

Márton Balázs<sup>1</sup>

## Lehetőségek a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos integrált kormányzati tájékoztatás és a nemzetbiztonsági megközelítés erősítésére

### *Possibilities of Strengthening Integrated and National Security Approach in the Governmental Information Process Regarding International Terrorism*

A nemzetközi terrorizmus súlyos kihívást jelent az Európai Unióban. Annak ellenére, hogy Magyarországon alacsony a nemzetközi terrorizmusból fakadó kockázat, a globális és a regionális biztonságpolitikai folyamatok azt vetítik előre, hogy fokozni kell a nemzetközi terrorizmus elleni nemzeti erőfeszítéseket. Ezeknek a részét képezik a nemzetbiztonsági megközelítést igénylő felderítési, koordinációs és kormányzati tájékoztatási feladatok. Az integrált kormányzati tájékoztatás eléréséhez az általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központ létrehozása érdemi előrelépés, azonban a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos információmegosztás, koordináció és kormányzati tájékoztatás rendjében fennmaradt néhány párhuzamosság és átfedés. A vonatkozó jogszabályok, valamint az érintett szervek feladat- és hatáskörének pontosítása mellett, a Terrorellenes Koordinációs Bizottság biztonsági architektúra szerveitől való függetlenítése megfelelő lehet ezek korrekációjára. Nemzetközi példa igazolja, hogy egy különös hatáskörű fúziós szerv felállításának van létjogosultsága. Megfontolandó volna a bizottság mellett egy ilyen szervként funkcionáló állandó titkárságot szervezni, amely egyfelől elősegítheti, hogy a bizottság független, teljes körű, objektív és integratív módon láthassa el a döntéstámogató feladatait, sőt akár arra is alkalmas lehet, hogy a nemzetközi terrorizmust mint egyre nagyobb biztonsági kihívást láthatóbbá tegye.

**Kulcsszavak:** nemzetbiztonság, fúziós központ, rendvédelem, terrorizmus, titkoszolgalat, terrorelhárítás

<sup>1</sup> Doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola, e-mail: [marton.balazs@uni-nke.hu](mailto:marton.balazs@uni-nke.hu)

*According to Europol's assessment, international terrorism is a serious challenge in the European Union. Despite the low risk of international terrorism in Hungary, global and regional security policy developments predict that national efforts against this threat must be strengthened. These include reconnaissance, coordination and governmental information tasks requiring a national security approach. In order to achieve integrated government information, the creation of the national security fusion center is a significant step forward, however, some parallels and overlaps remain in the order of information sharing, coordination and government information related to international terrorism. In addition to clarifying the relevant legislation and the tasks and powers of the relevant state agencies, the independence of the Anti-Terrorism Coordination Committee from the security architecture agencies may be appropriate for their correction. According to international example the establishment of a fusion center with special powers related to international terrorism may have added value. It should be considered to organize a permanent secretariat functioning as such a fusion center to the committee, which could, on the one hand, help the committee to perform its decision-supporting tasks in an independent, comprehensive, objective and integrative manner, and could even be suitable to make international terrorism more visible as an ever-increasing security challenge.*

**Keywords:** national security, fusion center, law enforcement, terrorism, intelligence, counter terrorism

## Bevezetés

A nemzetközi terrorizmus súlyos veszélyt jelentő biztonsági fenyegetés az Európai Unióban – derül ki az Europol legfrissebb helyzetértékelési jelentéséből. A dokumentum szerint 2022-ben összesen 28 terrorcselekmény történt a tagállamok területén, amelyekbe a megghiúsult és megakadályozott események is beleértendők.<sup>2</sup> A nemzetközi terrorizmusra Magyarország is kihívásként tekint, a Nemzeti Biztonsági Stratégia külön szól a szervezett, nemzetközi, fundamentalista vallási irányzatokkal és a migrációval összefüggő terrorizmusról.<sup>3</sup>

Magyarországon a terrorfenyegetettség helyzete a jelen tanulmány lezárásának időpontjában alacsonyként értékelhető. Terrortámadásokat eddig szinte kivétel nélkül magányos elkövetők, sporadikus jelleggel követtek el, jöhetnek tetteik a büntetőjog szerint terrorcselekménynek minősültek.<sup>4</sup> Ez a fajta úgynevezett belföldi terrorizmus a tanulmány érdeklődési körén kívül esik. Az aktuálisan alacsony fenyegetettség szint által sugárzott békesség látszatában viszont hibás döntés lenne elkényelmesedni. Az előtünk álló időszak jóval nehezebbnek ígérkezik, legalábbis, ha a jelen biztonságpolitikai folyamataiból indulunk ki. Ezek alapján egyre komolyabb erőfeszítést fog igényelni, hogy a nemzetközi terrorizmus jelentette fenyegetést a mostanihoz hasonló, alacsony

<sup>2</sup> Europol 2023.

<sup>3</sup> Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 66.

<sup>4</sup> Az Egységes Nyomozó Hatósági és Ügyészeti Bűnügyi Statisztika (ENYÜBS) adatai szerint a regisztrált terrorcselekmény bűncselekmények száma 2018. VII. hótól összesen 54.

szinten tartjuk. Az orosz–ukrán háború, a térségbe irányuló fegyverszállítmányok, a proliferáció, a balkáni régió immanens instabilitása, a nyugat-balkáni migrációs útvonal telítettsége, a klímaváltozás és a népességnövekedés okozta újabb migrációs hullámok, a globális migráció növekedése, valamint a közel-keleti térségben zajló folyamatok mindegyike afelé mutat, hogy Magyarországnak a következő évtizedben minden erejével a nemzeti rezilienciája megőrzésére kell törekednie, amelynek mérvadó összetevője a nemzetközi terrorizmus elleni harc.

A nemzetközi terrorizmus elleni harc sokösszetevős feladat, megtalálható benne (1) a terrorcselekmények megelőzése, (2) a terrorista csoportok és a terrrorszervezetek felderítése és felszámolása, (3) a terrorcselekmények következményeinek kezelése, (4) a védelmi képességek megerősítése, illetve (5) a veszélyhelyzetekre való felkészülés.<sup>5</sup> A teendők sorrendjében az első, viszonylag jól elkülöníthető szakasz a terrorfelderítés. A terrorfelderítéshez nemzetbiztonsági megközelítésre és eszközrendszerre, ezeken belül pedig széles körű információgyűjtésre, információegyesítésre (fúzió), értékelő-elemző feldolgozásra, koordinációra, előrejelzés-készítésre, trendelemzésre, stratégiai tervezésre és a politikai döntéshozó egységes tájékoztatására van szükség. Ezek megelőzik a potenciális terrorcselekmény elkövetését (*preoperativitás*), és a belbiztonság fenntartása mellett a szövetségesi kötelezettségek teljesítése érdekében is folytathatók. A terrorfelderítéshez rendelt erőforrásokat a fenyegetés attribútumaihoz célszerű igazítani. A felderítés után preventív és/vagy preemptív jellegű aktív intézkedés vagy felszámolás következhet, amely utóbbi során a nemzetbiztonsági metodika ideiglenesen háttérbe szorul, és a rendészeti szemlélet és az eseménykezelés dominál (*intraoperativitás*). A felszámolás elvezet a nemzetközi terrorizmus elleni harc *posztoperatív* szakaszához, amely magában foglalja a következmények kezelését. A megelőzés, a védelmi képességek erősítése és a felkészülés a biztonsági szféra komplementer szereplőinek és a lakosságnak a bevonásával zajló általános prevenciót szolgáló proaktív és folytonos teendők. A következőkben kizárólag a terrorfelderítés szakaszával és ezen belül az információfúzióval, információmegosztással, a közös elemzéssel-értékeléssel (*joint analysis*), koordinációval és a politikai döntéshozó egyesített (integrált) tájékoztatásával foglalkozom. A politikai döntéshozó tájékoztatására a kormányzati tájékoztatás kifejezést használom.

A hipotézisem szerint, noha az általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központ (Nemzeti Információs Központ, NIK) létrehozása az integrált kormányzati tájékoztatás elérése érdekében tett komoly előrelépésnek bizonyult, a nemzetközi terrorizmus vonatkozásában fennmaradt párhuzamosságok és átfedések. A hatályos struktúrában konzerválódik a rendészeti megközelítés, és olyan aszimmetriák találhatók, amelyek nehezíthetik a releváns információk szintetizálását, széttöredezhetik a kormányzati tájékoztatást, ráadásul fontos képességeket szoríthatnak háttérbe. A megoldást a terrorfelderítési ökoszisztéma finomhangolása és a főbb szervek feladat- és hatáskörének áramvonalasítása jelenthetik, amelyek többleterőforráshoz vezethetnének. A kormányzati tájékoztatás szélesebb körű integrálhatósága érdekében megfontolás tárgyát képezheti egy – valamilyen fokú szervezeti önállósággal rendelkező – kifejezetten a nemzetközi terrorizmusra fókuszáló különös hatáskörű fúziós szerv életre hívása.

<sup>5</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 99.

A fentiek igazolásához bemutatom a nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás rendjének hazai alakulását, a jobb áttekinthetőség végett három korszakra bontva: 2001-től 2010-ig, 2010 és 2022 között, valamint 2022 után. A rövid történeti kitekintéssel az a célom, hogy dinamikájában láttassam az egyes szerveket és szerepüket. A hatályos szisztéma felvázolásakor rávilágítok azokra a problémás részekre, amelyek kiigazításához hasznosak lehetnek a felvetéseim, amelyeket a tanulmány végén részletezek. A terjedelmi korlátok pusztán átfogó vizsgálatot engednek, ezért részletes kodifikációs megoldásokat és szervezeti terveket a tanulmány nem tartalmaz.

## A nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás 2001 és 2010 között

A nemzetközi terrorizmus fogalma mint globális fenyegetés a köztudatban 2001. szeptember 11-én az Amerikai Egyesült Államokban elkövetett terrortámadásokat követően honosodott meg. A tragikus esemény egy sor reformtörekvésnek adott lendületet, amelyek az amerikai nemzetbiztonsági közösségen (*Intelligence Community*) belüli horizontális koordináció és a politikai döntéshozó tájékoztatásának javítását tűzték zászlójukra. A nemzetközi terrorizmus hatásai a nemzetbiztonsági igazgatás hazai megszervezésében is érezhetők voltak. Magyarországon a '90-es években megerősödő szervezett bűnözés elleni harc jegyében már 2000-ben törvény született a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ (SZBKK) létrehozásáról. Ez információegyesítő, koordináló és stratégiai elemző feladatokra jött létre, tevékenysége középpontjában – ahogyan nevéből is világos – a szervezett bűnözés, s nem a terrorfelderítés állt. A rendészeti igazgatás részét képező központ korlátozott mandátuma miatt rendvédelmi fúziós szerv volt és nem válhatott a nemzetbiztonsági ökoszisztéma részévé. A nemzetközi terrorizmusra irányuló felderítés ebben az időben a polgári elhárítás szervének (Nemzetbiztonsági Hivatal, NBH) hatáskörébe tartozott. A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény (Nbtv.) szövege egészen 2010-ig úgy rendelkezett, hogy az NBH felderíti és elhárítja külföldi hatalmak, szervezetek vagy személyek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit. Ezt egészítette ki, hogy a polgári hírszerzésért felelős szerv (Információs Hivatal, IH) a nemzetbiztonságot veszélyeztető, külföldi terrorszervezetekről folytatott információgyűjtést. Az említett nemzetbiztonsági szolgálatok az Nbtv. nyújtotta lehetőségek mentén nemzetbiztonsági eszközrendszerrel úgynevezett szűrő-kutató felderítést végeztek. A felderítés csak konkrét terrorcselekmény elkövetésének gyanúja esetén oszlott meg az NBH és a Rendőrség között, attól függően, hogy a jelzés melyik szervhez érkezett, illetve melyik szerzett róla tudomást.<sup>6</sup> A büntetőeljárás törvény alapján folytatott bűnüldözési célú felderítés eltérő megközelítést kíván a nemzetközi terrorizmus elleni harc jegyében alkalmazott nemzetbiztonságihoz képest, így ebben az irányban nem mélyítem a vizsgálódást. Az Nbtv. a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokhoz is telepített a terrorizmussal kapcsolatos

<sup>6</sup> A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 2010. III. 31. napján hatályos állapota, 5. § c), 4. § c), 5. § i).

feladatokat. A nemzetközi terrorizmus elleni fellépés katonai szegmense önálló diszciplína része, ezért ez szintén kívül esik a tanulmány érdeklődési körén.

A horizontális együttműködés terén a kétezres évek elején tapasztalható hiátus kitöltésére a jogalkotó 2005-ben egy állandó testület létrehozásáról döntött, amely a terrorfelderítés műveleti koordinációját segítette. A Terrorellenes Koordinációs Bizottság (TKB) kifejezetten az ország nemzetközi terrorizmus elleni fellépésben vállalt kötelezettségeire és az érdekeinket közvetlenül veszélyeztető támadások ellen jött létre, hogy a segítségével a terrorveszéllyel és terrorfenyegetettséggel kapcsolatos információk együttes értékelése és hatékonyabb felhasználása valósulhasson meg. A bizottsággal az akkori kormányzat célja kettős volt. Az ország érdekeit esetlegesen fenyegető terrorcselekmény felderítésének segítése érdekében (1) a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek által műveleti, valamint partnerszolgálati együttműködés keretében szerzett, a terrorizmusra és terrorcselekményekre vonatkozó információk cseréje, összegzése, értékelése, valamint (2) válsághelyzetben a felderítő, műveleti intézkedések összehangolása és a szükségesnek ítélt hatósági intézkedések kezdeményezése. Az utóbbi tevékenység már az eseménykezelés körébe tartozik, intraoperatív természetű, amellyel most nem foglalkozom. A bizottságot az NBH főigazgató-helyettese elnökölte, és munkája során hasznosíthatta az SZBKK adatbázisát, valamint az SZBKK a kölcsönös információcsere kialakításához állandó kapcsolattartó személyt delegált a bizottság mellé.<sup>7</sup> A bizottság hét állandó tagja<sup>8</sup> között felülreprezentáltak voltak a nemzetbiztonsági szolgálatok. A nemzetközi terrorizmust érintő hatáskörök megosztása alapján túlnyomórészt részükről érkezhettek olyan releváns információk, amelyeket a bizottságban „ütköztetni” lehetett. A bizottsághoz saját erőforrásokat nem rendeltek, a logisztikai bázist az NBH biztosította.<sup>9</sup> Önálló értékelő-elemző kapacitások híján feltehetőleg az NBH szintetizálta az összegyűjtött információkat. A kormányzati tájékoztatás a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában közreműködő politikai államtitkár felé valósult meg, rajta keresztül tájékoztatták a miniszterelnököt, a bizottság tagjait irányító minisztereket, a Nemzetbiztonsági Kabinet<sup>10</sup> vezetőjét, valamint az érintett minisztereket. Ezenfelül a bizottság szükség szerint, de legalább fél évente beszámolt a tevékenységéről és az érintett szervekkel történő együttműködésről a Nemzetbiztonsági Kabinetnek.<sup>11</sup>

A bizottság felállítása racionális lépés volt, hiszen a koordináció mellett megteremtődött a terrorfelderítésre irányuló információk megosztásának intézményközi (*interagency*) platformja. Értékelő-elemző kapacitások híján ez egy olyan nyitott („üres”) platform volt, amelyen keresztül a tagok az információikat „ütköztethették”. A fúziós központok tevékenységének első lépése, az információk összegyűjtése, koncentrációja tudott a bizottság

<sup>7</sup> A terrorfelderítés műveleti koordinációjáról és a Terrorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról szóló 2239/2005. (X. 28.) Korm. határozat 2, 4.

<sup>8</sup> Nemzetbiztonsági Hivatal, Információs Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Katonai Biztonsági Hivatal, Katonai Felderítő Hivatal, Országos Rendőr-főkapitányság, Határőrség.

<sup>9</sup> 2239/2005. (X. 28.) Korm. határozat 3.

<sup>10</sup> A kormány Nemzetbiztonsági Kabinetet létesített a nemzetbiztonsággal kapcsolatos feladatainak összehangolására, az állam- és közbiztonság védelmével összefüggő döntéseinek előkészítésére, valamint e tárgykörökben a kormányzati intézkedést igénylő aktuális kérdések megvitatására és megoldásuk elősegítésére, amelyen állandó meghívottként vett részt a Miniszterelnöki Hivatal nemzetbiztonsági ügyekben illetékes politikai államtitkára. A Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI. 18.) Korm. határozat.

<sup>11</sup> 2239/2005. (X. 28.) Korm. határozat 6–7.

előtt megvalósulni, méghozzá az összes fontos entitás bevonásával, hiszen a nemzetközi terrorizmusra irányuló felderítést végző nemzetbiztonsági szolgálatok mellett integrálta azokat a rendvédelmi (Országos Rendőr-főkapitányság) és fegyveres szerveket (Határőrség), amelyekről érdemleges adatok beérkezését várhatták. Pozitívum, hogy a működése során kifejezetten a nemzetközi terrorizmusra összpontosítottak, és igazodva a fenyegetés komplex és stratégiai természetéhez, ahhoz nemzetbiztonsági irányból közelítettek, amelyet egyebek mellett az NBH központi szerepe is kifejezett. A nyitottság hátránya viszont, hogy speciális szaktudás, szakértői bázis és információs adatbank a bizottság bázisán nem tudott létrejönni. A bizottság segíthette a vertikális információáramlást is azáltal, hogy a politikai döntéshozó felé „bemeneti oldali csatlakozó”, a műveleti és a politikai szint közötti interkonnektor volt. Ami a kormányzati tájékoztatást illeti, az elgondolás szerint a bizottságon keresztül meg tudott valósulni a politikai döntéshozó egyetlen csatornán keresztüli tájékoztatása (*single flow reporting*). Ezzel szemben a működésével a rendszerszintű párhuzamosságok nem voltak kiküszöbölhetőek, legfeljebb azoknak az ellentmondásos értesüléseknek a továbbítása volt kiküszöbölhető, amelyeket a tagok a bizottság előtt megosztottak egymással. A bizottság közel sem lehetett alkalmas egy fúziós központ hiányából fakadó űr betöltésére, jöllehet nem is ez volt a célja.

## A nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás 2010 és 2022 között

A kétezres évek második évtizedében a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi szervek körében végrehajtott átalakítások alapjaiban rajzolták újra a nemzetközi terrorizmus elleni harc – ideértve a kormányzati tájékoztatás – hazai rendjét. A rendőrségi törvény (Rtv.) módosításával felállítottak egy önálló, terrorizmust elhárító szervet (Terrorelhárítási Központ, TEK), amelynek feladatként a belföldön tevékenykedő terrorszervezetek felderítését, az e szervezetek által elkövetni tervezett bűncselekményeknek, valamint annak a megakadályozását határozták meg, hogy az ország területéről bármilyen szervezet vagy magánszemély terrorszervezet működését elősegítse.<sup>12</sup> A terrorizmust elhárító szerv nyomozóhatósági jogkört nem gyakorolhatott, az Rtv. alapján végezhető rendészeti célú titkos információgyűjtésre volt jogosult, bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést kizárólag bűnüldözési célból folytathatott. Jöllehet a jogalkotó a terrorizmust elhárító szerv megalapításának indokaként hivatkozott a terrorizmus nemzetközi megnyilvánulásai által támasztott egyre nagyobb kihívásokra, kezdetben mégis több körülmény szólt amellet, hogy az új szerv felderítési hatásköre a belföldi terrorizmussal kapcsolatos feladatokra korlátozódik. Ilyen körülmény volt, hogy a terrorizmust elhárító szerv nem nemzetbiztonsági szolgálat, hanem a „terrorizmus elleni nemzeti felderítő szervként”<sup>13</sup> végzi a tevékenységét, bűnüldözési célú felderítést folytathat, s végül, hogy a polgári hírszerzés szervének nemzetközi terrorizmusra vonatkozó hatásköreit nem veszi át (ez,

<sup>12</sup> Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény 7/E. §.

<sup>13</sup> T/1426. számú törvényjavaslat egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról részletes indokolása 60.

mint látni fogjuk, később is érintetlen maradt). Az Nbtv. és az Rtv. módosítása és a terrorizmust elhárító szerv feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló kormányrendelet<sup>14</sup> a TEK-et széles körű, a nemzetközi terrorizmus felderítésére vonatkozó hatáskörökkel ruházta fel. A polgári elhárításért felelős nemzetbiztonsági szolgálattól a terrorizmust elhárító szervhez allokálták a külföldi hatalmak, szervezetek vagy személyek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseinek a felderítésére és elhárítására irányuló feladatköröket, ahogyan az ellátásukhoz szükséges szűrő-kutató titkos információgyűjtő feladatot, amelyet – e feladat nemzetbiztonsági aspektusa miatt – a terrorizmust elhárító szerv az Nbtv. szabályait betartva kellett hogy végezzen.<sup>15</sup> Ezek alapján elviekben az sem volt kizárható, hogy a terrorizmust elhárító szervben belül idővel egy különös hatáskörű fúziós szerv formálódjon, hiszen a terrorfenyegetettség helyzet elemzése, értékelése jellemzően az ilyen típusú szerveknél összpontosul. Ráadásul a terrorizmust elhárító szerv hatásköre kiterjedt a terrorcselekmények megelőzését és elhárítását végző szervek – kivéve a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és az IH tevékenységének – koordinálására, a külföldi terrorizmust elhárító szervekkel, külföldi és nemzetközi rendvédelmi szervekkel való együttműködésre, továbbá a TKB működésével kapcsolatos előkészítő, végrehajtó és adminisztrációs feladatokra.<sup>16</sup> A rendvédelmi szerv egyre inkább nemzetbiztonsági arculatot vett fel, hibrid formát kezdett ölteni, amely zavaros helyzetet teremtett, amiről korábban több tanulmány is született.<sup>17</sup>

A fenti változásokkal közel egy időben merült fel, hogy az SZBKK bázisán, annak gyengeségeit kiküszöbölendő, egy általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központ létesüljön. A tervezett új nemzetbiztonsági szolgálatnak (Nemzeti Információs és Bűnügyi Elemző Központ, NIBEK) a terrorizmust elhárító szerv az együttműködő szerve lett volna, de a NIBEK a terrorszervezetekkel és a terrorcselekményekkel kapcsolatos adatokat soron kívül továbbította volna a TEK felé, és már itt szintetizálták volna azokat, valamint itt történt volna a kormányzati tájékoztatás is. A NIBEK a javaslat szövege alapján pusztán „figyelemmel kíséri” a terrorszervezetek és a terrorista csoportok tevékenységét. A fúziós központok nemzetbiztonsági struktúrákon belül általában elfoglalt helyéből és szerepéből következik, hogy a nemzetbiztonsági relevanciájú információk feléjük „áramolnak”. A tervezett szabályozás azt a képet vetítette előre, hogy a NIBEK az általános hatáskörű, míg a TEK a különös hatáskörű fúziós szerv szerepét töltheti be, amely konstelláció elősegíthette volna a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi igazgatás közötti együttműködést. Innen nézve, a nemzetközi terrorizmus elleni harc mintegy eszköze lett volna a biztonsági architektúra szervei közötti kohézió növelésének. Végül a nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás szempontjából az sem elhanyagolható körülmény, hogy a NIBEK-kel dolgozó modell elképzelése szerint a nemzetbiztonsági szolgálatok, így a polgári hírszerzés szerve (IH) és a terrorizmust elhárító szerv egyaránt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős miniszter (ekkor belügyminiszter) felügyelete alá tartoztak volna.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> A terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet.

<sup>15</sup> Az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvény-módosításokról szóló T/5004. számú törvényjavaslat részletes indokolása 60.

<sup>16</sup> T/5004. számú törvényjavaslat részletes indokolása 3. §.

<sup>17</sup> SZENTGÁLI 2015; KIS-BENEDEK 2013.

<sup>18</sup> T/5004. számú törvényjavaslat részletes indokolása 59, 11, 12.

A nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem csúciszervévé előlépő TEK – a háta mögött a NIBEK nemzetbiztonsági támogatásával – elinflálta volna a TKB hozzáadott értékét. Vélhetőleg ez is szerepet játszott a TKB karakterének módosulásában. Amíg a bizottság genezisében eredetileg a műveleti koordináció mellett egyértelműen benne volt a felderítés fokozása érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek közötti, információfúzióra emlékeztető („csere, összegzés, értékelés”) preoperatív feladatkör, addig egy 2015-ös – mai napig hatályos – kormányhatározat kizárólag a rendvédelmi szervekre szűkítette a tevékenységét.<sup>19</sup>

A NIBEK felállítása végül elmaradt. Helyette 2016-ban az SZBKK feladatait a terrorizmus elleni teendőkkel kibővítve és bizonyos mértékig megváltoztatva egy általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központként működő nemzetbiztonsági szolgálat vette át (Terrorrelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, TIBEK). A TIBEK-hez telepítették a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos terrorfelderítés és a kormányzati tájékoztatás kulcselemeit. A kormányzati tájékoztatás a TKB, a TIBEK és a TEK hármasa által a belügyminiszter felé valósulhatott meg. A preoperatív feladatok a TEK (terrorfelderítés) és a TIBEK (műveleti szintű elemzés-értékelés, részleges információfúzió) között oszlottak meg, a TKB pedig fokozatosan az eseménykezelés szerve lett. Kétségtelen, hogy a nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás hazai evolúciójában ez az időszak volt a leginkább mentes a hatásköri átfedésektől. Ezzel együtt sem beszélhetünk homogén és teljes körű kormányzati tájékoztatásról, hiszen ebben a struktúrában partvonalra szorulhattak a külföldi eredetű információk, amelyek megléte esszenciális a nemzetközi terrorizmus esetén. Ez azért történhetett, mert egyfelől a TIBEK – ahogyan erre egy korábbi tanulmányomban rámutattam – főleg jogi korlátok miatt nem fejlődhetett valódi, általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós csúciszervvé.<sup>20</sup> Másfelől, a polgári hírszerzés szerve (IH) nem a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős miniszter (a belügyminiszter), hanem a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter (a külügyminiszter) felügyelete alá tartozott. Ehhez hozzájött még az is, hogy a nyílt forrású hírszerzést (Open-Source Intelligence, OSINT), amely kulcsösszetevője a nemzetközi terrorizmusra irányuló felderítésnek, strukturálisan nem emelték ki.

## **A nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás 2022 után**

A 2022-ben megalakult új kormányzat a nemzetközi biztonsági helyzet romlása miatt átszervezéseket hajtott végre a nemzetbiztonságot érintő politikai döntéshozatalban és a nemzetbiztonsági igazgatásban.

Különös hatáskörű politikai döntéshozó fórumként a Nemzetbiztonsági Kabinet Védelmi Tanácsá alakult. Egyebek mellett a Védelmi Tanács felelősségi körébe tartoznak a terrorizmus elleni küzdelemmel kapcsolatos politikai döntések. Az új Kormányban

<sup>19</sup> A terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat 19.

<sup>20</sup> MÁRTON 2023.

az összes polgári nemzetbiztonsági szolgálat felügyeletét ugyanaz a miniszter (Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter) látja el, aki maga is tagja a Védelmi Tanácsnak.<sup>21</sup>

Az Nbtv. módosításával a TIBEK jogutódjaként létrejött Magyarország történetében az első valódi, a nemzetközi szakirodalomban jegyzett definícióknak maradéktalanul megfelelő általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központ (NIK). A NIK nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos feladatai részeként figyelemmel kíséri és elemzi Magyarország terrorfenyegetettségi helyzetét, a terrorhelyzetre vonatkozó információkat, a Magyarország terrorveszélyeztetettségi helyzetét érintő tendenciákat, a terrorveszélyeztetettségi helyzetet érintő új jelenségekről elemzéseket, tanulmányokat készít. A terrorfenyegetettségi kérdésekkel kapcsolatos stratégiai döntések meghozatalának elősegítése céljából mások mellett kormányzati tájékoztató és döntéstámogató tevékenységet folytat, amelynek érdekében az együttműködő szervek számára információs igényeket határozhat meg, sőt Magyarország terrorhelyzetére vonatkozó információk értékelése alapján javaslatot tehet a terrorfenyegetettség szintjének meghatározására.<sup>22</sup> A NIK a nemzetbiztonsági szolgálatok felé kötelezően teljesítendő hírigényt adhat. A nemzetbiztonsági szolgálatok egyúttal külső hírigényt nem teljesíthetnek. A NIK együttműködő szervei<sup>23</sup> között vannak rendvédelmi szervek, így a terrorizmust elhárító szerv is.<sup>24</sup> A NIK együttműködő szervei egyébként – a Védelmi Igazgatási Hivatalt leszámítva – átfedésben megegyeznek a TKB állandó tagjaival.<sup>25</sup>

A terrorizmust elhárító szerv feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló kormányrendelet értelmében a TEK feladata továbbra is elemezni és értékelni Magyarország terrorfenyegetettségének helyzetét, a terrorcselekmények megelőzése és elhárítása tekintetében szervező és koordinációs teendőket lát el, valamint lényegében működteti és elnököli a TKB-t. Olyan fontos nemzetközi együttműködési hálózatok tagja, mint például az ATLAS<sup>26</sup> vagy különböző európai uniós munkacsoportok<sup>27</sup> stb.

A TKB a Védelmi Tanácsnak a terrorveszéllyel, illetve terrorfenyegetettséggel kapcsolatos kormányzati feladatai koordinálásának hatékony teljesítése érdekében működik. A TKB továbbra is betölti az interkonnektor szerepét a műveleti és a politikai szint között azzal, hogy a terrorfenyegetettségről szóló beszámolóját 2022 után a Védelmi Tanács

<sup>21</sup> A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 27.

<sup>22</sup> 1995. évi CXXV. törvény 8/A. §.

<sup>23</sup> Belügyminisztérium, Budapest Főváros Kormányhivatala, Országos Rendőr-főkapitányság, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Terrorrelhárítási Központ, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Alkotmányvédelmi Hivatal, Információs Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

<sup>24</sup> Együttműködő szervek (NIK) (2024), lásd: <https://nik.gov.hu/egyuttmukodo-szervek>

<sup>25</sup> Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, Információs Hivatal, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorrelhárítási Központ, Országos Rendőr-főkapitányság, Nemzeti Védelmi Szolgálat, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Nemzeti Információs Központ, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Védelmi Igazgatási Hivatal.

<sup>26</sup> Az ATLAS hálózat az uniós tagállamok és társult országok rendészeti különleges beavatkozási egységeiből áll. Lásd: [www.europol.europa.eu/partners-collaboration/atlas-network](http://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/atlas-network)

<sup>27</sup> A Belügyminisztériumnak az Európai Unió intézményei és ügynökségei tagállami kormányzati részvétellel működő döntéshozó és döntés-előkészítő szerveiben a kormányzati álláspont kialakításával és az ezen intézmények és ügynökségek munkájában való részvétellel kapcsolatos eljárásra vonatkozó szabályzata kiadásáról szóló 10/2015. (VI. 8.) BM utasítás.

részére végzi. A TKB megőrizte rendvédelmi fókuszát, és bizonyos tekintetben megmaradt az eseménykezelés túlsúlya.

## **A nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás neuralgikus pontjai**

A fenti történeti kitekintéssel az volt a célom, hogy az olvasó perspektivikusan ismerhesse meg a nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás rendjét és a részt vevő szerveket. Az alábbiakban a hatályos rendszer elméleti értékelését végzem, s ezen keresztül kísérletet teszek néhány dilemma bemutatására.

Elsőként a kormányzati tájékoztatáshoz kapcsolódó értékelő-elemző fázisban fennmaradt párhuzamosságokat emelném ki. A különböző forrásból származó információk összessége az általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központ (NIK) irányába „áramlik”, amely a feldolgozást követően a kormányzati tájékoztatást végzi. Noha a terrorizmust elhárító szerv hatáskörébe szintén beletartozik a terrorfenyegetettség helyzetének elemzése és értékelése, a jogszabályok alapján közel sem világos, hogy ez a tevékenysége a nemzetközi terrorizmusra kiterjed-e. Amennyiben igen, akkor viszont ehhez csak korlátozott erőforrások állnak a rendelkezésére, mivel a külföldi információk megszerzéséhez nem rendelkezik a szükséges jogszabályi felhatalmazással, nem nemzetbiztonsági szolgálat, és nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtést nem folytathat. A hiányzó erőforrásokat a nemzetbiztonsági szolgálatoktól átadott információk pótolhatnák, azonban a szolgálatok (esetünkben leginkább az IH és a NIK) a jogszabály szövege szerint nem kötelesek előzetesen megosztani a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos információikat a terrorizmust elhárító szervvel. Az Nbtv. úgy fogalmaz, hogy a NIK „átadhatja” a releváns információkat a terrorizmust elhárító szerv részére.<sup>28</sup> A terrorizmust elhárító szerv pedig hírigényt nem adhat a nemzetbiztonsági szolgálatok felé.

Másodikként a TKB szerepét és a kormányzati tájékoztatásban való részvételét tekintve található ellentmondásos pontok. Ami a TKB szerepét illeti, a hatályos modell felépítése, így a TKB TEK-hez rendelése (logisztikai bázis, elnöklés) arra utalnak, hogy a TKB inkább az eseménykezelés szerve, amelynek feladata a terrorfokozatok meghatározásában és a válsághelyzeti koordinációban merül ki. A TKB-ról szóló kormányhatározat szövege azonban ettől eltérő értelmezésre vezet. A kormányhatározat szerint:

„A TKB feladata a rendvédelmi szervek által műveleti, valamint partnerszolgálati együttműködés keretében szerzett, a terrorizmusra és terrorcselekményekre – ideértve az Alaptörvényben rögzített jogállami berendezkedést, annak alapintézményeit és alapértékeit támadó és veszélyeztető hazai és külföldi tevékenységet – vonatkozó információk cseréjével, összegzésével, értékelésével, illetve válsághelyzetben a felderítő, műveleti intézkedések összehangolásával és a szükségesnek ítélt hatósági intézkedések kezdeményezésével kapcsolatos koordinációs tevékenység ellátása.”  
(Kiemelés tőlem – M. B.)

<sup>28</sup> 1995. évi CXXV. törvény 8/A. § ib) – ic).

A jogszabályból, figyelemmel az „illetve válsághelyzetben...” distinkciót jelentő nyelvi fordulat használatára, a korábbi kettős feladatrendszer olvasható, azaz hogy a TKB az intraoperatív feladatain kívül, a válsághelyzet bekövetkezésétől függetlenül, azt megelőzően, általában végzi információk cseréjét, összegzését és értékelését. Ráadásul ezek olyan információk, amelyek a terrorizmusra és külföldi tevékenységre egyaránt vonatkozhatnak, ami lényegében nem más, mint a nemzetközi terrorizmus. A TKB információegyesítő és -megosztó természetét erősíti, hogy később a kormányhatározat explicit módon tesz említést a „TKB terrorveszéllyel, illetve a terrorfenyegetettséggel kapcsolatos elemző-értékelő tevékenységéről”. Ha a TKB kizárólag egy eseménykezelési szerv, akkor a jogszabály megfogalmazása félreértésekre adhat okot. Ebben az esetben a kormányhatározat és a TKB feladatrendszerének pontosabb körülírása volna célszerű. Ha azonban elfogadjuk azt, hogy a TKB működése túlmutat az eseménykezelésen, akkor ez elvezet a következő ellentmondáshoz, konkrétan a TKB illeszkedéséhez a kormányzati tájékoztatás rendjébe. A kormányhatározat alapján a „TKB Magyarország terrorfenyegetettségéről, a hozzá eljuttatott információkról és az annak alapján megtett intézkedésekről a belügyminiszter útján tájékoztatja a Védelmi Tanácsot.” Ezenfelül a TKB kifejezetten a Védelmi Tanács támogatása érdekében működik („biztosítja a Védelmi Tanács feladatellátását”).<sup>29</sup> Ez alapján a TKB egyértelműen kormányzati tájékoztatást végez, elvégre a belügyminiszter mint politikai döntéshozó informálása már önmagában kimeríti a kormányzati tájékoztatás definícióját. Ezzel viszont párhuzamosságot idéz elő, hiszen nem egyértelmű, hogy a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos információ beérkezését és feldolgozását követően a kormányzati tájékoztatás a NIK vagy a TKB útján történik-e. Ahogy már korábban említettem, az Nbtv. a NIK hatáskörébe utalja a terrorfenyegetettségi helyzet elemzését, értékelését és a tájékoztatást, amely utóbbi bevezetése válása a TKB szerepét, legalábbis ezen a téren, kiüresíti. Ez nem jelenti azt, hogy a TKB így nem bizonyulna hasznosnak, például a biztonsági architektúra többi résztvevőjének visszatájékoztatására és a potenciális eseménykezelésre való felkészülésre. Ha ez így van, akkor viszont a kormányhatározat megfogalmazása indokolatlanul zárja ki a nemzetbiztonsági szolgálatokat, mivel a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatban pont ezeknek a szerepe igen hangsúlyos. Ha a TKB megalapítása körüli szándékot figyelembe vesszük, és az eseménykezelés mellett a kormányzati tájékoztatás és koordináció szerveként tekintünk rá, akkor nem világos, hogy a jogalkotó miért nem az általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központot középpontba helyezve működteti azt, vagy vezet be legalább tematikus elnöklést a működésében.

Harmadikként a kormányzati tájékoztatáshoz kapcsolódó koordinációs fázis – ami még nem eseménykezelés – területén azonosíthatók problémás részek. A terrorizmust elhárító szerv a feladatairól szóló kormányrendelet alapján „szervezi és koordinálja a terrorcselekmények megelőzését és elhárítását végző szervek – kivéve a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat és az Információs Hivatal – tevékenységét”.<sup>30</sup> Egyes szerzők már 2012-ben rámutattak arra az ellentmondásra, hogy noha a polgári hírszerzés szervének koordinációját a jogalkotó nem engedi a TEK-nek, a TKB üléseinek elnöklése körében az IH

<sup>29</sup> 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat 19, 18, 23, 13.

<sup>30</sup> 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 3. §.

tevékenységének koordinálására *de facto* mégis sor kell hogy kerüljön.<sup>31</sup> Ezt a képet tovább árnyalja a NIK megjelenése, figyelemmel arra, hogy az Nbtv. a NIK-et széles körű koordinációs feladatkörrel ruhazza fel. Ez kiterjed a NIK együttműködő szerveinek hatáskörébe utalt valamennyi információra, mi több, az országos jelentőségű, több szervezet érintő, a Kormány, a Kormány nemzetbiztonsági döntéseit előkészítő szervek, valamint annak munkáját segítő munkacsoport által meghatározott ügyekre.<sup>32</sup> Kétségtelen, hogy a TKB kormányzati döntés-előkészítést támogató testület, ahogyan az is, hogy a nemzetközi terrorizmus elleni harc országos jelentőségű és több szervezet érintő ügy. A koordinációt tekintve, a TKB hatásköre is kérdéseket vet fel. A TKB – amely, ahogyan erre korábban már utaltam, erőteljesen rendvédelmi fókuszú, és funkciója az eseménykezelés felé toltódott – jogosult a tagjai intézkedését kezdeményezni az adott szervezet irányító, felügyelő vagy vezető miniszternél. Ha a késedelem jelentős nemzetbiztonsági (!) sérelemmel járhat, a TKB közvetlenül kezdeményezheti a tagságát képező szervek – köztük a nemzetbiztonsági szolgálatok – intézkedését, a szervezet irányító, felügyelő vagy vezető miniszter egyidejű értesítése mellett.<sup>33</sup> Ennélfogva a nemzetközi terrorizmus viszonylatában az a sajátos helyzet állhat elő, hogy egy rendvédelmi szerv (TEK) – amely rendvédelmi szervnél a releváns információk összessége a közjogi helyzetéből adódóan nem állhat rendelkezésre, s amely rendvédelmi szerv a polgári hírszerzés szervének tevékenységét nem koordinálhatja – által elnőkölt testület mérlegeli a nemzetbiztonsági sérelem bekövetkezésének a lehetőségét, majd ha ezt megállapítja, akkor intézkedésre hívhatja fel többek között az IH-t és a NIK-et is.

## A nemzetközi terrorizmusra irányuló integrált kormányzati tájékoztatás erősítésének lehetőségei

A nemzetközi terrorizmus jelentette fenyegetés felderítéséhez Magyarország biztonságpolitikai sajátosságaira figyelemmel – (1) más uniós tagállamokhoz képest relatíve alacsony az ország területén huzamos időtartamban tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok száma, (2) az ország migrációs tranzitútvonalon fekszik, (3) a nyugat-balkáni és keleti irányból uniós külső határszakasszal rendelkezik, (4) hangsúlyos a partnerszolgálatokkal folytatott együttműködés melletti érdek stb. – kimagasló arányban szükséges a külföldi eredetű információk megszerzése, amely az Nbtv. alapján folytatott nemzetbiztonsági eszközök felhasználásával és nyílt forrású hírszerzéssel valósulhat meg. A nemzeti ellenálló képesség nem érhető el anélkül, hogy a nemzetközi terrorizmus elleni feladatok a fenyegetettség trendjeihez rugalmasan alkalmazkodnának. Némileg eltér a tárgytól, de talán itt van helye közbevetésemnek, ami szerint érdemes volna mérlegelni az alapvető céljelölő dokumentumok hierarchiájában a Nemzeti Biztonsági Stratégia alatt elhelyezkedő Nemzeti Terrorellenes Stratégia kidolgozását, amelynek sarokpontját a nemzetközi terrorizmus elleni nemzeti védekezési képesség hosszú távú fenntartása képezhetné.

<sup>31</sup> HETESY 2011.

<sup>32</sup> 1995. évi CXXV. törvény 8/A.

<sup>33</sup> 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat 22.

Az előző pontban részleteztem néhány olyan körülményt, amelyek magukban hordozzák a kockázatát a nemzetközi terrorizmusra irányuló kormányzati tájékoztatás eredményességének kedvezőtlen irányú befolyásolásának. Ezek után az a kérdés merül fel, hogy milyen korrekciós eszközök és módszerek állnak a rendelkezésünkre a fennmaradó hibák kiküszöbölésére. A legegyszerűbb megoldást a kodifikációs eszközök jelenthetik. A hivatkozott jogszabályok pontosítása, finomítása, nagyobb fokú egymáshoz illesztése, netán az érintett szervek feladat- és hatáskörének megváltoztatása a felvetett párhuzamok nagy részére megoldást jelentene. Mégis úgy vélem, hogy az érintett szervek jogköreinek megnyirbálása és áttelepítése drasztikus lépés, amely rövid távon lehet, hogy célravezető eredményekkel kecsegtet, de hosszú távon újabb nehézségeket vethet fel, például kizárhatja a korábban szerzett intézményi tudást és tapasztalatot, intézményközi versengést generálhat stb. Úgy vélem, hogy ezért érdemes jóval szofisztikáltabb rendezési módok után nézni, amire meglátásom szerint van lehetőség. Ehhez a külföldi jó gyakorlat áttekintése, a magyar viszonyokra történő adaptálása hasznosnak bizonyulhat. A következő néhány bekezdésben erre teszek kísérletet.

A jelen tanulmányban vázolt helyzet nagyon hasonlít ahhoz, amellyel a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően az Amerikai Egyesült Államok döntéshozói szembe-sültek. A szakmai viták eredőjeként határozták el a fúziós központok felállítását, köztük egy önálló, különös hatáskörű fúziós szervét, a nemzetközi terrorizmusra irányuló információk integrált elemzése, értékelése, a koordinált információmegosztás, az eseménykezelés és a politikai döntéshozót támogató stratégiai tervezés végrehajtása érdekében. A 2004-ben létrejött National Counterterrorism Center (NCTC) hatáskörei később aztán tovább bővültek, míg mára már tekintélyes adatbázist vezet különböző terroristákról, elemzéseket készít és stratégiai műveleti tervezést végez.<sup>34</sup> Az NCTC – önmeghatározása szerint – vezető szerepet tölt be azért, hogy a politikai döntéshozó megértse a terrorizmus jelentette fenyegetést, és arra megfelelően tudjon reagálni. Ennek érdekében intézményközi megbeszéléseket hív össze és vezet, amelyeken a terrorszervezetekről, azok képességeiről, terveiről, szándékairól és az ország érdekeire jelentett veszélyekről egyeztetnek a releváns állami szervek bevonásával. Továbbá olyan intézményközi csoportokat hív össze, vezet és támogat, amelyeken a terrorizmust elemző kapacitások hatékony és eredményes elosztását határozhatják meg és segíthetik elő, beleértve a megjelenő redundanciák kezelését. Integrált és az intézmények között koordinált elemzéseket állít össze a terrorizmus tárgyában, szükség esetén figyelmeztetéseket bocsát ki. A terrorizmussal kapcsolatos, világszerte történt események feldolgozására közös helyzetértékelési központot működtet. A tevékenysége eredményeként keletkező szintetizált információkat különböző terjesztési mechanizmusokon keresztül visszatájékoztató céljából megosztja. A jogszabályokkal összhangban álló feladatok elvégzésére kérheti fel az érintett szerveket a stratégiai műveleti terveknek megfelelően.<sup>35</sup> Az előbbieken túl az NCTC még számos feladatot ellát, ha azok valamilyen formában a nemzetközi terrorizmus elleni harchoz kapcsolódnak. Az NCTC-t létrehozó elnöki rendelet ugyanis kimondja, hogy a különös hatáskörű fúziós szerv aktivitása nem irányul a tisztán belföldi terrorizmus elleni harcra.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> The National Counterterrorism Center, lásd: [www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are/history](http://www.dni.gov/index.php/nctc-who-we-are/history)

<sup>35</sup> The National Counterterrorism Center, lásd [www.dni.gov/index.php/nctc-what-we-do/overview](http://www.dni.gov/index.php/nctc-what-we-do/overview)

<sup>36</sup> BUSH 2004.

Az NCTC és a TKB – legalábbis utóbbinak eredeti formája – között erős hasonlóság figyelhető meg, a különbség pusztán annyi, hogy az NCTC a feladatai ellátásához saját erőforrásokkal rendelkezik. Az általam vázolt problémák és a külföldi jó gyakorlat mentén elképzelhetőnek tartanám egy önálló, különös hatáskörű fúziós szerv életre hívását. Szinte magától értetődő volna, hogy egy ilyen központot a már létező, általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központ hatáskörének NCTC mintájára történő bővítésével,<sup>37</sup> a NIK szervezetén belül állítsanak fel. Ugyanakkor amellet is több érv szól, hogy a különös hatáskörű fúziós szerv a terrorizmust elhárító szerven belül volna ideális, folytatva, vagy inkább beteljesítve a TEK létrejöttét követő fejlődési útját. A magam részéről egy harmadik utas megoldást ismertetek, amely a nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek közötti egyensúly fenntartására törekszik, hogy így legyen képes az érintett szervek mindegyikének hozzáadott értékét a lehető legnagyobb mértékben kiaknázni. Álláspontom szerint a TKB az elmúlt időszakban bizonyította hasznosságát, viszont nem mindig találta a számára megfelelő helyet a biztonsági ökoszisztémában. Éppen ezért logikus lépés volna a TKB nemzetbiztonsági szolgálatok és rendvédelmi szervek „közé” és „fölé” emelése, valamint ehhez egy saját, állandó titkárság hozzárendelése, amely egyben a különös hatáskörű fúziós szerv szerepét is betölthetné.

Az alábbiakban amellet érvelek, hogy egy ilyen szervezeti autonómiájú, különös hatáskörű fúziós szerv, amelyet Terrorellenes Koordinációs Titkárságnak (TKT) neveztem el, milyen többleterőforrással járulhatna hozzá a kormányzati tájékoztatáshoz. Először, a TKB és a munkáját koordináló TKT valamely, a szűkebb értelemben vett biztonsági architektúrához tartozó szerveken kívül álló entitás – például a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős miniszter – alá tagozódásával megszűnne a TKB nemzetbiztonsági szolgálatok és rendvédelmi szervek közötti „hányatatott sorsa”.

Másodszor, egy önálló TKT és a hozzárendelt személyzet a bizottság összes tagjától beérkező információ szintetizálásával átfogó intézményközi helyzetképet rajzolhatna fel a nemzetközi terrorizmus jelentette fenyegetésről, integrálva a nemzetbiztonsági szolgálatoktól és a rendvédelmi szervektől érkező információkat. Ennek előnye volna, hogy a TKT saját, tapasztalt elemzői – például a minisztérium szervezetén belül helyet kapó TKT-hoz vezényelt állomány részeként – a bizottság tagjainak szervezeti érdekeitől elkülönülten működhetnének, a feladataik ellátása során nem volnának kiszolgáltatva a biztonsági architektúra egyetlen szervének sem, s így a nemzetbiztonsági és a rendvédelmi ökoszisztémák felett, mintegy önálló szűrőként fellépve, független értékelést lennének képesek nyújtani, amelyet kevésbé torzíthat a szervek közötti esetleges versengés vagy a szervezeti érdekek diktálta belső nyomás. A TKT a közös műveleti tervezés érdekében összegezhethetné és dokumentálhatná a TKB-n meghatározott feladatokat, teendőket, amelyeket a politikai döntéshozó és a tagok felé is „köröztetne”. A feladatszabásokat nyomon követhetné, figyelemmel kísérné a bizottság javaslatainak végrehajtását és a tagok felé visszajelzést adhatna a feladatok teljesítésének aktuális állapotáról. A politikai döntéshozó felől érkező utasítások a TKT-n keresztül kerülhetnének a bizottság elé.

Harmadszor, a TKT képes volna arra, hogy láthatóbbá tegye a nemzetközi terrorizmus jelentette fenyegetést és az ellene folytatott nemzeti küzdelmet. Ez egyfelől magában

<sup>37</sup> Az NCTC az Office of the Director of National Intelligence (ODNI) részeként jött létre. Az ODNI az Amerikai Egyesült Államok általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központja.

foglalhatná a visszatájékoztatók strukturálását a bizottság tagjai és az egyéb érintett szervek felé, ennek keretei között például a TKB elé kerülő információk összesítéséről háttéranyagok, tájékoztatók készítését, a TKB emlékeztetőinek, a feladatszabásoknak az intézményközi megosztását, önálló, belső biztonságos intranet felület üzemeltetését és tartalommal feltöltését stb. (belső láthatóvá tétel). Másfelől jelenthetné a bizottság – nyilvánosságra hozható – munkájának kommunikációját a lakosság felé, például időszakos nemzetközi terrorizmus helyzetértékelési jelentések közzétételével, nyilvános internetes honlap üzemeltetésével és tartalommal való feltöltésével, amelyen általános tájékoztató anyagok is megoszthatók a terrorfokozatokról stb. (külső láthatóvá tétel). A külső láthatóvá tétel a felkészítés, megelőzés és az eseménykezelés lakossági tájékoztatásának felülete irányában is fejleszthető volna, de ennek részletezése a jelen tanulmány témáját meghaladná.

Negyedszer, a TKT figyelemmel kísérhetné és a bizottság részére rendszeresen becsatornázhatná azokat az információkat, amelyeket a nemzetközi terrorizmus jelentette fenyegetést elemző-értékelő, különös hatáskörű fúziós szervek (például a már említett NCTC, vagy az Europol mellett működő ECTC<sup>38</sup> stb.) a működési gyakorlatukat vagy a konkrét terrorfenyegetettség értékelését tekintve tesznek közzé.

## Összegzés

Az elmúlt időszakban a geopolitikai folyamatok alakulása Európa-szerte növelte a nemzetközi terrorizmusból fakadó kockázatot. A globális fenyegetéssel egyetlen ország sem lehet képes önállóan szembenézni. A transznacionális együttműködés fokozása nem egyenlő a fellépés teljes uniformizálásával. Az államok immunrendszerét jelentő biztonsági ökoszisztémáknak rugalmasan kell alkalmazkodniuk a nemzetközi terrorizmus megnyilvánulásának adott térségre jellemző formáihoz. A magyar helyzet sajátosságai arra hívják fel a figyelmet, hogy a fenyegetés kivédéséhez nemzetbiztonsági szemléletmód alkalmazása, a hírszerzési metódusok előtérbe helyezése és stabil partnerszolgálati együttműködés kiépítése indokolt. A biztonsági közösség szerveitől érkező információk lehető legteljesebb körű és integrált kezelése a politikai döntéshozatal sikeres támogatásának alapvető előfeltétele. A nemzetbiztonsági igazgatáson belül, az általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központ megalakítása érdemi előrelépés, amely centralizálta a hírgényforgalmat és egycsatornássá tette a tájékoztatást. A nemzetközi terrorizmus elleni harc a nemzetbiztonsági szolgálatok mellett a rendvédelmi szervek és egyéb állami szervek koordinálását teszi szükségessé, amelynek elsődleges fóruma a TKB. A nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos koordinációban, a kormányzati tájékoztatás rendjében az érintett nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendvédelmi szervek között hatásköri átfedések és párhuzamosságok keletkezhetnek. Ennek az egyik oka az, hogy a TKB helyzete nem kellően kiegyensúlyozott. A vonatkozó jogszabályok indokolatlanul a rendvédelmi szervek körére korlátozzák a TKB működését, és ellentmondásos rendelkezéseket tartalmaznak a koordináció terén, az általános hatáskörű nemzetbiztonsági fúziós központ kormányzati

<sup>38</sup> Az Europol szervezetében működő European Counter Terrorism Centre, lásd: [www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc](http://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc)

tájékoztatási tevékenységét megkettőzhetik, ezáltal az információ széttöredezésének veszélye állhat fenn. A kormányzati tájékoztatási rend áramvonalasításának lehetséges útjai (kodifikáció, normaszöveg pontosítása, hatáskör átcsoportosítása) közül az egyik, egy különös hatáskörű, kifejezetten a nemzetközi terrorizmus okozta fenyegetés elemzését, értékelését, a TKB adminisztratív működtetését, valamint belső (a TKB tagjai felé) és külső (a lakosság felé) tájékoztatást végrehajtó fúziós szerv TKB bázisán történő létrehozása. A TKB kívül helyezése a szűkebb értelemben vett biztonsági struktúrán, például a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős miniszter alá szervezésével szintén megfontolandó lépés lehet. A javasolt módosítások mérlegelése erősítheti a TKB preoperatív hatásköreit, és azt a partikuláris érdekektől független, ezáltal objektívebb elemző-értékelő testületté formálhatják, amely így a nemzetközi terrorizmusban az intézményközi információösszesítés, információmegosztás, koordináció és közös műveleti tervezés elsődleges fórumává válhat, nagyobb hangsúlyt helyezve a kihívás nemzetbiztonsági megközelítésére. Ilyen módon képessé válhat, hogy a jelenleginél átfogóbb támogatást nyújtson a politikai döntéshozó részére, és hatékonyabban hajtsa végre az intraoperatív eseménykezelés körébe eső feladatait.

## Felhasznált irodalom

- A Belügyminisztériumnak az Európai Unió intézményei és ügynökségei tagállami kormányzati részvétellel működő döntéshozó és döntés-előkészítő szerveiben a kormányzati álláspont kialakításával és az ezen intézmények és ügynökségek munkájában való részvétellel kapcsolatos eljárásra vonatkozó szabályzata kiadásáról szóló 10/2015. (VI. 8.) BM utasítás
- Europol (2023): *A terrorizmus Európai Unión belüli helyzetéről és tendenciáiról szóló jelentés (TE-SAT)*. Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala.
- A Kormány kabinetjeiről szóló 1107/2002. (VI. 18.) Korm. határozat
- A Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat
- A terrorfelderítés műveleti koordinációjáról és a Terorellenes Koordinációs Bizottság létrehozásáról szóló 2239/2005. (X. 28.) Korm. határozat
- A terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat
- A terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet
- Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény
- Az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló T/5004. számú törvényjavaslat részletes indokolása
- BUSH, George W. (2004): *Executive Order 13354 on National Counterterrorism Center (27 August 2004)*. Section 3/a. The White House. Online: [www.dni.gov/files/NCTC/documents/RelatedContent\\_documents/eo13354.pdf](http://www.dni.gov/files/NCTC/documents/RelatedContent_documents/eo13354.pdf)
- HETESY Zsolt (2011): *A titkos felderítés*. Doktori disszertáció. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola.

- KIS-BENEDEK József (2013): A nemzetbiztonsági szolgálatok együttműködése. *Hadtudomány*, 23(1–2), 100–114. Online: [www.mhht.eu/hadtudomany/2013/1\\_2/HT\\_2013\\_1-2\\_mhht.pdf](http://www.mhht.eu/hadtudomany/2013/1_2/HT_2013_1-2_mhht.pdf)
- Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat
- 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>
- SZENTGÁLI Gergely (2015): Csendben szolgálni. A magyar nemzetbiztonsági szektor helyzete és átalakítása 2010 és 2014 között – 2. rész. *Hadtudomány*, 25(3–4), 77–90. Online: <https://doi.org/10.18530/BK.2015.4.90>
- T/1426. számú törvényjavaslat egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról részletes indokolása