömlesszük rá a döntéshozóra az értékeletlen, esetleg egymásnak is ellentmondó információk halmazát, hanem részére előértékelt és elemzett információkat, jelentéseket továbbítsunk. Ugyancsak fontosnak tartom, hogy a műveleti területen tevékenykedő személyek (szervezetek) tevékenysége (beleértve a jelentő-tájékoztató tevékenységet is) profiltiszta legyen. Ez alatt azt értem, hogy mindenki a saját szakterületével foglalkozzon, és ne avatkozzon be más szervezetek feladatkörébe.

A katonai hírszerzés és elhárítás feladatai a válságkezelést követő időszakban

A katonai hírszerzés és elhárítás szervezeteinek – megítélésem szerint – fontos feladatai vannak a válságkezelést követő időszakban is, ugyan erről a feladatrendszeréről (a szervezetek személyi állományának csökkenő létszáma és növekvő leterheltsége miatt) az utóbbi időben kevesebbet beszélünk. Ennek ellenére, kiemelten fontosnak tartom a befejezett misszió hírszerző-felderítő és elhárító (biztonsági) tapasztalatainak feldolgozását, a tanulságok levonását, javaslatok, ajánlások megfogalmazását.

A feladatra a válságkezelésben részt vett különböző szakterületek állományából munkacsoportot célszerű létrehozni. Fő feladatát elsősorban a kidolgozott műveleti intézkedések alkalmazhatóságának értékelése, az adatszerző szervezetek közötti együttműködés és koordináció tapasztalatainak megvonása, az információs és jelentési rendszer működése hiányosságainak feltárása, a műveleti terület biztonsági helyzetének általánosítható tapasztalatainak feldolgozása és dokumentálása, az alkalmazott (saját és idegen) technikai eszközök működésével kapcsolatos adatok összegzése kell, hogy képezze.

A feldolgozott tapasztalatok megismerését és megvitatását követő vezetői intézkedések és rendszabályok kiadása jelentős mértékben segíthetik elő a jövőben végrehajtásra kerülő hasonló műveletek sikerét.

* * *

Mondanivalóm nem terjedhetett ki a választott téma minden részletének kifejtésére. Ezért elsősorban arra törekedtem, hogy az általam legfontosabbnak ítélt néhány kérdésre összpontosítsam az olvasó figyelmét.

2012. január 1-jén – a korábbi MK Katonai Biztonsági Hivatal és az MK Katonai Felderítő Hivatal összevonásával – megalakult a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Az új szervezet összehangolt működtetése lehetőséget biztosít arra, hogy az általam felvetett néhány kérdésben további hatékony előrelépés történjen.

Kis-Benedek József

A nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése¹

A nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése hazai, illetve a nemzetközi síkon érvényesül, és normális esetben komplementer jellegű. A belföldi együttműködés kiterjed a nemzetbiztonsági szolgálatok egymás közötti kapcsolataira, valamint a társ-szervezetekkel létrehozott, a kölcsönös érdekeken alapuló kooperációra. Mindkét együttműködésnek a célja egyértelmű és világos: az ország nemzetbiztonsági védelmének és rendjének erősítése.

A nemzetközi együttműködés tágabb értelemben a szövetségi együttműködést (multilaterális kapcsolat) és a kétoldalú (bilaterális), kapcsolatokat foglalja magában. Ez a felosztás azonban nem fogható fel mereven, hiszen a szövetségi együttműködésen belül is kialakulhatnak bilaterális együttműködési formák (gondoljunk csak olyan esetre, amikor például egy közös misszió végrehajtása során, kölcsönös érdekek alapján hozunk létre bilaterális kapcsolatot az érintett nemzetbiztonsági szolgálatok között).

Ezen gondolatok jegyében három kérdésről kívánok szólni. Ezek a következők:

- A nemzetbiztonsági szolgálatok előtt álló kihívások, amelyek tulajdonképpen indokolják mindkét együttműködési formát.
- A multilaterális együttműködés sajátosságai és szervezeti keretei.
- A bilaterális nemzetbiztonsági kapcsolatok.

A nemzetbiztonsági szolgálatok előtt álló kihívások

A szolgálatok hazai és nemzetközi együttműködése szempontjából fontosnak tekinthető kihívások az alábbiakban összegezhetők:

- a globális terrorizmus, ami napjainkra inkább regionális, sőt lokális formában létezik;

¹ A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszerológati Egyetemen megrendezett Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

- a tömegpusztító fegyverek proliferációja;
- sikertelen államok megjelenése (ezzel együtt gazdasági és szociális destabilizáció);
- a válság következtében a menekülthullám, illetve az illegális migráció kialakulása;
- a szervezett bűnözés, mint a globalizáció negatív kísérője és az ehhez kapcsolódó pénzmosás;
- vonzó bevételi forrásként jöhet számításba az emberkereskedelem, a szervkereskedelem, a hagyományos kábítószer-kereskedelem, a védelmi pénzek begyűjtése és a számítógépes csalások.

A felsorolt tevékenységek komoly fenyegetést jelentenek az európai biztonság számára is, tehát azok ellen a nemzetbiztonsági szolgálatoknak és a rendvédelmi szervezeteknek fel kell venniük a harcot. Az európai belső határok eltűnése ezt a tevékenységet nehezíti.

Az európai nemzetbiztonsági szolgálatok számára kihívást jelent: a munkafeltételek megváltozása, a gazdaság globalizálódása, a növekvő mennyiségű áru, szolgáltatás és információ áramlása. A határok átjárhatóvá váltak, a pénz és áruk tranzakciója, illetve az utazások nehezen ellenőrizhetők. A nemzetgazdaságok függenek a nemzetközi gazdaságtól, sebezhetővé válhatnak, ami újabb biztonsági kihívásokkal jár. Hasonló jelenségeket tapasztalunk a technikai fejlődésben, a kommunikációs eszközök fejlődése pedig közelebb hozza egymáshoz a világ országait.

Az internetnek és az ahhoz kapcsolódó technológia fejlődésének is messze ható következményei vannak a biztonsági kérdésekre. Decentralizált sajátosságai, nemzetközisége és különösen technikai lehetőségei különös kihívást támasztanak a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben.

A terrrorszervezetek és a szervezett bűnözői csoportok számára is mindig rendelkezésre áll az internet, amelyek azt kommunikációs és propagandaeszközként is használhatják. A szervezett bűnözés számára az internet eszközként szolgál pénzügyi tranzakciók bonyolítására. Az információs és kommunikációs eszközök ugyanakkor függőséget és sebezhetőséget is előidézhetnek. Szélsőségesek és terroristák, pénzügyileg motivált bűnözők kibertámadásainak kivédése folyamatos kihívást jelent. Ez is fontos együttműködési terület a nemzetbiztonsági szolgálatok számára.

A jelzett kihívások csak hatékony nemzeti és nemzetközi együttműködéssel kezelhetők. Minden nemzeti törekvés ellenére sikerre csak akkor lehet számítani, ha létezik egy kölcsönös bizalmon alapuló nemzetközi együttműködés.

A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi együttműködése a közös érdeken alapul. Ezeket az érdekeket azonban nehéz megfogalmazni, sőt elmondható, hogy esetenként nem is léteznek. Az együttműködésben azonban mégis vannak elvek, amelyek a következők szerint körvonalazhatók:

- Adekvát források állnak rendelkezésre a fenyegetettség közös kezelésére.
- A hírszerzői együttműködés magas szintjét jelenti az, ha a politikai együttműködés nem működik, a hírszerzői viszont igen. Ennek egyik oka a titkos jelleg, ami azt jelenti, hogy a politikai vonal látványosan nem működik együtt a másik féllel, de hozzájárul a hírszerző szervezetek együttműködéséhez.

Természetesen a legoptimistább változatban a politikai együttműködés is működik és támogatja a szakmai kapcsolatok ezen speciális területét.

- A belső terrorizmus és szélsőséges erők tevékenysége elfogadhatatlan a kívülálló országok számára.
- Minden ország együttműködik a terrorizmust szponzoráló országok és a nem állami tényezők ellen.
- Az együttműködés a bizalom és a közös értékek alapján történik (a terrorista mindkét fél számára terrorista).
- A hírszerzési információk szabadon cserélhetők az államok közötti együttműködésben és a nemzetközi szervezetek között.
- Az együttműködő partnert úgy kell kezelni, hogy az megvédi az információt és csak a kölcsönös érdekeknek megfelelően használja fel.
- A nemzetközi szervezetek és intézmények biztonságosak és megbízhatóak.
- A terrorizmus elleni küzdelem közös prioritást és akcióigényt követel meg.
- A terrorizmus elleni nemzeti küzdelem prioritása magasabb, mint a terror-szervezetekkel való együttműködés, azok működésének tolerálása, vagy esetleg azok felhasználása.
- A nemzetközi együttműködés számára a globális és regionális együttműködés alapot jelent.
- A törvényi szabályozás kompatibilitása elegendő az együttműködéshez.
- Az emberi jogok és a jogszabályok eltérése elvileg nem lehet az együttműködés akadálya, de ez a gyakorlatban nem mindig érvényesül.
- Az együttműködés elválasztható a pénzügyi igényektől és a rendelkezésre álló forrásoktól (hírszerző területen például, ha a partner nem rendelkezik elegendő pénzügyi forrással, de a másik fél igen és az együttműködés fontos számára, akkor megállapodhatnak a finanszírozás átvállalásában is).

Az együttműködés sajátosságai:

- A hírszerzési adatok nem minden esetben oszthatók meg, különös tekintettel a nyers információkra és az érzékeny anyagokra.
- Az együttműködő államok közül nem minden esetben lehetünk biztosak, hogy gondoskodnak az információk biztonságáról, esetleg azokat nemzeti előnyeikre használják fel.
- Az intézmények gyakran kiszivárogtatják az információt és átpolitizálják, esetleg más célokat szolgálnak, olyan tényezőket is kockázatokként kezelnek, amelyek nem feltétlenül azok.
- A belső instabilitás akadályozhatja az együttműködést.
- Bilaterális, multilaterális és egyéb nemzeti csoportosulások gyakran jobb alapot képeznek az együttműködésre és hatékonyabbak is, mint a regionális és nemzetközi szervezetek.
- A jogi rendszerek gyakran élesen eltérőek és akadályozzák a nemzetközi együttműködést. Ugyanez vonatkozik az emberi jogokra is.
- Számos információs igény, szükséglet nem azonosítható, a nemzeti prioritások pedig gyakran élesen eltérőek az együttműködő felek között.

- Az együttműködés nem minden esetben választható el a pénzügyi lehetőségektől és a forrásoktól. Több államnak szigorú korlátai vannak az együttműködést, de esetenként a szakembereket illetően is.

A terrorizmus elleni nemzetbiztonsági együttműködés néhány területe, ahol sikerült eredményeket elérni:

- Nemzeti és regionális terrorellenes központok kialakítása, meglévő központok korszerűsítése.
- A migráció kezelése, személyek figyelése.
- Kiképzési rendszerek különböző terrorizmus elleni erők képzéséhez.
- Esettanulmányok és modellek a katonai, rendőri és belbiztonsági erők együttműködésére.
- Esettanulmányok emberi jogi és egyéb jogi témákban.
- Védelmi felszerelések a terrorizmus elleni küzdelemben, beleértve a tömegpusztító eszközök, házi készítésű robbanó eszközök, a kiberterrorizmus elleni védelmet, az információs technológiát és a kritikus infrastruktúrákat is. Hatékony együttműködés érhető el a rendfenntartásban és az egészségügyi területen is.
- Fenyegetettségi elemzések, sebezhetőségi elemzések, kockázatelemzési módszerek.
- Kábítószer elleni küzdelem módszerei és ezen a területen folytatott kiképzés.
- Együttműködési lehetőségek a képességek javítása területén:
 - = az együttműködő államok segítése a migráció kezelésében, a biometrikus adatok kezelésében;
 - = a repülés biztonságának növelése, beleértve a megfigyelést és a bombák hatástalanítását is;
 - = kikötők és a tengeri biztonság terén a járőrözés és a tiltott övezetek ellenőrzésének javítása;
 - = vámügyi együttműködés, különös tekintettel a határok biztonságára;
 - = export-ellenőrzés, kiemelten a fegyverekre, a kábítószerekre és a robbanó anyagokra annak érdekében, hogy ne kerülhessenek terroristák kezébe;
 - = rendvédelmi erők együttműködése a terrorizmus elleni műveletekre történő kiképzés, az öngyilkos merényletek megelőzése és a terrortámadásokra történő reagálás területén;
 - = terrorszervezetek pénzügyi támogatásának megakadályozása, pénzmosás elleni módszerek alkalmazása;
 - = tömegpusztító eszközök alkalmazása elleni fellépés és a következmények felszámolása;
 - = terrorizmus elleni jogi szabályozások kidolgozása.
- Együttműködés a terrorizmus elleni küzdelem pénzügyi támogatása területén:
 - = pénzmosás elleni eljárások bilaterális és multilaterális területen az ENSZ ajánlások alapján;
 - = pénzügyi hírszerző szervezetek létrehozása az Egmont-csoport javaslata alapján;

- = hírszerzői együttműködés az említett pénzügyi hírszerző egységek között, az együttműködés kereteinek meghatározása nemzeti és regionális szinten;
- = pénzmosásban és terrorszervezetek pénzügyi támogatásában, kábítószer csempészetben, valamint fegyverkereskedelemben részt vevő egyének és szervezetek (intézmények) azonosítása, a velük kapcsolatos információk megosztása nemzetközi szinten;
- = átfogó és egyetemes szabályzók kidolgozása a jótékonyági és nonprofit szervezetek pénzügyi műveleteivel kapcsolatban;
- = nemzeti rendszerek kidolgozása a havala és egyéb pénz-továbbítások szabályozására azzal a céllal, hogy felfedjék, illetve megakadályozzák a terror-szervezetek pénzügyi támogatását.

A nemzetközi együttműködés nem pótolja a hazai erőfeszítéseket, következésképpen tehát az európai nemzetbiztonsági szolgálatok először nemzeti szinten kíséreltek meg alkalmazkodni a kihívásokhoz. Ennek eredményeképpen logikus az is, hogy a különféle fenyegetések miatt különböző prioritásokat állítottak fel. Általánosságban megállapítható, hogy a legtöbb szolgálatnál előkelő helyre került a szervezett bűnözés elleni küzdelem. Jelentős energiát vett igénybe valamennyi szolgálatnál a balkáni konfliktus és annak következménye, majd Irak és Afganisztán, ahol a katonai erők alkalmazásra kerültek. A nemzetközi békeműveletekben nemcsak a katonai, hanem a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok is aktívan részt vesznek, a kihívások pedig gyakran változnak.

Az Amerikai Egyesült Államokban 2001. szeptember 11-én végrehajtott terrortámadás (9/11) tartós kihívást jelentett valamennyi szolgálatnak. A szervezeteken belül külön részlegeket hoztak létre, amelyek a terrorizmus különböző aspektusaival foglalkoznak. Sajátosságként vehető figyelembe az is, hogy a szolgálatok is közelebb kerültek egymáshoz nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. Megváltoztak a jogosítványok is, újabb adatbázisokat alakítottak ki. Elkezdődött egy reformsorozat, megnövelték a pénzügyi ráfordításokat, ezzel párhuzamosan technikai korszerűsítésekre is sor került.

A kihívások nemzetbiztonsági oldalról történő „kezelése” szempontjából célszerű megvizsgálni, miként felelnek meg ennek a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény az akkori állapotoknak és kihívásoknak megfelelően meghatározza a szolgálatok feladatait, de például a válságkezelő műveletek nemzetbiztonsági kérdéseivel nem foglalkozik. A feladatok elosztását illetően sok a párhuzamosság, ugyanakkor hiányzik a tevékenység kormányzati koordinálása, nincs olyan szervezet, ami az egyes szolgálatoknál összegyűjtött, többé-kevésbé elemzett és értékelt információt összegezné, holott nemzetközi szinten ma már a fúziós elemzés vált gyakorlattá.

9/11 egyik nagy tanulsága volt a különböző szolgálatok által összegyűjtött információk összegzése, összevetése, ami a feladatszabást is segíti.

A magyar szolgálatok a nemzetközi szakirodalomban leírt konkuráló, szektorális és együttműködő szervezeti modellek közül a konkurálót követik, ami azt jelenti, hogy egymással versengenek, ki teszi le előbb az asztalra az információt. A mai kihívások ugyanakkor az együttműködő szervezeti modellt követelik meg. Ezért

találkozunk egyre több országban hírszerző közösségekkel, amelynek tagszervezetei szorosán együttműködnek. Nálunk a széttagoltság a jellemző, ami jelentősen megnehezíti a hazai és a nemzetközi együttműködést és egy olyan gyakorlat alakult ki szakmai vonalon, hogy a nemzetközi partnerszolgálati együttműködés jobb és hatékonyabb, mint a saját hazai szolgálatok együttműködése. Ehhez még hozzájárul az a „hungarikum” is, hogy a négy szolgálat jelenleg három miniszter irányítása alatt működik.

A hatékonyság szempontjából sokkal célravezetőbb lenne, ha a szolgálatok egy helyre jelentenének kormányzati szinten, ahol összegeznék az információkat és egyszerűbbé válna a koordináció, valamint a feladatszabás is.

A problémák (működési anomáliák) részét képezi az is, hogy a megrendelők igen ritkán élnek a megrendelési joggal, gyakran nem is ismerik a szolgálatok képességeit. Így aztán a hírszerzési ciklusból kimarad a feladatszabás, a szolgálatok pedig saját maguknak szabnak feladatot. Utóbbi természetesen indokolt bizonyos esetekben, de nem nevezhető általánosnak. Úgy vélem, ennek a hatékonyságra gyakorolt káros hatását nem kell bizonyítanom. Sajnos nálunk a szolgálatok működtetését gyakran partikuláris érdekek és nem a feladatok határozzák meg.

A másik magyar sajátosság: egyre inkább érzékelhető egy olyan tendencia, amely szerint néhány területen keveredik a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi szemlélet. Kétségtől igaz, hogy a kihívások kezelése igencsak közel hozza a szervezeteket egymáshoz, de mindenképpen elkülöníthető az *ügyközpontú* rendvédelmi és a téma szerinti, nem feltétlen, sőt *inkább nem ügyhöz kapcsolható* nemzetbiztonsági szemlélet. A rendőri munka nem lehet nemzetbiztonsági, és fordítva is ugyanez érvényes. Ez természetesen nem zárja ki egymás támogatását, segítségét. Sőt, ellenkezőleg: a mai kihívások ezt meg is követelik, ami viszont nem jelent munkamódszerbeli azonosságot. Ha a nemzetközi együttműködés gyakorlatát vizsgáljuk, a nemzetbiztonsági és rendvédelmi szemlélet markáns módon szervezetileg is elkülönül egymástól.

Szintén „hungarikumként” tudnám jellemezni azt, hogy a terrorelhárítás ma nemzetbiztonsági oldalról nincs megfelelően kezelve, a terrorelhárításra létrehozott rendvédelmi szervezet nem nemzetbiztonsági szolgálat, amelyből az következik, hogy ez a terület hazánk részéről nemzetközi szinten (legalábbis a terrorelhárítás oldaláról) nincs lefedve. Ez ellentétben van a külföldi gyakorlattal, amit a külföldi partnerek nyilvánvalóan csodálkozva vesznek tudomásul. Csak mosolyogni lehet az olyan túsmentési akciókon, amit „látványpékség” módján kezelünk (holott ezt rendkívül konspiráltan végrehajtó, külügyi és külföldi felhatalmazással rendelkező nemzetbiztonsági szolgálatoknak kellene végrehajtania).

Érthető módon a terrorelhárítással is foglalkozó, egyébként rendvédelmi szervezet nehezen tud egy nemzetbiztonsági közösségbe bekapcsolódni, partnerszolgálati kapcsolatokat kiépíteni a külföldi nemzetbiztonsági szervezetekkel. Nem könnyű bizalommal járó nemzetközi együttműködést folytatnia egy olyan kémelhárítással foglalkozó szolgálatnak sem, ahol a volt vezető ellen kémkedés miatt kezdődött eljárás...

A harmadik magyar sajátosság, ami talán a legveszélyesebb: az a nagyon téves szemlélet, amely szerint nincs nekünk komolyabb hírszerzésre szükségünk, hiszen mindent magkapunk a NATO-tól és az EU-tól. Ez a felfogás alapjaiban téves, tagadja

a bizalmon és a kölcsönösségen alapuló szövetségi együttműködést és azt a tételt, amely szerint a nemzeti hírszerzést soha nem pótolja a szövetségi. Ahogy létezik nemzeti érdek (ami úgy vélem, nem vitatható), ugyanúgy létezik az ezt kiszolgáló hírszerzés is.²

A szövetségi együttműködés sajátosságai és szervezeti keretei

A kihívásokból egyértelműen következik a nemzetközi multilaterális együttműködés szükségessége, ami két okra vezethető vissza: egyrészt sem a NATO, sem az EU nem rendelkezik saját hírszerző szolgálattal, következésképpen a tagállamok által biztosított adatokra szorítkoznak, másrészt a közös műveletek előkészítése és végrehajtása szoros nemzetbiztonsági támogatást igényel.

A téma kapcsán három kifejezéssel kell megbarátkozni. Ezek a „tudnia kell” (need to know), a „meg kell osztani” (need to share), valamint a „összegyűjt és megoszt” (pooling and sharing) elve, ami mindenképpen közös tevékenységet tételez fel. Ma már léteznek ún. információbörzék is, ami rákérdezés és érdeklődés nélkül is automatikusan eljuttatja az adatokat az illetékesnek, de ez inkább a nemzetközi rendőri együttműködésben vált szokássá. Azt is meg kell állapítani, hogy a nemzetközi hírszerző szervezetek sokat tanultak a nemzetközi rendőri együttműködés során szerzett tapasztalatokból, hiszen – és ez is érthető – a rendvédelmi erők a nemzetközi együttműködésben sok területen előbbre járnak.

Az elektronikus adathordozók folyamatos fejlődésen mennek át, ami megnyilvánul az adatok és információk tartalmában, illetve azok továbbításában is. Sok segítséget jelent az információ feldolgozásban az azonos értelmezés.

A nemzetközi hírszerző együttműködés előnyei

Az együttműködés lehetőséget biztosít a szolgálatok számára információt szerezni olyan területekről, ahonnan egyébként nincs módjuk, vagy igen komoly áldozatok árán valósítható meg ez a képesség. Az információszerzés fontos követelménye a gyorsaság. Az együttműködéssel megvalósítható az, hogy az információ – amely egyébként nehezen szerezhető meg az adott témában –, a nemzetközi együttműködéssel gyorsan a felhasználóhoz kerüljön.

Az együttműködéssel szélesebb információs bázis jön létre. A nemzetközi együttműködés felfogható a hírszerzés egy módszereként is, de segít abban is, hogy a partner szemüvegén keresztül láthassunk egy területet, amit mi is ismerünk, de nem biztos, hogy ugyanúgy. A nemzetközi együttműködéssel a mi ismeretünket is tudjuk ellenőrizni, összevetni másokéval. Nagyon fontos annak hangsúlyozása, hogy többnyire már értékelt információk kerülnek átadásra.

2 Az esetleges félreértések miatt itt kérek elnézést minden, biztonsági területen dolgozó kollégától. A két területet a NATO-szabályok szerint értelmezem, amelyben az elhárítás része a hírszerzésnek. Következésképpen a két területet egységként kezelem még akkor is, ha mindkettőnek megvannak a sajátosságai.

Műveleti területen a partnerország által biztosított információ hozzájárulhat az akció sikeréhez. A nemzetközi együttműködés főként a nagy országok számára lehetőséget nyújt saját tevékenységük leplezésére, azaz a feladatot a partnerország hajtja végre.

A nemzetközi együttműködés hátrányai

Érzékeny információk is átadásra kerülhetnek, ami érdekeket sért. Az együttműködésben a partner nem tudja, hogy mit ismer a másik fél. A nem megfelelő módszerek alkalmazása esetén szándékok, források, hírszerzési eszközök és eljárások válhatnak ismertté. Nem mindig van lehetőség a visszakérdezésre és az információk ellenőrzésére. A szolgálatok esetleg olyan tevékenységbe kerülhetnek bevonásra, amely ellenkezik az erkölccsel, vagy szabályokkal.

A globalizált világban a fenyegetések nemzeti, de gyakran nemzetközi (transznacionális) szintűek. A nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító eszközök proliferációja, a kiberbűnözés, de akár a járványok is egyértelműen a transznacionális kategóriába esnek. A nemzet biztonságának védelme érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatoknak kezelniük kell a transznacionális fenyegetéseket. A kezelés egyik eszköze a szolgálatok nemzetközi együttműködése. Az is tényként állapítható meg, hogy a transznacionális fenyegetések igen gyakran transznacionális válaszokat követelnek.

A nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése nem új jelenség, de 9/11 mindenképpen nagyobb jelentőséget adott ennek a területnek és új formákat követelt meg. Nem vitatható, hogy államok között már régóta működik hírszerzői együttműködés, de a 9/11 utáni merényletek (Bali, London, Madrid, Beszlán, Moszkva) szélesebb bázisú együttműködést követelnek meg. A szélesebb bázisú együttműködés nemcsak tradicionális nyugati partnerek között működik, hanem egy sor államot is magában foglal a Közel-Keleten, Közép- és Dél-Ázsiában.

A nem tradicionális partnerekkel folytatott együttműködés azonban egy sor olyan problémát is felvetett (például az emberi jogok, az információszerezés és felhasználás területén), amelyek másképp jelentkeznek a nyugati országoknál. A hírszerző szolgálatok nemzetközi együttműködésében többféle módszerrel találkozhatunk, kezdve az ad hoc információcserétől a szervezett, intézményesített együttműködésig.

A nemzetközi együttműködés a részt vevő partnerektől függően lehet:

- multilaterális (több ország között, mint például a Berni Klub, az UKUSA együttműködés, vagy a Szövetség Alapú Terrorizmus Elleni Hírszerző Központ, hírszerzői együttműködés nemzetközi szervezeteken belül NATO, Európai Unió);
- bilaterális (két ország szolgálata között).

A multilaterális hírszerzői együttműködés területén legfontosabb a NATO-val és az Európai Unióval folytatott együttműködés. Mindkét szervezet esetében feltétlenül ki kell emelni, hogy a korlátozott képességek miatt a tagállami képességekre vannak utalva, az együttműködés kölcsönös (kétirányú) és valamennyi szolgálat érdekelt benne a sajátosságának megfelelően.

A nemzetközi együttműködés korlátai a transznacionális kihívások területén

A hírszerző és elhárító szolgálatok nemzetközi együttműködésében elvileg fontos a terrrorszervezetek elleni küzdelem, a gyakorlatban azonban ez nem mindig hatékony. Az adatgyűjtő tevékenységnek a nemzetközi együttműködés területén két nagy akadálya van: az egyik az, hogy a nemzeti igény és a kínálat összhangja nincs meg, azaz kevesebb az információ, mint amennyire szükség lenne. Hiába rendelkeznek komoly együttműködési tapasztalattal az amerikai, brit, kanadai és ausztrál szolgálatok, a nemzeti igények eltérőek, ami a minőségi munka rovására mehet. Más irányokban viszont nincs meg az ehhez a munkához fontos bizalom, vagy nincs együttműködési érdek.

A másik nehézség abból adódik, hogy hírszerzői területen az együttműködés erősen politikafüggő. Ha összehasonlítjuk a jelenlegi helyzetet a hidegháborús időszakkal, amikor a közös ellenség, a Szovjetunió ellen egységes követelmények alapján lehetett dolgozni. Ma erről nem beszélhetünk. A transznacionális kihívások miatt ugyanis nincs ellenségkép, ami a hírszerzői együttműködést stabilná tenné. A terrrorszervezetekkel kapcsolatban például fontos a személyek azonosítása. Ehhez azonban arra van szükség, hogy azokban az országokban, ahol terrrorszervezet tevékenykedik, támaszkodhassunk az adott ország szolgálataira. A probléma viszont az, hogy olyan államokban, mint például Szaúd-Arábia vagy Pakisztán, a terrrorszervezetek is beépülhetnek a nemzetbiztonsági szolgálatokba. A szaúdi szolgálatok számos embere közelebb áll az al-Kaidához, mint az Egyesült Államokhoz, megtagadják az együttműködést olyan kérdésekben, mint például a szélsőséges szervezetek pénzügyi támogatása.

A politikai nézetkülönbségek reálisak és megnehezítik a szolgálatok együttműködését. Gyakran előfordul, hogy magas szintű politikai nyomásra van szükség ahhoz, hogy a szolgálatok együttműködjenek. Példa erre Jemen esete, amelynek vezetése attól félt, hogy Afganisztán után az Egyesült Államok megtámadja az országot. Oroszország nem hajlandó semmiféle információt adni arról, hogy mely tudósok adhattak atomtitkokra vonatkozó információt terrrorszervezeteknek, vagy, hogy milyen nukleáris anyagok hiányoznak a raktárkészletükből.

A terrorista szervezetek elleni erőszakos fellépés gyakran a szolgálatokat is bizonytalanná teszi az együttműködésben, a lakosságról nem is beszélve. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az al-Kaida számos (megközelítőleg 60) országban aktív, illegális migráns személyeket alkalmaz, akik többnyire nem szerepelnek a lakossági nyilvántartásokban sem.

Ugyanakkor a nemzetközi együttműködésre pozitív példákat is lehet említeni. 9/11 reakciójaként amerikai (CIA) irányítással és kezdeményezésre Európában, a Közel-Keleten és Ázsiában, több országban is Terrorelhárító Hírszerző Központokat hoztak létre. Ezek a központok operatív csoportokként tevékenykednek, amelyeknek állománya amerikaiakból és a fogadó ország szakértőiből tevődik össze. A hírszerzői információt kölcsönösen biztosítják. Az NSA például a COMINT³ 80–90%-át adja,⁴ amelyeknek

3 COMINT – Communication Intelligence

4 Jeffrey T. Richelson: *The US Intelligence Community*. pp. 349.

témája a terrrorszervezetek, illetve terrorista személyek tevékenysége. Az információkat a területi központok kezelik, azok alapján számos terrorgyanús személyt tartóztattak le, illetve számolták fel a pénzügyi utánpótlásukat. A terroristák letartóztatásában a helyi rendőrségnek nagy szerep jut. A példa azt is jelzi, hogy a transznacionális fenyegetés transznacionális biztonsági szolgálatot hozott létre. A helyi partnerek HUMINT-információkkal látják el az amerikaiakat, így az ügynökök nem is tudják, hogy valójában a CIA-nak dolgoznak.⁵ Az együttműködés lényege, hogy az amerikaiak HUMINT-információért cserébe COMINT-ből szerzett információkat, fegyvereket és fejlett technikai eszközöket adnak, az együttműködés pedig az alapvető politikai nézetkülönbségek ellenére is sikeresen folytatódik.

A NATO oldaláról vizsgálva, műveleti szempontból a nemzeti hírszerzés hézagpótlónak, harcászati szinten a műveleti területek vonatkozásában viszont főszereplőnek számít. Bizonyos információkat megkapnak a békepartnerségben részt vevő országok is, amelyek szintén küldenek anyagot a NATO részére.

Több brit és amerikai hírszerzési szakértő azon a véleményen van, hogy a hírszerző közösségeknek meg kell változtatniuk az információcsere területén megrögzött szokásokat. Olyan új fogalmak jelennek meg, mint például „küldetés-központú hírszerzés”, „információ által irányított műveletek”, „az információbiztosítás felelősége”, vagy a „multidimenziós elemzés”. Az új megközelítés a jövőben felválthatja a „need to know”, vagy az „ügynökség-központú” elvet is.

Fúziós központok alakultak nemcsak a NATO-ban, hanem több nemzeti szolgálatnál is. Más területekhez hasonlóan a hírszerzésben is folyamatos a változás és az állandó tanulás, a tapasztalatokat pedig folyamatosan gyűjtik. Ez gyakorlatilag nem más, mint a tudásalapú hírszerzés, ami jóval túlnő az információszerzés és feldolgozás korlátain. A hírszerzői lehetőségek kihasználását illetően számos szakértő azon a véleményen van, hogy a szolgálatok a megfelelő képzettség hiányában nem képesek az ipar által kínált új technikai lehetőségeket felhasználni, például az elemzés, az események követése és a kommunikáció területén. Több szakértő a jövőt a HUMINT, OSINT és a pilóta nélküli eszközök kombinált alkalmazásában látja. Másik fontos téma a kibertámadások elleni védekezés, ami a nemzetközi együttműködésben is kiemelt fontosságú.

A NATO hírszerzési struktúrája 2010-ben jelentősen megváltozott. A NATO több éve foglalkozik azzal, hogy a civil és katonai nemzetbiztonsági szervezeteket nem kellene drasztikusan szétválasztani. A hírszerzésnél számos olyan témaspecifikus szervezet létezik, amelyek évek óta szorosabban működnek együtt, közös projekteken dolgoznak.

Ez a kérdés a hírszerzés terén korábban fel sem merülhetett, mert a polgári hírszerzés nem volt jelen az állandó törzsekben. Régebben a Nemzetközi Törzs szervezetében a NATO Biztonsági Hivatal biztonsági kérdésekkel, míg a Nemzetközi Törzs keretében dolgozó Hírszerző Divízió katonai, katonapolitikai hírszerzéssel foglalkozott. 2010-ben ez megváltozott, illetve a „civil oldal” kiegészült a Hírszerző Egységgel, amelynek feladata a polgári titkosszolgálatok hatáskörébe tartozó civil információ

5 George Tenet: *At the Center of the Storm*. pp. 159–160.

gyűjtése, illetve a Nemzetközi Katonai Törzs szakértőivel közösen megfelelő civil–katonai információ összeállítása a döntéshozók (Észak-atlanti Tanács és a Katonai Bizottság) részére.

A feladatok koordinálása, illetve a duplikációk és a rivalizálás megakadályozása érdekében született meg az a döntés, hogy a szakmai bizottságok, valamint az állandó szervezetek között a civil–katonai feladatok koordinálását egy Hírszerzést Koordináló Testület végezze, amely a NATO egyik főtítkárhelyettese alárendeltségben tevékenykedik, feladata a civil és katonai bizottságok feladatának koordinálása. Az Információ Egyesítő Központot (Intelligence Fusion Center – IFC) amerikai kezdeményezésre, 2006-ban 21 NATO-tagállam által aláírt Együttműködési Megállapodás (MOU) alapján hozták létre, Molesworthben (Nagy-Britannia). A létrehozás alapja a Prágai Csúcson meghatározott hírszerzést javító követelményeknek történő megfelelés.

A NATO és az EU multilaterális nemzetbiztonsági együttműködésen túl egyéb fórumok is léteznek. A teljesség igénye nélkül lássunk néhányat:

- Az *UKUSA Megállapodás*. 1948 júniusában írták alá, az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Kanada, Ausztrália és Új Zéland illetékesei azzal a szándékkal, hogy SIGINT-információkat cseréljenek egymás között. Az együttműködés tartalma rövid időn belül messze túlnőtt a SIGINT-adatok cseréjén. A brit felső vezetés részére jelentéseket készítő Brit Egyesített Hírszerzési Bizottság (British Joint Intelligence Committee – JIC) régóta bevonja munkájába a CIA-t és ez fordítva is érvényes. Az öt állam szolgálatainak közötti együttműködés szoros, de nem feltétlenül kölcsönösen előnyös, hiszen teljesen más képességekkel rendelkezik az Egyesült Államok, illetve Nagy-Britannia hírszerző közössége, mint a jóval szerényebb lehetőségekkel rendelkező Ausztrália, Kanada, vagy Új-Zéland szolgálatainak. A hírszerző szolgálatok nemzetközi együttműködésében az említett okok miatt nem helyes, ha az átadott anyagokat „kilóra”, vagy oldal-számra mérjük. Ez azért sem célravezető, mert lehet, hogy két oldalon sokkal fontosabb információ kerül átadásra, mint egy száz oldalas jelentésben.
- A *Berni Klub* (BC). Az EU, Norvégia és Svájc hírszerző és biztonsági szolgálatainak vezetői 1972 óta rendszeresen találkoznak, évente legalább két alkalommal, előre egyeztetett témák megvitatására. A szervezetnek majdnem minden EU-tagállam tagja, így a létszám folyamatosan bővül (jelenleg 25 tagja van a klubnak). A Berni Klubnak csak olyan szervezet lehet tagja, amelynek elsődleges feladata a belső biztonság. A kapcsolatok kialakítása az 1960-as években kezdődött. Az együttműködés nem mindig teljes körű, előfordul, hogy kisebb csoportok informálisan is találkoznak meghatározott témák megvitatására, azaz az érdemi munka munkacsoportokban folyik. A klub viszonylag titkosan működik, a működési keretek lazák, a jelentések a nemzeteknek készülnek és nem az Európai Uniónak, mert nem kívánják a résztvevők befollyásolni az EU-t, és nem is akarnak az ottani illetékesek dolgába avatkozni. A klub jellegénél fogva bilaterális és multilaterális szinten is működik, gyakran cserélnek információt és tapasztalatot.
- *Terrorelhárító Csoport* (CTG) Eredetileg a Berni Klubon belüli munkacsoport volt, amit 9/11 után hoztak létre az EU belügyminisztereinek és igazságügyi

minisztereinek határozatát követően azzal a céllal, hogy erősítsék a terrorizmus elleni küzdelmet. 2004. május 1. óta a CTG önálló, a Berni Klubtól független csoportként működik. Az iszlám terrorizmus elleni küzdelem szempontjából a CTG-nek különleges jelentősége van. Az együttműködés célja a szoros tapasztalatcsere, az iszlám terrorizmus jelenségének tanulmányozása, és az ellene folytatott küzdelemhez javaslatok kidolgozása. A CTG-n belül európai szintű információkat cserélnek, elemzéseket készítenek, a terrorizmus elleni küzdelemben pedig stratégiai szintű egyeztetéseket folytatnak a szolgálatokkal. Fontos megjegyezni azt, hogy a CTG az európai együttműködési formákon kívül van és nem része azoknak! Ennek ellenére szoros kapcsolatban áll az EU SITCEN-nel és támogatja az EU terrorizmus elleni munkáját. A SITCEN a CTG-től, vagy annak egyes szolgálataitól rendszeresen kap információt. Az elemzéseket a CTG a SITCEN-en kívül megküldi az Európának és az EU különböző szervezeteinek is, meghatározott témákban információt cserél afrikai, délkelet-ázsiai országok biztonsági szolgálataival is.

- *Közép-Európai Konferencia.* A Berni Csoport mintájára a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (belső és külső) több együttműködési formát hoztak létre, ilyen a Közép-Európai Konferencia. Az együttműködés alapja a jogállam és a demokratikus elvek betartása. 24 országból 32 szolgálat vesz részt a munkában. A cél: fórumot biztosítani információk és elemzések cseréjére, valamint a konferencia tagjai közötti bizalom erősítése.
- *Trevi Csoport.* Az elnevezés a „Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale” (Terrorizmus, Radikalizmus, Szélsőség és Nemzetközi Erőszak) rövidítésből jött létre. A szervezetet 1975-ben az EU igazságügyi és belügyminiszterei hozták létre a rendőri együttműködés erősítésére. A Maastrichti Megállapodás aláírásával a TREVI Csoport feladatai módosultak és állandóvá váltak. Feladatai közé tartozik a szervezett bűnözés, a terrorizmus és a kábítószer elleni küzdelem.
- A visegrádi országok hírszerző szolgálatainak együttműködése. A regionális hírszerzői együttműködés formái között kiemelhetjük a V4 országok (Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia) hírszerző szolgálatainak együttműködését, amely alapvetően a kölcsönös bizalom erősítését szolgálja. A 2006. évi magyar elnökség óta minden elnökségi programban szerepel a V4 Katonai Hírszerző Szolgálatok vezetőinek találkozója, amely első ízben 2006 áprilisában, Budapesten került megrendezésre. A tárgyalásokon többnyire regionális kérdések, fenyegetettségek kerülnek megvitatásra, de tárgyalásra került már az ISAF művelettel kapcsolatos közös hírszerző/felderítő felkészítés, vagy információcsere lehetősége is.

A kétoldalú (bilaterális) hírszerzői együttműködés

A nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi kapcsolatának létesítése és fenntartása valamennyi országban szabályozott és ellenőrzött formában történik. Az önálló kapcsolat létesítése többnyire törvényileg szabályozott, a szolgálatokat irányító szervezet (miniszter, államtitkár) tájékoztatást kap a nemzetközi együttműködésről, természetesen a

szükséges mértékben. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy főigazgatói szintű találkozóról az előljáró jelentést kap, a szakértői szintekről pedig a szolgálatot vezető főigazgatót tájékoztatják a területek vezetői. A magyar gyakorlat szerint az Országgyűlés illetékes bizottságának félévente adott írásbeli jelentés kitér a nemzetközi kapcsolatokra is. Új országgal létesített kapcsolat esetén a szolgálatok az állami vezetés hozzájárulását kérik, a kapcsolatokról általában tájékoztatják a külügyminisztériumot is. A kapcsolatok létesítésének nemzetközi gyakorlata azonban az EU-n belül nem egységes.

A kétoldalú hírszerzői együttműködés

A kétoldalú hírszerzői együttműködés a nemzetközi hírszerzői kapcsolatok legfontosabb formája. A hírszerző szolgálatok különböző okok miatt folytatnak nemzetközi együttműködést. Nem létezik olyan szolgálat, amely mindent tudna. Tevékenységük a nemzeti biztonsági stratégia célját, illetve saját érdekeiket szolgálja. Ilyen szempont alapján vizsgálva a nemzetközi együttműködés egyben képességnövelő eszköz is. Esetenként az együttműködés nélkülözhetetlen, gondoljunk csak arra, hogy a globális terrorizmus elleni küzdelem hírszerző vonalon elképzelhetetlen az arab szolgálatokkal való együttműködés nélkül. Esetenként kisebb szolgálatoknak is módjában állhat humán területen információkhoz jutni, amit a nagyobb országok szolgálatai is hasznosítani tudnak. A hiánypótlások, a műveleti kiadások csökkentése, nem létező diplomáciai kapcsolatok pótlása kétségkívül a nemzetközi hírszerzői együttműködés előnyei közé tartoznak.

Ugyanakkor a nemzetközi hírszerzői együttműködésnek korlátai is vannak, amelyek az alábbiakban összegezhetők:

- A fenyegetettség eltérő megítélése, jelentős különbségek a külpolitikai célokban, a szolgálatok eltérő feladatai akadályozhatják, sőt lehetetlenné teszik a nemzetközi együttműködést, például a terrorizmus elleni információszerezésben.
- Az emberi jogok durva megsértése egyes hírszerző szolgálatoknál lehetetlenné teheti az együttműködést. Nagy-Britanniában, de más EU-országoknál is, főként emberjogi szervezeteknél felmerült, hogy egyes együttműködő hírszerző szolgálatok (például Pakisztán, Üzbegisztán) adatokat kínzásokkal szereznek meg. A bírálatokkal kapcsolatban a szolgálatok úgy védekeznek, hogy nem ismerik az adatforrásokat. Az ilyen jellegű problémák korrekt kezelését szolgálja demokratikus országokban a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzése.
- Jogi korlátok. Kanadában például a hírszerző szolgálatok csak akkor létesíthetnek nemzetközi együttműködést, ha azt a külügyminiszter javaslatára a főügyész engedélyezi. A főügyész korlátozhatja az együttműködést olyan államok szolgálatai esetén, ahol az emberi jogokat nem tartják be.
- Együttműködési korlátokat jelent az olyan hírszerző szolgálatokkal való együttműködés, amelyek jelentős mértékben belföldi hírszerzési igényeket elégítenek ki.

A hírszerző szervezetek bilaterális együttműködése lehet formális, amikor ún. együttműködési megállapodást (Memorandum of Understanding – MOU) írnak alá, vagy – íratlan szabályok alapján (gentleman's agreement) – informális. Mindkét esetben nagy figyelmet fordítanak egymás hírszerzési adatainak védelmére. Ami az együttműködés témáit illeti, azok rendkívül széles körűek, de többnyire természetesen olyanok, amelyek mindkét érdekelt fél számára fontosak. Az együttműködés kiterjed értékelt információk cseréjére, esetenként nyers adatok cseréjére, kiképzésre, műveleti együttműködésre is.

Az értékelt információk cseréjével kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a nemzetközi együttműködés egyben fontos információszerzési lehetőség is. Ezt megerősíti az a lehetőség is, hogy – megállapodás esetén – lehetőség van kérdések feltevésére, információigény megfogalmazására is. A megállapodásokban általában rögzítik az együttműködés témáit, formáit és módját. Utóbbi lehet összekötők útján (például hírszerző szolgálatok képviselőin keresztül, esetleg rejtjelezett telefon telefax útján), de ma már a leggyorsabb összeköttetési módszer a védett számítógépes összeköttetés, amelynek során az információk az érdekelt szolgálatoknál csak erre a célra telepített számítógépek segítségével kerülnek továbbításra. Ha ez valamilyen ok miatt nem oldható meg, akkor az információk a nagykövetségeken dolgozó hírszerző szolgálati képviselők, vagy katonai attasék bevonásával is továbbíthatók, a rendelkezésre álló védett összeköttetésen keresztül.

Az együttműködés bevált gyakorlata a szakértők találkozása. A szolgálatok szakértői előre egyeztetett témákban konzultatív megbeszéléseket folytatnak, amelyek során igyekeznek az eltérő álláspontokat egyeztetni, egymás ismereteit kiegészíteni. A szakértői találkozók jól kiegészítik az anyagok küldését. A megbeszélések általában két-három naposak és váltott helyszíneken hajtják végre. A találkozókat terv szerint hajtják végre, de indokolt esetben soron kívüli megbeszélések is szervezhetők.

Kényes téma a kölcsönösség, illetve a mennyiség kérdése. Ez nehezen határozható meg, de semmiképpen nem célravezető az, ha az együttműködési anyagot oldalakban határozzuk meg. Az is elgondolkodásra készíten, ha az egyik fél hosszabb időn keresztül rendszeresen küld anyagokat, míg a másik fél nem küld semmit. Ilyen esetekben a megállapodás felülvizsgálatára van szükség, általában ezeket a kérdéseket vezetői találkozók során rendezni lehet. A nemzetközi együttműködésre valamennyi szolgálatnál külön szervezeti egységet hoznak létre, amelyek pontos nyilvántartást vezetnek az együttműködés alapvető jellemzőiről. Sok esetben a bilaterális együttműködéssel ki lehet egészíteni azokat az ismereteket, amelyek hiányosak, vagy képesség hiányában egyáltalán nem is rendelkezünk vele. Természetes, hogy nagyobb szolgálatok több és magasabb szintű képességekkel rendelkeznek, különösen a technikai hírszerzés területén. Nagyobb szolgálatok szélesebb nemzetközi kapcsolat-rendszerrel is rendelkeznek.

Együttműködés nem szövetségesekkel

Az elmúlt évtized bizonyította, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok között lehetséges az együttműködés még akkor is, ha nem feltétlenül szövetségesek. Minden állam információt akar szerezni a másiktól úgy, hogy saját adatait nem szolgáltatja ki.

A NATO és a Varsói Szerződés között nem volt hírszerzői együttműködés a hidegháború időszakában, mára azonban a helyzet megváltozott, amelyben kétségkívül szerepe van a kihívások megváltozásának és a közös fenyegetettségnek. Néhány példa arra, hogy milyen területen lehet nemzetközi hírszerzői együttműködést megvalósítani akkor is, ha az érdekek nem minden területen találkoznak:

- közös érdekeknek megfelelően kiválasztott adatok átadása;
- általános adatok átadása védett és nyílt formában;
- értékelt hírszerzési adatok átadása egyeztetett témakörökben, a megfelelő szinteken;
- adatszerzés, jelentések, tartalmi összetevők, információs technológiák egységesítése meghatározott témakörökben;
- az Interpol gyakorlatához hasonló nemzeti adatbázisok létrehozása a terrorizmus területén a személyek és a szervezetek azonosítására;
- hírszerző tisztek cseréje, közös „sejtek” létrehozása;
- kiképzési módszerek, kevésbé érzékeny adatszerzési és elemzési módszerek cseréje;
- megállapodás biztonsági területen közös műveletek végrehajtásáról;
- kommunikációs és adatszerző rendszerek (például pilóta nélküli felderítő repülőgépek) cseréje/eladása, átadása;
- OSINT-anyagok cseréje;
- majdnem valós idejű, kritikus adatok átadása elektronikus úton, vagy hotline alapon.

A leírtak világosan jelzik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok nemzetközi tevékenysége messze túlnő a pusztán adat-, illetve információcserén.