

ACTA

A NEMZETBIZTONSÁG FOGALMÁNAK ANGOLSZÁSZ
FEJLŐDÉSI ÍVE ÉS VÁLTOZÓ HAZAI ÉRTELMEZÉSE
ÉS AZ INFORMÁCIÓS KORSZAK EGYES KAPCSOLÓDÁSAI

Farkas Ádám*

1. Bevezetés

Korunkat – mások mellett – Manuel Castells munkássága nyomán az információ korának is nevezzük. Amikor Castells felvázolta, hogy a Gutenberg-galaxistól hogyan jutottunk a McLuhan-galaxisig, sőt azon tovább, akkor egyértelművé tette, hogy az információs korszak tekintetében többről van szó, mint egy technológiai forradalomról. Ahogy ő fogalmazott:

„A keresztény időszámítás második évezredének vége felé számos történelmi jelentőségű esemény történt. Az információs technológiák körül összpontosuló technikai forradalom gyorsuló ütemben kezdte átalakítani a társadalom anyagi alapjait. A nemzetgazdaságok az egész világon kölcsönös függőségbe kerültek egymástól. A gazdaság, az állam és a társadalom közötti viszonyok új formákba rendeződtek, változatos geometriájú rendszerben. [...] Az információs forradalom óriási teremtő erőinek felszabadulásával és nekilendülésével egyidejűleg megfigyelhetjük az emberi nyomorúság fekete lyukainak megszilárdulását is a világ gazdaságban, legyenek azok akár Burkina Fasóban, Dél-Bronxban, Kamagasaki-ban, Chiapasban vagy La Courneuve-ban. Ugyanakkor információs jellegűvé vált a bűnözés világa is. A maffiaszerű globális szervezetek új eszközöket kínálnak a mentális hiperaktivitás és a tiltott vágyak ösztönzéséhez, valamint a társadalomban igényelt, ám törvénybe ütköző kereskedelem valamennyi formájához, a legmodernebb fegyverek adásvételé-

* Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerzői Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2918-5267>



től az emberkereskedelemig. [...] A társadalmi változások éppen olyan drámaiak, mint a technológiai és gazdasági átalakulási folyamatok.”¹

E megállapítások mögött pedig a trilógia számos elemzést, elméleti konstrukciót és tényadatot rendez egységbe, hogy alátámassza az információs korszak határának történelmi és strukturális jelentőségét, hiszen az rendkívüli mértékben átalakította az egyéni, a társadalmi és az intézmények közötti információáramlást és kommunikációt, a pénzügyi mozgásokat, a kutatási lehetőségeket és szükségképpen a biztonságot is. Utóbbi kapcsán az átalakulás számos vonatkozásban tetten érhető, de mindenképp kiemelendő ezek közül a különféle biztonsági eseményekről szóló információk terjedésének megváltozása, a különféle titkosított kommunikációs megoldások révén az információk rejtett cseréje vagy továbbítása, illetve az információk befolyásolása, manipulálása, vagyis a dezinformáció, mint biztonsági fenyegetés.

Ezek a vonatkozások új színezetet adnak annak a folyamatnak, ami miatt a hidegháború alatt zajló hírszerzési versengésben önállósodott és megerősödött hírszerző és elhárító szolgálatok szerepe² megnövekedett az államokon belül, illetve ami miatt az Amerikai Egyesült Államokból indulva az állam védelmi és biztonsági karakterében – és a biztonság fogalmában is – a katonai dominancia helyét a komplex megközelítés és részben a nemzetbiztonsági állam³ fogalma vette át. Az információs technológiai robbanás és annak a valóban globális, a társadalmi működést átformáló jellege persze elsődlegesen a bűnözői jellegű felhasználási lehetőségek miatt kapott nagyobb nyilvános figyelmet, de idővel a titkos megfigyelések és kommunikációs lehetőségek, majd a katonai jellegű felhasználás miatt is kulcsfontosságúvá vált. Ezt az utóbbi hatást pedig hatványozza az újra erősödő geopolitikai átrendeződés, illetve ennek a gazdasági és hagyományos kemény hatalmi eszközökhöz való viszonyulása mellett a titkosszolgálati eszközök és módszerek reneszánszát hozó arculata is. Ezt példázza a brit és amerikai hírszerzés – akkori – vezetőinek közös nyilatkozata 2024 végén a nyugati béke és stabilitás hidegháború óta nem látott veszélyeztetettsége,⁴ vagy az Ausztrál Biztonsági Hírszerző Szervezet főigazgatójának közleménye a kémkedés átalakulásáról és a beavatkozási törekvések fokozódásáról.⁵ Efelé mutat az MI6 vezetőjének nyilvánosság

¹ Manuel Castells: *A hálózati társadalom kialakulása*. Budapest, Gondolat–Infonia, 2000. 33–35.

² Ennek háttéréről ld. Christopher Andrew: *Titkos világ I–II*. Budapest, Európa, 2024.; Mark M. Lowenthal: *Hírszerzés – A titkoltól a politikai döntésekig*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2017.; Alfred Rolington: *Hírszerzés a 21. században*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2015.

³ A téma kapcsán ld. Douglas T. Stuart: *Creating the National Security State. A History of the Law that Transformed America*. New Jersey, Princeton University Press, 2008. <https://doi.org/10.1515/9781400823772>; David Gordin: *(Re)Writing the “National Security State”: How and Why Realists (Re)Built the(ir) Cold War*. Québec, Center for United States Studies Raoul Dandurand Chair of Strategic and Diplomatic Studies Université du Québec à Montréal, 2004.

⁴ Kovács Ferenc: A CIA és a brit hírszerzés vezetője: A hidegháború óta nem látott veszélyben van Nyugaton a béke és a stabilitás. *Index*, 2024.09.07. <https://index.hu/kulfold/2024/09/07/ukrajna-haboru-hirszerzes-sis-cia-william-burns/>

⁵ Most írják át a kémkedés szabályait – közölte egy hírszerzési vezető, példákat sorolva. *Infostart/MTI*, 2025. február 20. <https://tinyurl.com/7kfn9fky>

elé állása és nyitása a civil szféra és a gazdasági szereplők felé⁶ az információs térben való versenyképesség fenntartása érdekében, de a – katonai, rendészeti, hírszerzési és titkosszolgálati képességek és felhatalmazások metszéspontját adó – fúziós jellegű kibertér művelati képesség kialakításának angol példája is,⁷ vagy akár a nyugati titkosszolgálati információk megjelenése a médiában az orosz–ukrán háború kapcsán, különösen 2022-től kezdődően.

Ebben a környezetben nem meglepő, hogy az átfogó megközelítés fokozását célzó, tág értelemben vett nemzetbiztonság fogalma és megközelítésmódja erősödést mutat a transzatlanti térség államaiban. Ez egyszerre érinti a hagyományos védelmi szektorok – azaz a rendészet, a katonai védelem és a titkosszolgálatok – felhatalmazásainak és kooperációjának változását, illetve a védelmi szektor és a többi állami szerv, sőt a civil szféra közti kooperáció intézményi kereteinek erősítését. A NATO reziliencia politikája vagy a totális védelmi modellek lényegében ennek a folyamatnak a kicsúcsosodásai.⁸

Az sem meglepő, hogy ebbe a trendbe EU és NATO tagországgként, illetve történelmileg és földrajzilag is Kelet és Nyugat határán lévő országként hazánk is valamelyest betagozódik akár a védelmi és biztonsági szabály- és intézményrendszer alakításával,⁹ akár a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója tisztségének átalakításával. Érdekes azonban tüzetesebben is megvizsgálni, hogy mit is foglal magában az amerikai típusú nemzetbiztonsági megközelítés, ez hogyan jelenik meg a hazai szabályozási és intézményi környezetben, illetve hogy elsősorban a hazai adaptáció hogyan kapcsolódik az információs korszakból következő változásokhoz. Jelen tanulmány célja tehát e kérdések körüljárása, törekedve arra, hogy konstruktív kritikai észrevételeket tudjon megfogalmazni a folyamatban lévő átalakulás megfelelő adaptációjához a hazai jog- és államrendszerbe, illetve az információs ökoszisztéma nemzetbiztonsági kapcsolódásainak azonosításához.

2. A nemzetbiztonság angolszász megközelítése és fejlődése az információs korszakban

A nemzetbiztonság az angolszász megközelítésben is rendkívül változatos, vegyes képet mutat. A politikai és strukturalista dimenziót talán világhíres keretbe foglalta e téren Samuel P. Huntington, akinek a megközelítése jól illeszkedik az Egyesült Álla-

⁶ Petruska Ferenc – Vikman László: Egy formabontó hírszerzési nyilatkozat a jogi sérülékenységek szempontjából. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper*, 2021/4.

⁷ Farkas Ádám: Kibertér művelet: hírszerző, rendészeti és katonai műveletek elege? Gondolatok az angol National Cyber Force kapcsán. *Military and Intelligence CyberSecurity Research Paper*, 2021/1.

⁸ Vö. Farkas Ádám: *A védelem és biztonság-szavatolás szabályozásának alapkérdései Magyarországon*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2022. 77–121.

⁹ Ld. Kádár Pál (szerk.): *A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja*. Budapest, Ludovika, 2024. https://doi.org/10.36250/01232_00; Farkas Ádám – Kádár Pál: *A védelmi és biztonsági reform első időszaki tapasztalatai és de lege ferenda javaslatok*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely, 2025.

mokban 1947-ben elfogadott National Security Act¹⁰ átfogó védelmi-biztonsági szemléletmódjához.¹¹ Az ő nézetei szerint:

„A nemzetbiztonsági politika célja az ország társadalmi, gazdasági és politikai intézményei biztonságának erősítése más független országok részéről jelentkező fenyegetésekkel szemben. A nemzetbiztonsági politika elvileg három formában és két szinten létezhet. A katonai biztonsági politika azon tevékenységek programja, amelyet arra terveznek, hogy minimalizálják, vagy semlegesítsék az ország meggyengítésére vagy megsemmisítésére irányuló erőfeszítéseket olyan fegyveres erők részéről, amelyek intézményi vagy területi határain kívül tevékenykednek. A belbiztonsági politika a felforgatás veszélye ellen veszi föl a küzdelmet – vagyis azon erőfeszítés ellen, amely az állam meggyengítésére vagy megsemmisítésére irányul a területi vagy intézményi határain belül tevékenykedő erők részéről. A helyzeti biztonsági politika az állam viszonylagos erejének csökkentésére irányuló, a társadalmi, gazdasági, demográfiai és politikai viszonyokban bekövetkező hosszú távú változásokból fakadó lemorzsolódás veszélyével foglalkozik. E politika mindhárom formájának van operatív és intézményi szintje. Az operatív politika a biztonsági fenyegetéssel való szembeszállás céljából tett azonnali intézkedésekből áll. Az intézményi politika azzal a móddal foglalkozik, ahogyan megfogalmazzák és megvalósítják az operatív politikát.”¹²

A huntingtoni modell – ahogy arra jelen sorok szerzője is többször már hivatkozott – a mai napig érvényes értelmezési keretet ad, ha minimális korrekciókat végzünk rajta, különösen az államközpontúság nem állami szereplőkkel való bővítése terén. Ez a gondolkodásmód jól tükrözi azt az amerikai modellt, amiben a nemzetbiztonság a szó elemeinek értelméhez igazodva a nemzet biztonságának egész komplexumát öleli fel, vagyis a védelmi és biztonsági szektorok tekintetében a legtágabb ernyőt vagy halmazt adja. Ez az angolszász megközelítés egyre inkább terjed a világban és lényegét tekintve mögöttes értelmezési keretét adja mindazoknak a stratégiai vagy koncepcionális törekvéseknek, amelyek a biztonság komplex fogalmához igazodó felkészülési és

¹⁰ Az eredeti szöveget ld. <https://tinyurl.com/mrajcvam>

¹¹ „Sec. 2. In enacting this legislation, it is the intent of Congress to provide a comprehensive program for the future security of the United States, to provide for the establishment of integrated policies and procedures for the departments, agencies, and functions of the Government relating to the national security;” azaz: E törvény megalkotásával a Kongresszus célja, hogy átfogó programot biztosítson az Egyesült Államok jövőbeli biztonsága érdekében, valamint hogy előírja a nemzetbiztonsággal kapcsolatos kormányzati minisztériumok, ügynökségek és szervek számára integrált politikák és eljárások kialakítását.

¹² Samuel P. Huntington: *A katona és az állam*. Budapest, Zrínyi–Atlanti, 1994. 8.

védekezési megoldásokat akarnak megalapozni az átfogó megközelítéstől¹³ a nemzeti ellenállóképesség¹⁴ át a totális védelemig.¹⁵

A huntingtoni modell máig élő jellege és átfogó természete azonban nem jelenti azt, hogy az angolszász gondolkodásban a nemzetbiztonság kizárólag ezzel az egy értelmezéssel bír. A nemzetbiztonság etikai vonatkozásaival foglalkozó egyik mű például a területen belül a fókusz egyértelműen a hírszerzésre helyezi, ami mögött az az ok állhat, hogy az 1947-es amerikai National Security Act nem csak egy új keretrendszert alkotott, hanem törvényi szinten statuálta és önállósította a hírszerző szolgálatokat és azok tevékenységét. E kötet és annak alap megközelítése azért is fontos, mert nem csak a nemzetbiztonság és a hírszerzés viszonyának sajátosságára irányítja rá a figyelmet, hanem arra is, hogy több mint fél évszázaddal az új szisztéma kialakítása után még mindig komoly értelmezési kérdés ezek összefüggéseinek vizsgálata és a hírszerzés-elhárítás jellegének, szerepének értelmezése. Véleményem szerint ez az angolszász közegben több szempontból vizsgált kérdéskör nem csak arra mutat rá, hogy a tág értelemben vett nemzetbiztonság értelmezése a hírszerzés-elhárítás tényleges és teljes önállósítása, valamint továbbfejlesztése nélkül nem bontakoztatható ki a jövőben, hanem arra is, hogy fokozott figyelmet kell fordítani ezekre a ma már adottnak vett, néha elcsépeltségig használt fogalmaknak és szakterületeknek a mélyebb és korszerűbb értelmezésére. A szóban forgó kötet erre a „jogos háború” koncepciójával való összefüggésben irányítja rá a figyelmet a következőkkel:

„Ugyanakkor több fontos aggály is felmerül a tekintetben, hogy a »jogos háború« hagyománya megfelelő alapul szolgálhat-e egy etikai keretrendszer kialakításához a hírszerzés esetében. Az egyik legfőbb kifogás, hogy a hírszerzés nem háború. A hírszerző tevékenység jelentős része belföldi megfigyelésre irányul, amely közelebb áll a rendőrségi munkához, mint a háborús

¹³ Ld. Peter Viggo Jakobsen: *NATO'S Comprehensive Approach to Crisis Response Operations. A Work in Slow Progress*. Copenhagen, Danis Institute for International Studies, 2008.; Friis Arne Petersen – Hans Binnendijk: *The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO*. *Defense Horizons*, No. 58. (2007.) 1–5.; Kathleen J. McNnis – Clementine G. Starling: *The Case for a Comprehensive Approach 2.0: How NATO Can Combat Chinese and Russian Political Warfare*. Washington, Atlantic Council, 2021.; Keszely László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Budapest, HM Zrínyi Média Közhazsnú Nonprofit Kft., 2013.

¹⁴ Ld. NATO: Resilience and Article 3. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm; Wolf-Diether Roepke – Hasit Thaneky: Resilience. The First Line of Defence. *The Three Sword Magazine*, 34/2019. 50–53.; Daniel S. Hamilton (szerk.): *Forward Resilience. Protecting Society in an Interconnected World*. Washington, Center for Transatlantic Relations – Johns Hopkins University, 2016.; Kádár Pál: A pandémia kezelése mint a nemzeti ellenállóképesség „tesztje”. *Honvédségi Szemle*, 2021/2. 3–13. <https://doi.org/10.35926/HSZ.2021.2.1>

¹⁵ Példaként ld. Philipp Lange: Total Defence: How Germany should implement a whole-of-government national and collective defence. *Security Policy Working Paper*, No. 2/2018. https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2018_02_0.pdf; Nora Vanaga – Toms Rostoks (szerk.): *Deterring Russia in Europe. Defence Strategies for Neighbouring States*. London–New York, Routledge, 2019. <https://doi.org/10.4324/9781351250641>; Ron Matthews – Fitriani Bintang Timur: Singapore's 'Total Defence' Strategy. *Defence and Peace Economic*, Vol. 35., No. 5. (2024) 638–658. <https://doi.org/10.1080/10242694.2023.2187924>

cselekményekhez; nem harctéri helyzetekről van szó, ahol mérlegelni kell, hogy megöljenek-e egy ellenséges katonát, hanem sokkal inkább kiterjedt és szisztematikus adatgyűjtésről. [...] Az is aggodalomra ad okot, hogy ha a hírszerzést a háborúval azonosítjuk, az túlságosan megengedővé teszi annak működését; a háborúval gyakran együtt járó »végső vészhelyzet« fokozza a cselekvési kényszert, és csökkenti az erkölcsi mérce szintjét, ami nem illik egy olyan tevékenységhez, amely jellemzően békeidőben és sokszor a saját lakosság ellen irányul. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a hírszerzés nemcsak, hogy nem háború, de nem is egyszerűen rendőrségi tevékenység. Valójában nehéz világos határokat húzni a hírszerzés köré – mivel az a passzív adatgyűjtéstől az aktívabb félkatonai műveletekig terjed –, mégis lényegét tekintve a »nemzetbiztonság« körébe tartozó tevékenység, amely olyan fenyegetésekkel foglalkozik, amelyek jelentős hatással lehetnek nemzetstratégiai szempontból fontos területekre és emberek nagy csoportjára. Feladata olyan fenyegetések azonosítása, amelyek komoly kárt okozhatnak sok embernek, és célja a közösség biztonságának megőrzése a nemzetbiztonsági infrastruktúra keretein belül. [...] Ahogyan a jogos háború elve alapértelmezésként tiltja az ölés igazolását, kivéve meghatározott keretek között, úgy a titoktartásnak is van egyfajta erkölcsi tilalma, mivel sértheti az emberek autonómiáját és egyéb alapvető érdekeit – kivéve, ha annak közvetlen igazolása rendelkezésre áll (Calhoun, 2001). Ez az etikai hagyomány arra ösztönöz, hogy az igazolást lebontsuk különféle erkölcsi alkérdésekre és vitapontokra, amelyek együtt átfogó megértést adnak arról, hogy az adott cselekedet igazságosnak tekinthető-e vagy sem. Ezek a kritériumok jól alkalmazhatók a biztonsági szférában felmerülő etikai viták kezelésére, mivel képesek kezelni mind az abszolutista, mind a haszonelvű megközelítésekből fakadó dilemmákat. A »jogos ok« elve például arra késztet, hogy mérlegeljük: mi az a mélyebb indok, ami alapján az okozott kár igazolható – ez olyan általános erkölcsi érveket von be, mint az önvédelem joga, illetve az állam kötelessége a politikai közösség védelmére. Ezeket az érveket elméleti példák, valamint valós vagy történelmi esetek segítségével lehet alátámasztani, hogy jobban megértsük, milyen indokok igazolhatják különböző cselekedetek erkölcsi elfogadhatóságát. A »legitim hatalom« elve a politikai közösséget helyezi a középpontba, és megkérdőjelezi mind a hírszerző szervezetek belső ellenőrzési mechanizmusait, mind pedig azokat a külső struktúrákat, amelyeket a titkosság védelmi pajzsa alá vonnak, s így jelentős mértékben elveszíthetik ellenőrző szerepüket. Miközben az »arányosság« elve kijelöli, hogy milyen költségeket és hasznokat kell figyelembe venni a mérlegelés során, és biztosítja, hogy az összesített eredmény erkölcsileg pozitív legyen, addig a »megkülönböztetés« elve azt vizsgálja, milyen jogokkal és kötelezettségekkel tartozik az állam különböző társadalmi csoportok felé, és meghatározza, hogy ki minősül jogos célpontnak, illetve kit illet meg védelem. A jogos háború hagyománya tehát nemcsak arra irányítja rá a figyelmünket, hogy milyen erkölcsi kérdéseket érdemes feltenni a biztonsági világban, hanem egyúttal olyan gondolati keretet is kínál, amely eligazítást ad abban, hogy

milyen típusú vitákat kell lefolytatnunk, és milyen válaszlehetőségek állnak rendelkezésünkre.”¹⁶

Ez a fajta etikai megközelítés az angolszász szemléletmód és hagyománykör sajátosságain túl fontos iránymutatás lehet a nemzetbiztonság kontinentális és ezáltal magyarországi értelmezéséhez és fejlesztéséhez is. Segíthet ugyanis megfelelően tisztázni a katonai védelemből és a rendvédelemből való kiválás még nyitva maradt kérdéseit, valamint elmélyíteni és ténylegesen önálló ágazati és diszciplináris jellegűvé alakítani a hírszerzés és elhárítás funkcióit, a tág értelemben vett nemzetbiztonsági keretrendszer megfelelő kezelése mellett. Ez utóbbihoz is tud az angolszász modell tovább gondolható elemeket biztosítani a kérdéskör helyzetével mind tartalmi, mind jogi és államszervezeti tekintetben. Az Egyesült Királyság viszonylatában értelmezve a nemzetbiztonsági alkotmány – lásd magyar viszonylatban: védelmi alkotmány¹⁷ – kérdését Paul F. Scott a következőket emeli ki átfogó munkája kapcsán:

„A jelen munkában használt »nemzetbiztonság« fogalma [...] »az Egyesült Királyság és annak polgárai biztonságát« jelenti, beleértve az állam belső és külső biztonságát egyaránt. [...] Ebből több következtetés is adódik. Az első, hogy ez a könyv a belföldi terrorrelenes intézkedéseket és a külföldi katonai műveleteket – amelyek jelentős része kifejezetten vagy deklaráltan a hazai biztonság megőrzését célozza – egy egységes egésként kezeli, nem választva szét e területeket. [...] A nemzetbiztonság fogalmának szubjektív értelmezéséből kiindulva olyan kiindulópontot nyerünk, amely megfelelően illeszkedik ahhoz a valósághoz, amellyel szembe kell néznünk – anélkül, hogy pusztán definíciós viták alapján eleve elvetnénk azokat a jogi szabályokat és gyakorlatokat, amelyek az Egyesült Királyság nemzetbiztonsági fenyegetésekre adott választát képezik. Ugyanakkor ez az értelmezés nem foszt meg bennünket annak lehetőségétől, hogy e jogi valóságot kritikai szemlélettel vizsgáljuk. Ami végül hangsúlyozandó, az az, hogy amikor a »nemzetbiztonsági alkotmányról« beszélek, ezzel nem azt kívánom sugallni, hogy a nemzetbiztonságra irányuló figyelem új keletű lenne, és nem is azt, hogy a modern kor valamilyen egyedülálló módon hozta volna el azt az állapotot, amelyben a nemzetbiztonság hatással van az alkotmányos rendre. Egyik állítás sem lenne még felszínesen szemlélve sem tartható. A nemzetbiztonság – még ha nem is mindig e név alatt szerepelt – mindig is központi szerepet játszott a kormányzás feladataiban. Sőt, sok értelmezés szerint a biztonság belső és nemzetközi dimenziója azon kevés célok közé tartozik, amelyek érdekében a közhatalom legitim módon alkalmazható; ezek nem kiegészítői, hanem az állami szerepvállalás elidegeníthetetlen minimumát jelentik, amelyhez képest minden más állami

¹⁶ Seus Miller – Mitt Regan – Patric F. Walsh (szerk.): *National Security Intelligence and Ethics*. New York, Routledge, 2022. 8–9. <https://doi.org/10.4324/9781003164197>

¹⁷ Vö. Farkas Ádám: Adalékok a védelmi alkotmány és a védelmi alkotmányjog hazai értelmezéséhez és történetiségéhez. *Hadtudományi Szemle*, 2018/4. 227–255.

feladat elméletben és gyakran a gyakorlatban is másodlagos vagy alárendelt. Ha ma a nemzetbiztonság láthatóbb politikai célként jelenik meg – ami maga is lehet pusztán illúzió, hiszen a modern korban a nyilvánosság olyan információkhoz fér hozzá, amelyek egykor a *raison d'état*, az államtitok világába tartoztak volna –, ez nem jelenti azt, hogy a nemzetbiztonság ne lett volna ugyanilyen központi jelentőségű korábbi évtizedekben is, még ha az éppen észlelt fenyegetések természete fontos szempontból el is tért. Ezek az eltérések viszont hatással vannak arra is, hogy az alkotmány miként tükrözi vissza a nemzetbiztonság igényeit. [...] Ami tehát történt, nem egy radikálisan új jelenség megjelenése, és nem is pusztán egy új értelmezési szempont alkalmazása egy már ismert jelenségre... inkább arról van szó, hogy a nemzetbiztonság nemcsak a belpolitikai napirenden vált hangsúlyosabbá, hanem ezzel együtt – s részben éppen ennek következtében – maga a »nemzetbiztonság« fogalma is szélesebb és mélyebb szerepet tölt be az alkotmányos rendben. A nemzetbiztonság mint alkotmányos dimenzió megnőtt, és ma talán nagyobb mértékben értelmezhetjük az alkotmányt ezen a szemüvegen keresztül, mint bármikor az elmúlt évtizedek során – talán valaha is.”¹⁸

Scott értelmezésének citálása azért is fontos, mert rávilágít a nemzetbiztonság értelmezésének egyik immanens konfliktusára, jelesül arra, hogy bár fogalmilag ez egy új, egyre terebélyesedő és biztonsági jellegéből adódóan sok tekintetben félelmet keltő témahalmazt és szakterületet jelöl, a valóságban a nemzetbiztonság értelmezése és rendszere nem valami újszerű jelenség, hanem valami az államban mindig is benne rejlőnek¹⁹ a megfelelő strukturálása és újra definiálása. Ez persze lehet egy út különféle új állami intézkedések megalapozására vagy az állam fellépési képességének szélesítésére, de lehet – akár az előzőkkel párhuzamosan is – lehetőség arra is, hogy az állam hatalmi karakterét jobban megérthetővé, átláthatóvá és rendszerezhetővé tegyük, hiszen az emberiség sok évezredes története azt mutatja, hogy a biztonság megóvása, esetenként helyreállítása vagy kikényszerítése az emberi civilizáció mindig jelenlévő vagy visszatérő kényszerűsége. Ha pedig ezt elfogadjuk, akkor célunk kell, hogy legyen az erre szolgáló eszközök, módszerek és felhatalmazások jobb megértése, ezáltal átláthatóbbá tétele és szisztematikus fejlesztése. Ezt a megközelítésmódot tükrözi az Egyesült Államokban e téren évtizedek óta zajló élénk szakmai és tudományos diskurzus is, amelyben a nemzetbiztonsági állam, a nemzetbiztonsági jog és a nemzetbiztonsági alkotmány pozitív és negatív előjellel is meg tud jelenni, hogy aztán annak intézményi keretei és megoldásai tovább tudjanak fejlődni a hatékonyság terén épp úgy, mint a kontroll megoldások viszonylatában. Az alkotmányos megközelítés és Scott nézete emellett felhívja a figyelmet arra is, hogy a szabályozás és a valóság egyensúlya a valóban korszerű és hatékony működés előfeltétele. Ha ugyanis az előbbi önmagáért való, túlzott, technokratizált vagy éppen elavult, akkor nem tud az utóbbi-

¹⁸ Paul F. Scott: *The National Security Constitution*. Oxford, Hart Publishing, 2018. 5–6.

¹⁹ Vö. Farkas Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai*. Budapest, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, 2019.

val szinkronba kerülni és képességvesztést idéz elő. Ha pedig az utóbbit nem értelmezzük helyesen vagy alárendeljük más érdekeknek, akkor az bizonytalanná, kiüresedővé teszi a szabályozást.

Természetesen ennek a kérdéskörnek a feltárása és rendszerezése komoly vitákat is megnyithat, ahogy ezt az Egyesült Államokban a nemzetbiztonsági állam körüli vita is tükrözi. E viták kultúrája, milyensége és eredményei azonban szintén segíthetik a jobb megértést, a tisztázandó kérdések azonosítását majd megválaszolását és persze a reális valósághoz közelítő elméletalkotást is, hiszen a gyakorlati működés, a konkrét biztonság és annak szavatolása csak a reális valósághoz korreláló szemléletmódból tud épülni és fejlődni. Érdekes ezért az angolszász megközelítés kapcsán Douglas T. Stuart meglátásait is itt idézni, aki a nemzetbiztonsági állam létrehozásával azonosította az 1947-es törvényt és azt olyanként kezelte, mint ami megváltoztatta Amerikát. Nézőpontja szerint:

„E tanulmányt az a meggyőződés vezérelte, hogy bármiféle érdemi reformkísérlet a külpolitikai döntéshozatal rendszerében csak akkor lehet sikeres, ha megértjük, hogyan és miért voltak képesek a jelenlegi rendszer kialakítói közel hatvan évvel ezelőtt ilyen mélyreható intézményi változtatásokat végrehajtani, és hogyan, illetve miért követtek el bizonyos hibákat a folyamat során. [...] Ezért egy olyan döntéshozatali rendszer, amely arra a kérdésre összpontosít, hogy »hol van a fenyegetés?« és »ki az ellenség?«, kevésbé hasznos, mint egy olyan rendszer, amely azt kérdezi: »mik a kérdések?« és »mik az érdekeink?« Az intézményi reformban gondolkodóknak érdemes odafigyelniük arra is, mit mondanak más országok az amerikai döntéshozatali folyamatról. Az ausztrál és különösen a brit kormányzati szereplők meglátásai különösen értékesek lehetnek, mivel hosszú időn keresztül kiváltságos betekintést nyertek az amerikai külpolitikai rendszer működésébe. Az is előnyös, hogy e kormányok bizalmat és tiszteletet vívtak ki Washingtonban, ami lehetővé teszi, hogy kritikájuk – bármilyen éles is – komolyan vehető legyen. Az is világos, hogy aki egy új, a katonai biztonsági követelményeket más nemzeti érdekekkel egyensúlyba hozó rendszer mellett érvel, két konkrét problémával is szembe kell nézzen. Az első, hogy egy érdekalapú rendszerben a döntéshozók hajlamosak lehetnek utópisztikus célokat vagy nyomásgyakorló csoportok érdekeit a nemzeti érdekekkel azonosítani.”²⁰

Stuart kritikus nézőpontjából tehát az is látható, hogy a nemzetbiztonság kérdését az állami és társadalmi rendszer egészét behálózó kapcsolódásaival együtt kell értelmezni, hogy valóban átfogó képet kaphassunk arról. Fontos tehát a korábbi döntések időről-időre történő, konstruktív kritikai felülvizsgálata és az újítások átfogó, széles látókörű előkészítése is, amihez viszont komoly szakértői és kutatói háttér, valamint intézményrendszer is kell. Ilyen nélkül a távlatosan is helytálló reformok megvalósítási esélyei rendkívüli mértékben lecsökkennek. Ezt pedig az a jelentős változás, amit

²⁰ Stuart i. m. 285–286.

az információs társadalom és korszak beköszönte, ebben az információk áramlásának sokrétűsége, befolyásolhatósága és lényegesen erősebb hatásmechanizmusai jelentenek, drasztikusan fogja befolyásolni. E tekintetben persze fontos arra is odafigyelni, hogy a kérdés széles körű vizsgálata során a világnézeti és közpolitikai vonatkozások ne kerüljenek domináns szerepkörbe, hiszen az már nem a fejlesztést, sokkal inkább a vitát fogja indukálni. Mindazonáltal kulcsfontosságú, hogy a nemzetbiztonság rendszeréről szóló diskurzus élénküljön, folyamatos felülvizsgálatot eredményezzen és úgy valósuljon meg, hogy az a biztonság, a társadalom és az információs közeg változásaihoz illeszkedik. Enélkül ugyanis a nemzetbiztonság szavatolása egy olyan korszakban nehezen lesz tartható, amelyet az információ korának tekintünk.

Mindezek alapján azt hiszem, az, hogy az angolszász értelmezés egy minta vagy keret lehet, ma már kevésbé kérdéses, hiszen egyik oldalról a nem angolszász államok struktúrájában is egyre inkább megjelennek az amerikai modellig visszavezethető nemzetbiztonsági fórumok és intézmények,²¹ illetve maga a nemzetbiztonsági stratégiai szemléletmód is.²² Előbbire és utóbbira is találunk olyan meggyőző elemzéseket már, amelyek szakmai-tudományos igényességgel mutatják be, hogy miként jelenik meg ez a megközelítés a világ különböző államainak intézményi és stratégiai látásmódjában, tükrözve sok esetben azt is, hogy a csak egy-egy intézményre, egy-egy szakterületre vagy biztonsági funkcióra fókuszáló minta-átvétel sok esetben rendszerszinten eredményezhet konvergenciát az adott állam védelmi-biztonsági működésében. Paul O'Neill a nemzetbiztonsági koordináció globális áttekintésére hivatott mű bevezetőjében azt sugallja, hogy a kérdéskör rendezése nem opcionális, inkább a megoldások és az adaptációs utak terén lehet választási lehetőségünk, mivel a változó környezeti tényezők és azokból következő tapasztalatok kényszerítő erővel hatnak a nemzetbiztonság megújítása felé. Ahogy ő fogalmaz:

„Bár a világ mindig is állandó változásban volt, egyre inkább úgy tűnik, hogy a globális biztonság területén fordulóponthoz érkeztünk, ahol a hatalom természete és eloszlása alapvető átalakuláson megy keresztül. A történelem azt mutatja, hogy az ilyen korszakok fokozott konfliktuskockázattal járnak, mivel az államok közötti »normál« versengés egyre agresszívebb formát ölt, akár háborúhoz is vezethet. A természeti világ is mind nagyobb biztonsági kihívást jelent az államok számára, elsősorban az éghajlatváltozás következményeként, amely természeti katasztrófákkal és világjárványokkal párosul. A nemzetbiztonsági rendszereknek lépést kell tartaniuk a fenyegetések gyors szaporodásával, sőt: meg kell előzniük az új kockázatokat és kiaknázandó lehetőségeket is. A »nemzetbiztonság« fogalmának nincs egységes, mindenki által elfogadott meghatározása, az államok saját körülményeik és érdekeik alapján értelmezik azt. Hagyományosan a nemzetbiztonság azt jelentette, hogy az állam

²¹ Paul O'Neill: *Securing the State and Its Citizens. National Security Councils from Around the World*. London, Bloomsbury Publishing, 2022. <https://doi.org/10.5040/9780755642045>

²² Andrew M. Dorman – Joyce P. Kaufman (szerk.): *Providing for National Security. A Comparative Analysis*. Stanford, Stanford University Press, 2014. <https://doi.org/10.1515/9780804791571>

képes megvédeni saját magát, területét és lakosságát külső fenyegetésekkel szemben, ami elsősorban a fegyveres erők irányításának képességét igényelte. Manapság azonban egyre inkább figyelembe veszik a belső fenyegetéseket és a természeti eredetű veszélyeket is, amelyek kezelése jóval szélesebb szereplői kör bevonását igényli. A biztonság fogalmának kiszélesedése, valamint az egyre összetettebbé és romlóvá váló globális biztonsági környezet – amelyben az emberi és természeti eredetű fenyegetések egyaránt jelen vannak – megerősítette a nemzetbiztonsági koordináció központosításának szükségességét. Az, hogy az állam képes legyen különböző kormányzati szektorok tevékenységeit összehangolni a nemzet biztonságának megőrzése érdekében, mára a legtöbb ország számára létfontosságú képességgé vált. Ugyanakkor fontos látni, hogy bár a nemzetbiztonsági reform iránti igényt gyakran külső sokkok váltják ki, a sikeres átalakítás belső, rendszerbeli változási hajlandóságot is feltételez. [...] A különféle szereplők összehangolásának fontossága a biztonsági kihívások széles spektrumára adott válaszként – valamint a társadalmi és politikai (elit) elvárások – egyre nagyobb figyelmet irányítottak a Nemzetbiztonsági Tanácsokra (*National Security Councils, NSC*) mint a »teljes kormányzati« megközelítés intézményeire. Ennek eredményeként az elmúlt évtizedekben felgyorsult az NSC-k, illetve azok megfelelőinek létrehozása vagy átalakítása, hogy a belső biztonsági tevékenységek koordinálását hatékonyabban lássák el. Ugyanakkor az NSC-k koncepciója a biztonsági szektor reformjának exportálható elemeként is megjelent.”²³

Ami tehát ezek alapján a valódi kérdés az az, hogy az angolszász – eredendően inkább amerikai – megközelítésre másolás alapjául szolgáló mintaként, vagy egy olyan értelmezési vonalvezetőként tekintünk, amelynek a konstruktív kritikai felhasználásával és sajátosságainkhoz illeszkedő adaptációjával egy új fejlettségi szintre léphetünk úgy a nemzetbiztonság tágabb értelmezése, mint a hírszerzés és elhárítás önálló szektorális kezelése és kibontakoztatása terén. Ennek eldöntése során pedig megkezdhetetlen, hogy a döntés és az annak alapján történő további cselekvés már ne csak a nemzeti-kulturális sajátosságokra, illetve a pillanatnyi biztonság-percepcióra és kormányzati igényekre, hanem a biztonsági helyzet középtávú prognózisaira és az információs korszak társadalmi, technológiai és biztonsági sajátosságaira figyelemmel valósuljon meg. Az angolszász modell ugyanis – az összes azonosítható és az egyes nemzeteknél vitát generáló hibáival, kérdéseivel – egy a múlt század felétől meghatározó biztonsági változásra, jelesül a biztonság komplexitására adott rendszerszerű válaszra épül. Ez a modell azonban 1947 óta egy vargabetűkkel teli, mégis organikus fejlődésen megy keresztül, ami reagál a változó geopolitikai környezetre épp úgy, mint a technológiai és társadalmi vonatkozásokra. Ebben a reagálásban az infokommunikációs robbanás és annak sokrétű hatásai kiemelt helyen szerepelnek, akárcsak az információs értelemben felgyorsult világhoz a lehető legjobban alkalmazkodni képes döntéstámogatás követelményének való megfelelés. Az angolszász modellt tehát nem csak

²³ O'Neill i. m. 1–2.

rendszeresítésében, hanem adaptációs lépéseiben, az információs korszakba történt átlépése tekintetében is érdemes vizsgálni és igazodási pontként kezelni.

3. A nemzetbiztonság hazai intézményi értelmezése az információs korszak kezdetén

A nemzetbiztonság fogalma kapcsán Magyarországon egy kettősség azonosítható az 1989-es rendszerváltozástól követően. Ez mind a jogszabályi környezetben, mind pedig az intézmények tekintetében kettősséget mutat, hiszen a tág értelmezés oldaláról a komplex biztonság kormányzati kezelését tükrözi vissza különösen a Kormány szintjén, szervezeti oldalról pedig a titkosszolgálatok új gyűjtőfogalmát jelenti.²⁴ A magyar fogalmi környezet tehát erőteljesebb átfedést mutat fogalmilag, mivel nem a rész-egész viszonyt tükrözi – ahogy például a fentebb hivatkozott etikai kötet –, hanem párhuzamosságot mutat. Ennek oka feltehetően az, hogy a fogalomhasználat nem elsősorban az amerikai megközelítés tudatos és a strukturált meghonosítását célozta a politikai átmenet időszakában, hanem inkább a rendszerváltozást megelőző biztonsági struktúrával szembeni reakcióként, cezúraként formálódott. Ezt mind a nemzetbiztonsági szolgálat elnevezést felvevő titkosszolgálatok – korábban állambiztonsági szervek –, mind pedig a kormányzati koordináció tekintetében a Nemzetbiztonsági Kabinet megjelenése jól példázza.

A névváltoztatáson áteső titkosszolgálatok kapcsán Dezső Lajos és Hajas Gábor úgy fogalmazott, hogy

„Az Nbtv.²⁵ elfogadásáig, illetve hatályba lépéséig a nemzetbiztonsági tevékenység jogalapját az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, továbbá a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény és a nemzetbiztonsági feladatok átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet képezte. Ezek az ideiglenesnek szánt, átmeneti jelzővel illetett, többször módosított jogszabályok azonban korántsem fogalmazták meg a nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó szabályokat. Az 1990. évi X. törvény elsősorban korlátozó, garanciálisnak szánt normákat írt elő, sokkal inkább a nemzetbiztonsági szolgálatokkal és tevékenységgel szemben – akkor politikai okból érthető – bizalmatlanság, mint a nemzetbiztonság tevékenységének a jogállam keretei és követelményei között – annak védelme érdekében – szükséges volta tükröződött benne. Más oldalról: nem volt kiolvasható belőle a nemzetbiztonsági tevékenység demokratikus viszonyoknak, az új feltételeknek és követelményeknek megfelelő filozófiája és belső szakmai logikája.”²⁶

²⁴ Ld. Farkas Ádám: Gondolatok a nemzetbiztonság fogalmáról. *Szakmai Szemle*, 2020/3. 5–20.

²⁵ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény.

²⁶ Dezső Lajos – Hajas Gábor: *A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac, 1997. 1.

Az átmenet idején még a szervezet-típust jelölő elnevezések is változatos képet mutattak, az pedig egyértelmű volt, hogy az állambiztonsági előzmények miatt 1989-1990-ben a hangsúly a kontrollra került. Ez egyértelmű az 1990. évi X. törvény indoklásából is, amely azt írta:

„Az állam biztonságával és a rendőrséggel összefüggő részletes szabályokat megállapító törvény megalkotásáig is elengedhetetlenül szükséges, hogy az ország, a nemzet biztonságának védelmére létrehozott szervezetek – az állampolgárok Alkotmányban biztosított alapvető jogait védő – megfelelő garanciák mellett alkalmazhassák a munkájuk jellegével együtt járó titkosszolgálati eszközöket és módszereket. A Javaslat csak azokat a legfontosabb rendelkezéseket tartalmazza, amelyek az átfogó, részletes szabályok hatályba lépéséig szóló átmenet idejére mind a szolgálatok és a rendőrség bünyügyi szervei rendeltetészerű működését, mind az állampolgárok alapvető jogait biztosítják.”²⁷

Az indoklásból és a normaszövegből is látható, hogy egyrészt az elnevezések is formálódtak, hiszen előbb biztonsági szolgálatokként jelentek meg a mai nemzetbiztonsági szolgálatok, másrészt pedig azt a jogalkotó szorosan együtt kezelte a rendőrség kérdésével. Ezen persze az Nbtv. elfogadása sok tekintetben változtatott, de az, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokra nézve jelenleg az Nbtv. szellemiségében és felhatalmazási-felügyeleti logikájában is a harminc évvel ezelőtti állapotokat tükrözi, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok közötti koordinációnak nem adott – például angolszász mintára – keretet, hogy a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok jogállása élesen eltérő keretet mutat még ma is és előre lépésként az azonosítható csupán, hogy 2025-re a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok jogállása legalább önállósodott, az összességében még mindig azt tükrözi, hogy a filozófia, a szektorális önállóság és az ennek kialakulását majd fejlődéséhez szükséges nemzetbiztonsági-titkosszolgálati szakpolitika – a pártpolitikától függetlenül – még mindig nem alakult ki Magyarországon.

A nemzetbiztonság titkosszolgálati dimenzióját érintő társadalmi-politikai alapvetést máig jól tükrözi, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi törvény – elviekben az átmenet zűrzavarai után, letisztázott módon – indoklásában a következőképp fogalmazott a nemzetbiztonsági szolgálatokról és azok szabályozásáról:

„Az államok nemzetbiztonsági érdekeik védelme és más nemzetek szándékainak megismerése érdekében igénybe veszik a nemzetbiztonsági szolgálatok sajátos, más szervezetek által nem helyettesíthető lehetőségeit. Ez – ahogy a nemzetközi gyakorlat mutatja – arra kötelezi az államot, hogy az ország szuverenitása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása céljából nemzetbiztonsági szolgálatokat hozzon létre és működtessen. Másrészt az alapvetően titkos és sajátos eszközöket felhasználó nemzetbiztonsági tevékenység megfelelő jogi szabályozást igényel annak érdekében, hogy sem-

²⁷ Kiemelés a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvény általános indoklásából.

milyen körülmények között ne jelenthessen veszélyforrást a demokratikus jogrendre, ezen belül az állampolgári jogokat csak akkor és olyan mértékben korlátozhassa, amennyiben az az ország nemzetbiztonságának megővése, szuverenitásának érvényesítése céljából szükségszerű és indokolt.”²⁸

Ez a megfogalmazás inkább a „szükséges rossz” megközelítését tükrözi, mintsem egy konszolidált és priorizált állami funkció jogállami szabályozását. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a kibertéri tevékenységek megjelenése, az információs műveletek jelentette kihívások problematikája, az úgynevezett érdekérvényesítő műveletek vagy az irányítást érintő hazai és nemzetközi tapasztalatok ellenére is jelentős részben még az 1995-ben elfogadott keretek vannak érvényben, akkor látható, hogy a nemzetbiztonsági terület politikai „rehabilitációja”, információs korszakhoz igazodó prioritása és társadalmi bizalmi megítélése is kérdéseket vet fel mind a mai napig. Különösen a kibertéri és a tágabb információs műveletek tekintetében jelentős ez a kontraszt, hiszen ezekre már van szövetségi és nemzeti szinten is jelentős szakpolitikai és doktrinális háttér, részben kiterjedt törvényi szabályozás is, de az Nbtv. keretein belül ezek a területek egy-egy mondattal vagy utalással lettek csupán rendezve a titkosszolgálati eszközökkel szembeni bizalmatlanság miatt. Ezt erősíti az is, hogy a hiányolt nemzetbiztonsági filozófiát, stratégiát és szakpolitikát kidolgozni, gondozni, fejleszteni, illetve a kapcsolódó döntéshozatalt szakértői keretek között támogatni hivatott think-tank keretrendszer Magyarországon lényegében nem alakult ki, az egyes szolgálatok tudományos tevékenységéből, illetve a nemzetbiztonsági felsőoktatási feladatok ellátásából a rendszerváltás óta eltelt egyharmad évszázad alatt nem tudott kibontakozni.

A kormányzati koordinációban tükröződő tágabb nemzetbiztonság fogalom és különösen a Nemzetbiztonsági Kabinet tekintetében Urbán Attila a következőképp foglalja össze a rendszerváltó átalakításokat:

„A magyar nemzetbiztonsági struktúra szektorális jellegét az Antall-kormány hivatalba lépését követő intézkedések tovább erősítették. Az új Országgyűlés a politikai rendszer stabilitásának biztosítása – elsősorban a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményével is megerősített kormányfői pozíció védelme – érdekében az 1990. évi LI. törvény elfogadásával a katonai szolgálatokat a honvédelmi miniszter, a polgári szolgálatokat pedig a kijelölt tárca nélküli miniszter felügyelete alá helyezte. [...] Az osztott intézményrendszer működtetéséhez elengedhetetlen kormányzati koordináció biztosítása érdekében az Antall-kormány – a Németh Miklós által vezetett Biztonsági Kollégium funkcióit részben átvéve – 1990 júliusában létrehozta a miniszterelnök által vezetett Nemzetbiztonsági Kabinetet. Ennek elsődleges funkciója a nemzetbiztonsággal kapcsolatos, kormányzati intézkedést igénylő feladatok összehangolása, az aktuális biztonsági kérdések szűkebb körben – az illetékes

²⁸ Kiemelés a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény általános indoklásából.

tárcák vezetőnek jelenlétében történő – megvitatása, összegezve: a kormány-döntések előkészítése lett.”²⁹

Az Urbán Attila által idézett gondolatokban is megjelenő Nemzetbiztonsági Kabinet a kormány sajátos munkaszerveként – különféle támogató szerveivel, munkacsoportjaival – lényegében 2022-ig folyamatosan létezett a hazai állami intézményrendszerben és feladatrendszerében mindvégig egy az angolszász megközelítést részben tükröző, átfogó szemléletű koordinatív fórumot jelentett a védelem és biztonság tekintetében. Fontos azonban ezzel kapcsolatban rögzíteni, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet feladatrendszere a rendszerváltástól folyamatosan a hagyományos védelmi szektor – és azon belül is a rendészet – túlsúlyát tükrözte, és szemben az angolszász mintával, abban a nem fegyveres szektorok nem, vagy csak kevésbé fajsúlyosan jelentek meg. Az, hogy a Nemzetbiztonsági Kabinet 2022-ben Védelmi Tanácsá alakult és vezetését újra a miniszterelnök vonta magához a nemzeti információs államtitkár – mint nemzetbiztonsági főtanácsadó – támogatásával,³⁰ arra enged következtetni, hogy a komplex biztonsággal összefüggő kérdések a kormányzati működésben és belső hatalommegosztásban nagyobb szerepet kaptak. A változtatásokkal azonban a fogalmi és tartalmi kavalkád nem egyszerűsödött, hiszen a nemzetbiztonsági jelző a főtanácsadó és annak feladatköre miatt továbbra is a titkosszolgálati szférán túlmutató kereteket ölelt fel, a védelmi jelző – figyelemmel az angolszász megközelítéshez tartalmában igazodó védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény elfogadására is – pedig szintén a komplex biztonság kezelését fogta át, miközben angol fordításban és angolszász keretben ez inkább a katonai védelmet tudná jelölni. Az, hogy a nemzeti információs államtitkár korábban hírszerzés irányítási és koordinációs³¹ fókuszú feladatköre a tág értelemben vett nemzetbiztonság egészére került kiterjesztésre, a koordináció szempontjából fontos lépés volt, fogalmi és hatásköri tekintetben azonban számos kérdést nyitva hagyott, különös tekintettel arra, hogy mindez – hasonlóan a nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő/irányító államtitkárok nem sokkal később történt kijelölésével együtt – az Nbtv. módosítása és irányítási rendszerének felülvizsgálata nélkül történt meg. Emellett a nemzetbiztonsági főtanácsadó feladatköre kiegészült a honvédelmi és haderőreform, valamint a nemzeti hadiipar fejlesztésével összefüggő ellenőrzési jogkörrel, továbbá a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálásával³² is, ami szintén az átfogó – angolszász – irányt erősítette. Míg tehát a Kormány munkaszervezetei terén a nemzetbiztonsági jelző védelmire változott, addig a koordinatív állami vezető szinten az információs – ami a hírszerzés és elhárítás területéhez

²⁹ Urbán Attila: A koordinációs folyamatok intézményi hátterének evolúciója a magyar nemzetbiztonsági igazgatásban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2020/1. 13. <https://doi.org/10.32561/nsz.2020.1.1>

³⁰ Vö. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet és a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat (közlöny állapotok).

³¹ Ld. Hódos László: Gondolatok a nemzeti hírszerző képesség koordinációjáért felelős szerv közjogi helyzetéről. *Szakmai Szemle*, 2018/4. 5–16.

³² Ld. A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 29. §.

és határterületeihez továbbra is jól illeszthető lett volna – jelző nemzetbiztonságivá is bővült. A fogalmi sokrétőséget tehát fenntartotta a kormányzat 2022 után is, de e változtatások során sem kapott fokozott figyelmet a nemzetbiztonság területein belül a kiberbiztonság vagy az információs műveleti kérdéskör, holott ezek az információs korszak biztonsági palettájának kiemelt halmazai és a kommunikációban is nagy előfordulással jelennek meg az elmúlt években.

2022 fontos változása volt még, hogy a szakterületi információfúziós feladatokat ellátó Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK) a biztonság egészére kiterjedő információ-fúziós feladatkörű Nemzeti Információs Központ-tá (NIK)³³ alakult, amely valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat, illetve számos más állami együttműködő szervezet információs alapján lett hivatott a lehető legszélesebb körben megalapozott és legdinamikusabb információs támogatást adni a kormányzás tág értelemben vett nemzetbiztonsági döntéseihez. Ez az intézményi változás és ennek kérdései önálló tanulmány keretei között vizsgálándók, különösen annak intézményi jellegére, jogi kereteire és rendkívül széles – már-már tartalmilag átfoghatatlannak tűnő – feladatrendszerére figyelemmel. Az azonban jelen tanulmány szempontjából kiemelendő, hogy egyrészt a NIK a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény keretei között a biztonság legtágabb fogalmával operáló feladatrendszerével tovább erősíti a nemzetbiztonság tágabb megközelítésének alkalmazását, miközben egyfajta reakciót is mutat az információs korszak jelentette kihívások biztonsági reagálására az információ-menedzsment, az elemzés-értékelés, illetve a kormányzati tájékoztatás tekintetében. Innen nézve a NIK modellje illeszkedik ahhoz a változáshoz, ahogy a nemzeti információs államtitkár nemzetbiztonsági főtanácsadóvá alakult, igaz sajátossága a szerkezeti változásnak, hogy 2022-ben a NIK irányítása még a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter fennhatósága alatt maradt. A tág – angol-szász – értelemben vett nemzetbiztonsági személet tehát a NIK-kel – még csak az irányítás és koordináció összekapcsolása nélkül – koncepciónálisan erősödött és ezzel a feladatmeghatározás szintjén a jogalkotó tett egy lépést az információs korszakhoz való nemzetbiztonsági alkalmazkodás erősítésére is.

Ezt a folyamatot a 2024-es év eleje aztán tovább fokozta, amikor a nemzeti információs államtitkár tisztsége megszűnt, a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának feladatköre pedig önálló, *sui generis* intézménnyé vált, hasonlóan a miniszterelnök politikai igazgatójának tisztségéhez. A változás volumenét jól tükrözte, hogy a miniszterelnök közvetlen alárendeltségébe tartozó, az államtitkári hatásköröknél szélesebb jogkört fedő nemzetbiztonsági főtanácsadó intézményét – szemben a korábbi konstrukcióval – széles körben jelenítette meg a jogalkotó a jogrendszerben mind törvényi,

³³ A téma kapcsán ld. Márton Balázs: A NIBEK-től a Nemzeti Információs Központig – nemzetbiztonsági fúziós központok Magyarországon. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2023/1. 21–33. <https://doi.org/10.32561/nsz.2023.1.2>; Sáfrán József: A Fúziós Központok és alapvető képességeik. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2019/4. 83–95. <https://doi.org/10.32561/nsz.2019.4.7>; Andrák Gábor: A TIBEK – mint fúziós információs központ – centripetális hatása a magyar kormányzati döntésekre, különös tekintettel az értékelés és a tájékoztatás szerepére. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2021/2. 29–43. <https://doi.org/10.32561/nsz.2021.2.3>

mind pedig rendeleti szinten.³⁴ A személyi változásokkal együtt szemlélve a nemzetbiztonsági főtanácsadó intézménye a kormányzati-politikai koordinációs szerepkör súlyának növelésével került megerősítésre. Jelentős változás, hogy feladatkör alapszábályát a kormány tagjainak feladatköréről szóló rendelet úgy határozza meg, hogy

„[a] miniszterelnök a Kormány kijelölése szerint a nemzetbiztonsági főtanácsadó útján elláthat bármely, a Kormány feladatkörébe tartozó vagy kiemelt fontosságú védelmi kül- és belpolitikai, honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendészeti, idegenrendészeti, bűnmegelőzési, bűnüldözési, büntetés-végrehajtási, valamint katasztrófavédelmi vagy egyéb rendvédelmi szakpolitikai feladatot.”³⁵

Ehhez illeszkedő változás, hogy a 2024-ben kialakított keretben már a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója látja el a Védelmi Tanács vezetői feladatait, amit a korábbi kormányzati megoldásokban vagy a miniszterelnök vagy annak valamely helyettese, illetve a kormány valamely szakminisztere látott el a Nemzetbiztonsági Kabinet időszakában. Az új keretek kapcsán a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet rögzíti, hogy a nemzetbiztonsági főtanácsadó felelős

- „a) a miniszterelnök nemzetbiztonsági, honvédelmi, valamint rendvédelmi tevékenységének koordinálásáért,
- b) a kormányzati döntéshozatal és döntés-előkészítés nemzetbiztonsági, honvédelmi, valamint rendvédelmi politikai, stratégiai, külpolitikai és közpolitikai szempontú nyomon követéséért,
- c) a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásával kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásának koordinálásáért,
- d) a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt védelmi tevékenységének kezdeményezéséért,
- e) a miniszterelnök e § szerinti tevékenységéhez kapcsolódó háttéranyagok, felkészítők, elemzések előkészítéséért.”³⁶

A rendelet meghatározza továbbá, hogy a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója figyelemmel kíséri

- „a) a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerinti rendvédelmi szervek, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok,

³⁴ Vö. Egyes közszolgálatokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2024. évi II. törvény; a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójával kapcsolatos kormányrendeletek módosításáról szóló 57/2024. (III. 13.) Korm. rendelet; a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.

³⁵ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 46/A. § (1) bekezdés.

³⁶ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 46/A. §.

- b) a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 3. § 14. pontja szerinti honvédelmi szervezetek és
- c) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tevékenységét.”³⁷

Azt is fontos kiemelni, hogy 2024-ben a NIK irányítási jogköre is a nemzetbiztonsági főtanácsadóhoz került. Az így megújított keretek kapcsán Márton Balázs úgy fogalmaz, hogy

„a nemzetbiztonsági főtanácsadó súlypontba helyezésével és a NIK irányítási jogának hatáskörébe utalásával politikai szinten is létrejött egy, a koordinátori szerepen túlmutató »fúziós entitás«, amely képes lehet a teljes biztonsági ökoszisztéma összehangolására, valamint a Kormány és a miniszterelnök eddiginél hatékonyabb támogatására. Fennmaradt ugyanakkor a nemzetbiztonsági szolgálatok – környező országokhoz képest – nagy száma és töredezettsége. Az osztott politikai irányítás mérséklésének ellenére sem jött létre teljesen konvergens irányítási rendszer. A hatályos struktúra sem zárja ki, hogy a nemzetbiztonsági tájékoztatás több csatornán keresztül (nemzetbiztonsági főtanácsadó, polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat felügyelő államtitkár, honvédelmi miniszter) menjen végbe.”³⁸

Kiegészítve ezt az értékelést, úgy látjuk, hogy a jelentős változásokat ez esetben is beárnyékolja az, hogy azok nem egy a nemzetbiztonságra vonatkozó átfogó szabályozási felülvizsgálattal járnak együtt, hanem annak egy-egy szegmensére, jellemzően újra meg újra az irányítás-felügyelet-koordináció hármására koncentrálnak. Ez azért is probléma, mert meglátásunk szerint lassan harminc éve hiányzik egy kiértelt – a pártpolitikai véleménykülönbségek felett álló, konszenzusos alapú – nemzetbiztonsági filozófia és fogalmi keret, ami mellett az is egyre fontosabb, hogy a nemzetbiztonsági szabályozás felett is részben eljárt az idő, illetve, hogy a különféle intézményi és hatásköri változások a fogalmi térben már olyan sokrétűséget mutatnak, hogy nehéz tiszta képet kapni a nemzetbiztonság rendszeréről. Ez a fajta fragmentáltság pedig kihat minden olyan területre, ahol az információs korszak újdonságai, illetve biztonsági vonatkozásai miatt a nemzetbiztonsági feladatellátásnak és érdekeknek meg kell jelenennie. Nehezen várható, hogy az információs korszak újdonságaira irányuló szabályozásokban a médiától, a telekommunikáción át a kiberbiztonságig a nemzetbiztonsági komponens megfelelően és korszerűen tudjon megjelenni, ha annak strukturális alapjait és szabályozását is bizonytalanságok, nyitott kérdések, elmaradt felülvizsgálatok terhelik meg. Az elmúlt évtizedek intézményi és irányítási korrekciói után tehát szükséges lehet egy komplex, a megváltozott környezetre irányuló szakértői felülvizsgálat megvalósítása mind az intézményi keretek, mind az eszközök és módszerek, mind a jogállás, mind pedig a különféle más szakjogi területeken megjelenő nemzetbiztonsági

³⁷ 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 46/B. §.

³⁸ Márton Balázs: A megerősített hatáskörű nemzetbiztonsági főtanácsadó Magyarországon. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2024/3. 91. <https://doi.org/10.32561/nsz.2024.3.6>

részletszabályok tekintetében ahhoz, hogy le tudjuk dolgozni a nemzetbiztonsági szféra szisztematikus önállósítása terén azonosítható hiányosságokat, illetve fel tudjunk zárkózni az információs korszak sajátosságaihoz.

4. Zárszó helyett: az információs korszak hatása a nemzetbiztonságra

Magyarország történelmi sajátosságai és különösen az 1989-ig tartó szovjet befolyásoltsága miatt a nemzetbiztonság rendszerszerű megközelítése, illetve a nemzetbiztonsági szolgálatok – köznyelven: titkosszolgálatok – önálló szektorális megközelítése is majd fél évszázados megkésettiséggel, komoly társadalmi és politikai bizalmi deficittel indult meg és szisztematikus rendezett, nemzetbiztonsági filozófiával, stratégiai keretrendszerrel és stabil szakpolitikai alapvonalakkal rendelkező területnek még ma sem nevezhető. Ezt a hátrányos hatásrendszert lényegében hatványozza az a tény, hogy az információs korszak beköszöntével a társadalmi, politikai, gazdasági és biztonsági környezet rendkívül újszerű dinamikát és működési mechanizmusokat mutat, amelyekre a múlt századi – vagy szellemiségükben még az előtti – eljárások már nem nyújthatnak középtávon sem megoldást. Mindezek mellett pedig a biztonsági környezet is drasztikusan eltérő, negatívabb, bonyolultabb és a titkosszolgálati eszközöket is új megvilágításba helyező irányt vett ahhoz képest, amit a magyar jogállami nemzetbiztonság törvényi és intézményi alapjainak lefektetésekor a politika feltételezhetett a jövőre nézve.

Jelenleg tehát mind fogalmi, mind rendszertani, mind szabályozási oldalról indokolt lehet a nemzetbiztonság magyarországi megközelítésének átfogó felülvizsgálata pusztán a 20. század közepétől történt biztonsági változások és a nemzetközi minták miatt. Ebben indokolt lehet az angolszász modell nemzeti sajátosságokhoz igazított adaptációjának külön elemzése is, hogy egy konzisztens és korszerű rendszer kontúrait tudjuk kirajzolni az ország és a nemzet biztonságának 21. századi környezetben történő hatékonyabb megóvása érdekében. A fókusz e téren az irányítás helyett az intézményi keretekre, feladatrendszerekre, eszközökre és módszerekre, illetve azok alkalmazásának kontrolljára, továbbá a különféle szakjogi kapcsolódásokra lenne célszerű helyezni, mivel ezt számos más állam is megtette már az elmúlt évtizedekben az információs ökoszisztéma fejlődésével szinkronizált módon.

A szisztematikus felülvizsgálatot pedig sürgeti az információs korszak. Fogalmilag már azért is, mert végső soron a nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének középpontjában az információ megszerzése és megóvása áll, vagyis ha a korszak fő jellemzője és meghatározója az információ, akkor okkal feltehető, hogy ebben a korszakban azon szervezeteknek, amelyek feladatkörének fókuszában az információ áll, kiemelt szereppel bírnak. Ezt azonban az elvi kereteken túl megerősíti az egyre élénkülő titkosszolgálati versengés, az információs műveleti és befolyásolási célból nyilvánosság elé tárt hírszerzési műveletek gyarapodása, a dezinformáció problémaköre és az az egyértelmű gyakorlat, hogy a különféle újszerű – nem ritkán titkosított – kommunikációs megoldások alapjaiban alakítják át a biztonsági fenyegetések és kihívások működését is. E tekintetben tehát a nemzetbiztonság újragondolásának tudni kell igazodni a közösségi médiáról, a kiberbiztonságról, vagy az információs térről való tagabb szakpolitikai és szabályozási gondolkodáshoz épp úgy, ahogy ezeknek a terüle-

teknek nyitottabbá kell válnia a nemzetbiztonsági megközelítés mögöttes beépítésére a saját kereteik közé.

Az információs korszakban tehát a nemzetbiztonság is szükségképpen átalakul, abban az információk szerepe is megújul, horizontja pedig épp úgy kiszélesedik, ahogyan az internetezők száma, illetve a világhálón mozgó adatok mennyisége napról-napra növekedik. Ez a változás egyik oldalról technológiai kihívásokat jelent, másik oldalról újszerű mederbe tereli a hagyományos biztonsági tevékenységeket, valamint – különösen az információs műveletek és a dezinformációs kampányok miatt – kiemelt fontosságúvá teszi az állami intézményekbe, különösen a nemzetbiztonsági intézményekbe vetett bizalmat. Ez utóbbi pedig egy jól strukturált, a lehetőségekhez – és működési sajátosságokhoz – mérten transzparensabb, a társadalom tudatába és biztonságpercepciójába jobban beépülő nemzetbiztonsági intézményrendszert tesz szükségessé, aminek úgy kell megőriznie évszázados hagyományait, hogy közben fel tud zárkózni a 21. század társadalmi és technológiai sajátosságaihoz is. Az információs korszak változásai által jelentett kihívás, amivel a nemzeti történelmi sajátosságaink miatt hordozott lemaradások mellett szembe kell néznünk a nemzetbiztonság terén, egyszerre technikai, intézményi-szabályozási, szemléletbeli, kommunikációs és biztonság tudatosítási jellegű. Jelen tanulmány az ehhez szükséges diskurzus megindításához kívánt hozzájárulni azzal, hogy a nemzetbiztonság értelmezése körüli problémákra irányította a figyelmet az információs korszakra való kitekintés mellett.