

Márton Balázs¹

A NIBEK-től a Nemzeti Információs Központig – nemzetbiztonsági fúziós központok Magyarországon

*From NIBEK to the National Information Centre
– National Security Fusion Centres in Hungary*

Az 1990-es rendszerváltozást követően, egy hosszú állandóságot jelentő időszak után, a 2010-es évek elején, majd 2022 júniusában került sor Magyarország nemzetbiztonsági intézményrendszerének jelentősebb átalakítására. Nemzeti Információs Központ elnevezéssel a nemzetbiztonsági rendszer egészére teljeskörűen kiterjedő információfúziós központ létesült. Magyarországon már korábban is voltak a fúziós központok bizonyos jegyeit magukon viselő állami szervek. Történeti időrendben és folytonosságukban való áttekintésük alátámasztja azt a felvetést, hogy e szervezetek alakításával a jogalkotó a biztonságpolitikai környezet változásához szándékozik igazodni. A jelenlegi korszakot és feltehetőleg a következő éveket meghatározó tartós válsághelyzeti működés egy, az eddigieknél hatékonyabb kapacitás kiépítését igényelte.

Kulcsszavak: nemzetbiztonság, fúziós központ, rendészet, biztonság, védelem, belügy, együttműködés, titkosszolgálat

Following the political regime change in 1990, after a long period of permanence, significant transformation has been made, regarding the institutional structure of the national security of Hungary, in the early 2010s, and then in June 2022. Fusion centre called Centre of National Information was established that is fully encompasses the whole system of national security. State organs with certain characteristics of fusion centres had already been existed in Hungary earlier. An overview of their historical chronology and continuity is able to demonstrate the hypothesis that the legislator intends to adapt these organisations to the changing security policy environment.

¹ Doktori hallgató, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: marton.balazs@uni-nke.hu

The sustained crisis response that has defined the current era and, presumably, the forthcoming period, has required a more effective capacity to be built up.

Keywords: national security, fusion center, law enforcement, security, defence, internal affairs, cooperation, secret service

A fúziós központokról általában

A bipoláris világrend megszűnése utáni átmeneti időszakot követően gyökeresen megváltozott a világ biztonságpolitikai fenyegetéseinek karakterisztikája. A teljesség igénye nélkül, a globalizáció előrehaladása, az információs társadalom kialakulása, a brutális technológiai fejlődés, a koronavírus-járvány és az orosz–ukrán háború kiváltó okai és egyúttal következményei is e változásnak. Népszerű és gyakran használt jelző manapság a hibrid szó, amely jól alkalmazható az általános biztonsági környezet megváltozására. Nagy számban jelentek meg olyan biztonságot veszélyeztető tényezők, amelyeket a Barry Buzan, Ole Wæver és Jaap de Wilde munkásságának köszönhetően öt szektorra (katonai, politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti) osztott biztonsági koncepció szektoraihoz nehéz lenne egyértelműen besorolni, vagyis hibrid tényezők.² Ezek a folyamatok kombinálva a korunk nemzetközi rendjét Klaus Schwab szerint formáló interdependencia, sebesség és komplexitás hármásával³ együttesen azt eredményezik, hogy a biztonságot veszélyeztető tényezők intenzitása az államokban – így Magyarországon is – általánosan emelkedett, ezért állandósult válsághelyzetek alakulhatnak ki.⁴

A biztonságot veszélyeztető tényezők ilyen módú változása és komplexitása folytán elengedhetatlenné vált a különböző területekre vonatkozó információk gyors, pontos és egységes kezelése, a többféle forrásokból érkező információk egybeolvasztása, fúziója. Erre a célra az államok fúziós információs központokat, vagy más néven információegyesítő és információmegosztó központokat létesítettek.⁵ A fúziós központok koncepciójának gyökerei egészen az 1990-es évekre, az Amerikai Egyesült Államokba vezetnek vissza.⁶ A kutatói körökben kialakult többségi álláspont szerint az 1996-ban a Los Angeles-i megyei rendőrség keretein belül létrehozott terrorizmusra vonatkozó előrejelzési központ (Los Angeles County Terrorism Early Warning Center) tekinthető az első fúziós központnak.⁷ Jóllehet a terrorizmus mint nemzetközi és összetett biztonságot fenyegető tényező erősödése és a 2001. szeptember 11-i New York-i terrortámadás eredményezte a fúziós központok proliferációját és szélesebb körben való ismertté válásukat.

A szakirodalomban található definíció viszonylag tágra szabott és általános leírást ad a fúziós központokról. Gudrun Persson szerint a fúziós központok olyan entitások,

² GAZDAG–REMEK 2018.

³ SCHWAB–MALLERET 2020: 21–31.

⁴ GAZDAG–REMEK 2018: 38.

⁵ JENSEN–MCÉLREATH–GRAVES 2017: 99.

⁶ MASSE–O’NEIL–ROLLINS szerk. 2008: 15.

⁷ MONAHAN 2010.

amelyekben a hírszerző és biztonsági közösség különböző egységei más ügynökségekkel közösen dolgoznak egy vagy több fenyegetés ellen.⁸ A fúziós központok az egyes rendészeti, nemzetbiztonsági szerveknél szétszórta meglévő információk újszerű kezelését tették lehetővé azáltal, hogy az ott dolgozók az információk elemzésével, valamint megosztásával képesek korai előrejelzésre, és az egyes közigazgatási intézmények, döntéshozók számára ajánlásokat fogalmazhatnak meg az új típusú fenyegetések kezelésére.⁹ Persson meghatározásán túl még néhány olyan speciális tulajdonságot találhatunk, amelyek a fúziós központok többségére jellemzők. Ilyenek (a) a jelentős nyilvántartó kapacitások és adattárak megléte, (b) a képesség információfeldolgozó és elemző-értékelő tevékenység végrehajtására, (c) szoros összeköttetés a rendészeti és más szervekkel (ideértve a hírszerző és [állami] biztonsági közösség egyéb szerveit), aminek érdekében a központok kapcsolattartó pontokat is működtethetnek. (d) Az információk elsősorban terrorelhárításra, illetve a szervezett bűnözésre fókuszálnak, de a szélesebb értelemben vett nemzetbiztonsági és bűnüldözési spektrumra is kiterjeszthetők. (e) Elemzéseik és jelentéseik terjesztése legtöbbször a kormányzati tájékoztatást célozza, de előfordul, hogy ezeket az együttműködő szervekkel (partnerszolgálatokkal) is megosztják. (f) Kiegészítő funkcióként műveleti támogató és/vagy koordináló hatásköröket is gyakorolhatnak.¹⁰

A 2001-es eseményeket követően az euroatlanti térség országaiban egymás után létesültek a fúziós központok, eleinte kifejezetten a terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának növelése céljából. Ahogyan arra Andrékó Gábor rámutat, a kétezres évek első felében alapított szolgálatokkal kapcsolatos szemléletmód az elnevezésükben is tetten érhető volt, a terrorral és az ellene való fellépéssel kapcsolatos jelzővel minden szervezet megkülönböztette magát az érintett állam más nemzetbiztonsági szerveitől. Körülbelül 2010-től kezdődött az az új fejlődési szakasz, amelyben e szervezetek működésében már hangsúlyosabban jelentek meg az államok biztonságát érintő további kihívások, amelyek túlmutattak a terrorizmussal kapcsolatos feladatokon. A döntéshozók felismerték, hogy a változó biztonsági környezetben nehézkes lehet elválasztani a terrorizmust a szervezett bűnözéstől, illetve magát a terrorfelderítést az egyéb irányokban folytatott titkos információgyűjtéstől.¹¹ Ez a felismerés vezetett ahhoz, hogy a szektorális helyett/mellett horizontális nemzetbiztonsági fúziós központok létesültek.

A horizontális nemzetbiztonsági fúziós központokra egyaránt igazak azok az alapvetések, amelyek a szektorális szervezetekre. Ezek az általános jellemzők a következők. (a) Elsődleges céljuk és feladatuk a kormányzati tájékoztatási tevékenység. A másik alapvető feladatuk az együttműködő szervek támogatása. Ennek az alapját a rendelkezésükre álló, és az együttműködő szervekhez képest szélesebb adatkörön megvalósított (ügynevezett összadatforrású) elemzői kapacitások biztosítják. (b) A fúziós központok a kormányzati döntéshozatali szerveknek alárendelten működnek. A partnerszervezetekkel való viszonyukban funkcionális feladatmegosztás érvényesül, amelybe gyakran beletartozik a partnerszolgálat oldalán keletkező információmegosztási

⁸ PERSSON 2013: 2.

⁹ CIELESZKY–KISS 2020: 66.

¹⁰ SÁFRÁN 2019: 84.

¹¹ ANDRÉKÓ 2021: 30–31.

kötelezettség, amelynek célja, hogy biztosítsa a hírszerző/biztonsági közösség által összegyűjtött információk rendelkezésre állását a fúziós központban. Ez a viszonyrendszer nem feltétlenül jelent közigazgatási jogi értelemben vett irányítási vagy felügyeleti jogokat, van, hogy „csak” jogszabály kötelezi az együttműködő szerveket az adatközlésre, amely a gyakorlatban *primus inter pares* helyzetet teremt. Az együttműködő szerveket tehát szinte minden esetben kogens jogszabályi rendelkezések kötik meghatározott információk fúziós központtal való megosztására, ezáltal is törekedve arra, hogy az információmegosztási hajlandóságot hátrányosan érintő, nem kívánt rivalizálást csökkentsék. (c) Az állami végrehajtó hatalom (kormányzat) a fúziós központ feletti közvetlen irányítási jogokat gyakorol (vö. előző pontok), a központok gyakran szervezetileg is vertikális módon tagozódnak be a rendészeti/nemzetbiztonsági igazgatás rendszerébe, ezáltal biztosítva az információmegosztási hajlandóság ellenőrizhetőségét és az elsődleges feladat ellátását. (d) A fúziós központ elsődlegesen a kormányzati döntéshozó által megfogalmazott hírigénynek megfelelő információk összegyűjtését, szükség esetén feldolgozását és továbbítását végzi. (e) Saját művelleti tevékenységet nem folytat, amely általános szabály alól vannak kivételek, amire példa a magyar fúziós központ (lásd lentebb). Az adatkezelésébe tartozó információkat az együttműködő szervektől szerzi be, amelyek között rendészeti és nemzetbiztonsági szervek, de van, hogy a közigazgatás rendszerén kívüli bűnüldöző szervezetek (például ügyészségi szervek) is megtalálhatók.¹² A következőkben a fúziós központok magyarországi kialakulását és fejlődéstörténetét tekintjük át a politikai szintig. Nem foglalkozunk részletesen a kormányzaton belül található, nemzetbiztonsági feladatokat végző szereplőkkel. Noha fontosnak tartjuk itt megjegyezni, hogy Magyarországon a koordinált hírszerzési együttműködés és a kormányzati becsatornázás folyamatában kulcsszerepet játszik a Miniszterelnöki Kabinetiroda szervezetén belül működő nemzeti információs államtitkár (NIÁT).¹³ A NIÁT végzi a Kormány tagjai hírigényének gyors, hatékony eljuttatását a hírszerző, vagy azzal összefüggő tevékenységet végző szervek, így a fúziós központ felé, illetve a hírszerzési információkat eljuttatja a jogosult állami vezetők részére. Feladata azonban nem merül ki az információ „egyszerű” továbbításában, ennél jóval összetettebb. Nevezetesen, a Kormány tagjai által megfogalmazott információigényeket „átfordítja” a nemzetbiztonsági szakma nyelvére, meghatározza a főbb elemzési fókuszpontokat stb.¹⁴

A fúziós központ jogelődje Magyarországon: a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (SZBKK)

Magától értetődik, hogy a nemzetközi biztonsági környezet változása hazánk biztonságpercepciójára is hatással van. Az előzőekben nagyvonalakban felvázolt, a fúziós központok kialakulására vonatkozó fejlődési folyamat nálunk is lezajlott, viszont ennek

¹² MÁRTON 2021.

¹³ 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás.

¹⁴ HÓDOS 2018.

ívét egyaránt árnyalták a hazai történelmi sajátosságok és a belbiztonsági környezet alakulása. Az 1990-ben bekövetkező rendszerváltoztatás után ugrásszerűen emelkedett a regisztrált bűncselekmények száma. Amíg a számuk 1990-ben 341 ezer körül volt, 1998-ban már a 600 ezret is átlépte.¹⁵ Hovatovább, a nemzetközi bűnözői körök aktivitása emelkedett, és egyre nagyobb teret hódított a szervezett bűnözés. Az 1990-es évek második felében a lakosság olyan új jelenségeket élt meg, mint a szervezett bűnözői körök területfelosztó háborúja, a tömeges prostitúció, leszámolások, robbantásos merényletek stb.¹⁶ Ebből kifolyólag szükségessé vált az összehangoltabb, koncentráltabb állami fellépés, a gyors és célirányos információcsere, amelyhez meg kellett szüntetni az indokolatlan párhuzamokat és átfedéseket. Ezért döntöttek egy önálló központi hivatal létrehozásáról, amely a Kormány irányítása alatt állt, négy tárca felelősségi körét érintette és tíz szervezet működéséhez kapcsolódott, de azoktól szervezetileg elkülönült.

A Belügyminisztérium alá rendelt szervezet neve Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (SZBKK) volt, és a bűnüldözési információk elemző-értékelő feldolgozását végezte, ezzel támogatva az együttműködő szervezetek tevékenységét.¹⁷ Az SZBKK magán viselte a mai értelemben vett fúziós központok bizonyos jegyeit. A kormányzat irányítása alatt állt, és feladatai közé tartozott a kormányzati döntéshozatal támogatása, illetve a politikai döntéshozó tájékoztatása.¹⁸ Az SZBKK-nak az együttműködő szervek felé koordinatív célú javaslattevési, értesítési és adattovábbítási jogosítványai voltak.¹⁹ Az együttműködő szervek közé tartozott az összes korabeli nemzetbiztonsági szolgálat, a polgáriakat és a katonaiakat is ideértve, illetőleg a rendészeti szervek.²⁰ Mindazonáltal a következők miatt mégsem tekinthetjük az SZBKK-t adekvát értelemben vett fúziós központnak. A jogalkotó, bár kötelezte az együttműködő szervezeteket az SZBKK részére történő adatküldésre, ez alól olyan kivételt engedett, amely akár alkalmas lehetett arra is, hogy esetenként *de facto* az együttműködő szervezetet felügyelő miniszter adatmegosztással kapcsolatos diszkrecionális döntéséhez vezessen. Az együttműködő szervnek kivételesen, egyedi esetben, a forrás életének, testi épségének közvetlen veszélyeztetettsége esetén az együttműködő szervet irányító miniszter felmentést adhatott az adatközlés alól.²¹ A koordinatív szerepkört az a rendelkezés nehezíthette, amely alapján az együttműködő szerv nemzetbiztonsági vagy kiemelt súlyú bűnüldözési érdekre tekintettel az átadott adat más együttműködő szervnek való megküldését megtilthatta, korlátozhatta, vagy előzetes hozzájárulásához köthette.²²

Az SZBKK adatkezelését illetően fontos szűkítő körülmény volt, hogy mindezeket a jogalkotó kifejezetten csak a szervezett bűnözéssel kapcsolatba hozható jellemző bűncselekmények (például üzletszerű kéjelgés elősegítése, ha azokat bűnszervezet tagjaként követték el stb.) vonatkozásában tette lehetővé, és még ezek között is különbséget tett a büntetőeljárás elrendelését megelőzően és az ezt követően

¹⁵ Lásd: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zjb002.html

¹⁶ T/10307. számú törvényjavaslat Általános indokolás 34.

¹⁷ 2000. évi CXXVI. törvény 1. §; 2000. évi CXXVI. törvény indokolása.

¹⁸ 2000. évi CXXVI. törvény 11. § és 2. §.

¹⁹ 2000. évi CXXVI. törvény 2. §.

²⁰ 2000. évi CXXVI. törvény 10. §.

²¹ 2000. évi CXXVI. törvény 5. § (3).

²² 2000. évi CXXVI. törvény 5. § (4).

továbbítható információkban.²³ A nemzetközi terrorizmus mint új jelenség előfordulása és a központ működésének első éveiből levont gyakorlati tapasztalatok 2005 decemberére indokoltá tették az SZBKK-t szabályozó törvény módosítását, amely módosítás eredményeként – egyebek mellett – a hatáskörei a terrorizmussal kapcsolatos bűncselekményekre is kiterjedtek.²⁴ Összességében a 2001. január 1-jétől működő központ 2007-re már több mint 15 ezer eljárás, 18 ezret meghaladó bűncselekmény, több mint 32 ezer célszemély és bűnös kapcsolatának adatait tartalmazta.²⁵ A magyar rendészettörténetben az SZBKK volt az első szervezet, amely deklaráltan információegyesítő, koordináló és stratégiai elemző feladatokra jött létre. Korlátozott mandátuma miatt inkább csak rendészeti fúziós központnak tekinthetjük. A központi hivatalként működő SZBKK a rendészeti közigazgatáshoz sorolandó, nem tartozott a nemzetbiztonsági szolgálatok közé.

A fúziós központ tervének megjelenése Magyarország nemzetbiztonsági szolgálatai között: a Nemzeti Információs és Bűnügyi Elemző Központ (NIBEK)

A rendszerváltoztatás óta állandósult nemzetbiztonsági struktúrában már régóta időszerű jelentősebb változtatásokat a 2010 utáni új kormányzat volt képes végrehajtani, hiszen rendelkezett a megfelelő politikai felhatalmazással ahhoz, hogy az érintett területeket részletesen szabályozó kétharmados törvények módosítását véghez vigye. Új rendvédelmi szervek jöttek létre, például a rendőrség terrorizmust elhárító szerveként a Terrorelhárítási Központ, vagy a polgári elhárítás szerve, a Nemzetbiztonsági Hivatal jogutódjaként az Alkotmányvédelmi Hivatal. A SZBKK korábban részletezett kialakításából fakadó gyengeségek a 2010-es évekre nyilvánvalóvá váltak, és a döntéshozók úgy látták, hogy az akkori jogszabályi környezetben és szervezeti formájában nem biztosítja az optimális működést és adatszolgáltatást.²⁶ Felismerték egy valódi nemzetbiztonsági fúziós központ hiányát, amely a bűnözéssel, a nemzetbiztonsági kockázatokkal összefüggő adatokat és információkat kormányzati szinten összesíti, szintetizálja, és a Kormány döntéseit összbiztonsági szemlélettel készült taktikai és stratégiai elemzésekkel, javaslatokkal segíti.²⁷ Egy 2011. novemberi törvényjavaslattal a nemzetbiztonsági szolgálatok körének módosítását indítványozták.²⁸ Az SZBKK alapjaira építve és annak jogutódjaként a Nemzeti Információs és Bűnügyi Elemző Központ (NIBEK) megalapítását irányozták elő, amely elődszervénél jóval szélesebb jogkörökkel és új feladatokkal egy valós és a fenti tulajdonságokat magán viselő fúziós

²³ 2000. évi CXXVI. törvény 4–6. §.

²⁴ 2006. évi XXVII. törvény.

²⁵ ISTVANOVSKI 2008.

²⁶ T/5004. számú törvényjavaslat Általános indokolás, 48.

²⁷ T/5004. számú törvényjavaslat Általános indokolás, 48.

²⁸ T/5004. számú törvényjavaslat.

központ lett volna, amely a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős miniszter (ekkortájt a belügyminiszter) irányítása alá tartozik.²⁹

Az elgondolás szerint az együttműködő szervek köre az összes nemzetbiztonsági szolgálaton és a rendészeti szerveken túlmenően számos közigazgatási szervet is magában foglalt, például a közlekedési hatóságot és különböző nyilvántartó hatóságokat.³⁰ Az információmegosztás hiányából eredő esetleges kockázatokat kiküszöbölendő, a NIBEK az együttműködő szervekkel kiépített közvetlen elektronikus adatkapcsolat útján szerezte volna be a tevékenységéhez szükséges adatokat, ami lényegi változást jelentett volna az SZBKK együttműködő szervek aktív cselekvőségére hagyatkozó adatmegosztási szisztémájához képest.³¹ Értelemszerűen az adatok köre már nem korlátozódott volna bizonyos bűncselekményekre, sőt, általában véve bűncselekményekre sem, hanem minden biztonsági, nemzetbiztonsági és bűnügyi adatra kiterjedt volna. Az adatáramlást korlátozó rendelkezések kizárólag a NIBEK koordinatív funkciójához tartozó, a NIBEK felőli adattovábbításhoz kivételes esetekben megkövetelt hozzájárulás formájában jelentkeztek.³² A fúziós központokra jellemző módon a NIBEK titkos információgyűjtő tevékenység végzésére nem lett volna jogosult.³³ Ellenben új feladatként látta volna el a légi közlekedésről szóló törvénnyel összhangban utasinformációs egységként a légitársaságok által továbbított utasnyilvántartási és előzetes utasadatok (úgynevezett PNR³⁴-adatok) kezelését, valamint értékelését és elemzését.

A NIBEK létrehozására vonatkozó törvényjavaslat politikai és szakmai vitákat is generált. A javaslatot számos kritika érte azért, hogy nem biztosítja megfelelően az alapjogok érvényesülését, vagy éppen túlzott adatvédelmi kockázatot jelent.³⁵ Olyan módosító indítványt is benyújtottak, amely szerint – tekintettel a szerv koordinációs és elemző-értékelő jellegére – nem kell biztosítani számára a „nemzetbiztonsági szolgálat” jogállást.³⁶ Végül – egy zárószavazást megelőző módosító indítványnak köszönhetően – nem került sor a NIBEK megalakítására, ennél fogva az SZBKK az akkori formájában működött tovább.³⁷ A SZBKK feladatai a 2015. január 1-jén hatályba lépett úgynevezett PNR törvénnyel³⁸ bővültek, ettől kezdve utasadat információs egységként (PIU³⁹-egység) ellátta a PNR-adatok gyűjtését, elemzését, kezelését.

²⁹ T/5004. számú törvényjavaslat 23. §.

³⁰ T/5004. számú törvényjavaslat 27. §.

³¹ T/5004. számú törvényjavaslat 32. §.

³² T/5004. számú törvényjavaslat 32. § (3).

³³ T/5004. számú törvényjavaslat 29. §.

³⁴ *Passenger name record* – utasnyilvántartási adatállomány.

³⁵ NAGYCENKI 2018; T/5004/24. számú módosító javaslat.

³⁶ T/5004/22. számú módosító javaslat.

³⁷ T/5004/43. számú zárószavazás előtti módosító javaslat.

³⁸ 2013. évi CXCVIII. törvény.

³⁹ *Passenger Information Unit* – utasnyilvántartó hatóság.

Az első magyar fúziós központ: a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK)

A 2015. november 13-án Párizsban történt terrortámadás-sorozatban dzsihadista öngyilkos merénylők hat helyszínén – egyebek között a Bataclan koncertteremben – több mint száz embert öltek meg. 2016. március 22-én az Iszlám Államhoz tartozó elkövetők a brüsszeli Zaventem repülőtéren, illetve a Maelbeek metróállomáson robbantottak, a támadások következtében 32 ember hunyt el. Az események következtében az európai országokban erősödött a terrorizmus megelőzésére összpontosító fellépés, ennek keretében hazánkban is törvénymódosításokra került sor.⁴⁰ A jogalkotó az SZBKK szervezett bűnözés elleni koordinációs feladatait terrorizmus elleni teendőkkel egészítette ki és az SZBKK-t átalakítva, a már meglévő kettő polgári és kettő katonai mellett, ötödik nemzetbiztonsági szolgálatként létrehozta a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot (TIBEK). A törvény a TIBEK részére feladatul szabta – egyebek mellett – Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetének vizsgálatát, elemzését, a bűnügyi és terrorfenyegetettség helyzete értékelését, közvetlen terrorfenyegetettség esetén biztonsági kérdésekben koordinációs tevékenység ellátását. Előzőeken túl kormányzati tájékoztató tevékenységet is ellátott. A politikai döntéstámogatás elősegítése érdekében nemzetbiztonsági, bűnügyi és terrorfenyegetettség kérdésekben javaslatokat tehetett stratégiai döntések meghozatalára, időszaki feladatok ellátására, a terrorfenyegetettség szintjének meghatározására. Az együttműködő szervek számára hírigényeket szabhatott, illetve széles körű tájékoztató, támogató és koordinációs, illetve elemző-értékelő tevékenységet folytathatott.⁴¹

Az elemző-értékelő tevékenysége kiterjedt az együttműködő szervek hatáskörébe és illetékességébe utalt valamennyi információra, tehát nem korlátozódott csak a szervezett bűnözés vagy a terrorizmus körére. A TIBEK titkos információgyűjtés végzésére nem volt jogosult.⁴² Az Nbtv.-ben rögzített hatáskörökből tisztán kirajzolódott, hogy a TIBEK megfelelt a fúziós központokról fentebb leírt általános és speciális kritériumoknak, ugyanakkor néhány olyan körülmény megemlítené, amelyek ellensúlyozták a hatásköreinek hatékony gyakorlását.⁴³ A TIBEK a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter irányítása alatt állt. A miniszter a TIBEK-en keresztül irányította az állami szervektől származó biztonsági és bűnügyi helyzetre vonatkozó információk elemzését, értékelését, valamint az e tárgyú kormányzati döntés-előkészítést támogató munkát.⁴⁴

Bár a TIBEK Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetére vonatkozó vizsgálattal kapcsolatos hatásköréhez tartozott, hogy összeállítsa, aktualizálja, majd az együttműködő szervek irányába közvetítse a Kormány által megfogalmazott eseti és időszakos hírigényeket, tekintve, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok több miniszter irányítása alatt álltak, valójában a politikai döntéshozó hírigényei több

⁴⁰ NAGYECENKI 2018: 98.

⁴¹ 2016. évi LXIX. törvény 16. §.

⁴² 2016. évi LXIX. törvény 22. §.

⁴³ MÁRTON 2021: 14–15.

⁴⁴ 2016. évi LXIX. törvény 18. §.

csatornán, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter vagy a honvédelemért felelős miniszter által irányított szolgálatokhoz, is érkezhettek, amelyek teljesíthették is ezeket, ennél fogva a rendszerben párhuzamosságok keletkeztek. Ezek mind-egyikét egy, az igazgatási hierarchiában egyenrangú fúziós központ sem lehetett képes feltárni. Ráadásul – ahogyan korábban már utaltunk rá – a szabályozás körülményeiből fakadóan az együttműködő szervek információmegosztási hajlandósága változó lehetett. A NIBEK-hez képest egyébként némileg csökkent az együttműködő szervek köre, néhány nyilvántartó hatóság kikerült, valamint a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti tevékenységet végző szerv ezen irányú feladataival kapcsolatos adatok beszerzésére nem volt lehetőség.⁴⁵ Noha a közvetlen elektronikus adatkapcsolat útján történő adatbeszerzés lehetősége fennállt, ez csak arra az esetre vonatkozott, ha az az együttműködő szerv törvényben meghatározott feladatainak hatékony ellátását nem veszélyezteti. Minden egyéb esetben az adathoz kizárólag kvázi megkereséssel juthatott hozzá a TIBEK.⁴⁶ Az SZBKK-hoz képest a TIBEK kétségkívül jelentős előrelépést jelentett az információfúziós központ evolúciójának hazai útján, de – részben a nemzetbiztonsági struktúrának és az ezt meghatározó szabályozásnak köszönhetően – valójában nem fejlődhetett a nemzetbiztonsági közösség csúcsszerveként funkcionáló, az amerikai Nemzeti Hírszerzési Igazgató Hivatalához (Office of the Director of National Intelligence) hasonló jogköröket gyakorló⁴⁷ szervezetté.

Az első valódi fúziós központ: a Nemzeti Információs Központ (NIK)

A 2022 februárjában kitört orosz–ukrán háború és az ennek következtében előálló gazdasági és energiaválság a megszokottól eltérő kontextusba helyezte Magyarországi biztonságpolitikai környezetét, és ehhez illeszkedő, az új kihívásokhoz alkalmazkodni képes nemzetbiztonsági rendszert kívánt. 2022 májusában a nemzetbiztonsági struktúrában jelentősnek mondható átalakítás történt, aminek részeként a jogalkotó döntött a TIBEK jogutódlással történő megszüntetéséről és egy új nemzetbiztonsági fúziós csúcsszerv, a Nemzeti Információs Központ (NIK) létrehozásáról.⁴⁸ A NIK feladatai nagyrészt megegyeznek a TIBEK korábban ellátott feladataival, ugyanakkor néhány olyan módosítás történt, amelyek számottevő változást és feltehetőleg hatékonyságnövekedést eredményeznek.

A NIK Magyarország biztonsági és bűnügyi helyzetének vizsgálata során a nemzetbiztonságot érintően kiemelt kockázatot jelentő biztonsági fenyegetésekkel kapcsolatos kérdések vonatkozásában szakmai koordinációs tevékenységet lát el az érintett szervezetek bevonásával és kockázatelemzést is végez.⁴⁹ Érdemi változás, hogy a NIK már

⁴⁵ 2016. évi LXIX. törvény 28. §.

⁴⁶ 2016. évi LXIX. törvény 28. §.

⁴⁷ BEST 2010.

⁴⁸ 2022. évi IV. törvény 43. §.

⁴⁹ 2022. évi IV. törvény 30. §.

nem csak kormányzati tájékoztató tevékenységet lát el, a nemzetbiztonsági szolgálatok közül – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben meghatározott kivétellel, valamint az irányító miniszter igényén kívül – hírigényt csak a NIK teljesíthet.⁵⁰ Tekintve, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és a polgári hírszerzés irányításáért való felelősség a 2022-ben megalakult új kormányban már egyazon miniszter felelőssége, így a második kitétel a honvédelemért felelős miniszter irányítása alatt maradt katonai nemzetbiztonsági szolgálat vonatkozásában értelmezhető.⁵¹ A hírigény eredményes teljesítése érdekében minden nemzetbiztonsági szolgálat részére kógens szabályként írta elő a törvény, hogy a feladataik ellátása során megszerzett, és a NIK hatásköreinek gyakorlásához szükséges információkat haladéktalanul kötelesek biztosítani a részére.⁵² Ha a hírigény teljesítése érdekében szükséges, a NIK bármely együttműködő szervet az általa kezelt adatok kiegészítésére, pontosítására hívhatja fel, amelyet az együttműködő szerv köteles határidőn belül teljesíteni.⁵³

A NIK megerősített szerepe tehát azt a célt szolgálja, hogy a hírigények teljesítése „egycsatornás” módon történjen, a hírigényre jogosult szerv vagy személy kizárólag a NIK-et irányító miniszter megkeresésével és a kért tájékoztatást is ezen az úton megkapva juthasson hozzá az igényelt információhoz.⁵⁴ Egyúttal valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat esetében világossá tette a jogalkotó, hogy külső hírigényt nem teljesíthet. Annak érdekében, hogy a rendszerben az információk átadása zavartalan legyen, feltétlen adatátadási kötelezettséget rögzítettek a NIK részére.⁵⁵ A hírigény-teljesítési tilalom feloldása indokolt volt a katonai nemzetbiztonsági szolgálat vonatkozásában, amely feladatainak ágazati sajátossága – biztosítja a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a Magyar Honvédség Parancsnoksága védelmi, hadászati-hadműveleti tervező munkájához szükséges információkat, valamint működteti Magyarország katonai egységes felderítő rendszerét⁵⁶ – erre logikus magyarázatot nyújt. A hírigény-teljesítési tilalom alkalmazandó a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) külső szerv megrendelésére végzett információgyűjtésből származó adataira, ebben az esetben az adatszolgáltatás kötelezettje a külső szerv lesz.⁵⁷ E rendelkezés indokának megértéséhez – egyebek mellett – elég csak arra gondolnunk, hogy az NBSZ megrendelői között a kormányzaton kívüli (ügyszétségi) szervek is megtalálhatók. A fúziós központokra általában jellemző módon a NIK sem jogosult titkos információgyűjtést folytatni, ez alól egyetlen kivételt jelent a saját állománya tekintetében ellátott belső biztonsági és bűnmegelőzési célú ellenőrzési feladatok, továbbá kifogástalan életvitel ellenőrzésének végrehajtása.⁵⁸ Új hatáskörként a NIK

⁵⁰ 2022. évi IV. törvény 24. §.

⁵¹ 182/2022. (V.24.) Korm. rendelet 9. §.

⁵² 2022. évi IV. törvény 25. §, 27. §, 28. §.

⁵³ 2022. évi IV. törvény 32. § (3) m) pont.

⁵⁴ 2022. évi IV. törvény 28–34. §-hoz fűzött általános indokolása.

⁵⁵ 2022. évi IV. törvény 24. §-hoz fűzött általános indokolása.

⁵⁶ 2022. évi IV. törvény 28. §-hoz fűzött általános indokolása.

⁵⁷ 2022. évi IV. törvény 29. §.

⁵⁸ 2022. évi IV. törvény 39. §.

ellátja a vízummentes országokból a schengeni térségbe belépők monitorozására szolgáló ETIAS⁵⁹-rendszerrel kapcsolatos nemzeti egység feladatait.⁶⁰

Összegzés

A biztonsági környezet stabilitásának, kiszámíthatóságának csökkenése, komplex és hibrid fenyegetések fennállása esetén a döntéshozónak még inkább törekednie kell gyorsan alkalmazkodó, párhuzamosságokat és a töredezettséget nélkülöző, világos felelősségi viszonyokon alapuló nemzetbiztonsági szervezetrendszer működtetésére, mint „békeidőben”. A kilencvenes években a demokratikus jogállami keretek kialakításának árnyékában egy-egy konkrét jelenségre elkülönülten reagálni képes intézmény felállítása kötötte le a kapacitásokat, viszont a romló belbiztonsági állapotok és a szervezett bűnözés jelenségeinek kezelése érdekében intézményesíteni kellett az együttműködést és a koordinációt. A legegyszerűbb megoldásnak egy központi hivatal felállítása mutatkozott, amely jellegét tekintve a szektorális (rendészeti) fúziós központ elgondolását tükrözte.

A kétezres években világszerte terjedő horizontális fúziós központokkal járó számtalan előny szele megérintette a hazai szakpolitikai döntéshozókat, akik kísérletet tettek egy valódi, nemzetbiztonsági horizontális információegyesítő centrum létrehozására. Azonban a biztonsági kihívások ekkor még más összképet mutattak, ahogyan Szenes Zoltán is rámutat, 2010-re az államközi háborúk szinte megszűntek, illetve a tőlünk távolabbi területeken zajló konfliktusok közvetlen hatásai még kevésbé voltak érezhetők hazánkban.⁶¹ Köszönhetően részben a stabil nemzeti biztonsági környezetnek, hiányzott a megfelelő társadalmi-politikai szándék a nemzetbiztonsági *status quo* megváltoztatásához. A 2010-es évtized közepén az illegális migráció erősödése, a nemzetközi terrorizmus európai megjelenése már elég erős hatásnak mutatkoztak ahhoz, hogy bizonyítsák egy nemzetbiztonsági fúziós központ létjogosultságát. A TIBEK létrehozása mérőföldkőnek bizonyult a fúziós központok magyarországi történetében, amely „papíron” már igényt tartott a rendészeti információk körét meghaladó nemzetbiztonságot érintő információkra is, elsősorban terrorelhárítási megfontolásokból. Mindazonáltal a szabályozás nem tette alkalmassá arra, ami végső soron egy fúziós központ igazi célja volna, azaz nem tudott megkerülhetetlen szűrővé válni a politikai döntéshozó irányába vezető hírigényt biztosító csatornán. Magyarország 2020. évi Nemzeti Biztonsági Stratégiája szerint

„biztonsági környezetünk változásai olyan gyorsak, mélyrehatóak és alapvetőek, hogy egy új világrend kialakulásáról beszélhetünk. A világban zajló nagyléptékű gazdasági, társadalmi, demográfiai és környezeti változások és az egyre szűkösebb globális erőforrásokért folyó verseny jelentős feszültségek forrása. A változások elsődleges jellemzője, hogy azok sokszor összeolvadnak, felgyorsulnak és komplex kihívásokat generálnak”.⁶²

⁵⁹ European Travel Information and Authorisation System – Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer.

⁶⁰ 2022. évi IV. törvény 32. §.

⁶¹ SZENES 2017: 82–83.

⁶² 1163/2020. (IV. 20.) Korm. határozat 45.

A Nemzeti Információs Központtal egy olyan horizontális, a nemzetbiztonsági rendszer egészét átfogni képes fúziós központ jön létre, amely – egyéb feladatai mellett – a hírigény kizárólagos teljesítőjeként tájékoztatási (bemeneti) oldalon képes lesz észlelni a párhuzamosságokat, sőt akár ki is használni ezeket a „mozaikok” összeillesztésével, így szolgáltatva pontosabb, ellenőrzöttebb, gyorsabb információkat a kormányzati döntések meghozatalához. Kimeneti oldalon pedig immáron a szükséges felhatalmazás birtokában ténylegesen koordinálhatja a nemzetbiztonsági rendszer szereplőit.

Irodalomjegyzék

- ANDRÉKÓ Gábor (2021): A TIBEK – mint fúziós információs központ – centripetális hatása a magyar kormányzati döntésekre, különös tekintettel az értékelés és a tájékoztatás szerepére. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 9(2), 29–43. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2021.2.3>
- BEST, Richard A. Jr. (2010): *Intelligence Reform After Five Years: The Role of National Intelligence (DNI)*. (h. n.): Congressional Research Service. Online: <https://sgp.fas.org/crs/intel/R41295.pdf>
- CIELESZKY Péter – Kiss Máté Attila (2020): Ébredő nemzedékek. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8(1), 62–73. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2020.1.4>
- GAZDAG Ferenc – REMEK Éva (2018): *A biztonsági tanulmányok alapjai*. Budapest: Dialóg Campus.
- HÓDOS László (2018): Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről. *Szakmai Szemle*, 16(4), 5–16.
- ISTVANOVSKI László (2008): A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ helye, szerepe, tapasztalatai a határon átnyúló veszélyek és fenyegetések megelőzésében, kezelésében. *Felderítő Szemle*, 7(Különszám), 63–72.
- JENSEN, Carl J. – McELREATH, David H. – GRAVES, Melissa (2017): *Bevezetés a hírszerzésbe*. Budapest: Antall József Tudásközpont.
- MÁRTON Balázs (2021): Fúziós központok az Európai Unióban – A bűnügyi és biztonsági információmegosztás uniós intézményei. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 9(2), 3–19. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2021.2.1>
- MASSE, Todd – O’NEIL, Siobhan – ROLLINS, John szerk. (2008): *Information and Intelligence (Including Terrorism) Fusion Centers*. (h. n.): Nova Science Publishers Inc.
- MONAHAN, Torin (2010): The Future of Security? Surveillance Operations at Homeland Security Fusion Centers. *Social Justice*, 37(2–3), 84–98.
- NAGYCENKI Tamás (2018): Központokkal a szervezett bűnözés ellen. *Belügyi Szemle*, 66(9), 82–106. Online: <https://doi.org/10.38146/BSZ.2018.9.5>
- PERSSON, Gudrun (2013): *Fusion Centres – Lessons Learned*. (h. n.): Swedish National Defence College – Center for Asymmetric Threat Studies.
- SÁFRÁN József (2019): A Fúziós Központok és alapvető képességeik. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 7(4), 83–95. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2019.4.7>
- SCHWAB, Klaus – MALLERET, Thierry (2020): *Covid-19: The Great Reset*. Geneva: Forum Publishing.

SZENES Zoltán (2017): Katonai biztonság napjainkban. Új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In FINSZTER Géza – SABJANICS István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest: Dialóg Campus, 69–104.

Jogi források

2000. évi CXXVI. törvény a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központról
2006. évi XXVII. törvény A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központról szóló 2000. évi CXXVI. törvény módosításáról
2013. évi CXCVIII. törvény a nemzeti utasadat-információs rendszer létrehozása érdekében szükséges, valamint a rendőrséget érintő és egyes további törvények módosításáról
2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
2022. évi IV. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról
182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
1163/2020. (IV. 20.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
4/2022. (VI. 11.) MK utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról
T/5004. számú törvényjavaslat az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvényt módosításokról
T/5004/22. számú módosító javaslat
T/5004/24. számú módosító javaslat
T/5004/43. számú zárószavazás előtti módosító javaslat
T/10307. számú törvényjavaslat indokolással – a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról