

NEMZETBIZTONSÁGI SZEMLE

MMXV.

III. ÉVFOLYAM I. SZÁM

KÜLÖNLENYOMAT



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
NEMZETBIZTONSÁGI INTÉZET
BUDAPEST

Az új évezred nemzetbiztonsági feladatellátásának súlypontjai¹

Dávid Ferenc

Absztrakt:

Tanulmányában a szerző a magyar nemzetbiztonsági intézményrendszer ezredfordulót követő első évtizedének meghatározó területeiről nyújt áttekintést. Hat meghatározó biztonság- és védelempolitikai kihívást világít meg úgy, mint nemzetközi terrorizmus elleni harc, szervezett bűnözés, migráció, politikai extrémizmus, ellenérdekelt szolgálatokkal szembeni fellépés és a (párt) politikai tevékenység hatása. A tanulmány célja, hogy a hivatkozott időszak feladatellátásának horizontális lenyomatát nyújtsa és erősítse a nemzetbiztonsági tanulmányok folytatásának jelentőségét.

Kulcsszavak: nemzetbiztonság, nemzetbiztonsági tanulmányok, biztonság- és védelempolitika

Abstract:

Focal Points of National Security Task in the New Millennium

In his article the author gives an overview about the most important fields of Hungarian national security organization in the first decade of the new millennium. He highlights six major security policy challenges of this period see as the struggle against international terrorism, organized crime, migration, political extremism, countering secret services activities and the impact of (party) politics. The aim of the study is to give a horizontal view about task and function from the above mentioned period and straighten the importance of national security studies.

Keywords: national security, national security studies, security and defense policy

¹ *Ezúton is köszönöm a tanulmány alapjául szolgált diplomamunka és doktori kutatáshoz nyújtott segítséget Dr. Rácz Lajos és Dr. habil. Kis-Benedek József, valamint Dr. habil. Héjja István és Dr. Kobilka István uraknak.*

Témaválasztás és felhasznált források

Alapvetésem, hogy az ország és nemzetbiztonsági szolgálatai reagálnak a biztonsági környezet változásaira és a politikai döntéshozók irányítása alatt definiálják és lebontják a szervezetrendszer egészét és részeit érintő feladatokat. Az állam biztonságpolitikájának vissza kell tükröznie az ország alapvető nemzeti értékeit és érdekeit és meg kell tudnia határozni, hogy miként próbálja megvédeni és érvényesíteni azokat. A meghatározott célok és az állam nemzeti érdekérvényesítésének és biztonságának egyik meghatározó letéteményesei a „titkosszolgálatok”, amelyeket a jogalkotó a rendszerváltozás folyamatában nemzetbiztonsági szolgálatok elnevezés alatt határozott meg. A tanulmány az új évezred első évtizedének nemzetbiztonsági feladatellátás szempontjából releváns súlypontjait vizsgálja. A hivatkozott évtized időhatárainak számszerű meghúzása egyoldalú lenne. A határvonalakat a Magyarországot és tágabb értelemben vett biztonsági környezetét befolyásoló események sorával szemléltethetjük. Az új évezred magyarországi mérföldkövei az euroatlanti integráció, a térséget veszélyeztető terroristámadások, valamint az absztraktnak tűnő, de fokozatosan előtérbe került új típusú biztonsági fenyegetések jelentették. A tanulmány és az évtized végének másik sarokpontja az a folyamat, ami egy politikai, gazdasági és társadalmi válságban jelent meg, ami átformálta a biztonságról alkotott elképzelésünket és rendszerszintű változásokhoz vezetettek a hírszerző és elhárító szolgálatok szervezetrendszerében.

A tanulmány terjedelmi keretei, valamint a rendelkezésre álló és kutatható források nem teszik lehetővé, hogy a polgári mellett a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok is bemutatásra kerüljenek. A titkosság és a transzparencia elve determinálja, hogy alkotmányos demokráciánkban a nemzetbiztonsági szolgálatok az ellentétes fogalmak közötti egyensúly fenntartásában érdekeltek. A téma kutathatósága szempontjából lényeges, hogy a titkosság nem egyenlő a titokzottsággal. A nemzetbiztonsági szolgálatok a polgári demokráciákban szuverén szervezetként teljesítik a biztonság- és védelempolitikából rájuk háruló feladatokat, ezért jogszabályi keretek között munkájuk általánosságban nem, csak a műveleti munka esetében titkos. Figyelemmel a lehetőségek által szabott keretre, a biztonságpolitikai hangsúlyok változásai megszorító értelemben, az államigazgatás részét képező rendvédelmi szektor egyes szereplőinek tevékenységével egy-egyben vizsgálhatóak.

Az elsődleges és másodlagos források bevonásával a tanulmány tudományos igényű megismerésének megalapozottságát kívántam erősíteni. A primer források legtágabb körét a jogszabályok jelentik. A jogszabályi hierarchia szintjein törvények, köztük hazánk alkotmánya és alaptörvénye, rendeletek, határozatok és törvényjavaslatok alapjaiban határozták meg a polgári nemzetbiztonsági szféra szervezetét, működését, feladatkörét és tevékenységét. A jogalkotói akaratnyilvánítás háttérében meghúzódó folyamatokat és gyakorlati példákat az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága nyilvános üléseinek jegyzőkönyveiből

ismerhetjük meg közelebbről, ezért részben ez utóbbiakat is felhasználtam kutatásom során. A tanulmány szekunder forrásait két csoport, a könyvészeti és az internetes források köré gyűjtöttem. Nagyobb tematikus egységet jelentenek a könyvészeti források, ahol az általam feldolgozott monográfiák és szerkesztett kötetek a téma jellegzetességéből adódóan kisebb számban, míg a szakértők által jegyzett tanulmányok és ez utóbbiaknak helyet biztosító rendelkező folyóiratok nagyobb számban szerepelnek.² Külön csoportot alkotnak a Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyvei, amelyek szakmai szempontból azért jelentősek, mert 1999 és 2009 kerültek kiadásra és a társadalmi nyilvánosság követelményének jegyében mutatták be a hivatal és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok 1999 és 2008 közötti hangsúlyos feladatait. Kisebbs csoportot alkotnak a szekunder internetes források, amelyek a hivatkozott NATO és EU stratégiai dokumentumokra mutatnak.

Nemzetbiztonság az új évezredben³

A nemzetbiztonsági érdek fogalmi meghatározása szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a törvényben meghatározott feladataik végrehajtásával az ország szuverenitásának biztosítását és alkotmányos rendjének védelmét látják el.⁴ Folyamatosan támogatják a kormányzati döntéshozatalt, tájékoztatják a kormányzatot az ország külső és belső veszélyeztetettségének helyzetéről.⁵ A feladatellátás meghatározásának alapja az új évezred küszöbén kiadott biztonság- és védelempolitikai alapelveiben érvényesült, amire az ezredfordulót követően az ország első nemzeti biztonsági stratégiája,⁶ valamint utóbbinak az euroatlanti integráció második sarokkövének számító EU csatlakozást követő módosítása épült.⁷ Különösen a 2002-ben elfogadott és 2004-ben módosított stratégiai lényeges a nemzetbiztonsági szféra szempontjából. A szolgálatok oldaláról a dokumentum jelentősége három pontban összegezhető. Először, az ország 1998-ban kiadott biztonság- és védelempolitikai alapelveiben meghatározott főbb

² Lásd: *Rendészeti-, majd Belügyi Szemle, Hadtudomány, Külpolitika, valamint a szakmai szempontból releváns Új Honvédségi Szemle, a Katonai Biztonsági Hivatal, majd Katonai Nemzetbiztonsági Hivatal Szakmai Szemléje, a Katonai Felderítő Hivatal Felderítő Szemléje, a ZMNE Stratégiai Védelmi Kutató Központ Elemzése, stb.*

³ Lásd még: *Dávid Ferenc: Biztonságpolitikai hangsúlyok a polgári nemzetbiztonsági szférában 2001 és 2010 között. Hadtudomány 2013/1-2. 62-76. o.*

⁴ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról. 74. §

⁵ 2073/2004 (IV. 15.) Kormány határozat IV. pont.

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

⁷ 2073/2004. (III. 31.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról (módosítás).

célkitűzéseket elérték, az euroatlanti integráció alapjaiban határozta meg és formálta át hazánk biztonsági rendszerét.⁸ Másodsor, utalt a származtatott ágazati stratégiák kidolgozásának szükségességére, amit két egymással összefüggő eredménnyel járt. Egyrészt semmivel, mert a kormányzat által önmagának szabott feladatból arányaiban szinte semmi sem valósult meg. Másrészt pezsdítően hatott azt a szakértői kör szakmai tevékenységére, ami a szakirodalomban követhető nyomon. A kutatási eredményeiket, véleményüket publikálók az ezredfordulót követő évtizedben akaratlanul is a rendvédelmi és nemzetbiztonsági (titkosszolgálati) ágazati stratégia kidolgozásának munkáját támogatta.⁹ A hivatkozott szerzők és elméleti műveik válaszokat kerestek a nemzetbiztonsági szféra előtt álló feladatokra és a szervezetrendszer átalakításának lehetőségeire egyaránt.¹⁰ Harmadsor, a 2004-es módosítást követően már „új” nemzeti biztonsági stratégiának nevezett dokumentum vált a legfontosabb iránytűvé a 2002 és 2012 közötti feladatellátás és biztonságpolitikai hangsúlyok tanulmányozása során. Hatályát a tanulmány témaválasztásának megfelelő időhatár mentén haladva, a 2012-ben elfogadott stratégia kihirdetésével egyidejűleg veszítette el.¹¹

Az észak-atlanti és európai integráció lépcsőfokai mentén haladva, az 1998-ban elfogadott biztonság- és védelempolitika alapelvek megjelölték, majd a 2002-ben kiadott és 2004-ben módosított nemzeti biztonsági stratégia azonosította az ezredfordulót követő nemzetbiztonsági feladatszabás hangsúlyos elemeit. A dokumentum kategorizálása alapján a globális kihívások szempontjából a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatkörében súlyponti elemként jelent meg a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, az instabil régiók és működésképtelen államok hatása, az illegális migráció, a gazdasági instabilitás, az információs társadalom kihívásai, illetve a globális természeti, civilizációs és

⁸ Uo.

⁹ Lásd például: Tüttö Szabolcs: *A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszere az új kihívások tükrében. Hadtudomány, 2007/3. 24-36. o.*; Finszter Géza: *A nemzetbiztonságról. Rendészeti Szemle, 1991/1. 5-17. o. és Ismét a nemzetbiztonságról. Belügyi Szemle, 1999/4-5. 5-19. o.*; Izsza 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. o.*; Izsza Jenő: *A titkosszolgálati/nemzetbiztonsági ágazati stratégiáról. Hadtudomány, 2006/4. 109-113. o.*; Lénárt Ferenc: *Biztonság, nemzetbiztonság. Új Honvédségi Szemle 2000/1. 41-59. o.*

¹⁰ BUDAI Gábor: *Esettanulmány a nemzetbiztonsági szolgálatok átszervezéséről. Társadalomkutatás 26. MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2008 517-533. o.*; Lénárt 2001. 41-60. o.; Lakatos Zsolt: *Terrorizmus. A nemzetbiztonsági szolgálatok átalakításának tapasztalatai. Felderítő Szemle, 2006/1. 67-74. o.*

¹¹ 1035/2012. (II. 21.) Kormány határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

egészségügyi veszélyforrások. Az új évezred belső biztonsági kihívásait a nemzeti biztonsági stratégiában a szervezett bűnözés, a feketegazdaság és korrupció, a kábítószeres terjedése, a politikai és vallási szélsőségek, valamint a demográfiai kihívások jelentették. A regionális kihívások között hazánk földrajzi elhelyezkedése szempontjából Közép-Európa, Délkelet-Európa, a Független Államok Közössége, a mediterrán térség, a Közel- és Közép-Kelet került kiemelt helyre.¹²

A biztonság- és védelempolitikai alapelvek iránymutatása mentén a nemzeti biztonsági stratégia egyben ajánlást is megfogalmazott az elvben egymáshoz kapcsolódó ágazati stratégiák kidolgozásához. A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátásának hangsúlyai egyértelműen a nemzeti biztonsági stratégiában jelentek meg, amire a nemzetbiztonsági ágazati stratégia épülhetett volna. Mivel ez elmaradt, a nemzeti biztonsági stratégia általános feladatszabásából következtethetünk a hangsúlyosabb területekre. Hiába maradt el egy önálló nemzetbiztonsági vagy rendvédelmi ágazati stratégia kidolgozása,¹³ hiányzott és az idő előrehaladtával feleslegessé vált a stratégia ajánlásában megjelölt származtatott dokumentumok többsége.¹⁴ A szolgálatok feladatellátásnak összetettsége és a nemzetbiztonsági stratégia az ajánlásban megfogalmazottak szerint összekötötte volna a szintén előkészítendő rendvédelmi, gazdasági-pénzügyi, információvédelmi vagy terrorizmus elleni ágazati stratégiákat. Vagy, egy vélelem mentén haladva és visszatekintve az ezredfordulót követő évtizedre: a gyakorlatban nélkülözhető, egymással elvi összeütközésbe kerülő dokumentumhalmot eredményezett volna.

A nemzetbiztonsági szféra feladatszabását a hazai és a nemzetközi gyakorlat alakította ki, a kormányzat és a jogalkotás szerepe az állami intézményrendszer igényeinek összegyűjtésében, szintetizálásában és az általános célkitűzések és hangsúlyos feladatok egy stratégiai szintű dokumentumban történő megfogalmazásban jelenhettek meg. Az ezredfordulót követő stratégiai dokumentumok megalkotásánál figyelembe kell venni, hogy a nemzeti biztonsági stratégia nem azonos a nemzetbiztonsági ágazati stratégiával, ami bár nem került megalkotásra, de az egész-rész viszony alapján az állami iránymutatásnak egy (ágazati) nemzetbiztonsági dokumentuma lett volna. A biztonság- és védelempolitikai alapelvek és a nemzeti biztonsági stratégia a kereteket biztosította, amit Magyarország alapvető nemzeti értékei és érdekei, a biztonsági környezet, az ország geopolitikai helyzete, a hazánkat érintő biztonságpolitikai kihívások és az utóbbiakból eredeztethető feladatokhoz rendelt végrehajtási eszközrendszer határozta meg. Véleményem szerint a normatív jellegű alapidokumentumok és más jogszabályok

¹² 2073/2004. (IV. 15.) Kormány határozat.

¹³ PINTÉR István (szerk.): *Tanulmányok a nemzetbiztonsági törvény továbbfejlesztéséről. Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008. 25-26. o.*

¹⁴ 2073/2004 (IV. 15.) Kormány határozat.

szabta mozgástér alkalmas lehetett volna arra, hogy a nemzetbiztonsági szférára vonatkozó részletesebb feladat-meghatározást és elvárásokat kibontsa.¹⁵

Az ezredfordulót követő évtized tekintetében meghatározó alapvetés, hogy a környezet dinamikus változása a nemzetbiztonsági, mint klasszikus értelemben vett titkosszolgálati tevékenység célja és lényege változatlan maradt. A szervezetrendszer tagoltsága megmaradt, de az elhárítás és hírszerzés közötti határ merevsége tovább oldódott, erősödött az együttműködés a társ- és partnerszolgálatok között. Összességében változatlan alaprendeltetéssel, de a dinamikus változó biztonsági környezet ellenére pontos feladatkörrel, stabil törvényi (garanciális) környezetben működhetek a szolgálatok. A stratégia a titkos információgyűjtési eszközeinek és módszereinek további fejlődésével, a humán források jelentőségének újbóli növekedésével, valamint az információs- és kommunikációs társadalom jellemzőivel együttesen és párhuzamosan számolt a nemzetbiztonsági szférában.¹⁶

A nemzetbiztonsági stratégia a tárgyalt évtizedben kiemelt helyen szerepelt a nemzetbiztonsági kutatások között. Legmeghatározóbb jellemzőjévé vált, hogy egy hivatalos dokumentum sem került elfogadásra és nem lépett hatályba. Véleményem szerint ez egyrészt mulasztás, mert teret adott az elmélet-szakmai munkának, de a kormányzati ígéret és munka végeredménye szempontjából eredménytelen maradt. Másrészt, a nemzetbiztonsági stratégia hiánya rávilágított a papír alapú dokumentum lényegtelenségére, a szférára vonatkozó tényleges stratégiai gondolkodás hanyattatottságára. A tartós hiány felveti a kérdést, hogy a gyakorlatban tapasztalt funkcionális zavarok ellenére működőképes nemzetbiztonsági szolgálatoknak „stratégiai iránymutatásra” vagy a kormánynak a nemzetbiztonsági szférára vonatkozó konzekvens és következetes elhatározására van-e szüksége?¹⁷

Megállapítható, hogy a nemzetbiztonsági feladatok biztonságpolitikai hangsúlyait a nemzeti biztonsági stratégia kijelölte, pontosabb meghatározást a gyakorlat az elmélettől nem igényelt. A feladatok univerzális jellegéből hitelesen egyet sem lehetett kiemelni úgy, hogy annak csak titkosszolgálati aspektusa lett volna. Ha a tanulmány által tárgyalt időszakban a kiemelt feladatokat vesszük alapul, a nemzetbiztonsági hangsúlyok hármass prioritásának elvét kell figyelembe venni.¹⁸ A jogalkotói értelmezésben a hazánk szempontjából releváns feladatok a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem, a bűnözésben érzékelhető tendenciák és a szélsőséges csoportok megjelenése, prognosztizálható erősödése jelentette. Az egyes hangsúlyos feladatokhoz egy-egy jellegzetes jelző illeszthető,

¹⁵ IZSA Jenő: *Javaslatok a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati stratégia kidolgozásához. Hadtudomány, 2007/1. 20. o.*

¹⁶ Uo. 15-29. o.

¹⁷ KOVÁCS 2006. 120-122. o.; TÜTTŐ 2007. 27. o.

¹⁸ IZSA 2007. 15-29. o.

ahol az ezredfordulót követően a nemzetközi terrorizmus egy deklarált, a bűnözésben érzékelhető tendenciák reális, míg a szélsőséges csoportok megjelenése bujkáló prioritást jelentettek a Magyarországra ható belső hatások között.¹⁹ A biztonsági kihívások sorában további három elemet emeltem ki, amit a más szerzők kutatásai és a szakirodalom is visszatükrözött, ennek alapján a migrációt és illegális migrációt feltörekvő, az ellenérdekelt titkosszolgálatok tevékenységét klasszikus, míg a pártpolitikai csatározások negatív hatását alternatív prioritásnak tekinthetjük. Ez a hat szegmens jelent meg a tanulmány által tárgyalt időszak végpontjában hatályba lépett, 2012-ben kiadott nemzeti biztonsági stratégiában is.²⁰

Kihívások és súlypontok a nemzetbiztonsági szférában

Nemzetközi terrorizmus (deklarált prioritás)²¹

A terrorizmus nem a 21. század terméke, de az új évezredben kétségkívül valós veszélyforrás és deklarált prioritás lett az euroatlanti térségben.²² A terrorizmus történelme során korszakonként és szakirodalmanként eltérő definíciói léteztek, de egyik sem nyújtott adekvát meghatározást a jelenségre. A tanulmány tartalmi és terjedelmi kötöttségei nem teszik lehetővé, hogy az általános hivatkozáson túl mélységében foglalkozzam a kérdéssel.

Kiindulópontom, hogy a terrorizmussal szembeni fellépés 2001. szeptember 11-ét megelőzően is napirenden volt, de azt követően egyenesen hadat üzentek neki.²³ Tette ezt a nyugati világ úgy, hogy még ugyanakkor az évtizednek a végére világossá vált, hogy klasszikus értelemben értelmetlen próbálkozás háborút vívni ellene. A küzdelem katonai dimenziója gyakorlatilag súlytalan a probléma megoldásában. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai azt mutatták, hogy a terrorizmus

¹⁹ 2073/2004. (IV. 15.) Kormány határozat

²⁰ Lásd: 1035/2012. (II. 21.) Kormány határozat

²¹ A szerzőnek az alfejezet korábban már megjelent és kibővített tanulmányát lásd: Dávid Ferenc: *Terrorizmus és nemzetbiztonság az ezredforduló jogalkotásában. Szakmai Szemle (Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat) 2013/1. 40-52. o.*

²² NATO [1990] *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*. Link: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm (2014. február 1.) 1-23. p.; NATO [1991] *The Alliance's New Strategic Concept*.

Link: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm (2014. február 1.) I. 7-14. p.; NATO [1999] *The Alliance's Strategic Concept*.

Link: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm (2014. február 1.) II. 20-24.

²³ Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága nyilvános üléseinek jegyzőkönyvei (Nbb.) Nbb-13/2001 18. o.

felszámolásában és kezelésében a politikai eszközök, a rendvédelmi szervek és kiemelten a titkosszolgálatok alkalmazása bizonyult a legcélravezetőbbnek. Ennek oka, hogy ezek a szervezetek képzetesebbek, felkészültebbek az információszerezés területén és a terrorista csoportok felszámolásában.²⁴ A nemzetbiztonsági fellépés lehetőségeit árnyalja, hogy a probléma kívül esik az egyes államok politikai hatósugarán. A nemzetállamok által deklarált, államhatárok között értelmezett szuverenitást figyelmen kívül hagyó kihívásokkal szemben csak egy más szemléletet alkalmazva lehetett szembeszállni. Mint nemzetközi fenyegetés az új típusú terrorizmus komplex és együttes védekezést igényelt. A komplexitást úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi terrorizmussal szemben egyszerre és összehangoltan kellett alkalmazni politikai, propaganda, felderítő, rendőri és a klasszikustól eltérő katonai képességeket.²⁵ A hangsúly viszont a megelőzésen és a megszakításon kellett, hogy legyen, ahol a rendvédelmi szerveknek, így a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknak együtt kellett működniük hazai és nemzetközi szinten egyaránt.

Az új évezredben a prioritást a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok munkájában a nemzetközi terrorizmus elleni harc kapta. Ezt a világban, Európában és hazánk szűkebb környezetében lezajlott események, valamint a szövetségi, közösségi és nemzetközi szerepvállalásainkból származó kötelezettségvállalások indokolták. A terrorizmus jelentette kihívás magával hozta a humánforrásokból (HUMINT) megszerzett információk felértékelődését, a belső biztonság szempontjából pedig hangsúlyosabb helyen szerepelt a kiemelt jelentőségű objektumok, erőforrások, minősített információk és érdekek átfogó védelme.²⁶

A terrorizmus reneszánszát a 2001-es év hozta el, amikor maga is változáson ment keresztül és globális kockázati tényezőként tűnt fel a fenyegetések palettáján. A new yorki és washingtoni eseményeket követően a világ terrorfenyegetettsége felértékelődött, de Magyarország veszélyeztetettsége érdemben nem változott. Ennek oka hazánk geopolitikai helyzetére, külkapcsolati orientáltságára, szövetségi politikájára és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységére volt visszavezethető.²⁷ A terrorizmus jelensége önmagában nem volt újdonság. A terrorcselekmény tényállását a magyar jogrendszer ismerte,²⁸ felde-

²⁴ TÁLAS Péter: *A terrorizmus elleni küzdelem néhány dilemmájáról*. *Hadtudomány*, 2005/4. 194-202. o.; TÁLAS Péter: *A hadtudomány és a terrorizmus viszonya*. *Hadtudomány*, 2009/3-4. 22-27. o.

²⁵ ORMOS Mária: *A háborúról és a terrorizmusról*. *Hadtudomány*, 2005/4. 42. o.

²⁶ IZSA 2007. 24.

²⁷ TÓTH András In: *NBH évkönyv, 2003. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2004. 5-6. o.*

²⁸ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 261. §

rítésére, megelőzésére és elhárítására megvolt a megfelelő intézményi háttér.²⁹ Az újdonságot az új kihívások sorában a nemzetközi terrorizmus jelentette, ami megkövetelt egy új biztonságpolitikai gondolkodásmódot, amihez idő kellett. A nemzetbiztonsági szférának le kellett vonni a tanulságot, hogy rendelkezik-e azokkal az eszközökkel, azokkal a képességekkel, amelyek lehetővé teszik, hogy megelőzzék az ilyen jellegű terrorcselekményeket.³⁰

A nemzetbiztonsági szféra a terrorizmus és a nemzetközi terrorizmus elsődlegességét a szövetségi stratégiákból eredeztette.³¹ A gyakorlat szempontjából ugyanennyire volt lényeges, hogy az egyes veszélyek és kihívások egyszerre, egymás hatását erősítve jelentek meg, felderítésük és elhárításuk globális összefogást igényelt. A változások megkívánták a titkosszolgálati módszerek és eszköztár szükséges irányba történő változtatását és az információgyűjtés elsődlegességét Magyarország potenciális veszélyforrásai tekintetében.³² Az ezredfordulót követő években a nemzetközi terrorizmus hazánkhoz közelebb jelent meg, a térség fenyegetettsége potenciálisan nőtt. Az afganisztáni és iraki háború, valamint az isztambuli, madridi és londoni stratégiai terrortámadások igazolták a fenyegetés prioritását, amit a gyakorlat mellett a stratégiai dokumentumok is visszatükröztek.³³

Magyarország a megvalósult terrorcselekmények számadatainak szempontjából a Köztes-Európára jellemző tendenciát mutatta, aminek elsősorban földrajzi, etnográfiai, politikai okai voltak,³⁴ de nem nélkülözhetette a hatékony titkosszolgálati tevékenységet sem. A Nemzetbiztonsági Hivatal és az Információs Hivatal tevékenysége a nemzetbiztonsági veszélyt jelentő terrorszervezetekre,³⁵ utóbbiak finanszírozási forrásaira fókuszált, ahol tendenciaként jelent meg a szervezett bűnözéssel való összefonódásuk. 2003-tól kezdődően a terrorszervezeteket támogató rezsimek figyelme megnőtt a szélsőséges csoportok iránt.³⁶ A terrorizmus, mint globális biztonsági kihívás összetettségét jelzi, hogy az ezred-

²⁹ TÚTTO 2007. 27-29. o.; Urbán Attila: *A nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorelhárítás*. In: Kuglics Gábor (szerk.): *Politikai elemzések. Magyar Lajos Alapítvány, Budapest, 2002/1. 38-43. o.*

³⁰ Nbb-13/2001. 5. o.

³¹ NATO 1990.; NATO 1991.; NATO 1999.; EU [2005] *The European Union Counter-Terrorism Strategy*.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf> (2014. február 1.)

³² DOBOKAY Gábor In: *NBH évkönyv, 2001. Nemzetbiztonsági Hivatal, Bp. 2002. 7-8. o.*

³³ EU 2005.; NATO 2010.

³⁴ Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Magvető, Budapest, 1983.; Tólas Péter: *A terrorfenyegetettségről a számok tükrében*. ZMNE Stratégiai Védelmi Kutató Központ Elemzések, 2011/7. 1-10. o.

³⁵ 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról 4. § c)

³⁶ TÓTH András In: *NBH 2004 5-6. o.*

fordulót követően a Nemzetbiztonsági Kabinetben belül életre hívták az egyeztetések legmagasabb fórumát, a Terrorellenes Koordinációs Bizottságot.³⁷ A kormányzat által inspirált, a Nemzetbiztonsági Hivatal bázisán működő szervezet fogta össze és koordinálta a nemzetbiztonsági szolgálatokat és az érintett rendvédelmi szerveket.³⁸

A szolgálatok folyamatosan szembesültek a nemzetbiztonsági kihívások széles spektrumával, azok összefonódásával. 2003-ban az iraki koalíciós hadművelet, a taszári kiképzési program megkövetelte a hazai és külföldi társszolgálatokkal való együttműködést a nemzetközi terrorizmus elleni harcban.³⁹ Az együttműködést és egy feladat komplexitását jól szemlélteti a taszári kiképzési program, amit a szemléletesség kedvéért röviden ismertetnék.

Az iraki események idején a Magyar Köztársaság rendelkezett egyedül kihasználatlan amerikai bázissal Európában, míg a másik Stuttgartban folyamatos kihasználtság alatt állt. A hazánkhoz intézett amerikai igény része volt annak az összefogásnak és küzdelemnek, ami az euroatlanti térségben megfogalmazódott a nemzetközi terrorizmussal szemben. Az ország belső biztonságának megőrzése szempontjából fontos volt, hogy a kiképzés arányaiban ne jelentsen lényegesen nagyobb biztonságpolitikai kockázatot hazánk számára. Magyarország 15 pontos feltételt fogalmazott meg az Egyesült Államok felé. Elvárás volt, hogy a hozzánk érkezők ellenőrizhetővé váljanak, jogviszonyuk abszolút tisztázott és korrekt legyen, a rendvédelmi szerveknek lehetőségük legyen bizonyos védelmi intézkedések megtételére.⁴⁰

A Nemzetbiztonsági Kabinet és a Nemzetbiztonsági Kabinet Tanácsadó Testülete folyamatosan ülésezett, hogy feltárja a biztonsági kockázatokat, majd egyértelműen a prevenció mellett foglalt állást. A tevékenységet a rendvédelmi szervek összességének bevonásával kívánták megvalósítani. A kiképzésről sok minden kitudódott, ezért az egyes szervek folyamatosan tájékoztatták a lakosságot is. A helyzet a pártpolitikai csatározások hatására öngerjesztő lett a lakosság körében. A bázis területén katonai kiképzés nem folyt, de a programnak voltak politikai, gazdasági és pszichikai vonatkozásai. A feladat teljesítésével hazánk fel kívánt szabadulni a nemzetközi (amerikai) nyomás alól, hogy Magyarország vegyen részt a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben. A média hatására a

³⁷ 2239/2005. (X. 28.) Kormány határozat a terrorfelderítés műveleti koordinációjáról és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról; 2121/2006. (VII. 11.) Kormány határozat a terrorfelderítés műveleti koordinációjáról és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról szóló 2239/2005. (X. 28.) Kormány határozat módosításáról

³⁸ TÜTTŐ 2007. 24-36. o.

³⁹ TÓTH András In: NBH 2004 5-6. o.

⁴⁰ Nbb-199/1/2003-10. 5. o.

közvéleményt manipulálták és félelemérzet alakult ki a lehetséges következmények miatt.⁴¹

Tóth András, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős államtitkár nyilatkozata szerint Kiss Elemér a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter 2002. december 18-án adta ki az utasítást a három nemzetbiztonsági szolgálatnak, amiben meghatározta a kiképzéssel kapcsolatos védelmi, biztonsági feladatokat. A feladatok koordinálásával a miniszter a Nemzetbiztonsági Hivatalt bízta meg. Ezt követően a főigazgatók már maguk dolgozták ki az intézkedési terveket, amelyek részben a nemzetbiztonsági szolgálatok, részben más rendvédelmi szervek feladataira terjedtek ki.

A Nemzetbiztonsági Kabinet keretében szoros együttműködést alakított ki egymással a határőrség, a rendőrség, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal a migráció és a menekülthullám fokozottabb ellenőrzésére. Egyeztetett térségi fellépést határoztak meg a Nemzetbiztonsági Hivatal, a Katonai Biztonsági Hivatal, az Országos Rendőr-Főkapitányság és a határőrség szerveivel a taszári bázis környékén. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat megteremtette a szükséges és elégséges technikai feltételeket a térséggel kapcsolatos műveleti munka szempontjából. Intenzív partnerszolgálati együttműködés alakult ki az Információs Hivatal keretén belül, hogy bármely, a Magyar Köztársaságot érintő információ vagy a taszári kiképzéssel kapcsolatos hír időben eljusson a politikai döntéshozókhoz.

Párhuzamosan az eseményekkel és a belpolitikai hangulatkeltéssel, a rendvédelmi szervek az amerikai partnerszervekkel együttműködve igyekeztek a jogos társadalmi információigényeket kielégíteni. A politikai viták csak hátráltatták a tényleges szakmai munkát, korlátozták a figyelem összpontosítását és akarva-akaratlanul hangsúlyeltolódáshoz vezettek a szakmai és politikai célszerűség között. A taszári kiképzés ideje alatt az ország terrorveszélyeztetettségének növekedéséről nem volt információ. Történeti távolból vizsgálva az eseményt, terrorcselekmény elkövetésére nem került sor hazánkban.⁴²

Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozása azt is jelentette, hogy nemzeti érdekeink védelmét még jobban az új kihívásokhoz igazította a jogalkotó. A közösségi érdekeket szem előtt tartva megkülönböztetett figyelmet kellett fordítani mindarra, amit az Európai Unió jelenthetett a szolgálatok számára.⁴³ Az EU céljai között pedig első helyen szerepelt a terrorizmus elleni küzdelem.⁴⁴ Magyarország EU csatlakozásával egy időben bekövetkezett madridi és londoni stratégiai terrortámadások hatására hazánk is közelebb érezhette magához a távolinak tűnő globális veszélyforrásokat. Az ország potenciális fenyegetettsége

⁴¹ *Nbb-199/1/2003-10. 6-7. o.*

⁴² *Nbb-199/1/2003-10. 8-9. o.*

⁴³ *TÓTH András In: NBH 2004. 5-6. o.*

⁴⁴ *EU 2005. 7. o.*

aránytalanul nem növekedett, de megkövetelte a szükséges ellenlépések megtételét. A terrorista csoportok finanszírozási forrásainak elzárása egyet jelentett azzal, hogy a szervezett bűnözéssel organikusan összeforrt nemzetközi terrorizmust együttesen kellett kezelni és fellépni vele szemben. A terrorista csoportok céljaik megvalósításához a határokon átívelő pénzügyi rendszert és a banki műveleteket használhatták fel, ami megkövetelte a figyelmet a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoktól. Fokozatosan növekedett a szélsőséges szervezetekkel szembeni fellépés fontossága. Ezt nem csak törvényi kötelezettség indokolta, hanem a szervezetek folyamatos potenciális utánpótlási bázist jelenthettek a „franchise” jellegű, az elégedetlen társadalmi rétegekre támaszkodni kívánó terrorcsoportok szemében.⁴⁵

A terrorizmussal szembeni küzdelem szempontjából az ezredfordulót követő évtizedben a különbség az egyes rendvédelmi szervek között az időtényezőben mutatkozott. A rendőri szervek nyomozati tevékenységük során többnyire nem megelőző, hanem feltáró intézkedéseket foganatosítanak, míg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szerepe a terrorcselekményekkel szembeni preventív intézkedések vonatkozásában volt egyértelműen. A stratégiai prioritások kialakításakor a nemzetbiztonsági szolgálatok –bár nyomozóhatósági jogkört nem gyakorolhatnak– rendelkeztek azokkal a széles körű nemzetközi kapcsolatokkal, amelyek lehetőséget biztosítottak számukra a terrorcselekmények felderítésére és a büntetőeljárás megindításához szükséges információk beszerzésére. A hatáskörök elhatárolása alapján a titkosszolgálatok a szükséges és elégséges információk birtokában a rendőrségnek adták át az ügyet nyílt intézkedések megtételére.⁴⁶

A terrorizmus elleni harc jegyében az együttműködés hazai és nemzetközi szinten is adott volt a titkosszolgálatok között.⁴⁷ A jogalkotó a nemzetbiztonsági törvény 2010-es módosításáig⁴⁸ a Nemzetbiztonsági Hivatalt nevezte meg a terrorelhárítási harc letéteményesének,⁴⁹ de a nemzetbiztonsági szolgálatok mindegyikének feladatrendszerébe beépítette a terrorizmussal szembeni fellépés kötelezettségét. A polgári hírszerző szervezet, az Információs Hivatal az ország nemzetbiztonságát veszélyeztető, külföldi eredetű szervezett bűnözésre,

⁴⁵ Tóth András In: *NBH évkönyv, 2004. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2005. 7-9.o.*

⁴⁶ Tóth Csaba Mihály: *Az együttműködés, mint az új kihívások hatására fokozódó követelmény a nemzetbiztonsági szférában. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal), 2011/3. 118-119. o.*

⁴⁷ Tóth Csaba Mihály: *Az együttműködés, mint az új kihívások hatására fokozódó követelmény a nemzetbiztonsági szférában. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal), 2011/3. 116-120. o.*

⁴⁸ 2010. évi CXLVIII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvénnyel összefüggésben szükséges törvénymódosításokról és egyes iparjogvédelmi tárgyú törvények módosításáról.

⁴⁹ 1995. évi CXXV. törvény 5.§ c)

kifejezetten a terrorcselekményekre vonatkozó információk gyűjtésére volt felhatalmazva.⁵⁰ Az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok mellett a rendőrség rendelkezett az új típusú globális kihívások között prioritásként kezelt terrorizmussal szembeni harc megvívásához törvényi felhatalmazással.⁵¹ A legutóbbi törvény-módosítás kibővítette⁵² és a rendőrség feladataként határozta meg a terrorizmus elleni küzdelmet.⁵³

A nemzetbiztonsági szféra súlypontja a globális kihívások esetében egyértelműen a nemzetközi terrorizmuson (és a vele összefonódott szervezett bűnözésen) volt a tárgyalt időszakban. Az évtized végére a kormányzat úgy ítélte meg, hogy a terrorelhárítás prioritása továbbra is elsődleges és ennek megfelelően módosította a jogszabályi háttérrel és szervezetrendszerrel. 2010-ben a terrorelhárítási feladatok (a rendőrség szervezeti keretén belül) a Terrorelhárítási Központban egyesültek. A jogalkotó a Terrorelhárítási Központ megalakulását követően is a Katonai Biztonsági Hivatal (valamint a Katonai Felderítő Hivatal jogutód Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat) hatáskörében hagyta meg működési területén a terrorcselekményekkel szemben fellépés jogát. Az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal és más állami szervek csak az információszerző rendszer egészének részeként funkcionálnak tovább. A tudomásukra jutott releváns, az országot, vagy a honvédelemet fenyegető veszélyekről szerzett értesüléseket kötelesek továbbítani a Terrorelhárítási Központnak.⁵⁴

Bűnözésben érzékelhető tendenciák (reális prioritás)

A globalizációval egyidejűleg megjelent az államhatárokat semmibe vevő nemzetközi szervezett bűnözés. Az ezredfordulót követő időszak deklarált belső biztonsági súlypontjai között a hazai és nemzetközi szervezett bűnözés kiemelt figyelmet érdemel. Ha gondolatban lefejtjük a szervezett bűnözés (mint elméleti szinten létező jelenség) külső héját, legbelül kapcsolódási pontokat találunk a belső, regionális és globális biztonsági kihívásokkal.⁵⁵ Az ellene való hatékony

⁵⁰ 1995. évi CXXV. törvény 4. § c)

⁵¹ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. 69. § (4)

⁵² 2011. évi CCVII. törvény egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról.

⁵³ 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (1)

⁵⁴ 232/2010. (VIII. 19.) Kormányrendelet a Terrorelhárítási Központról; 295/2010. (XII. 22.) Kormányrendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól.

⁵⁵ *Globális szinten a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek illegális elterjedése, az instabil régiók és működésképtelen államok háttérében, az illegális migráció támogatásában, gazdasági instabilitásban, az információs, környezeti bűncselekmények háttérében, a hazánkat sújtó feketegazdaság, korrupció, kábítószer-kereskedelem mögött állhat.*

fellépés a titkosszolgálati információgyűjtő eszközök és módszerek nélkül szinte elképzelhetetlen lenne. Előtérbe kerülését a piacgazdaság és magyar rendszer-változást követő évek általa generált változások tették és teszik indokolttá. A tárgyalt időszakban a szervezett bűnözői körök törvénytelen eszközökkel törekedtek a profitmaximalizálásra, ami egyaránt veszélyeztette hazánk gazdasági, társadalmi, politikai és ökológiai biztonságát.⁵⁶

A gazdasági és pénzügyi rendszer biztonságát befolyásoló belső és külső tényezők esetében a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, azon belül a Nemzetbiztonsági Hivatal és az Információs Hivatal feladatkörébe sorolta a Magyar Köztársaság gazdasági, tudományos-műszaki és pénzügyi biztonságát veszélyeztető törekvések felderítését és elhárítását. A szervezett bűnözői csoportok –megannyi káros tevékenységük mellett– pénzügyi visszaéléseikkel, a korrupcióval és a pénzmosással jelentősen bomlasztották a nemzetgazdaság stabilitását az ezredfordulót követően. A 2000-es évektől kezdődően a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatkörében hangsúlyossá vált (összefonódva más biztonsági területekkel, mint például az ellenérdekelt szolgálatokkal, vagy bűnözői körökkel szembeni fellépéssel) a gazdasággal kapcsolatos védelmi, illetve információgyűjtő tevékenység. A szervezett bűnözés felismerte a lehetőséget a politikai és gazdasági információszerzésben és, hogy saját pozícióit erősítse, a 2001 és 2010 közötti években gyakran szerveződtek csoportjai stratégiai anyagok, vagy védett technológiák beszerzése köré.⁵⁷

A '90-es évek végétől a nemzetközi szervezett bűnözés már stratégiai szinten jelent meg a legjelentősebb veszélyforrások között, ezáltal veszélyeztette a Magyar Köztársaság gazdasági-pénzügyi biztonságát. A biztonsági ellenőrzések esetében az ellenérdekelt titkosszolgálatokkal szembeni fellépés mellett egyre markánsabban jelent meg a közélet tisztaságának garantálása.⁵⁸ Az új évezred a szervezett bűnözés elleni harc fontosságának felismerését hozta, ami egyenesen vezetett el reális prioritásként történt nemzetbiztonsági azonosításához. Jellemző a tárgyalt időszakban, hogy a jelenség tendenciózan egyre agresszívabb formában jelent meg. Fokozatosan próbált megkapaszkodni a legális gazdaságban, nemzetközisedett és az állami korrupción keresztül érvényesítette belső romboló hatását.⁵⁹ A védelem szempontjából a megelőzés vált meghatározóvá. A biztonsági ellenőrzések együtt szolgálták a közélet tisztaságának, az állam- és közigazgatás tekintélyének, külső befolyásoktól mentességének megőrzését. A belső védelmi feladatkör mellett nyilvánvalóvá vált, hogy az ország gazdasági stabilitását döntően a bűnszervezetek és a pénzügyi visszaélések befolyásolják,

⁵⁶ DOBOKAY Gábor: *Gazdasági hírszerzés, ipari kémkedés. Belügyi Szemle 2000/6. 89.o.*

⁵⁷ DOBOKAY 2000. 89-92. o.

⁵⁸ DOBOKAY Gábor In: *NBH évkönyv, 1999. Nemzetbiztonsági Hivatal, Bp. 1999. 3-4. o.*

⁵⁹ TÓTH András In: *NBH 2004. 5-6. o.*

amelyek felderítése és megghiúsítása kiemelkedően fontos volt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátásában.⁶⁰

A szervezett bűnözés organikusán összeforrt a nemzetközi terrorizmussal. Akcióik lebonyolításához a határokon átívelő pénzügyi rendszer is segítségükre volt a nélkülözhetetlen pénzügyi műveleteik során. A szolgálatok előtt álló feladat megoldása ösztönzőleg hatott a korábban már említett hazai és nemzetközi együttműködésre.⁶¹ Hazánk EU csatlakozását, az afganisztáni, majd iraki hadműveleteket és az európai stratégiai terrortámadásokat követően még hangsúlyosabbá vált a szervezett bűnözéssel szembeni fellépés. A harc megvívása komplex feladatnak bizonyult és mind a terrorizmus finanszírozása, mind az ország gazdasági biztonságának megszilárdítását tekintve döntő tényezőnek mutatkozott.

Az ezredforduló első éveit a K&H bróker-botrány, valamint az arab pénzváltók (pénzmosók) ügye határozta meg. Az EU célja között hangsúlyos volt a szervezett bűnözés, illetve az azzal kapcsolatot mutató terrorizmus, illegális fegyver és kábítószer-kereskedelem elleni küzdelem. Az unió biztonsági prioritásainak szem előtt tartása és a jövőbeli pénzügyi támogatások nagysága megkövetelte az állami intézmények tiszta és szabályszerű működésének biztosítását.⁶² A korrupció elleni küzdelemben a negatív jelenségek feltárása és visszaszorítása (pl. ingatlan-nyilvántartással kapcsolatos visszaélések) vált meghatározóvá.⁶³

Az új évezredben a stabilitás egyet jelentett a gazdasági biztonsággal, ami megkövetelte az ezzel összefüggő jelenségek komplex megközelítését. A szervezett bűnözés jelensége és káros hatásai a gazdasági biztonság oldaláról váltak jelentőssé. A biztonság megszilárdítása mind nagyobb figyelmet kapott és lehetőséget kínált együttműködési platform kialakítására más rendvédelmi szervekkel. A globális gazdasági válság hatásai között így válthatott reális prioritássá a gazdasági- és pénzügyi biztonság erősítése. Ebből eredeztethető az állami intézmények tisztaságának és átláthatóságának kiemelt jelentősége, valamint az informatikai biztonság erősítése, amit a pénzügyi és más minősített információk védelme követelt meg.⁶⁴ A tárgyalat évtized második felének éveiben a hazai és nemzetközi szervezett bűnözés mindent megtett kapcsolatai további építésére és pozíciói erősítésére a legális gazdaságban. Az államigazgatás és a rendvédelmi szervek felé is próbált hidat verni, ami különösen hangsúlyossá vált az Európai Unió pályázati forrásainak hazánkba érkezésével.⁶⁵ A 2006-os gazdasági válság hatására a prioritás már egyértelműen a gazdaságbiztonságon és a nemzetközi

⁶⁰ ZSOHÁR István In: NBH 2004. 8-9. o.

⁶¹ TÓTH András In: NBH 2005. 7-8. o.

⁶² TÓTH András In: NBH 2004. 5-6. o.

⁶³ ZSOHÁR István In: NBH 2004 7-8. o.

⁶⁴ TÓTH András In: NBH 2005. 7-9. o.

⁶⁵ SZILVÁSY György In: NBH évkönyv, 2006. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2007. 5-7. o., TÓTH András In: NBH évkönyv, 2005. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2006. 5-7. o.

terrorizmus tényeréséből származó kockázatok kezelésén volt, ami a nemzetgazdaság stabilitásának garantálásán és a szervezett bűnözéssel folytatott küzdelmen keresztül mutatkozott meg. A veszélyek az állami tulajdonvesztésen, hivatali korrupción, az EU támogatásokkal összefüggő pályázatokon és a kormányzat kiemelt gazdasági projektjein keresztül vált érzékelhetővé és követelte meg fokozottabb nemzetbiztonsági védelmüket.⁶⁶ A szervezett bűnözés pozíciószerezése a legális gazdaságban megkövetelte a partnerszolgálatokkal való szorosabb együttműködést. Hagyományos tevékenységi köre mellett 2007-től kezdődően vált jelentőssé a környezetbiztonság szavatolásban történő titkosszolgálati részvétel, amikor a szemétmaffia az európai határnyitással Kelet-Közép-Európára koncentrálna tevékenységét.⁶⁷

Napjainkban is meghatározó az évtized közepén begyűrűzött válság pénzügyi-gazdasági destabilizáló hatása. A szervezett bűnözés a pénzmosáson keresztül folyamatosan erősíteni tudta pozícióit a legális gazdaságban, amire példa a tanulmányban tárgyalt évtizeden végighúzódó kecskeméti maffiaper. Térnyerését tovább erősítette, amikor hidat kívánt kiépíteni az állami- és közigazgatás, valamint azok döntéshozói felé. A politikai befolyásszerzés mellett javíthatta pozícióit és profitálhatott az EU-s pályázati pénzek megszerzése során.⁶⁸ A tendenciával párhuzamosan váltak fontossá a nemzetbiztonsági ellenőrzések, ami a tárgyalt évtized végére a Belügyminisztérium alárendeltségében működő Nemzeti Védelmi Szolgálat létrehozásáig vezetett el.⁶⁹

Szélsőséges csoportok (bujkáló prioritás)

Az ezredfordulót követően megjelent politikai és vallási szélsőségek kategóriát helyesebben politikai szélsőségek és etnikai-szociális konfliktusok együtthatásaként jellemezhetnénk. Az illetékes állami szervek és az államgépezet működése szempontjából a 2004-ben kiadott stratégia nem véletlenül nevezte elsődleges nemzetbiztonsági érdeknek, hogy az alapvető emberi jogok gyakorlását, az ország demokratikus rendjét, alkotmányos intézményeinek munkáját ne lehessen megzavarni. A politikai szélsőségek támogatásában és a konfliktus felszínre kerü-

⁶⁶ NBH 2007. 8-10. o.

⁶⁷ LABORC Sándor In: *Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve, 2007. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2008. 13-16. o.*

⁶⁸ SZILVÁSY György In: *Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve, 2008. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2009. 7-13. o.*

⁶⁹ 293/2010. (XII. 22.) Kormányrendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról

lésében helyesen állapította meg a stratégia, hogy gyökerei szociális és társadalmi problémákra vezethetők vissza.⁷⁰

Az ezredfordulót követő évtized megmutatta, hogy egyes társadalmi csoportok elégedetlenségének lehetséges következményeire. Párhuzamosan külföldön is lezajlott egy folyamat, ami igazolta a várakozásokat. A gazdasági és politikai krízissel szembesült nyugat-európai országokban szélsőséges erőszakos szervezetek léptek fel az államhatalommal szemben, és kiengedték a palackból a kulturális pluralizmust hirdető Európában az idegengyűlölet szellemét. A parlamentáris demokrácia alapelvei természetesen nem egyeztethetők össze mindezen cselekményekkel. Ha a szélsőséges gondolatok nem tarthatóak keretek között, adott pillanatban erőszakossá is válhatnak, ahogyan az hazánkban is történt. A titkosszolgálati tevékenység a szélsőségekkel szembeni fellépés során is nélkülözhetetlen, ha időben észlelni kívánjuk a szólás- és gyülekezési jog túllépését jelentő gyűlöletbeszéd, vagy erőszakos fellépés megjelenését.⁷¹

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok már az ezredforduló környékén észlelték a belső biztonságot és stabilitást veszélyeztető kihívások között a szélsőséges csoportok jelentőségét. Az ország alkotmányos berendezkedést veszélyeztető szélsőséges törekvések sorában a vallási színezetet öltő szekták társadalomra veszélyes törekvései és különféle irányzatú politikai szélsőségek tevékenysége volt a jellemző.⁷² A rendszerváltást követően tendencia volt az előző, illetve az 1945-öt megelőző politikai rendszerek történelmi újraértelmezése. A transzformációs folyamat során belső kihívásként jelentek meg azok a szélsőséges nézetek, amelyek radikálisnak minősíthetők a többpárti parlamentáris demokrácia útjára lépő Magyar Köztársaságban. Az ezredforduló időszakában a jelenség már ismert volt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok előtt, de összességében nem tartották jelentős erőnek a politikailag szélsőséges eszméket hirdető szervezeteket. A 2002-es választások idején erőteljesebben felbukkanó radikális csoportok és nézetek mögött nem állt jelentős tömegbázis, sem elégséges anyagi erőforrás tevékenységük kiszélesítéséhez. A Nemzetbiztonsági Hivatal a törvényben foglalt kötelezettségének eleget téve folyamatosan ellenőrizte a csoportosulásokat, alkotmányellenes törekvéseiket jogszerűen akadályozta és korlátozta.⁷³ A szélsőséges szervezetek előtérbe kerülését a terrorizmussal szembeni harc is indokolta, mert a terrorszervezeteket támogató rezsimek figyelme érzékelhetően megnőtt irányukba.⁷⁴ A szélsőséges szervezetekkel és szétszórt kis létszámú csoportosulásokkal szembeni fellépésnek nem mindig volt pozitív visszhangja a

⁷⁰ 2073/2004. (IV. 15.) Kormány határozat

⁷¹ SZTERNÁK György: *Társadalmi problémák – biztonsági kockázatok. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal), 2011/3. 5-6. o.*

⁷² DOBOKAY Gábor In: *NBH 2004. 3-4. o.*

⁷³ ZSOHÁR István In: *NBH 2003. 7-9. o.*

⁷⁴ TÓTH András In: *NBH 2004. 5-6. o.*

médiában, de a szolgálatoknak törvényben előírt kötelezettségük volt a szükséges lépések megtételére.⁷⁵ A szélsőséges csoportok fokozatosan átpolitizálódtak és igyekeztek tevékenységükhöz megfelelő jogalapot biztosítani. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok nem érzékelték a belső kihívásban rejlő potenciált. 2005-ben létszámukat, szervezettségüket, pénzügyi hátterüket tekintve sem tartották a hazai szélsőséges csoportokat számottevő veszélynek. A szolgálatok tevékenysége a szervezetek szándékainak, célkitűzéseinek pontos ismeretére, valamint arra terjedt ki, hogy a meglévő információk birtokában tovább bomlaszták őket. A tanulmány által tárgyalt évtized derekán a titkosszolgálatok a sikert a bírósági eljárások során született határozatokban látták igazoltnak.⁷⁶

A 2006-os évtől kezdődően vált érezhetővé a szélsőséges csoportokban rejlő bujkáló kihívás. A prioritását a politikai és gazdasági életben lezajlott események bizonyították, amelyek igazolták a tételt, miszerint a veszélyforrások egymás hatását erősítve jelenhetnek meg és okozhatnak vélt, vagy valós jelentőségüknél nagyobb károkat. Az alkotmányos rend elleni szélsőséges megmozdulásokkal szembeni fellépés hangsúlyossá vált 2006-ban, miután kihasználva az országban érzékelhető változásokat, a korábban kis létszámú marginális csoportok drasztikusan léptek fel az államhatalommal szemben.⁷⁷ Meghatározó nemzetbiztonsági kihívást jelentettek a 2006. szeptember 17-ével kezdődő békés demonstrációk, amelyekre megpróbálták rátelepülni a szélsőséges csoportok. A rendvédelmi szervek önellentmondásba kerültek a politikai nyomás hatására, amikor a perifériára szorult csoportok alkotmányos sértő tevékenysége ellen próbáltak fellépni.⁷⁸ Az Nemzetbiztonsági Hivatal értékelésében a tárgyalt időszakban az alkotmányos elvek érvényesülését és az intézmények megfelelő működését nem fenyegette veszély, de továbbra is kihívást jelentettek azok a szélsőségességük mellett erőszakossá vált, társadalmi támogatást nem élvező marginális csoportok, amelyek megkérdőjelezték előbbiek legitimitását.⁷⁹

Összetett feladatnak bizonyult egyfelől fellépni a parlamentáris demokrácia értékeinek védelmében, másfelől a szélsőséges törekvéseket elhatárolni a békés demonstrációktól, valamint semlegesnek maradni a pártpolitikai érdekektől. Hogy ezt az elvet nem feltétlenül tudták érvényesíteni a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és más rendvédelmi szervek, azt az évtized végére jellemző vádaskodások jelezték. A szélsőséges csoportosulások az évtized során a jogállamiság szabályai között fokozatosan jutottak politikai támaszhoz. A probléma jelentőségét és látens jelenlétét mutatja, hogy az évtized végére jellemző politikai, gazdasági, szociális és etnikai feszültségek katalizátorként hatottak az alkotmányos

⁷⁵ TÓTH András In: NBH 2005. 7-9. o.

⁷⁶ GALAMBOS Lajos In: NBH 2006. 10. o.

⁷⁷ SZILVÁSY György In: NBH 2007. 5-7. o.

⁷⁸ GALAMBOS Lajos In: NBH 2007. 10-11. o.

⁷⁹ LABORC Sándor In: NBH 2008. 13-16. o.

rend elleni szélsőséges fellépések esetében. A társadalmi elégedetlenségeket kihasználva, egyes szélsőséges csoportosulások nyíltan megkérdőjelezték a fennálló társadalmi és politikai rendet. Akcióik során meghatározóvá vált a politikai és etnikai feszültségkeltés, amit a veszprémi és tatárszentgyörgyi események igazoltak.⁸⁰

Migráció, illegális migráció (feltörekvő prioritás)

A migráció egy bujkáló, de hosszú távon annál jelentősebb kockázati tényező hazánk életében és ez utóbbi állítás hatványozottan igaz az illegális migráció esetében. A magyar társadalom még nem érzékeli a tömeges migrációban rejlő kihívásokat és veszélyeket. Az ezredfordulót követő évtizedben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak gyakorlati és kapcsolódó kockázati tényezőként is kiemelt figyelmet kellett fordítaniuk a jelenségre, bár a probléma a közgondolkodásban nem tartozott a figyelmet felkeltő tendenciák sorába.⁸¹ Az elmúlt két évtized figyelembevételével a jelenségről megállapítható, hogy kezelése nem csak politikai kérdés, de hazánk nemzeti céljai mentén kiemelt stratégiai érdek. Az egymás hatását erősítő biztonsági kockázatokkal való kapcsolódása, illetve az illegális és tömeges migrációban rejlő veszélyek megkövetelik, hogy a migrációt –mint jelenség együttest– nemzetbiztonsági szempontból is vizsgáljuk.⁸²

A jogalkotó a rendszerváltást követően is fogalmazott meg a legális⁸³ (illetve illegális) migrációval kapcsolatos titkosszolgálati feladatokat. A transzformáció politikai és gazdasági veszélyei, valamint a régió polgárháborús helyzete együtt járt a menekültek, valamint a bevándorlók nagyobb arányú megjelenésével. Az átmeneti jellegű jogszabályok már foglalkoztak a hazánkba bevándorló vagy menekült státuszért folyamodó személyek biztonsági ellenőrzésével,⁸⁴ amit a Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai közé soroltak.⁸⁵ A szabályszerűen bevándorlók mellett a határzárak megnyitásával az országot egyre többen próbálták meg illegális úton is elérni. Mindkét esetben közös, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra hárult a feladat, hogy felderítsék és elhárítsák mindazon leplezett

⁸⁰ SZILVÁSY György In: NBH 2009. 7-13. o.; Laborc Sándor In: NBH 2008. 13-16. o.

⁸¹ ZSOHÁR István In: NBH 2004 7-8. o.

⁸² LAUFER Balázs: *A migráció jelensége, valamint egyes külföldi biztonsági (elhárító) és hírszerző szolgálatok ezzel kapcsolatos kommunikációja. Felderítő Szemle 2010/2. 47. o.*

⁸³ *A racionális keretek között értelmezett külföldi bevándorlás nélkülözhetetlen Európa és hazánk jövője szempontjából. Mindenki más, aki tartózkodását nem tudja legalizálni, az illegális bevándorlók számát erősíti majd.*

⁸⁴ 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról 2. § f)

⁸⁵ 26/1990. (II. 14.) Minisztertanácsi rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról 2. § (1) e)

törekvéseket, amelyek a Magyar Köztársaság szuverenitását, gazdasági és honvédelmi érdekeit sérthetnék.⁸⁶

A '90-es évek biztonság- és védelempolitikai elvei növekvő kockázati elemként definiálták a demográfiai feszültségeket és a tömeges migrációt.⁸⁷ Hazánkban a migráció jelentősége a NATO csatlakozással, az euroatlanti integrációval, a határon túli magyarság helyzetének romlásával és a fegyveres konfliktusok kirobbanásával párhuzamosan növekedett. Biztonsági kockázati tényezőként a globális katonai összeütközés helyett a helyi és regionális fegyveres összetűzések, valamint etnikai, nemzeti és vallási konfliktusok hatottak.⁸⁸ Mindezekkel értelemszerűen együtt járt a menekülthullámok által hordozott nemzetbiztonsági kockázat. A tömeges migráció esetében is igaz a megállapítás, hogy az általa hordozott biztonsági kockázat akkor érzékelhető, ha a társadalmi mozgások már a természettörvények módjára kezdenek viselkedni és –a jog által elérhető és koordinálható területeken kívül– kordában tartásuk lehetőségei beszűkülnek.⁸⁹ A hangsúlyváltozások érzékeltetésénél figyelembe kell venni a jelenlegi változásokat. A tömeges migráció és különösen az illegális bevándorlás jelenségének vizsgálatakor tekintettel kell lenni arra a lehetőségre, hogy az új évezredben növekedni fog a nemzetbiztonsági szolgálatok szerepe a probléma kezelésében. Ez a feladat az állami intézményrendszer egészétől megköveteli a fokozottabb együttműködést, az információk szorosabb koordinálását és megosztását.⁹⁰

A migráció és a kontrollálatlan, tömegessé váló illegális migráció fokozott gazdasági, etnikai, kulturális veszélyeket és ezeken keresztül belpolitikai kockázatot rejt magában, amit a nemzetbiztonsági szolgálatok információszerző, értékelő és elemző tevékenységében priorizálni szükséges. Az emberáradatban leplezett, a Magyar Köztársaság érdekeit sértő motivációval felvértezett személy is megbújhat. A komplex, egyben nemzetbiztonsági szegmenssel is rendelkező problémakör kapcsolódási pontot kínálhat a terrorizmuson, a szervezett bűnözésen, valamint a politikai és vallási szélsőségeken keresztül. Akár legális, vagy illegális utat választanak az ország határainak átlépésékor, valóban lényeges kockázati elem a leplezett külföldi hírszerző szervek, illetve terror-, vagy bűnöző csoportok tagjainak bejutása.

Hazánk még vonzóbbá vált az illegális bevándorlást választók körében az euroatlanti integráció megvalósulását követően. Magyarország 2007. december 21-én csatlakozott a schengeni térséghez, ami a határőrizeti felelősségvállalás növekedésében, a nemzetbiztonsági szolgálatokkal szemben támasztott köve-

⁸⁶ 1990. évi X. törvény 2. § b)

⁸⁷ 94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről 2. pont

⁸⁸ KÖVÉR László In: NBH 1999. 2. o.

⁸⁹ PINTÉR 2008. 25. o.

⁹⁰ LAUFER 2010. 48. o.

telményekben is megmutatkozott. A határrendészeti szervek és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal statisztikái egyaránt igazolták a csatlakozás sikeres befejeződésével együtt járó migrációs tendenciát. Hazánkban a migráció szám-szerű növekedését az azt kísérő bűncselekmények sora és velük való szoros kapcsolata jellemezte.⁹¹ Az Európai Unióba való bejutás lehetősége vonzotta az illegális migráns csoportokat, ezért a keresletre automatikusan válaszolt a kínálat. Az illegális migrációt kísérő, azzal egy időben megjelent kihívások több ponton érintkeznek a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatkörével. Meghatározóvá váltak a bűnözői csoportok, ahol fő tevékenységük összefonódott az embercsempészettel, a szerv-, ember- és kábítószer-kereskedelemmel, a prostitúcióval, az okmányhamisítással, korrupcióval.

A súlyponti szerep érdekében fontos megjegyezni, hogy hazánk a tárgyalt időszakban a tranzit-ország szerepét töltötte be. A jelenlétüket legalizálni tudók is viszonylag hamar nyugatnak vették az irányt és az illegális határátlépőkkel együtt csak töredékük választotta Magyarországot. Nyugat-Európa lehetőségei végesek. Teoretikusan fennállhat annak a lehetősége, hogy a kábítószer-kereskedelem szempontjából tranzit-, majd fokozatosan cél-országgá vált hazánk is megérezheti a jövőben a tömeges migráció jelentette kockázatot.⁹² Az országban legálisan, vagy illegálisan tartózkodó külföldiek további lehetséges problémákat jelenthetnek. Európát a bevándorlók többsége a szabadság, a biztonság és a jog térségeként látja, ahol elsősorban gazdasági jólétre számítanak, de Európa nyugati fele sem kínál teljes körű megoldást. A demográfiai és gazdasági problémákkal küzdő Óvilág nem feltétlenül tudja biztosítani mindazt, amit –az európai mércével szakképzetlen- bevándorlók elvártak tőle. Jelenlétük a többségi társadalomhoz viszonyítva kulturális, szociális és gazdasági egyenlőtlenségekből származó feszültségeket gerjeszthet, amit a politikai és vallási ellentétek csak tovább mélyítenek. Ez utóbbi összefüggések álltak az elmúlt évek londoni és párizsi utcai zavargásainak háttérében is.⁹³

Az illegális migráció jelentette kihívás nemzetbiztonsági komplexitását a jövőre diagnosztizálható tendenciák szolgálják. Háttérében konfliktusok, instabil régiók, működésképtelen államok, gazdasági instabilitás, természeti, egészségügyi, civilizációs problémák állnak. Az illegális bevándorlók számára az Európai Unió jelenti a boldogulást és egy új élet kezdetének a lehetőségét. Magyarország a regionális kihívásokból eredő illegális migrációs útvonalak mentén fekszik és érzékeny a kelet- és délkelet-európai, közel-, vagy közép-keleti események hatásaként érezhető népmozgásokra.

Ellenérdekelt titkosszolgálatok (klasszikus prioritás)

⁹¹ LAUFER 2010. 49-50. o.

⁹² 1035/2012. (II. 21.) Kormány határozat 37. pont

⁹³ NBH 2006. 43. o.; LAUFER 2010 50.

Csak az a fontos, ami nyilvános? Vagyis a nemzetbiztonsági hangsúlyok megállapíthatóak-e a biztonságpolitikai szakirodalom által preferált témaválasztások alapján? Általánosságban elmondható, hogy egy adott fenyegetés előtérbe kerülésével a vonatkozó szakirodalmi elemzések száma arányosan nő, esetleg a veszély reális nagyságához viszonyítva megugrik. Egyenesen következhetne, hogy a biztonságpolitikai és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének súlypontjai átfogó módon a tudományos szféra alkotói tevékenységén keresztül is mérhetőek. A kérdésre a válasz egyértelműen nem.

A titkosszolgálatok szavunk két lényeges fogalmat tartalmaz, ami klasszikus feladatukra és rendeltetésükre utal. Egyfelől a szolgálatokat általánosságban a titok, a titkosság jellemzi. Tevékenységükből adódóan annak megvédésében, vagy megszerzésében érdekeltek. Másrészt semmilyen cselekmény sem egyoldalú. A szolgálatok kifejezés feltételezi a párhuzamosan működő szervezeteket, amelyek egyéni céljaik megvalósítására törekcszenek. A titkosszolgálatok természetrajza nem változott az idők folyamán. Mindaddig, amíg léteznek titkok, addig feltételezni kell, hogy lesznek ellenérdekelte szervezetek, amelyek ezeket a titkokat meg akarják szerezni. Ez a titkosszolgálati munka alapja. Tevékenységük mindig a háttérben marad, munkájuk kevesebb nyilvánosságot kap, de amíg léteznek emberek a Földön, addig jelentős szerepe lesz és marad a kémkedésnek és a (kém-)elhárításnak.⁹⁴

A világunk egésze és azon belül bármely részeleme leírható, mint információ. A nemzetbiztonsági munka alapja minden esetben információ. A hírszerzés magába foglalja bármely relevánsnak tűnő adat megszerzését, értékelését, elemzését és döntéshozóknak történő továbbítását. A folyamat minden esetben kétirányú, ahol a teoretikusan hírszerzésre és elhárításra osztható polgári és katonai nemzetbiztonsági szféra célja ugyanaz: megszerezni egy adott információt, vagy megghiúsítani az ellenérdekelteket a minősített adathoz történő hozzáféréshez. Az értékek és érdekek mentén haladva lényeges, hogy egy ország elrejtse gyengeségeit, erősnek látsszon, vagy legalábbis kétségeket támasszon az ellenérdekelte félben valós képességei és lehetőségei tekintetében.⁹⁵

A Nemzetbiztonsági Hivatal állásfoglalása szerint a világban bekövetkezett események okán a terrorizmus elleni küzdelem elsőbbséget élvezett a tárgyalt időszakban, de a realitások talaján állva a szolgálat az ország veszélyeztettségéhez igazodó, arányos súlypontokat képzett.⁹⁶ Az állítás, függetlenül annak

⁹⁴ KOVÁCS Vendel: *A titkosszolgálatok „természetrája”*. *Rendészeti Szemle*, 1994/12. 14. o.

⁹⁵ SIMON György: *Az információbiztonság aktuális kérdései*. *Szakmai Tudományos Közlemények (Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Kutatóhely és Magyar Honvédség Térképész Szolgálat)* 2003. 7. o.

⁹⁶ GALAMBOS Lajos In: *NBH 2005*. 11. o.

általános megfogalmazásától, fokozottan igaz a nemzetbiztonsági szolgálatoknak az ellenérdekelt titkosszolgálatokkal szemben kifejtett klasszikus (kém-)elhárító funkciója esetében. Alapelv, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok titkosszolgálatok, de munkájuk általánosságban nem, csak a konkrét műveleti munka alapján titok. Az ellenérdekelt titkosszolgálatokkal szembeni küzdelem az egyetlen feladat, ami minden esetben megjelenik a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatai között, de a feladatellátás tényén kívül szűkszavú a szakirodalom. Mindez természetesen jogos.

Mint klasszikus feladat, a kémelhárítás jelentősége egyáltalán nem csökkent. Fontosságának megítélése téves következtetésre vezethet, ha jelentőségét a biztonsági stratégiák inflációjában, a divatos biztonságpolitikai trendek mentén próbáljuk felmérni, vagy megítélni. A láthatatlan biztonság fontosságának meghatározó pillére, hogy ne cseréljük fel a kémelhárító tevékenység esetében a titkosság fogalmát a titokzatossággal. A nyilvánosság követelménye mellett hasonló súllyal szerepel a titkosság, ami fenntartja az ellentétes fogalmak közötti egyensúlyt. Az ellenérdekelt szolgálatok tevékenységére vonatkozó nyilvános információk esetében a titkosság felé billen a mérleg, ami egyértelműen nemzetbiztonsági érdek. A külföldi hírszerző tevékenység még mindig kiemelkedő, módszerei folyamatosan változtak és finomodtak az ezredfordulót követő évtizedben.⁹⁷ A biztonságpolitikai környezetre jellemző dinamikus változások mellett az ellenérdekelt titkosszolgálatok által támasztott kihívás jelentette az egyetlen stabil pontot az új évezredet követő első évtizedében a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységében.⁹⁸ A titokvédelem nemzeti érdek, ami megköveteli az információvédelmet és a kémelhárítást, az ellenérdekelt titkosszolgálati tevékenység megghiúsítását. Elméleti kérdésként merülhet fel, hogy a szakirodalmi forrásokban az évtized második felére jellemző hangsúlyeltolódások mennyiben befolyásolták a külföldi ellenérdekelt titkosszolgálatok lehetőségeit.

A tárgyalt időszakban az ország helyzetével összefüggésben a gazdasági jellemző stratégiai adatok váltak meghatározóvá.⁹⁹ A hazánk gazdasági-politikai helyzetére vonatkozó valós ismeretek iránti igény az Európai Unióhoz történt csatlakozással, a 2006-os elhúzó gazdasági válsággal, a kialakult belső társadalmi (gazdasági, politikai, etnikai) feszültségek megjelenésével arányosan nőtt. Nem szabad elvonatkoztatni attól a tényről, hogy az ezredforduló időszakát is meghatározta az ellenérdekelt titkosszolgálatok tevékenysége, ami károsan befolyásolhatta volna hazánk NATO tagságát, az EU-hoz történt, vagy az Euró-zónához történő csatlakozást.¹⁰⁰ NATO csatlakozásunkat követően az ellenérdekelt titkosszolgálatok fő hírigényét a katonai szövetség biztonsági rendszerére vonatkozó

⁹⁷ ZSOHÁR István In: NBH 2003. 7-9. o.

⁹⁸ GALAMBOS Lajos In: NBH 2006. 9-10. o.

⁹⁹ DOBOKAY 2000. 91. o.

¹⁰⁰ TÓTH András In: NBH 2003. 5-6. o.

védelmi információk jelentették. Az ellenérdekelt szervek politikai és gazdasági információszerzésének súlya fokozatosan nőtt a tárgyalt évtizedben. Magyarország tekintetében említést érdemel az egykor fegyverbarát (szovjet-) orosz hírszerző szervek aktivitása. Oroszország polgári és katonai hírszerző szolgálatainak aktivitása fokozatosan növekedett az elmúlt időszakban és csak feltételezni lehet, hogy a stratégiai dokumentumokban vázolt célkitűzéseik és rendelkezésükre álló pénzügyi erőforrásaik nem gátolták őket feladatuk ellátásában. Jelentős csoportot képeznek azon országok hírszerző szervei is, amelyek az európai integráció nagyarányú átalakulásával és a közösség párhuzamos nyitási politikájával kerültek előnyös helyzetbe. Az általuk megszerezni kívánt információk széles spektrumon mozogtak a tudományos-műszaki eredmények, katonapolitikai, gazdasági kérdések, stb. illetően.¹⁰¹ Egyes országok hazánkban keresztül próbálják megszerezni azokat a védett információkat, amelyeket a tőlünk nyugatabbra fekvő európai államok védelmi rendszere miatt nem volnának képesek. Az ellenérdekelt tevékenység nem feltétlenül öltött ellenséges arcot az elmúlt évtizedben. A külföldi hírszerző szervek próbálkozásai során gyakran gazdasági érdekek érvényesítése, vagy a két ország közötti kulturális kapcsolat fejlesztésén keresztül próbálták pozícióikat kiépíteni, hogy így alakítsanak ki helyi kapcsolatok és szerezzék meg hazánk államtitkait.¹⁰²

Szövetségi keretek között stratégiai szinten deklarált elv a partneri viszony, az együttműködés és a közös erőfeszítés.¹⁰³ Az EU és a NATO tagországok együttműködésének pozitív oldala mellett az is világossá vált, hogy a külföldi titkosszolgálatok gyakran a partneri kapcsolatokat próbálják meg Magyarország ellen fordítani. Egyszerre valósul meg partneri együttműködés az új kihívásokkal szembeni együttes fellépés területén, de továbbra is megmaradt egymás titkos információinak a kifürkészésére, megszerzésére irányuló akarat. Ezzel a kettősséggel várhatóan hosszú távon számolni kell, ezért meg kell találni az egyensúlyt a külföldi hírszerző tevékenység elhárítása és a közös értékek és érdekek mentén megvalósuló együttes fellépés között.¹⁰⁴

A pártpolitika, mint belsőkihívás (alternatív prioritás)¹⁰⁵

A nemzetbiztonsági szolgálatokról folytatott közgondolkodás egyik meghatározó kérdése már évtizedek óta, hogy szükség van-e egyáltalán a „titkosszolgálatokra” és ha igen, akkor kell-e ennyi nemzetbiztonsági szolgálat hazánknak? Az általános

¹⁰¹ DOBOKAY 2000. 90-91. o.

¹⁰² TÓTH 2011. 118. o.

¹⁰³ 2073/2004 (IV. 14.) Kormány határozat

¹⁰⁴ TÓTH 2011. 118. o.

¹⁰⁵ A szerzőnek az alfejezet korábban már megjelent gondolatait lásd még: DÁVID 2013. 72-75. o.

véleményformálás és az előző rendszer állambiztonsági szolgálatait sújtó 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.¹⁰⁶ Ez felveti azt a kérdést is, hogy a stratégiai szintű feladatszabás és az elvárások egyensúlyban álltak-e a nemzetbiztonsági szféra rendelkezésére álló forrásokkal?

Az európai kelet-nyugati szembenállás és egy világméretű fegyveres összecsapás lehetőségének megszűnése nem várt gyorsasággal következett be az 1980-as és 1990-es évek fordulóján. A fenyegetés megszűnése és az ezredforduló magyarországi optimizmusa azt a téves benyomást kelthette a politikai döntéshozókban, hogy a rutinszerűen hangoztatott és a stratégiai szinten megjelenő biztonsági kihívások nem válhatnak realitássá. A stratégiai dokumentumok viszont nem számoltak az egyik leglényegesebb belső kihívással, a (párt) politikai küzdelemnek a nemzeti és nemzetbiztonsági érdekre gyakorolt hatásával. Jelentőségét a gyakorlat igazolta, mértéke a hírszerző és elhárító szolgálatok egészére nézve nem mérhető, de hatása körvonalaiiban érzékeltethető. A rendszerváltozást követő éveket meghatározta a politika „titkosszolgálati boszorkánykergetése”, ami egyrészt a nemzetbiztonsági szféra egyfajta belső bűnbakkeresésében és önostorozásában, másrészt az úgynevezett „ügynökkérdésben” teljesedett ki. Azt állítani, hogy negyed évszázaddal későbbi változatlan aktualitása ne befolyásolná a szakmai tevékenységet, a szféra kohézióját és társadalmi megítélését: fikció.

A modernkori magyar történelem és a rendszerváltozás politikai törésvonalat mentén az államvédelmi és állambiztonsági szolgálatokkal szembeni bizalmatlanság és a politika különleges szerepe a nemzetbiztonsági szférában mindvégig jelen volt.¹⁰⁷ Az első szabad általános népképviselői választást követően az országgyűlés politikai érdekcsoportjainak sokszínűsége és különbözősége 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. Az ezredfordulót követő évtized második felében, a 2006-tól kibontakozó politikai, majd gazdasági és társadalmi válság magával hozta az egyes rendvédelmi szervek, kiemelten a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok irányításának és vezetésének átpolitizálódását. Az elméleti kérdésfeltevés

¹⁰⁶ KOVÁCS 1994. 14. o.; IZSA 2007. 29. o.

¹⁰⁷ A téma szempontjából releváns „Állambiztonság, nemzetbiztonság – Egykor és ma” című konferenciáról szóló beszámolót lásd: DÁVID FERENC: *Korszakok és eltérő szempontok az állambiztonsági és nemzetbiztonsági szférában. Hadtudomány 2011/4. 112-125. o.*

egy másik oldala, hogy a hivatkozott érzékeny időszakban a belpolitikai küzdelmek mennyire szolgáltatták ki az országot és az állam biztonságáért felelős szervezeteket a feladatszabás fókuszpontjában álló ellenérdekelt titkosszolgálati, szervezett bűnözői vagy szélsőséges csoportok stb. tevékenységével szemben. Ráadásul, a tanulmány által tárgyalt időszakban a nemzetbiztonsági szféra strukturális reformja akkor került előtérbe, amikor a feltételek és körülmények nem voltak kedvezőek.¹⁰⁸ A papíron megfogalmazott elvárásokat a valóság a belső akadályok miatt sem volt képes visszatükrözni. Az ezredfordulót követő évtizedben az ország a működésképtelenség tüneteit mutatta és felesleges elméleti kérdésfelvetés volna azt feltételezni, hogy ez ne hatott volna ki a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátására.¹⁰⁹

A 21. század első évtizede a nemzetbiztonsági szférában

Az euroatlanti integráció és a rendszerváltozás óta eltelt évek mérföldkőként jelentek meg Magyarország és a (polgári) nemzetbiztonsági szolgálatok feladatellátásban. A paradigmaváltás, vagyis a nemzetbiztonsági szféra szervezete, feladatszabása és működési kerete között értelmezett és a biztonsági környezet dinamikus változásai közvetve igazolják a tanulmány által tárgyalt időszak jelentőségét. A rendszerváltozást követően a nemzetbiztonsági szolgálatok az új típusú fenyegetésekben, veszélyekben és kihívásokban leltek önazonosságot, de az ezredfordulót követően az elméleti problémák mind markánsabban jelentek meg a gyakorlatban is. A változásokkal párhuzamosan a rendelkezésre álló szűkös források hangsúlyok képzését tették szükségessé a nemzetbiztonsági szférában. Az ezredfordulót követően eltérő időpontban, de egymás hatását erősítve mind erősebben jelentek meg a szakirodalomban hangzatosnak és divatosnak tűnő veszélyes jelenségek, amelyek közül a tanulmány a terrorizmus és nemzetközi terrorizmussal szembeni fellépés deklarált, a bűnözésben érzékelhető tendenciák reális, a szélsőséges csoportok térnyeréséből eredő veszélyek bujkáló, a migráció és illegális migráció feltörekvő, az ellenérdekelt szolgálatokkal szembeni munka klasszikus, míg a pártpolitikai csatározások negatív hatásának alternatív jelentőségét emelte ki. Összegzésként megállapítható, hogy a folyamatos változás egyetlen változatlan alapelve, hogy a nemzetbiztonsági funkció nélkül értelmezhetetlen a magyar nemzet biztonsága, ami viszont összekapcsolódik a szféra

¹⁰⁸ SZILVÁSY György In: NBH 2008. 7-11. o.

¹⁰⁹ *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.*

irányába támasztott igényekkel arányos mértékű és minőségi támogatással, ami előfeltételezi a stratégiai szintű gondolkodást.

Felhasznált irodalom

- BUDAI Gábor: Esettanulmány a nemzetbiztonsági szolgálatok átszervezéséről. Társadalomkutatás 26. MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2008 517-533. o.;
- DÁVID Ferenc: Biztonságpolitikai hangsúlyok a polgári nemzetbiztonsági szférában 2001 és 2010 között. Hadtudomány 2013/1-2. 62-76. o.;
- DÁVID Ferenc: Korszakok és eltérő szempontok az állambiztonsági és nemzetbiztonsági szférában. Hadtudomány 2011/4. 112-125. o.;
- DÁVID Ferenc: Terrorizmus és nemzetbiztonság az ezredforduló jogalkotásában. Szakmai Szemle (Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat) 2013/1. 40-52. o.;
- DOBOKAY Gábor: Gazdasági hírszerzés, ipari kémkedés. Belügyi Szemle, 2000/6. 89-94. o.;
- FINSZTER Géza: A nemzetbiztonságról. Rendészeti Szemle, 1991/1. 5-17. o.;
- FINSZTER Géza: Ismét a nemzetbiztonságról. Belügyi Szemle, 1999/4-5. 5-19. o.;
- FINSZTER Géza: A nemzetbiztonsági igazgatás. In: Közigazgatási jog. Különös rész. Osiris, Budapest, 2006.;
- GÁL István László: Új biztonságpolitikai kihívás a XXI. században: a terrorizmus finanszírozása. Szakmai Szemle (KNBSZ), 2012/1. 5-15. o.;
- 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. o.;
- IZSA Jenő: Nemzetbiztonsági alapismeretek. A titkosszolgálatok működése. ZMNE, Budapest, 2009.;
- IZSA Jenő: A titkosszolgálati/nemzetbiztonsági ágazati stratégiáról. Hadtudomány, 2006/4. 109-113. o.;
- IZSA Jenő: Javaslatok a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati stratégia kidolgozásához. Hadtudomány, 2007/1. 15-29. o.;
- IZSA Jenő: A titkosszolgálatok tevékenységének általános jellemzői, ellenőrzésük és irányításuk kérdései. Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hi-

vatal),

2009/2. 5-19. o.;

- IZSA Jenő: A titkosszolgálati/nemzetbiztonsági ágazati stratégiáról. *Hadtudomány*, 2006/4. 109-113. o.;
- KOVÁCS Vendel: A titkosszolgálatok „természetrája”. *Rendészeti Szemle*, 1994/12. 14-17. o.;
- LAKATOS Zsolt: Terrorizmus. A nemzetbiztonsági szolgálatok átalakításának tapasztalatai. *Felderítő Szemle*, 2006/1. 67-74. o.;
- LAUFER Balázs: A migráció jelensége, valamint egyes külföldi biztonsági (elhárító) és hírszerző szolgálatok ezzel kapcsolatos kommunikációja. *Felderítő Szemle* 2010/2. 47-62. o.;
- LÉNÁRT Ferenc: Biztonság, nemzetbiztonság. *Új Honvédségi Szemle*, 2000/1. 41-59. o.;
- ORMOS Mária: A háborúról és a terrorizmusról. *Hadtudomány* 2005/4. 35-43. o.;
- PINTÉR István (szerk.): *Tanulmányok a nemzetbiztonsági törvény továbbfejlesztéséről*. Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2008.;
- SIMON György: Az információbiztonság aktuális kérdései. *Szakmai Tudományos Közlemények (Katonai Biztonsági Hivatal Tudományos Kutatóhely és Magyar Honvédség Térképész Szolgálat)* 2003. 7-13. o.;
- SZTERNÁK György: Társadalmi problémák – biztonsági kockázatok. *Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal)*, 2011/3. 5-18. o.;
- SZÜCS Jenő: *Vázlat Európa három történelmi régiójáról*. Magvető, Budapest, 1983.;
- TÁLAS Péter: A terrorfenyegetettségéről a számok tükrében. *ZMNE Stratégiai Védelmi Kutató Központ Elemzések*, 2011/7. 1-10. o.;
- TÁLAS Péter: A terrorizmus elleni küzdelem néhány dilemmájáról. *Hadtudomány*, 2005/4. 194-202. o.;
- TÁLAS Péter: A hadtudomány és a terrorizmus viszonya. *Hadtudomány*, 2009/3-4. 22-27. o.;
- TÓTH Csaba Mihály: Az együttműködés, mint az új kihívások hatására fokozódó követelmény a nemzetbiztonsági szférában. *Szakmai Szemle (Katonai Biztonsági Hivatal)*, 2011/3. 114-122. o.;
- TÜTTŐ Szabolcs: A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszer az új kihívások tükrében. *Hadtudomány*, 2007/3. 24-36. o.;

- URBÁN Attila: A nemzetbiztonsági szolgálatok és a terrorelhárítás. In: Kuglics Gábor (szerk.): Politikai elemzések. Magyar Lajos Alapítvány, Budapest, 2002/1. 35-50. o.;
- URBÁN Attila: A Magyar Köztársaság NATO-tagságából fakadó nemzetbiztonsági kihívások. Hadtudomány, 2006/4. 105-109.;
- NBH évkönyv, 1999. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 1999.;
- NBH évkönyv, 2000. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2001.;
- NBH évkönyv, 2001. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2002.;
- NBH évkönyv, 2003. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2004.;
- NBH évkönyv, 2004. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2005.;
- NBH évkönyv, 2005. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2006.;
- NBH évkönyv, 2006. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2007.;
- Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve, 2007. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2008.;
- Nemzetbiztonsági Hivatal évkönyve, 2008. Nemzetbiztonsági Hivatal, Budapest, 2009.;
- Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága nyilvános üléseinek jegyzőkönyvei;

Jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről;
- 1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról;
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről;
- 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról;
- 2010. évi CXLVIII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvénnyel összefüggésben szükséges törvénymódosításokról és egyes iparjogvédelmi tárgyú törvények módosításáról;
- 2010. évi XLVII. törvény egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról;
- 2011. évi CCVII. törvény egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról;
- 1035/2012. (II. 21.) Kormány határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról;

- 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról;
- 2073/2004. (III. 31.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról (módosítás);
- 2121/2006. (VII. 11.) Kormány határozat a terrorfelderítés műveleti koordinációjáról és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról szóló 2239/2005. (X. 28.) Kormány határozat módosításáról;
- 2144/2002. (V. 6.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról;
- 2239/2005. (X. 28.) Kormány határozat a terrorfelderítés műveleti koordinációjáról és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról;
- 232/2010. (VIII. 19.) Kormány rendelet a Terrorellhárítási Központról;
- 26/1990. (II. 14.) Minisztertanácsi rendelet a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról;
- 293/2010. (XII. 22.) Kormány rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról;
- 295/2010. (XII. 22.) Kormány rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól;
- 94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről;

Internetes források

- EU [2005] The European Union Counter-Terrorism Strategy.
<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>
(2012. január 10.);
- NATO [1990] Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm, valamint ugyanitt ...23847.htm, ... 24733.htm ,... 27433.htm,... 68580.htm
(2014. február 1.);