

# Magyarország biztonsági érdekei, azok érvényesítésének lehetőségei a hidegháború utáni nemzetközi biztonsági rendszerben multilaterális és bilaterális keretekben.

d./

**A magyarországi biztonsági rendszer és elemeinek helyzete  
és felkészültsége a várható fenyegetések elhárítására**

**Tanulmány  
Dr. Botz László**

## I. Helyzetelemzés

### 1. A Magyar Köztársaság stabilitását befolyásoló kihívások

#### Az európai biztonsági környezet alakulása

A biztonság általános vizsgálata során az elmúlt évszázadban a fogalom és a terminológia kialakulása, illetve tartalmának jelentős módosulása következett be. A második világháborút követő nemzetközi kapcsolatok rendszerében alkalmazott biztonság-fogalom szorosan kötődött a védelem, a védekezés fogalomkörhöz, a veszély – általában egy külső fegyveres támadás – elhárítását célozta.

A huszadik század második felében előtérbe került új filozófia már azon a felismerésen alapult, hogy a biztonság, a prevenció - megelőzés - politikai, jogi, intézményi, infrastrukturális, kommunikációs és nemzetközi garanciáira épülve, a veszélyek aktivizálódásának megelőzését jelenti. Az európai biztonsági környezetben a veszélyforrások, kockázatok és kihívások nem csupán regionális, de globális formában jelentkeznek, közöttük hierarchikus kapcsolat alakult ki, befolyásuk időben és térben változó mértékben érvényesül. A nyolcvanas évek végére kialakult biztonságpolitikai vákuum, a konfigurált ellenségkép – a Varsói Szerződés, a Szovjetunió – megszűnése új veszélyek keresését, új biztonsági kihívások felismerését, számbavételét eredményezte. A hidegháború „megbízható”, szilárd egyensúlyát dezintegrációs és integrációs mozgások, valamint a gyökeres átalakulást kísérő társadalmi-gazdasági válságok ingatták meg, a stabilitás és az instabilitás elemei egyaránt érvényesülnek. **Minimálisra csökkent a hagyományos tömegháború esélye, ugyanakkor a globalizáció kibontakozása, hatásainak felerősödése előtérbe helyezte a nem katonai jellegű veszélyeket. Általánosságban megállapítható, hogy Európa biztonságát nem a katonai szembenállás, hanem egyes országok belső vagy külső politikai, társadalmi és gazdasági zavarai, főleg a belső egyensúlyvesztésből adódó konfliktusai fenyegetik.**

#### Transznacionális kihívások

A globális kihívások és kockázatok, jóllehet határokon átnyúló természetük miatt nem szoríthatók egy-egy állam területére, nem minden régióra és országra hatnak egyformán. Különböző formákban, hangsúlyokkal jelentkezhetnek, hatásaik drámai módon formálhatják át nagyobb és kisebb embercsoportok természetes, illetve mesterséges környezetét. Ilyenek:

- A nemzetközi terrorizmus aktivitása, a környezeti változások, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, a jogellenes fegyverkereskedelem és a technológia illegális

**átadása**, a leszerelési, fegyverzetkorlátozási és haderő-csökkentési folyamat kapcsán „feleslegessé” vált **anyagok felelőtlen tárolása vagy szakszerűtlen megsemmisítése**, mind olyan váratlan társadalmi és gazdasági változásokhoz, az anyagi, technológiai és humán erőforrások nemzeti, politikai, kulturális és etnikai közösségek közötti átrendeződéshez, robbanásveszélyes helyzetekhez vezethet, amelyek akár fegyveres konfliktusok kialakulását is eredményezhetik.

- A **globális gazdasági és pénzügyi instabilitás** lehetősége ugyancsak új kihívások, kockázatok elé állítja az emberiséget, s az érintett országokban nem csupán gazdasági, de politikai válságot is előidézhet. Az államok közötti rendkívül összetett kölcsönös függőség, a gazdasági és pénzügyi folyamatok bonyolult összekapcsolódása révén a világgazdaság, vagy a nemzetközi pénzügyi rendszer egyensúlyának megbomlása esetén az államok és kormányok stabilitása - teljesen vártalanul - meginoghat.
- Az **információs kihívások és kockázatok** nemcsak a pénzügyi közvetítő funkciók révén okozhatnak vártalan nehézségeket, de rövid idő alatt működésképtelenné tehetik egy adott ország hírközlési rendszerét, polgári és katonai vezetését.
- A **globális társadalmi, politikai kihívások** – elszegényesedés, demográfiai problémák, a szervezett bűnözés, a kábítószer kereskedelem, a szélsőséges vallási és politikai mozgalmak – ugyancsak jelentősen rombolhatják egy adott ország, régió stabilitását.

### **Regionális kockázatok, kihívások**

- Térségünkben a **délszláv válság** mutatta meg, mennyire változtak a regionális kockázatok és kihívások a hidegháború megszűnése után. Az erőszakkal összetákolt államok dezintegrációjának bonyolult folyamatát példázta Jugoszlávia, amelyhez a külső feltételeket az európai egyensúly felbillenése, a demokrácia és a piacgazdaság térnyerése, a megcsontosodott rendszerek fennmaradásában érdekelt erők háttérbe szorulása, a belső feltételeket pedig az elfojtott társadalmi, vallási, nemzetiségi ellentétek felszínre törése teremtette meg.
- A földrajzi távolság miatt hatásaiban Magyarországot közvetlenül kevésbé érintő változások a **volt Szovjetunió** területén hosszabb távon ugyancsak komoly potenciális kihívásokat és kockázatokat eredményezhetnek. Érdekeinkre az utódállamok közül Oroszország méretei, katonai ereje, stratégiai jelentősége, olaj- és földgázpiaci szállítói pozíciói révén, Ukrajna pedig földrajzi közelsége és a szomszédsági kapcsolatok befolyásolására képes nemzetiségi tényező miatt lehet hatással.
- A délszláv és a poszt-szovjet kockázatok mellett Európában még **más térségek felől** is kisugározhatnak regionális instabilitáshoz vezető hatások, amely egyik forrása az „egyenlőtlen fejlődés” lehet, mivel kontinensünk országai nem egyszerre és nem egyformán indultak el a demokratizálódás, valamint a piacgazdaság létrehozásának útján. Emiatt is számolni lehet különböző „választóvonalak” kialakulásával (pl. a nemzetközi integrációs szervezetek tagsági viszonyai mentén). Az integrációra különböző szinten érett államok a fejlett európai intézményrendszerbe bekapcsolódva különböző intenzitással fejlődhetnek, nagyobb esély van a „szóródásra”, mint a „homogenizálódásra”, ami az országok közötti viszonyt ronthatja.

- A **közel-keleti és észak-afrikai térség fejleményei**, a régió instabilitása – szegénység, túlnépesedés, fegyverkezés, tömegpusztító fegyverek birtoklásának vágya, vallási ellentétek, fundamentalista iszlám, terrorizmus, diktatórikus, személyi kultuszon alapuló vezetés hibái – jelentős hatással gyakorolhatnak Európa, benne a Magyar Köztársaság biztonságára.
- Egyes transznacionális kockázatok nem mindig jelentkeznek globális méretekben, sokszor markáns regionális vetületük van. Ilyen veszély az ellenőrizhetetlen, tömeges méretű **illegális migráció**. Migrációs fenyegetettségünk nagymértékben fokozódik, amint Európa egyes térségeiben vagy országaiban (de akár a világ távolabbi részein) válsághelyzet jön létre, vagy fegyveres konfliktus tör ki.
- A regionális biztonságpolitika kereteiben is fokozott figyelmet érdemelnek a **környezeti és természeti kihívások**. A Kárpát-medence közepébe szorult Magyarországot a környezeti ártalmak, árvizek, víz és levegőszennyezések, az ipari és egyéb katasztrófák különösen nagy veszélynek teszik ki. A terület azért is a biztonságpolitika egyik jelentős tényezője, mert könnyen államok közötti veszélyes konfliktushelyzet kialakulásához vezethet, ha egy határokon átcsapó akaratlan környezetrombolás más okból feszült, ellenséges politikai légkörben következik be. Ilyen esetben nehéz lehet a fejlemények tárgyilagos mérlegelése és a politikai – vagy katonai – reflexek elfojtása.
- A regionális biztonságpolitika vizsgálatakor nem tekinthetünk el a **gazdasági, pénzügyi, energiaellátási, külkereskedelmi (piaci) kihívásokról, kockázatokról** sem.

### **A nemzetközi integrációk belső kihívásai**

A demokratikus értékek elfogadásával, a NATO kötelezettségek vállalásával, az Európai Unió követelmények többségének teljesítésével Magyarország részesévé vált az euro-atlanti közösségnek, amelynek belső ellentmondásait is egyre inkább sajátunknak kell tekintenünk. A regionális instabilitás jeleinek kutatása során, a nemzetközi integrációk teljes jogú tagjaként részletesebb képet nyerhetünk a nyugati társadalmak működéséről, problémáikról, nehézségeikről, óhatatlanul szembe kell nézzünk olyan veszélyekkel, kockázatokkal és kihívásokkal is, amelyek adott esetben a tagországokon belülről, vagy azok egymás közötti viszonyából származnak.

- Jelentős **különbség észlelhető az integráció európai és atlanti pillére teherbírása és tényleges terhelése között**, ebből eredően feszültségek, esetenként jelentős szemléletbeli különbözőségek is adódnak (pl. az erőszakhoz való viszonyulás, vagy a fegyveres küzdelem módszerei kérdésében). A különbözőségek azért sem hanyagolhatók el, mert a kulturális különbözőségekből könnyen lehet érdek-, sőt értékkonfliktusok.
- Lényegesen befolyásolhatja az euro-atlanti értékrend hitelességét a **politikai, vallási és egyéb ügybuzgó szélsőségek előtérbe kerülése egyes európai országokban**, illetve az Egyesült Államokban. A NATO – mint érték-alapú szövetség – is megínoghat, ha egyes tagállamaiban veszélybe kerülnek a demokratikus alapjogok.

- Európa egységesülési folyamata sem zökkenőmentes. A szigorú költségvetési politikák által uralt gazdaságfejlesztési stratégiák **nehezen kezelik a járulékos szociális problémákat**, mindenekelőtt az aggasztó méretű munkanélküliséget. Növekednek a különbségek a társadalmak egyes csoportjai között, valamint országok és régiók viszonylatában. A folyamatoknak „nyertesei” és „vesztesei” vannak, ami fokozza a bizalmatlanságot, az elégedetlenséget, a szélsőségek iránti fogékonyságot. Sok helyütt előtérbe kerülnek a részérdekek, a rövid távú megfontolások.
- Európa számos országának egységét **szeparatista mozgalmak** veszélyeztetik. A tömeges – részben illegális – bevándorlás következményei próbára teszik a vallási, kulturális, nyelvi, gazdasági közösségek megtartó, túlélő-, alkalmazkodó- és tűrőképességét. A globalizáció fenyegeti az azonosságtudatot, nézetkülönbségekhez vezet a kontinensek között.
- A kontinensünk perifériáján, a Földközi-tenger térségében, Észak-Afrikában, a Közel-Keleten és a Balkánon, a Kaukázus vidékén és más közeli térségekben nemegyszer **katonai konfliktussal fenyegető gazdasági, politikai és társadalmi válságjelenségek** mutatkoznak, terjed a korrupció, fenyeget a kormányozhatatlanságig fajuló csőd veszélye, az instabilitás határokon keresztül átcsapása.
- **A problémák kezelésének még nincs kidolgozott és bevált módszere**, noha részeredményeket – Bosznia-Hercegovina, Horvátország – már sikerült elérni. Egyre nyilvánvalóbb az Európai Unió Közös Kül- és Biztonságpolitikája eredményessége, amely módon kezelhetők az európai államok közötti érdekkülönbségek, vagy az Európai Biztonsági és Védelmi Identitás kiteljesedése, amely keretbe foglalja az európai és az euro-atlanti szolidaritást, az egymáshoz való viszonyt, a tehervállalási arányokat.
- **Válságban van az ENSZ** is, amit részben a szervezet pazarló gazdálkodása, szükségtelenül felduzzasztott állománya, bürokratikus ügyintézése, katonai eszközeinek elégtelensége és a hatékonyság hiánya, részben pedig a döntési mechanizmus gyengeségei idéztek elő.
- Figyelemre méltó a **természeti katasztrófák, környezeti ártalmak szaporodása** is, amely részben az önző, csak a nemzeti érdekeket szem előtt tartó gazdaságfejlesztési stratégiák egyenes következménye (pl. a globális felmelegedés, amely egyes régiók további elsivatagosodásával, mások víz alá kerülésével járhat, ami következményként óriási népmozgásokat indíthat el, fegyveres konfliktusokhoz, háborúkhöz vezethet).

### **Magyarország geopolitikai környezete, adottságai**

A globális és regionális biztonságpolitikai kihívások, kockázatok hatása, jellege és erőssége nagymértékben függ az adott ország geopolitikai környezetétől. Magyarország földrajzi meghatározottsága eléggé sajátos, hazánk Európa fejlődéstörténeti „törésvonalán” fekszik, nem a centrumban, de nem is a periférián. Olyan országok és népek veszik körül, amelyek együttesen képviselik Európa egészét és sokszínűségét politikai, gazdasági, szociális, kulturális és vallási szempontból egyaránt. E speciális földrajzi fekvés, illetve a szomszédok sokszínűsége egyben azt is jelenti, hogy találkozunk az európai kihívások csaknem mindegyikével, tehát a hozzánk átgűrűző veszélyek is igen változatosak lehetnek.

Magyarország földrajzi fekvése vonzza ugyan a kihívásokat, ugyanakkor lehetővé tenné azt is, hogy az ország szubregionális – sőt néhány vonatkozásban európai szinten – kereskedelmi, szállítási és pénzügyi központtá váljon, politikai síkon pedig összekötő kapocs szerepet játszon Európa keleti és nyugati, északi és déli fele között. Az összekötő kapocs szerep a hagyományos gazdasági – termelési – szektorban is kialakulhat néhány munkaigényes ágazatban, hiszen az ország körülményei ehhez megfelelő hátteret, stabilitást, viszonylag olcsó, ugyanakkor jól képzett munkaerőt, fejlett infrastruktúrát, bankrendszert, modern kommunikációs hálózatot nyújtanak. Az összekötő szerep biztonsági, biztonságpolitikai téren is érvényesült az elmúlt időszakban azzal, hogy Magyarország úttörő szerepet játszott az euro-atlanti integráció bővülésének elindításában, a multilaterális és a regionális leszerelésben, a bizalom erősítésben, a béke megőrzésében. Magyarország – földrajzi fekvésén túl – méreteit, természeti adottságait és lakosságát tekintve olyan markáns, egyedi sajátosságokkal rendelkezik, amelyek nagymértékben befolyásolják a globális és regionális kihívások hatásait, valamint a geopolitikai helyzetéből származó előnyök kihasználhatóságát.

### **Az euro-atlanti integrációs szervezetek jelentősége hazánk biztonsági helyzetének alakításában.**

Az ország regionális központi fekvése, természeti és gazdasági adottságai, szűkös energia- és nyersanyagkészletei, földrajzi kiterjedése, a lakosság lélekszáma, „minősége”, szerény védelmi potenciálja és katonai képessége mind a nyitottságot, a gazdasági, politikai és védelmi ráutaltságot támasztják alá. Ennek alapján ma nem létezhet olyan reális gazdasági, politikai vagy biztonságpolitikai, illetve védelmi koncepció, amelyet Magyarország csupán önerejére támaszkodva, az euro-atlanti közösségtől függetlenül lenne képes megvalósítani.

Az ország szuverenitása a mai globalizálódó világban és az objektíve adott kölcsönös függőségei viszonyok közepette csak mások segítségével, a regionális és a globális nemzetközi együttműködésbe történő bekapcsolódás révén óvható meg, ami a szubregionális, regionális vagy más nemzetközi együttműködési formához, intézményhez történő csatlakozás formájában a közös normák elfogadását, követését jelenti, ez pedig az ország önállósága, szuverenitása egyes elemeinek feladásával jár. Magyarország ezt az önkorlátozást a NATO-hoz, majd az EU-hoz történt csatlakozásával már meg is tette, mivel az ország területi integritása, biztonságának megóvása csak ezen keretben képzelhető el.

Az integrációs szervezetek tevékenységének eredményessége, az összeurópai biztonság megteremtése alapvetően befolyásolja Magyarország biztonságát, ugyanakkor Magyarország aktív és hatékony részvétele a szervezetek tevékenységében, a vonatkozó képesség folyamatos fejlesztése, az összeurópai biztonság megteremtésében elengedhetetlen feltétel, követelmény.

Magyarország biztonságát befolyásoló tényezők várható alakulása szempontjából megállapítható, hogy a szomszédos országok politikai és biztonságpolitikai céljai hasonlóak, vagy azonosak Magyarország céljaival, ezért **egyenlőre** kizárható részükről az ország ellen intézett katonai támadás. Ugyanakkor számolni kell az ország környezetéből származó nem katonai jellegű kockázatokkal és veszélyekkel. **Az ország számára ezért a legnagyobb kihívás nem az esetleges katonai támadás elhárítására alkalmas erő és képesség fenntartása, hanem a magyarországi biztonsági rendszer és elemeinek**

**hatékony működtetése, az integrációs tagság követelményeiből adódó hozzájárulási képesség megteremtése és rendelkezésre állása, beleértve a válságkezelő műveletekben való aktív és hatékony részvételt is.**

## **2. A biztonsági rendszer és elemei**

### **Az átalakuló európai biztonsági rendszer**

Európa politikai, gazdasági térképe időben és térben folyamatosan változik, az elmúlt néhány évtized történéseire visszatekintve prognosztizálható, hogy az elkövetkező évtizedek biztonságpolitikai képe nem írható le reálisan jelenlegi, vagy múltbeli ismereteinkkel, s a válaszadás milyensége is különböző lesz. A múlt és a jelen közötti alapvető különbség, hogy a mai európai biztonsági kihívások már nem vezethetők vissza a múlt század két, egymással szembenálló világhatalmának, és az általuk vezetett koalíciók viszonyaira, ennek megfelelően szükségtelemmé váltak a szembenállás követelte struktúrák és módszerek is. A szuperhatalmak, a hidegháborús koalíciók szétesése, eltűnése azonban nem jelenti Európa konfliktusmentessé válását, az új természetű és formájú ellentmondások, kihívások, veszélyek megfelelő hatékonyságú kezelésében kiemelt hangsúlyt kapott a nemzeti és nemzetközi együttműködés jelentősége.

A reagálás intézményi keretei adottak, hiszen a biztonságpolitika aktuális kérdéseivel a nemzetközi szervezetek mindegyike foglalkozik, viszont szükséges megérteni, elfogadni és a mindennapos gyakorlatba beilleszteni az újfajta kihívásoknak megfelelő újfajta reagálások kialakításának, készsége fejlesztésének, hatékony alkalmazhatóságának igényét. Szükséges feladni az egymást kölcsönösen erősítő intézményekből felépülő biztonsági architektúrák zárt, statikus építményként való kezelését, amelynek elemeihez nem nyúlhatunk anélkül, hogy ne sértenénk a résztvevők valamelyikének szuverenitását, vagy érdekeit. A hatékonyságot úgy kell javítani az egyes szervezeteken, illetve az architektúra elemein belül, hogy közben az integrációt is erősítsük. Így biztosítható, hogy a különböző intézmények egymás tevékenységének nehezítése helyett azt kiegészítsék, a megfelelő és hatékony reagálást, a gyors döntéshozatalt és a végrehajtást ne gátolják, hanem segítsék.

Az új európai biztonsági architektúrában a korábban általában jellemző **konfliktuskezelés helyett fokozatosan a konfliktus megelőzés** veszi át a kulcsszerepet, az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája is a konfliktusok megelőzésére, a biztonság építésére helyezi a hangsúlyt. Napjaink válsághelyzetei ugyanakkor arra is figyelmeztetnek, hogy egy szervezet – legyen az bármilyen hatékony is – önmagában képtelen megoldani egy térség, s még kevésbé egy egész kontinens gazdasági, környezetvédelmi vagy társadalmi, biztonsági problémáit. Valódi, hosszú távú stabilitást csak az egymást kölcsönösen erősítő intézmények hatékony rendszere teremthet, amelyben minden (tag)ország megtalálja a maga helyét és érdekérvényesítő lehetőségeit. Ez egyben azt is jelenti, hogy **a rendszerben minden intézménynek, résztvevőnek meg kell találnia sajátos szerepét, feladatát.**

### **Az emberi (humán) biztonság összetevői**

Az ENSZ megállapítása szerint – jóllehet századokon keresztül a biztonságot elsősorban nemzeti vagy állami biztonságnak tekintették – **jelen korunkban a hangsúly eltolódott az államok biztonságáról az emberek biztonságára**, a környezeti instabilitás, a

szegénység, az éhínség és elnyomás nem pusztán kritikus biztonsági kérdések, hanem egyszerre forrásai és következményei is a konfliktusoknak. A felismerés újrarahangolja az államok felelősségét és kötelezettségét, hogy biztosítsák állampolgáraik biztonságát.

**Az emberi (humán) biztonság mind az erőszakos, mind a nem erőszakos veszélyektől való védettséget jelenti az emberek számára. Olyan körülmény vagy létállapot, amelyet az emberek jogait, biztonságát vagy akár életét érintő átható fenyegetésektől való szabadság jellemez. Összetevői:**

1. gazdasági biztonság (a produktív munkavégzésből adódó biztos alapjövedelem – az emberiség mintegy negyede rendelkezik ezzel napjainkban);
2. az élelem biztonsága (fizikai és pénzügyi hozzájárulási képesség az élelemhez);
3. az egészség biztonsága (relatív szabadság a betegségektől és fertőzésektől);
4. a környezeti biztonság (hozzájárás a higiénikus vízellátáshoz, tiszta levegőhöz, talajerózió-mentes földterületek biztosítása);
5. személyi biztonság (biztonság a fizikai erőszaktól és fenyegetettségtől);
  - a. az adott állam (fizikai) fenyegetése, elnyomása
  - b. más államtól való fenyegetettség (háború)
  - c. embercsoportok egymás iránti fenyegetése (etnikai viszályok)
  - d. egyedek vagy bandák fenyegetése (bűnözés)
  - e. nők elleni erőszak (családokon belül)
  - f. gyermekek elleni erőszak
  - g. önpusztítás (öngyilkosság, kábítószer függés)
6. közösségi biztonság (a kulturális identitás biztonsága);
7. politikai biztonság (az alapvető emberi jogok és szabadság biztosítása, védelme).

Az emberi biztonság alapkoncepciójának vizsgálata során négy alapvető jellemzőjét figyelembe véve, a biztonságot védeni hivatott szervezetek, intézmények irányításában a következőkre kell figyelemmel lenni:

1. Az emberi (humán) biztonság **egyetemes**, a jelen kor fenyegetései – a munkanélküliség, a kábítószeres fogyasztás, a bűnözés, a környezetszennyezés, az emberi jogok figyelmen kívül hagyása, stb. – intenzitásukban különbözőek lehetnek ugyan, de egyaránt hatnak minden emberre;
2. Az emberi (humán) biztonságot negatívan befolyásoló tényezők, mint az éhínség, a járványok, a környezetszennyezés, a kábítószer kereskedelem, a nemzetközi terrorizmus, az etnikai és vallási viták, a szociális különbözőségek **igen szoros kapcsolatban, interdependenciában állnak egymással**, nem elszigetelt jelenségek és bárhol előfordulhatnak a világban;
3. Az emberi (humán) biztonság sokkal **könnyebben biztosítható a megelőzés, mint az utókezelés eszközeivel**;
4. Az emberi (humán) biztonság **ember központú**.

A korunkban megjelent, sőt mára kifejtett kihívások – a nemzetközi terrorizmus növekvő aktivitása, az etnikai ellentétek, gyűlölködések kegyetlenségbe fordulása, a szervezett bűnözés társadalmakat behálózó volta, a tömegpusztító fegyverek illetéktelen kezekbe kerülése – következtében **a félelem és a rosszérzések elhatalmasodtak az emberekben**. Elveszítették bizalmukat a kormányokban, politikai pártokban, amelyek nem képesek

megakadályozni a fenyegetések növekedését (vagy hatalmuk megtartására való koncentrációjukban nem is figyelnek fel azokra), biztosítani az emberi jogok érvényesülését, leállítani azon folyamatokat, amelyek az ellehetetlenedés, a kilátástalanság (beleértve az elszegényesedést is) felé vezetnek.

Fontos, hogy az ENSZ globális feladatkezelésre való felszólítása szerint **történjenek** olyan **hiteles intézkedések, alakuljanak olyan szervezetek és képességek**, amelyek az általános emberi biztonság biztosítása mellett az emberek bizalmának visszaállítását célozzák.

## **A magyarországi biztonsági rendszer és elemeinek helyzete**

### Katonai összetevő, a Magyar Honvédség helyzete

A Magyar Köztársaság biztonságát, a külső és belső kihívásokra való reagálást hagyományosan a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek garantálják. Az elmúlt század második felében a biztonsági kockázatok jelentős átalakulása következtében szükségessé vált a védelmi, megelőző és reagáló képességek fejlesztése, az új kihívásoknak való megfeleltetése.

A külső kihívások közé sorolható, közvetlenül az ország határai mentén jelentkező potenciális fenyegetések, katonai incidens lehetőségek a 90-es évek közepétől megszűntek, ez a helyzet lehetővé tette, igényelte a Magyar Honvédség átalakítását. A nemzeti érdekek és a NATO tagságból adódó szövetségi követelményeket harmonizálva elindult a Magyar Honvédség NATO elvekhez közelítő átszervezése, a Magyar Honvédségben – és a magyar kül- és biztonságpolitikában – jelentős hangsúlyt kapott a nemzetközi válságkezelés, ezen belül a békefenntartásban való részvétel. A külső fenyegetések földrajzi értelemben vett távolodása az országhatártól a nemzeti érdekek új dimenzióját alakította, ami a Szövetség „out of area” műveleteiben való részvételben manifesztálódik. A magyar kül- és biztonságpolitikában a biztonságról alakított felfogás, értelmezés változása következtében – legalábbis megnyilatkozásokban – felismerésre került, hogy az ország biztonsága több pilléren nyugszik ugyan (nemzeti önerő, euro-atlanti integráció és nemzetközi együttműködés), de a legnagyobb védelmi hatékonyságot a kollektív védelem tagjaként lehet elérni, ami ugyanakkor jelentős feladatokat, kötelezettségeket ró az országra, az ország képességeire.

### „Civil” összetevők rendszere

Az elmúlt időszakban – ahogy nemzetközi vonatkozásokban is megfigyelhető – a (külső és belső) biztonsági kihívások jelentős változásai, ennek következtében a biztonság fogalmának folyamatos változása rámutatott arra, hogy a kihívások, veszélyforrások között egyre nagyobb hangsúllyal jelentkeznek, egyre nagyobb teret nyernek a nem-katonai jellegűek. Ugyancsak jellemző tendencia, hogy az egyes külső és belső kockázati tényezők közötti éles határvonal eltűnt, a jelentkező fenyegetések összefüggései, kapcsolódásai miatt egyre nehezebb a biztonsági problémák szétválasztása, megkülönböztetése.

A rendvédelem (rendőrség, határőrség, idegenrendészet, vám-és pénzügyőrség, katasztrófa- és polgári védelem, büntetés-végrehajtás) helyzete



A nemzetközi élet valamennyi szereplője felismerte a tényt és alkalmazkodott is ahhoz, hogy a nemzetközi béke és biztonság megteremtésére irányuló tevékenységben jelentős **hangsúlyeltolódás** következett be **a katonai feladatoktól a civil (polgári) rendvédelmi jellegű feladatok irányába**, s ez a folyamat hosszú távú fejlődési trendnek tekinthető, amelyet be szükséges építeni a biztonságpolitikai gondolkodásba, meg kell teremteni a megvalósítás feltételrendszerét.

A belső és külső stabilitáserősítő tevékenységben a rendvédelmi szakértelmet igénylő feladatok egyenrangúvá váltak a katonai fellépést kívánó feladatokkal, helyenként akár elsőbbséget is élveznek. A stabil, felkészült, korszerűen felszerelt, kiszámítható rendvédelem biztonságot jelent a társadalom valamennyi rétege, a gazdaság minden szereplője, az adott ország, ország-csoport, terület lakossága számára.

A cselekvési terület egészét vizsgálva megállapítható, hogy jóllehet a köz- és vagyonbiztonság, valamint a vagyonvédelem egymástól elválaszthatatlan, egymással kölcsönhatásban lévő területek, prioritást a közbiztonságnak kell biztosítani, amely előfeltétele a napjainkban mind belső, mind külső fenyegetésként jelentkező bűnözés elleni hatékony fellépésnek.

A bűnözés, mint a történelem minden korszakában jelen volt és várhatóan a jövőben is jelen lévő, sőt nemzetközi dimenzióit, elterjedésének, nemzetközi összefüggéseinek tendenciáit tekintve egyre fenyegetőbb társadalmi jelenség.

A bűnözés kihívásaira történő reagáláshoz szükség van a közbiztonság, a jogbiztonság és a közbizalom javítása (esetenként megteremtése) érdekében a hatékony, nemzetközi formáknak is megfelelő új típusú válaszokra, amely szolgáltatás orientált, partnerségre (belső és külső) alapozott, tiszta, összehangolt érdekviszonyokon alapuló osztársadalmi bűnmegelőzést célzó, szakmai és anyagi feltételrendszer kialakítását jelenti.

A közbiztonság állapota, a bűnözés alakulása és a rendfenntartás hatékonysága a társadalom és a politikai hatalom viszonyrendszerének egyik meghatározó tényezője, ebből adódóan a lakosság biztonságérzetének növelése – amely nem elsődlegesen bűnüldözési folyamat – társadalmi cél, amely széleskörű összefogást igényel.

A rendvédelmi szervek az új típusú külső és belső kihívásoknak való megfeleltetési, átalakítási folyamatában tett lépések – az egységes katasztrófavédelem létrehozása (2000), a rendőrségi feladatrendszer kiterjesztése a (nemzetközi) terrorizmus elleni küzdelemre (2002), a határőrség fegyveres testületté alakítása (2005), majd a rendőrséggel való összevonása (2007?) – ki kell, hogy egészüljenek az egységes irányítású nemzeti biztonsági intézményrendszer kialakításával, amikor is képessé válhatnak mind hazai, mind szövetségi vonatkozásban a hatékony, koordinált és komplex válsághelyzeti kezelésre.

### Nemzetbiztonsági Szolgálatok

A biztonság újraértelmezésének rendszerváltozást követő első időszakában nagy jelentőséggel bírt a nemzetbiztonsági szolgálatok átalakulását is demonstráló törvény (1995. évi CXXV. Törvény) megalkotása, amely törvényes rendbe foglalta a nemzetbiztonsági munka végzését, ugyanakkor „megosztotta” – különválasztva a katonai és a polgári szolgálatokat – a nemzet biztonságát védeni hivatott szervezetek irányítását. A

törvény hatályba lépését követő időszakban jelentkezett társadalmi igény, illetve a tevékenység hatékonysága növelését célzó szakmai igények és szükségszerűség alapján mind kormányzati, mind pártpolitikai síkon többször hangot kapott a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok átalakításának igénye, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti, strukturális, irányítási és vezetési rendszerét a megváltozott körülményekhez és az ezekből következő nemzetbiztonsági kihívásokhoz igazítsák annak érdekében, hogy növekedjen a tevékenység hatékonysága, koordinációja, a hazai és nemzetközi együttműködés.

Az átalakítás szükségességének hangsúlyozása az intézkedések tükrében egyértelmű létszám és költségvetés – ezekből következően egyértelmű képesség - csökkenéssel járt, a nemzetbiztonsági munka helyes értelmezése, valamint a tevékenység – új biztonsági kihívások és veszélyek felfedése, felismerése, azonosítása, megelőzésük alapvető feltétele – nemzeti szinten koordinált voltának biztosítása helyett, a „hány szolgálatra van szükség?” kérdés vitatása folyik.

Jóllehet a Magyar Köztársaság NATO csatlakozását megelőző időszak egyik kiemelt együttműködési területén – a balkáni válság eseményeinek és a helyzet várható alakulásának szövetségi szintű felderítésében – a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok (kiemelten a katonai hírszerzés) jelentős szerepet játszottak, mintegy előkészítették az ország NATO csatlakozását, sőt az integrációk speciális együttműködési területén – válságkörzetek felderítése, információ megosztás – jelenleg is nemzetközi elismeréssel végzik szakmai tevékenységüket, a kormány intézkedéseinek következtében ezen nemzetközileg értékelt és igényelt tevékenység leépítése történik.

A fegyveres konfliktusok jellegében bekövetkezett változások azt mutatják, hogy a klasszikus háborúk helyett a jelentős számú korlátozott kiterjedésű, polgárháború jellegű, behatárolható volumenű – alapvetően a kiszolgáltatott polgári lakosság ellen irányuló - harccselekmények jelentős száma továbbra is igényli a nemzetközi békeműveletekben a katonai tevékenységet s ennek kapcsán a katonai információk folyamatos rendelkezésre állását is. A feladatrendszerben jelentős szerepet játszó NATO keretében kiemelten jelentkezik az információ igény, ennek megfelelően valamennyi tagország (katonai) hírszerző/biztonsági szervezeteinek megerősítését, hatékonysága növelését határozta el.

Tekintettel a katonai mellett az új típusú veszélyek és kihívások kezelését célzó hazai és nemzetközi törekvésekre, a hatékonyság növelése érdekében a nemzetbiztonság kérdéseivel szakmai szinten foglalkozó szervezetek – és nem csak a törvénybe foglalt öt szolgálat – tevékenységének egységes, koordinált irányításának, illetve megfelelő civil-kontrolljának megteremtése szükséges.

### Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés

A NATO keretben megfogalmazott feladat, amelynek célja a Szövetség stratégiai feladatainak kollektív támogatásához szükséges polgári erőforrások biztosítása, illetve a vonatkozó nemzeti tervező tevékenység koordinálása. A polgári veszélyhelyzeti tervezés nemzeti felelősség, leképezve a Szövetség alapvető feladatait, polgári támogatást nyújt a katonai válságreagálási műveletekhez, segíti a nemzeti hatóságokat polgári veszélyhelyzetekben és biztosítani hivatott a polgári lakosság védelmét. Ezen meghatározó feladatok mellett rendeltetése gondoskodni a polgári képességek rendelkezésre állásáról annak érdekében, hogy szükséghelyzetben – háborús

körülmények, válságok és katasztrófák – is biztosíthatók legyenek a normál életfeltételek (beleértve a kormány működését is). Az 1990-es évek közepétől a polgári veszélyhelyzeti tervezés természetében jelentős változásként a béke-időbeni polgári oltalmazás és a válságreagálási képesség kialakítása került előtérbe, a polgári hatóságok feladatrendszerébe tartozóan a polgári veszélyhelyzeti tervezés rendszerében harmonizálják a feladathoz szükséges kapacitásokat, mint a szállítási, az élelmiszer ellátási, az ipari termelő, az egészségügyi és távközlési képességeket, létesítményeket, erőforrásokat.

A polgári veszélyhelyzeti tervezés nemzeti rendszerének eredményes működése feltételét képezi a Szövetség rendszere működésének. A Magyar Köztársaság nemzeti rendszerének kialakítása – a kormányzati struktúra többszörös átalakítása (csökkentések, megszorítások) következtében – megtorpant, az illetékes szervek (minisztériumok) elegendőnek vélik a korábbi állami rendszerben kialakított védelmi igazgatás sémáját (a nemzetgazdaság védelmi jellegű átállítási feladatai), a tárcaközi koordináció, illetve a NATO-val kialakított munkakapcsolat beszűkült.

### EU Polgári Válságkezelés

Az EU Közös Kül- és Biztonságpolitikája részét képező Európai Biztonság- és Védelempolitika keretében megfogalmazott polgári válságkezelés és válságmegelőzés, saját képességek megteremtésével négy területen, a rend megszilárdítása, a jogállamiság erősítése (igazságszolgáltatás és büntetés-végrehajtás), a közigazgatás támogatása és a polgári védelem területeire koncentrálni fogalmazta meg teendőit, amely tevékenységben a tagállamok – felajánlás alapján – vesznek részt.

Az EiT 2000. júniusi ülésén a nemzetközi válságkezelésben való alkalmazásra 5000 fős rendőri erő, 2002. májusban 282 fős jogállamiság erősítésére hivatott erő felállítását határozta el. A Magyar Köztársaság az EU polgári válságkezelő műveletekben eddig a felajánlott (107 fő rendőr és határőr) ambíciószintje alatt teljesített, 2006. december 30-ával az EU Bosznia-Hercegovinában indított önálló válságkezelő műveletéből kivonta a több mint egy éven át nemzetközileg is elismert teljesítményt nyújtó rendőri erőt.

### Kritikus Infrastruktúra Védelme

A modern és nyitott társadalmak létfontosságú erőforrásainak megsérülése, károsodása akár külön-külön is negatív következményeket okozhat, ezért a nemzetközi biztonságpolitikai gondolkodásban előkelő helyet tölt be az infrastruktúra kritikus (létfontosságú) elemeinek védelme. Az elmúlt években bekövetkezett tragikus események (09.11., Madrid, London) bizonyították, hogy az infrastruktúra sérülése, károsodása jelentős hatással van az adott gazdaság stabilitására és az állampolgárok létbiztonságára.

A Magyar Köztársaság 2001-ben kezdte meg a kritikus infrastruktúra védelmének vizsgálatát és – tapasztalatai összegezve – tett megállapításokat.

A terrorizmus elleni küzdelem jegyében az Európai Unió megkezdte a Kritikus Infrastruktúra Védelem Európai Programjának kidolgozását, amelybe a tagállamok és az uniós intézmények képviselői mellett bevonásra kerültek a magánszféra képviselői (infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők, törvényhozók, szakmai szervezetek, ágazati érdekvédelmi szövetsége) és maga a lakosság is. Az Európai Bizottság meghatározta a

tagállamok részére ajánlott cselekvési alapelveket, feladatokat. A vonatkozó munka nemzeti vonatkozásban igényli a megfelelő kormányzati szintű irányítást és koordinációt, annak érdekében, hogy az egységes értelmezés alapján a nemzeti és nemzetközi (EU) igényeket kielégítő, hatékony rendszer kerüljön kialakításra.

## **II. Lehetséges forgatókönyvek, a közöttük lévő lényegi különbségek**

### **1. Negatív scenárió – marad a jelenlegi (vagy igen lassan változó) állapot**

A Magyar Köztársaság integrációs tagságából (ENSZ, EBESZ, EU, NATO) adódóan teljesítendő elvárások vannak érvényben, s **a feladatok teljesítésének elmaradása a magyar lakosság biztonsági helyzetének általános romlását, illetve a Magyar Köztársaság nemzetközi hitelromlását eredményezheti.**

A gondolatok, erők és eszközök jelenleg tapasztalható széttagoaltsága, koordinátlansága, a felszínes, az ország érdekeit általában nem képviselő viták, belharcok **elvonják a figyelmet a valóságos értékek**, illetve a Magyar Köztársaságnak – a nemzetközi biztonsági rendszeren belüli - **reális helyzetének felismeréséről**, lehetőségei és kötelezettségei kihasználásáról, teljesítéséről. Ebben az állapotában külpolitikánk sem lehet más, mint a belső feszültségek, ellentétek által az egyébként világosnak tűnő, követendő vonaltól „ad hoc elkalandozó”, és nem egyértelmű, nemzeti érdekeinket helyesen képviselő és támogató, adottságainknak megfelelő politika.

**A jelen gyakorlat folytatása egyértelműen az integrációkon belüli leszakadást, hitelvesztést eredményezi.**

a./ A **katonai erő** vonatkozásában a Magyar Honvédség által felvállalt nemzetközi missziókban való részvétel - a hazai döntéshozatali struktúra és mechanizmus elégtelenségének következményeként - továbbra is **behatárolt**.

Az átalakítás részeként végrehajtott stratégiai felülvizsgálat (1999-2000), majd a védelmi felülvizsgálat (2002-2003) már a szövetségi feladatrendszerben való megfelelés, illetve a nemzetközi válságkezelő feladatokban való hatékony részvételi készség és képesség megteremtését célozta, de **a törekvések elbuktak egyrészt a drasztikus költségvetés-megszorítások, másrészt a hadsereg jelen időszakban betöltendő rendeltetésének nem megfelelő értelmezése, az ebből adódó politikai ellenállás miatt.**

A hatékony magyar külpolitika alátámasztásához szükséges, az új típusú kihívások, fenyegetések kezelésére, a nemzetközi feladatmegosztásban kompatibilis és hatékony végrehajtást felmutatni képes haderő kialakítása várat magára. A megtett intézkedések csupán a probléma „felületi kezelését” jelentik, a teljes vertikumot átfogó reform, a védelem kérdésének a mai kor kihívásainak megfelelő értelmezése, annak megfelelő politikai támogatottságának manifesztálódása nem következik be. A Magyar Honvédség hatékony vezetési rendszerének átalakítása, modernizálása továbbra is lassú, az átalakítás 2013-ra tervezett befejezése 2025-re tolódik.

b./ Jóllehet **a rendvédelem területén** a Kormány alkotmányos kötelezettségeinek megfelelően gondoskodik a társadalom rendjének, az állampolgárok jogainak védelméről, a jogok érvényesülésének, a törvények végrehajtásának biztosításáról, valamint a

rendfenntartás terén vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítéséről, szükségesnek látszik a kriminálpolitika végrehajtása eddigi tapasztalatainak, illetve a megfogalmazott elvárások teljesítésének áttekintése, a közbiztonság fenntartása, a vonatkozó rendvédelmi tevékenység hatékonysága fejlesztésének érdekében a teendők azonosítása, megtétele.

A bűnözés, mint a történelem minden korszakában jelen volt és prognosztizálhatóan a jövőben is jelen lévő, sőt nemzetközi dimenzióit, elterjedésének, nemzetközi összefüggéseinek tendenciáit tekintve egyre fenyegetőbb társadalmi jelenséggé nő. A bűnözés negatívan befolyásolja a közbiztonságot, a jogbiztonságot és a közbizalmat. Tekintettel a kialakult gazdasági helyzetre, a társadalom egyes rétegeinek abból adódó megosztottságára várható a **nyereség orientált bűncselekmények**, ezzel együtt a számítógépes terrorizmus (bankkártya manipulációk, ipari kémkedés, stb.) gyakoriságának növekedése, ami – a jelen gazdasági megszorítások mellett nem biztosítható - szakmailag magasan kvalifikált rendvédelmi állományt igényelne.

Az állami rendészeti szervek, de főként a rendőrség jelenlegi – alapvetően az egyes területeken, az anyagi gondok enyhítésére elrendelt létszámcsökkentések eredményeként előállt - túlterhelésének következményeként **a rendfenntartók ingerküszöbe lényegesen megnőtt**. Tevékenységüket a súlyos, viszonylag ritkábban előforduló bűncselekmények megelőzésére koncentrálnak, a bűnözés kisebb hányadát kitevő kisebb súlyú vagyron elleni bűncselekmények megelőzésére, felderítésére, a közösségi életterek rendjének fenntartására megfelelő erőket nem képesek biztosítani.

Ugyancsak **háttérbe marad, továbbra sem kap megfelelő figyelmet a rendészeti szervek külföldi – az integráción belüli szövetségi feladatokban történő - szerepvállalása**, részben a létszám és feladat közötti viszonyrendszer problémái, részben a rendészeti szervek nemzetközi vonatkozásban eltérő alkalmazási rendje, nem megfelelő felszereltsége, felkészültsége, és nem utolsósorban a rendészeti szervek alkalmazására vonatkozó filozófia megmerevedése miatt. **Az elmúlt időszakban a nemzetközi szervezetek (ENSZ, EU, EBESZ) felkérésére – a korábban jelzett hangsúly áthelyeződési trend ellenére – a magyar rendvédelmi szervek csak igen behatárolt erővel (létszámmal) vettek részt polgári válságkezelő feladatokban.**

Az utóbbi időszak rámutatott arra, hogy a szélsőséges meteorológiai jelenségek egyre nagyobb gyakorisággal idéznek elő ökológiai katasztrófákat a világban. A katasztrófák megelőzése, illetve következményeik csökkentése érdekében **a katasztrófavédelem technikai, informatikai, infrastrukturális állapota fejlesztése szorul**, a lakosság reagálási készsége nem megfelelő.

c./ A „**nemzetbiztonság**” és „Nemzetbiztonsági Szolgálatok” kérdéskör – a napjainkra kialakult, erőszakosan szinte **társadalmi vitává fejlesztett problematika – jelentős hazai működési és nemzetközi együttműködési akadály** marad. A kampányszerű problémafelvetés mögött rendszerint érzelmi töltés mutatható ki, amely csak ritkán párosul szakmai hozzáértéssel nyugvó reális értékítélettel. A terület alaprendeltetése, **a nemzeti érdek képviselése, szolgálata, háttérbe szorul**, a többségében pártpolitikai jellegű viták alapját a nemzetbiztonsági munka – véltlen vagy tudatos – félreértelmezése képezi. Míg a Magyar Köztársaság rendszerváltást követő időszakában, a rohamosan változó világ kihívásaira a vonatkozó magyar képesség nemzetközi elismerést kivívó módon volt képes reagálni, nemzetközileg igen hatékony

együttműködést produkálni, nemzeti értéket képvisel, **a belpolitikában elhatározott lépések ezen értékes szakmai képesség szisztematikus leépítését eredményezték.**

A nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó 1995. évi CXXV. Törvény megalkotása jelentős mérföldkőnek tekinthető, mivel első ízben szabályozta törvényi úton a nemzetbiztonsági tevékenységet, jóllehet hibája, hogy csupán ötre vonatkoztatja előírásait a nemzetbiztonsági tevékenységet folytató szervezetek közül. És **még ma is az a fő kérdés, hány szolgálat legyen s nem az, hogy mi a feladat,** milyen elvárások fogalmazódnak meg az országban és a nemzetközi integrációkban a kor új kihívásai, veszélyei vonatkozásában, és a feladatokat milyen szervezetekkel, az elvárásokat milyen rendszerben lehet teljesíteni. A hazai viszonylatban – ellentétben a nemzetközi megítéléssel - nem a szolgáltatott eredmény szükségessége képezi alapját a nemzetbiztonsági munkáról folyó vitának. Ez megmutatkozik abban is, hogy a szolgálatok általában maguknak fogalmazzák meg feladatokat, elvárásokat az állam nem, vagy csupán elhanyagolható mértékben támaszt velük szemben. **Hiányzik a koncepciózus, egységes irányítás,** illetve a nemzetbiztonság területén tevékenykedő – és a kor új kihívásai változásának megfelelően egyre több – szervezet munkájának **koordinálása,** illetve **a tevékenység hazai és nemzetközi szinten történő egységes képviselete, megjelenítése.**

d./ A kormányzati rendszer 2006 évi átalakításával **a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés, mint szövetségi feladat** a korábbi – nemzetközileg elfogadott – minisztériumi szintről visszaminősült, ezzel **veszített** – korábban sem igazán felismert – **jelentőségéből,** a hazai tárcaközi koordináció felületessé, esetlegessé vált

e./ Az EU Polgári Válságkezelő tevékenységében a Magyar Köztársaság az eddig felajánlott ambíciószint alatt teljesít, a feladat végrehajtásában szerzett elismerés elhalványul, a kormányzati kijelentések, szövetségi elkötelezettségek és a tényleges végrehajtás közötti olló tovább nyílik.

f./ A Kritikus Infrastruktúra Védelem rendszerének komplettírozása – a 2001-ben megkezdett folyamat - teljesen leáll, a nemzeti rendszer készültségi fokának alacsony volta miatt az Európai Unió programjának alakításában az ország nem tud hitelesen részt venni.

**Összességében a hazai biztonsági rendszer és elemeinek helyzetének stagnálása egyrészt negatívan befolyásolja az ország aktív és hatékony részvételét a nemzetközi programokban, másrészt a részleges, harmonizálás nélküli fejlesztésre irányuló intézkedések költségei magasak maradnak, a ráfordítás nincs arányban az eredménnyel.**

## **2. Pozitív scenárió – a nemzeti és nemzetközi elvárásoknak megfelelő struktúra és rendszer kialakítása**

a./ A Magyar Honvédség szövetségi feladatoknak való megfeleltetése folyamatát sikerül felgyorsítani, a vezetési rendszer átalakítását követően – jelentős ráfordítással ugyan – a technikai fejlesztésekkel biztosított a katonai erő mozgékonyasága, gyors reaklási képessége, nemzetközi viszonylatokban is megfelelő hatékonysággal történő

alkalmazása. A katonai műveletekben való részvétel jelentősen befolyásolja pozitív irányban az ország nemzetközi megítélését, a magyar érdekek érvényesítését.

b./ **A stabil, kiszámítható rendvédelem** - amely biztonságot jelent a társadalom, a gazdaság, de tágabb értelemben az integrációk számára is – kialakítása, az új kihívásokra, fenyegetésekre, új típusú kockázatokra megfelelő válaszlépések megtételére képes rendvédelem személyi és intézményi képességeinek ki- és továbbfejlesztése megtörténik. A rendvédelem „polgár-közelségének” fejlesztésével biztosított társadalmi elismertsége és támogatottsága, a társadalom – a biztonsághoz fűződő érdekei felismerésével – aktívan használhatja a rendvédelem lehetőségeit.

A közigazgatás területén kezdeményezett és végrehajtott reformok, korszerűsítési programok lehetővé teszik a rendvédelmi szervek jelenlegi merev, esetenként túlszabályozott, hierarchikus struktúrájának átalakítását, egy hatékony, központi rendvédelmi intézményrendszer kialakulását, amelynek irányításával létrejön a „problémamegoldó” rendvédelem.

A közbiztonság védelme terén új munkamegosztási és teherviselési rend kialakításával, az állami és önkormányzati rendészeti szervek mellett a polgárok és a civil szervezetek bevonásával, a kialakítandó hatékony együttműködéssel biztosított a közbiztonság fenntartása és védelme, a polgárok közbiztonsághoz való viszonyulásának pozitív formái.

Megvalósul a globalizáció hatására felerősödött **migrációs trendek** kihívásainak megfelelő hatékonyságú kezelésére alkalmas hazai és nemzetközi rendészeti tevékenység koordinációja, kifejlesztésre kerül a **határellenőrzés** átrendeződéséből adódóan az EU normák szerinti új ellenőrzési mód, realizálódik az átkelőhelyek átbocsátó rendszereinek, a korszerű ellenőrzés technikai feltételeinek kialakítása, ezzel a biztonsági kockázatok csökkentése.

Össztársadalmi fellépéssel hatékonyabb, aktívabb a **bűnmegelőzés**, egyáltalán a bűnözés kezelhető szinten tartható. A hazai és nemzetközi bűnözés elleni fellépés hatékonysága igényelte koordináció, együttműködési készség kifejlesztésre kerül. A határon átnyúló problémák, az **illegális migráció, a fegyver- és kábítószer, valamint az emberkereskedelem, embercsempészet, a terrorizmus és a szervezett bűnözés**, a határok teljes és szabad átjárhatósága következtében kezelhető, megoldható feladata a rendvédelemnek.

Az új kihívások elleni hatékony fellépést biztosítandó folytatódnak a megkezdett célszerű és ésszerű integrálási folyamatok, **a határrendészeti, a vám- és pénzügyőri rendészeti feladatainak beolvasztása a rendőrség hatáskörébe**, ezzel egyidejűleg a **rendőrség alapvető feladatainak** – rendfenntartás és bűnügyi –**elhatárolása**, a közrendvédelmi és igazgatásrendészeti feladatokat illetően az önkormányzatok bevonása.

A **büntetés-végrehajtás** intézményének fejlesztésével elérhetők az uniós követelmények, eleget lehet tenni az uniós szabványoknak.

A **vám- és pénzügyőrség** tevékenységében új hangsúlyokat kap, hatékonyabbá válik ellenőrző tevékenységük, a tagállami működés intézményi és szervezeti feltételeinek megteremtésével biztosítható az Európai Unió rendszereivel való közvetlen kapcsolat, hatékony együttműködés.

A **katasztrófavédelem** szervezeti és technikai korszerűsítése útján biztosítható a megfelelő színvonalú biztonságos környezet és élettér, a lakosság életének és anyagi javainak védelme a természeti és civilizációs katasztrófák, veszélyhelyzetek bekövetkezése során. A hazai és nemzetközi monitoring rendszerek összehangolása, egységesítése révén – az országos lefedettséggel - biztosítható a kockázatok elemzése, a lakosság időbeni tájékoztatása, riasztása.

A **Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés** feladat helyes társadalmi értelmezése alapján befejeződik a nemzeti rendszer kialakítása, ezen az úton az ország a NATO utóbbi években kifejlesztett legjelentősebb civil programjának elfogadott és hatékony részesévé válik. A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés program a NATO keretében feltételezi, elvárja a tagállamok civil szférájának részvételét a társadalmat (lakosság, adminisztráció) fenyegető veszélyek kezelésében, az irányításra, illetve a jelentkező feladatok tárcaközi koordinálására alkalmas és képes kormányzati szervezet kijelölésre kerül (KüM, MeH)

**Összességében az ország biztonsági rendszerének komplex fejlesztése következtében, a rendszer egységes elvek szerinti irányításával, hatékony működtetésével egyrészt jelentősen növekszik az ország lakosságának biztonságérzete, megerősödik a biztonságot garantálni hivatott szervek és intézmények iránti állampolgári bizalom, másrészt a stabil háttér birtokában az ország képes a nemzetközi – elsődlegesen a szövetségi – feladatrendszerben „látható”, hatékony megjelenést, a nemzeti érdekek képviseletét biztosítani.**

### III. A magyar külpolitika által követendő elvek, értékek

Az aktuális helyzeten való „pályamódosítás” érdekében elsődlegesen a **tudati módosulás**, majd annak alapján az előremutató belpolitika és **a kialakított stabil belpolitikai alapra helyezhető, a nemzeti érdekeket szem előtt tartó, pro-aktív külpolitika** gyakorlata szükséges.

Az ország környezetében – és a világban – az elmúlt évtizedekben végbement változások, azok helyes értelmezése és értékelése alapján arra kell késztesen, hogy **a nemzeti értékek világos és egyértelmű megfogalmazásra** kerüljenek, azzal a cselekvés sorozattal együtt, amit a jelenlegi helyzetből való felemelkedés, a fejlődés és a nemzetközi (integrációs) megfelelés érdekében tenni szükséges.

Szükség van arra, hogy az ország a rendszerváltozást követő időszakban kialakult viszonylagos **passzív biztonságpolitikai szerepkörből kilépve pro-aktív irányultságot** vegyen. A nemzeti és nemzetközi érdek- és értékrend egymáshoz való közeledése, harmonizálása kapcsán mind anyagi, mind humán erőforrások biztosításával a közös fellépés részeként kell a képességeket fejleszteni, az ország kül- és biztonságpolitikáját az integrációs elvárások keretében alakítani.

Az integrációs szervezetekben a jelenlegi „biztonságfogyasztó”, illetve „az Európai Uniót feneketlen pénzes zsáknak tekintő” pozícióból kitörve, láttatni kell, be kell bizonyítani, **egyértelművé kell tenni, hogy az ország - kialakult igen súlyos gazdasági helyzete ellenére is – kész és képes a közösségi feladatokban való aktív és hatékony részvállalásra**, a nemzeti értékeket és érdekeket a közösségi értékekkel és érdekekkel harmonizálva, azok sorába helyezve megfelelően képviselni, érvényre juttatni.



a./ A Magyar Honvédség vonatkozásában

A **haderő** átalakításának folyamata, az eddigi haderőreform kezdeményezések az ország szövetségi hovatartozásában, illetve nemzetközi környezetében bekövetkezett változások eredményeként indult el. A katonai fenyegetettség csökkenés – mintegy megszűnése – következtében a biztonság katonai vetülete is csökkent, s jóllehet továbbra is szükség van az ország méreteinek, adottságainak megfelelő hadseregre, az általa képviselt erő nem elsősorban a nemzeti szuverenitás biztosításának, az ország területi védelmének eszköze, **sokkal inkább a magyar érdekek nemzetközi viszonyok közötti védelme feladatra** szükséges felkészíteni.

A Magyar Köztársaság alapvető érdeke – és ennek országon belüli felismerése sem várhat tovább – hogy a nemzetközi biztonságpolitika megfelelő kezelésében aktív szerepet vállaló integrációkban az eddigieknél markánsabb, hangsúlyosabb és értékelhetőbb megjelenést biztosítson, ezzel a magyar biztonságpolitika számára is jelentős területekre vonatkozóan megmutassa érdekelttségét, érzékenységét, s ennek egyik legkézzelfoghatóbb formája a Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalása.

b./ A „civil” összetevők vonatkozásában

A civil összetevők problémakörének megválaszolása első lépésben a **helyes értelmezés, definiálás** igényét veti fel. Tudomásul kell venni, hogy a biztonságfelfogás régi kiinduló pontja, miszerint a biztonság egyértelműen és kizárólag katonai biztonságot takar, megváltozott, a biztonság aktuális és helyes értelmezésével, az aktuális és várható biztonsági helyzet reális értékelésével, a társadalom részére elérhetővé és érthetővé tételével biztosítható a megfelelő reagálás tervezése, szervezése, finanszírozása, nemzetközi szerepvállalásunk indoklása, társadalmi támogatottsága.

A magyar külpolitika alakításában kiemelt szerepet kell kapjon annak felismerése, hogy az új típusú veszélyek, kihívások, azok nemzetközi kiterjedésű megjelenésére reagálásként kialakult **nemzetközi válságkezelés** – a katonai összetevője mellett igen nagy jelentőséggel bíró – **rendszerében az elmúlt időszakban egyre hangsúlyosabban jelentkezik a „civil” oldal szerepvállalása**. A nemzetközi szervezetek tapasztalatai szerint a nemzetközi békeműveletek sorában is, a háborús konfliktus szakaszt követően, **jelentős igény jelentkezik a stabilizálódás segítésére, a konfliktust követő új társadalom felépítésére**, abban való nemzetközi támogatásra, amely feladatok már alapvetően civil ismereteket, tapasztalatot igényelnek.

#### IV. A magyar külpolitika mozgásterének meghatározása, céljai

Az általános biztonság, azon belül a Magyar Köztársaság stabilitását befolyásoló tényezők, valamint a biztonsági rendszer és annak elemeinek áttekintése alapján megállapítható, hogy **az ország belső stabilitása és ezzel egyidejűleg nemzetközi szerepvállalása, teljesítő képessége, konkrét teljesítése, ezek alapján – belső és külső - megítélése jelentős mértékben függ a Magyar Köztársaság biztonsági rendszerének fejlesztésétől, illetve annak alapján a biztonság garantálásának nemzetközi vonatkozású feladataiban való aktív és hatékony részvételi készségétől**.

**A Magyar Köztársaság biztonsági rendszerének az elmúlt időszakban kialakult nemzetközi biztonsági környezet új kihívásaihoz való megfeleltetése sürgető feladat, szoros összefüggésben van az ország külpolitikai céljai teljesítésével.** Az integrációk megfogalmazott törekvései, feladatai teljesítése, a nemzetközi együttműködésben való integráns magyar szerep biztosítása érdekében – az ország súlyos gazdasági helyzete ellenére is – a nemzeti érdekek előtérbe helyezésével, racionális, előremutató és alaposan átgondolt, humán és anyagi vetületeit részleteiben, hatásaiban is értékelt intézkedésekkel **szükséges az ország belső és külső biztonságát garantálni hivatott szervek és erők állapotát stabilizálni, az átalakult környezet által igényelt új feladatok végrehajtására alkalmassá tenni.**

a./ A Magyar Honvédség vonatkozásában

Ahhoz, hogy a kollektív védelem „élvezője” legyen Magyarország fel kellett ismerni, hogy az integrációk teljes jogú tagjaként **cél a szövetségi feladatokban való részvállalás, teljesítés stabilizálása.** A nemzeti érdekérvényesítés, a sajátosan magyar célok elérése csak tudatos **kül- és biztonságpolitikával, és hiteles szerepvállalással** érhető el. Mivel a politikai döntések hitelessé tételében jelentős szerep hárul mind a katonai erő, mind a polgári erőforrások milyenségére, **nagy jelentőségűvé vált – így fontos cél - a megfelelő, nemzetközileg is elfogadott, hatékony feladat végrehajtási készség és képesség biztosítása.** A nemzetközi helyzet és ezzel egyidejűleg a nemzetközi politika folyamatosan bonyolódó állapota rámutat, kiemeli a külpolitika és a biztonságpolitika kapcsolatát, egyre konkrétabb feladatokat szab a külpolitika számára a megfelelő irány kijelölésében.

A nemzetközi szervezetek tevékenységében fokozatosan előtérbe kerül a világ konfliktusainak, válságainak megoldásában való segítségnyújtásra való törekvés, ennek megfelelően a Magyar Honvédség jövőjének alakításában is ezen irány által meghatározott követelményeknek szükséges eleget tenni.

A NATO és az EU válságkezelő műveleteiben egyaránt geostratégiai irányváltásnak vagyunk tanúi, az európai válságjelenségek „enyhülése” következtében a figyelem áthelyeződése tapasztalható (közel-keleti térség, Afrika, Afganisztán). Ezen műveletek fokozottan igénylik azon katonai képességek fejlesztését, amelyek nem csupán nemzeti szintű feladatokban, de esetenként az országtól távol eső helyeken, a hazaitól jelentősen eltérő viszonyok közötti alkalmazásban is megfelelő hatékonyságot képesek mutatni.

A katonai műveletekben való részvétel jelentősen képes alakítani az ország nemzetközi megítélését, a szövetségi, de akár a regionális politikában is a magyar érdekek érvényesítését. A Magyar Honvédség létszám, fegyverzet, kiképzettség vonatkozásában tervezett, elindított és részben befejezett átalakításának megfeleltetése ezen koncepciónak, kiemelt jelentőséggel bír.

b./ A „civil” összetevő vonatkozásában

A nemzetközi politikában egyre fontosabb szerepet kap a válságot, konfliktust követő időszakok tartalommal való megtöltése, a vonatkozó **civil képesség** kialakításának, fejlesztésének, hatékony alkalmazásának kérdése, így **ez a biztonságpolitikai gondolkodás jelentős területévé vált.**

Ahhoz, hogy a rendvédelem és egyes összetevői a „külső” tevékenységben is hatékony támogatói lehessenek a magyar külpolitikának, cél „belső” képességeik megfelelő fejlesztése, alakítása, az új kihívásokra való hatékony válaszadás készségének kialakítása.

A rendvédelmi szféra átalakítása, fejlesztése, modernizálása következtében a nyújtott szolgáltatással, annak minőségi biztosításával **növelhető a társadalom tagjainak biztonságérzete, ugyanakkor a rendvédelemben dolgozók társadalmi megbecsülése, komfortérzete is.**

A jelenlegi helyzet komplex áttekintése alapján a megfelelő elvárások és elérendő célok megfogalmazása mellett **kiemelt feladat a terület stabil jogi szabályozása, amely biztosíthatja a kiegyensúlyozott és kiszámítható működést.**

A külpolitikai célok elérését, a vonatkozó munka támogatását hivatott nemzetbiztonsági tevékenység területén a sorozatos és a munkát jelentősen károsító létszám, és anyagi támogatás csökkentések helyett – a nemzetközi elvárásokra tekintettel is – **célszerű egyes külföldi példák tanulmányozása (pl. brit), ennek alapján a kihívások, veszélyek kezeléséhez elengedhetetlen információ megszerzésével, értékelésével foglalkozó szervezetek „közösségét” kialakítani, irányításukat pártpolitikától független, szakmai tudással bíró, kormányzati cikluson átnyúló időszakokra kiválasztott és kinevezett testülettel biztosítani annak érdekében, hogy munkájukat a konkrétan megfogalmazott célok irányában, szoros követelmény támasztással és parlamenti ellenőrzés alatt, a nemzet – és ezzel együtt a nemzetközi integrációk – érdekében végezzék.**

Elérendő cél **a NATO és az Európai Unió nagy volumenű programjaiban – Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés, Polgári Válságkezelés, Kritikus Infrastruktúra Védelem - való megalapozott, hatékony és folyamatos – elméleti és gyakorlati – részvétel biztosítása, ezen keresztül a magyar nemzeti érdekek és értékek képviselete.**

## **V. Prioritások, elvi és gyakorlati ajánlások**

**A nemzetközi helyzet dinamikus változása, a változásokat követni, azoknak megfelelni kívánó szövetségi reagálási képesség kialakítása és fenntartása igényli a tagországok döntési mechanizmusának gyors, hatékony működését, amely hazai rendszerének mielőbbi felülvizsgálata, felelős átalakítása szükséges és elsődleges feladat.**

A katonai erő átalakítása, fejlesztése csak a részére meghatározandó jövőbeli feladatok alapján lehet hatékony, illetve rentábilis. A szövetségi rendszeren belül jövőben várható feladatokhoz már szükség lenne egy politikai konszenzus alapján kialakított, külpolitikai célokat ( területi érdekek megjelenítése, vagy szövetségi kapcsolat erősítése) hatékonyan szolgáló koncepció szerint – már a jelenlegi keretfeltételek között is - **felajánlható katonai erőre, amely képes szakmailag is magasabb szinten, elismert formában képviselni a Magyar Köztársaságot, érvényesíteni érdekeinket.**

A magyar külpolitikát hatékonyan támogatni képes, korszerű, akár nagyobb távolságra is gyorsan bevethető, a magyar érdekeket megjeleníteni alkalmas haderő kialakításához viszont alapvetően **a hazai megítélés, a védelemmel kapcsolatos politikai szándék és**

**akarát gyökeres megváltozására, a szövetségi felelősség és kötelezettségvállalás helyes értelmezésére van szükség.**

Tudomásul kell venni, hogy az integrációk figyelme egyre inkább túlmutat a tagországok területén, így a Magyar Köztársaságnak is **szükséges biztosítani katonai erőinek akár távolabbi térségben (out-of-area), nemzetközi együttműködésben történő hatékony és látható** - nemzetközi szerepvállalási készségünket és képességeinket megjelenítő - **alkalmazhatóságát.**

**Prioritásként kezelendő az alkalmazást illető politikai döntési mechanizmus áttekintése,** a jelenlegi létszám korlátok felülvizsgálata. A haderő nemzetközi alkalmazhatósága ugyanakkor jelentős mértékben függ a többszörösen megkezdett reform folyamatok megvalósításától, a modernizálás felgyorsításától, hiszen a magyar külpolitikát támogatni katonai síkon csak korszerű, rugalmas, akár távoli területeken gyorsan bevethető, a feladathoz szükséges fegyverzettel, felszereléssel rendelkező hadsereg tudja. Az átalakítás befejezéséig is oda kell hatni, hogy a magyar katonai feladat végrehajtás érdemi volta kapjon nagyobb hangsúlyt, főként azon területeken, ahol az ország (gazdasági) érdekei a közelebbi jövőben érvényesülhetnek (Pl. Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Afganisztán).

Célszerű felülvizsgálni, konkrétan meghatározni **milyen szerepet játszhat a hadsereg az ország külpolitikája – ezen keresztül a biztonságpolitika – megvalósításában,** hiszen az ENSZ, az EU, az EBESZ, a NATO jövőt illető terveiben kiemelt helyen szerepelnek a békeműveletek, a válságkezelés különböző formái. Egy szervezetileg megfelelően kialakított, felkészített, felszerelt és finanszírozott, az ország méreteivel, adottságaival harmonizáló hadsereggel manifesztálódó védelempolitika – a külpolitika és a gazdaságpolitika mellett, azokkal együttműködésben - segítheti az ország biztonságpolitikai céljainak elérését.

Megfelelő és sürgős döntéssel **a rendvédelmi szervek** hazai alkalmazásában kialakítandó a megfelelő szervezeti, irányítási, képzési, technikai ellátottsági, humán feltételrendszer, amely alapon tervezhetővé, teljesíthetővé válnak az ország nemzetközi integrációs tagságából adódó feladatainak való képesség és a megfelelés feltételei is, illetve az integrációk felé eddig tett felajánlásaink, vállalásaink teljesíthetők lesznek, eleget tudunk tenni a területen egyre gyakrabban várható ilyen irányú felkéréseknek, igényeknek.

**EU Polgári Válságkezelés** vonatkozásában a rendvédelmi, igazságügyi, illetve adminisztrációs (választások támogatása, önkormányzati rendszer fejlesztése, stb.) feladatok végrehajtása kiemelt jelentőséggel bír az Európai Unión belül. Hogy a vonatkozó felkéréseknek a Magyar Köztársaság eleget tudjon tenni, **szükséges** a már eddig megfogalmazott igények tanulmányozása alapján **meghatározni** – és akár, mint a katonai erő külföldi állomásoztatására vonatkozóan, a Parlamenttel elfogadtatni – **egy az ország érdekeit jól megjeleníteni képes, ugyanakkor teljesíthető ambíciószintet, kialakítani a feladat végrehajtására alkalmas szervezetet,** illetve ennek megfelelően az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium keretében létrehozni a jelzett erő irányítására hivatott szervezetet. A Belügyminisztérium vonatkozó gyakorlata bebizonyította, hogy az EU vonatkozó elvárásainak megfelelően kialakított és finanszírozott szervezeti háttér nélkül nem lehet megfelelni. A javasolt lépések elmaradása további hitelvesztést jelent.

Az Európai Unió által elindított **Kritikus Infrastruktúra Védelme** program, illetve a nemzetközi program részét és alapfeltételét képezően a hazai rendszer kialakítása ugyancsak **a megfelelő értelmezést igényli első lépésként**. Tudomásul kell venni, hogy az európai programban való részvállalás különbözik és nem helyettesíthető a korábbi időszak védelmi igazgatási rendszerével, az abban meghatározott feladatokkal.

A programban megfogalmazott elvárások országos, az egész társadalmat érintő feladatokat érintenek, amelyek egységes értelmezése, koordinálása, a teljesítéshez szükséges feltételek biztosítása kormányzati felelősség. (És mivel a Magyar Köztársaság – az EU teljes jogú tagjaként – vállalta **a programban való részvételt, a végrehajtás integrációs (kül) politikánk szerves részét képezi.**)