

Márton Balázs¹

Magyarország nemzetbiztonsági rendszerének intézményi jellemzői nemzetközi kitekintésben

Institutional Characteristics of Hungary's National Security System in International Comparison

Magyarországon jelenleg öt nemzetbiztonsági szolgálat, illetve több titkos információgyűjtésre feljogosított szervezet működik. Az elmúlt több mint három évtizedben számos alkalommal került sor kisebb-nagyobb átalakításra Magyarország nemzetbiztonsági rendszerében, azonban ezek egyike sem tekinthető reformnak. A térség biztonsági helyzete ez alatt az idő alatt számottevően változott, új típusú, komplex és globális biztonsági kihívások jelentek meg. A tanulmány célja bemutatni néhány Magyarországhoz hasonló biztonságpolitikájú ország nemzetbiztonsági rendszerének intézményi oldalát. A nemzetközi példák összehasonlítási alapot adhatnak a hazai nemzetbiztonsági szolgálatokról folytatható elméleti vitákhoz.

Kulcsszavak: nemzetbiztonság, titkosszolgálat, nemzetbiztonsági szolgálat, Közép-Európa, állami intézményrendszer

There are currently five national security services operating in Hungary, furthermore some public bodies authorized to collect secret information. Over the past three decades, there have been several minor or major transformations in Hungary's national security system, but none of these can be considered as reforms. The security situation in the region has considerably changed during this period. New types of complex and global security challenges have emerged. The aim of this study is to present the institutional aspects of the national security system of some states with security policies similar to Hungary. International examples provide a basis for theoretical discussions about the national security services in Hungary.

Keywords: national security, secret service, intelligence service, Central Europe, State structures

¹ Doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-mail: marton.balazs@uni-nke.hu

Bevezetés

Az élő szervezeteket a kórokozókkal szemben az immunrendszerük védi. Az immunrendszer szervezett, összetett szisztéma, amelyet molekulák és sejtek milliói alkotnak. Közülük kiemelkedő szerepet töltenek be az immunsejtek. Az immunsejteknek több fajtáját ismerjük, amelyek különböző funkciókkal bírnak. Egyes immunsejtek túlságosan alacsony vagy magas értéke egyaránt jelezheti a rendszer működésének hibáját. Az államok számára a nemzetbiztonsági szolgálatok jelentik azt, amit az immunrendszernek az immunsejtek. Ahogyan az immunsejtek tekintetében is nehéz abszolútértékeket meghatározni, úgy az államok esetén sem létezik a nemzetbiztonsági szolgálatoknak univerzális modellje. Egy állam nemzetbiztonságát nem az határozza meg, hogy a nemzetbiztonsági rendszerében hány nemzetbiztonsági szolgálat található, sokkal inkább ezek hatékonysága a mérvadó. Az Amerikai Egyesült Államokban például jelenleg tizenhét nemzetbiztonsági szolgálat működik,² Szlovéniában pedig mindösszesen kettő.³ Mégsem volna helyes ez alapján kijelentenünk, hogy az Amerikai Egyesült Államok biztonságosabb hely, mint Szlovénia, főleg, mivel a két állam merőben eltérő biztonságpolitikai kihívásokkal kell hogy szembenézzon. Magyarországon jelenleg öt nemzetbiztonsági szolgálat működik.⁴

A tanulmányban a nemzetbiztonsági rendszer megszervezésének intézményi (statikus) oldalát mutatom be. Ez alatt a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúráját értem. A nemzetbiztonsági szolgálatok a nemzetbiztonsági rendszerek alapelemei.⁵ Vida Csaba meghatározásából kiindulva, a jelen tanulmányban klasszikus értelemben nemzetbiztonsági szolgálatok alatt azokat a kormányzati szerveket értem, amelyek az állam biztonságához kapcsolódó elemzett-értékelt információkkal támogatják a kormányzat munkáját, és amelyeket az adott állam jogrendje annak tart.⁶ A tanulmány célja, hogy összehasonlítási alapot biztosítson a nemzetbiztonsági szolgálatok megszervezésének gyakorlati módozataihoz. Elsősorban nem a hazai nemzetbiztonsági szolgálatok intézményi felépítésével foglalkozom, ezt a témát már számos kutatótársam alaposan körüljárta. Néhány külföldi állam megoldási sémáját mutatom be. Ilyen összehasonlító módszert alkalmazott például Börcsök András és Vida Csaba, akik egy 2014-es tanulmányukban 32 állam 122 nemzetbiztonsági szolgálatának vizsgálata alapján vontak le következtetéseket.⁷ Mivel a nemzetközi közösségben nincsenek egymással minden tekintetben teljesen megegyező országok, alappal vethető fel a kérdés, hogy egyáltalán van-e értelme összehasonlítani különböző államok megoldásait. A nemzetbiztonsági rendszer kialakítása végső soron politikai döntés eredménye. A jelen tanulmány premisszája, hogy a politikai döntéshozó racionális alapon, leginkább az adott állam biztonsági helyzetének figyelembevétele alapján határozza meg a nemzetbiztonsági rendszer struktúráját. Amennyiben ezt a feltevést igaznak fogadjuk el, akkor úgy vélem, hogy lehet hozzáadott értéke a közép-európai régióban található néhány, Magyarországhoz az alapvető értékeket, adottságokat, a biztonsági környezetet, biztonsági kockázatokat

² Lásd: www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic

³ Lásd: <https://en.gouv.mc/Government-Institutions/The-Government/Ministry-of-Interior/Police-Department/General-Intelligence-Division>

⁴ Alkotmányvédelmi Hivatal, Információs Hivatal, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Nemzeti Információs Központ.

⁵ VIDA 2018.

⁶ VIDA 2018: 12.

⁷ BÖRCÖK–VIDA 2014.

és érdekeket tekintve hasonló állam nemzetbiztonsági rendszere áttekintésének. A tanulmány Csehország, Horvátország és Bulgária nemzetbiztonsági rendszerének intézményi felépítésére összpontosít. Nem képezi a vizsgálódás részét a nemzetbiztonsági szolgálatok területi és helyi szerveinek létrehozása, tagozódása, továbbá nem tárgya a nemzetbiztonsági rendszer részét képező, politikai szintű irányító/felügyelő testületek és személyek, koordináló szervezetek, valamint ellenőrző fórumok kialakítása. Ennek nem mond ellent, hogy a perspektivikus áttekinthetőség érdekében, néhol, legalább vázlatosan ki kellett hogy térjek a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító/felügyelő testületek és személyek, illetve koordináló szervezetek meghatározására.

A tanulmánynak nem célja explicit választ adni arra a kérdésre, hogy a Magyarország nemzetbiztonsági rendszerében alkalmazott jelenlegi szervezeti modell, így a nemzetbiztonsági szolgálatok száma, valamint ezek strukturálási módja ideális-e.

A nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrája Magyarországon

A demokratikus jogállam kiépítésének 1990. évi lépéseitől kezdődő időszak egyik első jelentős mérföldköve volt a mai napig hatályos nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény (Nbtv.)⁸ 1995. évi elfogadása. Az Nbtv.-ben kétpólusú, polgári és katonai szegmensből álló nemzetbiztonsági szervezetrendszer felállításáról döntöttek, amelyben az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok önállóságukat funkcionális alapon (például hírszerzés, elhárítás) nyerték el.⁹ A tanulmányban nem térek ki részletesen a két feladatkör közötti elméleti különbségekre. Az Nbtv. 1995-ös állapotában tehát már eleve négy szolgálat létrejöttét feltételezte, a következő felelősségi területek szerint: polgári hírszerzés, polgári elhárítás, katonai hírszerzés, katonai elhárítás. Ezt a négy szolgálatot egészítette ki az ötödik, támogató szolgálat (Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, NBSZ), amelynek szervezeti elkülönülését a jogalkotó garanciális okokkal indokolta. „Az NBSZ önálló szerepeltetése azt hivatott tükrözni, hogy a másik négy egyenrangú, azonos jogállású nemzetbiztonsági szolgálat, valamint a rendőrség és a határőrség szervezetileg független »háttér-, szolgáltató intézménye«” – írta a jogalkotó az Nbtv. indoklásában.¹⁰

A hazai nemzetbiztonsági rendszer szervezeti oldalát illetően ez az úgynevezett kétpólusú, funkcionális modell napjainkig az irányadó azzal, hogy a katonai szegmensben 2012. január 1-jén költségtakarékossági és hatékonysági okokból végrehajtott integráció következtében a hírszerzés és az elhárítás egyetlen szervben koncentrálódott (Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, KNBSZ).¹¹ Így átmenetileg négyre csökkent a nemzetbiztonsági szolgálatok száma abban az egyes szerzők által „ötszolgálatos modellként” jellemzett struktúrában, ahol a rendszerváltozás után deklaráltan politikai-garanciális okból atomizáltan jelentek meg a nemzetbiztonsági szféra szervezeti egységei.¹² A szolgálatok között továbbra is fennálló töredezettség kormányzati tájékoztatásra gyakorolt kedvezőtlen hatásának enyhítése érdekében információegyesítő szervet hoztak létre.

⁸ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény.

⁹ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény indokolása.

¹⁰ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény indokolása.

¹¹ Lásd: www.knbsz.gov.hu/hu/tortenete.html

¹² GÁL 2018: 10.

2016-ban megalakult a Magyarország első nemzetbiztonsági fúziós központjaként működő nemzetbiztonsági szolgálat (Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, TIBEK), amely 2022-ben megerősített hatásköröket kapott és átalakult (Nemzeti Információs Központ, NIK).¹³ A fentiek azt igazolják, hogy az elmúlt három évtizedben a nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrája nem maradt érintetlen. Számos szervezeti átalakulásnak lehettünk tanúi, az alábbi idővonal szerint:

- 1990-ben megkezdte működését a funkcionális alapon szervezett négy nemzetbiztonsági szolgálat;¹⁴
- 1995-ben elfogadják, majd 1996-ban hatályba lép az Nbtv. és annak megfelelően a polgári elhárítás (Nemzetbiztonsági Hivatal, NBH) Szakszolgálati és Operatív Technikai Igazgatóságából (SZOTI) megalakul az ötödik nemzetbiztonsági szolgálat, az NBSZ;¹⁵
- 2010-ben az NBH Alkotmányvédelmi Hivatallá (AH) alakul;¹⁶
- 2012-ben a katonai felderítés szerve (Katonai Felderítő Hivatal, KFH) és a katonai elhárítás szerve (Katonai Biztonsági Hivatal, KBH) egyesülnek és létrejön a KNBSZ;¹⁷
- 2016-ban a rendvédelmi fúziós szervezet (Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, SZBKK) átalakulásával létrejön a TIBEK;¹⁸
- 2022-ben a TIBEK átalakulásával és megerősítésével létrejön a NIK.¹⁹

Itt tartom fontosnak megjegyezni a nemzetbiztonsági szolgálatok hazai struktúrájának kiegészítéseként, hogy 2010-ben a rendőrségi törvény²⁰ módosításával jött létre egy önálló terrorizmust elhárító szerv (Terrorelhárítási Központ, TEK), amelynek feladatként a belföldön tevékenykedő terrorszervezetek felderítését, az e szervezetek által elkövetni tervezett bűncselekményeknek, valamint annak a megakadályozását határozták meg, hogy az ország területéről bármilyen szervezet vagy magánszemély terrorszervezet működését elősegítse.²¹ Ezzel együtt a TEK a hazai nemzetbiztonsági rendszernek nem képezi részét, ugyanakkor a terrorizmus elleni fellépés a nemzetbiztonsági szolgálatok feladataihoz is hozzátartozik.

A rendszerváltozást követő évtizedekben a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő változások leginkább a hatáskörök módosításával összekapcsolt, gyakran a szolgálat irányítását is érintő szervezeti átalakítások voltak. A jelen tanulmány szervezeti átalakítási fókuszú. A nemzetbiztonsági szolgálatok strukturálási sémájának bemutatása azonban az irányítási viszonyok felvázolása nélkül önmagában nem értelmes. Ezért legalább

¹³ MÁRTON 2023.

¹⁴ A nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet. 20 éves a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat [é. n.].

¹⁵ A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvénnyel összefüggésben szükséges törvénymódosításokról és egyes iparjogvédelmi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVIII. törvény 103. §.

¹⁶ Lásd: www.knbsz.gov.hu/hu/tortenete.html

¹⁷ ANDRÉKÓ 2021.

¹⁸ Egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról szóló 2022. évi IV. törvény 26. §.

¹⁹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.

²⁰ Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény 7/E. §.

nagyvonalakban erről is célszerű áttekintést adni az Nbtv. hatálybalépésének időpontjától kezdődően, a fenti idővonal mintájára.

1996-tól 2010-ig a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányítását polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős tárca nélküli miniszter látta el. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős miniszteri tisztséget 2002 és 2007 között a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter töltötte be.²² 2010-től 2022-ig a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása mindvégig a belügyminiszter feladata volt, kivéve a polgári hírszerzést. A polgári hírszerzés szervének irányítására eleinte a külügyminisztert jelölték ki, majd az irányítási jogkör 2012. július 7-től a miniszterelnökséget vezető államtitkárhoz, 2014. év nyarától a miniszterelnökséget vezető miniszterhez került,²³ míg 2018-ban az Információs Hivatal (IH) ismét visszakerült a külügyminiszter felügyelete alá.²⁴ 2022 után az összes polgári nemzetbiztonsági szolgálat (a polgári hírszerzést ideértve) a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá került.²⁵ A katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat illetően az irányítási rend konstans, ezeket 1996-tól fogva a honvédelemért felelős miniszter irányítja.²⁶

A tanulmányban vizsgált államok kiválasztásának szempontrendszere

A jelen tanulmányban a nemzetbiztonsági rendszer nemzetközi összehasonlítását a Cseh Köztársaság, a Horvát Köztársaság és a Bolgár Köztársaság viszonylatában végeztem el, az alábbi szempontok figyelembevételével mentén.

Először is fontosnak tartottam, hogy mindegyik vizsgálandó állam alapvető értékei megegyezzenek a magyar értékekkel. Ezek az alapvető értékek a szuverenitás megőrzése, a területi integritás fenntartása, a demokrácia és a jogállamiság érvényesülése, az emberi jogok és azon belül a kollektív és egyéni kisebbségi jogok, illetve az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása. Emellett szempont volt, hogy a vizsgált államok az euroatlanti biztonsági rendszer részei legyenek, tagjai az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (NATO), az Európai Uniónak, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek (EBESZ), valamint az Európa Tanácsnak.

Másodszor az alapvető politikai rendszer felépítésére vonatkozó hasonlóságot kerestem. A kiegyensúlyozott közbiztonsági helyzet mellett az államforma és az államszerkezet azonosságát vettem figyelembe. Mindhárom választott ország államformája köztársaság, az államszerkezetük unitárius (egységes), vagyis nincsenek az önálló államiség jegyeit magán viselő egységeik.²⁷

²² DÁVID 2013: 23–24.

²³ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 1. § (3).

²⁴ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 138. § 3. és GÁL 2018: 13.

²⁵ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 9. § 14.

²⁶ GÁL 2018: 13.

²⁷ TÉGLÁSI 2018: 27–28.

Harmadszor, ami a biztonsági környezetet illeti, a vizsgált államok mindegyike fokozottan kényszerül szembenézni a biztonság helyzetének romlását előrevetítő trendekkel, a régió geostratégiai kihívásaival, a migráció okozta nehézségekkel, a klímaváltozással és a hatalmi centrumok közötti növekvő versengéssel, s ennek hatásaival. Az új világrend kialakulásának mélyreható következményeit az említett államok egyike sem kerülheti el, ráadásul a helyzetüket a hazaihoz hasonlóan nehezíti az erőforrások szűkössége és a demográfiai folyamatok iránya. A fekvésükből fakadóan az európai biztonsági rendszert keleti és déli földrajzi irányokból érő fenyegetések esetükben eltérő mértékben ugyan, de éreztetik hatásukat. A belső nehézségeik részben az Európán belül elfoglalt helyük miatt szintén paralel a magyar helyzettel. A szervezett bűnözés és főként annak a határokon átnyúló, súlyosabb formái, a fegyver-, a kábítószer-, az ember- és szervkereskedelem, a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció kísérőjelenségei, a társadalmi feszültségeket kihasználó politikai, vallási, ideológiai vagy más alapú szélsőséges csoportok mindegyik államban valós kockázati tényezők.

A nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrája a Cseh Köztársaságban

Csehországban a többi vizsgált országhoz hasonlóan kétpólusú (polgári–katonai) nemzetbiztonsági szervezetrendszer működik, amelyen belül összesen három, két polgári és egy katonai nemzetbiztonsági szolgálat található.²⁸ A két polgári nemzetbiztonsági szolgálat funkcionális alapon válik szét (hírszerzés–elhárítás), a katonai nemzetbiztonsági szolgálat pedig funkcionálisan integrált.²⁹

A polgári hírszerzés szervének elnevezése³⁰ Külkapcsolati és Információs Hivatal (*Úřad pro zahraniční styky a informace*, ÚZSI), amelynek feladatai megegyeznek a klasszikus külföldi irányultságú feladatokat ellátó hírszerző szolgálatokéval.³¹ Az ÚZSI a belügyminiszter felügyelete alatt a kormány irányítása alapján látja el feladatait. Az ÚZSI a Belügyminisztériumtól függetlenül működő kormányzati szervezet.³² Költségvetését és eszközeit a belügyminisztérium biztosítja, valamint a szolgálat igazgatóját a belügyminiszter elszámoltathatja, és ő viseli a politikai felelősséget is az ÚZSI működéséért.³³ Valójában azonban a cseh hírszerzés mégsem tartozik a belügyminiszter irányítása alá, hiszen az ÚZSI-t a belügyminiszter nem, kizárólag a kormány mint testület utasíthatja.³⁴ Az ÚZSI hírigényeket közvetlenül teljesíthet a felkérő szervezetek részére. Egyes szerzők maguk is megállapítják, hogy az ÚZSI és a belügyminisztérium kapcsolata különös, azonban

²⁸ BÉRES 2018: 28–32.

²⁹ OTAHAL 2016: 15–16.

³⁰ A külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok általam történő magyar elnevezése nem „tükörfordításon” alapul, így az nem minden esetben pontos.

³¹ Lásd: www.uzsi.cz/what-we-do.html

³² BÉRES 2018: 30.

³³ ZEMAN 2014: 80.

³⁴ ZEMAN 2014: 80.

véleményük szerint ennek sem az ÚZSI független központi szervként való működésére, sem a legitimációjára nincs káros hatása.³⁵

A polgári elhárítás szervezete a Biztonsági Információs Szolgálat (*Bezpečnostní informační služba*, BIS), amelynek tevékenysége átfogja a terrorfenyegetés, a gazdasági biztonság, a kémelhárítás, az alkotmányvédelem, a szervezett bűnözés, a proliferáció, a kiberbiztonság és a minősített információk védelmének területeit.³⁶ A BIS jogállása az önálló hatáskörrel rendelkező szervezetekhez hasonlít. Gazdálkodása a központi költségvetésben külön fejezetet képez, igazgatóját a kormány nevezi ki és menti fel, a tevékenységét közvetlenül a kormány mint testület alárendeltségében folytatja.³⁷ Egyébiránt a BIS a Cseh Köztársaság elnöke, a miniszterelnök és a kormánytagok felé, sőt indokolt esetben társszolgálatok részére nyújthat tájékoztatást.³⁸

Az integrált katonai nemzetbiztonsági szolgálat a Katonai Hírszerzés (*Vojenské zpravodajství*, VZ) nevet viseli. A katonai hírszerzés és elhárítás 2005. évi egyesülésével létrejött VZ a Védelmi Minisztériumnak alárendelt szervezet, az igazgatóját a védelmi miniszter nevezi ki és menti fel – a kormány jóváhagyásával –, illetve tevékenységében is a védelmi miniszternek felelős. A VZ látja el a Cseh Köztársaság kibervédelmét, valamint részét képezi egy műholdas központ is (SATCEN CR).³⁹

Jóllehet, nem nemzetbiztonsági szolgálat és nem is rendvédelmi szerv, de külön említést érdemel a Hibrid Fenyegetések Elleni Központ (*Centrum proti hybridním hrozbám*, CHH), amely a belügyminisztériumon belüli különös hatáskörű, professzionális nyílt forrású információgyűjtő (*open source intelligence*, OSINT) szervezeti egység.⁴⁰

A cseh nemzetbiztonsági rendszerben a BIS teljes önállóságot élvez, az ÚZSI részben a Belügyminisztériumhoz kapcsolódik, a VZ pedig teljes mértékben a Védelmi Minisztérium irányítása alá tartozik.⁴¹

A nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrája a Horvát Köztársaságban

Horvátországban szintén kétpólusú (polgári–katonai) nemzetbiztonsági szervezetrendszer működik, a nemzetbiztonsági szolgálatok integrált modellben szerveződnek, tehát funkcionális alapú szétválasztásukra itt nem került sor. Így összesen tehát két nemzetbiztonsági szolgálat tevékenykedik, egy katonai és egy polgári.⁴²

A polgári nemzetbiztonsági szolgálat a Biztonsági Hírszerző Ügynökség (*Sigurnosno obavještajna agencija*, SOA), amely a külföldre irányuló hírszerzési feladatai mellett végzi a terrorizmussal, az extrémizmussal, a kibervédelemmel, az alkotmányvédelemmel, a korrupciófelderítéssel, a gazdaságbiztonsággal, az energiabiztonsággal, a szervezett

³⁵ ZEMAN 2014: 80.

³⁶ Lásd: www.bis.cz/what-we-do/

³⁷ Lásd: www.bis.cz/audit-and-oversight/

³⁸ Lásd: www.bis.cz/how-we-work/

³⁹ Lásd: www.vzcr.cz/en/who-we-are-60

⁴⁰ Lásd: www.mvcr.cz/chh/clanek/centre-against-terrorism-and-hybrid-threats.aspx

⁴¹ ZEMAN 2014: 72.

⁴² HORVÁT-KOS: 2022: 6; BÉRES 2018: 32–35.

bűnözéssel, a kémelhárítással, az információbiztonsággal és a biztonsági átvilágítással kapcsolatos teendőket.⁴³ A SOA a nemzetbiztonsági tájékoztatást az elnök, a miniszterelnök, a parlament, a SKSOA (lásd alább) elnöke, a legfőbb ügyész, illetve a társszolgálatok felé végezheti.⁴⁴

A katonai nemzetbiztonsági szolgálat a Katonai Biztonsági Hírszerző Ügynökség (*Vojna sigurnosno-obavještajna agencija*, VSOA), amely szervezetileg a Védelmi Minisztérium alá tagozódik.⁴⁵ Feladata a védelmi minisztérium és a horvát fegyveres erők állományának, valamint a felvételre tervezett személyek biztonsági ellenőrzése, elhárítási tevékenység végzése, továbbá a védelmi minisztérium és a haderő személyi állományának és objektumainak elhárítási védelme. A VSOA végzi a NATO minősített adatokkal dolgozó katonaszemélyek biztonsági ellenőrzését.⁴⁶

Horvátországban a SOA és a VSOA irányítása összetett rendszerben történik, politikai szinten megoszlik az elnök és a kormány (kiváltképpen a miniszterelnök) között. A szolgálatok igazgatóinak kinevezéséhez és felmentéséhez például az elnök és a miniszterelnök konszenzusos döntésére van szükség. Ahogy a bevezetésben írtam, a nemzetbiztonsági igazgatás politikai szintű rendezésének kérdéseire nem terjed ki a tanulmány, azonban Horvátországban a politikai és a szakmai szint keveredése figyelhető meg, ezért a politikai felépítés érintése nélkül a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását sem lehetne bemutatni. Először is a nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában jelentős szerepet tölt be a Nemzetbiztonsági Tanács (*Vijeće za nacionalnu sigurnost*, VNS), amely az elnök és a miniszterelnök nemzetbiztonsági szervezetrendszer stratégiai irányítására szolgáló közös nemzetbiztonsági munkaszerve.⁴⁷ A VNS tagjai mások mellett miniszterek, a nemzetbiztonsági szolgálatok igazgatói, illetve a horvát biztonsági architektúra más szerveinek a vezetői.⁴⁸ A VNS tagja a kormány nemzetbiztonságért felelős tagja, ezt a beosztást általában a miniszterelnök helyettese tölti be.⁴⁹ A stratégiai irányítástól elkülönül a nemzetbiztonsági szolgálatok operatív irányítása. Ez szintén egy testületi szervezet, a Biztonsági Hírszerző Ügynökségek Koordinációs Tanácsa (*Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija*, SKSOA) keretei között történik. A SKSOA-t a kormány nemzetbiztonságért felelős tagja elnököli és a tagjai között a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója mellett megtalálhatók a szolgálatok igazgatói is.⁵⁰ A VNS és a SKSOA mellett egy közös állandó szervezet, a Nemzetbiztonsági Tanács Hivatala (*Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost*, UVNS) működik, amely az adminisztratív feladatokon túl döntés-előkészítést végez a két testület számára.⁵¹ Ezen felül az UVNS látja el a Horvát Köztársaság nemzeti biztonsági felügyeleti feladatait.⁵²

A fentiekén kívül a horvát nemzetbiztonsági intézményrendszerhez szorosan kapcsolódik két olyan szerv, amelyek nem nemzetbiztonsági szolgálatok.

⁴³ Lásd: www.soa.hr/en/areas-of-activity/

⁴⁴ Lásd: www.soa.hr/en/about-us/reporting/

⁴⁵ Lásd: www.morh.hr/o-vojnoj-sigurnosno-obavještajnoj-agenciji/

⁴⁶ BÉRES 2018: 34.

⁴⁷ Lásd: www.soa.hr/en/about-us/security-intelligence-system-of-the-republic-of-croatia/

⁴⁸ Lásd: www.soa.hr/en/about-us/security-intelligence-system-of-the-republic-of-croatia/

⁴⁹ LEFEBVRE 2012: 115–163.

⁵⁰ LEFEBVRE 2012: 115–163.

⁵¹ Lásd: www.uvns.hr/en/about-us/introduction

⁵² Magyarországon a Nemzeti Biztonsági Felügyelet az NBSZ szervezetén belül működik.

A Távközlési Felügyelet Operatív és Műszaki Központja (*Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija*, OTC) egy független állami szerv, amely a telekommunikációs eszközön keresztül folytatott kommunikáció titkos megfigyelésére feljogosított hatóságokkal együttműködve, háttértámogató intézményként végrehajtja a telekommunikációs eszközökkel és szolgáltatókkal kapcsolatos technikai feladatokat.⁵³ Az OTC igazgatóját a SKSOA javaslatára a kormány nevezi ki és menti fel.⁵⁴

Az Információs Rendszerbiztonsági Intézet (*Zavod za sigurnost informacijskih sustava*, ZSIS) a különböző kormányzati anyagok titkosítását végzi, valamint a kormányzati információs rendszerek, hálózatok tanúsítási és védelmi feladatait látja el, utóbbi alatt a rosszindulatú programok (*malware*) elleni védelmet is biztosítja. Ellátja a rejtjelfelügyeleti és adatbiztonsági feladatokat. A ZSIS igazgatóját szintén a SKSOA javaslatára a kormány nevezi ki és menti fel, hivatali ideje alatt az UNVS vezetőjének tesz jelentéseket.⁵⁵

A nemzetbiztonsági szolgálatok struktúrája a Bolgár Köztársaságban

Bulgáriában a nemzetbiztonsági szervezetrendszer kétpólusú (polgári–katonai) és funkcionálisan (hírszerzés–elhárítás) is különálló szolgálatokból tevődik össze. Két polgári nemzetbiztonsági szolgálat, valamint egy integrált katonai nemzetbiztonsági szolgálat működik.⁵⁶

A polgári hírszerzés szolgálat az Állami Információs Ügynökség (*Държавна агенция „Разузнаване”*, ДАР [ejtsd: DAR]), amely közvetlenül a kormány (Miniszterek Tanácsa) alá rendelt állami szerv, a feladatait a miniszterelnök és az elnök (miniszterelnökkel együttműködésben adott) utasításának megfelelően hajtja végre.⁵⁷ A ДАР a tájékoztatási feladatait a bolgár nemzetgyűlés elnöke, a köztársasági elnök, a miniszterelnök és a kormánytagok felé teljesíti, továbbá a kormány címzettként más társszervet is kijelölhet. A ДАР-t vezető elnököt a kormány javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.⁵⁸

A polgári elhárítás feladatai az Állami Nemzetbiztonsági Ügynökségnél (*Държавна Агенция „Национална сигурност”*, ДАНС [ejtsd: DANSZ]) összpontosulnak. A ДАНС felel a kémelhárításért, az ország szuverenitása és integritása védelméért, az alkotmányvédelemért, a gazdaságbiztonságért, az információvédelemért, a kritikus infrastruktúra védelméért, az információs rendszerek biztonságáért. Ide tartozik a terrorizmus és extrémizmus elhárítása, a proliferáció, a migrációs kockázatok, valamint a titkosítási feladatok.⁵⁹ A ДАР-hoz hasonlóan a ДАНС is a kormány alá tartozó különleges hatáskörű szerv, az elnökének kinevezése a polgári hírszerzés elnökének kinevezési folyamatával egyezik meg.

⁵³ Lásd: www.otc.hr/en

⁵⁴ Lásd: www.otc.hr/en

⁵⁵ Lásd: www.zsis.hr/default.aspx?id=30

⁵⁶ MARKOV 2022: 7; BÉRES 2018: 123–129.

⁵⁷ Lásd: www.dar.bg/en

⁵⁸ Lásd: www.dar.bg/en/about-us/legal-basis#faq-item-85

⁵⁹ Lásd: <https://dans.bg/en/about-sans-menu-en>

A bolgár katonai nemzetbiztonsági szolgálat a Katonai Hírszerző Szolgálat (*Служба „Военно разузнаване”*, CBP [ejtsd: SZVR]). A CBP a Védelmi Minisztérium alárendeltségében végzi tevékenységét, de tájékoztatást szélesebb körben, a köztársasági elnök, a nemzetgyűlés elnöke, a miniszterelnök, a védelmi miniszter, a vezérkari főnök, esetenként a külügyminiszter részére hajthat végre.⁶⁰ A CBP stratégiai irányítását a miniszterelnök látja el, míg a védelmi miniszter felel a vezetés körébe tartozó feladatokért.⁶¹

A fent említett három nemzetbiztonsági szolgálaton kívül működik a Technikai Műveletek Állami Ügynöksége (*Държавна агенция „Технически операции”*, ДАТО [ejtsd: DATO]), amely szintén a kormány közvetlen alárendeltségébe tartozó állami szerv. Feladata a titkos információgyűjtés felkérés alapján történő műveleti végrehajtása. A ДАТО nem minősül nemzetbiztonsági szolgálatnak.

Bulgáriában a nemzetbiztonsági szolgálatok közvetlen irányítása a kormánynál összpontosul.⁶² A stratégiai és a koordinációs ügyekre – a horvát modellhez hasonlóan – a kormány tanácsadó testületként működik a Biztonsági Tanács (*Съвет по сигурността*).⁶³ A Biztonsági Tanács tagjai politikai felső vezetők (miniszterelnök és hatáskörükben érintett miniszterek) mellett a vezérkari főnök és a nemzetbiztonsági szolgálatok igazgatói.⁶⁴ A Biztonsági Tanács koordinációs tevékenységet végez és szakmai támogatást nyújt a kormány nemzetbiztonsági döntéshozatalához, ezen felül javaslatokat tehet a miniszterelnök és a kormány részére konkrét intézkedések meghozatalára.⁶⁵

Összegzés

A tanulmányban vizsgált államok nemzetbiztonsági rendszereinek intézményi struktúrája alapján az alábbi következtetések vonhatók le.

- Mind a négy államban kétpólusú (polgári–katonai) a nemzetbiztonsági szolgálatok tagozódása.
- A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok jellemzően funkcionálisan integrált formában működnek. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása – a speciális területre figyelemmel – általában a védelemért felelős minisztériumok felelőssége. E tekintetben az államok között nincs számottevő különbség.
- A vizsgált négy államban a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok funkcionálisan (hírszerzés–elhárítás) elkülönülnek. Ez alól kivételt képez Horvátország, ahol a polgári és a katonai szegmensben egyaránt integrált modellt alkalmaznak.
- A vizsgált négy állam közül háromban létezik a hírszerzés és az elhárítás szervezettől független műveleti támogató szolgálat, noha ennek tevékenysége Horvátországban csak korlátozott területre, a telekommunikációs hálózatokra és szolgáltatókra terjed ki. A támogató szolgálat rendszerint nem nemzetbiztonsági szolgálat

⁶⁰ Lásd: <https://bit.ly/44NbHIE>

⁶¹ Lásd: <https://bit.ly/3GKurlo>

⁶² Lásd: https://iisda.government.bg/ras/executive_power

⁶³ Lásd: https://iisda.government.bg/ras/executive_power/council/219

⁶⁴ BOZHILOV [é. n.]: 8; GRAAFF–NYCE 2018: 64.

⁶⁵ Lásd: https://iisda.government.bg/ras/executive_power/council/219

jogállású. Ez alól Magyarország kivételt képez, ahol az NBSZ is nemzetbiztonsági szolgálat.⁶⁶

- Mindegyik állam nemzetbiztonsági architektúráján kívül ugyan, de találhatók olyan szervezetek, amelyek nem nemzetbiztonsági szolgálatok, de mégis elláthatnak nemzetbiztonsági természetű feladatokat. Ebbe a szervezeti kategóriába akár az előző pontban említett támogató szervek is beletartozhatnak. Csehországban ilyen a CHH, Horvátországban az OTC és a ZSIS, Bulgáriában a CBP, hazánkban pedig a TEK.
- A vizsgált államok felében az irányításban részt vesz valamilyen testületi szerv.
- A nemzetbiztonsági szolgálatok számában Magyarország jár az élen öt szolgálattal. A többi vizsgált államban ennél kevesebb, három (Csehország, Bulgária), illetve kettő (Horvátország) nemzetbiztonsági szolgálat működik. Ugyanakkor, ahogyan arra a bevezetőben már utaltam, pusztán a nemzetbiztonsági szolgálatok számából nem vonhatók le következtetések egy ország nemzetbiztonsági rendszerének hatékonyságára.
- Ha a nemzetbiztonsági szolgálatok számát kiegészítjük a nemzetbiztonsági feladatokat ellátó, tanulmányban vizsgált szervezetekkel, akkor az arányszámok a következők: Magyarországon hat, Bulgáriában négy, Csehországban négy, Horvátországban négy. Az ilyen szervezeteknek – mint amilyen bizonyos szempontból a TEK is – a működése határterületeket érint. Ezek jól kifejezik a nemzetbiztonsági szféra összetett jellegét, a hírszerzés és elhárítás hagyományos funkciója mellett.⁶⁷

Magyarországon az elmúlt harminc évben folyamatosan a politikai diskurzus részét képezték a nemzetbiztonsági igazgatás intézményi oldalának megszervezésére vonatkozó racionalizálási gondolatok, a szolgálatok reformjának ügye. Az elmúlt néhány év bizonyította, hogy a jövőben egyre komolyabb erőfeszítést igényel a nemzet biztonságának megóvása. A kedvezőtlen biztonságpolitikai fejlemények rávilágítanak arra, hogy Magyarországnak a következő évtizedben minden erejével a nemzeti rezilienciája megőrzésére kell törekednie, amelynek részeként a biztonsági ökoszisztéma újragondolása sem kerülhető el. Ehhez hasznos segítséget nyújt a közvetlen környezetünkben lévő államok e téren folytatott gyakorlatának megismerése.

Felhasznált irodalom

20 éves a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat [é. n.]. Online: https://nbsz.gov.hu/docs/20_eves_az_NBSZ.pdf

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>

⁶⁶ Nbtv. 1. §.

⁶⁷ DOBÁK 2015: 129.

- BÉRES János szerk. (2018): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*. Budapest: HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató. Online: www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/kiadvanyok/05_Kulfoldi_nb.pdf
- BÖRCSÖK András – VIDA Csaba (2014): A nemzetbiztonsági szolgálatok rendszere (Nemzetközi gyakorlat a nemzetbiztonsági rendszer kialakítására). *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2(1), 63–100. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/nbsz/article/view/2066/1344>
- GRAAFF, Bob de – NYCE, James M. szerk. (2018): *Handbook of European Intelligence Cultures*. Lanham–Boulder–Paris–London: Rowman & Littlefield.
- HORVAT, Klara – KOS, Luka (2022): *National Intelligence Authorities and Surveillance in the EU: Fundamental Rights Safeguards and Remedies*. FRANET contractor: Centre for Peace Studies, Human Rights House Zagreb. Online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/hr-surveillance-report-update-2022_en.pdf
- LEFEBVRE, Stéphane (2012): Croatia and the Development of a Democratic Intelligence System (1990–2010). *Democracy and Security*, 8(2), 115–163. Online: <https://doi.org/10.1080/17419166.2012.680837>
- MARKOV, Dimitar (2022): *National Intelligence Authorities and Surveillance in the EU: Fundamental Rights Safeguards and Remedies*. FRANET contractor: Project One/Center for the Study of Democracy. Online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bg-surveillance-report-update-2022_en.pdf
- MÁRTON Balázs (2023): A NIBEK-től a Nemzeti Információs Központig. *Nemzetbiztonsági fúziós központok Magyarországon. Nemzetbiztonsági Szemle*, 11(1), 21–33. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2023.1.2>
- OTAHAL, Lucian Luca (2016): *Short Thematic Report. National Intelligence Authorities and Surveillance in the EU: Fundamental Rights Safeguards and Remedies*. FRANET contractor: Institute of Sociology of the Czech Academy of Sciences. Online: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/czech-republic-study-data-surveillance-ii-legal-update-cz.pdf
- TÉGLÁSI András szerk. (2018): *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg Campus.
- VIDA Csaba (2018): A nemzetbiztonsági rendszer elméleti alapjai. In BÉRES János (szerk.): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*. Budapest: HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Nonprofit Kft., 8–24. Online: www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/kiadvanyok/05_Kulfoldi_nb.pdf
- ZEMAN, Petr (2014): Intelligence Services of the Czech Republic. Current Legal Status and Its Development. *Information & Security: An International Journal*, 30(2), 67–84. Online: https://connections-qj.org/system/files/3006_zeman.pdf

Jogi források

- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet
- A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvénnyel összefüggésben szükséges törvénymódosításokról és egyes iparjogvédelmi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVIII. törvény

A nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

A terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet

Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény

Egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról szóló 2022. évi IV. törvény