

Kiss Petra

A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében

A magyar kormány 2012-ben elfogadta Magyarország új Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, amely több szempontból is különbözik az eddigi stratégiai dokumentumoktól. Összehasonlítva a 2002-ben, illetve 2004-ben elfogadott stratégiákkal, egyértelműen egy nyugati, azon belül is az Egyesült Államok stratégiaalkotásához közelítő tendenciát figyelhetünk meg a dokumentum szerkezetében és tartalmában. Leginkább figyelemre méltó a három egymást követő stratégia által meghatározott kihívások, kockázatok és fenyegetések rendszere és az ezekben bekövetkezett változások és hangsúlyeltolódások.

Magyarország sokáig hátrányban volt a stratégiaalkotás terén nyugat-európai, illetve transzatlanti partnereihez képest. A rendszerváltás, a politikai – gazdasági – társadalmi átalakulás mellett meg kellett tanulnia az országnak ezt a folyamatot és módszertant is.

Egy biztonsági stratégia önmagában nem más, mint az adott állam, illetve szövetségi rendszer politikájának megtervezett és összehangolt, központosított irányított megfogalmazása és a megvalósítás érdekében tett intézkedések összessége. A stratégiák, ennek megfelelően, mindig valamiféle vélt vagy valós ellenséggel szembeni fölény megszerzésére vagy más típusú fenyegetettség kivédésére irányulnak. A hidegháború alatt ez elsősorban a katonai fölény megszerzését jelentette, ma már azonban a stratégiai koncepciókban a politikai, a gazdasági-pénzügyi, a környezetvédelmi vagy éppen a humán biztonság élvez prioritást.

A stratégia fogalmának merev, hidegháborús értelmezését B. H. Liddell Hart definíciója adja meg, ami szerint a stratégia „katonai eszközök elhelyezésének és alkalmazásának művészete politikai érdekek érvényesítése érdekében”.¹ A stratégiaalkotás kiemelten fontos összetevőjeként említhetjük a folyamatjellegét, hiszen általában egy-egy ilyen dokumentum még akkor is hosszú távra készül, ha rendelkezik rövidtávon vagy középtávon érvényesülő statikus és dinamikus elemekkel is. Ezt a megközelítést leginkább Mark Grimsley és Williamson Murray stratégiafogalma tükrözi. Szerintük a stratégiai dokumentumok készítése egy olyan folyamat, amely nem más,

1 Heinz Gärtner: Nemzetközi Biztonság. Fogalmak A-tól Z-ig. Zrínyi Kiadó Budapest, 2007. p 174.

mint „állandó alkalmazkodás a változó feltételekhez és körülményekhez egy olyan világban, ahol a véletlen, a bizonytalanság és a kétértelműség uralkodik”.²

A nemzetközi politikában vagy a közvetlen környezetben bekövetkező változások szintén nagy befolyást gyakorolhatnak egy ország biztonságfelfogására, amely aztán a stratégiai dokumentumokban is megjelenik. Magyarországot tekintve is jól érzékelhető ez a változás, amely az 1990-es évektől egészen a 2012-es Nemzeti Biztonsági Stratégiáig (NBS) húzódik

Magyar biztonsági stratégiák

1035/2012. Kormányhatározat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról címmel lépett hatályba 2012 márciusában az aktuális biztonsági stratégia (ilyenként a harmadik dokumentum). A 2002-ben megszületett, *Biztonság az új évezred küszöbén: a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája* címet viselő első nemzeti biztonsági stratégia. Ennek „leváltása” azonban már két éven belül szükségessé vált a napirendre került uniós tagság és az akkor hivatalba lépett kormánykoalíció más értékrendet képviselő megközelítése miatt. Azóta nyolc év telt el. Ennek során olyan mértékű változások következtek be Magyarország közvetlen biztonsági környezetében, illetve a globális szinten zajló folyamatokban is, ami megkövetelte egy új dokumentum megfogalmazását. Ilyen mérföldkőnek tekinthető – többek között – a NATO 2010-es új stratégiai koncepciója, az Európai Unió 2008-as (javított) biztonsági stratégiája, valamint a Lisszaboni Szerződés életbe lépése – hogy csak a két legnagyobb integrációs szervezet legfontosabb dokumentumait említsük.

A stratégiaváltások háttérében természetesen mindig van egy belpolitikai ok is: amikor az új kormány egy új dokumentumban szeretné megfogalmazni saját stratégiai elképzeléseit, biztonsági prioritásait és módszertani megoldásait.

A márciusban hatályba lépett biztonsági stratégia mögött megközelítőleg egy évig tartó komoly kormányzati előkészítő munka (konzultációk, tervezetek készítése stb.) volt. Bár a dokumentumban elsősorban kormányzati szándékok tükröződnek, a kidolgozás második fázisában a Külügyminisztérium szakértőket és az ellenzéki pártokat is bevont a folyamatba.

A szakértői viták és szakmai-politikai kérdések mellett mindig fontos kérdést jelent a stratégiaalkotás folyamatában, hogy mi a célja ezzel Magyarországnak. A korábbi magyar biztonságpolitikai dokumentumokat veszi-e alapul, vagy a szövetséges és partnerállamok stratégiáit követi? Hosszas leírásokat tartalmaz-e majd, vagy inkább a feladatszabás irányába indulnak majd el a jogalkotók? Mindemellett azt is fontos figyelembe venni, hogy a nemzeti biztonsági stratégiánkat a magyar közigazgatás szervein túl a szomszédos államok és a szövetségeseink politikusai és szakértői olvassák majd. Olyan megfogalmazásokra van tehát szükség, amit kifelé is képviselhetünk.

A 2002-es dokumentum Magyarország első nemzeti biztonsági stratégiája (NBS) volt. Bevezetőjében olyannyira kihangsúlyozza a demokratikus berendezkedés és

2 Uo. p. 174.

jogállamiság igényét, és azt a tényt, hogy ez az első alkalom az ország életében, hogy önállóan választhatja ki kapcsolatai irányát, mintha a dokumentum a rendszerváltás első éveiben született volna. 12 évvel a keleti blokk szétesése után – akkor már NATO-tagként – kissé különösnek, már-már anakronisztikusnak hat ez a megközelítés. Szerkezetét tekintve ésszerű felosztást figyelhetünk meg, hiszen először elemzi Magyarország geopolitikai adottságait, az országot érintő kihívásokat és az azokra adott válaszokat, majd megvizsgálja a megvalósítás eszközeit és területeit. A biztonsági stratégiák „prototípusaként” az első NBS törekedett egy átfogó képet és iránymutatást adni, de többek között terjedelmes szövegezés és a fogalmi összemosódások kezdetleges jelleget adtak a dokumentumnak. A koncepció igyekezett egy erős euro-atlanti irányultságot felmutatni, de az egész stratégián inkább a rendszerváltó államok friss lelkesedése volt érezhető, mintsem a térségben stabil pontként jelen lévő, szomszédjait segíteni kész állam határozott jövőképe.

A 2073/2004-es Kormányhatározatban elfogadott nemzeti biztonsági stratégia szóhasználatában, szerkezetében és hangsúlyjaiban szintén nagyban eltér a legújabb dokumentumtól. Ez a 2004-es stratégia röviddel az Európai Unióhoz való csatlakozásunk előtt született. Ekkor még csupán néhány éves tagsági tapasztalattal rendelkezünk a NATO szervezetében, ezért még mindig meglehetősen nagy hangsúllyal volt jelen a politikai életben az euro-atlanti integráció, a „vissza Európába” gondolat. Ezt mutatja a dokumentum bevezető része is, amelyben előre rögzítették (megfelelően az akkori hivatalos szóhasználatnak) a Magyar Köztársaság euro-atlanti integráció iránti elkötelezettségét. Már itt utalás történt a NATO 1999-es Stratégiai Koncepciójára, illetve az Európai Unió által 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégiájára, mint irányadó dokumentumokra. A hazai jogszabályok közül pedig a 94/1998-as országgyűlési határozatot emeli ki a bevezető: *A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről* címet viselő joganyag szolgált alapul a jogalkotók számára. Rögtön a bevezetőben megállapították, hogy az ország biztonsági helyzete szilárd, nem fenyegeti katonai agresszió, a hagyományos fenyegetések kockázata pedig minimális; szembe kell néznünk viszont új, összehangolt nemzeti és nemzetközi fellépést igénylő fenyegetésekkel. Ezen kívül a stratégia előírta a szükséges ágazati stratégiák elkészítését.

Szerkezetében öt nagy fejezetre tagolódik, jellegét tekintve pedig leíró típusú dokumentum. Felosztása kissé mesterségesnek tűnhet, hiszen különválasztja a kihívások és fenyegetések felsorolását az ezekre adandó válaszoktól, ezen belül is külön kezeli a belső, a regionális és a globális szinteket. Ezzel jelentősen eltér az ezt megelőző 2002-es és az ezt követő 2012-es dokumentumtól is, amelyet az 1. táblázat szemléltet.

Az értékek megfogalmazásánál a dokumentum rögzíti, hogy a Magyar Köztársaság a biztonság átfogó értelmezését részesíti előnyben. Ennek megfelelően a hagyományos politikai és védelmi elemek mellett hangsúlyozza a gazdasági, társadalmi, ezen belül az emberi és kisebbségi jog területét, illetve a környezeti biztonság jelentőségét is. A 2002-es dokumentumhoz képest ez ugyan egy szűkebb felsorolás, mégis közelebb van az elfogadott tudományos tipológiához, valamint az észak-atlanti felfogáshoz.

A *nemzeti érdekek* esetében utal a globalizáció és az integrációs folyamatok befolyásoló hatására, majd tíz pontban összefoglalja a nemzeti biztonsági érdekeket

(szuverenitás, stabilitás, az EU és a NATO szerepe, az együttműködés fontossága és a demokratikus értékek érvényesülése az euro-atlanti térségen belül és azt meghaladóan is).

1. táblázat. A 2002-ben, 2004-ben és 2012-ben elfogadott magyar nemzeti biztonsági stratégiák szerkezeti különbségei

Szerkezeti különbségek			
	2002	2004	2012
Bevezető			
I. fejezet	Magyarország geopolitikai adottságai	Értékek és érdekek	Magyarország biztonságpolitikai környezete
II. fejezet	Kihívások és válaszok	Biztonsági környezet – fenyegetések, kockázatok, kihívások	Magyarország helye és biztonságpolitikai érdekei a világban
III. fejezet	A biztonsági stratégia megvalósításának eszközei és területei, ágazati stratégiák	Célok, feladatok	Magyarországot érintő biztonsági fenyegetések, kihívások és azok kezelése
IV. fejezet		A nemzeti biztonsági stratégia megvalósításának eszközei	A nemzeti biztonsági stratégia végrehajtásának eszközrendszere
V. fejezet		Ágazati stratégiák	

A *biztonsági környezet* leírásánál kihangsúlyozta, hogy a hagyományos biztonsági kockázatok mellett megjelentek a nem állami szereplők és új típusú fenyegetések is a nemzetközi rendszerben, amelyek miatt elmosódott a határvonal a belső, a regionális, illetve a globális szint között. Ezzel ellentétben viszont gondosan ügyelt arra, hogy a három szintet élesen elválassza, azokat egymástól külön tárgyalja. A kihívások sorrendje is tükrözi azt a szemléletmódot, amelyet akkoriban talán minden NATO-szövetséges is magáénak vallott. A 2001. szeptember 11-i események olyan mértékű sokkot váltottak ki a nemzetközi közösségben, hogy nem csodálkozhatunk, ha a *globális kihívások* alfejezetben rögtön első helyen szerepel a terrorizmus, ezt követi a tömegpusztító fegyverek elterjedése, az instabil régiók, a működésképtelen államok, az illegális migráció, a gazdasági instabilitás, az információs társadalom kihívásai, végül pedig a globális természeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrások. A *regionális kihívások* cím alatt mutatkozott meg leginkább, hogy a stratégia egyértelmű földrajzi megközelítést alkalmaz, bár a 2002-es stratégiával szemben legalább már elkülönülnek a régiók és a folyamatok. Elsőként Közép-Európát említi, a demokratizálódás és a szabad piacgazdaság fontosságát kiemelve, amelyek elősegíthetik a régió stabilitását. Délkelet-Európa esetében azzal a kijelentéssel találkozhatunk, hogy továbbra is szükség lesz a hosszú távú nemzetközi jelenlétre. A Független Államok Közösségének tagállamai közül – a 2002-es stratégiával megegyezően – Ukrajnát és Oroszországot emeli ki (Ukrajnát a közvetlen szomszédsági kapcsolatok miatt, Oroszországot pedig a nemzetközi politikai és katonai potenciálja, valamint természeti és humán erőforrásai miatt, egy „tágabb Európa” kialakítását megcélozva).

A mediterrán térség, a Közel- és Közép-Kelet esetében pedig azt hangsúlyozta, hogy Magyarországnak a NATO és az EU tagjaként számolnia kell a térséget érintő feladatokkal a régóta megoldatlan, összetett és tartós konfliktusok miatt.

A *belső kihívások* felsorolásánál a rendszerváltást követő társadalmi-gazdasági átalakulást kísérő negatív jelenségeként szerepel a szervezett bűnözés, a feketegazdaság és korrupció, a kábítószeres elterjedése, a politikai és a vallási szélsőségek, illetve a demográfiai kihívások. Ezeket, a korábbi pontok részletesebb leírásával ellentétben csak röviden, néhány mondatban tárgyalta a dokumentum. Érdekes viszont megjegyezni, hogy ezek azok a bekezdések, amelyek mindhárom stratégiai dokumentumunkban megjelennek, még ha eltérő szerkezetben is (ld. 2. táblázat).

A *célok* és *feladatokkal* foglalkozó fejezet szintén egy kissé különös gondolatmenetet követ. Leszögezi, hogy Magyarország biztonságát alapvetően a NATO- és EU-tagság keretei között garantálja. Először a nemzetközi szervezetekhez kapcsolódó célokat és feladatokat veszi sorra. A felsorolás a NATO-val kezdődik, amit az Európai Unió követ. Bár a stratégia megjelenésekor már az EU-csatlakozásunktól sem sok idő választott el bennünket, továbbra is elsődleges célként jelent meg a dokumentumban a nemzetközi szervezetek működésébe való mélyebb beágyazódás, a szorosabb együttműködés. Megismétli a gondolatot, miszerint Magyarország biztonságát továbbra is a NATO keretében látja garantálva, de az EU közös kül- és biztonságpolitikája is meghatározó a magyar külpolitika tekintetében. A megfogalmazásban tisztán látszik, hogy az EU–USA–NATO kapcsolati rendszer még nem volt kiforrott. Természetesen a mai napig élő politikai törekvés, hogy a NATO és az EU között szoros stratégiai partnerség jöjjön létre. A stratégia felveti azonban azt is, hogy a Magyarországhoz hasonló, korlátozott képességekkel rendelkező kisebb országok érdeke az, hogy ne kelljen választaniuk Európa és az Egyesült Államok között. Továbbá Magyarország céljának tekinti, hogy az EU keretében az Egyesült Államok partnereként, a NATO-ban pedig az európai integráció érdekei szerint tevékenykedjen. Hogy mit takarhat ez a választási kényszer, hogyan lenne megvalósítható ez a kettős, szinte „tudathasadásos” magatartás, nem derül ki a dokumentumból. (Mindenesetre szokatlan szituációt eredményezne, ha bármely szervezetben folytatott tevékenységünk során kifelé tekintve, egy külső véleménynek megfelelően járnánk el. Feltételezhetően ezzel nem növelnénk Magyarország elfogadottságát és ez a felénk irányuló bizalmat is alááshatná.)

A fentiekén kívül a stratégia említi az ENSZ, az EBESZ, valamint a gazdasági diplomáciát érintően az OECD és a WTO szervezeteit. Az ENSZ viszonylatában kiemeli, hogy a Biztonsági Tanács viseli az elsődleges, de nem kizárólagos felelősséget, utalva ezzel a regionális szervezetek (például a NATO) szerepére a nemzetközi béke és biztonság fenntartásában. Magyarország tevékenyen részt kíván venni e politikai szervezetek misszióiban, illetve a velük való együttműködés elmélyítésében.

A dokumentum – elődjéhez hasonlóan – alapvetően befejezettnek tekinti Magyarország demokratikus átalakulását, ezzel a térség államai fölé helyezi az országot ebben a tekintetben. Ennek megfelelően Magyarország érdekének és céljának tekinti, hogy aktívan, tapasztalatait megosztva segítse a környező országok fejlődését és euro-atlanti integrációját, biztosítsa stabilitásukat a nemzetközi szervezetekkel együttműködésben.

2. táblázat. A 2002-ben, 2004-ben és 2012-ben elfogadott magyar nemzeti biztonsági stratégiák által említett kihívások, kockázatok, fenyegetések

<i>Kihívások, kockázatok, fenyegetések</i>			
<i>Kihívások</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2012</i>
Globális kihívások	1. Instabil zónák kialakulása	1. Terrorizmus	1. Hagyományos (katonai) fenyegetések
	2. Nemzetközi terrorizmus	2. Tömegpusztító fegyverek elterjedése	
	3. Tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedése	3. Instabil régiók, működésképtelen államok	2. Regionális konfliktusok
	4. Pénzügyi instabilitás	4. Illegális migráció	3. Tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedése
	5. Az információs társadalom kihívásai	5. Gazdasági instabilitás	
	6. Globális természeti és civilizációs veszélyforrások	6. Az információs társadalom kihívásai	4. Terrorizmus
Regionális kihívások	7. Fejlettségbeli különbségek növekedése	7. Globális, természeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrások	5. Pénzügyi biztonság
	8. Államokon belüli instabilitás	8. Közép-Európa	
	9. A határon túli magyarok helyzete	9. Délkelet-Európa	6. Kiberbiztonság
	10. A poszt-szovjet térség kihívásai	10. A FÁK-országok	7. Energiabiztonság
	11. Délkelet-Európa		8. Globális éghajlat- és környezetváltozás, erőforrások kimerülése
	12. A mediterrán térség	11. A mediterrán térség, a Közel-Kelet és a Közép-Kelet	9. Természeti és ipari katasztrófák
	13. Illegális és tömeges migráció		
	14. Környezetbiztonság, természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem		
Belső kihívások	15. Szervezett bűnözés	12. Szervezett bűnözés	10. Szervezett bűnözés
	16. A kábítószerterjedése	13. Feketegazdaság és korrupció	11. Kábítószerkereskedelem
	17. Feketegazdaság és korrupció	14. A kábítószerterjedése	12. Migráció
	18. Demográfiai kihívások	15. Politikai és vallási szélsőségek	13. Szélsőséges csoportok
		16. Demográfiai kihívások	

A sorrend a *globális kihívások és fenyegetések elleni fellépés* tekintetében sem volt meglepő. Első helyen a terrorizmus áll, majd ezt követi a tömegpusztító fegyverek és hordozó eszközeik elterjedése, a regionális konfliktusok kezelése, az államépítés, a humanitárius segítségnyújtás, a schengeni együttműködés, a határigazgatás, a migráció, a fejlesztési együttműködés, a nyitott társadalmakat érő kihívások, az információs rendszerek védelme és a természeti és civilizációs környezet védelme. A *belső kihívások elleni fellépés* alfejezetben ugyanazt az öt kategóriát említi, mint a biztonsági környezet elemzésénél. Mindegyik esetben kiemeli a magyar és külföldi szervek, a rendvédelem, a politika, a média és a közigazgatás együttműködésének fontosságát. A megvalósítás eszközei között igencsak nagy hangsúlyt kap a gazdasági-pénzügyi stabilitás, a versenyképesség, a felzárkózás, a növekvő nemzetgazdaság, amelyek elérésére elsődlegesen politikai eszközöket nevez meg. Újra megfogalmazta a dokumentum, hogy az ország biztonságát a NATO-val való együttműködés garantálja, de az EU-val való kooperáció is jelentős. Hangsúlyozza néhány szóban a Magyar Honvédség képességfejlesztésének szükségességét is, amelyet majd részletesen a katonai stratégia fog rögzíteni. A válságkezelésben való részvétel, a nemzetbiztonsági szolgálatok, rendvédelmi szervek együttműködése, határőrség és katasztrófavédelem is említésre került.

Az új nemzeti biztonsági stratégia értékelése

A fentiekhez képest jelentős eltéréseket mutat a *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról* szóló 1035/2012-es *Kormányhatározat*. Más szerkezet, más szóhasználat jellemzi, a cél egy gyakorlatiasabb, előremutató és a társadalom számára is közérthető stratégia megalkotása volt. Első látásra is megállapítható, hogy nem egy leíró jellegű dokumentumról van szó. Megfogalmazásakor fő szempont volt az egyszerűség, a céltudatosság, a részletes elemzések elkerülése, amely a stratégiának elsősorban feladat-meghatározó jelleget ad. Mindez követi a szövetséges államok stratégiai dokumentumainak analógiáját.³

Az új nemzeti biztonsági stratégiában a korábbiakhoz képest jelentős hangsúlyeltolódást figyelhetünk meg: a több éves NATO- és EU-tagság után ugyanúgy megjelennek, de már sokkal kisebb hangsúlyt kapnak a beilleszkedés és az integráció mélyítésének feladatai. Az új NBS már egy, az észak-atlanti struktúrákba beágyazódott ország stratégiája. Ez az erős transzatlanti irányultság értelmezhető korlátként és erős elkötelezettségként is, de – figyelembe véve, hogy térségünk államai vagy tagjai az euro-atlanti integrációknak, vagy szintén szoros partneri viszonyt ápolnak velük – ezt nem szabad negatívan értelmeznünk.

A súlypontok eltolódása mellett ugyanakkor a folyamatosság is fellelhető a dokumentumban. Legfőként az értékek és érdekek meghatározásában figyelhetjük

3 Még akkor is helytálló ez a megállapítás, ha a legtöbb ilyen stratégia már elnevezésében sem egyezik, ahogyan például a német Fehér Könyv, az olasz Stratégiai Konceptió vagy a spanyol Nemzeti Védelmi Irányelv esetében. Magyarország az Egyesült Államok terminológiájában is használatos – nemzetközileg egyre inkább elfogadott – Nemzeti Biztonsági Stratégiát vette alapul, ami nem csak az elnevezésben mutatkozik meg.

meg ezt a kontinuitást. Ez segíti a kiszámíthatóság megteremtését az ország és a partnereink számára is. Természetesen az egyes elemek dominanciája, vagyis a preferencia-sorrend változhat.

3. táblázat. A 2002-ben, 2004-ben és 2012-ben elfogadott magyar nemzeti biztonsági stratégiák által felsorolt alapvető értékek

2002	2004	2012
Béke	Béke	Béke
Szuverenitás	Biztonság	Biztonság
Biztonság	Stabilitás	Államok szuverenitása és területi épsége
Emberi és szabadságjogok tiszteletben tartása	Szuverenitás	Demokrácia és jogállamiság
Demokrácia, jogállamiság	Demokrácia, jogállamiság	Emberi, azon belül a kisebbségi jogok
Jólét	Vállalkozás szabadsága	Alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása
Kulturális örökségünk, identitásunk	Emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása	
	Állampolgárok biztonsága, jóléte, gyarapodása	
	Magyarság kulturális örökségének és identitásának megőrzése	

A 2012-es stratégia szerkezete letisztult, egyszerű, lényegre törő, ami már a bevezetőben is egyértelműen megjelenik. Egyetlen mondatban, fölösleges körülírások nélkül mutatja be a stratégia rendeltetését, ami nem más, mint „az értékek és érdekek számbavétele”, továbbá „a biztonsági környezet elemzése alapján meghatározza azokat a nemzeti célokat, feladatokat és átfogó kormányzati eszközöket, amelyekkel Magyarország a nemzetközi politikai, biztonsági rendszerben érvényesíteni tudja nemzeti biztonsági érdekeit”.

A dokumentum formailag 51 pontból áll, amely 4 fejezetre osztva elemzi Magyarország biztonságpolitikai környezetét, helyét és biztonságpolitikai érdekeit a világban, meghatározza az országot érintő biztonsági fenyegetéseket, kihívásokat és azok kezelésének módját, majd sorra veszi a stratégia végrehajtásának eszközeit.

A dokumentum Magyarország biztonságfelfogását tovább szélesíti, mint a 2004-es elődje: a kihívásokat immár egyének, közösségek, államok, régiók, valamint globális szinten is megjeleníti, a *releváns szereplők körét* pedig egyének, kormányzati és nem kormányzati szervezetek, valamint transznacionális szereplőkben határozza meg. A *biztonsági kihívásokat* pedig – Barry Buzan tipológiája szerint – öt kategóriában (politikai, katonai, gazdasági, társadalmi és környezeti) foglalja össze. Ezek közül is kiemeli azonban a katonai biztonság területét, amely új hangsúlyokkal jelenik meg még akkor is, ha a másik négy szektor általában véve nagyobb prioritást élvez a 21. században.

A hagyományos támadás veszélyét a dokumentum alkotói elenyészőnek tekintik, viszont hangsúlyozzák, hogy a *katonai erőre* igenis szükség van, a fenyegetettség alacsony szintje nem ad okot a haderő elhanyagolására. Itt is megjelenik a globalizáció hatása, amely kiszámíthatatlanná teszi a nemzetközi viszonyokat. Eppen ezért fontos, hogy a stratégia a biztonság külső és belső dimenzióit nem akarja erőltetve szétválasztani, a kihívások, fenyegetések és kockázatok halmazát a későbbiekben is összetett egészként vizsgálja. A komplex szemléletet abban az értelemben is érvényesülni látjuk, hogy a konfliktusok és válságok kezelésében is az átfogó megközelítést preferálja, legyen szó fejlesztéspolitikai eszközökről, integrált civil-katonai megközelítésről vagy a nemzetközi szereplők együttműködéséről. Az utolsó pontban utal a globális pénzügyi-gazdasági válság hatásaira, ami tovább ösztönzi az együttműködést és a biztonsági képességek erősítését.

Magyarország világban elfoglalt helyét vizsgálva alapján véve nem sok új elemet tartalmaz a stratégia, mégis újszerűnek hat letisztult és következetes megfogalmazása miatt. A dokumentum deklaratívan kijelenti, hogy ország senkit sem tekint ellenségének, vitás ügyeit a nemzetközi jognak megfelelően és az ENSZ Alapokmányával összhangban rendezi. Az *alapvető értékek* között a 2004-es stratégia által felsorolt elemeket találjuk, az érdekek és célok meghatározása pedig ezek mentén, ezek védelme érdekében történik. Ezen kívül a földrajzilag közel eső térségek stabilitása és az euro-atlanti integráció további mélyítése is nemzeti érdekeink körébe tartozik. A földrajzi közelségben lévő térségek közül külön bekezdésben tárgyalja a stratégia a déli és keleti szomszédainkat, hiszen a nem túl távoli múlt eseményei, a ma is aktuális nemzetközi jelenlét okot ad arra, hogy a stabilitás és a demokratikus értékek térnyerése, ennek elősegítése prioritásként jelenjen meg, ami hozzájárul hazánk biztonságához is. Ezt aktív külpolitikával kétoldalú, regionális és szövetségi kapcsolatainkban is képviselnünk kell.

Az új nemzeti biztonsági stratégiában kiemelt szerepet kap a multilaterális keretek között megvalósuló együttműködés minden békeszerető néppel, kormányzati és nem kormányzati szereplőkkel, mind az ENSZ, mind az EBESZ égisze alatt. Határozott kijelentést tesz a dokumentum, miszerint *Magyarország biztonságpolitikájának alapvető keretét* a NATO- és az EU-tagság jelenti. Tehát már nincs élesen különválasztva a két szervezet, ahogy ezt a 2004-es stratégiában láthattuk. A NATO-tagállamok kollektív védelméről szóló, a katonai biztonságot érintő „ötödik cikk” (a katonai biztonság kollektív biztosítója) mégis külön pontban kerül említésre, mint Magyarország biztonságának sarokköve. Itt nyilvánvaló a visszautalás a NATO új stratégiai koncepciójával kapcsolatos belső szövetségi vitákra, a kollektív biztonságot megtestesítő 5. cikk fontosságára. Talán ez az oka annak, hogy a haderő fontossága erőteljesebben jelenik meg, mint az előző koncepciókban. Eszerint a Magyar Honvédség „... Magyarország szuverenitása szavatolásának alapvető intézménye, nemzetközi szerepvállalásait tekintve a külpolitika megvalósításának egyik meghatározó eszköze” (44. pont).

Az ország érdekelt egy erős, egységes európai integrációban, még gazdasági nehézségek esetén is, utalva itt a gazdasági válság következményeire. Mint ahogyan azt a stratégia is megfogalmazza, Magyarország mind gazdaságilag, mind földrajzilag nyitott ország, ezért fokozottan ki van téve a kölcsönös függésből adódó negatív hatásoknak, különösképpen a gazdasági, környezeti és energiabiztonság területén.

A *transzatlanti elkötelezettség* az új stratégiai koncepcióban is megmaradt. Emellett Magyarország igyekszik elősegíteni az EU közös kül- és biztonságpolitikájának, illetve a közös biztonság- és védelempolitikájának megvalósulását, hogy az képes legyen egységesen fellépni az Unión kívül is. Fontos elemként szerepel a válságkezelésben való további aktív részvételünk. Itt is megjelenik a NATO és az EU stratégiai partnersége, valamint az Egyesült Államokhoz való kapcsolatok kiemelt szerepe. Az Egyesült Államokhoz fűződő viszony alapját – hasonlóan a 2004-es dokumentumhoz – szintén az értékközösségekben látja, a szoros együttműködést és partnerséget pedig stratégiai érdekek tekintik.

A *határon túli magyarokról* szóló bekezdés szinte szó szerint megegyezik a 2004-es stratégia megfelelő pontjával. Figyelembe véve, hogy ez egy érzékeny kérdéskör a magyar nemzetpolitika és a nemzetközi viszonyok szempontjából is, érthető, ha semmiféle, vagy csak nagyon óvatos változtatás történik ebben a témában. Elveit tekintve viszont összhangban van a Lisszaboni Szerződés ide vonatkozó részével.

A kulturális sokszínűség tisztelete biztonságpolitikai szempontként szintén bekerült a stratégiába, alkalmazkodva ezzel a nemzetközi trendekhez, illetve a Lisszaboni Szerződés célkitűzéseire.

A dokumentum a harmadik fejezetben együttesen tárgyalja a *Magyarországot érintő fenyegetéseket, kihívásokat és az ezekre adandó válaszokat*, ami egy nagy előrelépésnek tekinthető a 2004-es elődjéhez képest. Azonban még itt sem különítik el a kihívás, kockázat és fenyegetés fogalmát, azokat felváltva, szinte egymás szinonimájaként olvashatjuk. Ez a magyar stratégiaalkotás visszatérő fogalmi hiányossága. A fejezet első bekezdésében szerepel, hogy biztonsági helyzetünk alapvetően szilárd, azonban számolnunk kell olyan kihívásokkal, amelyek a közelebbi vagy távolabbi környezetünkben jelennek meg, és amelyek a globális világ interdependenciája miatt Magyarországot is közvetlenül érintik, esetleg szövetségi státuszunkból eredeztethetők. Éppen ezért feladataink meghatározásánál a NATO és az EU dokumentumait kell alapul vennünk, képességeinkkel szövetségeseink biztonságához is hozzá kell járulnunk.

Bár újra leszögezi a stratégia, hogy a hazánk ellen irányuló hagyományos támadás esélye elenyésző, ennek lehetősége azonban szélesebb környezetünkben mégis fennáll. Ezért folytatnunk kell aktív szerepvállalásunkat és a szoros biztonsági együttműködést a NATO és az EU keretében, a hagyományos fegyverzetellenőrzés, a bizalom- és biztonságerősítés területén, illetve a szomszédos államokkal. A szövetségi kötelezettségeink miatt jelen kell lennünk akár tőlünk távol eső térségekben is.

A következő pontban a *regionális konfliktusok által előidézett biztonsági kihívásokat* találjuk. A dokumentum – szemben a 2004-es stratégiával – nem földrajzi alapú megközelítéssel operál, csupán nagyobb térségeket és régiókat említ, és általános tendenciákat igyekszik megjeleníteni. A problémás, konfliktusokkal terhelt térségekben – talán a partnereknek és szövetségeseinknek szólóan is – megerősíti a válságmegelőzésben és válságkezelésben való részvételünket. Keleti és déli szomszédainkat tekintve – külpolitikai és gazdasági érdekeinkre hivatkozva – a stabilitás előmozdítása a cél. Megemlíti még a dokumentum a posztszovjet térséget, a Közel-Keletet és Észak-Afrikát is. A hazánktól távolabb eső térségek stabilitásához való hozzájárulás részben a nemzetközi kötelezettségeink, részben nemzeti érdekeink miatt

elengedhetetlen, mindezt az EU és NATO keretében, a nemzetközi közösséggel együttműködve hajtjuk végre.

A tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedésének kihívása már korábban is megjelent a biztonsági stratégiákban, viszont Magyarországot csak annyiban érinti, hogy együttműködik a fegyverzetellenőrzés és a leszerelés nemzetközi szervezeteivel és intézményeivel. A korábbi dokumentumok nem tartalmazták, de a 2012-es stratégia kijelenti, hogy Magyarország nem rendelkezik tömegpusztító fegyverekkel, viszont támogatja, hogy a NATO továbbra is fenntartsa hiteles elrettentő képességét, továbbá érdekelt a Szövetség ballisztikus rakétavédelmi képességének kiépítésében. A *terrorizmus* visszaszorult a negyedik helyre. Magyarország fenyegetettsége ugyan alacsony, azonban hiányolható az a kitétel, miszerint nemzetközi kötelezettség-vállalásainkból adódóan jelen vagyunk, nagymértékű terrorfenyegetettségnek kitett térségekben is – ez pedig esetlegesen célponttá teheti országunkat is. A *pénzügyi biztonság* – aktualitását és hazánk érintettségét tekintve – viszonylag későn kerül sorra a kihívások sorában, a dokumentum mégis egy sérülékeny, nagy adósságállománnyal rendelkező ország számára annak felértékelődéséről ír. Új kategóriaként van jelen a *kiberbiztonság*, ami ugyan már kezdetlegesen a 2004-es dokumentumban is megjelent (részben az információs társadalom kihívásai, részben pedig az információs rendszerek védelme cím alatt), azonban az azóta eltelt időszakban szövetségeseinket több alkalommal is érték ilyen jellegű támadások. Így erre hazánknak is fel kell készülnie. Szintén új elem a stratégiában az *energiabiztonság*, azon belül is az ellátás biztonsága. Mindenképpen pozitív fejlődésnek tekinthető, hogy felkerült a főbb prioritások közé. A természeti és ipari katasztrófák ilyen módon kifejezett megjelenítése a dokumentumban valószínűsíthetően a „vörösiszap-katasztrófának” köszönhető. A *szervezett bűnözés, kábítószer-kereskedelem, migráció, valamint a szélsőséges csoportok okozta biztonsági kihívások* az előző stratégiák a belső kihívások között tárgyalták, azonban a 2012-es dokumentum a nemzetközi együttműködés és információcsere fontosságát is kihangsúlyozza.

A *végrehajtás eszközrendszerében* is jelentős eltérések mutatkoznak. A korábbiaknak megfelelően megjelenik a szilárd gazdasági alapok követelménye, a társadalmi és demográfiai problémák kezelése, de az új stratégia szerint e fenyegetések kezeléséhez összkormányzati megközelítés szükséges. Az új dokumentum viszont – a korábitól eltérően – nem kívánja lebontani a feladatokat az egyes minisztériumok és más központi intézmények szintjére, azoknak a saját stratégiai dokumentumaik, irányelveik megfogalmazásához a Nemzeti Biztonsági Stratégiát kell alapul venniük.

A dokumentum korábbi bekezdéseiben is utalt már arra, hogy a magyar haderőre szükség van, amit az utolsó fejezetben újra megerősít. Összhangban az alaptörvénnyel, a honvédség hármas feladatrendszerének megfelelő képességfejlesztési irányokat vázol föl. Ez elősegíti, hogy többnemzeti együttműködésben, nemzetközi kötelezettségeink ellátására is alkalmas, hatékony nemzeti haderővel rendelkezünk. Az expedíciós haderő megnevezés – a politikai viták eredményeképpen – ugyan nem szerepel a hivatalos szövegezésben, de a feladatok körülírásánál egyértelműen megjelenik, hogy mind a területvédelemre, mind az expedíciós (missziós) képességekre szükség van. Ez pozitív várakozásokra adhat okot a készülő katonai stratégiánkat illetően. Emellett fokozottan nagy hangsúlyt kap a civil válságkezelés

és a civil-katonai együttműködés erősítése. Végül megismétli a belső állami intézményrendszer, annak kormányzati és nem-kormányzati elemeinek összehangolását együttműködésben a szövetséges államokkal.

* * *

Egy állam belső működésében és külső megítélésében is nagy szerepet kap egy nemzeti biztonsági stratégia. Magyarország esetében a rendszerváltást követően három ilyen jellegű dokumentum készült el. (Megjegyzendő, hogy többször is megkísérelték a stratégiaalkotást, csupán a politikai akarat vagy a konszenzus hiánya nem tette lehetővé ezek végleges megszövegezését és elfogadását.)

Véleményem szerint stratégiáink tartalmilag és formailag is jól látható fejlődésen mentek keresztül. Természetesen mindig viták előzik meg egy nemzeti biztonsági stratégia elfogadását, sok kompromisszum köttetik annak tartalmát és szövegezését tekintve is. A 2012-es stratégia esetében például törekedtek a társadalom széles körű megszólítására. Ez nyilvánvalóan további korlátozásokat jelent a szakmailag korrekt megfogalmazásban. (Így ugyanis máris kevésbé róható fel, hogy a kihívás, kockázat és fenyegetés fogalmi hármasa nem különül el, és hogy a globalizáció közismert kifejezése mellől miért hiányzik az interdependencia.) Már csak az a kérdés, valóban eljut-e a dokumentum a „nagyközönség” elé? Tartalmi szempontból is több kompromisszumos megoldás született, kezdve a felsorolt kihívások körével egészen az expedíciós jelző elkerüléséig a Magyar Honvédség esetében. Összességében mégis úgy gondolom, hogy az új Nemzeti Biztonsági Stratégiánk pozitívan értékelhető, amit talán az is alátámaszt, hogy közzétételét nem követték aktuálpolitikai felhangok.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
Csiki Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere. Nemzet és Biztonság 2008. szeptember. 76-81. old.
Heinz Gärtner: Nemzetközi Biztonság. Fogalmak A-tól Z-ig. Budapest, 2007, Zrínyi Kiadó
Ignáth Éva: A 2002-ben és a 2004-ben született magyar nemzeti biztonsági stratégiák összehasonlítása.
<http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=WPNYUQ> [2012. április 3.]
Jávor Endre: A biztonsági stratégia kidolgozása során érvényesítendő elvek és módszerek
http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2000/2_3.html [2012. április 3.]