# A szervezetrendszerek módosítása, strukturális válaszok

*Mezei József*

## Bevezetés

A nyugati típusú demokráciákban a 21. század kezdetére létrejöttek és kvázi állandósultak azok a szervezeti keretek, amelyek e társadalmi berendezkedésekben a nemzetbiztonsági tevékenység végrehajtásához elengedhetetlenek, illetve megerősödtek az érintett szervezetek közötti együttműködési mechanizmusok. A szakterülettel foglalkozó kutatók közül néhányan a nemzetbiztonsági tevékenységben érintett, illetve azzal szorosan összefüggő szervezetek összességét mint nemzetbiztonsági szervezetrendszert definiálják. E felfogás szerint ebbe beletartoznak – többek között a hírszerző, elhárító, adatszerző, adatvédelmi feladatokat ellátó – nemzetbiztonsági szolgálatok és e szolgálatok irányítói. Idesorolandók továbbá a nemzetbiztonsági szolgálatokat ellenőrző szervezetek, amelyek a szolgálatok működését, különböző szempontok szerint – anyagi, törvényességi, szakmai és a legújabb területként adatvédelmi – vizsgálják. Végül, de nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szervezetrendszer elemei a szolgálatok közötti koordinációért felelős, azt végrehajtó szervezetek.[1] Jelen fejezetben mi is ezt a megközelítést alkalmazzuk.

Számos, a rendszer működése szempontjából releváns tényező hat a szervezetrendszer elemeire, így a szervezetrendszerre is. Ezek közül néhánnyal számolni lehet minden szervezetrendszernél (például elvárások a kormányzat részéről), azonban vannak olyanok is, amelyek csak egyes országok, országcsoportok speciális jellemzői (például politikai rendszer típusa). Ezek a tényezők nemcsak térben, de hatásuk időbeni terjedelmében is eltérők lehetnek. Vannak, amelyek rövid távon, eseményszerűen vannak jelen (például egy terrorcselekmény), de vannak olyanok is, amelyek hosszabb időn keresztül fejtik ki hatásukat (például technológiai változások). Olyan is előfordul azonban, amely ciklikusan

[1] Lásd Béres János (szerk.): *Külföldi nemzetbiztonsági szolgálatok.* Budapest, Zrínyi, 2018. 10.

https://doi.org/10.36250/00904_06

ismétlődik (például a választások).[2] E hatások közül néhánynak olyan jelentősége van, hogy változást generálhat akár a szervezetrendszer összetételében vagy a működési mechanizmusokban. E körülményekre tekintettel a nemzetbiztonsági szervezetrendszer nem egy állandó, a hírszerző tevékenység megjelenésétől kezdve a mai formájában jelen lévő képződmény. A történelem folyamán a tevékenységet befolyásoló körülmények hatására – ha nem is minden időszakban egyforma ütemben –, de időről időre változott és változik most is. Legrégebbi tagja a hírszerző/elhárító tevékenységet folytató szolgálat, jelenlegi legfiatalabb elemét pedig a 21. század elején megjelent, adatkezelést ellenőrző szervezetek alkotják.

A környezetnek, illetve a rendszer elemeinek a szervezetrendszerre kifejtett hatása gyakran összetett, előfordul, hogy az egyes hatások egymásra épülnek, vagy több szempontból is figyelembe kell venni őket. (Ilyen például a technikai fejlődés, amely egyik oldalról hatékonyabbá teheti a szolgálatok munkáját, másik oldalról viszont az új technológiák terroristák általi alkalmazása kihívásként jelentkezik.) Megfigyelhető az is, hogy a rendszerre ható körülmények, a rendszerre gyakorolt hatásuk nagyságát illetően országonként jelentős eltéréseket mutatnak, illetve ebből is adódóan a rendszer változásának dinamikája is sok esetben különbözik az egyes országokban. Ezek következménye, hogy a nemzetbiztonsági szervezetrendszerek megjelenési formájában, működési mechanizmusaiban az egyes országok tekintetében megfigyelhetők kisebb-nagyobb különbségek.[3]

Ilyen lényegi különbségeket láthatunk a több nemzetbiztonsági szolgálattal rendelkező országok esetén az információtovábbítás kapcsán abban, hogy a megszerzett információk milyen úton jutnak el a döntéshozókhoz. Ezt a szempontot is figyelembe véve a napjainkban megtalálható alrendszereket három strukturális modellbe/típusba sorolja a hazai szakirodalom. Ezek a konkuráló/

[2] Példaként említhető Lengyelország, ahol a 2001-es országgyűlési választásokat követően a baloldali kormány feloszlatta az 1991-ben polgári területen létrehozott Államvédelmi Hivatalt, és létrehozott egy hírszerző és egy elhárító szolgálatot. A 2005-ös választáson sikeres jobboldali kormány 2006-ban felszámolta a katonai területen működő Katonai Információs Szolgálatot, és létrehozott egy hírszerző és egy elhárító szolgálatot.

[3] Vegyük például a nemzetbiztonsági szerveztrendszeren belül a nemzetbiztonsági szolgálatokat, illetve azoknak is a számát. Európában két – lélekszámát, területét, gazdasági erejét összevetve – hasonló adottságokkal rendelkező országot nézve láthatjuk, hogy míg az Egyesült Királyságban jelenleg kilenc önálló nemzetbiztonsági szolgálat működik, addig a Német Szövetségi Köztársaságnak szövetségi szinten három nemzetbiztonsági szolgálata van.

versengő; a szektorra épülő; és a kooperatív/együttműködő.[4] A számtalan változás, átszervezés, korrekció következtében egyes országokban e három modell elemei egy szervezetrendszeren belül párhuzamosan vannak jelen. A három modell mindegyikének vannak előnyei és hátrányai, így nem lehet azt mondani, hogy bámelyik hatékonyabb lenne a másiknál. Mindazonáltal a későbbiekben bemutatott példák segítenek megérteni, hogy a világban bekövetkezett változások hatására miért az együttműködő modell lett az, amellyel „az elmúlt két évtizedben az euroatlanti térség államainak egyre bővülő körénél találkozhatunk".[5]

Jelen fejezetben összefoglaljuk, hogy a 21. század eddig eltelt időszakában megjelenő új körülmények eredményeként hogyan, milyen formában módosult a szervezetrendszer, vagyis hogy egy adott kihívásra milyen strukturális válaszok születtek. Fontos látni, hogy a szervezetrendszerre számtalan körülmény gyakorol hatást, azonban ezek közül csak kevés olyan van, amely a szervezetrendszer strukturális felépítését is képes befolyásolni. Első lépésként áttekintjük a szervezetrendszer változásával kapcsolatos általános ismereteket, azon belül kiemelten, hogy milyen jellegű szerkezeti változások történhetnek, illetve ezek mögött milyen okok, milyen közvetett és közvetlen hatások állhatnak.

## A nemzetbiztonsági szervezetrendszer

A nemzetbiztonsági szervezetrendszer módosulása kapcsán többféle változásról beszélhetünk. Előfordulhat valamely, meglévő funkció/feladat vagy szervezet megszűnése;[6] új feladat kapcsán egy új szervezet létrehozása;[7] szervezetek

[4] Héjja István: Nemzetbiztonsági szervezeti modellek. In Dobák Imre: *A nemzetbiztonság általános elmélete.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 63.

[5] Urbán Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója a magyar nemzetbiztonsági igazgatásban. *Nemzetbiztonsági Szemle,* 8. (2020), 1. 8.

[6] A lengyel Katonai Információs Szolgálatot 2006-ban felszámolták, és létrehoztak helyette egy hírszerző és egy elhárító szolgálatot.

[7] Lengyelországban 2006-ban egy új típusú kihívás kezelése érdekében létrehoztak egy teljesen új szervezetet, a Központi Korrupcióellenes Irodát.

összevonása,[8] meglévő szervezetből egy új szervezet megalakítása,[9] valamint a változtatások hatására a nemzetbiztonsági struktúra megváltozása. Gyakran előfordul, hogy ezek a változások összefüggenek és párhuzamosan történnek. Ahogy a példákból látszik, a 21. század eddig eltelt rövid időszakában is találhatunk minden változásra egy-egy esetet, ennek ellenére összességében ebben az időszakban leginkább a nemzetbiztonsági szervezetrendszer bővülését lehetett megfigyelni.[10] Jellemzően új funkciók/feladatok jelentek meg, illetve ezzel összefüggésben új szervezetek jöttek létre, és/vagy kapcsolódtak a nemzetbiztonsági tevékenységhez.

A szervezetrendszer legmeghatározóbb elemei maguk a nemzetbiztonsági szolgálatok, minden más elem ehhez, illetve az általuk végzett feladatokhoz köthető, ahhoz csatlakozik és hat rá – irányítja, koordinálja –, vagy vizsgálja azt előre meghatározott céllal, szigorúan szabályozott módon. A nemzetbiztonsági szolgálatok a kormány, a politikai vezetés által kitűzött célok elérését támogatják. A „nyugati típusú demokráciák" kormányai folyamatosan értékelik a biztonsági környezetüket, a biztonságot fenyegető kockázatokat és azok kezelését jellemzően jogi formában, esetleg politikai nyilatkozatként hosszú távon, folyamatosan ellátandó feladatként jelenítik meg egyes állami szervek, köztük a nemzetbiztonsági szolgálatok számára. A kormányok ezzel összefüggő stratégiai tervező tevékenysége eredményeként előálló dokumentumok (például nemzeti biztonsági stratégia) alapvető fontosságúak a szervezetrendszer

[8] 2005-ben a cseh Katonai Hírszerző Szolgálat és a Katonai Védelmi Hírszerzés összevonásával hozták létre a Katonai Hírszerzést, Csehország jelenlegi egyetlen katonai szolgálatát, míg 2013-ban Szlovákiában történt meg ugyanez.

[9] 1992-ben a Komityet Goszudarsztvennoj Bezopasznosztyi (KGB) ukrajnai szervezetéből megalakult az Ukrán Biztonsági Szolgálat. 2004-ben vált ki belőle a Hírszerző Főcsoportfőnökség, amelyből létrejött a Külső Hírszerző Szolgálat.

[10] Amennyiben egy kis kitekintést teszünk e téren, és kicsit visszatekintünk a 20. századra is, akkor látható, hogy a szervezetrendszeren belül, a titkosszolgálatok vonatkozásában a bővülés oka, hogy fő tevékenységük, működési területeik és a hírszerzési módszerek szerint specializálódtak. A katonai titkosszolgálatok mellett megjelentek a polgári szolgálatok, illetve a hírszerzést és elhárítást is folytató szervezetek szétváltak, megjelentek az önálló hírszerző és elhárító szolgálatok. A hírszerzés módszere szerinti specializáció egyik egyértelmű példája pedig az Amerikai Egyesült Államok hírszerző közösségének meghatározó tagja, az NSA létrehozása, amelyet az addig főleg humán hírszerzést folytató szervezetektől eltérően kimondottan a jelhírszerzési feladatok ellátására hoztak létre. Ez a változás természetszerű, hisz egyrészt a nemzetbiztonsági szervezetrendszer fő elemei a titkosszolgálatok, illetve az elmúlt évszázad kezdetétől beszélhetünk igazán a titkosszolgálati szervezetek állandósult jelenlétéről.

változása tekintetében, mivel a struktúra megváltoztatásának legfőbb motivációja a biztonsági kihívásokból levezetett feladatok eredményes végrehajtása. A fentiek alapján a rendszert érintő strukturális változások mögött a legtöbb esetben a végrehajtó hatalom áll.

Emellett azonban a nemzetbiztonsági szervezetrendszerben jelen van a másik két hatalmi ág is, így ezek is előidézhetnek változásokat, illetve a hatalmon lévő kormány támogatottságának függvényében néhány, a kormány által javasolt, elképzelt változás csak a törvényhozói hatalmi ág támogatásával valósulhat meg. A hatalmi ágak tehát egyrészt azok, amelyek közvetlenül gyakorolhatnak hatást a nemzetbiztonsági szervezetrendszerre, beleértve annak megváltoztatását is. Ezek mögött számos, eltérő területről származó tényező figyelhető meg. E területek közül meghatározók: a politika;[11] a gazdaság;[12] a társadalom és a technológia.[13] Ezeken belül is több olyan részterület találhatunk, amelyek képesek közvetlenül vagy közvetetten hatni a nemzetbiztonsági szervezetrendszer tagjaira, és befolyásolni tudják azok működését, tevékenységét. Ezen túlmenően a nemzetbiztonsági szervezetrendszer strukturális változása maga is előidézhet további szerkezeti változást. A nemzetbiztonsági szervezetrendszerre ható körülmények közül azok, amelyek elég jelentősek ahhoz, hogy változásokat indukáljanak, előfordul, hogy összetetten jelentkeznek, továbbá, hogy a szervezetrendszer több elemére is jelentős hatást gyakorolnak.

[11] A politikai tényezők közül példaként említhető egy ország politikai berendezkedésében történt változás. Egy ilyen tényező jelentős hatással lehet a nemzetbiztonsági szervezetrendszerre, illetve annak megváltozására, amelyet egyértelműen szemléltetnek a posztkommunista, kelet-közép-európai országokban 1990 környékén lezajlott rendszerváltások következményei az állambiztonsági struktúrákra. Magyarország esetében az addig – a katonai hírszerzést leszámítva – a Belügyminisztérium keretében működő állambiztonsági szerv, a III. Főcsoportfőnökség megszűnt, helyette három új szervezet jött létre, továbbá alapjaiban változott meg a szolgálatok irányítása.

[12] Több esetben a nemzetbiztonsági szolgálatok összevonása mögött gazdasági okok húzódtak meg. Börcsök András – Vida Csaba: A nemzetbiztonsági szolgálatok rendszere (Nemzetközi gyakorlat a nemzetbiztonsági rendszer kialakítására). *Nemzetbiztonsági Szemle,* 2. (2014), 1. 63–100.

[13] A technikai, technológiai fejlődés is olyan tényező, amely változást eredményezhet a nemzetbiztonsági szervezetrendszerben. Ez a változás többrétű lehet. Amennyiben csak a nemzetbiztonsági szolgálatokat tekintjük, ez kiválthatja új szervezetek létrehozását, amelyre példa a már korábban említett NSA, vagy az USA-ban 1961-ben létrehozott Nemzeti Felderítő Iroda, amely a műholdakkal folytatott képi hírszerzésért felel.

## A nemzetbiztonsági szervezetrendszert érintő változások a 21. században

A következőkben tárgyalt események, változások, jelenségek az élet számos területére gyakoroltak hatást, és a biztonságot érintően is széles körben voltak relevánsak, azonban mi itt csak szűken a nemzetbiztonsági szervezetrendszert érintő változásokat tekintjük át.

### *Terrorcselekmények*

Sajnos az új évszázad nem is kezdődhetett volna rosszabbul a nyugati világban nemzetbiztonsági szempontól annál, mint ami történt. Mind az USA-ban, mind Európában új típusú, a polgári lakosságot célzó, súlyos, számos emberáldozatot követelő terrortámadásokra került sor. Már az első évben történt olyan esemény, amelynek jelentős hatása volt a nemzetbiztonsági szervezetrendszerekre. 2001. szeptember 11-én az al-Káida 19 tagja eltérített négy repülőgépet, amelyekkel támadásokat hajtottak végre ikonikus, illetve a biztonság szempontjából kritikus épületek ellen.[14] A támadások következtében a támadókkal együtt 2996 ember vesztette életét, de ezen túlmenően is számos, jelentős közvetett és közvetlen negatív hatása volt a támadásnak. Ez a támadás az al-Káida részéről nem volt előzmény nélküli,[15] azonban annak súlyossága, az áldozatok nagy száma, valamint az, hogy azt az USA területén követték el, sokkolta a társadalmat és a politikai vezetőket egyaránt. A történtek, azok nemzetbiztonsági szempontú kivizsgálása, illetve a következmények nagy nyilvánosságot kaptak. Érdemes ezeket kicsit részletesebben áttekinteni, mert egyrészt ezen eseményeken keresztül bepillantást nyerhetünk egy gazdasági, katonai és politikai téren is kiemelkedő ország nemzetbiztonsági szervezetrendszere megváltozásának folyamatába, másrészt mivel hasonló változások ezt követően Európában is megtörténtek, összehasonlítási alapot adnak.

A támadást követően az USA-ban két bizottságot is életre hívtak, hogy az eseményeket kivizsgálják. Az egyik a 2002 elején felállított, úgynevezett Közös Bizottság volt, amelybe a Szenátus és a Fehér Ház jelölt nemzetbiztonsági szakembereket. A bizottság a nemzetbiztonsági szervek által elkövetett hibák, hiányosságok feltárásával foglalkozott. 2002. decemberi jelentésükben számos

[14] FBI: *9/11 Investigation* (é. n.).

[15] FBI: *East African Embassy Bombings* (é. n.); FBI: *USS Cole Bombing* (é. n.).

kritikát megfogalmaztak azokkal a biztonsági szolgálatokkal szemben, amelyeknek terrorelhárítási feladataik voltak.[16] A másik, a 2002 novemberében a Fehér Ház és a Kongresszus által életre hívott „9/11 Bizottság" volt. E második testület amellett, hogy teljeskörűen fel kívánta tárni a támadás körülményeit, felhatalmazást kapott arra is, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg a jövőben esetlegesen bekövetkező támadások megelőzése érdekében.[17] 2004. július 22-én e bizottság közzétette jelentését.[18] Ebben számos területet érintően állapított meg hiányosságot és fogalmazott meg ajánlást, közöttük a nemzetbiztonsági szervezetrendszer kapcsán is. Ezek közül néhány lényegi megállapítás:

1. Hiányosságok, problémák:
   - a CIA-nek képességbeli hiányosságai voltak a terrorelhárítási tevékenységében;
   - az FBI hiányossága a hírszerzésben, a stratégiai értékelésben, a rendelkezésre álló információk és a fenyegetések összevetése, valamint az információmegosztás terén;
   - együttműködési problémák az ügynökségek között;
   - a Központi Hírszerzés Igazgatójának[19] korlátozott hatalma a hírszerző közösség irányítása tekintetében;
   - a hírszerző szolgálatok elavult struktúrákkal működtek, a szervezetek között bürokratikus rivalizálás volt;
   - túlzott titkosítás, ami hátráltatta a szolgálatok felügyeletét, az információmegosztást.

Érdekes megjegyzése a jelentésnek, hogy a szeptember 11-i támadást követően a közös munka ugyan javult, a szolgálatok aktivitása is jelentősen nőtt, viszont a koordinációs problémák is megsokszorozódtak.

[16] *Report of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence and U.S. House Permanent Select Comittee on Intelligence* (2002).
[17] *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (2004).
[18] *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (2004): i. m.
[19] Ebben az időben a CIA igazgatója látta el ezt a feladatkört.

2. Javaslatok:
   - új Nemzeti Hírszerzési Igazgató (*Director of National Intelligence,* DNI) pozíció létrehozása (ennek a pozíciónak a létrehozását már a Közös Bizottság is javasolta);
   - Nemzeti Terrorizmusellenes Központ (*National Counterterrorism Center,* NCTC) létrehozása;
   - új, a kormányzaton belüli, határokon átívelő információmegosztó rendszerek létrehozása;
   - a kongresszusi felügyelet egységesítése és megerősítése a minőség és az elszámoltathatóság javítása érdekében;
   - az FBI és a hazai biztonsági szervezetek megerősítése.

A támadás és az azt követő vizsgálatok eredményeként elfogadták a 2004. évi hírszerzési reformról és a terrorizmus megelőzéséről szóló törvényt. A törvénnyel jelentősen módosult az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági szervezetrendszere. Többek között létrehozták a Nemzeti Hírszerzési Igazgató (DNI) pozíciót. Az ezt betöltő személy az elnök fő hírszerző tanácsadója és a hírszerző közösség vezetője lett. Feladata a hírszerzési közösséget alkotó 16 ügynökség szorosabb koordinációjának és integrációjának megteremtése. Létrehozták a Nemzeti Terrorizmus Elleni Központot (NCTC), amely elemzi és összesíti a terrorizmussal kapcsolatos valamennyi hírszerzési információt.[20] Ezen túlmenően erőfeszítéseket tettek a hírszerző közösség tagjai közötti információmegosztás fejlesztésére is.[21]

A vizsgálatok több olyan problémát is feltártak, amelyek vélelmezhetően más demokratikus országok nemzetbiztonsági szolgálatainak működésében is alapvető hiányosságként jelen lehettek. Ilyen például a párhuzamosságokból, a szolgálatok egymással történő „versenyeztetéséből" adódó rivalizálás jelensége, valamint az érdemi koordináció és információcsere hiánya. A működés jellegéből adódóan vélelmezhető, hogy ezek a problémák a nemzetbiztonsági elhárító tevékenység más területein is jelen vannak, csak a terrorcselekmények azok, amelyek megnyilvánulási formájuknál fogva jelentős társadalmi figyelmet kapnak. A feltárt probléma súlyosságát, valamint az Egyesült Államok kormánya által arra adott válaszok helyességét támasztja alá, hogy ebben az időszakban

[20] The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (IRTPA): *Justice Information Sharing* (2004).

[21] Office of the Director of National Intelligence: *About the ISE* (é. n.).

több nyugati típusú demokráciában is hasonló döntéseket hoztak. Figyelmet érdemel, hogy a 2001. szeptemberi terrortámadást követően három év telt el addig, amíg a szükséges, a feltárt hiányosságok kiküszöbölését biztosító változtatásokat eredményező döntéseket meghozták.

Az Amerikai Egyesült Államokban történtek Európa országaira is komoly hatással voltak, amit a 2004-es és 2005-ös sajnálatos események tovább erősítettek. 2004. március 11-én tíz robbantásos merénylet történt Madridban, amelyeknek következtében 191 ember veszítette életét. A támadást az al-Káida vállalta magára. 2005. július 7-én Londonban, a tömegközlekedési rendszereket érintően hajtottak végre robbantásos merényleteket. Négy pokolgépet robbantottak fel, közülük hármat a földalatti-hálózat egy-egy forgalmas állomásán, egyet pedig egy városi buszon. A támadásnak 56 halálos áldozata volt. A támadások az al-Káida hálózatához voltak köthetők. 2005. július 21-én újabb négy támadást kíséreltek meg Londonban ugyanilyen helyszíneken, de ebben az esetben a detonátorok nem működtek.

E támadásokra válaszul Európa több országában is megváltozott a nemzetbiztonsági szervezetrendszer. Például az Egyesült Királyságban 2003-ban új szervezetként létrehozták a Belső Biztonsági Szolgálat (*Security Service,* a volt MI5) keretében az Egyesített Terrorizmuselemző Központot (*Joint Terrorism Analysis Center,* JTAC),[22] míg a Német Szövetségi Köztársaságban 2004-ben a Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatalon belül a Közös Terrorelhárító Központot.[23] Ezen elemző-, értékelő-, tájékoztató-központok azon túlmenően, hogy hatékonyabbá tették az információfeldolgozást, abban is előrelépést jelentettek, hogy munkatársaik az adott országban terrorelhárítással foglalkozó szervezetek állományából kerültek ki, ami további segítséget jelentett a szervezetek közötti együttműködés, információmegosztás és koordináció területein. A 2000-es években további európai országokban is megalakítottak a terrorelhárítás hatékonyságának növelése

[22] Security Service MI5: *Joint Terrorism Analysis Centre* (é. n.).

[23] Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ – Joint Counter-Terrorism Centre). Verfassungsschutz.de. (2020).

érdekében koordinációs, illetve elemző-értékelő – egyes szakirodalmakban fúziós központnak nevezett – szervezeteket.[24]

A 21. század elején elkövetett terrortámadások rávilágítottak a terrorelhárítás hírszerzési kudarcára, a rendvédelmi szervek közötti koordináció komoly problémáira, és igazolták a nemzetközi együttműködés hiányosságait. Emellett megerősítették, hogy a terrorizmusra globális kihívásként kell tekinteni. Az események hatására azonban megtörténtek azok a változások a nemzetbiztonsági szervezetrendszerekben mind szervezetileg, mind a működési mechanizmusokat érintően, amelyek növelték a nemzetbiztonsági szolgálatok ez irányú tevékenységének hatékonyságát. Volt még egy újszerű kezdeményezés a nemzetbiztonsági szolgálatok részéről a terrorprevenció érdekében, ez pedig a biztonságtudatosítás megjelenése. A témakör jelentősége okán ezzel külön fejezetben foglalkozunk.

A támadások óta eltelt időben a nyugati demokráciákban a muszlim terrorizmus elkövetésének kockázata nem csökkent, amit az elmúlt években Európában elkövetett újabb terrorcselekmények egyértelműen alátámasztanak.[25] Ez alapján kijelenthető, hogy sajnálatosan e terrorcselekmények kiváltó okai napjainkra sem szűntek meg, továbbá az eddig megtett megelőző intézkedések nem elegendők, azokat fokozni kell. A problémakört tovább szélesíti, hogy a technológia is rohamosan fejlődik, aminek eredményeit a terrorszervezetek is kihasználják. Ezek alapján fel kell rá készülni, hogy a terrorizmusra a következő évtizedekben is egy olyan kockázati tényezőként kell tekinteni, amely komoly hatással lehet a nemzetbiztonsági szervezetrendszerekre.

[24] Az Oroszországi Föderációban a Szövetségi Biztonsági Szolgálat (FSZB) vezetőjének irányítása alatt 2006-ban hozták létre a Nemzeti Terrorellenes Bizottságot, míg Svédországban, 2005-ben a szolgálatok koordinációjáért felelős szervezetet, a Terrorelhárítási és Együttműködési Tanácsot, amelyet a Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatója elnököl. Hazánkban 2003-ban hozták létre a Nemzetbiztonsági Hivatal keretében a Terrorellenes Koordinációs Bizottságot (TKB), amely a nemzetbiztonsági és rendőri szervek által begyűjtött, terrorszempontból releváns információkat elemezte, értékelte, kormányzati tájékoztatókat készített, továbbá összehangolta az érintett szervezetek műveleti tevékenységét. 2010-ben került sor arra, hogy a terrorelhárítási feladatok komplex kezelésére megalapítottak egy új, önálló rendőri szervet, a Terrorelhárítási Központot (TEK), amely a TKB irányítását is átvette. Ezt követően, 2016-ban létrehozták a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központot (TIBEK), amely információfúziós és információmegosztó központként funkcionál, állománya pedig hasonlóan a nyugat-európai példákhoz a rendészeti, nemzetbiztonsági szervek munkatársaiból tevődik össze.

[25] 2015 Charlie Hebdo Attacks Fast Facts *CNN,* (2020. december 18.); Terrorist drives Truck Through a Bastille Day Celebration. *History,* (2016. július 14.).

## *Információrobbanás*

Évtizedek óta exponenciálisan nő a világon az újonnan keletkezett információk mennyisége. Ennek elsődleges feltétele az információ kezelésének (rögzítése, tárolása, feldolgozása) módszereiben bekövetkezett ugrásszerű technológiai fejlődés, amely alapvetően az informatikai eszközök, rendszerek megjelenésének, folyamatos fejlesztésének köszönhető. Az infokommunikációs rendszerekben folytatott információgyűjtésnek számos előnye van. Az adatok gyorsan, olcsón, távolságtól, időtől függetlenül, nagy mennyiségben folyamatosan elérhetők. Természetesen vannak hátrányai is, amelyek közül komoly problémaként jelentkezik, hogy az adatok olyan nagy tömegben állnak rendelkezésre, hogy nehéz megtalálni a releváns adatokat, továbbá az adatok lehetnek hiányosak, hibásak, vagy akár szándékosan torzítottak.

A releváns információk megszerzését célzó információgyűjtés a nemzetbiztonsági szolgálatok fő feladata, így minden, ami ezzel összefügg, az jelentősen befolyásolja a nemzetbiztonsági szolgálatok működését. A nemzetbiztonsági munkában nagyon régóta, a modern szolgálatok megjelenése óta élnek a nyílt forrásokból beszerezhető információk összegyűjtésének lehetőségével.[26] A szakterminológia ezt a hírszerzési módszert az OSINT mozaikszóval jelöli, és szakértői vélemények szerint a „szolgálatok tevékenységében növekvő szerepe van a nyílt forrásból származó információszerzésnek".[27] „Napjainkra az OSINT a köztudatban összeolvadt az interneten folytatott információszerzéssel",[28] ennek ellenére ez valójában a nyíltan, bárki számára elérhető adatforrások, adatbázisok teljes körét lefedi.

Az említett változások eredményeként az OSINT a 21. századra a nemzetbiztonsági tevékenység meghatározó módszerévé vált, több területen is jelentős segítséget ad a nemzetbiztonsági szervezetek számára feladataik eredményes végrehajtásához. Ennek megfelelően az elmúlt években több országban is történtek lépések azzal a céllal, hogy az OSINT-tevékenységet valamilyen módon, akár új szervezetek létrehozásával is fejlesszék. 2005. november 1-jén a CIA (*Central Intelligence Agency,* Központi Hírszerző Ügynökség) infrastrukturális

[26] Regényi Kund Miklós: OSINT a második generációs internetet megelőző korokban. *Nemzetbiztonsági Szemle,* 7. (2019), 2. 32–37.

[27] Béres János: A hírszerzés feladatrendszere. In Dobák Imre (szerk.): *A nemzetbiztonság általános elmélete.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014. 123.

[28] Dobák Imre: OSINT – Gondolatok a kérdéskörhöz. *Nemzetbiztonsági szemle,* 7. (2019), 2. 85.

és személyi bázisán a DNI létrehozta az Open Source Centert (OSC), amelynek feladata a nyílt – nyomtatott, sugárzott és online – forrásokból származó információk gyűjtése, elemzése, illetve tájékoztatók készítése lett.[29]

Németországban 2007-ben hozták létre a Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal által működtetett Egyesített Internetközpontot (*Gemeinsames Internetzentrum,* GIZ), amely elsődlegesen az interneten megtalálható, szélsőséges iszlám tartalmak és kommunikáció megfigyelését, elemzését, értékelését végzi a szélsőséges terroristaszervezetek időben történő azonosítása érdekében.[30] Magyarországon ez idáig a nemzetbiztonsági szolgálatok saját maguk folytatták nyílt forrásokból az információk gyűjtését.[31] A 2016-ban létrehozott TIBEK feladatkörében azonban már dedikáltan megjelenik az OSINT mint olyan tevékenység, amelyet a nemzetbiztonsági szolgálat szolgáltatásként nyújt, hiszen a nemzetbiztonsági törvény szerint „nyílt információgyűjtést és feldolgozást végző szolgáltató és támogató szervet működtet".[32]

Az információrobbanásként meghatározott jelenség a közeljövőben biztosan tovább folytatódik, és így egyre szélesebb körben, egyre nagyobb adatbázisok állnak majd rendelkezésre, ha csak az internetet mint a legnagyobb és legdinamikusabban növekvő adatbázist vizsgáljuk. Az OSINT jelentőségének további növekedését nagyban segítheti a technológia fejlődése, amellyel az OSINT több részfeladata (keresés, elemzés, értékelés) automatizálhatóvá tehető. Ahogyan a példákból látható, néhány országban már most is tettek konkrét lépéseket arra, hogy külön szervezeteket hozzanak létre erre a feladatra. Ezek a változások a nemzetbiztonsági szervezetrendszer tekintetében aktuálisan még nem jelentősek, de mégis nagy valószínűséggel kijelenthető, hogy az OSINT a jövőben jelentősen felértékelődik, és további, erre specializált feladatkörű szervezetek megjelenésére lehet számítani. Ennek kapcsán megemlíthetők az elmúlt években létrejött információfúziós központok is, hiszen ezek a helyek a titkosszolgálati információk feldolgozása kapcsán OSINT-központként is tevékenykednek, ha a nevükben nem is viselik ezt. Az újabb szervezetek létrehozásán túl elképzelhető az adatbázisokban történő adatkeresési, feldolgozási tevékenységek bizonyos adatkörönként történő specializációja is, hiszen könnyen belátható, hogy egy

[29] Establishment of the DNI Open Source Center. *ODNI News Release,* (2005. november 8.).

[30] Gemeinsames Internetzentrum (GIZ – Joint Internet Centre). *Verfassungsschutz.de* (2020).

[31] Szabó Károly: Az OSINT – Gondolatok a tevékenységről és az alkalmazás közegéről. *Nemzetbiztonsági Szemle,* 7. (2019), 2. 68–82.

[32] 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.

gazdasági szektor és mondjuk a közösségi média adatsorai között a feldolgozás tekintetében jelentős különbségek vannak.

### *Biztonságtudatosság fokozása*

A 21. század egyik jelentős változása a nemzetbiztonság területén a biztonságtudatossági programok megjelenése. Korábban is voltak korlátozott mértékben ehhez hasonló kezdeményezések, azonban ilyen széles körű alkalmazására eddig nem volt példa. Az ok, hogy hangsúlyosan a terrorelhárítás, a kémelhárítás és ezzel összefüggésben az információbiztonság területén rövid idő alatt olyan jelentős változások történtek, amelyek korábban elképzelhetetlen mértékben kiszélesítették e kockázatoknak kitett személyi kört. Ezen új típusú kihívásokra a nemzetbiztonsági szolgálatok meglévő eszközei nem kínáltak hatékony megoldást, ezért vált szükségessé egy új módszer bevezetése, a biztonságtudatosítás. A lényege, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok széles körben, előzetesen adnak át információkat a lehetséges kockázatokról, illetve készítik fel az embereket a kockázatok észlelésére, elkerülésére, illetve a bekövetkezés esetén tanúsítani szükséges magatartásra. A körülmények ily módon történt megváltozása következtében nemcsak a nemzetbiztonsági szolgálatok szándéka volt a biztonságtudatosság elterjesztése, arra a társadalom is nyitott volt, illetve bizonyos mértékig el is várta azt. A témakört itt nem fejtjük ki, azzal egy későbbi fejezetben részletesen foglalkozunk, azonban a nemzetbiztonsági szervezetrendszer változása kapcsán is érdemel figyelmet.

Annak ellenére, hogy nem találni rá példát, hogy erre a tevékenységre létrehoztak volna külön szervezeteket, tehát módosult volna a szervezetrendszer, a hatása kicsit mégis ahhoz hasonló. Ennek alapja, hogy egyrészt a társadalom jelentős hányadát vonják be a szolgálatok ezekbe a projektekbe. Igaz, hogy ezzel az elsődleges cél a prevenció, vagyis a kockázatok bekövetkezésének megelőzése, azonban ennek során a nemzetbiztonsági szolgálat a társadalmat mint információforrást is hozzákapcsolja a szolgálathoz, amely viszont egy olyan jelentős tényező, amely akár jelentősen növelheti az elhárító tevékenység hatékonyságát. Másrészt vannak olyan országok, ahol nem vagy nem csak a nemzetbiztonsági szolgálat hajt végre nemzetbiztonsági kockázatokkal összefüggő biztonságtudatossági programokat, hanem más szervezetek is.[33]

[33] Counter Terrorism Policing: www.counterterrorism.police.uk/

Az előzők alapján felvetődik a jövőre vonatkozóan egy lényegi kérdés. Megjelenik-e a feladatok kiszervezése a nemzetbiztonsági szolgálatok területén? Amennyiben igen, akkor mikor és milyen feladatokat érint majd ez? A kérdés nem utópisztikus, sőt a feladatok kiszervezése már el is kezdődött, ha az átlagemberek számára ez még talán nem is olyan látványos. Gondoljunk csak egyrészt az USA egyes szervezetei által alkalmazott katonai biztonsági magánvállalatokra például Irakban, amelyek hírszerzési tevékenységeket is ellátnak,[34] vagy a 2013-ban „Snowden-ügyként" elhíresült eseményekre, amelyek kapcsán Snowden azt nyilatkozza, hogy a CIA és az NSA szerződéses partnereinél, gazdasági társaságoknál nemzetbiztonsági szolgálati tevékenységeket végzett.[35] A kérdés tehát igazából az, hogy a továbbiakban milyen területeken és milyen mélységben vesznek részt „civil" cégek a nemzetbiztonsági szolgálati tevékenységben úgy, hogy az a társadalom szélesebb rétegei számára is nyilvánvaló legyen?

## *Együttműködések szerepe*

A nemzetbiztonsági szolgálatok feladatköre még országhatáron belül is nagyon gyakran átfedést mutat úgy, hogy a rendelkezésre álló eszközök és módszerek általában azonosak. A versengő struktúrák esetében maga ez a helyzet alkalmas arra, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok között rivalizálás alakuljon ki, de előfordul az is, hogy a kormányzat szándékosan versenyezteti egymással a szolgálatokat. A rivalizálásnak viszont az lehet a következménye, hogy a szolgálatok a gyakorlatban nem, vagy csak minimális hatékonysággal működnek együtt egymással, hiába írják elő ezt akár különböző szintű szabályzók, ami jelentősen növelheti valamely nemzetbiztonsági kockázat bekövetkezését. A versengő struktúrákban az egyes szolgálatok azt szeretnék elérni, hogy egy-egy probléma kapcsán az ő megoldásuk, az ő sikerük legyen az, amelyik eljut a döntéshozók elé.

A nemzetbiztonsági szolgálatok közötti együttműködés alapja az információmegosztás, ezért e problémakör kezelésének egyik lehetséges módja olyan szervezetek létrehozása, amelyek felé a nemzetbiztonsági, valamint más szervezeteknek adattovábbítási kötelezettségeik vannak. Ilyenek az elmúlt időszakban

[34] Varga Krisztián: Katonai biztonsági magánvállalatok amerikai alkalmazása Irakban. *Nemzet és Biztonság,* 2. (2009), 3. 57–69.

[35] Glenn Greenwald: *A Snowden-ügy: korunk legnagyobb nemzetbiztonsági botránya*. Budapest, HVG, 2014.

egyre nagyobb számban létrehozott fúziós központok. Ezek a szervezetek sok esetben a nemzetbiztonsági szervezetrendszerek új elemeként jelennek meg. Az a szakmai elképzelés, hogy ezekben a szervezetekben a nemzetbiztonsági szolgálatok, illetve az adott témakör szerint releváns rendvédelmi szervek delegálnak munkatársat, több szempontból is pozitív. Egyrészt elősegíti a különböző szervezetektől származó információk egységes értékelését, másrészt a szolgálatok közötti együttműködésre is pozitív hatással lehet.

A rivalizálás kiküszöbölésének másik megoldása lehet, ha koordinációs szervezeteket hoznak létre az érintett nemzetbiztonsági szolgálatok, rendvédelmi szervek, illetve az irányításukért felelős személyek, szervezetek bevonásával. Az együttműködés „kikényszerítése" jelenleg annyira fontos a legkritikusabb terrorelhárítás területén a döntéshozók részéről, hogy találkozunk olyan megoldásokkal, ahol a döntéshozói akarat eredményeként az együttműködés több szinten is (operatív, műveleti vezetői szint, irányítói szint)[36] jelen van.

Az együttműködésre vonatkozó törekvés nemcsak az egyes államok nemzetbiztonsági szervezetei szintjén jelent meg ilyen markánsan a 21. század elején, hanem ezzel párhuzamosan az olyan nemzetközi szervezetekben is, mint például a nyugati demokráciák biztonsága szempontjából meghatározó NATO *(North Atlantic Treaty Organization)* és az Európai Unió (EU). A NATO-nak nincs önálló hírszerzése békeidőben, a tagállamoktól származó információkat használják fel tevékenységük során. A közel 30 tagállam érintettsége okán, valamint a megváltozott biztonsági környezet kihívásainak való megfelelés érdekében a NATO-ban döntés született arról, hogy fokozni kell a tagországok hírszerző szervezetei közötti együttműködést, az információmegosztást. E cél érdekében több konkrét lépés is született az elmúlt időszakban. 2006-ban létrehozták a NATO Hírszerzési Fúziós Központját (*Intelligence Fusion Centre,* NIFC), amely nem a NATO szervezetének része, de feladata a NATO műveleteinek hírszerzési támogatása a szervezet munkájában részt vevő tagállamok együttműködése eredményeként. A kooperáció fokozásának következő lépéseként 2010-ben átszervezték a korábbi hírszerző struktúrát, és létrehozták a Polgári Hírszerző Bizottságot

[36] Nagyon jó példa erre a magyar terrorelhárítás területe. Az irányító szintű koordináló szerv a Nemzetbiztonsági Kabinet. A nemzetbiztonsági szolgálatok vezetőinek feladatorientált koordinációs szintje a Kabinet mellett működő Terrorellenes Koordinációs Bizottság, míg a konkrét információcsere szintjét a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ képviseli. Ez a fajta mélységben tagolt koordináció több ország nemzetbiztonsági szervezetrendszerében is megtalálható (USA, Egyesült Királyság, Németország).

(*Civilian Intelligence Committee,* CIC), valamint a Katonai Hírszerző Bizottságot (*Military Intelligence Committee,* MIC), amely szervezetek keretet biztosítanak a tagországok hírszerző szervezetei koordinációs mechanizmusainak. A CIC az első szervezet, amelynek segítségével a polgári titkosszolgálatokat be tudták vonni a NATO tevékenységébe. Fő feladata az Észak-atlanti Tanács közvetlen tájékoztatása hírszerzési kérdésekben, továbbá tanácsadás a kémkedéssel, a terrorizmussal, illetve egyéb fenyegetésekkel kapcsolatban, amelyek érinthetik a Szövetséget.[37] Az együttműködés további előmozdítása érdekében 2017-ben újabb lépésre került sor, amikor is létrehozták a Közös Hírszerző és Biztonsági Osztályt (*Joint Intelligence and Security Division,* JISD) a NATO főhadiszállásán, Brüsszelben. Ezt a lépést egyesek a legfontosabb reformnak tartják a NATO hírszerzési együttműködésének történetében.[38] Ahogy e rövid összefoglalóból kitűnik, a NATO a 21. század eddigi, kezdeti szakaszában komoly lépéseket tett a hírszerzés területén a tagállami együttműködések fokozására.

Az EU, hasonlóan a NATO-hoz, nem rendelkezik önálló, hírszerzést folytató hírszerző szervezettel. Első hírszerző szolgálata az 1999-ben létrehozott Helyzetelemző Központ volt (*European Union Situation Centre,* SITCEN), amely a tagországok hírszerző információit dolgozta fel, elemezte, és készített belőlük tájékoztatókat az EU vezetői részére. 2012-ben a SITCEN-t az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) szervezetébe integrálták, annak egyik igazgatósága lett. Nevét Hírszerző és Helyzetelemző Központra (European Union Intelligence and Situation Centre, INTCEN) módosították, és közvetlenül az EU hírszerzéséért is felelős főképviselő irányítása alá került.[39] A szervezet elemzéssel és értékeléssel foglalkozó munkatársait a tagállamok nemzetbiztonsági szolgálataitól vezénylik, és OSINT-képességekkel is rendelkezik. Az EU az INTCEN mellett a katonai vonalon is rendelkezik hírszerzési szervezettel. Az EKSZ megalakítását követő átszervezés során került a Katonai Törzs, illetve azon belül a Hírszerző Igazgatóság (*Military Staff Intelligence Directorate,* MS INT DIR) az EKSZ szervezetébe. Működése az INTCEN-éhez hasonló. Ahogy látható, a 21. század eleje hírszerzési szempontból az EU számára is meghatározó időszak volt. Hasonlóan a tagállamokhoz, az EU-n belül is létrehozták azokat az információs központo-

[37] NATO: Civilian Intelligence Committee (CIC) (2011. november 16.).

[38] Loringhoven (2017): i. m. 16.

[39] Beke József: Az Európai Unió hírszerző képességének technikai támogatása. *Nemzetbiztonsági Szemle,* 6. (2018), 2. 56–68.

kat, amelyek megadták a tagországok közötti együttműködés kereteit, és amelyek kialakítási, működési elvei a tagországok közötti együttműködést ösztönzik.

Századunkban már eddig is számos olyan változás történt a világban, aminek eredményeként szervezeti változásokat figyelhettünk meg a nemzetbiztonsági szervezetrendszerben, azonban ezek leginkább a nemzetbiztonsági szolgálatokhoz, valamint a koordinációs szervezetekhez kötődtek. A változások egyáltalán nem érintették a nemzetbiztonsági szervezetrendszerek ellenőrzési alrendszerét. Ez annak köszönhető, hogy napjainkra a demokratikus országokban a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének ellenőrzése érdekében már létrejöttek azok a szervezetek és kialakultak azok az ellenőrzési mechanizmusok a hatalmi ágak, illetve a civil társadalom oldaláról, amelyek segítségével fel lehet tárni a nemzetbiztonsági szolgálatok esetleges jogszerűtől eltérő működését.

A 21. század eddig eltelt időszakát a nemzetbiztonsági szolgálati tevékenység tekintetében egyik oldalról a jelentős, új típusú kihívásokkal, míg másik oldalát a biztonságtudatosítással és az együttműködéssel lehetne leginkább jellemezni. A 21. század elejére egyrészt az informatika robbanásszerű fejlődésének hatására jelentős, új típusú kihívások jelentek meg a kémelhárítás, az információs és az informatikai rendszerek biztonsága területein. Másodsorban a terrortámadások a mindennapjaink részévé váltak úgy, hogy a 2000-es évek elején elkövetett terrortámadásokat követően már történtek változások az elhárító tevékenység hatékonyabbá tétele érdekében, de ennek ellenére tíz évre rá Európának mégis újabb támadásokat kellett elszenvedni.

E kihívásokra jelentett részben megoldást a biztonságtudatossági programok bevezetése, amely ilyen megvalósításban mint új prevenciós módszer szinte berobbant a szolgálatok világába. A terrorkockázatok kapcsán pedig egyértelműen megfogalmazódott, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti együttműködést erősíteni, ennek részeként az érdemi információk megosztását pedig fokozni kell. A terrorkockázatok csökkentése érdekében egyes országokban önálló terrorelhárítási szervezeteket hoztak létre, az együttműködéseket pedig különböző koordinációs szervezeteken keresztül fokozták. E második megoldás részeként jelentős számban jöttek létre egyes országokban, de nemzetközi szervezeteken belül is információfúziós központok, amelyek az alapfunkciójukon (információfeldolgozás, tájékoztatás) túl hatékony segítséget jelenthetnek az együttműködések fokozásán keresztül is a nemzetbiztonsági kockázatok felderítésében, elhárításában.

Az információs csatornák alapján felállítható három modell (versengő, ágazati, együttműködő) tekintetében elmondható, hogy az elmúlt időszakban

a kooperációt erősítő megoldások (a szervezetrendszer több szintjén megjelenő koordináló szervezetek, fúziós központok) előretörésének hatására a kooperáló modellek felé látható elmozdulás. Azt, hogy mit hoz a század további része, a szervezetrendszerre ható tényezők számossága, folyamatos változása miatt nehéz megjósolni. A változás dinamikája és az érintett területek sokasága alapján azonban rövid időn belül jelentős változásokra kell felkészülni. A kockázatok sokszorozódása, a határon átnyúló jellege, súlyossága okán tovább kell erősíteni az országokon belüli, illetve a nemzetközi együttműködéseket. A big data-jelenség miatt az OSINT jelentős felértékelődése, specializálódása várható. A technológiai robbanás, a kibertér jelentőségének folyamatos növekedése következtében egyrészt további, új típusú nemzetbiztonsági szintű kockázatok megjelenése várható, másrészt rövid időn belül széles körben jelenhetnek meg a szervezetrendszerekben az önálló jelhírszerző szolgálatok.