

DR. HÓDOS LÁSZLÓ

**GONDOLATOK A NEMZETI HÍRSZERZŐ KÉPESSÉG
KOORDINÁCIÓJÁÉRT FELELŐS SZERV KÖZJOGI HELYZETÉRŐL**

Bevezetés

Az alábbi publikáció célja, hogy áttekintse a Miniszterelnöki Kormányiroda Nemzeti Információs Államtitkárság (a továbbiakban: NIÁT) létrehozásának célját, továbbá ismertesse elhelyezkedését Magyarország kormányzati igazgatási rendszerében, kitekintve egyúttal mindazokra a tényezőkre, amelyek a védelem és ezen belül jelen munka témája körében a hírszerzés koordináltabb és újszerű megközelítésekre is épülő irányítását teszi lehetővé.

A 2010-es évek védelmi szférát érintő struktúra- és funkciómegosztás-változásai után látni kell ugyanis, hogy Magyarország sem kerülhette ki azt az európai tendenciát, amely főként a terrorizmus, a hibrid konfliktusok és kibertérből érkező támadások elleni védelem, valamint a migráció kezelésének tengelyén egy megújulási, változási folyamatot sürgetett a védelem szervezése, képességfejlesztése és irányítása terén. Ebbe illeszkedve, a 2018 nyarán felállított NIÁT-nak sajátos szerepe van a hírszerzés összetett rendszerének koordinálásában¹, így jelen tanulmány a nemzetbiztonsági struktúrára a hírszerzés funkciója mentén tekint.

E funkció sajátosságát tükrözi Révész Bélának a titkosszolgálati témakörök politikatudományi oktatásának lehetőségeiről szóló tanulmánya², amely szerint „*a nemzetbiztonsági tevékenységre ott és akkor van szükség ahol, és amikor más állami szervek eszközrendszere nem elégséges a nemzeti érdekek védelmére és érvényesítésére*”. Ezt a megközelítést érdemes kiegészíteni azzal, hogy a

¹ Már előjáróban kiemelhető, hogy a koordináltabb védelmi működést és irányítást szolgáló megoldásokat nemzetközi összehasonlításban is találunk, aminek egyik legtöbbet hivatkozott mintája az Amerikai Egyesült Államok. Emellett azonban fontos az is, hogy a hazai szakmai-tudományos gondolkodásban is elindult ennek az irányvonalnak a kibontakoztatása. A külföldi megoldások és különösen az amerikai minta kapcsán lásd: BÉRES János (szerk.): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2018. pp. 66-79.; SÁFRÁN József: *Az Amerikai Egyesült Államok és Magyarország nemzetbiztonsági szervezetrendszerének összehasonlító elemzése*, *Felderítő Szemle* 2018/1. pp. 71-87. A koordinált és hatékonyabb védelemszervezés és irányítás vonatkozásában lásd: KESZELY László: *védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, doktori értekezés, Budapest, 2017.; LAKATOS László – VARGA Attila Ferenc: *A magyar honvédelmi igazgatás*, In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016, pp. 159-211.; FARKAS Ádám: *A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig*, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2018/1. pp. 7-22.; FARKAS Ádám: *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól*, *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle* 2017/1-2. pp. 103-124.

² RÉVÉSZ Béla: *A titkosszolgálati témakörök politikatudományi oktatásának lehetőségeiről*, *Nemzetbiztonsági Szemle* 2018/3. p. 94.

honvédelem, a rendészet és a nemzetbiztonsági tevékenységek viszonylatában az első kettő elsősorban reagál a megvalósult fenyegetésekre a rend és biztonság helyreállítása érdekében és kisebb részben végez megelőző tevékenységet. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági funkció alapvetően előzetes felderítést, illetve megelőző jellegű tevékenységet végez mind a környezet, mind a fenyegetések tekintetében. Ezzel a biztonság fenntartása és garantálása mellett tágabb értelemben is erősíti és előmozdítja a nemzeti érdekek érvényesítését, tehát rendeltetésében, céljaiban és ebből adódóan eszközeiben és hatásköreiben is eltér a védelmi szféra többi ágazatától, ahogy ezt a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény indokolása is az alábbiak szerint rögzíti:

„Az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelme és más nemzetek szándékainak megismerése érdekében igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit.

Az alapvetően titkos és rá jellemző³ eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy semmilyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre, ezen belül az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhassa, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megóvása, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségszerű és indokolt.”⁴

E tekintetben tehát már előzetesen kiemelendő, hogy a NIÁT a nemzetbiztonsági szektormodellek⁵ vonatkozásában, mivel nem nemzetbiztonsági szolgálatról van szó, sem a konkuráló, sem a szektorra épülő, sem a kooperatív modellnek nem feleltethető meg. Egyúttal tanulmányomban azt is alá kívánom támasztani, hogy a magyar nemzetbiztonsági struktúra rendszermodellek szemszögéből történő elemzése, tipizálása eredményeként megismerhető esetleges hátrányok⁶ a kormányzati igazgatási szerv koordinatív funkciójával ellensúlyozhatók, míg erősségei hatékonyabban kihasználhatóvá válhatnak a megfelelő elemzést, értékelést felhasználó gyakorlati működéssel.

A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok és a nemzeti hírszerző szakág szervei

Magyarország Alaptörvénye rendelkezik arról, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokat a Kormány irányítja, a szervezetükre, működésükre vonatkozó részletes szabályokat, a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásának

³ Szükséges megjegyezni, hogy az előbbieket keletkezésének évében, 1994-ben az alapvetően a nemzetbiztonsági szolgálatok eszközrendszerében elhelyezkedő képességek, ismeretek és alkalmazások napjainkban széles körben kerülnek felhasználásra a nem állami, ún. magán hírszerzés által is, így nem beszélhetünk kizárólag állami felhasználókról ezen eszközök tekintetében.

⁴ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény általános indokolása alapján

⁵ Dr. HÉJJA István: Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája és a belőle származtatható nemzetbiztonsági feladatok. In: DOBÁK Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete. NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 2014. pp. 57-72.

⁶ Uo. p. 63.

szabályait valamint a nemzetbiztonsági tevékenységgel összefüggő szabályokat sarkalatos törvény⁷ határozza meg.

Az Alaptörvényben megjelenített, Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítésének célját és ennek eszköztudományát rögzítő sarkalatos törvény a Kormány tagjai közti feladatmegosztás rendszeréhez kapcsolódva az egyes felelősségi körökhöz társítja az irányítói jogköröket, vagyis a hírszerző szolgálatok körében a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot a honvédelemért felelős, míg az Információs Hivatalt a polgári hírszerzési tevékenységért felelős miniszter útján irányítja a Kormány.

A hagyományosnak tekinthető, feladatorientált felosztás alapján a polgári hírszerzési tevékenységet az Információs Hivatal, míg a katonai hírszerzési tevékenységet a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat végzi.

A 2012. május 24-én a Nemzeti Közszerzői Egyetemen megrendezett „Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok” című szakmai-tudományos konferencián Kovács József altábornagy A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat az egyesítés után című előadásában elmondta, hogy *„az integrációval a kormányzat célja volt, hogy egy szakmailag eredményesebb, költségvetését tekintve pedig takarékosabb szolgálat jöjjön létre, ahol jobban biztosítható a hírszerző és elhárító tevékenységből származó információk áramlása, megszűnnek a párhuzamosságok és növekszik az állomány felkészültsége. További cél, hogy a két szakterület együttműködésének szorosabbra fűzésével még eredményesebbé váljon a hadműveleti területeken szolgáló magyar kontingensek hírszerző és biztonságvédelmi támogatása”*.⁸

A katonai szolgálatok integrációval összefüggésben megfogalmazott kormányzati törekvések megvalósultak, a nemzetbiztonsági szolgálatok rendszerének a jelenlegi struktúráját megvalósító átalakítása – a Terrorselhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ⁹ – létrehozásával befejezettek látszik.

A strukturális változások mellett azonban fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy a változó biztonsági környezet és egyes fenyegetések – például a kibertérből érkezők – súlyának a növekedése, a nemzetbiztonsági feladatellátás jellegét, így a hírszerzési funkciót is változásra kényszeríti. Ezek további tanulmányokban történő elemzéséhez, illetve a hírszerzéssel összefüggő központi koordináció fontosságának kibontásához ezért szükséges röviden kitékinteni a hírszerzés sajátosságaira és kormányzati jelentőségére.

⁷ Lásd Magyarország Alaptörvényének a 46. cikk (4) és (6) bekezdéseit. Az Alaptörvény által meghatározott sarkalatos törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény.

⁸ Kovács József: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat az egyesítés után, Hadtudomány 2013/1-2, p. 87.

⁹ 2016. VII. 17-én lépett hatályba a TIBEK-et létrehozó törvénymódosítás

Az állami hírszerzés, mint nemzetbiztonsági szakág és a hírszerzési ciklus elemének, a tájékoztatásnak a célhoz kötöttsége a kormányzati rendszerben

*„Az állami hírszerzésnek alapvetően két fő funkcióját különböztetjük meg, amelyeknek kettős céljuk van: az ország értékeinek védelme, illetve érdekei érvényre juttatásának támogatása. Ezek azokban a funkciókban jelennek meg, amelyek szerint a hírszerzés felderíti és beazonosítja az országot érő – kiemelten az értékeket – veszélyeztető tényezőket, valamint információkat biztosít az állami vezetés számára, hogy megfelelő döntéseket tudjanak hozni az ország érdekeinek védelme és érvényesítése érdekében. A célok vizsgálata alapján megállapítható, hogy a hírszerzés nem az adott nemzetbiztonsági szervezet öncélú tevékenysége, hanem a kormányzati rendszeren belül egy szolgáltató ágazat”.*¹⁰

Ez a szolgáltató jelleg a nemzetbiztonsági ágazat – rendészethez és honvédelemhez mért – sajátosságának egyik oszlopa, amely a kormányzati szintű politika és stratégia meghatározás, valamint döntéselőkészítés szempontjából is kiemelt jelentőségű. Ezt a konkrét és reagáló jellegű védelmen túlmutató sajátosságot tükrözi az Alaptörvény 46. cikk (3) bekezdése szerinti feladatmeghatározásban a Magyarország „nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése” fordulat.

Ezzel összefüggésben indokolt értelmezni a a hírszerzési ciklus kiemelkedő jelentőségű elemét: a tájékoztatást.¹¹ Ez ugyanis a kormányzati munka stratégiai szintű irányítása és a kormányzás politikai irányszabása szempontjából kulcsjelentőségű és egyben az érintett, hírszerző tevékenységgel foglalkozó nemzetbiztonsági szolgálatok számára egyfajta objektív értékmérőként is felfogható, illetve alkalmazható. A szervezetek által végzett tájékoztató tevékenységet azonban a több szervezetre épülő rendszerekben illeszteni kell a kormányzati tevékenységek hatékonyságát növelő racionalizálási igényekhez, államreform törekvésekhez. Az állami vezetői tájékoztató tevékenység végrehajtása során tehát jelentősen növelhető annak hatékonysága, amennyiben a hírszerző szolgálatok információi koordináltan kerülnek hasznosításra, különösen a párhuzamosságok elkerülése és a preferenciák egyértelmű prioritizálása révén.

A hírszerzési tevékenység koordinációja iránti igény megjelenése Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájában

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló Korm. határozatban¹² megjelenítettek, miszerint – *Magyarország biztonságpolitikai céljait és érdekeit aktív külpolitikai tevékenységgel, két- és többoldalú diplomáciai keretekben és kapcsolatrendszerben kívánja érvényesíteni, továbbá Magyarország kiszámítható, kezdeményező, aktív és értékalapú külpolitikát folytat, amely a politikai és gazdasági stabilitásra, a belpolitikai egységre és a kiegyensúlyozott szomszédságpolitikára épít*

¹⁰ Dr. VIDA Csaba: Hírszerzés szerepe, jelentősége, az információgyűjtés fajtái és formái, In.: Dr. KOBOLKA István (szerk.): Nemzetbiztonsági alapismeretek. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, 2013. ISBN 978-615-5344-32-9, p. 85.

¹¹ Dr. VIDA Csaba: Korszerű elemző-értékelő eljárások alkalmazása a hírszerzésben, Hadtudomány, Budapest, 2013. XXIII/1-2: pp. 77-86.

¹² Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 42. pontja

– kizárólag előbbi szervek hatékony – és egyes esetekben koordinált – feladatvégrehajtása útján valósítható meg teljeskörűen.

A Nemzeti Biztonsági Stratégiában megjelenő fenyegetések átfogó kezelése a Korm. határozat szerint összkormányzati megközelítést igényel. „Ezzel összhangban erősíteni kell a honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, igazságszolgáltatási, katasztrófavédelmi és polgári válságkezelési intézmények szoros és hatékony együttműködését és koordinációját, ezek átfogó, a biztonsági környezethez alkalmazkodni képes kereteit. Minden kormányzati intézmény feladata, hogy saját szakterületén folyamatosan értékelje a nemzeti és nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és megtegye a szükséges lépéseket azok kezelésére és elhárítására. Ez csak akkor lehet sikeres, ha a kormányzati és ágazati erőforrások koordináltan és koncentráltan kerülnek alkalmazásra. Kiemelt figyelmet kell fordítani továbbá az összkormányzati koordináció nemzetközi együttműködési formákhoz történő hozzáigazítására.”¹³

„A hírszerzés és elhárítás a biztonsági stratégia végrehajtásának, hazánk szuverenitása, alkotmányos rendje védelmének, biztonságpolitikai céljai elérésének és nemzeti érdekei érvényesítésének fontos eleme. Elengedhetetlen, hogy rendelkezésre álljanak azok a külföldre vonatkozó vagy külföldi eredetű védett információk, amelyek a kockázatok és fenyegetések időbeni felismeréséhez és kivédéséhez, a kormányzati döntések megalapozásához szükségesek. Fel kell tárnani a külső környezetben, valamint az integrációs folyamatokban bekövetkezett és várható változásokat, továbbá a külföldön működő magyar intézményeket, valamint a válságkezelő és békefenntartó feladatokban részt vevő magyar alakulatokat és szakértőket érintő fenyegetéseket”.¹⁴

A nemzeti hírszerző képességgel összefüggő jogalkotói tevékenységhez szorosan kapcsolódó szempontrendszer útján történő értelmezés eredményeként megállapítható, hogy „ellentétben az előző stratégiákkal, a 2012-es dokumentumban hangsúlyosan megjelenik a külföldi eredetű információk megszerzésének igénye, a hírszerző és elhárító szolgálatok biztonságpolitikai prioritizálása”.¹⁵ Az igény tehát stratégiai szinten megfogalmazódott a Magyarországot érintő biztonsági fenyegetések, kihívások és azok kezelése tekintetében a hírszerző szakág vonatkozásában, melyre válaszul a feladatot végző szervek a tevékenység finomhangolásával, a saját rövid, közép és hosszú távú stratégiáik változtatásával reagáltak.

A stratégiáról született elemzés kiemeli, hogy a nemzetbiztonsági munka felértékelődéséről külön értekezik a stratégia a 49. pontban: „...A globális biztonsági környezetben zajló változások következtében felértékelődik a hírszerzés és az elhárítás szerepe. A műveleti területre jellemző összetett kihívások, valamint a

¹³ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012 (II.21.) Korm határozat 43. pontja

¹⁴ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012 (II.21.) Korm határozat 48. pontja

¹⁵ KENEDLI Tamás: Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája és a belőle származtatható nemzetbiztonsági feladatok. In: DOBÁK Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete. NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 2014., ISBN 978-615-5305-49-8, pp. 81.

*gyakran változó biztonsági helyzet szintén megnöveli a pontos és időbeni információk és értékelések iránti igényt.*¹⁶

Ezen okokból folyamatosan indokolttá vált –kiemelten – az előbbi kihívásokra adandó új válaszok kidolgozása, a korábbi intézményi és intézmények közötti együttműködési rend felülvizsgálata, továbbá az elképzelések megvalósítása a rendelkezésre álló lehetőségek hatékony kihasználásával, kiemelten a stratégiai döntéshozó állami vezetőket támogató állami hírszerzés vonatkozásában.

A stratégiai döntéshozatal hírszerző támogatásának új eleme

Napjainkban hatékony és gyors reagálású kormányzati tevékenységre van szükség, mert a világban percek alatt olyan változások mennek végbe, amelyek mindannyiunk életét érintik. Megjelennek ilyen kihívások a biztonság valamennyi – különösen politikai, katonai, gazdasági, informatikai, környezeti – területén. Ezért a kormányzati struktúrában kiemelt szerepet kapnak Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítésével összefüggő célokkal kapcsolatban felmerülő kérdések, valamint az újítás és az innováció, melynek egyik eleme a nemzeti hírszerző képesség – összkormányzati – koordinációjáért felelős szerv létrehozása volt.¹⁷

Ez a szervezési és kormányzati irányítást racionalizáló döntés úgy került kialakításra, hogy az az 1990 után kiharcolt alapjogokat tiszteletben tartó, fékek és egyensúlyok elvére épülő, miniszteri irányítói jogkörök és azon kívüli ellenőrzési mechanizmusok által meghatározott nemzetbiztonsági rendszer közjogi alapjait¹⁸ lényegükben nem érintette.

A NIÁT-tal megjelenő új intézményi megoldás tehát nem alakította át a nemzetbiztonsági rendszer strukturális szintezését, hanem a koordinált hírszerzési együttműködés és kormányzati becsatornázás lehetőségét teremtette meg a miniszterelnök Kormányon belüli jogköreinek hivatali támogatására építve.

Kormányzati igazgatás új működési rendje 2018 májusától

A 2018 májusától kialakított modellben a kormányzati tevékenység irányítását a miniszterelnök végzi. Ennek keretében megszűnt a kormányzati tevékenység összehangolásáért való külön miniszteri felelősség, ezen felelősségi körbe tartozó feladatok megoszlanak az angolszász mintára létrejött kormányzati központ szervei között. A miniszterelnök irányításával a kormány keretein belül kormányzati központ működik, amelynek részei a Miniszterelnöki Kabinetiroda, a Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kormányiroda.

A Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök közvetlen munkaszervezeteként működik. A Miniszterelnöki Kormányirodán működik a NIÁT, a Kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet 5. §-ában megjelenített tevékenységi kör ellátására. A szervezeti egység élén az államtitkár áll, akit jogszabályban és közjogi szervezetszabályzó eszközben megjelenített esetekben és módon a kabinetfőnöke helyettesít.

¹⁶ SZENTGÁLI Gergely: Csendben szolgálni, 1. rész: A magyar nemzetbiztonsági szektor helyzete és átalakítása 2010 és 2014 között, Hadtudomány, Budapest, 2015. XXV/1-2. p. 52.

¹⁷ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet 5. §

¹⁸ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény előírásai szerint

A NIÁT tehát a miniszterelnöki hatáskörök érvényesítését szolgáló szakosított intézményként értelmezendő, amely a nemzetbiztonsági ágazat hírszerző szegmenseihez kapcsolódik. Ezt számba véve további tanulmányokban érdemes elemezni azokat a kormányzati igazgatást érintő nemzetbiztonsági jellegű változásokat, amelyek az elmúlt években a koordinatív munkacsoportokkal, illetve a NIÁT létrehozásával párhuzamosan a Nemzetbiztonsági Kabinet döntési jogú kormány szervvé alakításával végbementek.

A NIÁT alapfeladata: a hírszerzési tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok támogatása

A NIÁT elsődleges feladatai a Kormány tagjai hírigényének gyors, hatékony eljuttatása a hírszerző, vagy azzal összefüggő tevékenységet végző szervek felé, illetve a hírszerzési információk jogszabályi felhatalmazás alapján arra jogosult állami vezetők részére történő eljuttatása. A NIÁT további felelőssége, hogy a Kormány tagjai által megfogalmazott információigényeket hírszerzési szempontokból értékelve és azokat a szakma nyelvére lefordítva továbbítsa, valamint Magyarország – nemzetbiztonsági szakterületei vonatkozásában – stratégiai döntéshozói – kiemelten a Nemzetbiztonsági Kabinet, illetve Nemzetbiztonsági Munkacsoport tagjai szakmai igényeinek megfelelően támogassa a hírszerző szervek információszerző tevékenységét. A szakmai tevékenység során ennek okán kiemelt szerepe van a fókuszpontok meghatározásának az elemző-értékelő szakágak részére.

A NIÁT további feladatai, felelősségi körei

A NIÁT végzi továbbá a hírszerzési tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok koordinációját és az ezzel összefüggő eseti döntések közvetítését a miniszterek és a kormányzati szervek felé. Végrehajtja a kormányzati döntésekhez kapcsolódó, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk összehangolt, késedelem nélküli áramlásának biztosítását, továbbá a hírszerzési tevékenységet érintő kérdésekben javaslatot, illetve előterjesztést tesz vagy a Kormány feladatkörében érintett tagjának intézkedését kezdeményezi. A NIÁT Korm. rendeletben meghatározott tevékenysége a nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszterek jogköreit nem korlátozza, hanem a miniszterelnök kormányzati tevékenységek irányító hatáskörét segíti. Megállapítható ebből az is, hogy a NIÁT ezen feladatrendszer a nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint más rendvédelmi szervek vezetőinek hatáskörét hátrányosan nem befolyásolja.

A NIÁT általi koordináció – mely több szervezet tevékenységét érintő cél megvalósításával illetve, egy összkormányzati feladat kezdeményezésével összefüggésben valósulhat meg, – az abban részt vevő információgyűjtő és tájékoztató tevékenységet végző szervezeti egységek közvetett bevonását jelenti, amely a jogszabályi keretek közötti leghatékonyabb feladatellátást teszi lehetővé.

A NIÁT vezetőjének jogállásáról

A nemzeti információs államtitkár jogállására a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény, valamint a honvédek jogállásáról szóló törvény – állomány tagja jogviszonyának

szünetelésére vonatkozó – speciális előírásai vonatkoznak. Utóbbi, hivatásos katonák jogviszonyának kérdéseit rendező jogszabály rendelkezései szerint ugyanis a szakmai vezetővé vagy államtitkárrá való kinevezéstől a megbízás megszűnéséig az érintett rendelkezési állományba tartozik.

A jogállási törvények módosítása révén az állami vezetővé kinevezést megelőzően megszerzett – kizárólag honvédelmi, illetve rendvédelmi szerveknél, valamint nemzetbiztonsági szolgálatoknál megszerezhető – tapasztalatok is hasznosításra kerülhetnek.

A nemzeti információs államtitkár közvetlenül felel a fenti folyamatokért, amely a magyarországi közjogi gyakorlatnak megfelelően rendszeres jelentések és személyes találkozók során valósulhat meg a leghatékonyabban. Ellátja a Korm. rendeletben meghatározott tevékenységgel összefüggő feladatok előkészítését, azok folyamatos ellátását, továbbá mindazon ügyek vitelét, amelyeket a miniszterelnök számára meghatároz.

Az államtitkár – a Korm. rendeletben megjelenített eseti döntések megvalósítása érdekében¹⁹ – kapcsolatot tart a Miniszterelnöki Kormányiroda állami vezetőivel, miniszterelnöki biztosokkal, a miniszterelnöki megbízottakkal, a miniszterelnök főtanácsadóival és tanácsadóival, valamint a szervezeti egységek vezetőivel, illetve feladatai hatékony végrehajtása érdekében a stratégiai, nemzetgazdasági szempontjából fontos nagyvállalatok vezetőivel.

Kötelezettségei közé tartozik ugyanakkor az adminisztratív koordináló és előkészítő feladatok ellátása is. A döntéshozatalra felterjesztett ügyiratokat rendezi és jóváhagyásra, aláírásra benyújtja, illetve a hozzá beérkezett megkereséseket feladat- és hatáskör szerint továbbítja.

Az államtitkár feladatai közül indokolt kiemelni a Honvédelmi Minisztérium és a Külgazdasági és Külügyminisztérium nemzetbiztonsági szervek irányításával kapcsolatos tevékenységet végző állami vezetőivel, szervezeti egységeivel, valamint Magyarország nemzetbiztonsági szolgálataival végrehajtott kapcsolattartást.

Az államtitkár tagja a Nemzetbiztonsági Munkacsoportnak²⁰ és meghívott résztvevőként jelen lehet a Nemzetbiztonsági Kabinet ülésein. Ezáltal az államtitkár a nemzetbiztonsági tevékenységet érintő döntéshozatali rendszer minden szintjén ellátja a koordinációs feladatkörét.

Az államtitkár vagy az általa delegált munkatárs részt vesz a különböző, részben vagy egészben nemzetbiztonsági tárgyú üléseken, így a kormányfő által kiemelt nemzetbiztonsági célok reprezentálva vannak, továbbá a nemzetbiztonsági folyamatok monitorozása és azokról a kormányfő célzott és szükség szerint azonnali tájékoztatása is megvalósul.

¹⁹ A Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2018. (VI. 11.) ME utasítás szerint

²⁰ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 58. § (3) bekezdés d) pontja alapján

Az államtitkár munkáját, szakmai és adminisztratív tevékenységét államtitkári kabinet segíti.

Az államtitkári kabinet és tagjainak jogállása

A kabinet élén a kabinetfőnök áll, aki egyszemélyi vezetője a kabinet személyi állományának. A helyettesítése a jogszabályban és közjogi szervezetszabályzó eszközben megjelenített esetekben és módon a kabinetfőnök-helyettes feladata. Az államtitkárságon a hírszerző szervek főigazgatói által delegált munkatársak dolgoznak. Ez által biztosított a szakmai tapasztalat, a hozzáértés és az információáramlás gyorsaságát biztosító közvetlen kapcsolat a szolgálatokkal. A hatályos jogszabályok alapján²¹ ez azt jelenti, hogy kormánytisztviselők, hivatásos szolgálati jogviszonyban állók és közalkalmazottak végezhetnek tevékenységet az államtitkárság keretein belül.

Összegzés helyett: Középpontban az információ

2010 és 2014 között „*a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatosan számos fontos jogszabály és dokumentum keletkezett, így kijelenthető, hogy a jogi környezet stabilabbá vált.*”²² Azt azonban érdemes még további elemzésekkel, tanulmányokkal vizsgálni, hogy az elmúlt évek változásai a biztonsági fenyegetések terén, továbbá a technológia fejlődése milyen további szabályozási és funkcionális változtatásokat, fejlesztéseket tehet szükségessé a jövőben.

A finomhangoláson átesett szabályozási környezetben aztán Magyarország Kormánya a NIÁT 2018-as létrehozásával olyan egyedülálló közjogi megoldást alkalmazott, amely a szolgálatokra, illetve az államigazgatásra jellemző együttthatókat egyaránt magában hordozza.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény előírásai alapján a hírszerző tevékenységet végző szervek megszerzik a kormányzati döntésekhez szükséges információkat és a Korm. rendelet előírásainak teljesítése érdekében azokat a NIÁT útján juttatják el a döntéshozókhöz.

A kormányfő tehát a nemzeti információs államtitkáron keresztül tartja a kapcsolatot a hírszerző szolgálatok és a feladatokban érintett más állami szervek vezetőivel, így a koordinált információáramlás – időszerűen és sérülésmentesen – biztosított anélkül, hogy a további bürokratikus szintet keletkeztetne, vagy a miniszteri szintre telepített irányítási megoldások rendszerét érintené.

A komplex biztonsági kihívásokra megítélésem szerint ilyen, illetve hasonló elképzeléseken alapuló válaszokat érdemes adni, mivel a – szervezeti struktúrából adódó – keretrendszer statikájával és dinamikájával egyaránt számol, valamint míg az előnyeit hasznosítja, addig a hátrányait igyekszik kiküszöbölni.

Véleményem szerint az új szervek létrehozása, korábbiak összevonása kapcsán esetlegesen felmerülő biztonsági kockázatok – kiemelten az ún. átmeneti időszakok okozta képességekiesés – elkerülhetők, ha a meglévő erőforrásokra építő,

²¹ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 20. §-ának megfelelően

²² SZENTGÁLI i. m. p. 54.

koordinatív, kompetens szervek kerülnek kialakításra, amelyek hatékonyan képesek előmozdítani a nemzetbiztonsági érdekek védelmét.

Ez az új szervezési-irányítási megoldás tehát a nemzetbiztonsági rendszer 21. századi megújításának egyik kulcslépése lehet. Paradigmatikus változást eredményező elgondolások megvalósítására ugyanis láthatunk számos példát az elmúlt évek jogalkotási folyamatait vizsgálva, ugyanakkor ki kell mondanunk, hogy „ha számba vesszük a közigazgatási jog nemzetbiztonsági alágazatának elmúlt 15 évben megjelent publikációit, akkor arra a megállapításra juthatunk, hogy ez a tárgy adekvát paradigmarendszerrel nem rendelkezik”.²³ Ez a „kritika” azonban nem a nemzetbiztonsági ágazat, hanem a teljes fegyveres védelmi rendszer sajátja is.²⁴

A rendelkezésre álló, széles körű tapasztalatok feldolgozása révén, ezek és a 2012 óta azonosított új biztonsági kihívások, kockázati tényezők figyelembe vételével indokoltnak tartom azonban a Nemzeti Biztonsági Stratégia felülvizsgálatát és akár az egyes „alágazatok” részére – minősített és az adattartalomnak megfelelően hasznosított, valamint kezelt szakági stratégiák kidolgozását – is – oly módon, hogy azok a lehető legegységesebb, az érintett nemzetbiztonsági szolgálatok konszenzusán alapuló közös gondolkodás eredményei, és az ezek útján keletkező javaslatok alapján kerüljenek megfogalmazásra.

Ezen alapdokumentumok felülvizsgálata, kidolgozása során – a rendelkezésekre álló ismeretek, a meglévő tapasztalatok alapján – megítélésem szerint is *„kiemelt jelentősége van annak a szempontnak, hogy a „korlátozott erőforrásokkal” rendelkező államok esetében a nemzetbiztonsági struktúrák hatékony működtetése, a koordinációs, irányítási, a technikai és az emberi erőforrásokra épülő információgyűjtő, az elemző-értékelő, vagy akár a különböző szakértői területek összehangolt munkája”*²⁵ tekinthető kiindulási alapnak.

Felhasznált irodalom:

- BALLA Zoltán: A nemzetbiztonsági igazgatás egyes kérdései, In: Hautzinger Zoltán, Verhóczki János (szerk.) Sodorvonalon: Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére, Bp: Magyar Rendészettudományi Társaság, 2012.

²³ BALLA Zoltán: A nemzetbiztonsági igazgatás egyes kérdései, In: HAUTZINGER Zoltán – VERHÓCZKI János (szerk.) Sodorvonalon: Tanulmányok Virányi Gergely 60. születésnapja tiszteletére Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2012. p 211.

²⁴ E kritika kapcsán lásd: FINSZTER Géza: A rendészet modernizációjának magyarországi kísérletei, Kriminológiai közlemények 2010, pp. 57-79.; FINSZTER Géza: A rendészeti stratégia és az alkotmányozás, Kriminológiai Közlemények 2010, pp. 155-165.; FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, Honvédségi Szemle 2018/4. pp. 20-32.; FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához, Vélemények a katonai jog világából 2018/3. pp. 1-15.

²⁵ DOBÁK Imre: Nemzetbiztonsági szolgálatok – Betekintés a visegrádi országok (V4) nemzetbiztonsági rendszereibe, Hadtudomány, Budapest, 2015. VIII/4. p. 114.

- BÉRES János (szerk.): Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2018. pp. 66-79.
- BODA József: A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok a rendszerváltás után, In: BODA József: „Szigorúan titkos!”? Nemzetbiztonsági almanach. A felderítés valamint a titkos információgyűjtés elméleti és gyakorlati kérdései, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016.
- DOBÁK Imre: Nemzetbiztonsági szolgálatok – Betekintés a visegrádi országok (V4) nemzetbiztonsági rendszereibe, Hadtudomány, Bp. 2015. VIII/4. pp 113-130.
- FARKAS Ádám: A védelmi kötelezettségtől a fegyveres védelem rendszeréig, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle Bp. 2018/1. pp. 7-22.
- FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól, Katonai Jogi és Hadijogi Szemle Bp. 2017/1-2. pp 103-124.
- FINSZTER Géza: A rendészet modernizációjának magyarországi kísérletei, Kriminológiai közlemények 2010, pp. 57-79.
- FINSZTER Géza: A rendészeti stratégia és az alkotmányozás, Kriminológiai Közlemények 2010, pp. 155-165.
- FARKAS Ádám: Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól, Honvédségi Szemle 2018/4. pp. 20-32.
- FARKAS Ádám: Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához, Vélemények a katonai jog világából 2018/3. pp. 1-15.
- HÉJJA István: Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája és a belőle származtatható nemzetbiztonsági feladatok. In: Dobák Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete. NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 2014. ISBN: 978-615-5305-49-8, pp. 57-72.
- KENEDLI Tamás: Magyarország külpolitikájának stratégiai és a belőle következő nemzetbiztonsági feladatok. In: Dobák Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete. NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 2014. ISBN: 978-615-5305-49-8, pp. 95-99.
- KENEDLI Tamás: Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája és a belőle származtatható nemzetbiztonsági feladatok. In: Dobák Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete, NKE Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 2014. ISBN: 978-615-5305-49-8, pp. 73-94.
- KESZELY László: A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, doktori értekezés, Budapest, 2017.
- KOVÁCS József: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat az egyesítés után. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2012. május 24-én megrendezett Nemzetbiztonsági kihívások, nemzetbiztonsági szolgálatok című szakmai-tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata, Hadtudomány, Budapest, 2013/1-2. p 87.

- LAKATOS László – VARGA Attila Ferenc: A magyar honvédelmi igazgatás. In: Farkas Ádám – Kádár Pál (szerk.): Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016. ISBN: 978 963 327 700 3 pp. 159-211.
- RÉVÉSZ Béla: A titkosszolgálati témakörök politikatudományi oktatásának lehetőségeiről, Nemzetbiztonsági Szemle, Budapest, 2018/3. pp. 82-99.
- SÁFRÁN József: Az Amerikai Egyesült Államok és Magyarország nemzetbiztonsági szervezetrendszerének összehasonlító elemzése, Felderítő Szemle 2018/1. pp 71-87.
- SZENTGÁLI Gergely: Csendben szolgálni: 1. rész: A magyar nemzetbiztonsági szektor helyzete és átalakítása 2010 és 2014 között, Hadtudomány, Budapest, 2015. XXV/1-2. pp. 44-56.
- VIDA Csaba: Hírszerzés szerepe, jelentősége, az információgyűjtés fajtái és formái, Nemzetbiztonsági alapismeretek, Budapest, 2013. pp. 84-100.
- VIDA Csaba: Hírszerzés In: Resperger István (szerk.) A nemzetbiztonság elmélete a közszolgálatban, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. pp. 111-132.
- VIDA Csaba: Korszerű elemző-értékelő eljárások alkalmazása a hírszerzésben, Hadtudomány, Budapest, 2013. XXIII/1-2: pp. 77-86.

Felhasznált jogszabályok:

- Magyarország 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvénye
- 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
- 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
- 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről szóló
- 1035/2012 (II.21.) Korm határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 3/2018. (VI.11.) ME utasítás a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló