

Márton Balázs¹

A megerősített hatáskörű nemzetbiztonsági főtanácsadó Magyarországon

2024. évi változások a nemzetbiztonsági igazgatás politikai szintű koordinációs intézményeiben

The National Security Advisor in Hungary with Strengthened Powers

*Changes in 2024 in the Political-Level Coordination Institutions
of the National Security Administration*

A hazai nemzetbiztonsági igazgatásban a 2022. évi új Kormány megalakulását követően megkezdett átalakítások 2024 tavaszára teljesedtek ki. A politikai koordinációban a korábbinál súlypontibb helyet foglal el a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója. A nemzetbiztonsági igazgatásban az utóbbi időben fokozatosan megjelentek a kooperatív modell irányába mutató lépések. A megerősített hatáskörű nemzetbiztonsági főtanácsadó a nemzetbiztonsági igazgatásban bevezetett fúziós információkezelés „politikai adaptációja”. Létrehozásának eredményeképpen mérséklődik az osztott politikai irányítás, ami a nemzetbiztonsági tájékoztatás hatékonyságnövekedését eredményezheti. Fennmaradnak ugyanakkor olyan párhuzamosságok, amelyek miatt az irányítási rendszer nem tekinthető teljesen konvergensnek.

Kulcsszavak: nemzetbiztonság, titkosszolgálat, nemzetbiztonsági szolgálat, fúzió, nemzetbiztonsági főtanácsadó

The transformations started in the national security administration after the formation of the new Government in 2022 were completed by the spring of 2024. In political coordination, the prime minister's national security adviser has more important responsibility than before. Recently, steps towards a cooperative model gradually

¹ Doktori hallgató, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola.

appeared in the national security administration. The national security adviser with strengthened powers is the “political adoption” of the information management with fusion approach introduced in the national security administration. As a result of this, divided political control will be mitigated, which can result in an increase in the efficiency of national security information. At the same time, parallelisms remain, due to which the management system cannot be considered fully convergent.

Keywords: national security, secret service, intelligence service, fusion, national security advisor

Bevezetés

A nemzetbiztonsági igazgatás elméleti tanulmányozása sohasem egyszerű feladat. Azon túl, hogy multidiszciplináris megközelítést igényel, előfeltétele, hogy a kutató részleteiben és rendszertanilag egészében egyaránt átlássa az adott állam nemzetbiztonsági struktúráját, beleértve annak politikai irányítását. A vizsgálatot el lehet végezni a történelemből kiragadott egy-egy időszakban tapasztalható állapotra, vagy ezeket egymás mellé helyezve, az igazgatási rendszer fejlődésének kontinuitására vonatkoztatva. Általában véve elmondható, hogy a kérdés akadémiai megközelítéséhez a „pillanatkép” elemzésénél jóval informatívabb, ha az ahhoz vezető okfolyamatok bemutatására is sor kerül. A hazai nemzetbiztonsági igazgatás intézményrendszerével foglalkozó legtöbb tanulmány ezt az utóbbi módszert követi és perspektivikus képet kíván adni. Jellemzően a rendszerváltásig, esetleg a Kádár-rendszer állambiztonsági szervezeteinek időszakáig nyúlnak vissza. A rendszerváltást követő évtizedek nemzetbiztonsági igazgatási modelljéről, ennek változásáról és a bizonyos időközönként felbukkanó reformgondolatokról már számos magas színvonalú tanulmány készült. Ennek okán, továbbá a területi korlátok miatti megfontolásból sem vállalkoztam több évtized történetének feldolgozására. A cikkben a 2022. évi országgyűlési választásokat közvetlenül megelőzően – a 2018 és 2022 közötti kormányzati ciklusban – fennálló és az azt követő változásokat tanulmányozom.

A nemzetbiztonsági igazgatási modell elemzése során differenciált megközelítést alkalmazok, amely a szakmai és a politikai szint szétválasztásán alapul. A politikai szint a nemzetbiztonsági szolgálatok feletti irányítási struktúrát, a nemzetbiztonság ügyének kormányzaton belüli megszervezését takarja. Ez a tanulmány a nemzetbiztonsági igazgatás politikai szintjének dimenziójára, vagy ahogyan Urbán Attila fogalmazza meg,² a politikai koordinációs folyamatok intézményi hátterére fókuszál. A nemzetbiztonsági szolgálatokkal tehát részleteiben nem foglalkozom.

Mivel az írás célja a nemzetbiztonsági igazgatás politikai irányítási rendszerének elméleti bemutatása, ezért nem térek ki azokra a biztonságpolitikai körülményekben bekövetkezett változásokra sem, amelyek mintegy indítóokként előidéztek a nemzetbiztonsági irányítás módosításának szükségét. Néhány gondolat erejéig itt, a bevezető részben utalok azokra a nemzetközi fejleményekre, amelyek hatásaikkal rendkívüli gyorsasággal alakították át a biztonságpercepciókat. Az orosz–ukrán háború, a permanenssé váló

² URBÁN 2020.

tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, a nemzetközi terrorizmus jelentette fenyegetés fokozódása, a közel-keleti válság és annak kísérő jelenségei Magyarország biztonsági környezetét közvetlenül fenyegető incidensek gyökérokai, amelyek a honi védelmi rendszer és azon belül a nemzetbiztonsági szegmens alkalmazkodását kikényszerítik.

A tanulmány aktualitását a nemzetbiztonsági igazgatás politikai szintjén 2024-ben végrehajtott átszervezés, különösképpen a nemzetbiztonsági főtanácsadó középponti szerepbe helyezése adja, amely hipotézisem szerint a nemzetbiztonsági tájékoztatás rendjének lényegi innovációjaként minősíthető. Az említett politikai átszervezés a tanulmányban vizsgált időszak szakmai szinten végbement átalakításaival együttesen az elmúlt időszakban tapasztalható, a kooperatív modell megvalósulásának irányába mutató folyamatok beteljesedése. A következőkben áttekintem a nemzetbiztonsági igazgatás politikai szintjét, a főbb felelősségi köröket és a rendszertani helyüket a legfrissebb változások tükrében, különös figyelemmel a nemzetbiztonsági főtanácsadó megerősített intézményére. A téma feldolgozása során letről felfelé irányuló szemléletmódot (*bottom up approach*) követek. A tanulmány kvalitatív kutatási módszereken, jogszabályok és nyílt források elemzésén alapul.

A nemzetbiztonsági igazgatás politikai szintje 2018 és 2022 között – úton a kooperatív modell felé

Már jóval 2018-at megelőzően érezhetőek voltak a politikai döntéshozó azon törekvései, amelyek a rendszerváltozást követően részben jogállami garanciális okokból meghonosodott („ötszolgáltatós”) szektorális nemzetbiztonsági modell kooperatív irányú elmozdulását célozták. A biztonsági környezet fokozatos romlása a 2018 és 2022 közötti kormányzati ciklusban erősítőleg hatott arra a kormányzati szándéokra, hogy az információfúzió és a koordináció elősegítésén keresztül egységesebbé és hatékonyabbá váljon a nemzetbiztonsági tájékoztatás. Ennek szakmai és politikai szinten is számos látható következménye volt.

Az előző kormányzati ciklusban a nemzetbiztonsági modell alapvető karakterét illetően nem történt változás, az továbbra is kétpólusú (polgári-katonai) és funkcionálisan tagolt (hírszerzés-elhárítás) maradt. A funkcionálisan integrált katonai nemzetbiztonsági szolgálat irányítása a műveleti terület speciális vonásainak és egyébként a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a honvédelemért felelős miniszterhez tartozott.³ (Ez később, a hatályos struktúrában sem fog változni.) A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok köréből leválasztották a polgári hírszerzési tevékenységet, amelynek irányításáért a külgazdasági és külügyminiszter felelt.⁴ A nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában tehát szektoralapú töredezettség állt fenn, amelyet tetézett a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi rendszer egyre erősödő – a fenyegetések komplexitásából fakadó – együttműködési kényszere. Előbbiek az egyes szektorokon belüli koordinációt élénkítő szervezetek szükségességét irányozták elő.

³ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 107–108. §.

⁴ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 138. § 3.

2016-tól új polgári nemzetbiztonsági szolgálatként megalakult az általános hatáskörű *nemzetbiztonsági fúziós központként* működő Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK).⁵ Az általános hatáskörű fúziós központ megjelenése ugyan erőteljesen kooperatív arculatot adott a hazai nemzetbiztonsági igazgatás modelljének, azonban a TIBEK tevékenysége valójában csak a rendészeti és belbiztonsági információk körére korlátozódott, miután a polgári és a katonai hírszerzési műveleti információk kezelése elkülönülten történt.⁶ Ebből kifolyólag a TIBEK egyrészt nem tudott valódi fúziós központtá fejlődni, másrészt a nemzetbiztonsági igazgatás sem volt *per definitionem* kooperatív modell.⁷

A *belügyminiszter* alárendeltségébe tartozó polgári nemzetbiztonsági szolgálatok koordinációjáért a Belügyminisztérium szervezetében a rendészeti államtitkár felelt, valamint ő volt az, aki az állami szervektől származó, az ország nemzetbiztonságára vonatkozó információk elemzését, értékelését, az e tárgyú kormányzati döntés-előkészítést támogató munkát irányította, és utasítást adott a Kormány tagjaitól érkezett információs igények teljesítésére.⁸ Rajta kívül nagy szerepet kapott a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója.⁹ 2020-ban aztán megszűnt a rendészeti államtitkári és a közbiztonsági főigazgatói beosztás, helyettük létrehozták a belbiztonsági államtitkári posztot, amelynek betöltője felelt a szektoron belüli nemzetbiztonsági koordinációért.¹⁰ A nemzetbiztonsági és a rendvédelmi (összességében belbiztonsági) információk vonatkozásában végső soron megvalósulhatott a szektoriális koordináció, amely – ahogyan később látni fogjuk – a minisztérium feletti politikai irányítási rendszerben is visszaköszönt. A belügyminiszter és a Belügyminisztérium központi szerepet töltött be a nemzetbiztonsági igazgatás minisztériumon kívüli politikai szintű koordinációjában is.

Ami a hírszerzést illeti, az ezen a szektoron belüli koordináció hiányzott, aminek oka a katonai-polgári kétosztatúság volt. A honvédelmi miniszter közvetlen miniszteri irányítás alá vonta a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot (KNBSZ),¹¹ a külügyminiszter pedig a polgári hírszerzésért felelős államtitkáron keresztül gyakorolta az irányítási jogköreit.¹² Ez az osztott irányítás csökkenthette a legfőbb politikai döntéshozó, a Kormány és azon belül a miniszterelnök részére folytatott nemzetbiztonsági tájékoztatás hatékonyságát. Ezért a hírszerzési információk koordinálására a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervén, a Miniszterelnöki Kormányirodán belül létrehozták a *nemzeti információs államtitkár* (NIÁT) beosztását.¹³ A NIÁT a politikai és a szakmai szint közötti összekötő szerepét töltötte be, a feladatai egyebek mellett kiterjedtek a hírszerzési tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtásának elemzésére, értékelésére és – szükség esetén – koordinálására. Közvetítette a miniszterek és a kormányzati szervek felé

⁵ 2016. évi LXIX. törvény 11. §.

⁶ URBÁN 2020: 26.

⁷ MÁRTON 2023.

⁸ 11/2018. (VI. 12.) BM utasítás 2018. június 12. szerinti közlönyállapota 30–33. §.

⁹ 11/2018. (VI. 12.) BM utasítás 2018. június 12. szerinti közlönyállapota 40. §.

¹⁰ 25/2020. (XI. 19.) BM utasítás 6. §.

¹¹ 13/2018. (III. 26.) HM utasítás 1. függelék.

¹² 4/2019. (III. 13.) KKM utasítás 29–31. §.

¹³ HÓDOS 2018.

a hírszerzési tevékenységet érintő eseti döntéseket, valamint értékelte a hírszerzési tevékenységhez kapcsolódó kormányzati döntések megvalósulását.¹⁴

Az előző kormányzati ciklusban a Kormány legmagasabb szintű különös hatáskörű politikai döntéshozó fóruma a *Nemzetbiztonsági Kabinet* volt. A Nemzetbiztonsági Kabinet története 1990 júliusáig, az Antall-kormányig vezethető vissza, ugyanis a rendszerváltozást követően elfogadott széttagolt nemzetbiztonsági igazgatási modell működtetéséhez elengedhetetlen volt politikai szinten egy kormányzati koordinációs szerv felállítása. A Nemzetbiztonsági Kabinet a 2022-ben megalakult új Kormány általi megszüntetéséig a rendszerváltoztatást követő összes kormányzati struktúra szerves részét képezte. A feladatai a kormányzati intézkedést igénylő teendők összehangolására és a vonatkozó kormánydöntések előkészítésére terjedtek ki. A Nemzetbiztonsági Kabinet tagjainak összetétele a nemzetbiztonsági igazgatás szerveihez és az irányítási hatáskörök változásához igazodott, és kormányzati ciklusonként alakult. A honvédelmi, a rendészeti, a külügyi ágazat irányításáért felelős miniszterek, valamint a kormányzati működés összehangolásáért és a pénzügyekért felelős tárca vezetői rendre részt vettek a működésében.¹⁵ 2018 és 2022 között tagja volt a miniszterelnök kabinetfőnöke, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, állandó meghívottként pedig a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, valamint a NIÁT vettek részt a munkájában.¹⁶ Az üléseit a belügyminiszter – mint nemzetbiztonsáért felelős miniszterelnök-helyettes – elnökölte.¹⁷ A Belügyminisztérium rendészeti, majd 2020 után belbiztonsági államtitkára irányította a Nemzetbiztonsági Kabinet Koordinációs Főosztályt, amely többek között a Nemzetbiztonsági Kabinet titkársági feladatainak ellátásában működött közre.¹⁸

A Nemzetbiztonsági Kabinet mellett több támogató szerv is megtalálható volt. A Nemzetbiztonsági Kabinet már nem, azonban ezek a szervek ugyan megváltozott formában, de napjainkban is léteznek. A Nemzetbiztonsági Kabinet döntés-előkészítő testületként működött a *Nemzetbiztonsági Munkacsoport*. A Nemzetbiztonsági Munkacsoport egy olyan hibrid testületi szerv volt, amelyben a politikai és a szakmai elemek együttesen voltak jelen. A Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója, majd a belbiztonsági államtitkár által vezetett testület tagjai voltak a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter által delegált személyek, a NIÁT, a Honvéd Vezérkar főnöke, a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói, a rendvédelmi szervek főigazgatói és az állami adó- és vámhatóság vezetője.¹⁹ A Nemzetbiztonsági Munkacsoport titkársági feladatait eleinte a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója látta el a rendészeti államtitkárral együttműködésben.²⁰ Ehhez a közbiztonsági főigazgató alárendeltségébe tartozó Rendészeti Koordinációs Főosztály volt a segítségére. Később, a Rendészeti Koordinációs Főosztály és a titkársági feladatok is a belbiztonsági államtitkár alá kerültek.²¹ A Nem-

¹⁴ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 5. §.

¹⁵ ÚRBÁN 2020: 13–14.

¹⁶ 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat 90/D.

¹⁷ 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat 90/D. (2).

¹⁸ 25/2020. (XI. 19.) BM utasítás 32. §.

¹⁹ 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat 58.

²⁰ 25/2020. (XI. 19.) BM utasítás 32. §.

²¹ 25/2020. (XI. 19.) BM utasítás 32. §.

zetbiztonsági Munkacsoport és a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport feladatait 2024 nyarától a Védelmi Munkacsoport vette át.²²

A Nemzetbiztonsági Kabinetet segítő másik testületi szerv a *Terrorellenes Koordinációs Bizottság* (TKB). A TKB egy különös hatáskörű, kifejezetten a terrorizmussal kapcsolatos feladatokkal foglalkozó szakmai szerv, amelynek tagjai 2022 előtt a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság vezetője voltak.²³ A TKB elnöklését és logisztikáját a Belügyminisztérium alá tartozó Terrorelhárítási Központ (TEK) adja.²⁴

A nemzetbiztonsági igazgatás politikai szintje 2022 után – a 2024-es átalakítás közvetlen előzményei

A 2022. évi áprilisi választásokat követően megalakult új Kormány a nemzetbiztonsági igazgatásban a nemzetbiztonsági szolgálatokra is kiterjedő jelentős átalakításokat hajtott végre. 2022 májusában a TIBEK jogutódlással történő megszüntetésével létrehoztak egy új nemzetbiztonsági fúziós csúcsszervet, a *Nemzeti Információs Központot* (NIK).²⁵ A TIBEK-hez képest érdemi változás volt, hogy a NIK már nemcsak kormányzati tájékoztató tevékenységet lát el, hanem a nemzetbiztonsági szolgálatok közül – a honvédelemért felelős miniszter irányítása alatt maradt KNBSZ kivételével – kormányzati hírigényt is kizárólag a NIK teljesíthet.²⁶ A hírigény eredményes teljesítése érdekében minden nemzetbiztonsági szolgálat részére kógens szabályként írták elő, hogy a feladataik ellátása során megszerzett és a NIK hatásköreinek gyakorlásához szükséges információkat haladéktalanul kötelesek a NIK részére biztosítani.²⁷ A NIK megerősített szerepe azt a célt szolgálja, hogy a hírigények teljesítése „egycsatornás” módon történjen, a hírigényre jogosult szerv vagy személy kizárólag – ekkor még – a NIK-et irányító miniszter megkeresésével és a kért tájékoztatást is ezen az úton megkapva juthasson hozzá az igényelt információhoz.²⁸ A jogalkotó egyúttal valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat esetében világossá tette, hogy az külső hírigényt nem teljesíthet. Annak érdekében, hogy a rendszerben az információk átadása zavartalan legyen, feltétlen adatátadási kötelezettséget rögzítettek a NIK részére.²⁹ A kormányzati hírigény központosítása mellett az egyes nemzetbiztonsági szolgálatok továbbra is kötelesek az irányító miniszterük részéről közvetlenül érkező hírigények teljesítésére.

A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok és a polgári hírszerzési tevékenység irányítását a miniszterelnök munkaszerve, a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter irányítása alá vonták.³⁰ A KNBSZ irányítása továbbra is maradt a honvédelemért felelős

²² 1194/2024. (VII. 2.) Korm. határozat 2–8.

²³ 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat.

²⁴ 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat 14. és 17.

²⁵ 2022. évi IV. törvény 43. §.

²⁶ 2022. évi IV. törvény 26. §.

²⁷ 2022. évi IV. törvény 26–28. §.

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

²⁹ 2022. évi IV. törvény 26. §-hoz fűzött általános indokolása.

³⁰ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 9. § 14–15.

miniszternél.³¹ A Miniszterelnöki Kabinetiroda szervezetén belül a *polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős államtitkár* feladata lett az állami szervektől származó, az ország nemzetbiztonságára vonatkozó információk elemzésének, értékelésének, valamint az e tárgyat érintő kormányzati döntés-előkészítést támogató munkának a koordinációja, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok időszerű feladatainak meghatározása, valamint ennek érdekében a Kormány tagjai információs igényeinek begyűjtésében való közreműködés. Az államtitkár utasítást adhatott a NIK és a többi polgári nemzetbiztonsági szolgálat részére eseti és időszakos információs igény teljesítésére, valamint a NIK részére koordinációs tevékenység folytatására.³² A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős államtitkár vezette a Nemzetbiztonsági Munkacsoportot.³³

A 2022 utáni kormányzati struktúrának már nem képezte részét önálló jogállású szervként a Miniszterelnöki Kormányiroda, feladatait a Miniszterelnöki Kabinetirodán belül látják el. A NIÁT azonban továbbra is fennmaradt, méghozzá a korábbinál szélesebb, immáron nem csak a hírszerzési tevékenységre vonatkozó hatáskörökkel. 2022 után a 2024-es átalakításáig a NIÁT a miniszterelnök utasításának megfelelően, nemzetbiztonsági főtanácsadóként eljárva elemezte és értékelt a nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködését, a kormányzati döntésekhez kapcsolódó nemzetbiztonsági információk áramlását és a nemzetbiztonsági tevékenységhez kapcsolódó kormányzati döntések megvalósulását stb.³⁴ A feladatai kiterjedtek katonai – a honvédelmi és haderőreformmal, valamint a nemzeti hadiipar fejlesztésével – és védelmi igazgatási – védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása – területekre.³⁵

A Kormány szakítva az akkor már több mint 30 éves hagyománnyal, a Nemzetbiztonsági Kabinet helyett *Védelmi Tanácsot* hozott létre.³⁶ A Védelmi Tanács a Kormány ügydöntő jogkörrel rendelkező szerve, különös hatáskörű politikai döntéshozó fórum. Kezdetben, a nemzetbiztonsági főtanácsadó poszt 2024-es megerősítéséig a Védelmi Tanács a miniszterelnök elnöklése mellett működött, a miniszterelnök akkori nemzetbiztonsági főtanácsadója (a NIÁT) pedig a titkári feladatokat látta el. A Védelmi Tanács tagjai a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter, a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, ülésén állandó meghívottként részt vesz a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára.³⁷

2022 után a nemzetbiztonsági igazgatásban minden addiginál erőteljesebben jelentkezett a kooperatív szemlélet, azonban politikai szinten kezdetben még fennmaradt az osztott irányítási struktúra. Ezt a Kormány a 2024. évi átalakítással kívánta mérsékelni, amely a nemzetbiztonsági főtanácsadói poszt bizonyos elemeiben amerikai mintára³⁸ történő kiemelését és súlypontba helyezését, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítási

³¹ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 1. melléklet F).

³² 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás 2022. június 11. napja szerinti közlönyállapot 56–59. §.

³³ 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás 2022. június 11. napja szerinti közlönyállapot 56. § i.

³⁴ 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás 2022. június 11. napja szerinti közlönyállapot 24–26. §.

³⁵ 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás 2022. június 11. napja szerinti közlönyállapot 24–26. §.

³⁶ Magyarország Kormánya 2022.

³⁷ Magyarország Kormánya 2022.

³⁸ Az Amerikai Egyesült Államokban a végrehajtó hatalom vezetőjének, az elnöknek a hivatalában (Executive Office of the President of United States) található az elnök számára biztonsági vonatkozású politikai-stratégiai ügyekben javaslatot tevő nemzetbiztonsági tanácsadó (Assistant to the President for National Security Affairs).

rendjének fúziós információmenedzsment-szemléletű átszervezését jelentette. Egyúttal a NIÁT megszüntetéséhez vezetett. A nemzetbiztonsági főtanácsadó kiemelése magával hozta a közjogi helyzetének változását, miniszteri rangnak megfelelő szintre emelését. Ez együtt járt a kormányzati hierarchiában betöltött szerepének transzformációjával, irányítási szempontból a miniszterelnökhöz való közelebb kerülésével.

A 2024. évi átalakítás lényege – a kooperatív modell kiteljesedése a politikai irányításban

A NIK létrejöttével már 2022 után megvalósult a nemzetbiztonsági igazgatás szakmai szintjén egyfajta kooperatív modell. Jóllehet a NIK jogállását tekintve nem különbözött a többi nemzetbiztonsági szolgálattól, a helyzete valójában *primus inter pares* volt (például kizárólagos hírigény teljesítése, egycsatornás tájékoztatás stb.). A fúziós szolgálatok működése a kooperatív modellek általános jellemzője.³⁹ A korábban a NIÁT formájában létező nemzetbiztonsági főtanácsadó ugyan rendelkezett átfogó koordinációs és összehangoló hatáskörökkel, ehhez nem állt rendelkezésére saját munkaszerv. A nemzetbiztonsági főtanácsadó NIÁT leginkább egyszemélyi koordinátorhoz és nem egy „politikai fúziós” entitáshoz hasonlítható, a Védelmi Tanácsot nem ő vezette, valamint – és ez talán a legfontosabb – nem volt utasítási joga hírigény kiadására. A polgári nemzetbiztonsági szektor által megszerzett és a NIK által összesített műveleti információk ekkor nem közvetlenül a politikai koordinációért felelős entitáshoz (a NIÁT-hoz), hanem a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő államtitkáron keresztül a Védelmi Tanács elé áramoltak. Politikai szinten a nemzetbiztonsági dimenzió kívülről érkező információkkal való ütköztetésre először csak a Védelmi Tanácsban kerülhetett sor. A NIÁT a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő miniszter alárendeltségébe tartozott.

A 2024 márciusában hatályba lépő változások a nemzetbiztonsági szolgálatok politikai irányításában meglévő osztott szerkezetet mérsékeltek. Ennek előnye, hogy a polgári nemzetbiztonsági szektor által megszerzett és összesített műveleti információk (a NIK-en keresztül) közvetlenül a politikai koordinációért felelős entitás (a megerősített nemzetbiztonsági főtanácsadó) elé kerülnek. A nemzetbiztonsági főtanácsadó a miniszterelnök és a Kormány támogatását egyszemélyben, ezáltal célirányosan és egycsatornás módon képes végrehajtani, valamint a döntéshozói feladatszabásokat visszacsatornázni. A nemzetbiztonsági főtanácsadó amellet, hogy a Védelmi Tanács üléseit vezeti, a miniszterelnököt és a Kormányt, sőt az összkormányzati koordinációt is segíti általános nemzetbiztonsági kérdésekben tanácsával, illetve véleményével.⁴⁰ A nemzetbiztonsági főtanácsadó kvázi miniszteri szintre emelésével kikerült a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő miniszter alárendeltségéből, ezáltal az összkormányzati struktúra egészét tekintve közelebb került a döntéshozói centrumokhoz, a Kormányhoz és benne a miniszterelnökhöz.

A nemzetbiztonsági főtanácsadó felel a miniszterelnök nemzetbiztonsági, honvédelmi, valamint rendvédelmi tevékenységének koordinálásáért, a kormányzati döntéshozatal

³⁹ URBÁN 2020: 8.

⁴⁰ 3/2024. (III. 21.) MK utasítás 5. §.

és döntés-előkészítés nemzetbiztonsági, honvédelmi, valamint rendvédelmi nyomon követéséért.⁴¹ Feladatai közé tartozik a nemzetbiztonsággal kapcsolatos elemzői, stratégiai tervezői és döntés-előkészítési koordinációs feladatok ellátása, valamint a kormányzati döntéshozatal és döntés-előkészítés nemzetbiztonsági, honvédelmi, valamint rendvédelmi politikai, stratégiai, külpolitikai és közpolitikai szempontú nyomon követése, a nemzetbiztonsági tevékenységhez kapcsolódó kormányzati döntések megvalósulásának értékelése.⁴² Ellátja a nemzetbiztonsággal kapcsolatos összkormányzati koordinációs feladatokat a stratégiai alapstruktúra megteremtésével a diplomáciai, információs, katonai és gazdasági területeken.⁴³ Már a korábbi, a NIÁT által betöltött nemzetbiztonsági főtanácsadói beosztásnál látszott az átfogó szemléletmód bevezetésére vonatkozó szándék a NIÁT hatásköreiben a katonai és a védelmi igazgatási területek megjelenésével. Önálló dolgozat tárgyát képezhetné a nemzetbiztonság szemantikai tágulása, aminek eredményeként a nemzetbiztonság-fogalom esetenként túlmutat a klasszikus jelentésénél (*intelligence*) és az adott állam teljes biztonsági ökoszisztémájára utal (*national security*). Az új nemzetbiztonsági főtanácsadó hatáskörét tehát – a fenyegetések jellemzőihez igazodóan – a komplex biztonságfelfogás mentén alakították ki.

A NIK az új nemzetbiztonsági főtanácsadó irányítása alá került, amelynek kormányzati döntésen alapuló feladatok végrehajtására feladatot határozhat meg, a NIK főigazgatójának utasítást adhat.⁴⁴ Ez magában foglalja a Kormány tagjai információs igényeinek begyűjtését, az eseti és időszakos információs igény teljesítésére való utasításadást, a koordinációs tevékenységre való utasítást. Az új nemzetbiztonsági főtanácsadó irányítása alá tartozik a Nemzetbiztonsági Iroda, amely főosztály jogállású szervezeti egység. A Nemzetbiztonsági Irodához tartoznak a Védelmi Tanács működésével kapcsolatos feladatok.⁴⁵ A Védelmi Munkacsoport vezetője a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója által kijelölt – a Védelmi Munkacsoport tekintetében a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója helyetteseként eljáró – személy.⁴⁶

Noha a 2024-es módosítás a nemzetbiztonsági igazgatás politikai irányításában található osztott szerkezetet mérsékelte, azt teljesen mégsem szüntette meg. Ez alatt nem a katonai nemzetbiztonság „különutasságát” értem, mert ahogyan azt korábban már említettem, ez a nemzetközi kitekintést alapul véve megfelel a szakma szabályainak. A fennmaradt párhuzamosságok különösen két területen értékelhetők.

Az egyik – és ez valójában már 2022-től fennáll, de a 2024-es átszervezéssel még inkább szembeütő – a TKB belügyi szektoron belüli sajátos helyzete és a TEK-hez mint rendvédelmi szervhez kapcsolódása. A TKB helyzetének taglalására egy önálló tanulmány keretei között vállalkoztam.⁴⁷

A másik, hogy a nemzetbiztonsági főtanácsadó mellett, a Miniszterelnöki Kabinetiroda szervezetében továbbra is megtalálható a polgári nemzetbiztonsági szolgáltatokat

⁴¹ 57/2024. (III. 13.) Korm. rendelet 1. §.

⁴² 3/2024. (III. 21.) MK utasítás 5. §.

⁴³ 3/2024. (III. 21.) MK utasítás 5. §.

⁴⁴ 3/2024. (III. 21.) MK utasítás 5. §; Az Amerikai Egyesült Államok elnökének nemzetbiztonsági főtanácsadója nem irányítja az általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központot, ez a nemzeti hírszerzési igazgató (Director of National Intelligence, DNI) hatásköre, közöttük alá-fölé rendeltségi viszony nincs. 3/2024. (III. 21.) MK utasítás 5. §.

⁴⁶ 1194/2024. (VII. 2.) Korm. határozat 4.

⁴⁷ MÁRTON 2024.

felügyelő államtitkár, valamint alatta a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő helyettes államtitkár intézménye. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő államtitkár hatásköre maradt a Nemzetbiztonsági Munkacsoport vezetése.⁴⁸ A NIK kivételével a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő államtitkár feladata.⁴⁹ Bár az új nemzetbiztonsági főtanácsadó hatáskörei az államtitkárénál erősebbek, mégis felmerülhet a hatásköri összeütközés lehetősége néhány területen. Ilyen lehet különösen, hogy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő államtitkár a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tekintetében önálló hatáskörben meghatározhatja a kormányzati döntés-előkészítéshez szükséges koordinációs feladatokat.⁵⁰

Összegzés

A Magyarország biztonsági környezetében rendkívüli gyorsasággal végbemenő folyamatok 2018 után felgyorsították a nemzetbiztonsági igazgatás szektorális modelljének kooperatív irányba való elmozdulását. A 2022-ben és a 2024-ben a nemzetbiztonsági igazgatás szakmai és politikai szintjén végrehajtott átstrukturálások lényeginek mondhatók. A NIK „rendszerbeállítása” és erős hatáskörökkel való felruházása képes arra, hogy centripetális hatást eredményezzen a műveleti információáramlásban. Továbbá a nemzetbiztonsági főtanácsadó súlypontba helyezését és a NIK irányítási jogának hatáskörébe utalásával politikai szinten is létrejött egy, a koordinátori szerepen túlmutató „fúziós entitás”, amely képes lehet a teljes biztonsági ökoszisztéma összehangolására, valamint a Kormány és a miniszterelnök eddiginél hatékonyabb támogatására. Fennmaradt ugyanakkor a nemzetbiztonsági szolgálatok – környező országokhoz képest – nagy száma és töredezettsége. Az osztott politikai irányítás mérséklésének ellenére sem jött létre teljesen konvergens irányítási rendszer. A hatályos struktúra sem zárja ki, hogy a nemzetbiztonsági tájékoztatás több csatornán keresztül (nemzetbiztonsági főtanácsadó, polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő államtitkár, honvédelmi miniszter) menjen végbe. Végül pedig a nemzetbiztonsági tájékoztatás nemzetközi terrorizmusra irányuló – álláspontom szerint igen fontos – komponensében a TKB sajátos helyzete megoldatlan maradt.

Felhasznált irodalom

HÓDOS László (2018): Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről. *Szakmai Szemle*, 16(4), 5–16. <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs> (2024. március 29.)

Magyarország Kormánya (2022): *Megalakult a Védelmi Tanács*. 2022. július 26. Online: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-vedelmi-tanacs>

⁴⁸ 3/2024. (III. 21.) MK utasítás 6. §.

⁴⁹ 3/2024. (III. 21.) MK utasítás 6. §.

⁵⁰ 3/2024. (III. 21.) MK utasítás 6. §.

- 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>
- MÁRTON Balázs (2024): Lehetőségek a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos integrált kormányzati tájékoztatás és a nemzetbiztonsági megközelítés erősítésére. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 12(2), 38–54. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2024.2.3>
- URBÁN Attila (2020): A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója a magyar nemzetbiztonsági igazgatásban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 8(1), 5–32. Online: <https://doi.org/10.32561/nsz.2020.1.1>

Jogi források

- 11/2018. (VI. 12.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
25/2020. (XI. 19.) BM utasítás a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 11/2018. (VI. 12.) BM utasítás módosításáról
- 13/2018. (III. 26.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 53/2014. (VIII. 1.) HM utasítás módosításáról
- 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat módosításáról és a Nemzetbiztonsági Kabinetéről szóló 1308/2011. (IX. 6.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről
- 1194/2024. (VII. 2.) Korm. határozat a Kormány Ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat módosításáról
- 4/2019. (III. 13.) KKM utasítás a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 57/2024. (III. 13.) Korm. rendelet a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójával kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról
- 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- 3/2024. (III. 21.) MK utasítása a Miniszterelnöki Kabinetiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2022. (VI. 11.) MK utasítás, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VI. 11.) MK utasítás módosításáról
2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
- 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről
2022. évi IV. törvény az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról