

Információáramlás a rendvédelmi szervek között a 21. századi biztonsági kockázatok tükrében

CSEGE Gyula¹

A 21. századi biztonsági környezet jelentős változáson megy keresztül a megjelenő kockázatok természete miatt. Az Európai Unióban és hazánkban is megjelentek olyan veszélyek, amelyek miatt új eljárások, gyors és hatékony információáramlás szükséges. Nemzetközi szinten a migrációval és a terrorizmussal kapcsolatos információcsere jelent olyan kihívást, melynek megoldása lassú és nehézkes folyamat. A nemzetközi szint a nemzeti szint nélkül elképzelhetetlen, és ez a terület igen fontos tartalékokat rejthet. Magyarországon olyan jelzőrendszeri struktúrára lehet igény, amely a tranzitországjelleg mellett teremti meg a biztonsági környezet hazai és szövetségi feltételeinek keretét.

Kulcsszavak: nemzeti biztonság, információáramlás, terrorizmus, rendvédelem

A biztonsági kihívások természetéről és dimenzióváltásáról igen sok tanulmány készült a közelmúltban, de a terület nagy figyelmet érdemel a tudomány szemszögéből is. A terrorizmus² és a migráció³ nagyon széles spektrumban értékelhető és kutatható területek. Tanulmányomban nem kívánok igazi mélységükben foglalkozni velük, csupán a biztonsági szinttel kapcsolatos változásokra utaló hatásait, többek között információs vetületeiket vizsgálom nemzetközi és nemzeti összefüggéseikkel és lehetőségeikkel.

Az elmúlt másfél év migrációs változásai nem egy meglepetésszerű, hirtelen környezetváltozásnak köszönhetőek, hanem az évek során prognosztizálható jelenségként értékelhetőek. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) statisztikai számadataira támaszkodva kimutatható, hogy a 2012. év és az azt megelőző időszak ingadozásmentes adatokat mutatnak.⁴ Látható volt, hogy 2013-tól radikálisan nőtt az Európai Unióba és Magyarországra a külföldiek bevándorlási szándéka. Hazánk, mint az egyik, úgynevezett balkáni útvonalon elhelyezkedő tranzitország adatai-

1 CSEGE Gyula r. főhadnagy, kiemelt főnyomozó / koordinációs tiszt, Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság, PhD-hallgató, DE Állam- és Jogtudományi Kar, Marton Géza Állam- és Jogtudományi iskola, belügyminisztériumi gyakornok

Gyula CSEGE police lieutenant, County Police Headquarters of Hajdú-Bihar, PhD student, UD Faculty of Law, Trainee, Ministry of Internal Affairs
orcid.org/0000-0002-6782-6240, gyulacsege@gmail.com.

2 „A terrorizmus közvetlen fenyegetést jelent a NATO-országok polgárainak biztonságára és a nemzetközi stabilitásra és jólétre.” NATO (2016)

3 „Migráció: Kicsi vagy nagy létszámú személyek általi legális vagy illegális mozgás a határon keresztül.” Beregnyei (2008)

4 Csege (2015) 152.

ban ez kiválóan meg is mutatkozik. Követhető és igazolható ez az Európai Unió ilyen irányú statisztikai számadataiban is.⁵

A migráció pozitív és negatív hatásai mellett is igen jelentős és komoly érveket lehetne felsorolni, de mindezek helyett egy nagyon fontos tényező, amelyet esetünkben kiemelten szükséges vizsgálni az, hogy a bevándorlás által érkezett emberek milyen biztonsági változást okoznak a fogadó társadalomban, be tudnak-e illeszkedni és fent lehet-e tartani azt a szintet a nemzeti vagy a szövetségi rendszerben, amely a bevándorlási folyamat előtt fennállt.⁶ Ezek a feltételek információáramlás és együttműködés nélkül elérhetetlenek.

Hogyan is lehet fenntartani a biztonsági szintet, és ellenőrizni a migránsok társadalomba beilleszkedését? Példának vehetjük, hogy hazánkban – amely ország kiemelt helyen szerepelt a migrációs folyamatokban – milyen eszközei és szervei vannak a megfelelő és fenntartható biztonsági környezet kialakításához.

Alapvetően – ha nem is általánosságban véve – minden általunk vizsgált ilyen jellegű tevékenység a határokon túl kezdődik.⁷

Hazánk tekintetében jelenleg két rendvédelmi szerv játszik döntő szerepet a határon túl zajló folyamatok magyarországi vonatkozásainak felderítésével kapcsolatban. Két szolgálat szerkezet-elméleti berendezkedés alapján használható megközelítésben a katonai oldalról a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (a továbbiakban: KNBSZ) hírszerzési tevékenységet folytat főként katonai vonatkozásban, információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető terrorszervezetekről, felderíti és elhárítja a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség szervezeteinél a külföldi hatalmak, személyek vagy szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit. Információkat gyűjt a működési területét érintő szervezett bűnözésről is.⁸

Ezzel összefüggésben a migráció és kockázatai is jelentős szintű hírigényt kell hogy képviseljenek. Még ha nem is rendelkezünk Szíriában reguláris katonai egységgel (ami konkrétan indokolhatná a katonai hírszerzés fokozását), hogy ez alátámassza a terror és a szervezett bűnözés elleni harcot, de a migrációval összefüggő területek fontosságát a 2012-ben kiadott *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*⁹ című dokumentum is hangsúlyozza. Ennek 30. pontja szerint: „a globalizáció kihívásaihoz nehezen alkalmazkodó vagy alkalmazkodni képtelen államok, illetve térségek stabilitása törékeny, az ottani folyamatok kiszámíthatatlan irányt vehetnek. Ez erősítheti a nemzetközi terrorizmus bázisát, valamint a tömeges migráció által keltett veszélyek forrása lehet. Az anarchiába süllyedt, működésképtelenné vált államok fenyegetést jelenthetnek az adott régió stabilitására, továbbá menedéket és kiképző terepet nyújthatnak a globális törekvésekkel bíró terrorista csoportok számára.”

A szolgálatnál a katonai felderítő szakterület végzi ezt a tevékenységet országhatáron kívül, egyes ritkább esetekben belül is.

5 Eurostat (2016) 1–4.

6 Ritecz–Sallai (2015) 39–45.

7 Hautzinger et al. (2014) 7–11.

8 KNBSZ (2016)

9 HM (2012)

A polgári oldalról kialakított hírszerzés, a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítása alá tartozó polgári titkosszolgálatként működő Információs Hivatal (a továbbiakban: IH) látja el a hírigényekbe tartozó információkkal Magyarország döntéshozóit.¹⁰ Az IH-nak a feladata széleskörűbb, mint a korábban említett KNBSZ-nek, az IH a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban Nbtv.) 4. §-ának felhatalmazása alapján megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információkat.

E feladatkörének keretében a kül- és biztonságpolitika területén az információszerző tevékenység az alábbi főbb irányokra koncentrál:

- A hazánk kül- és biztonságpolitikai érdekeit veszélyeztető fejlemények és események, valamint ezen érdekek érvényesülését akadályozó, illetve azt előmozdító tényezők.
- A globális biztonságot stratégiai értelemben fenyegető jelenségek.
- A transzatlanti és európai biztonsági struktúrákkal, illetve kül- és biztonságpolitikai együttműködéssel szemben ható erők tevékenységének figyelemmel kísérése. A kül- és biztonságpolitika terén hazánk nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését elősegítő információk.
- A hazánk, valamint a NATO és az Európai Unió tagállamai stabilitását és biztonságát veszélyeztető nemzetközi, illetve regionális konfliktusok és válságok.
- Régióink stabilitása és biztonsági helyzete.
- A kormányzat aktuális hírigényeinek megfelelően a nemzetközi kül- és biztonságpolitika egyéb kérdései.¹¹

Az IH a fenti kérdéskörökben megszerzett információit értékelésével és elemzésével kiegészítve rendszeres tájékoztató munkája keretében bocsátja a kormányzat rendelkezésére.¹²

A terrorizmus elleni küzdelem minden területet lefedő kormányzati tevékenység, amelyen belül az IH Magyarország biztonságát, politikai, gazdasági és más érdekeit, állampolgárait veszélyeztető, ideológiailag motivált, politikai célokat követő nemzetközi terrorszervezetek és külföldi szélsőséges csoportok struktúrájára, tagjaira, tervezett erőszakos cselekményeire, támogatói körére, pénzügyi-gazdasági hátterére és infrastruktúrájára vonatkozó, a terrorcselekmények megelőzését célzó titkosszolgálati tevékenységet folytat.

Az említett szervezeteknek a migrációval összefüggő biztonsági környezetet fenntartó tevékenységét egy másik stratégiai dokumentum is alátámasztja. A kormány Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozatának 36. pontja szerint: „a) A kábítószer-bűnözés elleni sürgős és a jelenleginél célravezetőbb fellépés előfeltétele a rendészeti munka hatékonyságának növelése, az illetékes szervek technikai ellátottságának és személyi állománya képzettségének javí-

10 MKIH (2016a)

11 MKIH (2016b)

12 1995. évi CXXV. törvény a Nemzetbiztonsági Szolgálatokról

tása, továbbá az illetékes nemzetközi szervezetekkel folytatott hatékony információcseré és együttműködés. b) Növelni kell az ellenintézkedések hatékonyságát, megerősíteni a bünszervezetek elleni fellépésért felelős szerveket, valamint a bűnügyi szakértői tevékenység személyi, anyagi és technikai bázisát, továbbá felállítani egy országos szintű, kábítószer-bűnözés elleni szolgálatot. c) A kábítószer-ellenes küzdelem átfogó társadalmi feladatot is jelent. Az eredményes fellépés szempontjából különösen fontos a fiatal generációk veszélyeztetettségének csökkentése, közte a felvilágosításon alapuló megelőzés.”¹³

A stratégia 37. pontja kifejezetten a migrációval foglalkozik. A migrációt természetes, ugyanakkor összetett jelenségként kell kezelni, amely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat¹⁴ egyaránt magában rejt. „Magyarország határainak egy része a belátható jövőben is az EU vagy a schengeni térség külső határa marad, ami együtt jár az uniós határszakasz igazgatásának felelősségével és feladataival. Az illegális migráció¹⁵ Magyarországot jelenleg elsősorban tranzitországgként érinti, azonban hosszabb távon nem zárható ki, hogy az illegális migrációban érintettek nagyobb része célszággként tekintsen hazánkra. Az illegális migráció megjelenésével együtt járó biztonsági kockázatok kezelése az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett nemzeti érdek is, ezért az ebből fakadó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük.

- a) A schengeni csatlakozásból fakadó feladatok, a külső határok fokozott védelmének eredményes megvalósítása a magyar rendvédelmi és migrációs, valamint a migrációval kapcsolatos feladatok végrehajtásában közreműködő szervek hatékonyabb együttműködését követelik meg. A szükséges nemzeti és nemzetközi támogatás biztosítása nélkül nem várható, hogy az érintett szervezetek hatékonyan lépjenek fel az illegális migráció megjelenési formái ellen.
- b) Az illegális migráció elleni hatékony fellépés biztosításával, integrációs stratégia kialakításával elkerülhető a migránsok marginalizálódása, amellyel csökkenthető a szervezett bűnözői csoportok migránsokra gyakorolt befolyása.
- c) Magyarország érdeke, hogy a világban kialakuló regionális konfliktusok és instabil övezetek migrációs hatását az Európai Unió eredményesen tudja kezelni. Az illegális migráció elleni fellépés érdekében szükséges a szervezett bűnözés, az emberkereskedelem elleni küzdelem fokozása, továbbá a kiutasítási, hazatérési, valamint a visszafogadásra irányuló politika fejlesztése.

13 MKIH (2016a)

14 „Nemzetbiztonsági érdek: A Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme, ennek keretén belül: az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése; az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása; a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű információk megszerzése; az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására, vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása; a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása.” Beregnyei (2008)

15 „Illegális migráns: Aki jogszabályokba ütköző módon kívánja nem ideiglenes tartózkodási helyét (lakhelyét) egyik országból a másikba áthelyezni és nem minősül menekültnek vagy menedékesnek.” Beregnyei (2008)

- d) Törekedni kell a hatékony vízumpolitika alkalmazására, valamint a migránsokat kibocsátó harmadik országokkal való szorosabb együttműködési rendszerek működtetésére és fejlesztésére, különös tekintettel a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyek kiszűrésére és kezelésére. e) A legális migrációhoz is kapcsolódhatnak komoly biztonsági kockázatok. Ezekkel szemben Magyarország – uniós tagságára is figyelemmel – a beutazás és tartózkodás engedélyezését célzó eljárások hatékonyságának növelésével, az uniós partnerekkel és a harmadik országokkal folytatott együttműködés fokozásával védekezhet.”¹⁶

A stratégiai dokumentumok iránymutatása mellett a fenti két szervezetnek az Nbtv. ad jogszabályi keretet.

Magyarország diplomáciai rendszere, a követségek és a konzuli hálózat is információforrásként és jelentéseikkel segítik érvényre juttatni hazánk érdekeit.¹⁷ Ennek a migráció vonatkozásában alapvető fontosságú a szerepe, hiszen a legális úton bevándorolni szándékozó személyek az első lépést a jogszerű utazásukhoz az ebben a rendszerben történő szűrés után tehetik meg.

A migráció biztonsági vetületeinek igen fajsúlyos szerep jut a magyar polgári elhárításban, azaz az Alkotmányvédelmi Hivatalban (a továbbiakban: AH). Az AH az Nbtv. 5. § g) pontja értelmében szakterületi feladatot lát el, amely során az AH végzi a letelepedési engedélyt kérelmező, továbbá a menekültként¹⁸ elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért, honosításért folyamodó, valamint – az állami szuverenitás és az alkotmányos rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet¹⁹ benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat.²⁰

E tevékenysége keretében mind a legális, mind az illegális migrációval kapcsolatos feladatokat ellátja, amellyel hozzájárul ahhoz, hogy Magyarország, illetve az Európai Unió tagállamaira veszélyt jelentő személyek – terroristák, bűnözők stb. – ne léphessenek a közösség területére. A megfelelő munkavégzéshez az AH szoros együttműködést folytat a magyarországi rendvédelmi – kiemelten a határrendészeti – szervekkel, továbbá a BÁH-val. Az AH sajátos eszközeivel hozzájárul a migráció területén jelentkező közigazgatási feladatok biztosításához.

Ellátja a jogszabályokban (az Nbtv.-ben, illetve a 2007. évi I. és II. – migrációs – törvényekben) előírt, a legális migrációhoz kapcsolódó feladatokat, azonosítja az illegális migrációs cselekményeket, azok szervezőit, a visszaélésekben részt vevő csoportokat. Az AH illegális migrációt érintő felderítő tevékenységének központjában az európai uniós migrációs irányelvek alapján kialakított hazai intézményrendszer rendeltetés-

16 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról 37. pont

17 2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról

18 „Aki... faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni.” (Genfi Egyezmény 1. cikk (2) bekezdés)

19 „Vízum: Egy adott állam területére történő be- áthaladásra, ott meghatározott idejű és célú tartózkodásra, illetve kiutazásra jogosító hivatalos engedély, bejegyzés – vízummentességet nem élvező – idegen állam állampolgára (hontalan) számára. A ~ lehet: leginkább nemzeti, és egységes, továbbá ki-, be-, átutazó valamint egyszeri, kétszeri, többszöri. A ~ az abban meghatározott idejű, vagy ilyen rendelkezés hiányában legfeljebb 90 napi tartózkodásra jogosít.” Beregnyei (2008)

20 AH (2016).

szerű működését veszélyeztető, a jogszabályok által biztosított törvényes bevándorlási lehetőségek kijátszásában részt vevő személyek és szervezetek tevékenységének azonosítása és elhárítása áll. Az hivatal kiemelt figyelmet fordít az illegális csatornákon keresztül zajló migráció felderítésére. Az AH súlyának megfelelő módon foglalkozik az illegális migrációhoz kapcsolódó törekvésekkel, illetve az azokat kiváltó jelenségek hátterével. A tevékenysége során keletkező információk átadásával segíti az érintett rendvédelmi szervek, valamint a külföldi partnerszolgálatok munkáját.²¹

Az illegális migránsok jelentős része a nemzetközi embercsempész-hálózatok közreműködésével érkezik Magyarország területére.²²

A belső felderítés és az elhárítás hazánkban egy viszonylag új szervvel bővült, a Terrorelhárítási Központtal (a továbbiakban: TEK). A 232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelettel 2010. szeptember 1-jével megalapított TEK a rendőrség része, de nem általános rendőrségi feladatokra létrehozott szerv. A TEK 9 műveleti (bevetési) osztállyal és 6 irodával rendelkezik vidéken. A Terrorelhárítási Központ feladatai ellátásához túlnyomó részben műveleti egységekből áll, a klasszikus felszámolóegységek adják a gerincét. A migrációhoz kapcsolódó ellenőrző tevékenységet, vagyis szakhatósági állásfoglalás kiadását az AH-val együtt végzi.²³

Fontos kiemelni a korábbi Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ²⁴ (a továbbiakban: SZBKK) tevékenységét is, amely többek között elemző és értékelő feladatokat látott el. A kormány a szervezett bűnözés megelőzésének, megszakításának, felderítésének elősegítése céljából a szervezett bűnözés elleni fellépéshez megszerzett adatok gyűjtésének, felhasználásának és ellenőrzésének koordinációjáért felelős szervként az SZBKK-t jelölte ki. Ezeket a feladatokat több más mellett a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény alapján jogutódként a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (a továbbiakban TIBEK) látja el jelenleg.²⁵

A rendőrségnek, mint a közbiztonság fenntartójának az alaptörvény értelmében alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.²⁶ Ennél a feladatkörénél fogva a legfajsúlyosabb keletkeztetője az információknak és a migrációval összefüggő biztonsági kérdések általános kezelője. Létszámának és benne lévő potenciáljának köszönhetően igen fontos szerepe van a tudományos és szakmai utánpótlás tekintetében is.

A Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény alapján a fenti szervek létszáma nem nyilvános, az elmúlt években természetesen az engedélyezett létszám látható volt a társadalom részére közzétett nyílt beszámoló-

21 AH (2016)

22 Mayer (2014) 152.

23 Terrorelhárítási Központ Szervezeti és Működési Szabályzat

24 A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, valamint az 1999. évi LXXV. törvény, a 70/2001. (IV. 20.), illetve a 305/2006. (XII. 23.) kormányrendeletek értelmében tevékenykedett és működött együtt a társzerveivel jogutódjának, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ megalapításáig. Az SZBKK a belügyminiszter vezetése alatt működő központi hivatal volt, amely a szervezett bűnözés megelőzésének, megszakításának elősegítése érdekében – jogszabályban meghatározott együttműködők által megküldött – adatokat gyűjtött, felelős volt ezek felhasználásáért, ellenőrzéséért és koordinációjáért. AH (2016)

25 TIBEK (2016).

26 1994. évi XXXIV. törvény

lókban. Jelenleg a 2016. év költségvetése adhat támpontot arról, milyen létszámú az állomány, amely a biztonságért felel a területen. Ha a rendőrség sarokszámaihoz viszonyítunk, és a fenti különleges jogosítványú szervek tagjait meg akarjuk határozni egy irány számmal, akkor ez országosan 6200 fő körül mozoghat, természetesen bele számolva az objektumőröktől a felső vezetőig mindenkit.

Ez az a létszám, amelyik képes a migrációval kapcsolatos személyek ellenőrzésében részt venni és ellenőrizni vagy információs munkát végezni az 411 857 fő külföldi viszonylatában, aki Magyarországon illegálisan belépett a 2015-ös évben.²⁷ Ez a szám korábbiakban is hasonló képet mutatott, ami miatt a meglévő feladatok ellátása is igényelt ennyi szakembert. A terhelés jelentős lehet a felsorolt szerveken, így ezeknek a számoknak véleményem szerint kapcsolódnia kellene a feladathoz, amely az elmúlt években megjelent.

A migrációval, illetve emelkedő biztonságpolitikai kockázatokkal kapcsolatos nyomás megnövekedett minden szervre vonatkozóan, amely ellenőrzéssel, szűréssel foglalkozik. Hozzávetőlegesen ugyanazzal az apparátussal²⁸ kellett a 2013-tól sokszorosára növekvő migrációs nyomást kezelni, a szűrést elvégezni. Nyilván ez olyan megterhelést okozhat, amely anyagi pluszforrás biztosítását és erő átcsoportosítását igényli, de azoknak a személyeknek a száma, akik szakemberként töltöttek be hírszerző, felderítő vagy ellenőrző szerepet, nem tudott a sokszorosára változni, arányában növekedni ilyen rövid idő alatt.

Példaként említhető a bevándorlókkal, pontosabban a menekültügyi kérelmezőkkel kapcsolatos szakhatósági állásfoglalás kiállítása. Ez az a folyamat, amelynek alapján kijelenthetjük, hogy a menekültügyi eljárásban részt vevő személyek Magyarország nemzetbiztonságára vagy közbiztonságára jelentenek-e veszélyt. Ez nem egy büntetőjogi tényállásokkal indokoló körülmény, ez egy szakmai állásfoglalás, hogy nem lehet a kérelmezőt Magyarországra befogadni semmilyen védettségi minőségben.

Ezt az AH és 2011-től már a TEK is végzi. 24 óra van rá, amelyen belül a BÁH-nak meg kell keresnie a szerveket.²⁹

A létszámadatok a költségvetésből elemezve nem jelzik, hogy arányos mennyiségű szakszemélyzet lett felvéve erre a feladatra, vagy komoly változások történhettek ezen a területen. A TEK ugyanebben a helyzetben van, operatív eszközökkel felderítést a személyi állomány viszonylag csekély százaléka végez, akik állásfoglalásban szűrhetnek.

Ugyanez a helyzet a közigazgatás más részein tevékenykedőkkel, annyi kitételrel hogy a növekvő nyomásra válaszul a BÁH vagy más kormányzati szervek jobban tudnak reagálni felvétellel és erőforrásokkal. Míg egy rendvédelmi szerv alkalmazottja hosszú ideig tartó szakirányú kiképzés és szakértelem nélkül nem tud igazán eredményes munkát végezni.

A belbiztonsági problémákat a titkosszolgálati munkát végző szerveken kívül igen jelentősen érzékelheti a rendőrség is. A mai napig fennálló migrációs zárás és ellenőrzés az országhatáron nyilvánvaló és hihetetlen erőpróba a rendőrségnek, minden rendőrnek és rendvédelemben tevékenykedőnek. Itt ugyanaz a belbiztonsági hatás: a megnövekedett igény más területekről vonhatja el az erőt, és megváltoztatja a felderítést.

27 ORFK (2015)

28 A forrásemelésre vonatkozó statisztikai adatok nem tükrözik a nagyobb arányú személyi jellegű bővítést.

29 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

A megváltozott biztonsági környezetben bevezetett 3 lépcsős – fizikai, jogi és személyi – határzár 2015. október 15-től minimálisra csökkentette az illegális bevándorlók számát.³⁰ Tehát a nyomás áttevéődött – persze a határszolgálat mellett – más területekre.

A belső biztonsági környezet is változott, hiszen a korábban embercsempészéssel foglalkozó elkövetők és szervezetek a Magyarországra érkező 2 000 fő körüli migránsnál nem számolhatnak ugyanannyi apparátussal és bevételi lehetőséggel, mint 300 000 személynél. A létszámváltozások ezeknek a szervezeteknek a megerősödését kell, hogy jelentsék. A bűnözői csoportok anyagi és személyi megerősödése nem csak egy időszakot jellemző probléma, hiszen a megnövekedett személyi és erőforrásbázis a későbbiekben is meglesz, fenn akarja tartani magát, és ez által más bűnelkövetés irányába is nyithat. A korábban jelentéktelen vagy minimális szereppel bíró bűnözők az elmúlt évben szintén szerepet vállalhattak a migrációból, jelentős bevételük származhatott a szállításokból a határon felvett és gépkocsival utaztatott migránsok miatt. Egy fejeként néhány száz eurós viteldíj egy idegen országban nem nagy ár azért, hogy a céljukhoz elérhessenek a több ezer kilométert megtett külföldiek. Ebből autónként és éjszákánként is meglehetősen magas szám lehet a cselekmény eredménye.

Lényegesek voltak az embercsempészeti tevékenység felderítésének nehézségei a 2015. szeptemberi szigorításukat megelőző időszakban, amikor sokkal nehezebb volt a bizonyítás lehetősége, ha egy gépjárművezető csupán szállított külföldi személyeket, de nem lépte át az államhatárt. Hogyan bizonyítsuk nyílt eszközökkel a szándékot, ha a gépkocsiban minden félnek érdeke fűződik ahhoz, hogy csak egy belső, Magyarországon belüli utat jelöljön meg (pl. vásárlás céljából).

A migrációs nyomásnak és az ezzel járó biztonságpolitikai környezetváltozásnak nem csupán az egyértelmű irányú belbiztonsági kockázatai lehetnek. Igen jelentős az erősödés a radikalizálódás tekintetében. A lakosság egy része a negatív események vagy a közhangulat felfokozódása után jelentősen szélsőséges álláspontot képviselhet a migránsokkal kapcsolatban. Ez érezhető volt hazánkban a 2015. évi válság előtt is, de utána szinte mindenhol nagyobb népszerűségnek örvendtek a szélsőségesebb gondolatok. Ezeket erősítették persze az először csak lokálisan felbukkanó, a kulturális vagy szocializációs szint különbségéből adódó atrocitások médiában megjelenő hatásai – Köln, német nagyvárosok³¹ –, és a terrorcselekményekkel kapcsolatos események is. A német közvélemény-kutatások szerint jelentősen szélsőségesebb irányba tolódtak a toleranciával és a befogadással kapcsolatos álláspontok.³²

Az egyik legjelentősebb kockázathoz elérkezvén igen fontos hangsúlyozni, hogy itt is ugyanaz érzékelhető, mint más területen a 2015. évet megelőző időszakban: dinamikaváltozás és felgyorsulás tapasztalható. A személyi bázis és az anyagi bázis szintén hatalmasat növekedett a migrációs és biztonsági változások miatt, hiszen az ellenőrzetlen tömegek igen komoly kockázatokat hordoznak.³³

30 ORFK (2015)

31 Conway (2016) 4.

32 Gerhards et al. (2016) 244–247.

33 Sinn (2005) 18.

Véleményem szerint szövetségi szinten nem lehet információt gyűjteni és ellenőrizni milliós nagyságrendű bevándorló esetén, de ennek még a töredékénél sem – csak a teljesség igénye nélkül. Ami viszont szerencsejátéknak tűnhet, mivel a Magyarország Belügyminisztériuma által közzétett adatok szerint 100-ból egy személy figyelmet érdemelhet, és a német szolgálatok szerint elkövetőpotenciál van benne. Azt ez alapján nem lehet kijelenteni, hogy a bevándorolt és Németországban megjelent 2 000 000 személyből 20 000 ember robbantani vagy gyilkolni fog. Annyi viszont megállapítható, hogy az ezen arányok és számok mögött lévő személyek valamikor, valamilyen szituációban dönteni fognak, támogassák-e az őket befogadó államot vagy sem. Ha nem, akkor bármilyen tekintetben segítői lehetnek a terrorista vagy bűnözői csoportoknak. Ez lehet, hogy napok, de lehet, hogy évek kérdése. Igen nehéz egy társadalomban megbélyegezni és ellenőrizni ennyi személyt, ehhez apparátus és anyagi bázis kell. De nem segíti a bevándorlók asszimilálódását, hogy a közvélemény és a hatóságok ilyen nagy létszámú kockázatos személyt tartanak nyilván. Ha a fogadó közösség nem vállalja, hogy bizalmába engedje, vagy egyenrangú félként kezelje a bevándorló más kultúrából érkező személyeket, akkor azok a kirekesztettség miatt abba az irányba fognak húzódní, amely befogadja őket, és ez lehet bűnös célú csoportosulás vagy szervezet is.

Egy robbantásnál vagy lövöldözésnél egy személy is igen súlyos személyi és anyagi károkat okozó támadást képes elkövetni az elmúlt időszak tapasztalatai alapján.

Lehetséges megoldások

A fenti kockázatok és jelenségek nem rég óta állnak fenn folyamatosan, de a belőlük fakadó problémák és a megoldásukkal kapcsolatos akadályok közül néhány már látható. Az elemzés és az információáramlás rendkívül nagy potenciált hordoz. Ha a migrációval kapcsolatban esetleg terrorizmussal kapcsolatos indikátorokkal megjelenő, figyelmet érdemlő személyeket egy központi adatbázisban kezelnék, ahová bármely ország titkosszolgálat vagy rendvédelmi szerve feltölthetné a vele szemben megismert adatokat, amelyek hozzáférhetőek lennének, akkor nem lenne névtelenül vagy egy ideig ismeretlenül utazó bűnöző vagy terrorista. Ennek azért akadályai lehetnek, egyrészt a nemzetérdekekben, másrészt a nemzeti szolgálatok és elemzőrendszerek felett álló jelentős adatbázisok hiányából, vagy a jelenlegi adattárak nem elég gyors együttműködéséből adódóan.

Hiába az időben keletkező információ, ha napokkal később ér el a céljához, ahelyett hogy azonnal a megfelelő szervnél lenne. Ez a megfelelő szerv sok esetben nem központi szerv, hanem területi vagy helyi szerv, az, amelyik szervnek a munkatársai ki fognak menni ellenőrizni, akik pozíciókkal, akár informális forrásokkal rendelkeznek a helyi közösségben. Amikor egy gépkocsival akár névtelenséggel el lehet jutni Magyarországról Nyugat-Európába kicsit több mit fél nap alatt, akkor azok a határidők és hivatalos levelezési formulák, amelyek magas szintű formában közlik az adatokat, nem minden esetben célravezetők és elégségesek.

Létezik SIS³⁴ és Eurodac rendszer³⁵, Interpol³⁶, Europol³⁷, Berni Klub³⁸ és más fórumok és egyéb szervezeti egységeik, amelyek bizonyos mértékig erre lennének hivatottak. De a jelenlegi migrációval összefüggő kockázatokra – az elmúlt időszak eseményeinek tükrében – szakosodva nincs igazán hatásos és megfelelő szervezet. Fontos megemlíteni az Európai Migrációs Hálózatot³⁹ is, amely rendelkezik Nemzeti Kapcsolattartó Pontokkal és pótolhatatlan szakértelemmel erősíti az információtovábbítási rendszert. Olyan szervet, szervezetet vagy szerzeti egységet, amelyik a 21. századi migrációval és terrorizmussal szemben igen hatékony szakirányú információáramlást és biztos hátteret jelentene, kifejezetten erre a feladatra kell létrehozni, és ennek megfelelően kell tartalommal tölteni.

A titkosszolgálatok és a rendvédelmi szervek delegálhatnának egy közös európai egységbe tagokat, hogy erre felkészülten a migrációhoz kapcsolt feladatok és információk tekintetében megfelelő választ tudjanak adni. Ha ebben a kérdésben nincs meg teljes mértékben az együttműködés, akkor nem szükséges olyan jogosítványt adni, hogy egy közös adatbázisban minden adat megjelenjen. Delegálni lehet olyan szakembereket, akik hozzáférnek küldő országuk ilyen jellegű és „súlyú” adatbázisához, és hazájuk végpontjait kezelni képesek. Nem vezetői fórum, hanem tevékeny szakembercsoport, amelyik a beérkező információkat ütközteti és ezeket helyén kezelve értékelni képes. Az információk összevetésének eredménye alapján a vezetők döntést tudnak hozni a biztonsági kérdésekben.

Ehhez szükséges lehet kialakítani egy olyan rendszert, amely egy bizonyos eljárásrendet képvisel minden EU-tagországban. Ha Belgiumban keletkezik az információ vagy történik a rendkívüli esemény, akkor ugyanaz legyen az eljárásrend, mint Magyarországon. Kiszámítható és fejleszthető legyen a reagálás és találkozzanak a sztenderdek és a tapasztalatok. Persze ez nem megvalósítható a rendvédelmi szervek nélkül, ahol nincs erre kijelölve minden szinten szakszemélyzet. A cselekmények helyi, városi szinten történnek, és a végrehajtó szintű szerveknél egy elvesző vagy nem felismert adat igen sok akadályt jelenhet a magasabb szerveknek vagy az értékelő és döntő szintnek.

Munkába lehet állítani minden helyi szinten lévő rendvédelmi szervnél egy-két fő elemző-értékelő személyt (akik a rendészeti és bűnügyi információkat is látják elkülönítve a meglévő elemző csoportoktól), akik ismerve a helyi viszonyokat és szakmailag felkészülten azonnal tudnak reagálni a kérdésekre és a feladatukat – az információk

34 SIS (2016)

35 Lásd Eurodac (2016). Ebben az adatbázisban kerülnek rögzítésre a menekültügyi kérelmezők az Európai Unióba lépéskor.

36 Interpol (2006)

37 Europol (2006)

38 A Berni Klub a nyugat-európai hírszerző szolgálatokat tömörítő informális együttműködés legmagasabb szintje, lásd Benedek (2014), 94.

39 Az Európai Migrációs Hálózatot (a továbbiakban: EMH) a 2008/381/EK tanácsi határozat (2008. május 14.) hozta létre. Az EMH célja, hogy a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható információk nyújtásával kielégítse az uniós intézmények, valamint a tagállami hatóságok és intézmények ilyen információk iránti igényét, az Európai Unióban e területeken folyó politikameghatározás elősegítése érdekében. Lásd BM BÁH (2014).

és személyek figyelemmel kísérését – el tudják látni a magasabb szintek szakmai támogatásával. Ennek kerete kidolgozható a nemzetközi és nemzeti irányelveknek, hírigénynek és biztonsági elvárásoknak megfelelően.

Ebben a feladatkörben *koordinációs tiszt*⁴⁰ elnevezéssel lehet a pontos adatgyűjtő-pontosító feladatokat ellátni. Ezek a személyek képesek a helyi rendészeti vagy bünyügyi statisztikákban és jelentésekben látni az összefüggéseket, amelyekről haladéktalanul tájékoztathatják a központi, valamint a nemzetközi információáramlásba bevont szervezet belső hálózaton, és ezáltal az előbb felvázolt központi szerv kontextusba tudja helyezni a megismert adatokat.

Véleményem szerint a közös értékelő és irányító csoport, az információáramlást szavatoló közös egység, a standardizált eljárási rend, a helyi szerveknél kialakítandó egy fő *koordinációs tiszt* – migráció-terror vonalon képzett személy segítségével – mind igen jelentős előrelépést és segítséget jelenthet a meglévő struktúra mellé.

Ennek a struktúrának lehet alapja a belügyminiszter által 2016. március 24-én beharangozott Terrorelhárítási Információs és Bünyügyi Központ, amelybe olyan szakszemélyzet került bevonásra, akik rendelkeznek megfelelő tudással és fel vannak készülve egy Európát érő vagy Magyarországot is érintő fenyegetéssel kapcsolatosan. Véleményem szerint a tudásbázis rendelkezésre áll a belügyi rendszerben. A központ a szakszemélyzet munkája mellett, szükséges esetben, a korábban ismertetett helyi értékelőtisztek – *koordinációs tisztek* – tevékenységének irányítását, szakirányítását is igénybe veheti, amelynek során a kockázatot elhárító adatpontosító helyi munkatársak létszáma igen hamar növekedhet, és a központ reakcióideje javulhat.

Nem szükséges és nem is megvalósítható, hogy az AH, a KNBSZ, az IH, a TIBEK vagy a TEK minden városban irodát vagy szakszemélyzetet tartson fenn. Egy rendkívüli esemény bekövetkezése vagy információigény kialakulása esetén lehetséges egy, az általános rendőri szerv munkatársaként tevékenykedő, képzettséggel és kapcsolatokkal rendelkező személy igénybevételével kiegészíteni a kapacitást, illetve így vonni be plusz erőt és eszközt az információszerző tevékenységet dinamizáló feladatba. Ettől a szervek közötti hivatalos kapcsolattartás viszonylagos lassabb ügymenete és más gátló tényezők ellenére az információ pontosítása és megszerzése nemzeti szinten eredményesebb tendenciákat mutathat, míg a TIBEK és a tagállami szinten működő központi szervek értékelő és döntés-előkészítő munkája eredményesebb lehet.

Nemzetközi szinten a rendvédelmi – akár a migrációval és terrorral összefüggő – adatok megosztása vagy felhasználása a profiltiszta, kifejezetten erre a célra delegált szakembercsoport tevékenysége mellett azonnali információáramlást jelenthet. Az azonnali információáramlás ezek által nem jelent érdeksérelmet egyik részes államnak sem, mivel csak az az adat kerül közlésre, amelyik szigorúan véve kapcsolódik a felmerülő kihívásokhoz, de a nemzeti adatbázis egésze nem kerül átadásra.

40 A feladatkör és az ehhez tartozó elsődleges tapasztalatgyűjtő tevékenység a Debreceni Rendőrkapitányság Bünyügyi Osztályán 2016. július 1. napjától, bünyügyi osztályvezetői és a közrendvédelmi osztályvezetői javaslatra már kapcsolattartói munkakörben elkezdődött. Tevékenysége során sikerrel jelenik meg a bünyügyi és rendészeti szakterületek közötti információáramlás dinamizálása, a kockázatok rejtő adatok értékelése-elemzése, a vezetői, társzervi tájékoztatás, az ellenőrző tevékenység és a rendszeres együttműködési feladatok a társszervekkel és szolgálatokkal.

IRODALOMJEGYZÉK

- AH (2016): *Az AH közreműködése az idegenrendészeti eljárásokban*. Forrás: <http://ah.gov.hu/html/idegenrendeszet.html> (2016. 12. 15.)
- Benedek Márta (2014): A hírszerzési együttműködés európai lehetőségei. In: *Nemzetbiztonsági Szemle*, II. évf. 3. sz. 88–101.
- Beregnyei József (szerk.) (2008): *Rendészettudományi szöszedet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság.
- BM BÁH (2014): *Az Európai Migrációs Hálózat magyar kapcsolattartó pontjának pályázati felhívása tanulmány elkészítésére*. Forrás: http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=536:az-europai-migracios-halozat-magyar-kapcsolattarto-pontjanak-palyazati-felhivasa-tanulmany-elkeszitesere&lang=hu (2016. 12. 15.)
- Conway, Maura (2016): *Violent Extremism and Terrorism online in 2016. The Year in Review*. VOX-Pol.
- Csege Gyula (2015): A magyarországi migrációs jelenségek büntető- és eljárásjogi vetületei. In: *Szakmai Szemle*, 2015/4. sz. 137–155.
- Eurodac (2016): *Tájékoztató az EURODAC rendszerről*. Forrás: <https://www.naih.hu/eurodac-rendszer.html> (2016. 12. 15.)
- Europol (2016): *About Europol. Helping make Europe safer*. Forrás: <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (2016. 12. 15.)
- Eurostat (2016): *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. Eurostat News release 44/2016, Eurostat Press Office.
- Gerhards, Jürgen et al. (2016): *German public opinion on admitting refugees*. In: *DIW Economic Bulletin*, 21/2016, 243–249.
- HM (2012): *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. Forrás: http://www.kormany.hu/download/a/40/00000/nemzeti_katonai_strategia.pdf (2016. 12. 15.)
- Interpol (2016): *Overview*. <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (2016. 12. 15.)
- KNBSZ (2015): *Fő feladatok*. Forrás: <http://knbsz.gov.hu/hu/fofeladatai.html> (2016. 12. 15.)
- Mayer Erika Noémi (2014): Az embercsempészség elkövetési és ítélkezési gyakorlata Magyarországon. In dr. Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- MKIH (2016a): Az Információs Hivatal rendeltetése. Forrás: http://www.mkih.hu/hivatal_rendeltetese.shtml (2016. 12. 15.)
- MKIH (2016b): *Terrorizmus*. Forrás: http://www.mkih.hu/feladatkorok_terrorizmus.shtml (2016. 11. 10.)
- NATO (2016): *Countering terrorism*. Forrás: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm (2016. 12. 16.)
- ORFK (2015): *Elfogott migránsok száma – dátum szerinti lekérdezés*. Forrás: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezeshonap%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2015&honap%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=> (2016. 12. 15.)
- Ritecz György – Sallai János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány.
- Sinn, Annette et al. (2005): *Illegally resident third-country nationals in Germany. Policy approaches, profile and social situation*. Nürnberg, Federal Office for Migration and Refugees.
- SIS (2016): *What is the Schengen Information System?* <https://www.naih.hu/schengen-information-system.html> (2016. 12. 15.)
- TIBEK (2016): <http://tibe.gov.hu/> (2016. 12. 15.)

Jogszabályok

- Terrorelhárítási Központ Szervezeti és Működési Szabályzat
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1995. évi CXXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól
1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről
2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről
2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról
COUNCIL REGULATION (EC) No. 2725/2000 of 11 December 2000

ABSTRACT

Exchange of Information Between Law Enforcement Agencies Due to Security Threats in the 21st Century

Gyula CSEGE

In the 21st century the security environment has changed significantly due to the nature of risks that have appeared. The European Union and Hungary have also appeared a danger. Of the new procedures, fast and efficient flow of information is required. Internationally, migration and exchange of information on terrorism is a challenge the solution of which is a slow and cumbersome process. The international level is very important to be able to keep to the security level without reserves at the national level also. Hungary may need a warning system framework.

Keywords: *National Security, information flow, terrorism, law enforcement*