

Izsa Jenő

Nemzetbiztonsági reform – átmenetileg elhalasztva

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény megszületése óta több kormány is ígéretet tett a nemzetbiztonsági szolgálatok megreformálására. Írásunk szerzője – a jelenlegi kormányról szólva – arra keresi választ, miért nem teljesítette/teljesíthette ezen ígéretét egyik kabinet sem.

Két évvel ezelőtt, az év végi ünnepek idején megszokott hírapályban nem akármilyen írásokat közölt a *Népszabadság*. A 2006. december 27-i számban Fekete Gy. Attila mutatta be a Magyar Szocialista Párt szakértői csoportjának álláspontját a nemzetbiztonsági szolgálatok tervezett átalakításáról. Az MSZP nemzetbiztonsági munkacsoportjának „Őszinteséget a nemzetbiztonságban is!” című állásfoglalásában a párt titkosszolgálati szakértőit tömörítő szervezet előkészítetlennek tartotta a nemzetbiztonsági szolgálatok összevonásáról szóló kormányzati döntést. A 2006. szeptemberi–októberi „sajnálatos” eseményekre utalva az MSZP nemzetbiztonsági munkacsoportja leszögezte: a szolgálatok nem bizonyultak kellőképpen hatékonyak. Okként azt jelölték meg, hogy egyrészt a napi politikai harcok elvonják a pártvezetés figyelmét a nemzetbiztonság stratégiai kérdéseiről, másrészt a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok működését a párhuzamosság, a nehézkes együttműködés, az egymással való rivalizálás jellemzi.

Másnap, december 28-án Tóth Károly az MSZP országgyűlési képviselője, valamint *Demeter Ervin*, a Fidesz szakpolitikusa is megszólalt a témában. Mondanivalójukat ugyancsak Fekete Gy. Attila ismertette, azzal a kiemeléssel, hogy vannak kö-

zös pontjai az MSZP-nek és a Fidesznek a nemzetbiztonsági törvény módosítására vonatkozó elképzeléseket illetően. *Tóth Károly*, az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának szocialista alelnöke arra az információra reagált, amely szerint az MSZP nemzetbiztonsági munkacsoportja az ellenzék támogatása nélkül is megvalósíthatónak tartja a titkosszolgálatok átszervezését, működésük racionalizálását. Tóth Károly szerint a nemzetbiztonsági törvény csak ellenzéki egyetértéssel módosítható, a szocialisták nem támogatnak „ellenzéki egyetértés nélkül is kivitelezhető megoldásokat”. A Fidesz álláspontját *Demeter Ervin* fejtette ki. A párt azt a megoldást támogatta leginkább, amely szerint a Nemzetbiztonsági Hivatal és a Katonai Biztonsági Hivatal összevonásával létrejönne a Nemzetbiztonsági Szolgálat, az Információs Hivatal és a Katonai Felderítő Hivatal fúziójából pedig a Nemzeti Hírszerző Hivatal. Az így létrehozandó szervezetek kialakítása a klasszikus titkosszolgálati ágaknak megfelelő integrációt, funkcióalapú összevonást jelentett volna: egy egységes hírszerző, és egy egységes elhárító szervezet jött volna létre, megszűntetve a civil–katonai működési területre való felosztást. Ezzel szemben az MSZP szakértői elképzelhetőnek tartották, sőt alapvető megoldásként java-

solták a polgári hírszerzés és elhárítás összevonását, illetve a katonai szakági szolgálatok egyesítését – tehát a működési területek szerinti összevonást preferálták, aminek következtében egy vegyes profilú szervezet alakult volna ki. A szocialisták szakértői a másik, általuk kevésbé jónak tartott változatot nem utasították el azonnal, hanem feltételekkel ugyan, de hajlandók lettek volna elfogadni a funkcionális alapú összevonást is.

A lényegüket illetően mégiscsak összecsengő nyilatkozatok okot adhattak esetleg némi bizakodásra, de a csoda ezúttal is elmaradt. A szocialisták, illetve a kormánypártok a változtatáshoz szükséges minősített parlamenti többséget biztosító alkalmi konszenzust, kompromisszumot nem voltak képesek megteremteni.

A nemzetbiztonsági szféra átalakításáról hónapokkal korábban is jelent meg hír a Népszabadságban. A 2006. július 7-i számban Lencsés Károly írásából kitűnt, hogy a kormány át kívánja alakítani a nemzetbiztonsági intézményi (szervezeti) struktúráját. A tudósítás szerint: „A kormány összevonná a titkosszolgálatokat. E lépést, amelynek részletei még nem tiszták, elsősorban nem takarékosági megfontolásokkal indokolják; ennél fontosabb cél, hogy a struktúráját a nemzetbiztonsági törvény elfogadása óta alapvetően megváltozott viszonyokhoz igazítsák.”

Ez a sajtóhír a 2118/2006. (VI. 30.) számú kormányhatározaton alapul, amely szerint meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a három polgári és két katonai nemzetbiztonsági szolgálatot miként lehet három, hatékonyabban működő szervezetbe integrálni. Hogy ez konkrétan milyen rendező elvek mentén történjen, mely szervek megszüntetését vagy összeolvasztását jelentheti, arról nem szóltak a tudósítások. Mindenesetre a szolgálatokat

Az **Információs Hivatal (IH)** polgári nemzetbiztonsági szolgálat, amely feladatait az országhatáron kívül végzi, kiegészítve hazai bázisú, de külföldi irányultságú eszközrendszerével. Általános rendeltetése, hogy a külföldre vonatkozó vagy külföldi eredetű bizalmas információk megszerzésével segítse elő a Magyar Köztársaság nemzeti érdekeinek érvényesülését, működjön közre az ország szuverenitásának biztosításában és alkotmányos rendjének védelmében, valamint segítse a kormányzati döntéseket a szükséges információk gyűjtésével. A kormány által meghatározott hírgények alapulvételével az információkat nyílt forrásokból és titkos információgyűjtés révén szerzi meg. A titkos információk megszerzése érdekében a műveleti tevékenységet folytat, valamint humán (pl. alkalmi adatszolgáltatók, ügynöki információszerzés) és műszaki (pl. lehallgatás, elektronikus eszközökkel folytatott felderítés) eszközökkel létrehozott forrásokat használ fel. Az IH feladata a Magyarország elleni titkosszolgálati tevékenységek felderítése, megakadályozása; a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelem elleni küzdelem; a proliferáció, a külfölddel összefüggő gazdaság- és biztonság- és tevékenység, a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítésében való közreműködés. Tevékenységének fontos része a kormányzati szempontból lényeges – külföldön lévő – magyar szervek és létesítmények biztonsági védelme, ellenőrzése. Bővebben: www.mkih.hu

irányító miniszter által felkért szakértői bizottság összeállt és megkezdte a munkát – a dolog természetéből adódóan a nyilvánosság szinte teljes kizárásával.

A 2006. december végén megjelent (kiszivárogtatott) információk tehát azt jelezték, és ezt erősítette meg a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szóvivője is, hogy a szakértői bizottság már lényegében elvégezte feladatát, és az öt nemzetbiztonsági szolgálat összevonására vonatkozó javaslat várhatóan még 2007 januárjában a kormány elé kerül. A szóvivő szerint a javaslat készítői figyelembe vették

A **Nemzetbiztonsági Hivatal (NBH)** polgári nemzetbiztonsági szolgálat, amely alapvetően országhatáron belül, nyílt információs források mellett titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazásával deríti fel az ország alkotmányos berendezkedését, a belső biztonságot és stabilitást veszélyeztető cselekményeket. Feladata a Magyarország elleni titkosszolgálati tevékenységek országhatáron belüli felderítése, megakadályozása; a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a gazdasági-pénzügyi biztonságot veszélyeztető jelenségek (pénzmosás, illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem stb.) elleni küzdelem. Az NBH feladata az állami érdekek érvényesítése szempontjából stratégiai területek védelme, az esetleges titoksértések, a közbeszerzéssel kapcsolatos visszaélések felderítése, a kormányzati és államigazgatási szempontból kiemeltnek minősített intézmények, szervek és titokhordozó személyek biztonsági védelme, a közélet tisztasága védelmében a biztonsági ellenőrzések elvégzése, a bevándorló-, menekültstátusért, magyar állampolgárságért folyamodó vagy vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzése. Munkája során szorosan együttműködik a hazai nemzetbiztonsági szolgálatokkal, a bűnüldöző és más rendvédelmi szervekkel, külföldi partnerszolgálatokkal, a NATO és az Európai Unió tagországainak biztonsági szolgálataival. Bővebben: www.nbh.hu

azokat a reális elképzeléseket is, amelyek a politikai szférában fogalmazódtak meg.

Hogy a kormányzati szándék miért nem vált valósággá 2007 tavaszán, vagy az azt követő időben, annak több oka van, melyek annak idején sejthetők voltak, ma pedig már világosan láthatók, leírhatók.

Egyetlen kérdésre keresünk választ: mire alapozta a kormány az optimizmusát, hogy a nemzetbiztonsági szférában bármilyen markáns változtatást végigvihet, holott az alapvető feltételek teljesen hiányoztak, a kimenet előrelátható, a sikertelenség reálisan prognosztizálható volt?

1. Nem alapozhatott arra, hogy vannak sikeres előzmények, példák, modellek. A 2006-ot megelőző években ugyanis – akár

konferenciákon nyíltan, akár szűk, bizalmas körben, akár titokban – bármelyik meghatározó politikai erő részéről is vetődött fel racionalizálási, összevonási kísérlet, valamennyi hamvában holt. Nincs példa sikeres struktúramódosításra, tehát nem volt, nincs egy ilyen jellegű változást levezénylő modell (legalábbis hazánkban). A rendszerváltozásig visszatekintve jól látható a hazai társadalmi-politikai viszonyoknak, a közéletnek az a sajátossága, hogy a különböző orientációjú kormányok szinte állandóan reformokat hirdettek meg, indítottak el, fékeztek le, napoltak el, ám valóban tudományosan megalapozott, a gyakorlat által igényelt és visszaigazoltan sikeres átalakítás nemigen regisztrálható. Ennek sok oka lehet, mindenesetre világosan érezhető egy funkcionálisan elkülönült, független, hiteles (legitim) szervezet hiánya, amely az állam szerepének tisztázására, újragondolására, a társadalmi élet egyes szektoraiban valamilyen szerepet játszó állami szervek működési hatékonyságának vizsgálatára hivatott. Ennek a szervezetnek (Mázsa Péter elnevezésével „Állami Intézményjavító Intézménynek”) a hiányában az éppen napirenden levő szakterületi reformmal az adott szektor érdekcsoportjai (pontosabban az érdekérvényesítésre képes csoportjai) foglalkoznak. Ezek azután – magukra hagyva, saját elveik és érdekeik szerint munkálkodva – természetesen olyan eredményeket produkálnak, olyan megoldási javaslatokkal állnak elő, olyan irányba befolyásolják a döntéshozókat, hogy a reform, a változtatás, az átalakítás szavak újra meg újra lejáratódnak, a motivációk és a jobbító ambíciók alábbhagynak, s végül eredményben semmi se változik.

Maradva a nemzetbiztonsági szférában, erre a tipikusnak nevezett, jól ismert helyzetre erősen hasonlít egy országgyűlési



határozat sorsa, amely röviddel a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény elfogadása és hatályba lépése után a nevezett törvény végrehajtásának értékeléséről szól. A határozatban az Országgyűlés felhívja a kormányt, hogy egy éven belül készítsen részletes értékelést a törvény végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatokról. Az értékelés során át kellett tekinteni a szolgálatok szervezeti rendszerét. Az országgyűlés kötelezte a kormányt, hogy az értékelés megállapításairól, a tervezett intézkedésekről számoljon be, illetve szükség szerint tegyen javaslatot a törvény esetleges módosítására.

A háttérben az arról folyó vita húzódozott meg, hogy az ország biztonsági helyzetére és a költségvetés teherbíró képességének korlátaira tekintettel indokolt-e 5 (öt) szolgálat fenntartása. A jogalkotó tehát már a törvény elfogadásakor, vagy közvetlenül azután már érzékelte a struktúra túlzott tagoltságát, a szétaprózottságot, a párhuzamosságokat, átfedéseket, a koncentráció akadályait. A szolgálatok akkori struktúrájának felülvizsgálatával foglalkozó bizottság – alapvetően a szolgálatok által elvégzett helyzetelemzésekre és értékelésekre támaszkodva – arra a következtetésre jutott, hogy minden úgy jó, ahogy van.

A kormány ilyen szemléletű és tartalmú (tehát a leginkább érintettek alapvető érdekeit tükröző) jelentést terjesztett az Országgyűlés elé 1997 júniusában. A változások alanyai, a szolgálatok meggyőzően igazolták saját szükségességüket, azt, hogy minden úgy jó, ahogy van. A szél megrázta a fát egy kicsit, a madarak felrepültek, majd gyorsan visszaszálltak és megnyugodtak, mondhatni mindenki a régi helyére, legfeljebb néhányan egy másik ágra. És tíz évvel később megint itt volt napirenden a struktúra reformja, a bizottságot létrehozták, bizonyára sokat dolgozott,

és természetesen a szűk szakmai lob-bik beindultak. A végeredmény nem volt kétséges.

2. Nem alapozhatott a kormány az öszszefonást célzó saját szándék komolyságára, sem az eltökéltségre, mivel az erősen megkérdőjelezhető. A kormány szándéka akkor is, ma is finoman szólva is ambivalensnek tűnik. A 2006. június 9-i „A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországért 2006–2010” című dokumentum, tehát a kormányprogram egyetlen szót sem veszteget a nemzetbiztonsági ágazatra, erre a speciális szakterületre, sajátos feladatrendszerre. Az okokat lehet keresni vagy találgatni: talán ez a terület nem fontos, vagy minden a legnagyobb

A **Katonai Felderítő Hivatal (KFH)** a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok egyike. Alapvető feladata nyílt és titkos információgyűjtéssel és műveleti tevékenység folytatásával a kormányzati döntésekhez szükséges, külföldre vonatkozó vagy külföldi eredetű, a biztonságpolitika katonai elemét érintő katonapolitikai, hadiipari és katonai információk megszerzése, elemzése és továbbítása. Feladata a Magyar Köztársaság ellen irányuló, támadó szándéokra utaló törekvések felfedése; a külföldi katonai titkosszolgálatoknak a Magyar Köztársaság szuverenitását, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető törekvéseinek és tevékenységének felderítése; információ gyűjtése a nemzetbiztonságot veszélyeztető jogellenes fegyverkereskedelemtől, valamint a fegyveres erők biztonságát veszélyeztető terrorszervezetekről; közreműködés nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítésében és megelőzésében; a Honvéd Vezérkar hadászati-hadműveleti tervező munkájához szükséges információk biztosítása; a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar katonai szervek és létesítmények (intézmények) biztonsági védelme; a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelme, ellenőrzése. Bővebben: www.kfh.hu

rendben van, a rendszer működik, ergo nincs semmi teendő. Lehet, hogy a szerzők/szerkesztők jobbnak látták, ha nem beszélnek, írnak a nemzetbiztonság ügyéről, mert a jól ismert erőviszonyok és politikai légkör esélyt sem ad semmilyen változtatás felvetésére. Tény, hogy a kormány négy évre elgondolt állam- és társadalomirányítási programjában a nemzetbiztonság szó egyetlen egyszer sem található meg, ami önmagában is nehezen értelmezhető, mondhatni elkésztő volt a szakmai közvélemény számára. Ezek után nagy volt a meglepetés, hogy a kormány megalakulása után szinte azonnal (június 30-án) határozott a szféra alapvető struktúrájának átalakításáról.

3. Nem alapozhatott szilárd, kidolgozott, koherens stratégiai koncepcióra, bár a Sárközy Tamás nevével összekapcsolt ún. „államreform” terv a megoldandó lépések egyikeként a jelenlegi struktúrák bizonyos koncentrálását tartotta szükségesnek. Amint az ma már köztudott, a modern kormányzati szervezet kialakítása a működési hatékonyság növelése és a költségek csökkentése érdekében történt volna. A reformgondolat középpontjában a magyar állam modernizációja, az állam szerepének újragondolása és ezzel szoros összhangban a szervezeti-intézményi struktúrák átalakítása állt, amelyben a tartalmi és a formai reform koherensen kapcsolódna egymáshoz. Egyértelmű Sárközy Tamás azon következtetése, hogy ebben az államreform-folyamatban a nemzetbiztonsági szféra sem maradhat érintetlen, változnia kell. A szerző meglehetősen sommásan értékelte a szolgálatok 1990 óta végzett tevékenységét, továbbá érvelt az ún. egységes nemzetbiztonsági szolgálat kialakítása mellett. Úgy vélekedett, hogy napjainkra megszűnt az a politikai tényező, amely a Belügyminisztériumtól elvá-

lasztott, számos jogi és politikai garanciával körbebástyázott szolgálatok létrehozását indokolta. Sárközy további külön elemzéseket tartott szükségesnek a szolgálatok strukturális átalakítása érdekében. Nyilvánvaló, hogy ezt az elemző munkát a kormány által kijelölt munkabizottság megkezdte, elvégezte, de sem az általános, Sárközy-féle koncepcionális elgondolás, sem a bizottság elemző-kidolgozó munkájának eredményei nem bizonyultak megalapozott döntés-előkészítő fázisnak.

Szorosan ehhez kapcsolódva kell azt az elvi álláspontot rögzítenünk, amelyet a kormány láthatóan nem akart érvényesíteni, hogy a nemzetbiztonsági szférára kiterjedő intézményi, strukturális reform, a szervezeti rendszer átalakítása nem előzhetné (nem előzheti) meg az ágazatra vonatkozó stratégia kidolgozását, életbeléptetését. A stratégiai gondolkodásmód hiányosságai mutatkoztak meg abban, hogy a kormány mintha megfeledkezett volna arról, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok kívánt vagy eltervezett karcsúsítása, összevonása feltételezi a stratégia létét, vezérlő funkciójának érvényesítését. Mintha nem lett volna evidens, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység hatékony(abb) végzése nem elsősorban a szervezeti rendszer átalakításával biztosítható.

A stratégia és a szervezeti átalakítás kérdésében az optimálisnak tekinthető sorrend:

- a nemzetbiztonsági stratégiai célok (újra) rögzítése;
- a nemzetbiztonsági feladatok regisztrérének összeállítása, a prioritások kijelölése;
- a feladatok szakági (hírszerzés, elhárítás) elosztása;
- a koordinált tevékenység feltételrendszerének meghatározása;
- a feladatok végrehajtásához szükséges erőforrások hozzárendelése;



- a működési hatékonyság értékelési rendjének kialakítása;
- a stratégia életbe léptetése;
- a szervezeti struktúra igazítása, változtatása.

4. A törvényi szabályozás szigorúsága, bizonyos merevsége, tehát az alkotmányos korlátok megléte miatt sem bízhatott a kormány a tervezett változtatások sikerében. A nemzetbiztonsági szervezeti struktúra megváltoztatásához ugyanis a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény módosítása szükséges, minősített többséggel (a képviselők kétharmadának egyetértő, igenlő szavazatával). Látszólag sima ügynek látszott a törvénymódosítás akkor, ha a kétharmados többséget a két nagy párt háttérben megkötendő alkuja biztosíthatta volna. Mégis hiba volt előre lefutottnak minősíteni ezt a kérdést is, ismerve a politikai mező végletes megosztottságát, a valódi nemzeti ügyekre is kiterjedő szembenállást és kompromisszumképtelenséget. A jogalkotói konszenzus, tehát ezen a területen a kormányzati szándék keresztülvitelének elemi feltétele 2006/2007 fordulóján a két nagy párt vezető szakértő politikusai által mondottak ellenére sem volt megteremthető. Miután a fent említett alkotmányos korlátok napjainkban is állnak, nincs sok esély a közeli jövőben lényegi változások kezdeményezésére és sikeres végrehajtására. A meghatározók közül ez tűnik a legmasszívabb, szinte bebetonozott oknak.

5. Nem alapozhatott a kormány érvényes, bejáratott nemzetbiztonsági ágazati stratégiára, mint az átalakítás vezérfonalára, mivel tény, hogy a Magyar Köztársaságnak nincs (soha nem is volt) elfogadott és a gyakorlatban érvényesíthető nemzetbiztonsági stratégiája.

A nemzetbiztonsági stratégia azon ágazati stratégiák közé tartozik, amelyek az át-

fogóan értelmezett biztonság egyes viszonylag önállóan tekinthető területein meghatározzák a célokat és a teendőket. A nemzetbiztonsági stratégia kidolgozásáról a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) számú kormányhatározat rendelkezik. A kormány a szakágazati sajátosságokat érvényre juttató részstratégiák (például a katonai, rendvédelmi, informatikai és információvédelmi, szociálpolitikai stb.) elkészítésére felelősöket (a szakterületet irányító illetékes minisztereket) jelölt ki, és határidőt is megszabott. A nemzetbiztonsági ágazati stratégia elkészítéséért a kormány a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert tette felelőssé. Az eredetileg meghatározott 2004. szeptember 30-i határidőt 2005. december 31-ére módosították, de tény, hogy még 2006 közepén – tehát az átalakítási kísérlet meghirdetésekor – sem állt a kormány rendelkezésére egy ilyen alapvető jelentőségű iránymutató dokumentum. Arról érkeztek időközben hírek, hogy a nemzetbiztonsági ágazati stratégia elkészítése megkezdődött. Majd arról is lehetett értesülni, hogy a kidolgozó munka eredményesen befejeződött, meghatározott körben a stratégia tervezetét megvitatták, véleményezték is, de egy idő óta teljes a csend. Nem kell nagy bátorság annak kijelentéséhez, hogy elsősorban a politikai szféra történéseire, a jelen fő kérdéseire és a belátható közeli jövő problémáira tekintettel a nemzetbiztonsági ágazati stratégia leendő tartalma és kiadásának, elfogadásának időpontja nemigen prognosztizálható.

Itt kell megemlíteni az ún. ágazati stratégiákat alapjaiban meghatározó biztonsági alapidokumentumok „karbantartásának” hiányát, és a nemzetbiztonságihoz kapcsolódó, vagy azzal összhangot feltételező ágazati stratégiák kidolgozásának elégtelenségét is.

A **Katonai Biztonsági Hivatal (KBH)** a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok egyike, amely katonai kém-, terrorelhárítási, alkotmányvédelmi és bűnmegelőzési feladatokat lát el. A KBH a nyílt és titkos eszközökkel és módszerekkel beszerzett adatokat, információkat értékeli, feldolgozza, valamint műveleti tevékenységet folytat, amelynek során a nyílt és titkos információgyűjtés külső és belső engedélyhez kötött eszközeit és módszereit alkalmazza. Feladata Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség ellen irányuló külföldi titkosszolgálatok törekvéseinek, a szervezett bűnözés (kiemelten a kábítószer- és fegyverkereskedelem), nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák, a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítése, elhárítása, a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjének védelme. Felderíti a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség szervezeteinél külföldi hatalmak, személyek vagy szervezetek terrorcselekményre irányuló törekvéseit. Ellátja az illetékességi körébe tartozó, kijelölt kormányzati és katonai vezetési objektumok biztonsági védelmét; a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmét, ellenőrzését. Felderít minden olyan bűncselekményt, amelyek veszélyeztetik a HM és a MH alkotmányos feladatainak végrehajtását. Bővebben: www.kbh.gov.hu

A magyar biztonságpolitikát még napjainkban is a NATO-tagságunkat „szentesítő” 1998-as biztonság- és védelempolitikai alapelvek vezérlik. A dokumentum a szövetségi tagságot megelőző biztonságpolitikai felfogást képviseli, melynek több pontja, elvi előírása némileg elavult, természetesen nem tükrözi az elmúlt évek változásait (a biztonsági környezet változásait, a 2001. szeptember 11-e utáni globális, regionális kihívásokat és konzekvenciákat, EU-tagságunkat, az ország belső helyzetében bekövetkezett fejleményeket, a honvédelmi/rendvédelmi szektor lényeges változásait stb.).

A magyar biztonságpolitika megújításához mindenképpen szükség lesz az alap-

elvek átdolgozására, aktualizálására. Nem segíti az egységes biztonságpolitikai felfogás és gyakorlat kialakítását az ágazati stratégiák kidolgozásának elhúzódása sem. Itt nemcsak egyszerű államigazgatási késedelemről van szó, hanem koncepcionális problémák, nézetkülönbségek, koordinációs nehézségek húzódnak meg a háttérben.

6. Nem alapozhatott a kormány a politikai elit nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos szakértelmére és a szolgálatokhoz való viszonyára, konstruktív attitűdjére, mivel az nehezen, nem egyértelműen pozitívan ítélt meg. Elenyésző azon hivatásos politikusok száma, akik státusuk, feladataik okán olyan szoros kapcsolatba kerülnek a nemzetbiztonsági szervezetekkel és tevékenységekkel, hogy kénytelenek elemi szakismereteket szerezni. Közel két évtized tapasztalatai azt mutatják, hogy jobb esetben az „értő laikus” szintjére jutnak el, ami egyáltalán nem lebecsülendő, bár sok esetben nem elégséges. A hivatásos politikusok terepe a politikai mező, életükben, munkájukban általában nem a hírszerzés vagy az elhárítás a központi kérdés, ezért e témában megszerzett ismereteiket személyes képességeik, ambícióik, attitűdjük és közvetlen (párt)politikai érdekeik által determináltan alkalmazzák, használják fel, kisebb-nagyobb eredményességgel. (Szándékosan nem hozunk konkrét példát, jöllehet a hazai politika utóbbi két évtizede bővelkedett a politikai elit egyes szereplői által kitalált, kiszivároztatott, elindított, elhallgatott, elkennt, következmények nélküli titkosszolgálati „ügyekben”.) Mindenesetre úgy tűnik, hogy a politikai elit részéről idáig ez a tudás elegendő volt ahhoz, hogy az állami élet különböző szereplőiként, meghatározott ideig tartó hatalmi pozícióból a nemzetbiztonsági szolgálatok irányításában,

külső kontrolljának megvalósításában közreműködjenek, politikusi tevékenységüket ezen a területen is végezzék.

Ám az is nyilvánvaló, hogy innen-onnan felszedett speciális tudásuk a szféra átfogó reformjához nem elegendő. A szolgálatokat nem „jó szerszámként”, speciális tudást kitermelő ágazatként, nemzeti értéként kezelik, hanem direkt politikai küzdelmeikben jól alkalmazható eszközként. Ezért csak akkor és annyiban fordítanak figyelmet rájuk, amikor közvetlen érdekeik ezt szükségessé teszik. Ezért nem gondolkodnak hosszabb időtávlatokban, ezért gyakoriak a „kézi vezérlési” megoldások és a jól ismert „zsákmányszerzési” beállítódás megnyilvánulásai, ideértve a pártpreferencián alapuló lojális vezetői kör kialakítására irányuló szándékot, a kinevezések körüli botrányszagú harcokat.

7. Nem alapozhatott a kormány az általa irányított nemzetbiztonsági szolgálatok azonnali, hathatós támogatására. A szolgálatok – éppen speciális tevékenységük jellege és az általuk kitermelt, birtokolt információk tartalma, konzekvenciái miatt – különleges helyet foglalnak el az ország biztonságát szavatoló intézményrendszerben. A titkosszolgálatok éppen sajátos működésükkel, speciális eszköz- és módszerrendszerükkel alkalmasak az állam és a társadalom biztonságát veszélyeztető információk megszerzésére, elemzésére és védelmére. Ezért övezi munkájukat kiemelt figyelem, ezért is fontos a szakmai tevékenység törvényességének, szakszerűségének és hatékonyságának megfelelő kontrollja.

A titkosszolgálatok az állam külső és belső védelmét szolgáló biztonsági intézményrendszer kulcsfontosságú szervezetei. A titkosszolgálatok alaprendeltetése a politikai döntéshozók tájékoztatása, a döntéseik megalapozottságához, optimalizá-

lásához szükséges információk nyílt és titkos forrásokból történő beszerzése, elemzések készítése. A titkosszolgálatok által végzett szakmai tevékenység mind céljait, mind eszközeit tekintve speciális, mivel egyrészt a sajátos belső normák és a szakmai tradíciók alapján, másrészt az általuk birtokolt és használt tudás jellege, a sajátos eljárások alkalmazása következtében alapvetően eltér a társadalom más területein vagy akár a biztonsági szférában végzett tevékenységektől. Ezek a szervezetek az átfogóan értelmezett biztonság épületének tradicionálisan erős, de láthatatlan tartópillérei, ám nem virtuális, hanem nagyon is valóságos, önálló, potens és erős elemei.

A kormány irányítási jogköre és felelősége a titkosszolgálatokat illetően teljes, mással nem osztható meg. A kormány

A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ)

országos hatáskörű, polgári nemzetbiztonsági-szolgáltató szervezet, amely feladatát, a titkos információgyűjtést a jogszabály által titkos információgyűjtésre feljogosított szervek írásbeli megkeresésére látja el, ezáltal téve eredményesebbé a megrendelő szervezetek nemzetbiztonsági, illetve bűnmegelőző, bűnüldöző munkáját. Az NBSZ feladata a külső engedélyhez kötött (pl. a technikai eszközök útján történő adatgyűjtés, rögzítés, távközlési hálózatokon továbbított közlemények ellenőrzése, rádióforgalom-ellenőrzés, helyiségellenőrzések, a postai küldemények ellenőrzése), illetve a külső engedélyhez nem kötött (pl. személy, helyiség, épület, objektum, jármű, stb. – jellemzően konspiratív – megfigyelése, adatszolgáltatás külső és belső adattárakból), információk gyűjtése; a kormányzati és az állami felső vezetés részére telepített, államtitok és szolgálati titok védelmére alkalmas rejtjelező berendezések, információvédelmi rendszerek üzemeltetése, karbantartása; biztonsági okmányok védelmével összefüggő hatósági felügyeletet, szakértői támogatás nyújtása; a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági ellenőrzésének elvégzése. Bővebben: www.nbsz.gov.hu

mint testület döntéseket hoz a szolgálatok működésének stratégiai és kiemelt súlyú kérdéseiben. A napi irányítási feladatokat általában a szakminiszter, vagy a kijelölt miniszter(ek) végzi(k). Ebben a tekintetben nincs egységes vagy általános európai megoldás. A titkosszolgálatok irányítási, ellenőrzési, felügyeleti mechanizmusai változatos képet mutatnak, jól érzékelhetően tükrözik az adott államban megvalósuló hatalmi kompromisszumokat, tradíciókat és politikai kultúrát.

Az irányítás és a kontroll feladatainak megosztása alapvetően azt célozza, hogy ne alakulhasson ki a titkosszolgálatok túlzott központosítása, valamely hatalmi ág kizárólagos „túlhatalma”, amely a demokrácia lényegét, intézményeit veszélyeztethetné. A szolgálatok széttagolása a demokratikus kontrollt segíti, bár szakmai vélemények szerint a működési hatékonyságot a megosztott irányítás és a versenyhelyzet nem javítja.

Az előzőekből kitűnik, hogy a szolgálatok az állami intézményrendszerben nagyfokú elkülönültséget igényelnek, ezért önállóságuk, ebből adódóan bizonyos mértékű „önjáró” jellegük normális, természetes következménye a biztonságpolitikában betöltött helyüknek, szerepüknek. Az nem meglepő, hogy jól artikulálható és méltányolandó saját érdekei megjelennek a szolgálatoknak egyenként is, és a nemzetbiztonsági szféra egészének is. Ezen érdekek érvényesítése – bár a nyilvánosság számára többnyire láthatatlanul – meglehetősen nagy hatáskokkal lehetségesnek látszik. Ez a jelentős érdekérvényesítő képesség objektív tényezőkön, mindenekelőtt a végzett munkán, az ország számára nyújtott pótolhatatlan szolgálattaljesítésen alapul. Semmi meglepő nincs abban, hogy informális forrásokból származó hírek szerint a szolgálatok nem

lelkesedtek a kormány őket erősen érintő terveierért. A bürokratikus szervezetek – tipikusan ilyenek a titkosszolgálatok is – szinte természetes ellenállását a változásokkal szemben a szakirodalomból és a valóságból is jól ismerhetjük. Abban sincs semmi különös, hogy erről hivatalos álláspontjuk nem volt, nem kommentálták sem a kezdeti lépéseket, sem a tervezett átalakítás napirendről való levételét. Lojalitásból, önfegyelemből ezúttal is jól vizsgáztak.

Sőt, ennél sokkal többet tettek, és ez vállalják becsületükre: a saját kereteiken belül olyan feladat-átcsoportosításokat, racionalizálásokat, korszerűsítéseket végeztek el, amelyek az egyes szervezetek struktúráinak egyszerűsítését, átláthatóságát, karcsúsítását eredményezték. Magyarul a szolgálatokon belül megtörténtek a reformértékű átalakítások, a hatékonyabb működéshez szükséges szervezeti lépések. Ezek, ha a nyilvánosság nem is értesült róluk részleteiben, az érdeklődő közvélemény előtt nem maradtak titokban, hiszen például a szervezetek honlapjain a változásokat nyomon követhetjük.

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a kormánynak a nemzetbiztonsági szervezetrendszer racionalizálására 2006 nyarán elindított projektje nem valósult meg az eredeti céloknak megfelelően. A sikeres végrehajtáshoz számos fontos tényező hiányzott. Ezért a magyar nemzetbiztonsági szféra jelenleg is az 1995-ben létrehozott struktúrákban működik. A magyar titkosszolgálati (hivatalos terminológiával: nemzetbiztonsági) intézményrendszer tehát a törvény megalkotása óta változatlan. A struktúra megváltoztatása az elmúlt években többször felmerült, de a kormányzati szándékokból (elgondolásokból, ötletekből) a nemzetbiztonsági törvény „sarkalatos” jellege miatt semmi nem lett, s jelenleg (2009 elején) sem látszik



esély a struktúra módosításra a szükséges politikai konszenzus, illetve a fő politikai szereplők közötti kommunikáció hiányában. A felülről indított átfogó strukturális reform sikertelenségének ténye mellett

azonban az is megállapítható, hogy a szolgálatok a nemzetbiztonsági szféra szervezeteken belüli innovatív jellegű megújítása, tartalmi reformja érdekében jelentős, érdemi lépéseket tettek. ■

Irodalom

Mázsa Péter: Kire szavazok? *Élet és Irodalom*, 2006. február 24. 47/1996. (VI. 7.) Országgyűlési határozat.

Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciázavarai*. Budapest, 2006, HVG ORAC, 202–203. o.

Izsa Jenő: Javaslatok a nemzetbiztonsági/titkosszolgálati stratégia kidolgozásához. *Hadtudomány*, 2007. 1. szám.