

Sáfrán József<sup>1</sup>

## A Fúziós Központok és alapvető képességeik

*The Fusions Centers and Their Basic Capabilities*

*Az Amerikai Egyesült Államok Fúziós Központokat (Fusion Centers) működtet, amelyekben a különböző rendvédelmi és nemzetbiztonsági szolgálatok emberei egymás mellett dolgoznak azon, hogy a jelentéseik a lehető legtöbb forrásból megszerzett adatokat tartalmazzák. A központok a terrorizmus elleni küzdelem okán születtek, ám idővel kiterjedt a hatáskörük más területekre is. Természetesen a központok előnyei mellett érdemes foglalkozni a velük szemben felmerülő aggályokkal. A Fúziós Központok hatékonyságát értékelve megoszlanak a vélemények. Az értekezés célja, hogy jobban megismerjük a Fúziós Központok funkcióit, felhasználásukat, működésüket és jövőjüket.*

**Kulcsszavak:** nemzetbiztonság, rendvédelem, elhárítás, Fúziós Központ

*The United States of America operates Fusion Centers, where national security and law enforcement staff members work side by side to ensure that reports contain data from as many sources as possible. The centers were created for the purpose of preventing terrorism, but over time they also extended their authority to other areas. Of course, in addition to the benefits of centers, it is worth addressing the concerns they face. The purpose of this discussion is to provide a better understanding of the functions of the Fusion Centers, their use, their operation and their future.*

**Keywords:** national security, law enforcement, counter-intelligence, Fusion Center

<sup>1</sup> Sáfrán József doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Közszerológati Egyetem Lórinicz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, ORCID: 0000-0002-5707-6722

## Bevezetés

A 20. században a globalizáció hatásaként az információs társadalom megjelenése magával hozta a katonai és biztonsági erők alkalmazásának holisztikus elemzését és értelmezését. Egy olyan világrend küszöbén állunk, amely az eddigi gyakorlat, értelmezések, ideológiák és szemléletek totális átalakulását eredményezi, és megköveteli az államoktól, államközi szervezetektől, szövetségesektől a változásra való hajlandóságot. Az államok folyamatosan értékelni kényszerülnek aktuális biztonsági helyzetüket. A megváltozott folyamatok új kihívásokat szültek, átalakították a nemzetközi struktúra cél- és eszközrendszerét, az államok külpolitikáját és az ezeket meghatározó politikai rendszereket. A politikának a megfelelő döntések meghozatalához mindinkább szüksége van a lehető legidősebb tájékoztatásokra, előrejelzésekre és tudásra, amelyeket egyre inkább a hírszerző-, rendvédelmi és elhárító szervektől várnak el.<sup>2</sup>

Az Amerikai Egyesült Államok (United States of America – USA) minden Fúziós Központja rendvédelmi feladatokat lát el, tekintetükben a koordináció-kontrolling típusú vizsgálat az indokolt. A közös jellemzőjük, hogy jelentős nyilvántartókapacitással dolgoznak, saját adattárakat működtetnek és másokéhoz is hozzáférhetnek. A központok elemző funkciót látnak el a legtöbb esetben, de fontos megjegyezni, hogy nem csupán a helyben megszerzett információk feldolgozása, elemzése, értékelése, majd továbbítása történik, hanem magától a hírszerző közösségtől érkező, helyi szinten felhasználható információk elemzése és értékelése, majd továbbítása is zajlik. Elsősorban terrorelhárítással és szervezett bűnözés elleni fellépéssel foglalkoznak. A létrehozott elemzéseket/jelentéseket megosztják a megrendelőkkel, amelyek legtöbbször politikai döntéshozók, más rendvédelmi és nemzetbiztonsági szervezetek, partnerek. A központok tartalmazzák kapcsolattartó elemet: ezt a feladatot saját szervezeti rendszerükön belül látják el vagy szorosan hozzárendelve ahhoz. Kiegészítőfunkciókkal rendelkezhetnek, amelyek közül a leggyakrabban előfordul a műveletek támogatása, koordinálása vagy más szervezetek tevékenységének támogatása.<sup>3</sup>

## Alap gondolatok az információmegosztásról

Az információmegosztás kérdése, az érzékeny adatok több helyen való tárolása és megosztása számos etikai, erkölcsi, és főképp biztonsági kérdést vet fel. Abban az esetben, ha egy adott információt több helyen tartanak, növeli annak az esélyét, hogy az egy ellenérdekelt szolgálat birtokába kerüljön. A megosztott információ, amennyiben túl részletes, tartalmából, minőségéből lehet következtetni az azt beszerző szolgálatra, sok esetben az információ forrására is, ami akár életveszélybe is sodorhatja az ügynököt/informátort, dekonspirálhat egy már kiépült hírszerzési hálózatot. Természetesen a szolgálatok a forrásvédelem érdekében nem osztanak meg forrást tartalmazó információkat egymással, illetve az elemzéseiket úgy készítik, hogy

<sup>2</sup> BENEDEK 2016, 50.

<sup>3</sup> CSABA 2018, 120.

ne lehessen visszakövetni azt az eredetéhez. Előfordulhat az is, amikor a megosztott hírszerzési információk csak minimális tudást tartalmaznak, esetlegesen túlzottan titkosítottak, nem lehet belőlük következtetni a szükséges tényekre, megtartásuk akár feleslegesnek is tűnhet, foglalhatja a tárolókapacitást, baráti vagy szövetséges szolgálat kevés hasznos tudást nyer vele és leköti idejét felesleges elemzéssel/értékeléssel. Látható, hogy amennyiben az egyik szolgálat a másik számára megoszt hírszerzési adatokat, az rögtön potenciális és megszerzendő jószággá válik az ellenérdekeltek célkeresztjében is. Amit a szövetséges szolgálat ki tud olvasni a jelentésekből, arra képes lehet más is – még akkor is, ha rejtjelezéssel vannak védve.

Abban az országban, ahol centralizált a hírszerző, elhárító vagy rendvédelmi rendszer, könnyebb az egységek között az információáramlást végrehajtani, mint ahol kevésbé, és a szervek egymástól elszeparált szigetekként működnek, konkurálva egymással, féltve a hatalmukat és önállóságukat.<sup>4</sup> Az elosztás gátja lehet olyan rendszer is, ahol a különböző nemzetbiztonsági munkát folytató szervek versengő struktúrában dolgoznak.

Nem célunk az Amerikai Egyesült Államok hírszerzésének teljes történetét áttekinteni, hiszen azt már több magas színvonalú értekezésben összefoglalták és részletezték, valamint az internetes források is tekintélyes mennyiségű tájékoztatóval látják el az érdeklődőket. Bizonyos töréspontok részletesebb ismertetése azonban feltétlenül szükséges, hiszen a történelem során a politika legtöbbször csak akkor ismerte fel a változásra való szükségességet, amikor valamilyen fiaskó történt, és nem tudta megfelelő hatékonysággal ellátni a rá rótt feladatokat. A megállapítás nem foglalkozik az elemzés és adatgyűjtés során gyakran menet közben felmerülő nehézségekkel, amelyekhez rendkívül nagy hozzáértés és körültekintés szükséges. A szolgálatok világának eredményeit ritkán hozzák nyilvánosságra, és inkább csak akkor kerülnek reflektorfénybe, amikor „kiesnek a csontvázak a szekrényből”, vagy hibát követnek el.<sup>5</sup> A Fúziós Központok szempontjából viszont szinte minden kutató a legjelentősebb állomásnak a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást tartja, amelyet egy ismételt töréspontnak tekinthetünk az USA nemzetbiztonsági rendszerének életében, és a központok megismerésének alapja. A támadások folyamánként létrehozták a 9/11-bizottságot, amelynek célja volt feltárni rendszerük hiányosságait, és azokat az okokat, amelyek oda vezettek, hogy Pearl Harborhoz hasonlóan teljesen készületlenül érték a támadások a védelmi rendszerüket. A bizottság arra a megállapításra jutott, hogy a Központi Hírszerző Ügynökség (Central Intelligence Agency – a továbbiakban: CIA), a Szövetségi Nyomozó Iroda (Federal Bureau of Investigation – FBI) és a katonai szervek nem vettek komolyan egy készülő külső támadást, és az egymás közötti kommunikáció nem volt kielégítő. A bizottság, habár elismerte, hogy a kormány tudatában volt az al-Káida veszélyének jelentőségével 1998 és 2001 között, nem fogantatosított elegendő védelmi intézkedést. Legfőbb megállapításuk az volt, hogy a hírszerző szervek nem léptek tovább az új biztonsági kihívások világába, és még mindig hidegháborús mentalitással voltak jellemezhetőek,

<sup>4</sup> HÉJJA 2014, 57–64.

<sup>5</sup> ROLLINGTON 2015, 17.

ami a terrorellenes küzdelemben haszontalannak bizonyult.<sup>6</sup> Fontos azonban megjegyezni, hogy a különböző politikusok a 20. század során folyamatosan arra törekedtek, hogy a kommunikációs hézagokat felismerjék, és egy átfogó szervezet létrehozásának javaslatával álltak elő, amely biztosítja az eltérő tudás összegyűjtését. Példaként a CIA létrehozását említhetjük 1947 után, az 1980-as években élenkűlő terroristafenyegetések hatására megteremtett Nemzeti Terrorelhárítási Központot (National Counterterrorism Center – NCTC) és Biztonsági Elemző Központot (Center for Security Evaluation – CSE), valamint a Belbiztonsági Minisztériumot (Department of Homeland Security – DHS).<sup>7</sup> Nem csupán egy belső feszültség teremti meg egy új intézmény utáni keresletet, hanem akár egy külső, exogén hatás, például terrorizmus, hitelválság, forradalmak, háborúk, stb.<sup>8</sup>

A 9/11-es terrortámadásokkal kapcsolatos fiaskók, az iraki tömegpusztító fegyverekkel kapcsolatos téves értékelések hatása rámutatott az ügynökségek közötti információcsere hiányosságaira. A Nemzeti Hírszerzési Igazgató (Director of National Intelligence – DNI) ezért elkötelezte magát a felelős információmegosztás kultúrája mellett, de eközben csökkenti a *need-to-know* elv központiságát. 2004-es létrehozása óta a Nemzeti Hírszerzési Igazgató felügyeli az alá tartozó 16 ügynökséget, a Nemzeti Hírszerzési Program kidolgozásáért, implementálásáért és felügyeletéért felelős. Az elnököt közvetlenül, személyesen tájékoztatja a nemzetbiztonságot érintő ügyekben és kérdésekben.<sup>9</sup> Létrejöttét szintén a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás indokolta, célja a hírszerző közösség munkájának összefogása és hatékonyabbá tétele. Az információ mozgását igyekeztek olyan vívmányokkal elősegíteni, amelyek segítségével az összes szereplőt be tudják kapcsolni a rendszerbe. Ilyen innováció a Fúziós Központok mellett például az *Intellipedia*, ami egy olyan titkosított felület, ami az internet és a Wikipédia technológiáján alapul. Gyors információ- és vélemény-cserét biztosít az elemzők és szakértők között, átfogó együttműködést tesz lehetővé.<sup>10</sup> Az *Intellipedia* alkalmazása nem kötelező, de rendkívül sokan használják céltudatosan, amelynek eredményeképp az együttműködés egyre erősebbé és hatékonyabbá válik.<sup>11</sup>

## A Fúziós Központok meghatározása

Amennyiben a Fúziós Központok általános definícióját szeretnénk meghatározni, arra Gudrun Persson leírása az egyik legmegfelelőbb: „A Fúziós Központ egy olyan entitás, ahol a különböző rendvédelmi szervek képviselői, valamint egyéb ügynökségek együtt dolgoznak egy vagy több biztonsági fenyegetés ellen.”<sup>12</sup> Ha meg akarjuk vizsgálni a Fúziós Központok létrehozásának körülményeit, a Congressional Research

<sup>6</sup> JENSEN–MCELREATH–GRAVES 2017, 166.

<sup>7</sup> HIBBS PHERSON – SULLIVAN 2013, 312.

<sup>8</sup> FUKUYAMA 2005, 52.

<sup>9</sup> <https://fas.org/irp/dni/> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 23.)

<sup>10</sup> JENSEN–MCELREATH–GRAVES 2017, 166.

<sup>11</sup> Például: Thomas Fingar, a DNI elemző/értékelő helyettese számolt be róla, hogy az iraki felkelők által klórgáz bevetésének sikeres elemzéséhez bizonyítottan az *Intellipedia* használata segítette őket. Lásd: *Transcripts from the 2007 Analytic Transformation Symposium 2007*.

<sup>12</sup> PERSSON 2013, 8–20.

Service által megfogalmazott leírás ad hozzá alapot. Az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusának „Think Tankja” is a már említett 9/11-es támadás következményének tartja a Fúziós Központok létrejöttét. A szerzők, Todd Masse, Siobhan O’Neil, és John Rollins meghatározzák a centrumok részletes elméleti céljait a Kongresszushoz írott 2007. szeptember 19-ei az *A Summary of Fusion Centers: Core Issues and Options for Congress* című jelentésükben. A Fúziós Központok létrehozásából fakadó értéket az adja, hogy integrálja a különböző információkat a lehető legtöbb forrásból, és azokat a megfelelő ügyekben használják fel. A források lefedik a szövetségi, állami, és lokális szinteket, továbbá a privát szektort, a gazdasági infrastruktúrát, és azokat a közösségeket, amelyek védekező akciókra képesek vagy azokat ki tudják fejleszteni. A legfontosabb célok: a terroristatámadások legmagasabb fokú pervenciója, összehangolni a természeti katasztrófák során a munkát az egyes szervezetek között, az ember által okozott károokra való reakciót a lehető legrövidebb időre csökkenteni.

A Fúziós Központok a tagállamok által létrehozott elhárító rendvédelmi szervek, javarészt a létrehozó állam által finanszírozva, fenntartva és biztosítva a személyzetet, de nincs egységesített modell arra vonatkozóan, hogy hogyan kell felépülnie egy központnak. Az állami és helyi rendfenntartó szervek, a hírszerzés, valamint az elhárítás erői többnyire a személyzeti állomány tagjai.<sup>13</sup>

A Fúziós Központok létrehozása fundamentális változtatást hivatott kivitelezni a belföldön történő bűnmegelőzésben és terrorelhárításban. A központok megszervezése egy reakció arra a felismerésre, hogy a nemzetbiztonságnak alapvető szereplői a helyi rendőrségi és biztonsági szervezetek, ügynökségek is, és az aktív elhárítási munka hiányukban kevésbé lehet sikeres. Az új rendszer segítségével a rendőrség erői is új oldalukat mutathatják meg, és proaktívabb szereplők lehetnek az Amerikai Egyesült Államok biztonsági struktúrájában. A jelentés kitér arra, hogy még viszonylag kevés volt az „igazi fúzió”, a különböző forrásokból származó adatok elemzése, hírszerzési hiányosságok felismerése, és proaktív információgyűjtés a hírszerzési hézagok betöltésére a Fúziós Központokban, de ez betudható annak, hogy 2003 és 2007 között még csak kiépülőben volt a rendszerük.

## Működési alapok

A Fúziós Központok a „28 Code of Federal Regulations” (a továbbiakban: 28 CFR) szövetségi törvényt fogadják el alpnak működésük szempontjából, kiegészítve állami és lokális törvényekkel, rendeletekkel. Szövetségi szinten az FBI a főállamügyészi (Attorney General) útmutatót követi a titkos információszerzés és nyomozás tekintetében.<sup>14</sup> Állami és helyi szinten a 28 CFR 1. fejezetének 23. része a mérvadó, amennyiben analógia van a Főállamügyész útmutatásaival a többszintű bűnügyi jogalkotási rendszerben.<sup>15</sup> A 23. részből a fő működést szabályzó passzus: A titkos információszerzés kizárólag olyan esetekben megengedett, amikor a bűnügyi információ más eszközökkel

<sup>13</sup> MASSE–ROLLINS 2007, 2.

<sup>14</sup> *Attorney General’s Guidelines* 2003.

<sup>15</sup> MASSE–ROLLINS 2007, 6.

nem megszerzhető, és ilyen esetben is kizárólag olyan szükséges és releváns információk megszerzésére és összegyűjtésére szabad korlátozódnia, amelyek nélkülözhetetlenek a bűnügyi magatartás vagy aktivitás szempontjából.<sup>16</sup> A 23. rész szinte teljesen megegyezik Magyarország 1994. évi XXXIV. törvénye a Rendőrségről 72 §-a (1) bekezdésének (a) részével: megalapozottan feltehető, hogy a megszerzeni kívánt információ a 64. §-ban meghatározott cél eléréséhez elengedhetetlenül szükséges és más módon nem szerezhető meg.<sup>17</sup> A cikkely habár bűnügyi részekre koncentrált, hasonlóságot mutat a Magyarország 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról (Nbtv.) 53. §-nak (2) bekezdésével, amely szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor használhatják, ha az e törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetőek meg.<sup>18</sup>

A 28 CFR általánosan meghatározza a Fúziós Központok létének értelmét, de ilyen különleges intézményrendszerhez specifikus irányelvekre és kulcsfontosságú elemekre volt szükség. A 2006-os *Fusion Center Guidelines* kiadványt (Fúziós Központok Alapelvei)<sup>19</sup> tekinthetjük egy egységesített szerkezeti megállapodásnak. Az útmutató 18 pontban magyarázza a kötelezettségeket:

1. A *Nemzeti Bűnügyi Információmegosztó Tervben* (National Criminal Intelligence Sharing Plan – NCISP) és más szektorspecifikus információmegosztó tervében szereplő irányelvek követése, minden hírszerzési és fúziós lépés végrehajtása.
2. Együttműködve egy küldetéstervezet kidolgozása, és a központok céljainak meghatározása.
3. Olyan képviseleten alapuló állami struktúra kialakítása, amelyben részt vesznek a bűnüldözési és közbiztonsági szervek, valamint a privát szektor.
4. Partnerközpontú információ és titkosszolgálati információmegosztó környezet kialakítása a helyi, állami, törzsi és szövetségi szintű bűnüldözési és közbiztonsági szervek, valamint a privát szektor között.
5. Különböző megegyezések hasznosítása (Utilize Memoranda of Understanding – MOU, Non Disclosure Agreements – NDA).
6. Rendelkezésre álló adatbázisok, rendszerek és hálózatok kihasználása az összes lehetséges résztvevő bevonásával, ezáltal az információmegosztás maximalizálása.
7. Létrehozni egy olyan környezetet, ahol a résztvevők zökkenőmentesen kommunikálhatnak a meglévő és éppen fejlesztés alatt álló rendszerek segítségével, és ami lehetővé teszi a kapcsolatot más helyi, törzsi, állami és szövetségi rendszerek között. Az Amerikai Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának (U.S. Department of Justice – DOJ) Globális Igazságügyi Kiterjeszhető Jelölőnyelvének (Global Justice Extensible Markup Language – XML) és az Adat és Nemzeti Információcsere Modelljének (Data Model and the National Information Exchange Model – NIEM) használata a jövőbeli adatbázisok és hálózatok fejlesztéséhez, az Igazságügyi Információcsere Modell (Justice Information

<sup>16</sup> [www.law.cornell.edu/cfr/text/28/part-23](http://www.law.cornell.edu/cfr/text/28/part-23) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 01.)

<sup>17</sup> 1994. évi XXXIV. törvény 72. §.

<sup>18</sup> 1995. évi CXXV. törvény 53. §.

<sup>19</sup> [https://it.ojp.gov/documents/fusion\\_center\\_guidelines\\_law\\_enforcement.pdf](https://it.ojp.gov/documents/fusion_center_guidelines_law_enforcement.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)

- Exchange Model – JIEM) igénybevételének megfontolása vállalkozásfejlesztés érdekében.
8. Emberi szabadságjogokkal kapcsolatos irányelvek létrehozása, publikálása és betartatása.
  9. Megfelelő infrastrukturális, információs és személyügyi biztonsági intézkedések foganatosítása.
  10. Technológia, rendszerek és emberek integrálása.
  11. A személyzet diverzifikált képviselőtének elérése a központ igényei és funkciói alapján.
  12. Személyzet képzésének biztosítása.
  13. Többretegű oktatási és tudatossági program biztosítása a hírszerzésvezérelt rendszert, valamint az információmegosztás fejlesztésének érdekében.
  14. Az ügyfelek számára széles körű információ- és termékszolgáltatás.
  15. Szabályzatok, eljárások és folyamatok fejlesztése, publikálása és betartatása.
  16. Elvárások meghatározása, teljesítményértékelés, hatékonyságvizsgálat.
  17. Központ létrehozása és fenntartása, figyelembe véve a finanszírozhatóság elérhetőségét és fenntarthatóságát.
  18. Kommunikációs terv kidolgozása és implementálása a Fúziós Központok alkalmazottai között: bűnügyi és közbiztonsági szervek, magánszektor ügynökségei, a fúzióba bevont egyéb testületek. A nyilvánosság tájékoztatása és bevonása.<sup>20</sup>

Minden évben megrendezik a Nemzeti Fúziós Központ Konferenciát (National Fusion Center Conference), ahol a központok képviselői oszthatják meg egymással tapasztalataikat, továbbá stratégiát alkothatnak, prioritásokat határozhatnak meg. Habár a 2006-os *Fusion Center Guidelines* kiadvány már részletesebben, kevésbé felületesen írta le a Fúziós Központok feladatait és más szervezetkhez való viszonyait, túl nagy mozgásteret hagyott a különálló centrumoknak. Ezen okból kifolyólag a 2010-ben tartott találkozón a szövetségi meghívottakkal közösen fogalmazták meg az állami és a főbb területi Fúziós Központok (összefoglaló néven: State and Major Urban Area Fusion Centers) számára a szükséges alapfeladatokat, és négy területre bontották. A Nemzetközi Hálózatukba (National Network) implementált fundamentumokat Kritikus Operációs Képességeknek (Critical Operational Capabilities – COC) nevezték el, amelyek a következők:

- Fogadás: olyan képességek, amelyek lehetővé teszik, hogy minősített és nem minősített információkat kapjanak vagy szerezzenek be a szövetségi partnerektől.
- Elemzés: képesség a főképp helyi, de akár országos fenyegetések és veszélyek lehetőségének felbecsülésére a kockázatelemző eljárás során.
- Terjesztés: képesség a szükséges és hatáskörükbe tartozó információk továbbítására más állami, lokális, törzsi, területi szervek és a magánszektorban ténykedő entitások számára.
- Gyűjtés: képesség a helyi információk gyűjtésére, csoportosítására, elemzésére és megosztására más szövetségi partnerekkel.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> [https://it.ojp.gov/documents/fusion\\_center\\_executive\\_summary.pdf](https://it.ojp.gov/documents/fusion_center_executive_summary.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)

<sup>21</sup> [www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet](http://www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)



A felsorolt pontokon kívül a Fúziós Központok igazgatói és partnereik elkötelezték magukat a magánszféra, emberi jogok és emberi szabadságjogok (Privacy, civil rights, and civil liberties – P/CRCL) védelmének érdekében: Az oltalmukhoz a Fúziós Központoknak is kötelességük hozzájárulni, mialatt támogatják a nemzetvédelmi törekvéseket.<sup>22</sup> Annak érdekében, hogy az időszenzitív és újonnan felbukkanó fenyegetések ellen hatékonyan tudjanak fellépni, megállapították, hogy a Fúziós Központok képességeit erősíteni kell annak figyelembevételével, hogy a COC-t és a P/CRCL-t egyaránt be tudják tartani. Az alapvető iránymutatást Baseline Capabilities Assessment (BCA) névvel illették, amely az első formális szabályzatnak minősül képességeik felhasználásának tekintetében. Megfogalmazták jelenlegi adottságaikat és azon fő biztonsági trendeket, amelyek mentén tevékenységüket végezni képesek, valamint felmérték a Nemzeti Hálózatban található hiányosságokat.<sup>23</sup>

A kormányzat részéről a Fúziós Központok létjogosultságát ért kritikákon kívül folyamatos a fókusz a BCA által megállapított képességi hiányosságok kiküszöbölésén, és a központok asszisztálásán a COC és a P/CRCL védelmének lehető legmagasabb fokra való fejlesztésében. Ennek érdekében a Belbiztonsági Minisztérium szövetségi intézményközi partnerek koordinálásával széleskörűen erőforrásokat és szolgáltatásokat biztosít számukra. Útmutatók, példatárak, sablonok, gyakorlatok gyűjteményével, workshopok és tréningek segítségével igyekeznek a Fúziós Központokat támogatni, annak érdekében, hogy teljesen hibátlanul tudják kezelni a COC és P/CRCL összehangolásának irányítását.

A Fúziós Központok az elhárítástámogató tevékenységüket a 2004-es Intelligence Reform and Terrorism Prevention törvény szerint az Információmegosztó Környezetben (Information Sharing Environment – ISE) látják el, ahol a fúziós feladataik a következők:

1. Fogadják a szövetségi kormányzattól érkező információkat a potenciális fenyegetésekről, veszélyekről.
2. Elemzik a kapott információkat lokális térségükre kivetítve.
3. Megosztják az információkat a többi központtal.
4. Elosztják a birtokukban lévő információt a többi központ között.
5. Nyílt információgyűjtést folytatnak (Open Source Intelligence – OSINT).
6. Összegyűjtik a szükséges információkat, maximalizálva a források számát: nyomokat, útmutatásokat, tippeket és jelentéseket gyűjtnek be gyanús aktivitásokról (Suspicious Activity Report – SAR), lokális és szövetségi ügynökségektől, hatáskörrel bíró szervezetektől, nyilvános forrásokból.
7. A begyűjtött információkat feldolgozzák és elemzik, majd jelentést készítenek belőle.
8. Terméküket megosztják megrendelőikkel.

Az ISE kiemeli, hogy a fuzionált jelentésnek az elhárításhoz kell hozzájárulnia a nemzetvédelmi rendszer minden szintjén, és a kormányzat számára azonosítania kell

<sup>22</sup> [www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet](http://www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)

<sup>23</sup> [www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet](http://www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)



a lehetséges veszélyeket. Azonnali választ igénylő ügyek esetén haladéktalanul javaslatot tesznek a megfelelő lépések megtételére.<sup>24</sup>

A *Belbiztonsági Minisztérium* felhívja a figyelmet arra, hogy a Fúziós Központok lokális és területi eloszlása nem véletlen. Létrehozásuk mögött azt az elméletet vehetjük észre, ami szerint a rendvédelmi szervek hatékony működésének a jövőbeli mércéjét az adja, hogy mennyire erős a minősége azoknak az információknak, amelyekből egy jelentés összeáll. A fókuszpontja az információmegosztásnak az elhárításban a lokális és állami információk szignifikánsabb együttes felhasználása lett. A Fúziós Központok termékeikkel támogatják a nemzetvédelem minden szintjén részt vevő partnereiket a fenyegetések felismerésében és elhárításában. A helyi és állami szintű információs erőforrások integrációja a nemzetvédelmi kapacitás növelésével jár, így a központok gyűjtő, feldolgozó, elemző és megosztó tevékenységük révén hathatósabban tudnak hozzájárulni az Amerikai Egyesült Államok belső védelméhez.<sup>25</sup> Mivel a központoknál helyi információfúzió zajlik, tevékenységükkel bekapcsolódnak bármely kormányzati szerv munkájába, amennyiben a szükség úgy hozza. Nem nemzetbiztonsági, hanem rendvédelmi szervek, de a hírszerző közösség számára is megosztják a fuzionált információkat.

## Lehetséges hátrányok

A *Summary of Fusion Centers: Core Issues and Options for Congress* jelentés már igyekezett összeszedni a potenciális hátrányait a Fúziós Központok rendszerének. A 2007-ig terjedő időszak még kezdetleges volt, ám érdemes összevetni néhány 2019-es kritikával, és rendkívül sok hasonlóságot fogunk találni. Arra következtethetünk, hogy végeredményében még nem sikerült teljesen a hálózati koncepciót kialakítani, és nem tiszta pontosan a nemzetvédelemben betöltött szerepük.

A problémákat az okozza, hogy az alapelvek önkéntes jellegűek, nem ültethetők át minden esetben az elmélet a gyakorlatba,<sup>26</sup> és a Fúziós Központok létesítésének mechanikája felé tolnak el. Egy központ létrehozásának alapcélja, hogy fejlessze az állami, regionális és helyi koordinációt és kooperációt az információelosztásban, illetve reaktív és reszponzív választ lehessen adni bizonyos eseményekre és veszélyhelyzetekre. Azonban megeshet, hogy egy Fúziós Központ létrehozása más alapvető egység létrehozását gátolja meg. Ilyen esetben kérdés, hogy megéri-e az erőszakos létesítés. A tanulmány elején említett alapelvi akadályt a jelentés is említi: a Fúziós Központok habár rendelkeznek fundamentumokkal, ez gyakorlatban nem mutatja meg, hogy a nemzetbiztonsági szervek és a rendőrség képviselői egymás mellett ülve milyen koncepciók szerint osszák meg egymással az információkat. A szabályozások miatt a szolgálatok nem kötelezettek minden információt megosztani egymással, csak ha úgy vélik, hogy az adott információ nagy fontossággal bír a másik szolgálat

<sup>24</sup> [www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet](http://www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)

<sup>25</sup> [www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet](http://www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)

<sup>26</sup> A központok rengetegszer hivatkoznak a természeti katasztrófákban való hathatós részvételükre, ezzel is igazolva létezésük jogosultságát, de alapvető céljuk nem ez lenne. Lásd: Homeland Security weboldala: [www.dhs.gov/2013-fusion-center-success-stories](http://www.dhs.gov/2013-fusion-center-success-stories) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)

vagy a rendőrség számára – ebben az esetben azonban kötelességük is lenne továbbítani azt az illetékesek felé. Az információk szelektálása, visszatartása, megtagadása egymástól azt eredményezheti, hogy a fúziós munka sekélyessé válik, szűkül a felhasználható adatok minősége és mennyisége egy adott ügyben. Végző soron a fúziós haszonnak nem lesz nemzeti kihatása.

A szükségesség igazolása egy folyamatos küzdelem a központok számára. Amennyiben a Fúziós Központok nem igazolják folyamatosan, hogy jelenlétük erős támogató hatással bír az elhárításban és megelőzésben, könnyen kivonhatják őket a rendszerből.<sup>27</sup> A központokat szükséges integrálni az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági kultúrájába, különben csak egy olyan elhamarkodott reakciónak fogják tekinteni őket, amely a 9/11-es katasztrófára adott összeszedetlen és átgondolatlan válasz.

## Jogi dilemmák

Az egyik legtöbb problémát az egyensúly jelenti a polgári jogok és a biztonsági szükségesség között. Ebben a kérdésben a Kongresszus és az állami szintű döntéshozók között gyakorta nincs egyetértés. Az egyensúlyba hozás egy kétélű kard, hiszen ha túlzottan háttérbe szorítják az emberi jogokat, az polgári elégedetlenséghez vezethet, megrendülhet a választók bizalma a döntéshozókban, gyengülhet a jogrendszer, illetve túlzott állami beavatkozással járhat a magánszférába. Az emberi jogok biztonság fölé emelése ezzel szemben biztonsági réseket hagyhat, amelyeket könnyű kihasználni, valamint csökkenhet az állampolgárok biztonságérzete, és az szintén elégedetlenséget szülhet.

A Fúziós Központokban végbemenő információs fúzió következtében egy célirányosabb információforrásokból összeállított végtermék jön létre, amely tartalmazza a privát szektorból is összeszedett adatokat, ezáltal is megakadályozva a törvénytelen cselekedeteket.<sup>28</sup> A központokban dolgozó emberek célja, hogy a lehető legtöbb forrást felhasználják az ügyek megoldásához, ezért proaktívan kell munkálkodniuk az egyébként a rendvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok szintjén nem kivitelezhető ügyekben. A Fúziós Központokban dolgozó személyek munkájuk során főleg az „információs űrt” próbálják kitölteni a különböző forrásokból megszerezhető információk alapján. Aktívan és intenzíven kezdik el az információgyűjtést és rendszerezést, az információs hézagok betömésére törekedve. Az információk ilyesfajta gyűjtése több polgárjogi kérdést is felvet. Az említett proaktivitás miatt a személyzet olyan módszerekhez is folyamodhatott, amelyek sértették a civil jogokat, ugyanis úgy vélték, hogy csak ilyen módszerekkel voltak képesek megelőző intézkedéseket folytatni az esetleges bűnesetekkel szemben. Számos kritika érte a Fúziós Központokat, mivel oda kezdetben olyan személyek is beültek, akik nem kaptak megfelelő, széles körű nemzetbiztonsági vagy rendőrségi kiképzést. Civiljogi szakértők szerint az új biztonsági kihívásokra reagálva a politikai vezetés túl gyorsan hozott létre egy

<sup>27</sup> Viszonylag új szerepként ez az indok is szerepet játszhat a Fúziós Központok proaktivitásában és az ebből fakadó esetleges törvénsértéseiben.

<sup>28</sup> MASSE–ROLLINS 2007, 8–11.

olyan szuperügynökséget, amely irreálisan nagy erővel rendelkezik, szabályozása kezdetleges, fékek és egyensúlyok rendszere nem működik rá nézve, munkájának átláthatósága kifogásolható, és nem bizonyította még a Kongresszus előtt, hogy készen áll a kifogástalan munkára.<sup>29</sup> Finszter Géza a problémát azonban abban látja, hogy a demokratikus jogállamok nemzetbiztonsági szolgálatai és a rendvédelmi szervek a társadalom működéssel és az állampolgárok életvitelével kapcsolatos minden részletet ellenőrzésük alá vonhatnak, hogyha abban nemzetbiztonsági kockázatot feltételeznek: ehhez lehetőséget is adnak a nemzeti és nemzetközi jogszabályok; nemzetbiztonsági célból korlátozható a magánszféra. Ezen állításuk bizonyításához, tehát az információk megszerzéséhez gyakran vetnek be az emberi jogokat korlátozó, esetleg sértő eszközöket, amelyeknél a jogkorlátozás kizárólagosan kormányzati kézben van, és viszonylag laza a fékek és egyensúlyok korlátozó szerepe. Nyilvánvaló, hogy ezek az aggályok nemcsak a koordinációval, kontrollal, fúzióval foglalkozó egységeknél merültek fel, de az USA-ban a Fúziós Központok rendszerének gyors válaszreakcióként való létrehozása is felébresztette az aggodalmat.<sup>30</sup>

A globalizált világunkban a magán- és közszféra határa egyre jobban elmosódik, de az állampolgárok mindkettő védelmét elvárják az államtól. Mindemellett az emberek maguk is szerepet játszanak a választóvonal elmosódásában, követelik az említett antagonistikus garanciát. A döntéshozók különösen nehéz helyzetbe kerülnek ezáltal, ám fel kell készülniük az igényekre. Abban az esetben, ha a szolgálatokra nagyobb média- és közfigyelem fog nehezedni, a válaszokat is képesnek kell lenniük megadni.

## Következtetések

A téma irodalma folyamatosan bővül az Amerikai Egyesült Államokban és nemzetközi szinten is. Egyre komolyabb, összetettebb, átfogóbb elemzések jelennek meg a centrumokkal kapcsolatban. Az értekezés bemutatta a Fúziós Központok legalapvetőbb funkcióit, problémáit, elméleti kérdéseit, nemzetközi helyzetét, de kiterjedtebb leírása még várat magára a magyar tudományos irodalom számára.

Az internet, a mobiltelefon és a közösségi hálózatok új szintre tolták el a hálózati aktivitásokat, új platformokat teremtettek egyének, csoportok és szélsőségek számára. Az elektronikus sokk átalakította a nemzetek terveit, taktikáját, hosszú távú stratégiáját, és megmutatta azt a valóságot, amelyben a politikusoknak dolgozniuk kell. Feltárulnak azok a hibás és helyes módszerek, amelyeknek segítségével az adatokat gyűjtik és elemzik, ezáltal rákényszerülnek a környezetükről és ellenséges entitásokról koncentráltabb és hatékonyabb információszerzési mechanizmusokra.<sup>31</sup>

A Fúziós Központok mint intézményi válaszreakciók jelenlegi helyzete és működése közel sem tökéletes, rengeteg kérdést is felvet. Egy olyan érzékeny rendszeren, mint a biztonsági rendkívül nehéz komoly változtatásokat végrehajtani ellenállás vagy akadályok nélkül, valamint az eredmény megtérülése sem azonnal kézzelfogható.

<sup>29</sup> HARRIS 2007, 10–14.

<sup>30</sup> FINSZTER 2018, 67.

<sup>31</sup> ROLLINGTON 2015, 23.

A Fúziós Központok olyan szerveződések, amelyek 2001-ben nem léteztek, ám 2011-ben már 72 darab volt belőlük, 2019-re pedig 79.<sup>32</sup> A számok növekedése is a Fúziós Központok hathatós segítségnyújtását, támogatását igazolja a különböző bűncselekmények megelőzésében, terrorakciók megakadályozásában vagy természeti katasztrófák kezelésében. A hatékonyság növelése azonban még kívánatos, a 2010-ben megfogalmazott alapszabályzat kései reflex egy több éve létező szervezetrendszerre. Elemzésemben az Amerikai Egyesült Államok rendszerére összpontosítottam, a jövőbeli eredményes átalakulásokhoz fontos az összehasonlítás más rendszerekkel és az ott keletkezett tapasztalatokból le kell szűrni a tanulságot. A politikai döntéshozóknak figyelniük kell arra, hogy egyes problémák lehetnek kognitív eredetűek, és a társadalom lehet, hogy nem érti meg egy alternatív intézmény relatív hasznosságát és eredményességét.<sup>33</sup>

## Felhasznált irodalom

- BENEDEK Márta (2016): *A nemzetbiztonság stratégiai kérdései a XXI. század kül- és Biztonságpolitikájában*. Doktori értekezés. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola.
- CSABA Zágón (2018): A bűnelemzés aktuális kihívásai a nemzetközi súlyos és szervezett bűnözés elleni Európai fellépés terén. *Szakmai Szemle*, 16. évf. 4. sz. 118–132. Elérhető: [http://real.mtak.hu/93354/1/2018%20Csaba%20Zagon%20Bunelemzes%20aktualis%20kihivasai%20KNBSZ%20Szakmai%20Szemle%202018\\_4\\_szam.pdf](http://real.mtak.hu/93354/1/2018%20Csaba%20Zagon%20Bunelemzes%20aktualis%20kihivasai%20KNBSZ%20Szakmai%20Szemle%202018_4_szam.pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)
- FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, [https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf\\_kiadvanyok/web\\_PDF\\_EKM\\_Rendeszettan.pdf](https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/web_PDF_EKM_Rendeszettan.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 20.)
- FUKUYAMA, Francis (2005): *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest, Századvég kiadó.
- HARRIS, Shane (2007): Issues and Ideas — Fusion Centers Raise a Fuss. *National Journal*, Vol. 39, No. 6.
- HÉJJA István (2014): Nemzetbiztonsági szervezeti modellek. In DOBÁK Imre szerk.: *A nemzetbiztonság általános elmélete*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet. 57–64. Elérhető: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8567/Teljes%20sz%C3%B6veg%21?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2020. 03. 04.)
- HIBBS PHERSON, Katherine – SULLIVAN, Roy A. (2013): Improving the Quality of Analysis in Fusion Centers: Making the Most of the Nation's Investment, *Journal of Strategic Security*, Vol. 6, No. 3Suppl. 309–319. DOI: <https://doi.org/10.5038/1944-0472.6.3s.29>
- JENSEN, Carl J. – MCÉLREATH, David H. – GRAVES, Melissa (2017): *Bevezetés a hírszerzésbe*. Budapest, Antall József Tudásközpont.

<sup>32</sup> <https://it.ojp.gov/documents/whatotherssayaboutfusioncenters.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 30.)

<sup>33</sup> FUKUYAMA 2005, 51.

- MASSE, Todd – ROLLINS, John (2007): *CRS Report for Congress. A Summary of Fusion Centers: Core Issues and Options for Congress*. CRS Report for the Congress. Elérhető: <https://fas.org/sgp/crs/intel/RL34177.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 12. 01.)
- PERSSON, Gudrun (2013): *Fusion Centres – Lessons Learned. A study of coordination functions for intelligence and security services*. Swedish National Defence College. Elérhető: [www.justiceacademy.org/iShare/Library-DHS/Fusion/Fusion%20Centres%20-%20Lessons%20Learned%20\(english\).pdf](http://www.justiceacademy.org/iShare/Library-DHS/Fusion/Fusion%20Centres%20-%20Lessons%20Learned%20(english).pdf) (A letöltés dátuma: 2020. 01. 14.)
- ROLLINGTON, Alfred (2015): *Hírszerzés a 21. században – A mozaikmódszer*. Budapest, Antall József Tudásközpont.
- Transcripts from the 2007 Analytic Transformation Symposium* (2007). Chicago IL, Office of the Director of National Intelligence. September 5, 2007 – September 6, 2007.

## Internetes források

- Director of National Intelligence*. Elérhető: <https://fas.org/irp/dni/> (A letöltés dátuma: 2017. 12. 23.)
- Fusion Center Guidelines Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era* (2006). Elérhető: [https://it.ojp.gov/documents/fusion\\_center\\_executive\\_summary.pdf](https://it.ojp.gov/documents/fusion_center_executive_summary.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)
- Homeland Security – National Network of Fusion Centers Fact Sheet* (é. n.). Elérhető: [www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet](http://www.dhs.gov/national-network-fusion-centers-fact-sheet) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)
- 2013 Fusion Center Success Stories*. Elérhető: [www.dhs.gov/2013-fusion-center-success-stories](http://www.dhs.gov/2013-fusion-center-success-stories) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 02.)
- What's Being Said About Fusion Centers* (é. n.). Elérhető: <https://it.ojp.gov/documents/whatotherssayaboutfusioncenters.pdf> (A letöltés dátuma: 2019. 01. 30.)

## Jogi források

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
- 28 CFR part 23 – criminal intelligence systems operating policies. Elérhető: [www.law.cornell.edu/cfr/text/28/part-23](http://www.law.cornell.edu/cfr/text/28/part-23) (A letöltés dátuma: 2019. 12. 01.)
- Attorney General's Guidelines for FBI National Security Investigations and Foreign Intelligence Collection. U.S. Department of Justice, Fact Sheet. 2003. Oct. 31.