

HETESY ZSOLT

Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra

A 2010-ben megalakuló új kormány javaslatára a parlament megváltoztatta a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítási rendjét. Miközben a két katonai szolgálat esetében meghagyta a honvédelmi miniszteri irányítást, a polgári szolgálatok esetében az Információs Hivatalt (IH) a külügyminiszter, míg az Alkotmányvédelmi Hivatalt (AH) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot (NBSZ) a belügyminiszter irányítása alá rendelte.

Az irányító miniszter kormányzaton belüli elhelyezkedését érintő változás közvetlenül nem befolyásolja a hivatal szervezeti rendjét, tevékenységét, szakmai feladatellátását. Az új irányítási rend és különösen a megosztott irányítás mégis változtatást hoz egyes területeken.

A Külügyminisztériummal közös miniszteri irányítás okán lehetőség nyílik a szorosabb együttműködésre az IH egyik legfontosabb fogyasztójával. A megosztott irányítás azonban eltávolítja az IH-t hagyományos partnereitől, a két másik polgári nemzetbiztonsági szolgáltatótól és különösen az AH-tól. A változás befolyásolhatja a rendvédelmi szervekkel való együttműködést is.

Az IH tevékenységének egyre fontosabb része a más minisztériumokkal való együttműködés. Kérdés, hogy várható-e bármilyen változás, hangsúlyeltolódás amiatt, hogy az egyik szakminiszter, vagyis a külügyminiszter egyben irányítói feladatokat kap.

Az esetleges következmények részletes elemzéséhez indokolt áttekinteni az IH szakmai feladatait, legfontosabb fogyasztóit és együttműködő partnereit.

Az Információs Hivatal szakmai feladatai

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) és más normák alapján az IH feladatai a következő fő témakörökbe sorolhatók:

Nemzetpolitikai, külpolitikai kérdésekhez kötődő döntés-előkészítés támogatása, az ehhez szükséges más forrásból meg nem szerezhető információk

megteremtése, a biztonságpolitikai szempontból fontos folyamatok, régiók, államok figyelemmel kísérése.

A hivatal a csak a hírszerzés számára rendelkezésre álló sajátos eszközökkel tevékenykedik minden olyan témában, amely a külpolitika alakításában részt vevő vezetők érdeklődésére számot tart. A külföldre vonatkozó vagy külföldi eredetű információk alapvetően a külügyminiszter és a Külügyminisztérium (KüM) munkájához szükségesek, így az új, közös irányítási struktúra javíthat az IH és a KüM tevékenységének hatékonyságán.

A külügyminiszter hatásköreit is megállapító kormányrendelet¹ a miniszter számára több olyan feladatot határoz meg, amelynek végrehajtásában az IH közvetlen közreműködése jelentős hasznot hozhat. Így a külügyminiszter mint a kormány kül- és *biztonságpolitikáért felelős tagja*, tájékoztatja a kormányt a nemzetközi és biztonságpolitikai helyzetről, valamint a Magyar Köztársaság nemzetközi kapcsolatainak alakulásáról. E miniszteri feladat összecseng az IH előbbiekből meghatározott feladataival. A külügyminiszter feladatainak végrehajtását a hivatal elemzéseivel közvetlenül segítheti.

A miniszter a rendelet szerint javaslatot készít a kormány kül- és biztonságpolitikai stratégiájára, végrehajtja az abban foglalt döntéseket és közreműködik a kormány nemzetpolitikai célkitűzéseinek megvalósításában. A miniszter kormányzati szintű koordinációs feladatokat is kap, irányítja a kormány kül- és biztonságpolitikai irányelveiből eredő kormányzati feladatok előkészítését, valamint koordinálja és ellenőrzi azok végrehajtását. A stratégia kialakításában és egyes elemeinek végrehajtásában a külügyminiszter által irányított IH a korábbiaknál integráltabban tud részt venni.

A minisztériumi és a hivatali feladatok egybecsengése sajátos szinergiahatással jár. A közös irányítás a minisztérium és a hivatal egymásra találását jelenti, megteremtve ezzel, hogy a szűkös kapacitások valóban a fontosabb kérdések figyelemmel kíséréseire koncentrálódjanak. A megoldás legnagyobb nyertese a kormány kül- és biztonságpolitikája. Ha a minisztérium diplomáciai, valamint az IH sajátos hírszerzési eszközrendszerét összehangoltan, egymásra épülően alkalmazzák, az egymást erősítő módon segíti elő a külpolitikai célok megvalósítását.

Ezzel együtt a feladat végrehajtásakor az IH által gyűjtött és feldolgozott külpolitikai információk hasznosak lehetnek a miniszterelnök (miniszterelnök-helyettes, miniszterelnökség), illetve a köztársasági elnök, az Ország-

¹ 212/2010. (VII. 1.) kormányrendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.

gyűlés elnöke, valamint a parlament külügyi bizottsága és nemzetbiztonsági bizottsága számára is. A szűkebben értelmezett biztonságpolitikai területen a jelentések a kormányzati struktúra más szereplőinél is hasznosulhatnak (honvédelmi miniszter, katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, más tárcák).

Külföldi magyar érdekeltségek védelme

Az IH az Nbtv. vonatkozó rendelkezése szerint egyrészt a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar intézmények, kiemelten a magyar külképviseletek biztonsági (elsősorban terrortámadás és kémkedés elleni) védelmét látja el. A tevékenység azonban túlterjeszkedik az említett intézmények védelmén, így a hivatal a nem állami szereplők külföldi érdekeinek védelmében is részt vesz. Ez a védelem elsősorban a terrorcselekmények elleni védelmet, az esetlegesen bekövetkező vészhelyzetek (tűzajtás, háborús vagy rendkívüli állapot, magyar személyek kimenekítése) kezelését foglalja magában. Mivel a témakörben a külügyminiszter felelőssége is elsődleges, az IH külügyminiszter alá rendelése itt is előrelépésre ad alkalmat. A feladatok egy részében azonban elengedhetetlen az IH és a KÜM más szervezetekkel való együttműködése, beleértve az AH-t, vagy az újonnan létrejövő Terrorelhárítási Központot.

Gazdaságbiztonsági feladatok, pénzügyi biztonsági és energiabiztonsági kérdések

A külföldi cégek általi magyarországi beruházások esetében szükség szerint a biztonsági háttér vizsgálata, a csalárd szándékú, állami vagy uniós források elvonására irányuló beruházási kísérletek kiszűrése az IH kiemelt feladata. A tőkek mozgással és beruházással kapcsolatos feladatkör a másik irányban is megjelenhet. Ennek keretében a hivatal az exportlehetőségek, a beruházási környezet feltérképezésével, a biztonsági kockázatok feltárásával támogathatja a külföldre irányuló magyar tőkekiviteli, beruházási elképzeléseket.

Az ország pénzügyi helyzetének veszélyeztetésére irányuló külföldi szándékok feltárásának fontosságát a gazdasági világválság erősítette fel. Az ország energiafüggetlenségének növekedése elsőrendű feladattá emelte az energiabiztonság kérdéskörét is. A feladat magában foglalja az energiahordozók forrásával, szállításával és infrastruktúrájával kapcsolatos helyzet, valamint az ellátást befolyásoló gazdasági, politikai, biztonsági kérdések figyelemmel kísérését és elemzését.

Bár a kérdéskör túlmutat a külpolitikán, mégis kapcsolódik a külügyminiszter feladatköréhez, aki az előbbi rendelet szerint „*közreműködik a Magyar Köztársaság gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében*”. A témakörben illetékes miniszterek általános hírigényeiket az irányító miniszteren keresztül juttatják el az IH-hoz. A miniszter az éves hírigények meghatározásával e területen is megszabja a hivatal számára a hírszerzési prioritásokat.

Emellett szükség van a hivatal és az illetékes minisztériumok együttműködésére is, ami a gazdasági és fejlesztési minisztériumok vezető tisztségviselőivel való közvetlen kapcsolattartás útján jöhet létre. Ennek során a hivatal tájékozódik a minisztériumok által észlelt fejleményekről, egyeztet a hivatal számára megfogalmazható feladatokról, a feladatok teljesítése után pedig visszajelzést kér. A külügyminiszter a jól bevált együttműködési rendet nem változtatta meg, ezért a minisztériumokkal való kapcsolattartásban az irányító miniszter személyét érintő változás nem okozott törést.

A minisztériumok és a kormány által feltett gazdaságbiztonsági kérdések jelentős részét a hivatal önmagában nem tudja megválaszolni. A gazdaságbiztonság hazai oldalról az AH, kisebb mértékben a KBH illetékességébe tartozik, így elengedhetetlen az előbbi szervezetekkel való szoros együttműködés. A közös miniszteri irányítás megszűnése az AH–IH-együttműködésben okozhat problémákat, az egységes miniszteri feladatsabást és -ellenőrzést más eljárásoknak kell pótolniuk. Esetenként az is előfordul, hogy a feladatok a rendvédelmi szervekkel való együttműködésben hajthatók végre, vagy az IH–AH jelzése alapján a rendvédelmi szerveknek további lépéseket kell tenniük.

Más tárcák külföldi érdekeltségű ügyeivel kapcsolatos információk szerzése

Mint ahogy a gazdaságbiztonsági kérdésekre is jellemző, az IH feladatainak jelentős részét teszi ki a Külügyminisztériumon kívüli, más tárcák hírigényeinek teljesítése. E területen is igazak a gazdaságbiztonsági ügyekre vonatkozó alapelvek. A kormány tagjai a feladatkörükben felmerülő külföldi vonatkozású ügyben információs igénygel fordulhatnak az IH-hoz. Ilyen kérdések bármelyik minisztérium hatáskörében keletkezhetnek. A hírigény-meghatározás törvényi feltétele, hogy az információt más forrásból ne lehessen beszerezni, vagyis ahhoz az IH speciális eszközrendszerére legyen szükség. Az általános igények megfogalmazása egyrészt az irányító miniszternek történik, aki azt az időszerű feladatokban határozza meg az IH számára. Az *ad hoc* jellegű kérdésekben itt is szükség van az IH és a minisztériumok közvetlen együttműködésére.

A más minisztériumok által „megrendelt” feladatok háttérbe szorulását okozhatja, ha a külügyminiszter irányító miniszterként elvárja, hogy az IH a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyezzen a külpolitikai területre. Ez a véges kapacitások miatt a többi terület és minisztérium háttérbe szorulását idézheti elő. Az IH esetében ilyen igény a külügyminiszter részéről nem fogalmazódott meg, sőt miniszteri meghallgatásán hangsúlyozta az IH nem külpolitikai típusú feladatainak fontosságát.² Az irányító miniszter személyének változása miatt a feladatokban beálló hangsúlyeltolódás lehetőségét mutatja azonban a Belügyminisztérium NBSZ-szel kapcsolatos álláspontja³.

Érdekérvényesítő tevékenység

Az IH az ország érdekeinek érvényesítését szolgáló tevékenységet folytat, ilyen kérdések bármely minisztérium hatáskörében előfordulhatnak. A minisztériumokkal való együttműködésre a korábbiakban leírtak irányadók. A hatásköri kormányrendelet szerint a külügyminiszter „közreműködik a Magyar Köztársaság gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében és a kedvező Magyarország-kép kialakításában”. A külügyminiszter feladatköre, összkormányzati felelőssége és közvetlen utasításadási lehetősége e területen is a korábbinál összehangoltabb tevékenységet tesz lehetővé.

Biztonsági jellegű feladatok, terrorelhárítás, a szervezett bűnözés, illegális migráció elleni harc, támadólagos kémelhárítás

Az IH információkat gyűjt a magyar nemzetbiztonságot veszélyeztető, külföldi szervezett bűnözésről, különösen a terrorszervezetekről, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről. Emellett az IH részt vesz a tömeg-

² NBB-2/2/2010. sz. jegyzőkönyv az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának 2010. május 27-i üléséről. www.parlament.hu

³ Az NBSZ főigazgató-jelöltjének nemzetbiztonsági bizottság általi meghallgatásakor a belügyminisztériumi államtitkár arra hivatkozott, hogy „jelenleg a Belügyminisztérium előtt álló legfontosabb feladat a közrend és a közbiztonság helyreállítása Magyarországon. Ennek a nagyon fontos célnak a megvalósítása érdekében a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tevékenysége során a hozzá jutó információkkal komoly háttértámogatást tud adni. A szervezetnek a Belügyminisztérium irányítása alá helyezésével megteremtődtek a szervezeti feltételei annak, hogy ezt a célt, tehát a közrend, közbiztonság helyreállítását az erők, a szervezetek a rendelkezésre álló információkkal még hatékonyabban, még eredményesebben tudják megvalósítani. Ehhez az új feladathoz, ehhez a nagy feladathoz szemléletváltásra, vezetésváltásra van szükség [...]” NBB-7/2010. sz. jegyzőkönyv az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának 2010. június 29-i üléséről. www.parlament.hu

pusztító fegyverek és más nemzetközileg ellenőrzött termékek jogellenes nemzetközi forgalmának felderítésében és megelőzésében, valamint felderíti a magyar érdekeket veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket. E feladatok nem kapcsolódnak a külügyminiszter tárcafelelősségéhez, ezért a miniszteri irányítás általában nem testesül meg közvetlen miniszteri feladat-szabásban.

A biztonsági/védelmi kérdésekben az IH felelőssége komplementer jellegű. Ez azt jelenti, hogy minden felsorolt területnek más szervezet, rendvédelmi szerv, illetve katonai és polgári nemzetbiztonsági szolgálat a hazai fő felelőse. Még akkor is, ha az IH önállóan, saját célmeghatározás alapján jár el, a tevékenység eredménye e témakörökben általában becsatormázódik egy másik szervezet tevékenységébe. A kiegészítő jelleg azzal is jár, hogy az IH a korábbi feladatkörökre jellemző önálló munkavégzés helyett itt elsősorban az AH-val, a rendőrséggel és a vám- és pénzügyőrséggel szorosan együttműködve, speciális lehetőségeivel támogatja a feladatok végrehajtását. Az IH tevékenysége alapvetően a belügyminiszter által irányított területekhez kötődik, de a honvédelmi miniszter és a gazdasági miniszter által irányított szervezetekkel is állandó kapcsolatot, ügyszerű együttműködést követel meg. A külügyminiszter az eddigi együttműködési rendet nem változtatta meg, ezért az IH tevékenységében nem történik törés. A területen elsősorban – a gazdaságbiztonsági területen leírt okok miatt – az AH-val kell az együttműködést erősíteni.

Együttműködés a kormányzati tájékoztatáskor

Az IH egyik legfontosabb feladata az előbbieken felsorolt témákban folyó elemző-értékelő tevékenység és mindezek alapján a kormányzati tájékoztatás. A tevékenység a feladatok jellegétől függően változó formát ölt, ezért a külügyminiszteri irányítás, illetve a polgári szolgálatok irányításának megosztása más-más módon hat rá.

Az IH elemző-értékelő tevékenységének célja a külpolitikai területen megegyezik a Külügyminisztérium alapfeladatával. Ezért a nagyobb hatékonyság érdekében az új irányítási rendszerben az IH és KüM közötti koordinációs mechanizmusokat a külügyminisztériumi struktúrához kell igazítani a következő elvek szerint:

- A horizontális együttműködés szerepe növekszik, az információk egymással jobban megoszthatók. Az IH elemzői, középvezetői és a KüM témafelelősei, főosztályvezetői között napi munkakapcsolatot kell kialakítani.

- Az IH számára meg kell teremteni a Külügyminisztérium által összegyűjtött külpolitikai jellegű információkhoz való közvetlen hozzáférést.
- A KüM szakmai értekezletein részt kell vennie az IH képviselőjének is.
- A tájékoztató területen indokolt olyan rendszer kialakítása, amely képes átfogó elemző, stratégiai jellegű anyagok közös elkészítésére.

A külpolitikai területen a két szervezet egyazon témakörben tevékenykedik, de más eszközökkel. Az IH célja a diplomáciai úton nem megszerezhető információk, nem megismerhető szándékok felderítése. Ezért az IH-nak ismernie kell a Külügyminisztérium tudásszintjét, vagyis hogy egyes részterületeken mi ismert, mihez képest kell részletesebb információ, melyek a nyitott kérdések. Indokolt lehet ezért az IH főigazgatójának részvétele a KüM legfontosabb feladatszabó és -értékelő fórumain. Egyes IH-vezetők, így a tájékoztató igazgató jelenléte indokolt az olyan fórumokon, ahol hírigény-meghatározás, helyzetértékelés történik.

A külpolitikai kérdésekben a kormányzati tájékoztatás megerősítése érdekében megfontolandó lenne egy a Külügyminisztériumban létrehozandó külpolitikai elemzőközpont (a továbbiakban: központ) létrehozása, amelynek feladata az integrált elemzések készítése lenne.

A központ feladatszabó, koordináló értekezletein meghatározható, hogy mely aktuális témában készüljön elemzés, egyben a hírigényeket is megfogalmazzák az érintetteknek. A feladatszabás alapján a KüM szervezeti egységei, az IH és valamennyi érintett szervezet (minisztérium, nemzetbiztonsági szolgálat, rendvédelmi szerv) is elkészíti az adott témára vonatkozó részanyagát. Ezek alapján a központ munkatársai – kiegészülve a KüM más szervezeti egységeinek szakértőivel és az IH szakértőivel – elkészítik a végleges elemzést. A rendszer lehetővé teheti, hogy a legfontosabb külpolitikai kérdésekben a kormányzat minden információt figyelembe vevő, integrált elemzést kapjon, kizárva a párhuzamos tájékoztatásból származó problémákat.

Kérdés, hogy az említett tájékoztatási rendszerben miképpen lehet megőrizni a hírszerzés és más szervezetek önálló hangját. Az integrált rendszer egyik lehetséges hátulütője, ha a rendszerbe nem illeszkedő, a „konceptiót vagy stratégiát nem igazoló” jelzések eltűnnek, és így a kormányzat elesik az esetleges veszélyeket jelző független figyelmeztetésektől.

A központ az időszerű témakörök meghatározásával egy előre tervezett, „output” vezérelt tájékoztatási rendszert építhet fel a külpolitikában. Az Információs Hivatalnak mindamelllett az is a feladatai közé tartozik, hogy olyan külpolitikai eseményekre, veszélyekre hívja fel a figyelmet, amelyeket a Kül-

ügyminisztérium és a kormányzat nem érzel. Az IH által működtetett hírszerző rendszer erre is képes, ez azonban a kormányzati tájékoztató rendszerben az eddig is működő „input” vezérelt jelentéstételi rend változatlan fenn tartását követeli meg. Ennek keretében az IH továbbra is önállóan jelent minden olyan eseményről, jelenségről, amelyet a kormányzat számára fontosnak tart. Természetesen az IH jelentéseit a központ is megkapja, és ezek generálhatnak közösen vizsgálendő újabb témaköröket.

Az IH hírszerző és tájékoztató tevékenységének jelentős része a külpolitikán kívüli nemzetbiztonsági érdekekkel foglalkozik. Mivel e kérdések kívül esnek a Külügyminisztérium tárcafelelősségén, az integrált KüM–IH elemző-értékelő kapacitás itt nem idéz elő érdemi javulást, erre azonban nincs is szükség. A hivatal a szakminisztériumok tevékenységéhez szükséges információk szolgáltatása folyamán a külügyminiszter által jóváhagyott rendben, de közvetlenül, „saját jogon” végzi a tájékoztató tevékenységet. Ennek értelmében az IH jogosult bármely minisztériumhoz, kormányzati szervezethez és egyéb államhatalmi szervezethez közvetlenül nemzetbiztonsági információt, elemzést küldeni. A címzettek általában a tárcák legfelsőbb vezetői. A külügyminiszternek e területen nincs közvetlen szerepe, de irányító miniszterként az IH által kiküldött valamennyi tájékoztatót megkapja.

E területek közül kiemelkednek a gazdaságbiztonsági kérdések. A megosztott miniszteri irányítás itt megoldandó feladatok elé állítja a hivatalt. A beruházások vizsgálata vagy az ellenérdekű szándékok felderítései az IH a külföldi eseményeket érzékeli, az AH pedig a hazai gazdaság vagy befektetési célterület releváns információit tudja begyűjteni. Az egységes miniszteri irányítás során a gazdaságbiztonsági témákban a miniszter korábban integrált jelentésekkel látta el a kormányzatot. Jelenleg a jelentési tevékenység nem kellően összehangolt, illetve nincs meg az az integráló pont, ahol eme információk összefutnak és a legfelsőbb kormányzati szinthez jutnak.⁴ Hasonló típusú szintetizáló tevékenységre nemcsak a gazdaságbiztonsági témákban, hanem a szaktárcákat érintő egyéb területeken is szükség lenne.

A tájékoztatói tevékenység új szelete a szövetségi rendszerekben tapasztalt igény a növekvő tagállami hírszerzési, elemző, értékelő részvételre. Az Európai Unión belül létrehozott EU Külügyi Szolgálat és az unió központosított

⁴ Az irányító miniszter az IH és az NBH szintetizált információi alapján heti rendszerességgel referált a miniszterelnöknek a nemzetbiztonságot érintő eseményekről. Az új rendszerben egyelőre nem áll rendelkezésre olyan megoldás, amely az egyes kérdésekben a két hivatal véleményét integrálná és a legfelsőbb vezetéshez továbbítaná.

külpolitikai tevékenysége követeli ki az egyes államok hírszerző szolgálataira történő nagyobb támaszkodást. A NATO új főitkárának reformelképzelései között kiemelt szerepet kap a polgári hírszerzések bekapcsolása a NATO döntéshozó folyamatába. A jelentkező igények az EU esetében szorosabb IH-AH-, míg a NATO esetében szorosabb IH-KFH-AH-együtműködést tesznek szükségessé. E tevékenységet az IH nagy önállósággal, közvetlen miniszteri szerepvállalás nélkül végezte eddig és végzi ezután is.

Együtműködés a műveleti tevékenység során

Az IH műveleti tevékenységére is a kormányzati tájékoztatási tevékenység-nél megfigyelt sokszínűség jellemző.

A külföldön lévő magyar érdekeltségek védelmére irányuló tevékenység a külpolitikai jelentőmunka mellett a második terület, amely a legtöbbet profitalhat a külügyminiszteri irányításból. Az IH és a Külügyminisztérium eddig is együttműködött a védelmi feladatok ellátása terén. A közös miniszteri irányítás azonban nagyobb összhangot teremt a feladatok megvalósításakor.⁵ Az új irányítási rend lehetővé teszi a Külügyminisztérium biztonsági fórumain a hivatal védelmi, informatika- és kommunikáció-biztonsági észrevételeinek markáns megjelenítését. A hatékonyság tovább erősödhet, ha a más tárcáktól külföldre kihelyezett szakdiplomataik szorosabban a KüM, pontosabban a nagykövet felelősségi körébe kerülnek. Emellett lehetővé válik a nem állami szereplők érdekeinek hatékonyabb védelme, az egyes vészhelyzetek integrált kezelése is.

A feladatismertetésnél leírt okok miatt az IH egyéb biztonsági tevékenysége, így a terrorizmus, szervezett bűnözés vagy az illegális migráció elleni fellépés, továbbá a gazdaságbiztonsági tevékenység egy része a társszolgálatokkal történő műveleti együttműködésben teljesül. A tevékenységet az egyirányú jelentési rend helyett a közös műveleti munka, a szervezetek közötti közvetlen és kétirányú információcsere jellemzi. Az információátadás cím-

⁵ A védelmi területen a közös irányítás akkor segít, ha annak következtében megszületnek és végrehajthatóvá válnak azok az intézkedések, amelyek a Külügyminisztériumban és a külképviseleteken egyaránt a személyi, eljárási, informatikai és fizikai biztonsági feltételek javulásával járnak. Ezek egy része az EU-elnökségre történő felkészülés idején megvalósul, más része többéves feladat, ami jelentős erőforrások megteremtését feltételezi. A biztonsági területen a minisztérium és a külképviseleti tevékenységet biztonsági szemszögből vizsgáló IH között előfordultak kemény viták. A közös irányítással a kérdésekben a minisztérium és az IH az összhang megteremtésére kapott a korábbiakban nem létező esélyt.

zettjei többnyire nem a kormányzati felső vezetők, hanem a rendvédelmi szervek vagy társ-nemzetbiztonsági szolgálatok illetékes vezetői.

Mivel az IH e feladatok tekintetében eddig is közvetlen együttműködésben folytatta munkáját, az irányító miniszter személyében bekövetkező változás önmagában nincs hatással a tevékenységére. Az IH–AH műveleti együttműködés tekintetében a megosztott miniszteri irányítás a feltételrendszer – a tájékoztatási együttműködéshez hasonlóan – kedvezőtlenül változtatta meg. Egyes feladatok mindkét szervezetnél megtalálhatók, így a gazdaságbiztonsági kérdések, a kémelhárítás és az illegális migráció elleni harc esetében a külső felderítési feladatok az IH, míg a belső elhárítási feladatok az AH hatáskörébe tartoznak. Az egységes miniszteri irányítási rendszerben a közös IH–AH műveleti feladatszabás magától értődő volt, az aktuális kérdéseket a miniszter és a két főigazgató heti rendszerességgel egyeztetette. A cikk megírásának pillanatában, vagyis öt hónappal az irányítás megosztása után az egyes kiemelt ügyekkel kapcsolatos *ad hoc* egyeztetés már lehetséges, de még nem alakult ki megfelelő általános koordinációs rendszer.

A nemzetbiztonsági tevékenység koordinációja

Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos reformelképzelések középpontjában elsősorban a szolgálatok száma és azok összevonásának módja állt. A hatékony nemzetbiztonsági tevékenység azonban nemcsak a szolgálatok számán és nem is az egyes irányító miniszterek kormányon belüli szerepén múlik. Az összehangolt (ahogy a nevében is benne van, *nemzeti szintű*) nemzetbiztonsági tevékenység hatékonysága elsősorban a szolgálatok számának csökkentésével, az irányítás megosztásának csökkentésével, vagy erős koordinációval valósítható meg.

Nemzetközi kitekintés

A világ országai más és más módon ítélik meg, hogy a nemzetbiztonsági feladatokat milyen szervezetrendszerben és hány szolgálat fenntartásával kell ellátni. Arra vonatkozóan sincs egységes megoldás, hogy e szervezeteket a kormányon belül ki irányítsa. A döntéseket erősen befolyásolja az adott ország történelme, a belpolitikai és jogi keretrendszer, illetve az azokat veszélyeztető vélt vagy valós próbatételek. Ezek és velük együtt a jogi, politikai és szakmai érdekek is változnak, és ez a kialakított struktúra változását okozhat-

ja. Egyik rendszer sem tökéletes, illetve mindegyik megoldásnak lehetnek előnyei és hátrányai.

A kérdést tíz európai országban vizsgálva változatos képet kapunk.⁶ Négy nemzetbiztonsági szolgálata van Lengyelországnak és Nagy-Britanniának, három Ausztriának, Németországnak, Portugáliának, Romániának és Szlovákiának, kettő Horvátországnak, Olaszországnak és Spanyolországnak. Románia és Spanyolország esetében több „kisszolgálat” is színezi a képet. Az elmúlt tíz évben új szolgálatok létrejöttére (Spanyolország), szolgálatok szétválására (Lengyelország) és a szolgálatok összevonására is volt példa (Horvátország, Franciaország). Magyarország a négy hagyományos nemzetbiztonsági szolgálatával listavezető Lengyelországgal és Nagy-Britanniával együtt, míg nyolc ország kevesebb szolgálat működtetésével segíti elő az összehangolt tevékenységet.

A polgári hírszerzési feladatok ellátása terén három szervezeti megoldás ismerhető fel. Az IH-hoz hasonló önálló polgári hírszerzés létezik Lengyelországban (AW), Nagy-Britanniában (SIS), Portugáliában (SIED) és Romániában (SIE). Összevont polgári nemzetbiztonsági szolgálat (hírszerzés és elhárítás) létezik Horvátországban (SOA), Spanyolországban (CNI) és Szlovákiában (SIS). Összevont hírszerzés (katonai és polgári) működik Ausztriában (HNaA), Olaszországban (AISE) és Németországban (BND).

Így önálló hírszerzéssel, illetve a hírszerzési tevékenységet a hírszerzési/elhárítási vagy katonai/polgári alapon összevont módon végző szolgálatokkal a vizsgált országok csaknem egyforma arányban bírnak. Az önálló polgári hírszerzéssel bíró négy ország közül Portugália és Románia más területen hajtott végre tevékenység-összevonásokat, és ezért van kevesebb szolgálata, mint hazáknak. Magyarország eddig az összevonás egyik módjával sem élt. Az összevonás esélye a kormány 2010-es döntésével tovább csökkent.

Bár a kormány látszólag csak a szolgálatok irányításáról döntött, az igazi meglepetést annak első ránézésre nem érzékelhető következményei okozzák. A kormány ugyanis a döntéssel lemondott a korábban a Fidesz által ellenzékben⁷ és kormányon⁸ is hangoztatott összevonással kapcsolatos elképzeléseiről

⁶ A szolgálatok számának megállapításakor kihagyták az NBSZ-hez hasonló nem hagyományos szolgálatokat, vagyis mindazokat, amelyek nem a hagyományos polgári/katonai vagy hírszerzési/elhárítási tevékenységet végzik.

⁷ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény parlamenti vitájakor Kövér László vezérszónoki hozzászólása a szolgálatok számának csökkentésére vonatkozóan. Országgyűlés plenáris ülés, 1995. december 6-i jegyzőkönyv.

⁸ Demeter Ervin polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter vitaindító előadása. Konferencia a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági struktúrájáról és a szolgálatok feladatairól. Budapest, 2000. október 26–27.

is. A katonai szolgálatok összevonása az újonnan kialakított rendszerben is lehetséges lenne, a két miniszter alá helyezett polgári szolgálatok összevonása azonban nem. Az egy katonai és egy polgári szolgálat létrehozása korábban sem találkozott a Fidesz elképzeléseivel. A kialakított rendszer azonban kizárja a Fidesz által korábban támogatott, tevékenység szerinti összevonást is, vagyis a civil és katonai hírszerzések, valamint a civil és katonai biztonsági szolgálatok összevonását. A katonai hírszerzés külügyminiszter általi irányítása hazánkban rendszeridegen lenne, de a polgári hírszerzés honvédelmi miniszter általi irányítása is. Kisebb mértékben, de hasonlóan ellentmondásos helyzet állna elő a biztonsági szolgálatok⁹ területén is. Az irányításra vonatkozó döntés tehát azt a nemzetbiztonsági struktúrát erősíti meg, amelyet a Fidesz szakpolitikusan a megalakulása óta átalakítandónak gondoltak.

Az irányítást tekintve Magyarország a polgári szolgálatok irányításának megosztásával a „kétminiszteres” irányítási rendet háromminiszteres megoldás váltotta fel. A vizsgált országok közül hárompólusú irányítást alkalmaz még Nagy-Britannia és Németország, kétpólusú irányítási rendszert Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország és Szlovákia használ, míg egységes, központosított irányítást valósít meg Horvátország és Olaszország.

A központosított irányítást alkalmazó országok közül Horvátországban¹⁰ az összevont (hírszerző/elhárító) szolgálatok, vagyis a polgári szolgálat (SOA) és a katonai szolgálat (VSOA) egységesen a nemzetbiztonsági tanács (NBT) irányítása alatt áll.¹¹ A központi koordináló testület munkáját az NBT döntéseit végrehajtó szervezet, a biztonsági és hírszerző szolgálatokat koordináló tanács látja el. Ugyancsak működik az NBT hivatala, amely az NBT támogatása mellett szintetizáló jelleggel elemző-értékelő és koordináló feladatokat is ellát.

Olaszországban¹² a tevékenységi, vagyis hírszerzési-elhárítási logika szerint szétválasztott rendszerben a katonai és polgári feladatokat ellátó hírszerző szolgálat (AISE) és a hasonló elhárító szolgálat (AISI) a miniszterelnök irányítása alatt áll. A miniszterelnököt feladatai ellátásában egy államtitkár segíti. Itt is működik egy nemzetbiztonsági tárcaközi bizottság (CISR), amely

⁹ A katonai biztonsági terület belügyminiszter alá rendelése a rendszerváltás előtti III. főcsoportfőnökség rendszerét hozná vissza.

¹⁰ www.soa.hr

¹¹ Tagjai a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a honvédelmi, a belügy- és a külügyminiszter, az elnök nemzetbiztonsági tanácsadója, a vezérkari főnök és a két szolgálat vezetője.

¹² Francesco Sidoti: *The Italian Intelligence Services. Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle*, 2009.

a kormányzati koordinációért felel.¹³ A rendszerben fontos szerepet kap a két szolgálat munkáját és a nemzetbiztonsági tevékenységet koordináló biztonsági információs ügyosztály (DIS), amely stratégiai elemző-értékelő tevékenységet is végez, de megteremti a szolgálatok, a rendőrség és a fegyveres erők közötti információáramlást is.

A „kétpólusú” Lengyelország, Románia, Portugália és Szlovákia esetében a szolgálatok irányítása a polgári és katonai oldalon válik el.

Lengyelországban¹⁴ a polgári hírszerző szolgálatot (AW) és az elhárító szolgálatot (ABW) a miniszterelnök irányítja, míg a katonai hírszerző szolgálat (SWW) és elhárító szolgálat (SKW) névlegesen a köztársasági elnök, a valóságban a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll. A speciális szolgálatok bizottsága¹⁵ az illetékes miniszterek részvételével kormányzati szinten hozza meg az össz-nemzetbiztonsági döntéseket. A szolgálatok napi koordinációja 1997 és 2007 között miniszter-koordinátor feladata volt, majd a Tusk-kormány a miniszterelnöki hivatalon belülré csoportosította a feladatot, ahol ezt egy államtitkár végzi.

Románia esetében a két polgári szolgálat, vagyis a hírszerző szolgálat (SIE) és a belbiztonsági szolgálat (SRI) a legfelső nemzetbiztonsági tanács¹⁶ irányítása alatt áll. A tanács a két hagyományos szolgálat mellett a védelmi és őrszolgálat (SPP) és a különleges telekommunikációs szolgálat (STS) munkáját irányítja, illetve koordinálja a harmadik hagyományos szolgálat, a honvédelmi miniszter irányítása alatt álló védelmi hírszerzési főigazgatóság és további három más minisztérium alá tartozó rendvédelmi/nemzetbiztonsági szervezet munkáját is.

Portugáliában¹⁷ a polgári hírszerzés (SIED) és a polgári elhárítás (SIS) irányításában a miniszterelnöket egy nemzetbiztonsági főtitkár, az úgynevezett SIRP-főtitkár¹⁸ segíti, aki a két szolgálat munkájának koordinációjáért felel, de emellett összehangolja e két szolgálat és az érintett szervezetek, mint például

13 Tagjai a miniszterelnök, az irányító államtitkár, a belügy-, a külügy-, a védelmi, az igazságügy-, a gazdasági, a pénzügy- és a gazdaságfejlesztési miniszter.

14 Artur Gruszczak: The Polish Intelligence Services. Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle, 2009, www.aw.gov.pl

15 Tagjai a miniszterelnök, az irányító államtitkár, a belügy-, a külügy-, a védelmi, a pénzügyminiszter, az elnök nemzetbiztonsági tanácsadója, meghívottak a szolgálatok vezetői.

16 Tagjai a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a nemzetvédelmi, a belügy-, a külügy-, az igazságügy-, a pénzügy- és a gazdasági miniszter, a két szolgálat vezetője, a vezérkari főnök és a nemzetbiztonsági tanácsadó.

17 www.sied.pt

18 www.cfsirp.pt

dául a honvédelmi minisztériumi vezérkar irányítása alatt álló katonai hírszerző és biztonsági központ (DIMIS) munkáját is. A legfelsőbb nemzetbiztonsági tanács¹⁹ kormányzati szintű koordinációs fórumként funkcionál.

Szlovákiában²⁰ az összevont polgári szolgálat (SIS) a miniszterelnök, míg a katonai szolgálatok (VSS, VOS) a honvédelmi miniszter irányítása alá tartoznak. A szolgálatok koordinálását a biztonsági tanács látja el.²¹ A döntések végrehajtásáért és a szervezetek közötti szakmai koordinációért a tanács mellett működő biztonsági bizottság felel. A szolgálatok vezetői a bizottságban kaptak helyet.

Spanyolországban²² az összevont polgári szolgálat (CNI) és a katonai hírszerzés a honvédelmi minisztérium alá tartozik, a terrorelhárításért felelős CNCA azonban a belügyminiszterhez. A szolgálatok munkájának koordinációját a kormány hírszerzési bizottsága végzi.²³

Ausztria esetében a hírszerzést (HNaA) és a katonai elhárítást (AbwA) a honvédelmi minisztérium, míg a polgári elhárítást (BVT) a belügyminisztérium irányítja.

A hárompólusú megoldást alkalmazó Nagy-Britanniában²⁴ a polgári hírszerző szolgálatot (SIS) és a technikai hírszerzésért felelős GCHQ-t a külügyminiszter, a biztonsági szolgálatot (BSS) a belügyminiszter, míg a katonai szolgálatot (DIS) a honvédelmi miniszter irányítja. A tagolt irányítást a világon ismert egyik legerősebb koordinációs mechanizmus egészíti ki. A szolgálatok tevékenységének koordinációjáért a miniszterelnöki hivatalon belül a miniszterelnök biztonsági tanácsadója felel, de 2010 májusában létrehozták a nemzeti biztonsági tanácsot, amely a miniszterelnök elnöklésével hetente ülésező szervezetként a legmagasabb szintű döntéshozó testület²⁵. Ugyancsak a miniszterelnöki hivatalon belül kapott helyet a hetente ülésező

19 Tagjai a miniszterelnök és helyettese, a védelmi, a belügy-, a külügy- és az igazságügy-miniszter, a vezérkari főnök, a SIRP-főtábornok és a főigazgatók.

20 www.sis.gov.sk

21 Tagjai a miniszterelnök, a belügy-, védelmi, a pénzügy-, a külügy-, a közlekedési-postaiügyi és telekommunikációs, a mezőgazdasági és az egészségügyi miniszter.

22 Alejandro Pizarroso Quintero: *The Spanish Intelligence Services. Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle*, 2009. www.cni.es

23 Tagjai a miniszterelnök-helyettes, a külügy-, a védelmi, a belügy- és a gazdasági miniszter, a miniszterelnöki hivatal főtábornoka és a biztonsági államtitkár.

24 Mark Phytian: *The British Intelligence Services. Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle*, 2009. www.cabinetoffice.gov.uk

25 Tagjai a miniszterelnök és helyettese, a pénzügy-, a külügy-, a belügy-, a honvédelmi, a fejlesztési és a biztonsági miniszter, míg a vezérkari főnök és a szolgálatok vezetői a meghívottak között kaptak helyet.

egyesített hírszerzési bizottság²⁶ (JIC). A szervezet feladata a hírigény-meghatározás, a nemzetbiztonsági szolgálatok prioritásainak és követelményeinek egyeztetése, illetve a titkosszolgálati közösség által megküldött információk alapján önálló értékelő-tájékoztató tevékenység végzése.

Az ugyancsak hárompólusú rendszert alkalmazó Németországban²⁷ az alkotmányvédelmi hivatal (BfV) a belügyminiszter, a polgári/katonai hírszerzés (BND) a szövetségi kancellári hivatal, míg a katonai védelmi szolgálat (MAD) a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll. A szolgálatok munkájának koordinációjáért a kancellári hivatal vezetője felel, aki egyben a nemzetbiztonsági kérdésekért felelős főmegbízott is. A közvetlen koordinációs feladatot a kancellári hivatal 6. igazgatósága látja el. Az igazgató a BND közvetlen irányítása mellett felel a szolgálatok koordinálásáért, különös tekintettel az átfedő hatáskörökre. Az igazgató részt vesz a szolgálatokat érintő normák előkészítésében, felel a költségvetési kérdésekért, joga van a szolgálatok vezetőitől konzultációt kérni és az együttműködésre vonatkozó intézkedéseket javasolni.

Megállapítások, következtetések

A vizsgált tíz országból csak Lengyelországban és Nagy-Britanniában van a magyarországihoz hasonlóan négy szolgálat. Egyedül a lengyel struktúra egyezik a magyaréval, a britek esetében a negyedik egy technikai hírszerző szolgálat (GCHQ). Az irányítási struktúra tekintetében Magyarország a legbonyolultabb, hárompólusú rendszert alkalmazó csoportban, Nagy-Britanniával és Németországgal együtt található. Így mind a szolgálatok száma, mind az irányítási megosztottság esetében látható, hogy Magyarország a vele nem egy súlycsoportban lévő országokkal együtt sorol.

A polgári hírszerzést és elhárítást egységes szervezet végzi Horvátországban, Spanyolországban és Szlovákiában, míg a polgári hírszerző és elhárító szolgálatok egy személy vagy testület irányítása alatt állnak Lengyelországban, Olaszországban, Portugáliában és Romániában. Vagyis a tizből hét országban a polgári nemzetbiztonsági feladatokat vagy egy szervezetben, vagy egységes irányítás alatt látják el. Ez a 2010 előtti magyar megoldásnak felel meg.

²⁶ Tagjai a négy szolgálat vezetője, a védelmi, a külügy-, a belügy-, az ipari és kereskedelmi, a nemzeti közti fejlesztési, a pénzügyminisztérium és a miniszterelnöki hivatal képviselői.

²⁷ www.bnd.de

Az irányításban a jelenlegi magyarhoz hasonló megosztás található Ausztriában (HNaA – honvédelmi miniszter, BvT – belügyminiszter), Németországban (BND – kancellár, BfV – belügyminiszter), Nagy-Britanniában (SIS – külügyminiszter, BSS – belügyminiszter).

A háromplósú irányítást alkalmazó Németországban és Nagy-Britanniában a miniszterelnökhöz/kancellárhoz közvetlenül kapcsolódó robusztus koordinációs mechanizmusok alakultak ki a széttagoltság ellensúlyozására, ami Magyarországon egyelőre hiányzik. A jelenlegi magyar rendszer az előszeretettel emlegetett brit modellt csak a megosztott irányítás tekintetében másolja, de az azt működőképessé tevő erős koordinációs rendszer egyetlen eleme sem jött létre.

Az elmúlt években a külföldi szakirodalom és szakmai változtatások elsősorban a szolgálatok közötti együttműködés rendjére és a kormányzati szintű koordinációra koncentráltak. A reformok során szinte mindenhol létrehoztak egy-egy koordinációs testületet a nemzetbiztonsági tevékenység összefogására vagy koordinálására, vagy a szintetizált értékelő-jelentő tevékenység ellátására és a más szervezetekkel történő információcsere elősegítésére.

Az Amerikai Egyesült Államokban a 2001-es terrorcselekmények óta a harmadik ütemben alakítják át a hírszerző közösség koordinációját és erősítik az együttműködést, Olaszországban a koordináló államtitkári poszt és a DIS létrehozása a 2007-es titkosszolgálati reform következménye. A portugál SIRP-főtitkár feladataira vonatkozó szabályozás meghatározására ugyancsak 2007-ben²⁸ került sor, miközben a főtitkár alá közös SIS és SIED szervezeti egységeket rendeltek. Franciaországban 2008-ban, a francia védelmi és nemzetbiztonsági fehér könyv²⁹ elfogadásával került sor a nemzeti biztonsági és védelmi tanács létrehozására és a nemzeti hírszerzési koordinátor pozíciójának kialakítására, míg a korábban is erős brit koordinációs mechanizmust 2010-ben erősítették tovább.

Szükséges magyar intézkedések

A tájékoztató tevékenységben érvényesülő együttműködés és a Külügyminisztériumban létrehozandó külpolitikai elemzőközpont nem elegendő a széles értelemben vett nemzetbiztonsági kérdések rendezésére. A magyar érdekeket érintő problémák beazonosítása, a magyar érdekek artikulálása, a

²⁸ 9/2007. törvény. www.sied.pt

²⁹ The French White Paper on Defence and National Security. www.ambafrance-uk.org

lehetőségek felmérése, a döntés-előkészítéshez szükséges információk megszerzése és feldolgozása, a döntéshozatal, a végrehajtás megszervezése és kivitelezése összetett koordinációs mechanizmust tenne szükségessé.

Az új kormányzati struktúra kialakításakor a koordinációs, egyeztetési mechanizmusok csak kismértékben épülhetnek a korábbi rendszerekre, azok ugyanis részben hiányosak, részben pedig átalakításra szorulnak.

A koordinációs mechanizmus kialakításakor az osztott irányítási mechanizmus miatt a kormányzati feladatszabás és prioritásmeghatározás mellett a miniszteri és a szakmai szintű koordináció jelentősége is megnő. A kormányzati koordinációnak működésbe beépítettnek és rendszeresnek kell lennie a brit, francia, olasz és német modelleket alapul véve.

Az ismertetett koordinációs modellek a Nemzetbiztonsági Kabinet megújításával csak részben valósíthatók meg. A kabinet fenntartásához/megújításához az új kormány és parlament az első lépést megtette, amikor kimondta³⁰, hogy „A Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult kabineteket hozhat létre”. Ezzel egyúttal korlátozta a saját maga és a kabinet mozgásterét.

A kabinetre vonatkozó, jelenleg még hatályos szabályozás³¹ szerint a Nemzetbiztonsági Kabinet közreműködik a kormány honvédelmi és rendvédelmi politikája végrehajtásának összehangolásában. Mindazonáltal ezt a tevékenységet az előző kormány is elsősorban a kormányzati döntések előkészítésében és annak végrehajtásának figyelemmel kísérésében határozta meg. Az iménti példák világosan mutatják, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység koordinációja nem mindig egyedi kormánydöntésekkel valósítható meg, hanem más jellegű tevékenységet követel.

A magyar kormányzati struktúrában kialakított kabinet-szerepkör nem hasonlítható a külföldi mechanizmusokhoz. Utóbbiak ugyanis a feladatok, prioritások meghatározása mellett érdemben részt vesznek a szolgálatok munkájának koordinációjában, a költségvetési, fejlesztési kérdések összehangolásában, aktív kapcsolatot tartanak a szolgálatok vezetőivel, és nemegyszer önálló integrált értékkelő kapacitással bírnak, illetve központi szerepet kapnak az információáramlásban, a párhuzamos tevékenység kiküszöbölésében. Működésük során a különböző testületeknek (és még inkább az egyszemélyi vezetőknek,

30 A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28. § (1) bek.

31 1047/2009. (IV. 13.) kormányhatározat a kormány kabinetjeiről.

koordinátoroknak) megfelelő szervezeti háttérük van. A kormányzati döntések végrehajtása érdekében tevékenykedő – és kevésbé döntés-előkészítő – szervezetek vagy személyek sokszor a miniszterelnökhöz kötöttek, illetve a Miniszterelnöki Hivatalhoz kapcsolódnak.

Figyelemre méltó, hogy az egyes országokban sokszor többszintű koordinációs struktúrákat alakítottak ki. A felsőszintű politikai feladatszabást végző szervezet elnöke általában a miniszterelnök, tagjai pedig a miniszterek, valamint a szolgálatok első számú vezetői. Ehhez a magyar Nemzetbiztonsági Kabinet csak látszólag hasonlít, hiszen a miniszterelnök nem elnöke, feladatai pedig köszönő viszonyban sincsenek az előbbi testületekéivel. A francia és brit rendszer e szervezetek albizottságait is létrehozta. Emellett egyre több helyen működik egy második szint, ahol a politikai döntések végrehajtása érdekében szükséges szakmai intézkedések szervezetek közötti koordinációja folyik. Utóbbi két szervezeti formát eddig a magyar rendszer nem alkalmazta.

A megosztott irányítás és a nemzetközi tapasztalatok Magyarországon is indokolták tehetik a hagyományos kabinet-megoldással, valamint a döntés-előkészítési fókusszal való szakítást, és egy új mandátummal felruházott koordinációs szervezet miniszterelnökre építő kialakítását. Új típusú nemzetbiztonsági koordinációt tenne indokoltá például az Nbtv. 11. § (1) b) pontja, amely szerint a *miniszter* „biztosítja a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésével és védelmével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok végrehajtását”. Ehhez elsősorban nem egyedi kormánydöntésekre, hanem a három irányító miniszter rendszeres együttműködésére van szükség. Hasonló feladat elé állítja az irányító minisztereket a nemzetközi kapcsolattartásban való részvétel. Ez sem igényel kormánydöntést, de a koordináció hiánya gyengíti annak esélyét, hogy az egyes relációkban a szolgálatok képesek legyenek az egységes fellépésre, észrevegyék egyes külföldi szolgálatok kísérleteit a nem összehangolt tevékenység kihasználására, amely a magyar szolgálatok „versenyztetésétől” a szolgálatok egymás elleni kijátszásáig terjedhet.

Az új felelősségi rendszerben az albizottsági rendszer kialakítása is megfontolandó, ahol a koordinációs mechanizmust célszerű kettéválasztani külpolitikai, illetve védelmi, biztonsági ügyekre. Az utóbbi kérdések a belügyminiszter, a külpolitikai hírszerzési kérdések pedig a külügyminiszter felelősségi körébe kerülhetnek.

Emellett a megosztott irányítási rendszerben indokolt lehet egy szakmai szintű koordinációs mechanizmus kiépítése, ahol a politikai vezetők részvétele már nem létfontosságú, elegendő, ha a meghozott szakmai döntésekről tudnak. A szakmai koordinációs mechanizmus magában foglalná az összes érin-

tett szervezetet. Ebben kiemelt jelentőséget kaphat az IH–AH, IH–KFH, KBH–AH közötti együttműködés koordinálása, de a szolgálatok és a különböző minisztériumok által irányított rendvédelmi szervek közötti kapcsolat-tartás és az információcsere elősegítése is.

A nemzetközi példák alapján indokolt lehet egy integrált elemzéseket készítő és az aktuális kormányzati hírigényeket megszabó szervezet létrehozása is. Ezt az igényt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításának szétválasztása csak erősíti, hiszen ezen az úton lehet visszahozni egyebek között a polgári szolgálatok egységes jelentési rendjét a felsőszintű tájékoztatásba. Ez a külföldi példák által is alátámasztottan természetesen nem akadályozza az egyes szolgálatokat abban, hogy jelentési kötelezettségüknek önállóan és közvetlenül is eleget tegyenek.

Az Nbtv. 11. § (6) bekezdése alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter irányítja az állami szervektől származó, az ország nemzetbiztonságára vonatkozó információk elemzését, értékelését, valamint az e tárgyú kormányzati döntés-előkészítést támogató munkát. Jelenleg nem világos, hogy ezen melyik minisztert kell érteni. Megoldás lehet a feladat külügyminiszterhez (lásd a kormányzati tájékoztatási tevékenység fejezetben leírtakat) telepítése, azzal, hogy ez esetben a belügyminiszter által irányított szervezetek integrált részvétele is meg kell teremteni. Az Nbtv. iménti szabályának módosításával lehetséges egy önálló felelős szervezet/személy kijelölése is.

A kérdés az elmúlt húsz évben folyamatos vita tárgya volt, és a rendszer teljes egészében soha nem fejlődött ki.³² Az egységes irányítási rendben viszont legalább azt meg lehetett teremteni, hogy az IH és az AH – és kisebb mértékben a katonai szolgálatok – anyagainak feldolgozása egységes rendben történt, illetve az utóbbi időszakban az irányító miniszter közös kormányzati jelentéstételi kötelezettséget írt elő meghatározott témákban a két szolgálatnak.

Összegzés

Az IH a nemzetpolitika teljes vertikumában folytat műveleti, információgyűjtő, érdekvérvényesítő, megelőző, elemző és előrejelző tevékenységet. Minden-

³² A feladat végrehajtása a rendszerváltozás után először Honvédelmi Minisztérium alá tartozott, majd a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat akkor még felügyelő miniszter vette át, később, az előző Fidesz-kormány alatt a Miniszterelnöki Hivatalon belül kívánták kialakítani ennek központját, majd ismét a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító minisztert segítő Nemzetbiztonsági Iroda feladata volt.

hol fellép, ahol az előbbieken felsorolt kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdekek védelmére, érvényesítésére van szükség.

Míg a külpolitikai, védelmi feladatok végrehajtását a külügyminiszter irányító miniszterré válása határozottan elősegíti, míg a más minisztériumokkal kialakult jó műveleti, hírszerzési együttműködést nem befolyásolja. A megosztott irányítás az AH-val folyó közös tevékenység koordinálását mind a műveleti munka, mind a tájékoztató tevékenység terén hátráltatja. Ez feloldható abban az esetben, ha a közös miniszteri irányítást, a két hivatal kormányzati szintű feladatmeghatározását és közös mozzgatását, valamint a tájékoztató területen a közös miniszter szintetizáló tevékenységét más koordinációs mechanizmus helyettesíteni tudja.

A polgári nemzetbiztonsági terület eddig egységes feladatszabásának megszűnése és a hárompólusú irányítási rend a kormányzati koordinációs mechanizmusok megerősítését követeli meg. E tekintetben Magyarország lemaradásban van a vizsgált országokhoz képest, sőt a 2010-es döntéssel a trenddel ellentétes irányban halad. A nemzetbiztonsági tevékenység hatékony kormányzati koordinációja egyaránt megköveteli az Nbtv. ismételt értelmezését és ennek megfelelő érvényesítését vagy módosítását, az eddigi kabinetrendszer radikális átalakítását és új mandátummal felruházott szervezet(ek) létrehozását.