

## **Bartkó Róbert**

### ***A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben\****

#### **Bevezetés**

A világ egységesítését célzó globalizációs folyamatok újabb és újabb biztonságpolitikai kihívások elé állítják az egyes államokat, azok nemzetbiztonsági szerveit. „A globalizáció és a nemzetközi integráció folyamata nem csak a nyitottságot, a fejlődés vívmányaihoz való jobb hozzáférést erősíti, hanem a fenyegetések és veszélyek hatásaival szemben is sebezhetőbbé tesz”<sup>1</sup>. A globalizáció, mint folyamat erősen összetett jelenség. Azon ugyanis nemcsak gazdasági szempontú globalizációt, hanem kulturális, nyelvi, vagy éppen információs globalizációt is értenünk kell. Ennek köszönhetően pedig folyamatosan növekszik azoknak a biztonsági kockázatoknak a köre, melyekre az egyes államoknak reagálniuk kell <sup>2</sup>. A globalizációs biztonsági kihívások közül talán a legjelentősebb a nemzetközi terrorizmus, mely a 2001-es Amerikai Egyesült Államokat ért merényletsorozat óta folyamatos eszkalálódik, egyre több állam polgárait veszélyeztetve a világban. Emiatt a

---

\*A tanulmány a Bolyai János Kutatói Ösztöndíj támogatásával készült. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP - 19-4-SZE-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválósági Programjának szakmai támogatásával készült.

\*Dr. Bartkó Róbert PhD LL.M. egyetemi docens – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Tanszék

<sup>1</sup> *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló* 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat I/2. pontja.

<sup>2</sup> BODA József: Biztonsági kihívások – nemzetbiztonsági válaszok, In. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV. kötet*, 2014, 36. o.

jelenség elleni szervezett fellépés kiemelt prioritás lett az euro-atlanti térségben.<sup>3</sup> Az Európai Uniót érő irreguláris migrációs krízisben az elmúlt időszak terrorista akciói hatására az uniós biztonságpolitikának is központi kérdése lett a terrorizmus elleni küzdelem.<sup>4</sup> Ennek eredményeként pedig az egyes potenciális elkövetők feltérképezése, a lehetséges merényletek megakadályozása az egyes tagállami nemzetbiztonsági szolgálatoknak is komoly feladatot adott.<sup>5</sup>

A globalizáció eredményeképpen tehát az addig lokális szintén megjelenő terrorizmus napjainkra számos területen „transznacionális jelleget öltött magára”.<sup>6</sup> Az állampolgárok számára leginkább fontos szabadság és biztonság megteremtése ezért elengedhetlenné tette, hogy az egyes államok saját rendészeti, védelmi funkciójuk erősítése révén egy olyan mechanizmust építsenek ki, mely hatékonyan fel tudja venni a harcot a terrorizmus elleni küzdelemben. Ennek a rendszernek szükségképpen két pillére kell, hogy legyen, mely egyrészt a hatékony operatív intézkedéseken, másrészt pedig az azokat megelőző, eredményes, az operatív lépéseket segítő információszerzésen kell, hogy alapuljon. A nemzet biztonsága érdekében eljáró szerveknek tehát gyorsan és eredményesen

---

<sup>3</sup> Lásd erről bővebben: DÁVID Ferenc: Terrorizmus és nemzetbiztonság az ezredforduló jogalkotásában, In. *Szakmai Szemle*, 2013/1. szám, 40-52. o.

<sup>4</sup> Gondoljunk csak az uniós „büntetőjogi fellépés” alapjait jelentő kerethatározati rendszert felváltó 2017/541 sz. Irányelv elfogadására.

<sup>5</sup> Németországban a Szövetségi Alkotmányvédelmi Hivatal adatai szerint csak 2017 és 2018 között 9700-ról 10.800-ra nőtt az ultrakonzervatív iszlám követőinek száma, úgy, hogy ennek több, mint 10%-a a Hivatal adatai szerint fogékony is lehet terrorista akciók elkövetésére. Lásd: BODA József: A XXI. század nemzetbiztonsági kihívásai, In. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XX. kötet*, 2018, 9. o.

<sup>6</sup> HAUTZINGER Zoltán: *A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése*, Pécs, AndAnn Kft, 2018, 57. o.

kell tudniuk reagálni a biztonsági környezet változásaira, működésükben pedig vissza kell, hogy tükröződjön az adott állam nemzeti érték-, és érdekrendszerre egyaránt.<sup>7</sup> Azaz, a terrorizmus elleni küzdelemben elengedhetetlen a nemzetbiztonsági és rendőri szervek együttműködése, valamint a különböző forrásokból érkező információk folyamatos elemzése és értékelése, speciális módszerek alkalmazása, hiszen a terrorizmus közbiztonságra gyakorolt negatív hatása a társadalom biztonságérzetét is könnyen megingatja.<sup>8</sup>

Az említett speciális módszerek igénybevételének kényszere tulajdonképpen a terrorizmus sajátos taktikájára adott szükségszerű válaszként jelentkezik. *Resperger István* gondolatait idézve a terrorista szervezetek filozófiája a következő elemekkel fejezhető ki: „Tervezz – Elrettents – Robbants – Rombolj – Okozz pánikot – Reklámozz”.<sup>9</sup> A jelzett összetevők jól mutatják, hogy a terrorista szervezetek – nem követve a hagyományos hadviselés szabályait – a merényletek révén azt próbálják a társadalom tagjai számára sugározni, hogy az állam nem képes biztonságuk garantálására, védelmi funkciója velük szemben hatástalan. Természetesen az állam reakciója nem marad el, mely miatt a terrorizmus elleni küzdelem legnagyobb paradoxonja, hogy sok esetben azokat a jogállami kereteket, korlátokat kell feltörni,<sup>10</sup> melyek éppen az

---

<sup>7</sup> DÁVID Ferenc: Az új évezred nemzetbiztonsági feladatellátásának súlypontjai, In: *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2015/1. szám, 199. o.

<sup>8</sup> HAUTZINGER Zoltán: A terrorizmus elleni küzdelem idegenjogi eszközei, In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVI. kötet*, 2015, 204. o.

<sup>9</sup> RESPERGER István: Terrorista szervezetek, módszerek, eljárások, In: *Szakmai Szemle*, 2018/2. szám, 25. o.

<sup>10</sup> Gondolhatunk e körben például a magyar Alaptörvény hatodik módosítására, mely bevezette új különleges jogrendi szabályként a terrorveszély helyzetet. Erről bővebben lásd: DRINÓCZI Tímea, CSINK Lóránt: A magánszféra, a biztonság és nemzetbiztonság alapjogú szempontú

adott állam politikai, társadalmi alapját meghatározzák. A „túlzott állami hatalom rémképe” pedig a társadalom negatív reakcióját képes kiváltani.<sup>11</sup> A nemzetbiztonságért dolgozó szolgálatoknak ebben a környezetben kell munkájukat jól és hatékonyan elvégezniük, mely komoly kihívást jelent a XXI. században.

Jelen tanulmány célja – éppen a fentiek okán - nem a hazai nemzetbiztonsági szolgálatok munkájának értékelése, kritikai szempontú elemzése. Munkánkkal egyrészt be kívánjuk mutatni azt a biztonsági környezetet, amely az Európai Uniót jellemzi a terrorizmus elleni harcban. Ebben a tekintetben alapvetően azokra a kriminálstatisztikai adatokra fókuszálunk majd, melyek minden évben az EUROPOL jelentésében megjelennek. Hangsúlyozzuk azonban, hogy a tanulmány terjedelmi korlátjaira is figyelemmel az éves statisztikai jelentések értékelését a 2014-es évtől kezdve elemezzük, melynek indokát a 2015-ben robbanásszerűen felerősödött irreguláris migráció okozta megváltozott európai biztonságpolitikai helyzet is adja. Munkánk záró részében – mintegy leltárszerűen – kívánjuk bemutatni azokat a hazai

---

megközelítése, In. CSINK Lóránt(szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei, Tanulmányok 40. Pázmány Press, 2017, 55-56. o.; KELEMEN Roland (2019): Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányára, In. BARTKÓ Róbert(szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 9-35. o.; SÜLYÖK Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének alkotmányjogi megítélése az új szabályozás tükrében. BARTKÓ Róbert(szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2019, 35-61. o.

<sup>11</sup> RADA Mátyás, VAJDA Viktor: A terrorizmus elleni küzdelem, avagy a 22-es csapdája, *Külügyi Szemle*, 2010/tavaszi, 139-140. o.

szervezeteket, melyek a terrorizmus elleni küzdelemben – nemzetbiztonsági nézőpontból – feladatokat látnak el. Tanulmányunkkal kapcsolatosan azonban már jelen bevezetőben jelezzük, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok két ága – a polgári és a katonai – közül kizárólag a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok bemutatására törekszünk majd, illetve nem foglalkozunk a Terrorelhárítási Központtal sem, hiszen az bár a terrorizmus elleni küzdelemben a hazai biztonsági stratégiának szerves részét képezi, azonban nem tekinthető a hatályos jogi előírások alapján nemzetbiztonsági szolgálatnak.<sup>12</sup>

## 1. Az uniós helyzetkép

A 2001-es amerikai terrortámadások óta eltelt több mint 15 évben minőségileg és mennyiségileg is átalakult a terrorizmus jelensége. Addig, amíg például az Al-Kaidának 2001-ben 300 körüli harcosa volt Afganisztánban, addig becslések szerint az Iszlám Állam több mint 100 országban közel 30.000 harcossal rendelkezik.<sup>13</sup> Köszönhető ez elsősorban annak, hogy az Iszlám Állam vezetői a Próféta Mekkából Medinába történő „migrációjában” a muszlimok számára a hit – akár erőszakos – terjesztésére irányuló migrációs felhívást fogalmaztak meg. Ennek volt többek között köszönhető az Iszlám Állam

---

<sup>12</sup> A Terrorelhárítási Központot – mint a belügyminiszter irányítása alatt álló költségvetési szervet – a kormány a 295/2010. (XII. 22.) sz. határozatával jelölte ki, mint a rendőrség terrorizmust elhárító szervét (lásd a hivatkozott kormányrendelet 1/A.§ /1/ bekezdését).

<sup>13</sup> SCHMID, Alex P.: Links between Terrorism and Migration: an Exploration, In. *ICCT Research Paper*, The Hague, International Centre of Counter-Terrorism (ICCT), 2016, 11. o.

katonáinak Irakban és Szíriában történő megjelenése is.<sup>14</sup> Az EUROPOL által közzétett vonatkozó jelentés szerint 2015-ben már növekedett a terrorveszély Európában a 2014-es adatokhoz képest. Addig ugyanis, amíg 2014-ben uniós szinten 774 személy került letartóztatásra terrorizmus, vagy azzal összefüggő bűncselekmény alapos gyanújával, addig ez a szám 2015-ben már 1077 volt,<sup>15</sup> melyből 687 letartóztatott személynek volt valamilyen kapcsolata a terrorizmus dzsihadista formájával.<sup>16</sup> Az utóbbi években viszonyt egyre inkább a külföldi kiképzésből visszatérő „harcosok” jelentenek az egyes tagállamok szintjén belbiztonsági kockázatot. Ezek a személyek ugyan nem az irreguláris bevándorlási hullám „tagjai”<sup>17</sup> – tudniillik ezekben az esetekben jellemzően tagállami állampolgárokról beszélhetünk –, azonban a kontrollálhatatlan migráció lehetőséget teremt számukra, hogy „kiképzésük befejeztével” visszatérjenek az állampolgárságuk szerinti tagállamba, azaz a potenciális célszországba. Több elemzés is rámutat az elmúlt időszak uniós eseményei – közöttük terrorista akciói<sup>18</sup> – kapcsán, hogy a gazdasági indíttatású bevándorló kategóriája mellett immáron már

---

<sup>14</sup> SCHMID, Alex P.: Foreign (Terrorist) Fighters with IS: A European Perspective. In. *ICCT Research Paper*, The Hague, International Centre of Counter-Terrorism (ICCT), 2015, 25. o.

<sup>15</sup> EUROPOL: TE-SAT 2016, 10. o.

<sup>16</sup> BARTKÓ Róbert: Irregular Migration and Terrorism in the European Union – An Analysis Based on Reports of EUROPOL and FRONTEX, In. *Advances in Politics and Economic*, 2019/1. szám, 20. o.

<sup>17</sup> BRIÈRE, Chloé; WEYEMBERGH, Anne: *The Needed Balances in EU Criminal Law Past, Present and Future*, Oxford, Hart Publishing, 2018, 257. o.

<sup>18</sup> LESS Ferenc: A terrortámadások új elkövetési formái, In. DOBÁK Imre, HAUZINGER Zoltán(szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*, Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 425-435. o.

megjelenik a terrorista indíttatású bevándorló koncepciója is, amellyel szemben uniós szinten is a megelőző intézkedések hatékonyabbá tételével lehet eredményesebben felvenni a harcot.<sup>19</sup>

2014-ben a tagállamok jelentései alapján mindösszesen 201 terrorizmushoz kapcsolódó esetet regisztrált az EUROPOL. Ebben a számban mind a megkísérelt, illetve végrehajtott, mind pedig a hatóságok által megghiúsított merényletek szerepelnek. A konkrét elkövetések száma ebből 199, emellett 774 személyt tartóztattak le az Európai Unióban a 2014-es évben terrorizmussal összefüggő bűncselekmény megalapozott gyanúja miatt. Ez a szám összeurópai szinten nem tekinthető kiemelkedőnek, ugyanakkor az EUROPOL már ebben az évben felhívta a figyelmet a vallási indíttatású terrorista akciók számának növekedésére. Ebben két tényező is szerepet játszott. Egyrészt a muszlim országokkal szembeni agresszió megtorlásának szándéka az abban részt vevő uniós tagállamokkal szemben. Másrészt pedig az Al-Kaida által összefogott kisebb terrorista csoportok közötti konfliktusok felerősödése, illetve az Iszlám Állam egyre erősödő hatalma, és nyugatellenes doktrínáinak térhódítása.<sup>20</sup> A vallási szempontok által motivált terrorista akciók, illetve az azokhoz kapcsolódó hatósági intézkedések 93%-a 2014-ben Franciaországra, Belgiumra, Ausztriára, Spanyolországra, Hollandiára, Németországra, valamint Bulgáriára koncentrálódott.<sup>21</sup> Emellett a fentiekben jelzett 774 letartóztatásból 395 eset

---

<sup>19</sup> NELU, Nită; ANCA, Filipescu: Arab Migration and Terrorism, serious threats to freedom of movement and the right to happiness in Europe, In: Acta Universitatis George Bacovia Juridica. 2018/2. szám, 315. o.

<sup>20</sup> EUROPOL: TE-SAT 2015. 6. o.

<sup>21</sup> Megjegyezzük, hogy nevezett államok nem mindegyikében történt ténylegesen is terrorista akció.

egyértelműen a vallási indíttatású terrorizmushoz kapcsolódott.<sup>22</sup> Szintén érdekes, ha megnézzük a konkrét terrortámadásokra vonatkozó statisztikai adatokat. Ezekből az látható, hogy Nagy-Britannia mellett Spanyolországban, Franciaországban, Belgiumban, Olaszországban és Görögországban regisztráltak konkrét akciókat, és ezek közül az országok közül Spanyolország, Franciaország, Belgium és Olaszország található meg azon a listán, ahol a vallási orientáción alapuló terrorizmushoz kapcsolódó letartóztatások szerepelnek.<sup>23</sup>

Az EUROPOL már a 2014-es évre vonatkozó jelentésében felhívta a figyelmet a terrorista – elsősorban kiképzési – célzatú utazások elleni fellépés szükségességére, 2015-ben azonban már konkrét összefüggésre törekedett rávilágítani az ún. „külföldről érkező harcosok”, valamint a dzsihadista terrorizmus eszkalálódása között. 2015-re egyértelmű vált, hogy a dzsihadista terrorista sejtek – melyek jellemzően az Iszlám Államhoz voltak köthetők – helyben és egyre inkább gyors toborzó munka eredményeképpen szerveződnek, könnyen támadható célpontokat választanak, melyek ellen alapvetően „érzelmileg motivált” akciókat hajtanak végre.<sup>24</sup> Mint látható volt, 2015-ben a migrációs hullám is jelentősen felerősödött, melynek okán az EUROPOL vizsgálta az irreguláris migráció és a terrorizmus közötti esetleges kapcsolatot. Ekkor még az ügynökség arra a következtetésre jutott, hogy ugyan egyértelmű bizonyítékok a kapcsolat fennállására nincsenek, ugyanakkor már ebben az évben is volt olyan terrortámadás, melynek az elkövetője a Szíriából érkező migrációs hullám részeseként jutott el a

---

<sup>22</sup> EUROPOL: i.m. (2015) 19. o.

<sup>23</sup> Ezen a listán található még például Németország és Ausztria is.

<sup>24</sup> EUROPOL: TE-SAT 2016. 6. o.



célországba.<sup>25</sup> Megvizsgálva azonban a statisztikai adatokat elmondható, hogy a konkrét terrorista akciók számában jelentős változás a 2015-ös évben sem volt tapasztalható, hiszen 211 volt összeurópai szinten a megkísérelt, illetve végrehajtott merényletek száma. Ugyanakkor a terrorizmussal összefüggő bűncselekmény miatti letartóztatottak száma nagyobb mértékben, 1077-re növekedett, melyből 687 eset vallási indíttatású, elsősorban dzsihadista terrorista szándékhoz volt kapcsolható.<sup>26</sup> Összefoglalva az látható, hogy 2014-hez képest 2015-ben megnőtt – közel a duplájára - a dzsihadista terrorizmushoz kapcsolódó aktivitások száma az Európai Unióban.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Ilyen volt például a 2015. november 13-i párizsi merénylet, ahol két elkövető is Görögországban lépett be az Unió területére.

<sup>26</sup> Ha a dzsihadista célzatú terrorista akció miatti letartóztatások tagállami lebontásban vizsgáljuk, az látható, hogy kiugróan magas számokkal az alábbi államok szintjén találkozhatunk: Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Ausztria, Németország, Belgium.

<sup>27</sup> Az első ilyen támadás 2015. január 7-én volt Párizsban a Charlie Hebdo szerkesztőségi irodájában. Az elkövetők migrációs háttérrel rendelkező, azonban már Párizsban született személyek voltak, akik közül volt, aki korábbi börtönévei alatt, illetve volt olyan, aki jemeni kiképzése során még 2011-ben radikalizálódott. Ezt követte szintén Párizsban január 8-án és 9-én egy merényletsorozat, amit rendőrtiszt ellen, illetve egy zsidó tulajdonú szupermarketben követte el. Az elkövető itt is hűségesküt tett az iszlám Államnak a merényleteket megelőzően. Szintén Franciaországot érintette a február 3-i nizzai, illetve a június 26-i Saint-Quentin-Fallavier-i támadás. A legszörnyűbb, azonban a november 13-i volt, ahol az elkövetők Párizsban egyszerre több helyszínen is akciót hajtottak végre – válaszul az Iszlám Állam harcállásai ellen Szíriában és Irakban elkövetett támadásokra -, 130 ember halálát okozva ezzel. Franciaország mellett azonban a Németországban (2015. szeptember 17-i berlini merénylet), Dániában (2015. február 14-i koppenhágai akció), Nagy-Britanniában (2015. december 06-i londoni támadás) elkövetett akciók is jelezték sok más –

2016-ban európai szinten bár kissé csökkenő tendenciát mutattak a statisztikai adatok az előkészített, megkísérelt, illetve befejezett terrorista akciók tekintetében, ugyanakkor a területi eloszlás, valamint a vallási, elsősorban dzsihadista indíttatású terrorizmust illetően a számok az illegális migrációval érintett célországok tekintetében érdekes tényeket mutatnak. 2016-ban az EUROPOL felé megküldött tagállami jelentések alapján a terrorista aktivitások száma 142-re csökkent le, a letartóztatások száma azonban jelentősen nem változott: a 2015-ös 1077-es számhoz képest 2016-ban 1002-re csökkent.<sup>28</sup> Az észak írországi eseményekhez kapcsolódó, az Egyesült Királyságban elkövetett terrorista akciók mellett Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Görögország, Németország és Belgium emelkedett ki a terrorista merényletek számát illetően. A számok pedig alátámasztják a dzsihadista terrorizmus erősödését.<sup>29</sup> Franciaország volt az egyetlen olyan állam, ahol az említett terrorizmus miatt foganatosított letartóztatások száma 2014-től kezdődően évről-évre folyamatosan növekvő tendenciát mutatott.<sup>30</sup> 2016-ra – a korábbi évekhez hasonlóan – az volt látható, hogy a dzsihadista terrorcselekmények, illetve az emiatti rendőri intézkedések száma azokban a tagállamokban volt magasabb, amelyek részt vettek az Iszlám Állam elleni harcban érintett nemzetközi koalícióban. Az egyéb tagállamok ugyan nem voltak potenciális célpontok, azonban területükön lehetőség nyílt a

---

jellemzően előkészületi fázisban a hatóságok által felderített – akció mellett a dzsihadista terrorizmus erősödését.

<sup>28</sup> EUROPOL: TE-SAT 2017. 10. o.

<sup>29</sup> Addig, amíg 2014-ben 395 személy tartóztattak le az Unióban ilyen indíttatású terrorizmus gyanújával, addig ez a szám 2015-re 687-re, 2016-ra pedig 718-ra emelkedett.

<sup>30</sup> 2014-ben ez a szám 238 fő volt, ez 2015-ben 424-re, 2016-ban pedig már 456-ra emelkedett.

harcosokat kiképzési céllal szállítani, illetve a visszatérők számára útvonalat biztosítani a célországok felé.<sup>31</sup>

A tendencia nem változott 2017-ben sem. A regisztrált 205 terrorista akcióból 33 volt dzsihadista indíttatású terrorizmushoz kapcsolható. Emellett a mindösszesen 1219 esetben foganatosított letartóztatásnak több, mint a fele, szám szerint 705 eset szintén az említett terrorista formához volt kapcsolható.<sup>32</sup> Bár első ránézésre nem tűnhet magasnak az előkészített, megkísérelt, vagy elkövetett dzsihadista terrorista akciók száma, azonban, ha azt vesszük egyrészt alapul, hogy ez a szám 2016-ben „még csak” 16 volt összeurópai szinten, másrészt pedig azt, hogy az emberi áldozatot követelő akciók majd teljes köre ehhez a terrorizmus ezen irányzatához volt kapcsolható,<sup>33</sup> akkor a statisztikai adatok változása ijesztőnek tekinthető a jövőre nézve is.

## **2. A hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatok a terrorizmus elleni küzdelemben**

A Magyarország Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat (a továbbiakban: Stratégia) a hazánkat érintő biztonsági fenyegetések között külön is nevesíti a terrorizmust. A stratégia kiemeli, hogy egy hatékony és átfogó terrorizmus elleni küzdelem nem csak a probléma nemzeti szinten történő kezelését igényli. Jelentős szerepük van ezen a téren a kétoldalú, valamint a multilaterális nemzetközi

---

<sup>31</sup> EUROPOL: i.m. (2017) 25. o.

<sup>32</sup> Itt jegyezzük meg, hogy az EUROPOL adatai szerint ebben a számban nincs benne az a 428 letartóztatás, amit a tagállamok a konkrét terrorista orientáció megjelölése nélkül küldtek meg tájékoztatásként az EUROPOL részére.

<sup>33</sup> EUROPOL: TE-SAT 2018. 9. o., 23. o.

együttműködési formáknak is. A hazai szintű védelmi funkció erősítése a hatáskörök összehangolásán, a horizontális koordináció megteremtésén, kockázatelemzési,- és értékelési feladatok ellátásán, valamint a pontos és időszerű tájékoztatáson alapszik.<sup>34</sup> Ezzel összefüggésben a Stratégia ezért több területet is kiemel,<sup>35</sup> melyek nagyrészt összhangban vannak az Európai Unió átfogó terrorellenes stratégiájával is.<sup>36</sup> Ezek a területek a következők:

- a terrorizmus megelőzése: ezzel összefüggésben a Stratégia hangsúlyt helyez a terrorizmus kiváltó okainak kezelésére, a szélsőségek és a szegénység elleni küzdelemre, valamint az emberi jogok és a demokratikus alapértékek tényérésének elősegítésére.<sup>37</sup>;
- a terrorizmus felszámolása: itt elsősorban a terrorista aktivitások felderítésére és megakadályozására fókuszál a Stratégia, külön kiemelve a terrorizmust kísérő illegális jelenségekkel szembeni fellépést is (lásd az illegális fegyverkereskedelem, illetve a terrorizmus finanszírozásának felszámolását);

---

<sup>34</sup> Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája III/29. pont.

<sup>35</sup> Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája III/29. a)-e) pontok.

<sup>36</sup> Az uniós stratégia négy nagy eleme a következő: a megelőzés, a védelem, a küzdelem, valamint a válaszreakciók stratégiája. Bővebben erről lásd: BARTKÓ Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*, Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft, 2011, 162-180. o.; *The European Counter-Terrorism Strategy*, Brussels 30.11.2005., 14494/4/05 REV.

<sup>37</sup> Itt azért meg kell jegyezni, hogy az előző fejezetben is bemutatott dzsihadista terrorizmust „kibocsátó” közel keleti államokban ez a taktika nem vezethet eredményre. Ezekben az államokban a demokrácia túlhangsúlyozása, akár nagyhatalmi politika részeként a társadalomra történő „erőltetése” nem fogja az egyes terrorista aktivitások számát csökkenteni. Nagy valószínűséggel a kulturális és vallási szembenállás kedvez majd a jövőben is az extrémizmusnak ezekben az országokban.

- a védelmi képességek erősítése: a terrorista támadások potenciális célpontjainak védelmét jelenti, ahol külön szerep jut a kritikus infrastruktúrák védelmének is;<sup>38</sup>
- veszélyhelyzetekre való felkészülés: ezen a területen a stratégia a válságkezelésben érintett szervek működésének összehangolására, az áldozatvédelmi rendszer erősítésére, valamint a társadalom hatékony tájékoztatására helyezi a hangsúlyt.

A terrorizmus elleni küzdelemben tehát a Stratégia a biztonság fogalmát átfogóan értelmezi, mely kormányzati és nem-kormányzati szervek hatékony együttműködése, tevékenységük állami összehangolása révén érhető el. „A biztonság összkormányzati megközelítéséből adódóan ezeket a feladatokat – a kormányzati szervek vonatkozásában – az állami intézményrendszer összehangolt munkájával és a rendelkezésre álló legszélesebb körű eszközrendszer igénybevételével lehet végrehajtani”.<sup>39</sup>

A fent említett együttműködésben a nemzetbiztonsági szolgálatoknak, azon belül is a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknak komoly feladat jut. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok körébe a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. tv. (a továbbiakban: Nbtv.) az alábbi szerveket sorolja: Információs Hivatal, Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat és a Terrorelhárítási

---

<sup>38</sup> Megjegyzendő, hogy ebben a tekintetben a Stratégia mindenképpen fejlesztésre szorul majd, hiszen – ahogyan arra az előző fejezetben is utaltunk – a terrorista módszerek egyre inkább leegyszerűsödnek, illetve a választott célpontok is átalakultak, egyre inkább a társadalmi biztonságérzetet leginkább befolyásoló „hétköznapi” célpontok irányába elmozdulva.

<sup>39</sup> Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája IV/51. pont.

Információs és Bűnügyi Elemző Központ.<sup>40</sup> Az Nbtv. minden említett szolgálat esetében külön-külön rögzíti azokat a feladatokat, melyek teljesítésén keresztül hazánk nemzetbiztonsági érdekei érvényre tudnak jutni.

Az *Információs Hivatal* egyrészt megszerzi, értékeli, elemzi és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információkat,<sup>41</sup> valamint információt gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető külföldi szervezett bűnözésről, melyek közül külön figyelem jut az egyes terrorszervezetek működésére is.<sup>42</sup> Az Nbtv-t módosító 2013. évi LXXII. törvénnyel az Információs Hivatal feladatköre kiszélesítésre került a Hivatal hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmének, valamint objektumai műveleti védelmének feladataival is.<sup>43</sup> Minthogy az Információs Hivatal a nemzetbiztonsági szolgálatok része, terrorveszélyhelyzet<sup>44</sup> esetén ellátja a rá telepített feladatokat.

---

<sup>40</sup> Nbtv. 1.§, 2.§ (1) bekezdés

<sup>41</sup> A Hivatal hírszerzési tevékenysége négy forrásra épül: (a) a humán műveleti tevékenység /human intelligence/, melynek keretei között a hivatal törekszik felkutatni és megnyerni olyan polgári személyeket, akik külföldi információk megszerzéséhez már meglévő kapcsolatokkal, vagy annak kiépítésére irányuló képességekkel rendelkeznek; (b) a technikai hírszerzési tevékenység /signals intelligence/, mely a műszaki, azaz az információs és kommunikációs hálózatok útján történő információgyűjtést jelenti; (c) nyílt forrású hírszerzés /open source intelligence/, mely a bárki által megszerezhető, nyilvános és legális eszközök melletti információszerezést jelenti; (d) nemzetközi együttműködés.

<sup>42</sup> Nbtv. 4.§ a) és c) pontok.

<sup>43</sup> Nbtv. 4.§ g) pont.

<sup>44</sup> Az Alaptörvény hatodik módosítása révén az Alaptörvénybe beemelésre került különleges jogrendi helyzet elrendelésére a Kormány kezdeményezésére az Országgyűlés jogosult terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye, vagy terrortámadás esetén /Alaptörvény 51/A. cikk (1) bekezdés/. A terrorveszélyhelyzet, mint különleges jogrend bevezetésének célja az volt, hogy „az elégséges és szükséges biztonság követelményét

Az Információs Hivatal az Nbtv. 10.§ (1) bekezdés a) pontja, valamint a 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet 138.§ 3. pontja alapján a külgazdasági és külügyminiszter irányítja.

Az *Alkotmányvédelmi Hivatal* terrorizmus elleni küzdelemben játszott szerepe közvetett, amennyiben a Nbtv. 5.§ a)-b), valamint e) pontjaira figyelemmel főként az ország függetlenségét, politikai, gazdasági, védelmi, vagy egyéb fontos érdekét sértő, vagy veszélyeztető külföldi törekvésekkel szemben lép fel felderítő, elhárító feladata révén, valamint ellátja a kormányzati, államhatalmi szempontból fontos szervek és létesítményeik biztonsági védelmét. Természetesen, mint a nemzetbiztonsági szolgálatok részének az Alkotmányvédelmi Hivatalnak is vannak feladatai terrorveszélyhelyzet esetén, és a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtását célzó 1824/2015. (XI.19.) sz. Kormány határozat hatálya alá is tartozik. A Hivatal az Nbtv. 10.§ (1) bekezdés b) pontja, valamint a fentiekben már hivatkozott 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet 40.§ (1) bekezdés 20. pontja alapján a belügyminiszter irányítja.

A *Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ* (a továbbiakban: Központ) a korábbi, 2001. január 01-vel létrehozott Szervezett Bűnözés elleni Koordinációs Központ átalakítása révén jött létre az Nbtv. 2016. július 17. napján hatályba lépett módosítása révén. A Központ alapvető feladata a nemzet,- valamint a közbiztonságot, illetve a más alapvető biztonsági érdeket sértő adatok olyan mérvű összegyűjtése és értékelése, mellyel – többek között – átfogó

---

szem előtt tartva, az optimális arányok betartásával, Magyarország biztonsági garanciarendszere megfeleljen a mindenkori kihívásoknak.” Lásd erről bővebben SIMICSKÓ István: A terrorizmus elleni védelem fokozása a különleges jogrendi kategóriák bővítésével, In. *Hadtudomány*, 2016/3-4. szám, 100-111. o.

képalkotható Magyarország terrorfenyegetettségéről.<sup>45</sup> Minthogy a feladatellátás alapvető feltétele a kellő számú és minőségű adattal való ellátottság, a szerv felállítása révén annak más szervekkel való együttműködésére,<sup>46</sup> valamint az adatokhoz való hozzáférés rendjére vonatkozó különös szabályok kerültek beemelésre a nemzetbiztonságról szóló jogszabályba. A Központnak alapvetően elemző-értékelő funkciója van, valamint a kormányzat irányába a nemzetbiztonságot érintő stratégia fontosságú döntések előkészítésében jut szerephez. A Központ – a terrorizmus elleni küzdelemmel összefüggő feladatai kapcsán - az elemző-értékelő tevékenysége során – a teljesség igénye nélkül -:

- folyamatosan elemzi Magyarország terrorfenyegetettségi helyzetét, ezzel összefüggésben figyelemmel kíséri az ezzel kapcsolatos információkat;
- az ország biztonsági helyzetének tendenciáit értékeli, elemző tanulmányokat készít;
- a fenti tevékenységével összefüggésben igényelt, beszerzett adatokról adatbázist vezet és kezel;
- amennyiben a rendelkezésére jutott információk alapján büntetőeljárás kezdeményezése szükséges, ennek érdekében az adatok átadása mellett intézkedik (akár

---

<sup>45</sup> Lásd *A terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló 2016. évi LXIX. törvény indokolása I/2. pont.

<sup>46</sup> Tevékenysége során a Központ együttműködik a Rendőrséggel, a Terrorelhárítási Központtal, az egyéb polgári nemzetbiztonsági szolgálatokkal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálattal, a NAV szerveivel, az idegenrendészeti illetve menekültügyi hatóságokkal, a büntetés-végrehajtás központi szervével, az állampolgársági ügyekben eljáró hatóságokkal, a bünyügyi nyilvántartást végző szervvel, valamint a katasztrófavédelem központi szervével is.



- előkészítő eljárás, akár nyomozás elrendelésének indoka áll fenn);
- terrorveszély esetén pedig biztonsági kérdésekben koordinációs feladatokat lát el.<sup>47</sup>

A kormányzat biztonsági tárgyú döntéseinek előkészítésével összefüggésben a Központ javaslatot tesz a rendelkezésre álló adatok elemzését követően az illetékes miniszter számára a szükséges feladatok meghatározására, valamint javaslatot tesz Magyarország terrorfenyegetettségi szintje mértékének<sup>48</sup> meghatározására. Emellett a Kormány aktuális döntéseinek előkészítése érdekében összeállítja és teljesíti a felmerülő hírigényeket, a Kormány számára személyazonosításra alkalmatlan statisztikai adatszolgáltatást végez.<sup>49</sup> A Központ az Alkotmányvédelmi Hivatalhoz hasonlóan, mint polgári nemzetbiztonsági szolgálat a belügyminiszter irányítása alatt áll.

A *Nemzetbiztonsági Szakszolgálat* négy pillérrre épülő tevékenysége egyrészt a bűnüldözést segítő titkos információgyűjtéshez, másrészt a szakértői feladataihoz, harmadrészt a kibertér védelméhez, negyedrészt pedig a nemzeti biztonsági felügyeleti tevékenységhez kapcsolódik. Témánk szempontjából alapvetően az első pilléres feladatcsoport bír jelentőséggel. E körben a Nemzetbiztonsági

---

<sup>47</sup> Nbtv. 8/A.§ (1) bekezdés, illetve (3) bekezdés.

<sup>48</sup> Az egyes terrorfenyegetettségi szinteket az 1824/2015. (XI.19.) Kormány határozat 3/8-3/11. pontjai határozzák meg. Elmondható, hogy ez egy alapvetően 4 fokozatú a rendszer, ahol az 1-es jelenti a kritikus fokozatot, míg a 4-es az alacsony fokozatot. Megjegyezzük, hogy a hivatkozott határozat a Terrorizmus elleni Nemzeti Akciótervről szóló 2112/2004. (V.7.) sz. Kormány határozat felülvizsgálatát is jelenti, mely jelenleg is folyamatban van.

<sup>49</sup> Nbtv. 8/A.§ (2) bekezdés.

Szolgálat feladata a nemzetbiztonság védelmének, a bűncselekmények hatékony megelőzésének és felderítésének illetve, ezáltal az igazságszolgáltatás eredményes működésének támogatása. Ehhez pedig akként járul hozzá, hogy a titkos információgyűjtés folytatására, valamint a leplezett eszközök igénybevételére jogosult szervek írásbeli megkeresésére<sup>50</sup> részükre szolgáltatást végez, többek között biztosítja az e tevékenységhez szükséges speciális technikai eszközöket.<sup>51</sup> A Szakszolgálat tehát alapvetően a konkrét felderítési tevékenységhez kapcsolódóan tud az adatszerzés számára hatékony segítséget nyújtani a terrorizmus elleni küzdelemben. Irányítását a fentiekben említettekkel azonos módon a belügyminiszter látja el.

A fent említett szolgálatok közötti együttműködés színtere<sup>52</sup> az 1824/2015. (XI. 19.) sz. Kormány határozattal életre hívott *Terrorellenes Koordinációs Bizottság*, melynek elnöke a Terrorelhárítási Központ mindenkori főigazgatója. A bizottság nevéből adódóan alapvetően koordináló feladatokat lát el, melyet a benne tömörülő szervezetek által beszerzett, terrorizmusra, vagy terrorfenyegetettségre vonatkozó információk elemzése révén tud elvégezni. A bizottság az

---

<sup>50</sup> A Nemzetbiztonsági Szakszolgálattal ilyen megkeresések kapcsán együttműködő hazai szervezetek az alábbiak: az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a Terrorelhárítási Központ, a Rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Ügyészség, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat.

<sup>51</sup> Nbtv. 8.§ a-b) pontok.

<sup>52</sup> Ebben az együttműködésben részt vesznek még az alábbi szervek: Belügyminisztérium, Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, Terrorelhárítási Központ, Országos Rendőr-főkapitányság, Nemzeti Védelmi Szolgálat, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága, Nemzeti Adó-és Vámhivatal, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, az adott terrorfokozat szintéhez igazított intézkedésekkel érintett minisztériumok.

elemzett információk alapján a konkrét operatív intézkedések irányainak meghatározásában és annak illetékes szervek általi végrehajtásának koordinálásában játszik jelentős szerepet. A bizottságot tájékoztatási kötelezettség terheli az általa értékelt információkról, valamint az elemzés alapján megített intézkedésekről<sup>53</sup> a Nemzetbiztonsági Kabinet irányába, mely feladatát a bizottság a belügyminiszter útján gyakorolja.<sup>54</sup>

### 3. Összegzés

A tanulmány célja alapvetően kettős volt. Egyrészt röviden fel kívántuk vázolni azt a biztonsági környezetet, mely jelenleg – kifejezetten a terrorveszélyeztetettség szempontjából – az Uniót jellemzi. Ennek érdekében az azt leginkább bemutatni képes uniós statisztikai adatokat vettük alapul. Másrészt – a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra fókuszálva – be kívántuk mutatni azokat a hazai szervezeteket, melyek tevékenysége révén az ország biztonsági érdeke hatékonyan tud érvényesülni a fentiekben vázolt, folyamatosan változó biztonsági környezetben. Megállapítható, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben a nemzetbiztonsági szolgálatok kellően tág teret és eszközrendszert kaptak, ezáltal pedig erős felhatalmazást is a jogalkotótól annak érdekében, hogy hazánk terrorfenyegetettségét a minimálisra lehessen redukálni. Természetesen tudjuk, hogy a tökéletes biztonság, mint idilli állapot nem létezhet. Ugyanakkor a bemutatott szervek a rendelkezésükre álló eszközökkel képesek megszerezni minden, az ország biztonsági érdekét érintő, azt befolyásoló információt, illetve együttműködésük is biztosított.

---

<sup>53</sup> Alapja egy előzetesen elfogadott intézkedési terv, mely minden esetben az adott terrorfokozathoz igazítva kerül kidolgozásra.

<sup>54</sup> Lásd 1824/2015. (XI.19.) Korm. határozat 23. pont.

Ennek alapján pedig kijelenthető, hogy a jogalkotó megteremtette annak lehetőségét, hogy a konkrét operatív intézkedéseket alapos, részletes és hiteles eredményeket produkáló információgyűjtés előzhessen meg. A jogalkotótól kapott felhatalmazás pedig várhatóan akár közép-, illetve hosszú távon is alkalmas lehet arra, hogy hazánk biztonsági érdeke a lehető legteljesebb mértékben tudjon érvényre jutni a terrorizmus elleni globális küzdelemben.

# MŰHELY

