



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM

MAGYAR BIZTONSÁGPOLITIKA, 1989–2014

Berzsényi Dániel
Csiki Tamás
Németh Bence
Szabó László
Szenes Zoltán
Tálas Péter
Türke András
Varga Gergely



Tanulmányok

IMPRESSZUM

Magyar Biztonságpolitika, 1989–2014,
Tanulmányok

Szerkesztette:

TÁLAS PÉTER – CSIKI TAMÁS

Nemzeti Köszolgálati Egyetem

Nemzetközi Intézet

Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

2014



MAGYARY
PROGRAM

A tanulmánykötet a Nemzeti Közszerológati Egyetem
Stratégiai Védelmi Kutatóközpontjának gondozásában,
az ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszérológati előmenetel projekt támogatásával jelent meg.

© Szerzők:

BERZSENYI DÁNIEL

CSIKI TAMÁS

NÉMETH BENCE

SZABÓ LÁSZLÓ

SZENES ZOLTÁN

TÁLAS PÉTER

TÜRKE ANDRÁS

VARGA GERGELY

© Szerkesztők:

TÁLAS PÉTER

CSIKI TAMÁS

© Nemzeti Közszerológati Egyetem, Nemzetközi Intézet, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, 2014

Olvasószerkesztő:

BAZSÓ MÁRTON

Műszaki szerkesztő:

DOBOS ESZTER

ISBN 978-615-5305-50-4

MAGYAR BIZTONSÁGPOLITIKA, 1989–2014 Tanulmányok

Berzsenyi Dániel
Csiki Tamás
Németh Bence
Szabó László
Szenes Zoltán
Tálas Péter
Türke András
Varga Gergely

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ.....	7
Negyedszázad magyar haderőreform-kísérleteinek vizsgálódási kereteiről (TÁLAS PÉTER)	9
A magyar stratégiai kultúráról (CSIKI TAMÁS – TÁLAS PÉTER)	23
A védelmi szektor néhány elemének transzformációja (BERZSENYI DÁNIEL – SZABÓ I. LÁSZLÓ).....	37
Magyarország a NATO-ban (VARGA GERGELY)	59
Magyarország szerepvállalása az Európai Unió biztonság- és védelempolitikájában (TÜRKE ANDRÁS)	73
Magyarország szerepe a regionális biztonsági-védelmi együttműködésekben (NÉMETH BENCE) ...	93
A Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalásának fejlődése (SZENES ZOLTÁN)	107
Kísérlet a védelmi ipar fejlesztésére Magyarországon? (CSIKI TAMÁS)	127
A KÖTET SZERZŐI	143

ELŐSZÓ

2014-ben szimbolikus évfordulók sora – a rendszerváltozás óta eltelt 25 év, NATO-tagságunk 15 és EU-tagságunk 10 éve – kínálja az alkalmat, hogy visszatekintve értékeljünk. Tanulmánykötetünk a magyar biztonságpolitika negyedszázadát fogja át, egy olyan korszakot, amikor három stratégiai jelentőségű töréspontot láthattunk, illetve láthatunk, amelyek mindegyike alapvető újragondolásra, ártértékelésre és átalakításra készítette a biztonság- és védelempolitika döntéshozóit. Az első ilyen töréspont értelemszerűen maga a rendszerváltozás korszaka, a hidegháború és a bipoláris világrend vége, amely a magyar védelempolitika számára a szovjet tömbből való kilépést és a külpolitikai szuverenitás visszanyerését jelentette, minden tekintetben gyökeresen megváltoztatva a fegyveres erőket. A második töréspont Magyarország sikeres euroatlanti integrációja volt, aminek nyomán egy a korábitól lényegesen eltérő szövetségi rendszerbe történő betagozódás ment végbe, ismételten a feladatok és képességek új rendszerét alakítva ki a Magyar Honvédségben. Végül jelenleg ilyen alapvető változásokat generáló eseményegyütttest vélünk felfedezni az elmúlt években, kezdve a 2008-as gazdasági válság drasztikus forráscsökkentő hatásával, majd folytatva az „arab tavasz” eseményeivel, és – egyelőre – zárva a 2014-es ukrán válsággal.

A kötetbe gyűjtött tanulmányok szerzői arra vállalkoztak, hogy e 25 év stratégiai folyamatait mutassák be, értelmezzék és értékeljék különböző metszetekben. Így Tóth Péter bevezető tanulmánya azokat a lehetséges elemzési szempontokat veszi sorra, amelyek mentén vizsgálódnunk érdemes, ha meg kívánjuk érteni a magyar biztonság- és védelempolitika folyamatait, amelyeknek a mozgatórugóit Csiki Tamással készített elemzésünkben a legtágabb keretbe, a stratégiai kultúra keretrendszerébe ágyaznak be. Berzsényi Dániel és Szabó I. László az átalakulás folyamatait belülről, a védelmi szektor egyes intézményi elemeinek, funkcionális szektorának átalakulásán keresztül mutatja be; Csiki Tamás a védelmi ipar nehézségeit tekinti át; míg Varga Gergely a NATO, Török András az Európai Unió, Németh Benke pedig a regionális közép-európai együttműködések keretében megjelenő magyar érdekeket, szerepvállalást és elért eredményeket vizsgálja. A kötetet – melyet tematikusan még számos elemmel bővíthetnénk – Szenes Zoltánnak a Magyar Honvédség nemzetközi szerepvállalása fejlődését áttekintő tanulmánya zárja, amely a bemutatott folyamatok gyakorlati leképezését adja, hiszen a biztonságpolitika átalakulásának eredményességét leginkább a haderőn, annak cselekvési képességén mérhetjük le.

Szerzőink elemzők, akik a napi politikától távolabb helyezkedve, kutatói szabadságukkal élve szabadon szólhatnak az elmúlt 25 év vitáiról, dilemmáiról, eredményeiről és kudarcairól egyaránt. Kötetünk kifejezett célja, hogy tapasztalat-feldolgozásra ösztönözzön, s ne csupán mérleget vonjon két és fél évtized távlatából, hanem egy kutatási, tananyag-fejlesztési folyamat első eredménye legyen. A szakpolitikai apparátusban és a Magyar Honvédség egységeinél egyaránt azt látjuk, hogy az „intézményi memória” csupán rövid és középtávra terjed ki, a legfontosabb tapasztalatokat ezen az időtávon kell összegyűjtenünk és rögzítenünk. Bízunk benne, hogy a tanulmánykötet folytatásaként e tapasztalat-feldolgozásra szélesebb körben is igény és szándék mutatkozik majd.

Annál is inkább, mert 2014-et nemcsak az elmúlt negyedszázad zárásaként, hanem a jövőre nézve is szimbolikus határvonalnak látjuk: a pénzügyi-gazdasági válság fennálló hatásai, a még folytatódó ukrán válság, az afganisztáni szerepvállalás döntő részének lezárása mind arra készítetnek, hogy ne csupán az elmúlt évek tapasztalatait összegezzük, hanem tudatosan tervezzük a következő évtized magyar védelempolitikájának irányát, hangsúlyait.

E munka kereteinek egyes elemeihez kínál háttérrel kötötünk.

A szerkesztők

NEGYEDSZÁZAD MAGYAR HADERŐREFORM- KÍSÉRLETEINEK VIZSGÁLÓDÁSI KERETEIRŐL

Kötetünk bevezető tanulmánya az 1989-2014 közötti magyar haderőreform-kísérletek nyomán – elsősorban az elmúlt években született magyar szakirodalom alapján – arra igyekszik rámutatni, hogy milyen metszetekben érdemes megvizsgálni az elmúlt negyedszázad magyar biztonság- és védelempolitikáját, melynek középpontjában a haderő-átalakítás folyamata áll. Írásunk jellegéből és terjedelmi korlátaiból fakadóan nem törekedhet a haderőreform-kísérleteket befolyásoló tényezők, illetve az azokat megtestesítő lépések részletes kifejtésére egyetlen metszetében sem, azonban rámutat a kép valóságnak megfelelő összetettségére.

Azt, hogy milyen hadserege legyen egy országnak, számos tényező befolyásolja: az ország biztonsági környezete, a társadalom és a politikai elit biztonság- és fenyegetettség-percepciója, a haderőre háruló feladatok, az egyes kormányok haderőreform melletti elkötelezettsége és lépései, a haditechnikai fejlődés, s persze – nem függetlenül az előbbiektől – legfőképpen az a pénzösszeg, amit a politikai vezetés a haderőre szán. A következőkben e tényezőket tekintjük át.

REGIONÁLIS KITEKINTÉS

Az elmúlt 25 évre visszatekintve azt kell látnunk, hogy a biztonsági környezet változása már az 1980-as évek végén világosan jelezte, hogy a bipoláris szembenálláshoz, a területelvű védelemhez kapcsolódó, nagy létszámú tömeghadseregek kora lejárt Európában. A beköszöntő béke Európa szinte valamennyi országában felvetette a védelmi kiadások és a haderő létszámának jelentős mértékű csökkenését, illetve a haderőreform szükségességét. Az európai kontinens nyugati, illetve kelet-közép-európai régiója azonban csupán látszólag volt azonos helyzetben a haderőreformok tekintetében.¹ Az itteni haderők ugyanis a rendszerváltásokkal együtt járó radikális politikai átalakulás, illetve a gazdasági visszaesés és a forráshiány körülményei között élték meg azt az összeurópai tendenciát, amelynek során a védelmi szférát szinte mindenütt rendre prioritáslistájának végére sorolta az akkori politikai vezetés. A haderők forrásigényének maradékelvű kezelését erősítette, hogy a régió legtöbb társadalma számára a katonai biztonságnál jóval fontosabbá vált annak gazdasági és szociális dimenziója (így pél-

¹ A haderőreform regionális problémáiról lásd Tálas Péter: A közép-kelet-európai haderők átalakításáról. Az *Elemző*, 2005. 1. sz. 29–40. o.; Szenes Zoltán – Tálas Péter: A magyar biztonság- és védelempolitika fejlődése és a haderőreformok, 1989–2012 (I.) *Nemzet és Biztonság*, 2012. 2. sz. 37–40. o.

dául a munkanélküliség és az elszegényedés problémája), illetve – a bűnözés gyors növekedésével párhuzamosan – közbiztonsági vetülete.

A térség haderőreformjainak esélyét tovább rontotta a múlt rendszerből örökölt struktúra és pazarló gazdálkodási rendszer is. Mivel ezek a források növekedése esetén is csökkentik a fegyveres erők hatékonyságát, a politikai elitek és a társadalmak gyakran épp a pazarló gazdálkodásra hivatkozva nem szántak több forrást a haderőkre. Mindezek következtében a védelmi szféra vezetői hosszú ideig többnyire csupán a haderő-átalakítás „legolcsóbb”, létszám- és eszközcsökkentő fázisát voltak képesek végrehajtani, esetleg a haderőben dolgozók munka- és szociális körülményein igyekeztek javítani a rendelkezésükre álló időszakban és források birtokában, de a modernizálás legköltségesebb szakaszának döntő feladatait – tudniillik a kiképzési feltételek megváltoztatását, az infrastruktúra fejlesztését, illetve a haderő átfegyverzését és technikai modernizálását – többnyire utódaikra hagyták. Az utódok viszont a forráshiány miatt egy új haderőreform-koncepció kidolgozásával, illetve megkezdésével menekültek a csapdahelyzetből, ismét a „legolcsóbb” szakasznál (a létszám- és eszközcsökkentésnél) kezdve saját haderő-átalakításukat, s persze ismét csak utódaikra hagyva a reform „nagy számláinak” (átfegyverzés, technikai modernizáció) kifizetését. Vagyis ez utóbbit csak akkor és annyiban valósították meg, amennyire a biztonság- és védelempolitikai események és folyamatok (elsősorban a nemzetközi missziókban való részvétel, a NATO-csatlakozás és -tagság kritériumai) megkövetelték.

A kelet-közép-európai haderőreformok többsége az 1990-es években hosszú ideig gyakorlatilag kimaradt a haderő mechanikus és fűnyíróelvszerű létszámcsökkentésében. Ebben nem csekély szerepet játszott az új politikai eliteknek a védelmi szféra irányítása és átalakítása terén megnyilvánuló tapasztalatlansága, a hosszú távú vízió hiánya, illetve a politikai „váltógazdálkodás” is. A tapasztalatlanság abból fakadt, hogy a térségben a biztonság és a honvédelem kérdéseinek eldöntését hosszú évtizedeken keresztül egy igen szűk politikai-hatalmi elit sajátította ki, s ahol a haderők belső társadalmát – szovjet mintára – maga a politika ítélte elkülönülésre a szélesebb társadalmon belül. A rendszerváltó politikai eliteknek ráadásul egy gyorsan változó nemzetközi és biztonsági környezetben kellett meghatározniuk a tömbpolitika fogságából kiszabadult kelet-közép-európai nemzetek érdekeit, országaik új, nemzeti alapokra helyezett kül- és biztonságpolitikáját, ami önmagában sem volt egyszerű folyamat. Ráadásul az 1989–1990-es rendszerváltással kül- és biztonságpolitikai szempontból elméletileg közel fél tucat opció nyílt meg a függetlenné váló kelet-közép-európai országok előtt.² A rendszerváltás első éveiben a térség országainak biztonságpolitikai vitáiban felmerülő opciókat – a Szovjetunióval/Oroszországgal való módosított formájú és tartalmú szövetség, semlegesség és el nem kötelezettség, egy közép-európai regionális biztonsági struktúra, az önerőre való támaszkodás opciója, összeurópai biztonsági rendszer az EBEÉ/EBESZ keretein belül, euroatlanti integráció – leginkább azért érdemes megvizsgálni, mert az egyes opciók egymástól eltérő képességű és funkciójú haderőt feltételeztek. Ez bizonyos értelemben megint csak hátráltatta a haderőreformokat, különösen azoknak a haderő modernizációjára vonatkozó szakaszát.

2 Lásd részletesebben Tóth Péter: Integrációk szorításában. A kelet-közép-európai térség biztonságáról 1990–2010. In Háda Béla – Ligeti Dávid – Majoros István – Maruzsa Zoltán – Merényi Krisztina (szerk.): *Nemzetek és birodalmak. Diósgyőri István 80 éves*. Budapest, 2010, ELTE Új és Jelenkori Történeti Tanszék, 617–630. o.

A BIZTONSÁGI KÖRNYEZET VÁLTOZÁSA

Normál esetben minden haderőreform a biztonsági környezet változására reflektál. Mint jeleztük, az már az 1980-as évek végén világosan látszott, hogy a bipoláris szembenálláshoz, a területelvű védelemhez kapcsolódó, nagy létszámú tömeghadseregek kora lejárt Európában. Az európai hagyományos fegyveres erőkről szóló szerződés (CFE), a Varsói Szerződés megszűnése és a Szovjetunió felbomlása, melyek véget vetettek a kétpólusú világrendnek, radikálisan csökkentették az államok közötti nagyméretű háborúk esélyét az európai kontinensen. Ennek a ténynek az 1991–1995 közötti délszláv háborúk, illetve a posztuszovjet térség 1988–1994 között zajló fegyveres konfliktusai sem mondtak ellent. A délszláv háborúk ugyanis polgárháborúként indultak, és sohasem terjedtek túl a volt Jugoszlávia területén.³ A posztuszovjet térség fegyveres konfliktusainak többségét pedig nemzetközi jogi szempontból nem tekinthetjük államok közötti háborúknak. Tény ugyanakkor, hogy az Antall-kormány idején megfogalmazott körkörös védelem doktrína meghirdetésében, illetve az 1992–1993-as haderőreform diszlokációs lépéseiben némi szerepet játszott az 1991 júniusában kirobbant délszláv polgárháború (főleg, hogy 1991 októberében bombatalálat érte Barcsot), s hogy augusztusban puccskísérletre került sor Moszkvában.⁴ Az elemzők többsége szerint azonban a magyar politikai eliten belül konszenzus volt abban, hogy a védelempolitika hangsúlya az 1990-es évek elejétől a konfliktus-megelőzésre, a békefenntartásra és a béketeremtő képességekre helyeződött.⁵ Részben ez a tény, részben pedig az a körülmény alakította a magyar haderőreformokat, hogy 1994-től a NATO,⁶ illetve 1998-tól az európai uniós csatlakozás⁷ elősegítése és a tagságokhoz való alkalmazkodás vált a magyar külpolitika prioritásává. Ezekkel szoros összefüggésben 1995-től a nemzetközi műveletekben való, rendszeressé vált részvétel is alapvetően formálta a magyar haderő fejlődését.⁸

Ugyancsak egyértelmű a konszenzus abban is, hogy Magyarország biztonságpolitikai környezetét az elmúlt 25 évben legalapvetőbben az ország 1999-es NATO-csatlakozása befolyásolta. Ezzel párhuzamosan a magyar haderőre is döntő hatással volt, hogy a NATO a hidegháború utáni korszakban legalább négy markánsan különböző funkciót töltött be: a klasszikus kollektív védelmi, a béketeremtő-békefenntartó, a biztonságkivetítő és a 2001. szeptember 11. után formálódó globális csapásmérő funkciókat. Szemben azzal a népszerű felfogással, amely szerint ezek a funkciók egyenértékűek, s egymásra épülő elemei adott esetben bármikor alkalmazhatók, megítélésünk szerint egyes funkciói az idők során amortizálódtak, illetve jelentőségük erősen függ az egyes tagországok biztonsági igényeitől. Ez

3 A délszláv háborúkról lásd Juhász József – Márkus László – Tóth Péter – Valki László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest, 2003, Zrínyi.

4 Gyarmati István: *A körkörös védelem körül. Beszélő, hetilap*, II. évfolyam 34. szám; Kondor Lajos: *A körkörös védelemtől a körkörös zsákutcaig. Beszélő, hetilap*, V. évf. 17. szám; Kern Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek*. 2009. 3–8. o.

5 Uo. 7. o.

6 Szabó János: *Haderő-átalakítás. Az ezredforduló haderőreformjának előzményei, jellemzői és perspektívája*. Budapest, 2001, Zrínyi, 31–41. o.; Kern Tamás: i. m. 8–12. o.; Szenes Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Tíz éve a NATO-ban*. Budapest, 2009, Zrínyi, 9–20. o.

7 Rácz András – Törke András: *Magyar biztonság- és védelempolitika európai uniós dimenziókban*. www.euuniversitas.hu, 2005. október.

8 Lásd erről részletesebben Szenes Zoltán tanulmányát a jelen kötetben.

egyben azt is jelenti, hogy a szövetség funkcióváltozása alapvetően nyomta/nyomja rá bélyegét a tagországok haderőreformjaira.⁹ Nem véletlen tehát, hogy számos elemzés a Magyar Honvédség integrációs történetének keretében tárgyalja a magyar haderőreform-kísérleteket.¹⁰ E tanulmányok a szovjet blokkból való kilépés (1989–1992), a csatlakozási folyamat (1994–1999), a NATO-tagság és az azt követő felülvizsgálatok (1999–2003), az önkéntes haderő megeremtése (2004–2007), illetve a NATO- és az EU-tagság alatt bekövetkező változások időszakára osztják fel a Magyar Honvédség átalakulását.¹¹

Nem volt ugyanakkor semmiféle gyakorlatban érzékelhető hatása a magyar haderő fejlődésére (a térségi és az európai haderők fejlődésére sem) a 2008. augusztusi grúz–orosz háborúnak.¹² Elsősorban azért nem, mert ennek feldolgozását mindenütt felülírta a 2008. szeptember végén, október elején ki-robbant pénzügyi-gazdasági válság, amelynek a védelmi szférára és a haderőkre gyakorolt hatását csupán a bipoláris világrend összeomlását követő változásokkal lehet összehasonlítani.¹³ Az viszont már a jövőre vonatkozó kérdés, hogy a 2014-es ukrajnai válságnak és a Krím-félsziget orosz annektálásának lesz-e hatása – s ha igen, milyen – az európai és térségbeli haderők fejlődésére.

A MAGYAR HADERŐ FELADATAINAK VÁLTOZÁSA

Ugyancsak normál esetben egy-egy állam haderejének feladatait az ország biztonsági környezetében érzékelt fenyegetések alapján szabja meg a politika. Az MH feladatrendszerét megszabó öt honvédelmi törvény az elmúlt negyedszázadban a rendszerváltozás idejének 8 feladatcsoportját¹⁴ napjainkra 12 feladatra növelte meg.¹⁵ Maguk a honvédelmi törvényi feladatok gyakorlatilag az alkotmányban, illetve az alaptörvényben meghatározott feladatkörök részletezését jelentik. A négy legfontosabb feladatkör Magyarország katonai védelme; a közös védelmi és békefenntartói feladatok végrehajtása nemzetközi szerződések alapján; humanitárius tevékenység végzése, illetve katasztrófák megelőzésében, a következmények elhárításában, valamint felszámolásában való közreműködés.¹⁶

9 Szenes Zoltán: A NATO transzformáció hatása Magyarországra, a Magyar Honvédségre. *Új Honvédségi Szemle*, 2007. 5. sz. 40–48. o.; Tömböl László: Új hangsúlyok, fokozódó szövetségi felelősségvállalás. *Honvédségi Szemle*, 2009. július. 3–4. o.

10 Almási Ferenc: *Honvédelmünk NATO integrációs folyamatának áttekintése, tapasztalatai és következtetései jogi szempontból*. Doktori értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2005, 103 o.; Szenes Zoltán: 10 éves NATO-tagság és a haderő átalakítása. *biztonságpolitika.hu*, 2009. március 12.; Bánlaki György: Magyarország, NATO és EU. MAT, 2005. október; Szenes Zoltán: *Magyar haderő-átalakítás a NATO-tagság idején*. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 3. sz. 33–43. o.

11 Lásd erről Szenes Zoltán – Tálás Péter (szerk.): *Tíz éve a NATO-ban*. Budapest, 2009, Zrínyi, 143 o.; illetve Varga Gergely és Túrke András kötetünkben megjelent tanulmányait.

12 Tálás Péter: A grúz–orosz háború hatása a kelet-közép-európai biztonságelfogásra. *Nemzet és Biztonság*, 2014. 2. sz. 17–35. o.

13 Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. *Nemzet és Biztonság*, 2014. 2. sz. 77–100. o.

14 1. az ország védelme. 2. Államhatárok őrzése. 3. Nemzetközi szerződésekből – főleg ENSZ – fakadó feladatok. 4. Kiemelt létesítmények védelme. 5. Állam- és közbiztonsági feladatok. 6. Segítségnyújtás elemi csapásoknál. 7. Népgazdasági feladatok. 8. MH oktatása, képzése.

15 1. Országvédelem és országmozgósítás. 2. A Szent Korona őrzése. 3. Szövetségi feladatok (NATO, EU, ENSZ, EBESZ). 4. Szükségállapot feladatok. 5. Kiemelt létesítmények védelme. 6. Kijelölt létesítmények védelme. 7. Katasztrófavédelmi feladatok. 8. Hadisír-gondozás. 9. Protokoll feladatok. 10. Segítségnyújtás civil szervezeteknek. 11. Állami közfeladatok. 12. Tűzszervezeti feladatok. Lásd: Szenes Zoltán: *A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012)*. *Honvédségi Szemle*, 2012. 6. sz. 6. o.

16 Uo. 6–7. o.

A honvédség feladatrendszerének elemzésén is végigkísérhető a magyar biztonság- és védelempolitika fejlődési folyamata.¹⁷ Az 1990. évi LXXVIII. törvény nyúlt először hozzá a magyar haderő 1976-ban megszabott feladatrendszeréhez, megváltoztatva a hadsereg egyes feladatait. A rendszerváltásnak megfelelően a szocialista rend védelmének és békéjének biztosítása helyett a Magyar Köztársaság területének, függetlenségének, alkotmányos rendjének, valamint békéjének külső támadással szembeni biztosítása került a Magyar Honvédség feladatai közé. Az ifúság szocialista szellemű nevelése helyett pedig a hadsereg állományának oktatása és képzése. Ez követően a 1993. évi CX. törvény nyúlt hozzá ismételtén a feladatkörökhöz, s ez volt az első olyan törvény, amely – összhangban az 1993-ban elfogadott biztonságpolitikai alapelvekkel (11/1993. [III.12.] sz. OGY határozat), illetve honvédelmi alapelvekkel (27/1993 [IV.23.] sz. OGY határozat) – szemléletében és tartalmában is szakított az 1976-os, szocialista honvédelmet szabályozó törvénnyel.

Az ezt követően született honvédelmi törvények pedig újabb és újabb típusú és minőségű feladatokat fogalmaztak meg. Jól érzékelhető volt ez a törekvés a 2004. évi CV. és a 2011. évi CXIII. törvényen egyaránt. A feladatok átalakulása és az új feladatok megjelenése mellett ugyanis mindvégig az ország védelme jelentette a haderő első számú feladatát, amely ugyanakkor a 2004. évi CV. törvényben magába olvasztotta a határőrizetet és a légtérvédelmet is. Az országvédelem szélesebb értelmű feladatköréhez kapcsolódnak a különleges jogrend időszakában – váratlan támadás esetén, rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet idején – a honvédségre háruló feladatok. Azok a feladatok, amelyek Magyarország nemzetközi szerződésekben vállalt feladatai közül a haderőre hárulnak, részben tartalmilag változtak (az 1976-os honvédelmi törvény természetesen a Varsói Szerződéssel való együttműködést értette a szövetségesi feladatokon) az elmúlt negyedszázad során, részben viszont kibővültek az ENSZ (1990), a NATO és az EBESZ (1998), illetve az EU (2004) keretében vállalt nemzetközi szerepvállalással. A NATO-tagságból fakadóan a Magyar Honvédségre háruló feladatok első ízben közvetlenül a tagság előtt, az 1998. évi LXXXIX. törvényben jelentek meg.

Komoly szakmai differenciálódáson mentek át a polgári és katasztrófavédelmi feladatok is: az 1990. évi LXXVIII. törvény elemi csapások esetén nyújtandó segítségnyújtást írt elő, az 1993. évi CX. törvény ezt polgári védelmi feladatra, katasztrófavédelmi feladatra, illetve humanitárius feladatra bontotta szét. A 2004. évi CV. törvény, illetve a 2011. évi CXIII. törvény ugyanakkor ismét összevonva, katasztrófavédelemmel összefüggő feladatként említi ezeket a feladatköröket. Az 1998-as honvédelmi törvény módosítása során került be a honvédség feladatrendjébe a tűzszerészeti mentesítés, amely nem csupán fontos, de a társadalom által az egyik leginkább nagyra értékelt békeidőszaki feladata a honvédségnek. Jó néhány korábbi feladatkör végleg kikerült a Magyar Honvédség feladatai közül (például az állam- és közbiztonsági feladatok, népgazdasági feladatok), mások viszont új feladatként jelentek meg a 2011. évi CXIII. törvényben (hadisírok, katonai és hősi emlékművek ápolása, állami protokolláris feladatok). Ez a napjainkban is hatályos honvédelmi törvény – mint már említettük – 12 pontban foglalja össze a haderő katonai feladatrendszerét, köztük olyan új feladatokat is nevesítve, mint a Szent

17 1990. évi LXXVIII. törvény a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításáról, 1993. évi CX. törvény a honvédelemről, 1998. évi LXXXIX. törvény a honvédelmet érintő egyes törvények módosításáról, 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

Korona őrzése és védelme, vagy az állami közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában való közreműködés. A változó biztonság- és védelempolitika, illetve a kormányzat erről alkotott felfogása tehát jól tetten érhető a módosuló honvédelmi jogszabályokban.¹⁸

A KORMÁNYOK HADERŐREFORM-KÍSÉRLETEI

A magyar haderőreform-kísérletek áttekintésének egyik legkézenfekvőbb módja természetesen az egyes kormányok ez ügyben végzett tevékenységének elemzése és bemutatása.¹⁹ Ha ilyen metszetben tekintjük át az elmúlt negyedszázad haderőreform-folyamatait, akkor vázlatos, összefoglaló és karakterisztikus formában a következőkre érdemes felhívni a figyelmet.

Németh Miklós kormánya (1988–1990) kapcsán a pártállami struktúrák lebontása, az új haderő-irányítási rend jogi kereteinek megalkotása,²⁰ illetve a demokratikus civil kontroll első lépéseinek megtétele érdemel figyelmet. Antall József és Boross Péter kormánya (1990–1994) vezényelte le Magyarország Varsói Szerződésből való kilépését, a szovjet csapatok kivonását, az ő idejükre esett az európai hagyományos fegyverekre vonatkozó szerződés teljesítése,²¹ s az antalli honvédelmi minisztériumi vezetés idején kellett tisztázni a taxisblokádnak kapcsán felmerült haderő-irányítási rend körüli jogi-politikai vitákat is.²² Az irányítással összefüggő viták miatt az Antall-kormány haderőreformja valójában csak a 48/1991-es (IX.26) AB-döntést követően, 1992 elején indulhatott el, s lassúságát jól jelezte, hogy a minisztérium három kulcsfontosságú pozícióját (miniszter, politikai államtitkár, adminisztratív államtitkár) csupán 1993 márciusától töltötték be civil vezetők (Für Lajos, Szendrei László, Joó Rudolf). Ekkor születtek meg az első stratégiai jellegű biztonságpolitikai dokumentumok, a Magyar Köztársaság biz-

18 Szenes Zoltán: *A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012)*. *Honvédségi Szemle*, 2012. 6. sz. 7. o.

19 Ennek egyik legkiválóbb példája Kern Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek*. 2009. 1–35. o.; lásd továbbá Szenes Zoltán: *A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012)*. *Honvédségi Szemle*, 2012. 6. sz. 7–8. o.; Szenes Zoltán – Tóth Péter: *A Magyar biztonság- és védelempolitika fejlődése és a haderőreformok, 1989–2012 (I.)*. *Nemzet és Biztonság*, 2012. 2. sz. 37–49. o.

20 Az 1989. októberi alkotmánymódosítás új alapokra helyezte a honvédelem irányítási rendszerét is. A hadsereg főparancsnokává az Országgyűlés által öt évre választott államfő vált, a hadiállapot kihirdetéséről és a békekötésről pedig a parlament lett jogosult dönteni. Míg háborús helyzetben a Honvédelmi Tanács veszi át az irányítást, amelynek elnöke a köztársasági elnök, békeidőben a miniszterelnök és a kormány látja el a fegyveres erők kontrollját. A honvédelmi minisztériumot – finn példa alapján – két részre osztották: a miniszterelnöknek felelős Honvédelmi Minisztériumra, illetve a Magyar Honvédség Parancsnokságára, mely a köztársasági elnök alárendeltségébe került. Az alkotmánymódosítás értelmében a polgári védelem a hadseregtől átkerült a belügyminisztériumhoz.

21 Az 1990. novemberi egyezmény előírása szerint a magyar haderő összesen 835 harckocsit, 840 tüzérségi eszközt, 1700 gyalogsági harcjárművet, 180 harci repülőt és 108 harci helikoptert tarthatott rendszerben. 1995. november 15-ig e korlátozásnak Magyarország maradéktalanul eleget tett.

22 A hadsereg irányításának kérdése az 1990. október végi taxisblokádnál idején tetőződött fel igen élesen. Antall József miniszterelnök és Für Lajos honvédelmi miniszter ugyanis fel akarta szólítani a honvédséget a blokádnak felszámolására, de Göncz Árpád köztársasági elnök mint a hadsereg főparancsnoka megíúsította ezt. A kormányzat a honvédség szállítóeszközeinek segítségével kívánta felszámolni a blokádot. Bár végül a miniszterelnök és a honvédelmi miniszter elélt a tervétől, a blokádot követően a kormány az Alkotmánybírósághoz fordult a köztársasági elnök hadsereggel kapcsolatos irányítási jogkörével összefüggésben. A bíróság úgy döntött, hogy a köztársasági elnök békeidőben csak irányelveket fogalmazhat meg, de a hadsereg funkcionális irányítása a Honvédelmi Minisztérium feladata.

tonságpolitikai, illetve honvédelmi alapelveiről.²³ Horn Gyula kormányához (1994–1998) Magyarország és a Magyar Honvédség NATO-tagságra való felkészülését, valamint a Honvédelmi Minisztérium vezetésének „visszakatonásítása” miatt a civil kontroll szintjének gyengítését köti a szakirodalom.

A NATO-tagságra való felkészültségünk hiányosságaival Orbán Viktor első kormánya (1998–2002) szembesült, amely lényegében ennek hatására rendelte el a honvédelem egészét érintő stratégiai felülvizsgálatot,²⁴ s fogalmazta meg a haderő-átalakítás 2000–2010 közötti évekre tervezett hosszú távú programját. Ugyancsak e kormányzati periódushoz fűződik az utolsó konszenzusos stratégiai dokumentum (az 1998-ban elfogadott országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről),²⁵ a 2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról,²⁶ amely a katonai juttatások emelését is tartalmazta, illetve az első magyar nemzeti biztonsági stratégia elfogadása 2002 májusában.²⁷ Ugyanakkor egyet kell értenünk az azal az értékeléssel is, mely szerint ez a kabinet sem tudott elérni áttörést a haderő-átalakítás terén.²⁸

A paradox helyzet az, hogy Medgyessy Péter rövid kormányzása idejére (2002–2004) esik a magyar védelmi szféra egyik legintenzívebb és legeseménydúsabb időszaka. Ekkor került sor a brit minta alapján elvégzett védelmi felülvizsgálatra,²⁹ az önkéntes és professzionális haderőre való áttérés meghirdetésére, illetve – döntően költségvetési okok miatt – a szakosodás és specializálódás, illetve a modulfejlesztési megoldások bevezetésére. A gyakorlatban a magyar védelmi szektor vezetése csak ekkor szakitott a teljes spektrumú haderő fenntartására irányuló törekvésekkel. Ugyancsak ez a kormány jelentette ki először, hogy a magyar védelempolitika döntően a NATO- és az EU-tagságra támaszkodik, s hogy irreális törekvés az önálló védelmi identitás kitüntetett célként való megfogalmazása és követése.³⁰ Gyurcsány Ferenc első kormánya (2004–2006) függesztette fel az általános sorozás intézményét, s így e kabinethez kötődik a professzionális haderőre való áttérés. Ugyanakkor e kormány időszakában sem tettek lépéseket a haderő alulfinanszírozottságának megszüntetésére. A második Gyurcsány-kormány (2006–2010) a haderő intézményrendszerének átalakítására, a katonai szervezetek számának csökkentésére és a katonai-irányítási rendszer egyszerűsítésére koncentrált. 2007-ben jött létre a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Parancsnoksága (ÖHP) és a Honvédelmi Minisztérium közvetlen

23 Az Országgyűlés 11/1993 (III. 12.) sz. határozata a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelveiről. In Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok*. Budapest, 2013, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, 49–53. o.; Az Országgyűlés 27/1993 (IV. 23.) sz. határozata a Magyar Köztársaság honvédelmi alapelveiről. Uo. 53–59. o.

24 2322/1999. sz. kormányhatározat a Magyar Köztársaság honvédelmének egészét érintő stratégiai felülvizsgálat koncepciójáról, 1999. október 29.

25 Az Országgyűlés 94/1998 (XII. 29.) sz. határozata a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről. In Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok* i. m. 59–64. o.

26 2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról.

27 A kormány 2144/2002 (V. 6.) sz. kormányhatározata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. In Gazdag Ferenc: *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok* i. m. 65–86. o.

28 Kern Tamás: i. m. 18–19. o.

29 A korabeli honvédelmi vezetés a biztonsági környezet változásával (2001. szeptember 11., NATO- és EU-bővítés), az új típusú kihívások (aszimmetrikus fenyegetések, terrorizmus) megjelenésével, a szövetségen belüli hitelvesztéssel, a szövetségi kötelezettségek és a katonai képességek közötti növekvő szakadékkal és a fennálló haderőstruktúra finanszírozhatatlanságával indokolta a védelmi felülvizsgálat szükségességét. Lásd Iváncsik Imre: *Egy újabb védelmi felülvizsgálat szükségessége Magyarországon. Hadtudományi Szemle*, 2011. 3. sz. 171–178. o.

30 Kern Tamás: i. m. 22. o.

alárendeltségében álló ügynökségek rendszere. A haderő finanszírozási feltételei a 2008-as pénzügyi gazdasági válság következtében tovább romlottak, s 2009 januárjában a kormány elfogadta Magyarország első nemzeti katonai stratégiáját.³¹

A 2010-es választások után a második Orbán-kabinet (2010–2014) a haderő szakmai-erkölcsi megújítására, a Honvédelmi Minisztérium vezetési és menedzsmentrendszerének kialakítására, valamint az új humánpolitika kidolgozására és bevezetésére koncentrált. Bár a honvédség alulfinanszírozottsága e kormányzati ciklus alatt is fennmaradt, a védelmi szektor vezetése takarékoság meghirdetésével, illetve a Gripen-program finanszírozásának átütemezésével még az ellenzék szerint is viszonylag sikeresen segítette elő a hatékonyabb forrásmegtérülést.³² Az Orbán-kormány kezdte meg a Magyar Honvédség tartalékos-rendszerének kialakítását, amellyel 2004 óta adós volt a honvédelmi vezetés. Ugyancsak e kabinet fogadta el az ország új nemzeti biztonsági, illetve nemzeti katonai stratégiáját.³³

Jóllehet a haderőreform-kísérletek kormányzati ciklusok szerinti áttekintése igen kézenfekvő és politikusok által is kedvelt forma, kevésbé alkalmas elemzési módszer annak kimutatására, hogy az elmúlt 25 évben miként épültek egymásra és milyen kontinuitást mutattak a magyar védelempolitikai törekvések, nem is beszélve arról, hogy miként alkalmazkodtak a szövetségi rendszer hétéves tervezési ciklusaihoz.

A MAGYAR HONVÉDSÉG ÖSSZETÉTELÉNEK, STRUKTÚRÁJÁNAK ÉS IRÁNYÍTÁSI RENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSA

A magyar haderőreformmal foglalkozó szakirodalom legnagyobb részét azok az írások és tanulmányok teszik ki, amelyek a Magyar Honvédség strukturális és irányítási rendszerének változását igyekeznek bemutatni, többnyire egy-egy, a szerző által kiemelkedően fontosnak tartott területen.³⁴ Jelen tanulmány terjedelmi keretei azonban az elmúlt 25 év haderőreform-kísérleteinek történeti áttekintését sajnos e metszetben is csupán vázlatosan teszik lehetővé.

Amikor a Magyar Honvédség összetételének változását vizsgáljuk, óhatatlanul a haderő létszámának változásával kell kezdenünk. Vagyis annak a folyamatnak a bemutatásával, hogy miként lett az 1990-ben 125 ezer fős, ezen belül 91 ezer fő harcoló erővel rendelkező (ez a haderő 72,8%-a), hadsereg-hadtest-dandár szervezeti felépítésű, sorozott hadseregből 2014-re egy 29 500 fős, ezen belül 16 600 fő harcoló erővel rendelkező (ez a haderő 55,9%-a), dandár–ezred–zászlóalj szervezeti felépítésű, önkéntes hivatásos haderő.³⁵ Természetesen ennek az átalakulásnak szinte valamennyi fontosabb folyamata és állomása önálló vizsgálatra érdemes, melyek közül itt és most felsorolásszerűen csupán az általunk legfontosabbnak tartottakat említjük meg.

31 1009/2009. sz. kormányhatározat Magyarország nemzeti katonai stratégiájáról, 2009. január 30.

32 Magyar külkapcsolati bizonyítvány a 2012-es évről. Budapest, 2013, Haza és Haladás Közalapítvány, 58–60. o.

33 1035/2012. sz. kormányhatározat Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról. Grotius, 2012. február 21.; 1656/2012. sz. kormányhatározat: Magyarország nemzeti katonai stratégiája. Nemzet és Biztonság, 2014. 2. sz. 117–132. o.

34 A számos igen kiváló munka közül Kádár Pál: A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszéri jogi és igazgatási problémái című, 2009-ben elkészült PhD-dolgozatát említjük meg.

35 Forrás: *Military Balance* 2013.

Feltétlenül ilyennek tartjuk a Magyar Néphadsereg 1989–1990-ben végrehajtott depolitizálását,³⁶ a kötelező katonai szolgálat idejének 1989–2004 közötti csökkentését, illetve a személyi állomány kibővítését a sorállományú mellett részben hivatásos állománnyal.³⁷ A magyar haderő átalakításának ugyancsak fontos eseménye volt az új vezetési struktúra körüli – már említett – 1990–1992 közötti vita,³⁸ de a civil kontroll szintjének 1994–1998 közötti sok külső és belső kritikát kiváltó gyengítése is.³⁹ A sorozott hadseregről az önkéntes és hivatásos haderőre való áttérés fontos lépése volt, hogy 1995-ben a Magyar Honvédség vegyes rendszerű, vagyis sorozott és szerződéses (önkéntes) állományból álló haderővé vált. A NATO integráció folyamatának jelentős eseménye volt a Honvéd Vezérkar 1995–1996-os átalakítása,⁴⁰ miként a vezérkarnak a minisztériumba integrálása is, amelyre azonban csak a csatlakozást követően, 1999–2000-ben került sor, annak ellenére, hogy gyakorlatilag az 1990-es évek közepétől javasolt lépés volt.⁴¹ A tömeghadsereg-struktúra leépítésének viszont fontos lépése volt a védelmi feladatokhoz nem kötődő szervezeti elemek (például a rekreáció, a kultúra, a sport) hadrendből történő kivonása 2001-ben.

A 2002–2004 közötti időszak haderőreform-lépéseit az önkéntes haderőre való áttérés uralta, a 2006–2008-as éveket pedig a vezetési rendszer átalakítása. Ez utóbbi során átszervezték a minisztériumi apparátust (létszámát 30%-kal – 650-ről 500 alá – csökkentették, a korábbi 23 helyett 12 főosztályt működtettek, s közel negyedével csökkentették a vezetői helyek számát). 2007 januárjában megalakították a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Parancsnokságát öt alárendelt parancsnoksággal (Szárazföldi Parancsnokság, Légierő Parancsnokság, Összhaderőnemi Logisztikai Támogató Parancsnokság, Egészségügyi Parancsnokság, Híradó-informatikai Parancsnokság.) Az átalakítást az Egyesült Államok műveleti tapasztalataira építették. Jelentős átszervezéseket hajtottak végre a tárca háttérintézményeinél is (az összevonások révén három új szervezet jött létre: a HM Infrastrukturális Ügynökség,

36 A hadsereg depolitizálásának legnagyobb horderejű döntésére 1989. július 21-én került sor, ekkor számolták fel a néphadsereg Politikai Főcsoportfőnökségét, s szüntették meg a volt politikai tiszti rendszert. 1989. szeptember 24-én hivatalosan is engedélyezték a néphadsereg egész állományának a teljes és szabad vallásgyakorlást, továbbá lehetővé tették az egyesülési jog gyakorlását a katonai intézményeken kívül. Októberben felszámolták a hadsereg párt- és politikai szerveit és szervezeteit, novemberben pedig feloszlatták a Munkásőrséget.

37 A korábbi honvédelmi törvény módosításával (1989. évi XXII. törvény a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény módosításáról) bevezették az alternatív katonai szolgálat intézményét.

38 Lásd a 20. lábjegyzetet.

39 Komoly szakmai bírálatok érték mind belföldön, mint pedig külföldön, hogy az újonnan kinevezett Keleti György (nyugálományú ezredes, volt szóvivő) a korábban civilekkel betöltött minisztériumi felsővezetői posztokra katonákat vagy volt katonákat nevezett ki. A közigazgatási államtitkár dr. Fehér József vezérőrnagy lett, helyettes államtitkár lett Borsits László altábornagy, Janza Károly és Liszky Csaba vezérőrnagy, sőt a minisztérium jó néhány főosztályvezetői posztját is katonákkal töltötték be. A minisztérium vezetésén belül csupán a politikai államtitkári (Tóth András, 1994 novemberétől Fodor István), illetve a nemzetközi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkári poszt (Tóth Tibor, 1996 májusától Gyarmati István) maradt civil.

40 Ekkor történt meg a NATO-követelményeknek megfelelő J–G–S törzsstruktúra kialakítása, és felállításra került a szárazföldi, a repülő és légvédelmi, az anyagi-technikai, valamint a humán főcsoportfőnökség. 1996. január 1-jén pedig megalakult a légierő vezérkara, a szárazföldi vezérkar és a logisztikai főigazgatóság.

41 A HM megrendelésére 1996 elején készült el a honvédelem vezetését és szervezetét átvilágító, brit szakértői tanulmány, mely már kritikus észrevételeket fogalmazott meg többek között a vezérkar és a minisztérium elkülönülésével, a szakképzett civilek, illetve a közép- és hosszú távú tervezés hiányával, valamint a költségvetés ellenőrizhetőségével és a ráfordításokra vonatkozó hatásvizsgálatokkal kapcsolatban.

a HM Fejlesztési és Logisztikai Ügynökség, valamint a HM Közgazdasági és Pénzügyi Ügynökség), továbbá 77-ről 33-ra csökkentették a Magyar Honvédség hadrendi elemeinek számát.

A magyar védelmi szféra 2010–2014 közötti vezetése pedig – pótolni igyekezve az önkéntes és hivatásos haderőre való áttérés egyik nagy tartozását – a Magyar Honvédség tartalékos rendszerének kiépítésére, a Honvédelmi Minisztérium vezetési rendjének átalakítására, illetve a költségtakarékos működésre koncentrált. Ennek részeként ismételtlen átszervezték a korábbi ügynökségek rendszerét, és a ki szervezett kiszolgáló tevékenységeket ismét a minisztérium hatáskörébe vonták.

A VÉDELMI KÖLTSÉGVETÉS ALAKULÁSA

Tanulmányunkat azzal a gondolattal kezdtük, hogy azt, milyen hadserege legyen egy országnak, számos tényező befolyásolja, s közöttük az egyik legfontosabb az a pénzösszeg, amit a politikai vezetés a védelmi szférára és haderőre szán. Az általunk áttekintett szakirodalom többsége gyakorlatilag egyetért abban, hogy a magyar haderőreform-kísérletek megbicsaklását, megtorpanását, a haderő-átalakítás folyamatának nehézségeit leginkább a forráshiány okozta.⁴² Jóllehet a honvédelmi tárca tervezésének már az 1990-es évek végétől szerves részét képezi a hosszú távú erőforrás-tervezés, a prognózisok rendre hamisnak bizonyulnak, és korrekcióra szorulnak. Ennek egyik legfőbb oka az, hogy a honvédelmi tárca általában vesztésként került ki a költségvetési vitákból. Ennek és a honvédelmi tárca permanens alulfinanszírozottságának számos oka van, amelyek közül itt csupán néhány olyat jelzünk, amellyel a legtöbb honvédelmi vezetésnek szembe kellett néznie.

A magyar társadalom biztonságfelfogásában a rendszerváltás kezdetétől kulcsfontosságú a gazdasági és szociális biztonság. A társadalom tagjai elsősorban a gazdaság fellendítését és a szociális biztonság megteremtését várták/várják el a politikai elitől.⁴³ Vagyis az elmúlt negyedszázad során a magyar társadalom mindvégig elsősorban és hangsúlyosan szociális biztonságként, illetve közbiztonságként értelmezte a biztonságot, s annak katonai dimenzióját nem tartotta fontos tényezőnek a biztonság komplex fogalmán belül.⁴⁴ Ez a biztonságpercepció, valamint az, hogy a magyar emberek nem érzékelnek hagyományos külső fenyegetést, meghatározó tényezője a politikai elit és a társadalom védelmi szférához való viszonyának. Ez utóbbihoz – paradox módon – a NATO-bővítés is komoly mértékben hozzá-

42 Igen jó példa erre, hogy a NATO-tagságunk 15 éves évfordulója alkalmából az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpontja által a magyar biztonság- és védelempolitika meghatározó személyiségei közül megkérdezettek gyakorlatilag mindegyike problémaként említette meg a honvédelmi szféra alulfinanszírozottságát. *Tizenöt év – tizenöt hang*. SVKK – Biztonságpolitika.hu – Magyar Atlanti Tanács, 2014.

43 Radványi Lajos: *A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999–2008*. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 2. sz. 9–22. o.

44 A biztonságknak ezt a szociális biztonságra szűkített percepcióját megítélésünk szerint több dolog is erősítette a magyarokban a régió más társadalmaihoz képest. Ezek közül az egyik legfontosabbnak azt tartjuk, hogy a társadalom idősebb, politikailag aktívabb generációja a Kádár-rendszerben szocializálódott, s az 1970-es évektől az európaihoz közelítő fogyasztáshoz szokott/ szoktatott magyar lakosság számára a rendszerváltáshoz való viszonyt legerősebben az 1989 utáni gazdasági visszaesés és elbizonytalanodás negatív élménye befolyásolta. Ezzel szemben Lengyelországban a korábbi ellátási nehézségek felszámolásának és az 1981. december 13-i katonai diktatúrából kinőtt politikai rendszer végének, Romániában a Ceausescu -diktatúra bukásának, a föderatív országokból létrejött új államok társadalmi számára pedig az önálló nemzetállam pozitív élményét jelentette a rendszerváltás, a hadseregek megteremtése pedig az elnyert állami szuverenitás garanciájaként jelent meg.

járult, hiszen miközben tovább javította az ország biztonsági környezetét, a lakosság és a politikai elit egy része szemében „megoldotta” Magyarország katonai biztonságának garانتálását.

Legalább ilyen fontos, hogy a magyar társadalomnak és a magyar politikai elitnek az elmúlt 25 évben a térség más társadalmainál több rövidebb-hosszabb gazdasági-pénzügyi válságperiódust kellett megélnie (1989–1992, 1995–1997, 2006–2014). Az ilyen időszakokban pedig mind a társadalom tagjai, mind pedig a politikai elit számára a gazdasági és szociális biztonság megőrzése válik prioritássá (különösen, ha – mint Magyarország esetében is – nem érzékelnek közvetlen katonai fenyegetést). Jó példa erre az 1995–1997 között zajló gazdasági kiigazítás, amelynek következtében hazánk még a NATO-csatlakozás idején is csupán a GDP 1,65%-ára emelte fel az ország védelmi költségvetését (igaz 1,2%-ról), miközben a velünk együtt NATO-taggá váló Csehországban a GDP 2,2, Lengyelországban pedig 2%-át fordították a védelemre. Később a kormányok ugyan rendszeresen ígéretet tettek a védelmi költségvetés emelésére (a NATO-csatlakozás előtt, sőt a szövetség 2002-es prágai csúcán is: az ígéret szerint 2003–2006 között a GDP 1,81%-ról 2,01%-ra kellett volna emelni), de a belső és külső számonkérés hiánya miatt nem csupán a vállalásokat nem teljesítettük, de a tényleges ráfordítások is csökkentek (2007-re 1,1%-ra).

Komoly problémának tartjuk azt is, hogy állami szinten valójában csupán 2010 után kerül napirendre a hosszú távú, stratégiai jellegű kormányzati tervezés-irányítási rendszer kiépítése, ezért a katonai szükségletek hosszú távú tervezési igényeit, a szövetségi tervezési rendszerekhez való kapcsolódás követelményeit korábban nem igazán tudta adaptálni és befogadni a kormányzati stratégiai tervezés. Ez pedig azzal járt, hogy a gazdasági szükségszerűségek, közigazgatási reformok vagy egyszerűen a kormányváltások „felülírták” a korábbi haderőtervezéshez szükséges finanszírozási ígéreteket.

Mindezek következtében a haderő finanszírozása az elmúlt két évtizedben folyamatosan romlott: míg 1989-ben a hadsereg a GDP 2,64%-át költhette működésre és fejlesztésre, ez az arány a NATO-csatlakozáskor 1,65, az EU-ba való belépéskor 1,5% volt, napjainkban pedig 0,83%. Sőt a tervek szerint 2016-ig a jelenlegi szinten marad, csak ezt követően fog emelkedni évről évre, és 2022-re éri el az 1,39%-os GDP-arányt. A honvédelmi költségvetés problémáival a politikai vezetés is tisztában van, hiszen maga az Állami Számvevőszék állapította meg a 2009. évi jelentésében, hogy a honvédelmi költségvetés csökkenése és gyors változása növeli az MH működésének és fejlesztésének stratégiai kockázatait, amelyeket a tárcavezetés várhatóan csak korlátozottan tud kezelni.⁴⁵ Az alulfinanszírozottság miatt a tárcavezetés soha nem tudta elérni a személyi kiadások, működési költségek és fejlesztési/beszerzési költségek 40–30–30%-os ideális arányát.

HADITECHNIKAI BESZERZÉSEK

Mint jeleztük, a haderő-átalakulás folyamatának legkevésbé sikeres része mindvégig a haditechnikai modernizáció volt, mert bár erre ösztönző tényezők fennálltak (NATO-tagság, műveleti alkalmazás, a korábbi hadrendben lévő eszközök teljes műszaki elavulása), a megfelelő források és a tervek következetes végrehajtását lehetővé tevő akarat már nem. Igen érdekes és tanulságos képet kapunk, ha

⁴⁵ Jelentés a Honvédelmi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2009 április. 15. o.

az egymást követő kormányok haderő-fejlesztési elképzeléseit vizsgáljuk meg.⁴⁶ Elképzelésben márpedig nem volt hiány: a magyar védelempolitikai elit az elmúlt 25 évben több, a haderő hosszú távú fejlesztésére vonatkozó országgyűlési határozatot fogadott el – melyek nem csupán az eddig elmondott hiányosságokat szemléltetik, hanem világosan mutatnak három dolgot. Egyrészt azt, hogy átlagosan 4-5 évente a teljes hosszú távú (nem csupán nevéből, de funkciójából adódóan is 10-15 évre, a nagy haditechnikai eszközrendszerek beszerzése esetében pedig 20-30 évre szóló) tervezést újrakalibrálták, ami végrehajthatatlanná tesz bármilyen elképzelést. Másrészt azt, hogy bár elvben folyamatosan kiemelt célok meghatározásáról és megvalósításáról szolt a tervezés, a gyakorlatban egy széles feladat- és képességalettát sikerült vázolni, mert a súlyképzés intézményi-szervezeti, haderőnemi és fegyvernemi érdekek sérelmével járt volna, és ezeket a belső konfliktusokat a honvédelmi rendszer nem vállalta fel. Harmadrészt pedig azt, hogy miközben az elképzelésekből kirajzolódó haderőkép több helyen ellentmondásos és szakmailag is vitatható, e határozatok legnagyobb hiányossága mégis az, hogy nem tartalmaznak szinte semmit az elérendő célok megvalósításához szükséges forrásokra vonatkozóan. Így nem véletlen, hogy az elmúlt több mint két évtizedre visszatérve a Magyar Honvédség haditechnikai modernizációja is *ad hoc* jellegű tűzoltásnak, s nem tudatos építkezésnek tűnik.

Összességében a forráshiány és az állandósult alulfinanszírozottság csak igen korlátozott beszerzéseket tett lehetővé az elmúlt 25 év során a Magyar Honvédség számára. A rendszerváltoztatást követő években a fegyverzet modernizációját a kényszerűségből adódó megoldások jellemezték. 1993. június 23-án a kormány megállapodást kötött Moszkvában, hogy az orosz államadósság közel felének (800 millió USD) fejében haditechnikai eszközöket kap a magyar haderő, nevezetesen 28 darab MiG–29-es vadászpilótaegység,⁴⁷ melyek október 15-én érkeztek Magyarországra.

A Horn-kormány időszakában – miközben a ciklus alatt zajlott a haderőnek az euroatlanti integrációs törekvésekkel harmonizáló szervezeti átalakítása – a technikai fejlesztéseknél továbbra is az orosz eszközöket részesítették előnyben. Az előző honvédelmi vezetésnek az S–300-as légvédelmi rakétarendszer vásárlására vonatkozó szándékaitól eltérően a páncélozott szállító harcjárművek, páncéltörő rakéták, önjáró rakétakilövők és a korábban kapott MiG–29-es vadászgépekhez való tartalék alkatrészek beszerzéséről született döntés.⁴⁸ Bár a Honvédelmi Bizottság kifogásolta az újabb „ke-

46 88/1995. (VII. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról; 61/2000. (VI. 21.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú távú átalakításának irányairól; 14/2004. (III. 24.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztésének irányairól; 51/2007. (VI. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség további fejlesztésének irányairól.

47 Az 1993-ban megjelent biztonságpolitikai alapelvekről szóló OGY határozat deklarálta: „A fegyveres erők fejlesztésének már ma is figyelembe kell vennie azt, hogy az illeszkedjen a korszerű nyugati katonai együttműködés követelményeihez és alkalmas legyen a nemzetközi békefenntartásban és béketeremtésben való részvételre.” A leírtakhoz képest ellentmondásnak tűnhet az orosz haditechnikai eszközök beszerzéséről szóló megállapodás aláírása. Azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a költségvetés csak szűkös forrásokat biztosított a Magyar Honvédség számára, amelyeknek több mint 90%-át a fenntartási és működési költségekre fordították. Emiatt a komoly modernizációt jelentő – az orosz államadósság fejében kapott – új gyártású haditechnika beszerzése és nyugati rendszerekkel való kompatibilitásának későbbi megteremtése logikus lépésként értékelhető.

48 Szám szerint: 450 darab BTR–80 és BTR–80/A típusú páncélozott szállító harcjármű, melyek közül 68 darab a határőrséghez került; 400 darab METIS páncéltörő rakéta; 15 darab önjáró rakétakilövő.

leti fegyvervásárlást”, a T-55-ös harckocsik felújítása helyett – az alacsonyabb költségekre hivatkozva – Fehéroroszországtól 100 darab T-72-es harckocsit vásárolt Magyarország, később pedig 20 darab Mi-24-es harci helikoptert is beszerezett a korábbi NDK készleteiből. Az alacsonyan érkező támadásokkal szembeni légvédelmi lefedettség javítása érdekében francia gyártmányú ATLAS-2 MISTRAL légvédelmi rakétakomplexumok beszerzésére is sor került. A kétirányú beszerzéseket a honvédelmi tárca 1996-ban azzal magyarázta, hogy elsősorban a légvédelem és a légierő tekintetében szükséges a NATO-kompatibilitás megteremtése, ezért ezek az eszközök nyugatról érkezhettek, míg a szárazföldi erőknél – vonatkozó NATO-szabványok hiányában – a beszerzések a volt keleti blokk országaiból is elvégezhetők. Mindezek ellenére a Magyar Honvédség haditechnikai színvonala továbbra is alacsony maradt, az eszközök 60%-a technikailag elhasználódott, átlagéletkoruk meghaladta a 15 évet, s tovább romlott a katonai létesítmények állapota is.

Az elmúlt 25 év legnagyobb honvédelmi beszerzését 14 darab JAS-39 Gripen lízingelése jelentette, amely napjainkban a magyar repülőcsapatok alapvető fegyverrendszere. 2001. szeptember 10-én jelentette be a honvédelmi miniszter, hogy 12 darab JAS-39A és 2 darab JAS-39B típusú vadászgép bérléséről állapodott meg a svéd féllel. A MiG-29-es vadászrepülőket ugyan ekkor még csak 8 évesek voltak, mivel azonban nem megfelelő körülmények között (hangár hiányában a szabad ég alatt) üzemeltették őket, jelentősen csökkent a hadrafoghatóságuk. A rendkívül leromlott műszaki állapotú gépek közül többet egy idő után donorként használtak, mivel a pótalkatrészek beszerzésével is problémák voltak. 2002 második felére a gépek üzemideje lejárt, azonban az üzemidő-hosszabbítást már csak 14 gépen végezték el. Az új vadászgépek beszerzése és később a szerződés módosítása számos politikai vitát indított el. Tény, hogy az első szerződésben foglaltak alapján a gép nem felelt meg a NATO-szabványoknak, nem volt lehetőség a gépek légi utántöltésére, s precíziós fegyverek bevetésére sem volt alkalmas, mivel a kormány a saját légtérvédelem biztosításához nem tartotta szükségesnek ezeket a képességeket. A Medgyessy-kormány a szerződés módosításával egy kimondottan Magyarország számára gyártott verzió (JAS-39 EBS HU) szállításában állapodott meg, amelyet NATO szabványú rádiókkal, barát–ellenség felismerő rendszerrel, fegyvertartó pilonokkal és Link16 adatkapcsolattal szereltek fel.

A lízingszerződés növekvő pénzügyi terhei és a magyar haditechnikai modernizációs költségvetésre gyakorolt bénító hatása miatt 2012 januárjában a svéd és a magyar kormány a megállapodást újratárgyalta, és teljesítését a magyar fél számára lényegesen előnyösebb feltételekkel módosította, illetve további tíz évre kitolta. Így a 2026-ig tartó bérlési időszakban a svéd fél üzemelteti a gépek kiszolgálásához szükséges berendezéseket, ami lényegesen gazdaságosabb megoldás, mintha azokat a magyar félnek kellene kiépítenie. Az átütőezés szerint az eredeti 16 800 órányi repülési időt 32 800 órára módosították – ez a majdnem kétszeres repülési idő pedig kevesebb mint 50 százalékos többletkiadással jár, miközben a kiképzést is tartalmazza. A szerződés abban is módosult, hogy 2026-ig bármikor lehetővé válik a gépek tényleges megvásárlása is.

A Gripeneket követően jelentősnek mondható beszerzések már csak a külföldi missziók érdekében történtek (páncélozott terepjáró járművek, kommunikációs berendezések, golyóálló mellények, sisakok, új kézifegyverek). A Honvédelmi Minisztérium a 2000-es évek végén Skylark-1 típusú pilóta nélküli eszközöket, TeleMax és Andros típusú tüzszerészrobotokat is vásárolt, ezek a beszerzések azonban – s ide számíthatjuk a Mercedes G-270, a Toyota Land Crusier, a Cougar, a HMMWW,

a Rába és az MRAP típusú páncélozott járművek megvásárlását is – számos kritikus szerint nem az egész honvédség, csupán a békeműveletekben (elsősorban Afganisztánban) szolgáló kontingensek felszerelését javították.⁴⁹

ÖSSZEGZÉS

Az elmúlt negyedszázad során gyakran megbicsakló haderőreform-folyamatból a szakirodalom alapján két valóban izgalmas időszak rajzolódik ki. Ez egyrészt az az időszak, amikor gyakorlatilag újra kellett kalibrálni a honvédelem egész rendszerét, s – kilépve egy szövetségi rendszerből – meg kellett teremteni az önálló magyar honvédelem kereteit (1989–1993), másrészt az az időszak, amikor be kellett tagozódni a NATO és az Európai Unió jelentette új szövetségi rendszerbe (1999–2004). Az említett két kulcsfontosságú időszakban a nagy átalakulások rendszerszinten két szegmenst érintettek, illetve két kérdésre igyekeztek választ találni. Egyrészt a haderő együttműködési keretrendszerét (Varsói Szerződés – önálló – NATO/EU-tagság), vagyis arra a kérdésre igyekeztek válaszolni, kivel kell kompatibilisnek lennie a magyar védelmi szférának és intézményeinek? Másrészt a haderő modelljét (tömeghadseréről kisebb sorállományúra – kisebb sorállományúról vegyes rendszerűre – vegyes rendszerűről önkéntes, hivatásos haderőre való áttérés), vagyis arra a kérdésre igyekeztek választ találni, hogy milyen feladatra hozzuk létre a haderőt? Természetesen a válaszok érintették a célrendszerhez illő katonai doktrínákat és haderő-alkalmazási elveket (hagyományos, szövetségi méretű konfliktus és területvédelem versus területvédelem és érdekvédelem), a jogi szabályzókat, illetve a vezetési és irányítási rendszert is (Összhaderőnemi Parancsnokság, integrált vezérkar). Érintették továbbá – bár a forráshiány itt már jobban éreztette hatását – az új célokhoz illő kiképzési és felkészítési rendszert, s persze érinteniük kellett volna az ezekhez illő haditechnikai eszközparkot is, de mint említettük, sajnos ez valósult meg legkevésbé.

A fentiek alapján a 2010–2014 időszak védelempolitikája annak ellenére is kontinuitást mutat, hogy az új közjogi helyzetnek (Alaptörvény) és az aktuális biztonsági helyzetnek megfelelően újrafogalmazásra kerültek az ország biztonságával kapcsolatos stratégiai dokumentumok. A kérdés sokkal inkább az, hogy ez utóbbiak alapján a 2014-ben kormányon maradt politikai vezetés szükségét látja-e, hogy strukturálisan is hozzányúljon a magyar védelmi szférához, így oldva meg a Magyar Honvédségben – például az alulfinanszírozottság miatt – felgyülemlett problémákat, vagy csupán enyhíteni akarja az ezekből fakadó feszültségeket, de továbbgörgeti a felgyülemlett problémahalmazt. Bizakodásra adhat okot, hogy a jelenlegi politikai vezetés deklaráltan fogékony a stratégiai szemléletre, a katasztrófavédelem terén már végrehajtott egy hasonló fordulatot, és az európai tapasztalatok is erre ösztönözhetik.⁵⁰

49 Csörgő László: *A Magyar Honvédség mint franciakeremes. index.hu*, 2011. 02. 25.; *Szinte védtelen a Magyar Honvédség egy külső támadással szemben. hvg.hu*, 2013. 02. 22.

50 Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. *Nemzet és Biztonság*, 2014. 2. sz. 77–100. o.

A MAGYAR STRATÉGIAI KULTÚRÁRÓL

Tanulmányunk a magyar biztonság- és védelempolitikát a legszélesebb értelemben, a stratégiai kultúra keretrendszerében, az ezt meghatározó mozgatórugókat vizsgálva tárgyalja. Így a nemzetközi környezetben megfogalmazott célok meghatározásának folyamatát és e célok elérésének módjait, illetve a mozgósított eszközöket az ország formálisan megfogalmazott nemzetközi ambíciói, külpolitikai orientációja, a katonai erő használatához fűződő viszonya, illetve a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal folyamatának tükrében mutatja be.

A STRATÉGIAI KULTÚRA, MINT ÉRTELMEZÉSI KERETRENDSZER

Reális biztonságpolitikai célokat meghatározni és ezekhez eszközöket rendelni – azaz stratégiát alkotni –, majd mindezt megvalósítani a nemzetközi környezet bármely változása mellett: ez minden racionálisan gondolkodó, hosszú távra tervező állam alapvető érdeke. Ezáltal biztosítható a nemzeti értékeken alapuló érdekek képviselete, a biztonságpolitikai kihívásokra választ adni képes, megfelelő katonai és civil – kemény és puha hatalmi – képességek kialakítása, a fejlődési célok hatékony megvalósítása. Olyan időszakokban különösképpen fontos a stratégiaalkotás, amikor a biztonsági környezet gyorsan, dinamikusan változik, és/vagy amikor a rendelkezésre álló erőforrások szűkösek, így alaposan mérlegelni kell, mely célokra, feladatokra biztosítanak erőforrásokat, és melyeket szorítanak háttérbe.

A biztonsági tanulmányok konstruktivista iskolája nyomán¹ a stratégiai kultúra fogalmát a következőképpen definiálhatjuk: „Azok a közös normák, eszmék és meggyőződések, amelyek egy társadalomban meghatározzák a kül-, biztonság- és védelempolitikai célokat és cselekvési formákat. Ebben a megközelítésben az ország biztonsági identitását azok a választott viselkedésminták jelzik, amelyeket a közös, egyedi módon az adott közösségre jellemző tapasztalatok és narratívák határoznak meg.”² Ennek megfelelően a társadalmi és politikai közösségek maguk azonosítják a biztonságukat fenyegető tényezőket, valamint az ezek ellen fogantatandó ellenintézkedéseket.

A nemzetenként eltérő sajátosságokkal rendelkező stratégiai kultúra elemeit a következőkben négy dimenzió mentén vizsgáljuk:

- 1 Lásd Balzacq, Thierry (ed.): *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. Milton Park, Abingdon, Routledge, 2010, valamint Karacasulu, Nilüfer – Uzgören, Elif: Explaining Social Constructivist Contributions to Security Studies. *Perceptions*, 2007/nyár-ősz, 27–48. o.
- 2 A stratégiai kultúra változásait vizsgáló, Transformation of Security Culture elnevezésű nemzetközi kutatás alapján. Lásd *The Transformation of Security Culture*. www.sicherheitskultur.org A kutatás magyar vonatkozású eredményeiről bővebb formában lásd Tóth Péter – Csiki Tamás: Can we identify a coherent strategic culture in Hungary? In Biehl, Heiko – Giegerich, Bastian – Jonas, Alexandra (eds.): *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*. Springer, 2013, 165–179. o.

- *nemzetközi ambíciószint*: az ország önmeghatározása és cselekvési szándéka a nemzetközi közösségben a passzív közömbösség és a nemzetközi vezető szerep között húzóódó spektrumon;
- *külpolitikai orientáció*: az ország formálisan vagy informálisan kialakított külpolitikai preferenciája az európai (EU)–transzatlanti (NATO) kontinuum mentén, egyes bilaterális vagy multilaterális kapcsolatokban, az Egyesült Nemzetek Szervezetének irányában, valamint az ezekhez rendelt külkapcsolati eszközöket illetően;
- *a katonai erő használata*: a civil és katonai eszközök szerepe az ország által érzékelt fenyegetésekre adott válaszokban, a civil eszközök vagy a katonai erő elsőbbsége, a két eszközcsoport használatának arányai, oka, körülményei és célja, (össz)kormányzati megvalósítása;
- *a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal*: az ország döntéshozatalát meghatározó formális és informális folyamatok, főbb szereplők, hatáskörök és funkciók, valamint a végrehajtás rugalmassága és a demokratikus ellenőrzés eszközei, lehetőségei.

A MAGYAR STRATÉGIAI KULTÚRA ÁTALAKULÁSA A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL NAPJAINKIG

A magyar kül- és biztonságpolitika az elmúlt huszonöt évben gyökeres átalakuláson ment keresztül és változott meg alapvető értékeitől és érdekeitől kezdve. Ebben a két és fél évtizedben három párhuzamos átalakulási folyamat ment végbe: megváltozott a magyar társadalom biztonság- és fenyegetettség-percepciója, átalakultak Magyarország céljai és tevékenységének jellege a nemzetközi közösségben, valamint átformálták az e célokat és tevékenységet alátámasztó belső intézményrendszert és döntéshozatali mechanizmusokat. E folyamatoknak azonban a belső (modernizáció) és a külső (nemzetközi integráció) kényszerek hatására viszonylag rövid idő alatt kellett végbemenniük, így az átalakulás hiányos, töredékes, formális, a fejlődés sok esetben és számos területen nem szerves jellegű volt – s az is maradt. Ennek hatására napjaink magyar stratégiai kultúrája továbbra is az át/kialakulás fázisában van, melyet egyrészt már idejéjmúlt, a hidegháború időszakából örökölt strukturális-intézményi jellemzőkkel, másrészt az euroatlanti integrációs és biztonsági architektúra egyre nagyobb súllyal szorító modernizációs törekvéseivel írhatunk le.

E tekintetben sokatmondó, hogy miközben a kül- és biztonságpolitikát a nemzet hosszú távú fennmaradásának alapvető eszközeként azonosíthatjuk, csupán korlátozott számú monográfia foglalkozik e területek szakértői elemzésével.³ Ennek egyik oka az, hogy Magyarország 20. századi történelmi tapasztalatai – két vesztes világháború, alárendelt szerep a keleti blokkban – mélyen rögzítették a tár-

3 Lásd Balogh András: *Integráció és nemzeti érdek*. Budapest, 1998, Kossuth; Dunay Pál: *Adversaries all around? – (Re) Nationalization of Security and Defence Policies in Central and Eastern Europe*. Hague, Netherlands Institute of International Relations, 1994; Dunay Pál: *A Lasting Peace in Central Europe? The Expansion of the European Security Community*. Paris, Institute for Security Studies, Western European Union, 1995; Vincze Hajnalka (szerk.): *Hungary's Security in the New Regional and International Context*. Defence Studies, Nr. 42. Budapest, Institute for Strategic and Defence Studies, 2000; Gazdag Ferenc: A magyar kül- és biztonságpolitika stratégiai kérdései, 1990–2000. In *Magyarország nemzeti stratégiája 2020-ig*. Veszprém, MTA Veszprémi Területi Bizottsága, Veszprémi Egyetem Európai Tanulmányok Központja, 2001; Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Budapest, 2004, Zrínyi; Szenes Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Tíz éve a NATO-ban*. Budapest, 2009, Zrínyi.

sadalomban az ország kisállami lehetőségeit, aminek következtében a magyar politikai vezetés mindig arra törekedett, hogy kül- és biztonságpolitikai céljait a térségben jelen lévő nagyhatalmak érdekeivel összhangban, a konfrontációt kerülve határozza meg. Ennek megfelelően sokáig érezhető volt az a tendencia, hogy a magyar stratégiaalkotók nem határozták meg tisztán és egyértelműen az ország nemzeti céljait, hanem a korlátozott nemzeti erőforrásokra támaszkodva igazodtak a nemzetközi elvárásokhoz.⁴

Az 1989–1990-es rendszerváltozás időszakában és az azt követő néhány évben a magyar katonai és stratégiai gondolkodók elsősorban arra koncentráltak, milyen formában állítható helyre és teljesíthető ki ismét az ország szuverenitása a kül- és biztonságpolitika terén,⁵ és hogyan biztosítható a Magyar Honvédség pénzügyi és szervezeti működőképessége.⁶ Később a változó globális trendek (a nemzetközi békefenntartó, válságkezelő és stabilizációs műveletek elterjedése), az ország NATO-, illetve (kisebb mértékben) EU-csatlakozása háttérbe szorították ezt, és új irányba terelték a stratégiai gondolkodást: a nemzetközi (többnemzeti) együttműködéshez nélkülözhetetlen együttműködési és szervezeti kultúra

4 Lásd Tálas Barna: A valódi nemzeti érdekeken alapuló, reális külpolitika alapelvei. *Gazdaság és társadalom*. 1994. 1. sz. 59–88. o.; Borsányi András: *A három pillér. Közép-Kelet Európa átalakulása és a magyar külpolitika változása*. Budapest, 2000, Bona-L Bt; Németh Bence: Magyar érdekszféra: a Kárpát–Balkán régió? (1.) *Új Honvédségi Szemle*, 2006. 7. sz. 99–116. o.; Németh Bence: Magyar érdekszféra: a Kárpát–Balkán régió? (2.) *Új Honvédségi Szemle*, 2006. 8. sz. 103–117. o.

5 Lásd Kiss J. László: European Security: Hungarian Interpretations, Perception and Foreign Policy. In Waewer, Ole – Lemaitre, Pierre – Tromer, Elzbieta (eds.): *European Polyphony. Perspectives Beyond East-West Confrontation*. London, 1989, Macmillan, 141–154. o.; Kőszegvári Tibor: A kelet- és közép-európai biztonságpolitikai változások hatása a magyar honvédelmi koncepcióra. Védelmi Tanulmányok 4. Budapest, HM Védelmi Kutatóintézet, 1991, 5–26. o.; Gazdag Ferenc: Does the West understand Central and Eastern Europe? *NATO Review* 1992. 12. sz. 14–19. o.; Bognár Károly: A biztonság és a biztonságpolitika hazánkban. *Társadalmi Szemle*, 1993. 1. sz. 39–48. o.; Kiss J. László: New Foreign Policy – Hungary. In Neuhold, Hanspeter – Havlik, Peter – Suppan, Arnold (eds.): *Political and Economic Transformation in East Central Europe*. Boulder, San Francisco – Oxford, Westview Press, 1995, 229–255. o.; Dunay Pál – Cottey, Andrew: East-Central Europe After The Cold War. *Külpolitika*, 1996. 3–4. sz. 248–258. o.; Hajma Lajos: A Magyar Köztársaság biztonságpolitikai helyzete. *Új Honvédségi Szemle*, 1996. 4. sz. 56–61. o.

6 Lásd Tálas Péter: Biztonságpolitikai kihívások és haderőreform az ezredfordulón. *Magyar Tudomány*, 2000. 7. sz. 933–937. o.; Szabó János: *Haderő-átalakítás. Az ezredforduló haderőreformjának előzményei, jellemzői és perspektívája*. Budapest, 2001, Zrínyi; Szabó János: *Haderőváltás Magyarországon, 1989–2001. A rendszerváltás konfliktusai, kezelésük története és perspektívái a védelmi szektorban*. Budapest, 2003, PolgART; Szenes Zoltán: Válaszúton a magyar biztonságpolitika. *Új Honvédségi Szemle*, 2005. 12. sz. 62–79. o.; Kern Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek. Eredmények és kudarcok. Századvég Műhelytanulmányok* 7. 2007; Szenes Zoltán – Tálas Péter: A magyar biztonság- és védelempolitika fejlődése és a haderőreformok, 1989–2011 (I.) *Nemzet és biztonság*, 2012. 2. sz. 37–49. o.

átvétele és az interoperabilitás megteremtése felé.⁷ Hasonlóképpen kibővült Magyarország nemzetközi szerepvállalásának földrajzi fókusza és nem katonai eszköztára is.⁸

Az elmúlt két és fél évtized folyamán az euroatlanti integráció pályáján haladva a magyar biztonságfelfogás csak igen mérsékeltén módosult. Jóllehet az 1990-es években Jugoszlávia véres felbomlása és a délszláv háború katonai fenyegetettséget jelentett, valamint a NATO-csatlakozást is elsősorban katonai kérdésként értelmezte a társadalom, s csak másodlagosan a nemzetközi biztonság és stabilitás fenntartásához szükséges lépésként, az elmúlt évek empirikus kutatásai azt mutatták, hogy a magyar társadalom biztonságfelfogása mindvégig elsősorban a nem katonai biztonsági kérdésekre fókuszált – ezek közül is elsősorban a belső (nemzeti), egzisztenciális (jóléti, munkaügyi, szociális) és közbiztonsági problémákra –, nem pedig a biztonság katonai dimenziójának problémáira.⁹

Fennmaradt ugyanakkor néhány történelmileg rögzült jellemző is: így a „kisállamiság” (tudniillik annak a képességnek a hiánya, hogy Magyarország jelentős mértékben tudja alakítani közvetlen biztonsági környezetét), az alkalmazkodó/követő és pacifista külpolitikai gyakorlat, a katonai erő alkalmazására vonatkozó erős korlátok, illetve általában a kockázatcsökkentő viselkedés a nemzetközi környezetben. Mindez nem mond ellent a gyakran tapasztalható „szimbolikus kurucosságnak”.

A politikai elit viselkedése is hasonló tendenciákat mutat: a kül- és biztonságpolitikai kérdéseket általában kevésbé fontos témaként a belpolitikai kérdések árnyékában tárgyalják, erősen limitált szakmai, politikai és társadalmi diskurzust, illetve vitát generálva. A parlament egyes aktuálpolitikai (ad hoc) kérdéseken kívül ritkán tárgyal stratégiai jelentőségű kül- és biztonságpolitikai kérdéseket – annak ellenére sem, hogy az egymást követő kormányok több fontos stratégiai dokumentumot is elfogadtak az évek során. E stratégiai dokumentumok kidolgozását és elfogadását azonban ritkán előzte meg vagy követte olyan szakmai és politikai vita, amely alapján széles körű társadalmi konszenzust lehetett volna kialakítani egy-egy döntéssel kapcsolatban. Többnyire a szakpolitikai tanácsadók szűk körére és a központi adminisztráció tagjaira terjedt ki a döntés-előkészítő diskurzus, a társadalmat pedig többnyire utólag tájékoztatták a stratégiai döntésekről.

A széles társadalmi támogatottságot élvező konszenzusos döntések és a koherens stratégiai kultúra kialakításának hiánya leginkább annak róható fel, hogy Magyarországon – miként a kelet-közép-euró-

7 Lásd Gazdag, Ferenc: NATO Enlargement: A Hungarian point of View. In *NATO Enlargement. Situation and Perspectives*. Rome, 1999, CeMiss, 231–355. o.; Tóth Péter: Az európai integrációs szervezetekhez való magyar csatlakozás előnyei – a távolmaradás kockázatai. In *Társadalompolitikai kérdések*. Budapest: Magyar Honvédség Tájékoztatói és Médiaközpont, 1998, 43–71. o.; Varga, György: The Evolving Balance of Power and Hungary's Foreign Policy Options: Adapting to NATO and the EU. *Foreign Policy Review*, 2000. 45–58. o.; Szenes Zoltán: A békefenntartás hatása a magyar haderőre. *Hadtudomány*, 2006. 3. sz. 3–14. o.; Szenes Zoltán: A NATO-transzformáció hatása Magyarországra, a Magyar Honvédségre. *Új Honvédségi Szemle*, 2007. 5. sz. 40–47. o.; Szenes Zoltán: Magyar haderő-átalakítás a NATO-tagság idején. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 3. sz. 33–43. o.; Szenes Zoltán: 10 éves NATO-tagság és a haderő átalakítása. *Honvédségi Szemle*, 2009. 2. sz. 6–9. o.

8 Lásd Szenes Zoltán: Peacekeeping in the Hungarian Armed Forces. *AARMS*, 2007. 1. sz. 121–133. o.; Szenes Zoltán: Conceptual change in Hungarian peacekeeping? *Nation and Security (Nemzet és Biztonság)*, Special Issue, Winter 2009. 43–55. o.

9 Radányi Lajos: A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999–2008. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 2. sz. 9–22. o.; Tóth Péter: Tatárszentgyörgy után... Szélgjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 2. sz. 3–8. o.; Tóth Péter: Szélgjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről II. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 5. sz. 29–38. o.

pai térség többi társadalmában is – az elmúlt két és fél évtizedben egyidejűleg három nagy integrációs folyamat zajlott, amelyekre igen különböző kül- és biztonságpolitikai szemlélet és gyakorlat jellemző.¹⁰ A térség társadalmi a legáltalánosabb értelemben egyszerre éltek/él meg az európaizálódás és a renacionalizáció részben ellentétes folyamatát. Egyfelől a gyors modernizáció reményében a bipoláris világrend összeomlását követően szinte valamennyi kelet-közép-európai nemzet céljai között megjelent az európai politikai értékeken alapuló demokratikus jogállam és a piacgazdaság kialakítása, az európai gazdasági, illetve az euroatlanti biztonsági szervezetekhez való közeledés szándéka (*szuverenitás-megosztás*). Másfelől viszont az itteni államok újradefiniálták (számos esetben első szuverén államukat létrehozva) nemzeti identitásukat és érdekeiket, illetve független kül- és biztonságpolitikájukat, s igyekeztek az adott körülmények között a lehető legteljesebb körűvé tenni szuverenitásukat (*szuverenitás-kiteljesítés*). Vagyis lényegében visszatértek a nemzetfejlődésnek arra a történelmi útjára, amelyről a második világháborút követően vagy azt megelőzően letérni kényszerültek. Ezt a két folyamatot ráadásul „felülről” még a globalizáció interdependens integrációs hatásai is átfedték.¹¹

Mindezek következtében az egyidejűleg végbemenő integrációs folyamatok – amelyeknek a kiteljesítésére és elmélyítésére, szemben a Nyugattal, itt nem volt elég idő, így fejlődésük nem tekinthető szervesnek és koherensnek – egymással ütköző értékrendeket és érdeksztruktúrákat produkáltak, melyek „összebékítése”, harmonizálása a mai napig sem történt meg teljes mértékben (már amennyiben ez az összebékítés egyáltalán lehetséges). Hiszen míg a renacionalizáció a nemzeti keretek között a szuverenitás kiteljesítését és erősítését követeli meg, a sikeres európai integráció a nemzeti szuverenitás korlátozását és egyes területeken nemzetek feletti megosztását igényli. Hasonlóképpen, míg a nemzeti védelempolitika logikája az országvédelmet, a szövetségi (EU, NATO) védelempolitika a (nemzeti/európai/transzatlanti) érdekvédelmet helyezi előtérbe. A gazdaságpolitika terén pedig a nemzeti tőkefelhalmozás és tőkekihelyezés, a nemzeti termelés és vállalkozások erősítésének céljai, illetve a modernizációhoz szükséges külföldi beruházások és technológiai fejlesztések szükségessége feszül egymásnak.

Mindez nem jelenti természetesen azt, hogy a rendszerváltást követő két és fél évtizedben ne lettek volna stratégiainak nevezett, illetve minősített céljai a magyar kül- és biztonságpolitikának. Hiszen ilyennek (volt) tekinthető a határon túli magyarok kérdése, vagy a NATO- és az EU-csatlakozás ügye. Míg azonban az előbbi kapcsán elsősorban a kérdés fontosságában (s nem a megoldásban), az utóbbiak kapcsán mindenekelőtt a tagság elérésének céljában volt kimutatható a komolyabb nemzeti konszenzus.¹² Azonban sem a NATO-tagság, sem pedig az EU-tagság kapcsán nem került sor eddig arra a tisztázó vitára, hogy Magyarországnak milyen hosszú távú stratégiai jellegű nemzeti érdekei vannak

10 Németh Bence: A közép-európai játszma. *Társadalom és honvédelem*, 2007. 1. sz. 169–182. o.; Tálas Péter: Security Policies in Central-Eastern European Countries after the Change of Regime: an Attempt of Conceptualization. In Gönczi Sándor – Horváth István (szerk.): *Katonai kutatás és fejlesztés, regionális együttműködés*. Budapest, 2005, HM Technológiai Intézet, 73–84. o.; Tálas Péter: Integrációk szorításában. A kelet-közép-európai térség biztonságáról, 1990–2010. In. Háda Béla – Ligeti Dávid – Majoros István – Maruzsa Zoltán – Merényi Krisztina (szerk.): *Nemzetek és birodalmak. Diószegi István 80 éves*. ELTE, Új és Jelenkori Történelmi Tanszék, Budapest, 2010. 617–630. o.

11 Tálas Péter: Eastern-Central Europe in the Grip of Integrations. *Nation and Security (Nemzet és Biztonság)*, Special Issue, Winter 2009, 18–27. o.

12 Balogh, András: The Hungarian National Minorities in Hungarian Foreign Policy. *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 1998. 1. sz. 142–155. o.; Kiss J. László: *Szomszédságpolitika és a magyar külpolitika perspektívái*. TLI Tanulmányok. Budapest, 2003, TLI Külpolitikai Tanulmányok Központja.

e szervezetekben, s ezeket az érdekeket milyen stratégiai jellegű politikával kívánja érvényesíteni bennük. S bár a NATO- és az EU-csatlakozás egészen a tagság elnyerésének időpontjáig többnyire egységesnek tűnő támogatásban részesült, az ezekkel kapcsolatos társadalmi és szakmai diskurzus azonban elmulasztotta, hogy nemzeti konszenzust alakítson ki a nemzeti érdekek csatlakozás utáni hosszú távú képviselésének mikéntjéről és eszközeiről.¹³

A koherens stratégiai kultúra hiánya ugyanakkor nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan elemei a magyar kül- és biztonságpolitikai szemléletnek és gyakorlatnak, amelyek hosszabb távon elvezethetnek egy koherens stratégiai kultúra kialakulásához. Ezeket az elemeket és jellemzőket ismertetik tanulmányunk következő fejezetei, amelyek a stratégiai kultúra fent említett négy vizsgálati dimenzióját értékelve összegzik és mutatják be napjaink magyar stratégiai kultúráját.

MAGYARORSZÁG KÜLPOLITIKAI ORIENTÁCIÓJA

A magyar külpolitika, valamint biztonság- és védelempolitika az elmúlt két évtizedben – a kezdeti néhány évtől eltekintve (1989–1991) – viszonylag következetesen az euroatlanti integráció pályáján haladt. Ezt nem csupán a belső politikai és intézményi átalakulás segítette elő, hanem a biztonsági környezet Magyarország számára kedvező átalakulása – a hidegháborút követő növekvő stabilitás – és az euroatlanti integrációs intézmények párbeszédet kezdeményező hozzáállása is. Ennek eredményeképpen az ország külpolitikája a nemzetközi demokratikus intézmények (Európa Tanács, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, Egyesült Nemzetek Szervezete), ezen belül is egyre jobban az euroatlanti szervezetek (Nyugat-európai Unió, NATO, Európai Unió) felé irányult. Kis országgént ugyanis Magyarország korán felismerte, hogy a globalizáció korában nemzeti érdekeit a liberális demokratikus államokat tömörítő nemzetközi szervezetek intézményesített keretében hatékonyabban tudja érvényesíteni, mint önállóan, így a csatlakozás ezekhez a szervezetekhez a rendszerváltozást követően gyorsan politikai prioritássá vált.

Fontos ugyanakkor látnunk, hogy az ország euroatlanti integrációja fokozatos volt, s ennek hatására olyan két és fél évtizednyi folyamatos átalakuláson ment keresztül, amelynek során számos egyidejű, párhuzamosan zajló politikai, gazdasági és társadalmi átalakulási folyamat is lezajlott. A folyamat kezdetén, az 1989–1990-es politikai átalakulást követően például mintegy fél tucat biztonságpolitikai opció nyílt meg Kelet- és Közép-Európa országai előtt biztonságuk szavatolására – még ha ezek politikai realitása különböző is volt.¹⁴

– *keleti opció*: Oroszországgal és a posztszovjet államokkal fenntartandó, új típusú kapcsolatok (például Fehéroroszország 1992 óta, Szlovákia 1993–1998 között, Szerbia 1991–2000 között);

13 Kiss J. László: *Ungarn und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. In Erhart, Hans-Georg (Hg.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven*. Baden-Baden, 2002, Nomos, 128–141. o.; Remek Éva: Az atlantizmus és a magyar külpolitika. *Új Honvédségi Szemle*, 2004. 4. sz. 36–48. o.; Szenes Zoltán (ed.): *Hungary's five years in NATO*. Budapest, 2004, Zrínyi.

14 Tóth Péter: A kelet-közép-európai térség biztonságpolitikai útkeresése, 1989–2004. In Balla Tibor et al.: *Béketeremtés-békefenntartás*. Székesfehérvár, 2005, Kodolányi János Főiskola, 292–306. o.; Tóth Péter: *Security Policies in Central-Eastern European Countries ...* i. m. 73–84. o.; Tóth Péter: *Integrációk szorításában* i. m. 617–630. o.

- a *semlegesség opciója*: az ország biztonságának nagyhatalmak általi garantálása (például Ukrajna 1991–1996, Moldova 1991 óta);
- a *közép-európai opció*: regionális (biztonsági) együttműködési struktúrák, intézmények kialakítása (a visegrádi együttműködés 1991 óta, Quadragonálé 1989, Pentagonálé 1990, Hexagonálé 1992, Közép-európai Kezdeményezés 1992, Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés 1999);
- a *biztonságpolitikai önállóság opciója* (Magyarország 1991–1994);
- a *páneurópai biztonsági együttműködés opciója*: az EBESZ struktúráján belüli kollektív biztonsági együttműködés Európában (1990–1995);
- az *euroatlanti integráció opciója*: csatlakozás az Európai Unióhoz és az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez (ez 1999-ben és 2004-ben jórészt megvalósult).

Ezen opciók többsége – bár 1995-ig többször a magyar politikai diskurzusban is megjelent – néhány éven belül elvesztette jelentőségét, amint a térség államaiban beindultak az euroatlanti integráció felé vezető átfogó átalakulási, modernizációs folyamatok.

Magyarországon a stratégiai iránymutatást e téren az 1993-ban elfogadott Védelempolitikai alapelvek (11/1993. OGY határozat, 1993. március 12.) és Honvédelmi alapelvek (27/1993. OGY határozat, 1993. április 23.) elfogadása jelentette.¹⁵ Ezek a stratégiai dokumentumok már egyértelműen azt demonstrálták, hogy Magyarország elkötelezett az európai értékek és intézmények mellett, így célja a stabil biztonsági környezet fenntartása és a viták békés rendezése. Ennek megfelelően a fegyveres erők legitim használatát erős korlátok közé szorították – az ország határain kívül kizárólag nemzetközi szervezetek keretei között és ENSZ-felhatalmazással. Ennek eredményeképpen az 1990-es évek közepére a sikeres biztonság- és bizalomerősítő intézkedések, valamint a régió államai és a páneurópai, illetve euroatlanti intézmények közötti mélyülő párbeszéd hatására megerősödtek az intézményesített kapcsolatok is.

A NATO római nyilatkozata (1991) és a Partnerség a Békéért program (PfP, 1994) indítása olyan pozitív hajtóerőt jelentettek a térség államai számára, amelyek egyértelmű lehetőségként kínálták fel a fentiek közül az euroatlanti integrációt, amennyiben képesek megfelelni a csatlakozási kritériumoknak. Emellett a délszláv válság jelentette feszültség is azt a késztetést erősítette Magyarországon, hogy a NATO-hoz közeledve igyekezzen megakadályozni a konfliktus eszkalálódását vagy továbbterjedését. Az évtized második felének legfőbb stratégiai kérdése tehát az volt, hogy hogyan és mikor csatlakozhat Magyarország – és a térség több állama – ezekhez a szervezetekhez? Az új Védelempolitikai alapelvek (1998) elfogadása már teljes mértékben tükrözte a változó prioritásokat, és a megszilárdult, békés regionális kapcsolatokra alapozva az euroatlanti integrációt jelölte meg célként a vonatkozó politikai, gazdasági és katonai kritériumok teljesítésével. Ennek megfelelően folytatódtak a belső átalakulási folyamatok a biztonság- és védelempolitika terén: a fegyveres erőket demokratikus/civil irányítás alá vonták, és elkezdődött az új (NATO) intézményi kultúra elsajátítása, az interoperabilitás követelményeinek teljesítése. Mindezt úgy kellett véghezvinni, hogy a Magyar Honvédséget rendre szorongatták az alulfinanszírozottság és a folyamatosan csökkenő személyi állományból fakadó problémák.

15 Móróczi Lajos – Bognár Károly: A kis országok védelmének dilemmái. *Új Honvédségi Szemle*, 1991. 5. sz. 17–26. o.; Bognár Károly: Biztonságpolitikai dilemmák. *Társadalmi Szemle*, 1993. 8–9. 137–143. o.; Gazdag Ferenc: Magyar biztonságpolitika, 1990–2000. *Új Honvédségi Szemle*, 2001. 12. sz. 15–41. o.

A NATO-hoz való közeledés a délszláv válság hatására kölcsönös előnyök mentén gyorsult: míg Magyarország számára kulcsfontosságú volt a határainál dúló fegyveres konfliktus továbbterjedésének megakadályozása és a stabilitás helyreállítása, addig az észak-atlanti szövetségnek válságkezelő tevékenységéhez szüksége volt arra az előretolt utánpótlási bázisra, amit Magyarország jelenthetett. Így a közeledés még annál is gyorsabban mehetett végbe, mint azt sokan akár 1994-ben hitték volna.

A magyar fegyveres erők rendszerváltás utáni első nagyobb méretű külföldi alkalmazására a délszláv háború válságkezelő műveleteiben került sor: 1996-tól az IFOR (*Implementation Force*) művelet keretében katonai mérnökök vettek részt a boszniai stabilizációban, miközben az ország befogadónemzeti támogatásban részesítette a NATO erőit (Taszáron). A Balkán stabilizációjában való részvétel 1997-től az SFOR (*Stabilization Force*), 1999-től a KFOR (*Kosovo Force*), majd 2004 óta az EUFOR Althea művelet részeként folytatódott. A szövetség műveleteiben való részvétel kiterjedt az iraki és az afganisztáni műveletekre is, megerősítve Magyarország szövetségesi szolidaritását és a nemzetközi béke és biztonság fenntartása melletti elkötelezettségét. Összességében az elmúlt másfél évtized nemzetközi békefenntartó, válságkezelő, stabilizációs műveleteiben való részvétel azt demonstrálta, hogy az ország támogatja és magáénak tekinti az euroatlanti közösség biztonságpolitikai céljait.

Néhány évvel a NATO-csatlakozást követően a magyar kül- és biztonságpolitika újabb „puha eszközökhöz” nyert hozzáférést azáltal, hogy az Európai Unióhoz csatlakozott. Mivel az unió elsősorban gazdasági és politikai integrációs szervezet, amely globális érdekeket határozott meg a maga számára, a magyar külpolitikának egyszerre kellett megtalálnia azokat a csatornákat és eszközöket, amelyek segítségével meg tudja jeleníteni nemzeti érdekeit a (jelenleg) 28 tagállam között, s kellett megtanulnia azt, hogyan képes alkalmazkodni a közös „európai” érdekekhez. Magyarország a közös biztonság- és védelempolitikát (*Common Security and Defense Policy – CSDP*) a NATO mellett az európai biztonság másik pillérének tekinti, mint azt a 2012-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia és Nemzeti Katonai Stratégia is rögzítette. S bár 2010–2014 között a magyar külpolitika irányítói deklaráltak is diverzifikálni igyekeztek a magyar külpolitikát – területileg (globális nyitás,¹⁶ keleti nyitás) és tematikusan is (a külgazdaság jelentőségének növelése a szakkülpolitikán belül) –, a 2011-ben közzétett külpolitikai stratégia továbbra is a NATO-t és az Európai Uniót tekinti a magyar külpolitika értékrendszere legfőbb forrásának, illetve felelősségi tartományának.¹⁷

Összességében Magyarország az elmúlt 25 évben értékalapú külpolitikát folytatott a demokratikus nemzetközi szervezeteken keresztül, támogatva az ENSZ és az EBESZ tevékenységét is. Az euroatlanti biztonság, stabilitás és fejlődés sarokkövének a NATO-t és az Európai Uniót tekintette, és ezek politikai célkitűzései Magyarország számára is a külpolitika prioritásait jelentették. A transzatlanti kapcsolatot tovább erősítette az Egyesült Államokkal fenntartott kétoldalú kapcsolat, melynek eredményeképpen Magyarország külpolitikája valamelyest erősebben „transzatlanti” irányultságú volt, mint kizárólag „európai”. Ebben a környezetben kellett/kell megteremtenie a szupranacionális szervezeteken be-

16 Globális nyitáson azon kapcsolatok felélénkítését érti a politikai vezetés, amelyek az elmúlt évek során háttérbe szorultak a magyar külpolitikában (vagy érdeklődéséből mindig is kieső reláció volt), továbbá a magyar külpolitikai aktivitás erősítését a nemzetközi közösségben, illetve fokozását a globális kihívások kezelése területén. *Magyar külpolitika az uniós elnökség után*. Külügyminisztérium, 2011. 9. o.

17 Uo. 3. és 5. o.

lül érdekvényesítés lehetőségét, valamint az ország erőforrásai és teherbírása függvényében a megfelelő szintű együttműködés és támogatás kiegyensúlyozott összhangját.

MAGYARORSZÁG NEMZETKÖZI AMBÍCIÓSZINTJE ÉS A KATONAI ERŐ HASZNÁLATÁNAK GYAKORLATA

A magyar biztonságpercepció, a lakosság által érzékelt fenyegetések – éppúgy, mint az ország nemzetközi ambíciószintje – jól megjelennek a 2012 februárjában elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiában és a 2012 decemberében elfogadott Nemzeti Katonai Stratégiában.¹⁸ A stratégiák a fent bemutatott értékek és érdekek mentén határozzák meg Magyarország helyét és szerepét a nemzetközi rendszerben, egy olyan, a nemzetközi erőszak-alkalmazás minden formájával szemben erős fenntartásokkal viseltető országot írva le, amely a nemzetközi jog szabályain, a viták békés rendezésén alapuló nemzetközi rendszer fenntartását támogatja. Mivel az euroatlanti térség az elmúlt két évtizedben olyan páratlan békét, stabilitást, prosperitást és biztonságot élvezett, mint korábban soha, ma elsősorban a nemzetközi (pénzügyi, gazdasági) rendszer sebezhetőségei és a modern társadalmi berendezkedés, a jóléti állammodell fenntarthatósága jelentik azokat a kulcsfontosságú tényezőket, amelyekkel közép- és hosszú távon a magyar politikai elitnek és társadalomnak is számolnia kell.

Magyarország elsősorban a földrajzilag közel eső térségekben érvényesítheti nemzeti érdekeit: a szomszéd országokban (ahol jelentős számú magyar nemzeti kisebbség is él), a szélesebb közép-európai térségben és a Balkán szomszédos területein, valamint bizonyos mértékben Kelet-Európában. Az elmúlt évek tapasztalatai ugyanakkor azt is megmutatták, hogy még ebben a természetes érdekszférában is korlátjai vannak a politikai, diplomáciai és gazdasági „puha hatalmi eszközök” használatának, és sokszor a nemzeti érdekeket éppen a nemzetközi intézményeken – elsősorban az Európai Unión – keresztül lehet a leghatékonyabban becsatornázni és érvényesíteni. Az ország képességeinek e realista felfogását nevezhetjük „kisállami felfogásnak” is, amely realitásként kezeli azokat a korlátokat, amelyek az ország méretéből, gazdasági erejéből, hatalmi képességeiből erednek.

A nemzetközi szervezetekben vállalt tagság azzal jár, hogy Magyarország osztozik azok terheiben és politikai céljaiban, mint azt a NATO esetében korábban a műveleti szerepvállalás kapcsán láthattuk. Ez egyben azt is jelenti, hogy egyoldalú (különösen katonai) akciók nem szerepelnek a magyar külpolitika eszköztárában – és a fegyveres erők alkalmazásának jelentős korlátai vannak mind politikai akarat, mind képességek tekintetében. Az említett stratégiai dokumentumok szerint békefenntartó, válságkezelő, humanitárius műveletekben való részvétel magyar részről csak nemzetközi koalíció tagjaként képzelhető el, legyen az intézményesített (NATO-, EU-, EBESZ- vagy ENSZ-művelet), vagy *ad hoc* jellegű (mint a 2003-as iraki háború esetében). Mindkét stratégia úgy fogalmaz, hogy a Magyar Honvédség alkalmazására a katonai képességek teljes spektrumában sor kerülhet, és képesnek kell válnia magas intenzitású műveletekben való részvételre is, aminek az elérését a 2012-es katonai stratégia középtávú követelményként fogalmazza meg. Jelentősen csökkenti ennek relevanciáját egyrészt az, hogy a

18 A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 2012. www.kormany.hu; Melléklet az 1656/2012. (XII. 20) Korm. határozathoz. Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája. 2012. www.kormany.hu (továbbiakban: NKS 2012)

gyakorlatban a Magyar Honvédség általában harci kiszolgáló (logisztikai, őrző-védő, egészségügyi, kiképző) feladatokat végez, másrészt az, hogy arról nem szól a stratégia, hogy hogyan, milyen erőkkal, eszközökkel vagy időtávon lesz erre képes.¹⁹ A katonai erő alkalmazására vonatkozó erős korlátok annak a tudatos kockázatsökkentő politikai célnak köszönhetők, amely az ország lakosságának akaratát tükrözve a személyi veszteségek elkerülését kívánja biztosítani.²⁰

A tágabb euroatlanti térségben végrehajtott válságkezelő műveletekben való részvételt mindig körültekintő, a nemzeti érdekeket és képességeket is mérlegelő eseti döntéshozatal előzi meg. Az ilyen célra alkalmazható erőkről és az ország közvetlen nemzetközi szerepvállalásra vonatkozó ambíciósintjéről ugyancsak jó képet ad a 2012-es Nemzeti Katonai Stratégia, amely maximálisan 1000 főben határozza meg az egyidejűleg nemzetközi műveletekben bevethető katonák létszámát. Ezt a 2007-es, a 2009–2018 közötti időszakra szóló Hosszú távú védelmi tervezésről szóló honvédelmi miniszteri irányelv (85/2007 HM utasítás) megjelenése óta tartja a Magyar Honvédség (jelenleg az erők mintegy kétharmada vesz részt NATO-műveletekben, 20 százaléka EU-műveletekben, és kevesebb mint 10 százaléka ENSZ-műveletekben), azonban a források szűkössége következtében valószínűleg valamelyest csökkenni fog a jövőben.

Amikor a nemzetközi biztonság megteremtésében való szerepvállalásról beszélünk, elkerülhetetlen, hogy annak előfeltételéről, a lakosság azt meghatározó támogatásáról is szót ejtsünk. A magyar társadalom biztonságfelfogása (fenyegetettség-percepciója) ugyanis döntően belső, egzisztenciális, szociális kérdésekre fókuszál, ezeket tekinti elsődleges biztonsági problémáknak – és ezek egyike sem katonai kérdés.²¹ Ennek következtében nem csupán az ország nemzetközi ambíciósintjét és a külföldi szerepvállalást kell a lakosság által fontosnak tartott biztonsági kérdéseknek ehhez a relatíve szűkre szabott köréhez igazítani, hanem az ezekre fordítható kül- és biztonságpolitikai eszközöket, erőforrásokat is. Így a külföldi szerepvállalásra – de tulajdonképpen a honvédelemre és általánosságban a fegyveres erőkre – fordítható források is szűkösek, hiszen a társadalom a jóléti és szociális kiadásokat tekintti prioritásnak. Ez a forrásszűkösség – amit a nemzetközi kritikák is többször megjegyeznek – vezetett oda, hogy Magyarországot többször elmarasztalóan „biztonságfogyasztóként” emlegették nemzetközi fórumokon, és további erőfeszítéseket követeltek, különösen a védelmi kiadások mértékét illetően. Így a Nemzeti Biztonsági Stratégia és a Nemzeti Katonai Stratégia nemcsak arra mutatnak rá, hogy Magyarország nemzetközi céljai békések, hanem arra is, hogy a politikai akarat mellett a katonai eszközök is hiányoznak jelentős külföldi műveletek végrehajtásához.

Realisan látni kell: Magyarország képessége, hogy nagyobb mértékben járuljon hozzá a nemzetközi biztonsági problémák rendezéséhez, három alapvető tényezőn múlik: az ország stabil biztonsági környezetén és az itt potenciálisan megjelenő katonai feladatokon, a lakosság döntően nem katonai biztonságfelfogásán és fenyegetettség-percepcióján, valamint az elérhető (szüksős) forrásokon, amelyeket a védelemre lehet fordítani. Így egyrészt azt tapasztalhatjuk, hogy miközben a nem katonai eszközök a nemzetközi válságkezelésben általában elsőbbséget élveznek, azokban az esetekben, amikor való-

19 Csiki Tamás: *Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében*. SVKK Nézőpontok, 2013/3.

20 Molnár Ferenc: Napjaink domináns katonai konfliktusa és az adaptív haderő. *Nemzet és Biztonság*, 2011. 1. sz. 48–57. o.

21 Radványi Lajos: A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999–2008. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 2. sz. 9–22. o.

ban katonai eszközöket alkalmazó válságkezelő műveletre kerül sor, a katonai képességek felajánlását a résztvevők igencsak bátorítják vagy el is várják. Ezért a nemzetközi ambíciószintként meghatározott 1000 fős kontingens alkalmazása külföldi missziókban azt a célt is szolgálja, hogy az ország viszonylag szerény hozzájárulását más területeken ellensúlyozza, és politikai tőkét generáljon. Másrészt azt láthatjuk, hogy a stabil biztonsági környezet nem erősíti a lakosságban a tudatos hosszú távú gondolkodást olyan stratégiai kérdésekről, mint a védelemre fordítandó források, amire azonban szükség lenne annak érdekében, hogy növeljék, de minimum megőrizték a jelenlegi képességeket.

Összességében Magyarország kül- és biztonságpolitikai céljait elsősorban közvetlen földrajzi környezetére (Közép-Európára és a szomszéd régiókra) koncentrálja, tágabb értelemben pedig hozzájárul az euroatlanti integrációs szervezetek tevékenységéhez, a közös értékek és érdekek védelméhez. Az Egyesült Államokkal fenntartott kétoldalú kapcsolata az európai államok között „mérésékelt atlantista” pozíciót jelent. A fegyveres erők külföldi alkalmazása erős korlátok között, nemzetközi szervezetek által legitimált formában lehetséges, elsőbbséget biztosítva a nem katonai eszközöknek.

A KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL JELLEMZŐI

Mint láthattuk, Magyarország olyan nemzetközi rendszer létrehozásában és fenntartásában érdekelt, amelyben a katonai eszközök alkalmazása nem meghatározó, a vitákat a felek békésen, a nemzetközi jogi normáknak megfelelően rendezik, és a válságok kezelésében a nemzetközi szervezetek játsszák a főszerepet. Ennek megfelelően a magyar stratégiai kultúra elemeit jól lehet azonosítani a külpolitikai döntéshozatal folyamatának vizsgálata során, ugyanis a biztonság- és védelempolitika a külpolitika részeként valósul meg, és a katonai eszközök csak a külpolitika egyik, korántsem döntően meghatározó eszközét jelentik.

A modern állami berendezkedésnek megfelelően Magyarországon a kül- és biztonságpolitika irányítása alapvetően a végrehajtó hatalom, a kormány tevékenységi és felelősségi körébe tartozik. A döntéshozatali struktúrák tekintetében annyit érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon – más országokhoz hasonlóan – többször is áthelyeződött a döntéshozatal centruma a kormányfő és a külügyminisztérium között. A védelempolitikai döntéshozatalt ugyanakkor általában egységesen a kormánypárt vagy a honvédelmi tárcát irányító koalíciós partner álláspontja határozta meg, a miniszter személyétől és az általa élvezett kormányzati támogatás mértékétől függően.

A konzervatív kormányok (Antall-kormány és Boross-kormány 1990-94, Orbán-kormány 1998–2002, Orbán-kormány 2010–2014 között) általában a kormányfő közelében helyezték el a döntéshozatal centrumát. Részben azért, mert e kormányok a kancellária jellegű kormányzás hívei voltak, részben pedig azért, mert a magyar kormányok 1990 és 2006 között a határon túli magyar kisebbség ügyét egy különálló, befolyásos szervezetre, a Határon Túli Magyarok Hivatalára bízták. Ez a különállás bizonyos mértékig tovább élt a Horn-kormány (1994–98) időszakában is, jóllehet a kormányfő a külpolitikai döntéshozatalt a befolyásos külügyminiszter, Kovács László közelében összpontosította.²²

22 Dunay Pál: Az átmenet magyar külpolitikája. In Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Budapest, 2004, Zrínyi, 221–240. o.

A Medgyessy-kormány időszakában (2002–2004) az első Orbán-kormány időszakához képest visszarendeződés következett be, s a kormányzó párt elnöke, Kovács László által vezetett külügyminisztérium visszanyerte a döntéshozatal központjának szerepét. Ebben az időszakban – 2002 végén és 2003 elején – került a rendszerváltás utáni korszak legnagyobb külpolitikai választása elé Magyarország: nevezetesen választania kellett olyan államok között (USA versus Németország), amelyek külpolitikája vonatkoztatási pontnak számított a magyar kormányok külpolitikája számára. A döntési struktúrák szempontjából ez az időszak azért lett fontos, mert a külügyminisztérium érezhetően erőteljesebben kötelezte el magát az atlanti orientáció mellett, mint a miniszterelnök és apparátusa.

Mindez ugyan nem okozott látványos válságot, de rámutatott néhány olyan alapproblémára, amelyek nehezen feloldható dilemmát okoztak és okoznak mind a mai napig a magyar kormányoknak. Magyarország ugyanis, kis államként, olyan nemzetközi rendszerben érdekelt, amelyben a katonai erő szerepe nem meghatározó, egyebek mellett azért sem, mert ellenkező esetben Magyarország szerepe leértékelődik. Méreteinél, illetve kül- és biztonságpolitikai kompetenciájánál fogva Magyarországnak fontos, hogy a nemzetközi szervezetek ne értékelődjenek le, mert az országnak csak az ilyen intézményeken keresztül van lehetősége méretein túlmutató érdekérvényesítésre. S végül, az országnak az Európán túlmutató konfliktusokban is tudnia kell azonosítani nemzeti érdekeit.²³

A Gyurcsány-kormányok (2004–2006; 2006–2009) és a második Orbán-kabinet (2010–2014) is a kormányfő közelébe helyezték a kül- és biztonságpolitika döntéshozatali centrumát. Ezt – túl azon, hogy mindkét kormányfő az erős kancellária típusú kormányzás híve – a második Gyurcsány-kormány időszakában részben a magyar belpolitikai válság és a kormányfő nemzetközi elszigetelődésének oldása indokolta. A második Orbán-kormány időszakában több okkal is magyarázható a kormányfő közeli döntéshozatali centrum kialakítása: részben azzal, hogy Magyarország 2011-ben töltött be először EU-elnökséget, részben pedig – hasonlóan a Gyurcsány-kormányhoz – a kabinetet ért nemzetközi kritikákkal. S végül azzal, hogy a kormányfő prioritásként kezelte a magyar külpolitika területi diverzifikálását (globális nyitás, keleti politika), illetve a külgazdaság jelentőségének és súlyának növelését a külpolitika keretein belül.

Ami a kül- és biztonságpolitika katonai eszközeit illeti, az 1990-es években teremtették meg a demokratikus államokra jellemző és a NATO-csatlakozáshoz szükséges demokratikus polgári ellenőrzést a haderő felett.²⁴ A rendszerváltozást követő átmeneti időszak első éveit a védelmi szférában is a demokratikus intézményrendszer kialakításával telt, aminek első lépése az 1989 októberében elfogadott alkotmánymódosítás volt, melynek értelmében a köztársasági elnök lett a haderő parancsnoka. Ezzel egyidejűleg a parlament kizárólagos jogokat kapott a haderő belső és külföldi alkalmazásával kapcsolatos döntéshozatalban. Az 1989-ben jelentősen módosított Alkotmány 7. fejezete alapján az 1993-as honvédelmi törvény már minősített többséget követelt a parlamenttől a fegyveres erők külföldi alkalmazásáról szóló döntéshozatal során.

23 Póti László – Tóth Péter: Hungary in the Trans-atlantic Debate: a Soft-Atlanticist Position. *Slovak Foreign Policy Affairs*, 2004. 1. sz.

24 Molnár Ferenc: Civil-Military Relations in Hungary: From Competition to Co-operation. In Caparini, Born – Kuhlmann, Haltiner (eds.): *Civil-Military Relations in Europe: Learning From Crisis and Institutional Change*. New York, 2007, Routledge, 114–129. o.

A 48/1991 AB-határozat és az 1993-as honvédelmi törvény tovább finomították a civil vezetők és a katonai parancsnokok hatásköreit, pusztán reprezentatív feladatokat hagyva az államfő kezében, és megerősítve a kormány jogosítványait.²⁵ 1996-ban az Összhaderőnemi Parancsnokság létrehozásának elsődleges célja az volt, hogy a Magyar Honvédség parancsnoki struktúrája, szervezetei és működése megfeleljen a NATO elvárásainak – majd 2001-ben a folyamat lezárásaként az Összhaderőnemi Parancsnokságot integrálták a Honvédelmi Minisztériumba, teljes mértékben civil politikai irányítás alá vonva a fegyveres erőket.

A NATO-hoz történő közeledés további következménye volt, hogy a Magyar Honvédség külföldi alkalmazásának igen szigorú szabályozását a gyakorlati tapasztalatokkal összhangban finomítani kellett: a merev és időigényes minősített parlamenti felhatalmazás helyett a válságreakáló műveletek gyors reagálási igényének megfelelően gyorsabb, gördülékenyebb döntéshozatali folyamatot kellett kialakítani. Ez a lépés elkerülhetetlenné vált azt követően, hogy 2002-ben a NATO prágai csúcstalálkozóján a NATO Reagáló Erők létrehozásáról döntöttek a szövetséges államok, és az NRF telepítéséhez nélkülözhetetlen volt a tagállamok megfelelően gyors döntéshozatali képessége. Az 1990-es években kialakult gyakorlat még az volt, hogy legfeljebb 100 főnyi katonai kontingenst és maximum 21 napig lehetett külföldön állomásoztatni a Honvédelmi Minisztérium döntése alapján. Az Alkotmány és a honvédelmi törvény 2003-as módosítását követően azonban az Országgyűlés tájékoztatása mellett elegendő volt a kormány döntése bármely NATO kollektív védelmi vagy válságreakáló műveletben történő részvételhez, amelyről a szövetség tagállamai konszenzussal döntöttek. Ezt a döntéshozatali folyamatot adaptálták 2006 februárjában az Európai Unió műveleteiben való katonai részvétel esetére is. E rendelkezéseket tartalmilag mind az új alaptörvény, mind a már említett stratégiai dokumentumok és a 2011-es honvédelmi törvény is átvették.

Összességében a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal Magyarországon a miniszterelnök személyéhez áll közelebb, míg a külügyminiszter nagyobb mozgástérrel rendelkezik, mint a honvédelmi miniszter. A fegyveres erők alkalmazása mind bel-, mind külföldön szigorúan szabályozott és átlátható parlamenti ellenőrzés alatt áll, kizárólag önvédelmi és szövetségi válságkezelési feladatokra felhatalmazva.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az előzőekben a magyar stratégiai kultúra számos – olykor ellentmondásos – jellemzőjét tekinthettük át, amelyeket az elmúlt két és fél évtizedben tapasztalt folyamatos, kiegyensúlyozatlan és egyes területeken befejezetlen átalakulás okozott. Ezek a következők:

- A biztonság széles értelmezésének már viszonylag korai, az 1980-as évek elején való megjelenése, illetve e szemlélet rendszerváltást követő megerősödése a magyar kül- és biztonságpolitikai gondolkodásban. A magyar társadalom és a magyar politikai elit a biztonságot már az 1980-as évek eleje óta többdimenziójúnak (katonai, politikai, gazdasági-pénzügyi, szociális stb.) értelmezi, s ezek között a nem katonai jellegű dimenziókat tartotta/tartja meghatározónak.

²⁵ Csabai György: A magyar haderőreform folyamata és tapasztalatai 1988 és 2000 között. *Katonai logisztika*, 2000. 3. sz. 17–24. o.

- A magyar kül- és biztonságpolitika gyakorlatában az elmúlt két évtizedben egyfajta állandó, már-már konszenzusos kettősség volt tapasztalható: egyfelől a biztonság katonai dimenziójának háttérbeszorítása (például csökkenő védelmi költségvetés, lassú haderőreform, kezdeti vonakodás a távoli misszióktól stb.), másfelől egy olyan állandó alkalmazkodási törekvés a szövetségi és nagyhatalmi elvárásokhoz, amely tompítja az alacsony nemzeti védelmi költségvetés és a biztonság katonai dimenziójának háttérbe szorítása miatt Magyarországgal szemben megfogalmazott nemzetközi kritikát.
- A gyakorlat alapján úgy tűnik, hogy a magyar politikai elitben konszenzus látszik kialakulni abban a tekintetben is, hogy Magyarországnak erős fenntartásokkal kell viseltetnie a nemzetközi erőszak-alkalmazás bármely formája, még inkább pedig az abban való magyar részvétel iránt.
- A magyar stratégiai kultúra kialakulását jelentősen hátráltatja az a tény, hogy a magyar politikai elit a kül- és biztonságpolitika kérdéseit még huszonöt évvel a rendszerváltást követően is döntően a belpolitikai fragmentáció prizmáján keresztül közvetíti a magyar társadalom felé, még akkor is, ha a gyakorlatban számos konszenzusos elem található a politikai elit különböző csoportjainak szemléletében. Mindez nem jelenti azt, hogy a jelenleg még töredezett, ellentmondásokkal küzdő magyar stratégiai kultúra hosszabb távon nem vezethet egységesebb, koherensebb stratégiai tervezéshez és érdekérvényesítéshez – ehhez azonban az időtényezőn kívül konszenzusra törekvő politikai szándék és a társadalom szervesebb fejlődése szükséges. Jelenleg azonban a magyar stratégiai kultúra még mindig az átalakulás fázisában van, amit a 2006 óta folyamatosan tartó és súlyosbodó politikai, gazdasági és társadalmi válságok is hátráltatnak. A konszolidáció és az új kihívásokhoz történő adaptáció időszakát a fokozódó forráshiány tovább nehezíti, és időben egyre inkább kitolja.

Berzsényi Dániel – Szabó I. László

A VÉDELMI SZEKTOR NÉHÁNY ELEMÉNEK TRANSZFORMÁCIÓJA

Tanulmányunkban a védelmi szektor néhány elemének – védelmi igazgatás, katasztrófavédelem, honvédelem – a rendszerváltoztatástól eltelt közel 25 év alatt bekövetkezett átalakulását kívánjuk vázlatosan bemutatni. E három terület az, ahol a Magyar Honvédség – feladatrendszeréből adódóan – szerepet vállal(hat) belföldön, ezért áttekintjük a szervezetrendszerben, az irányításban, a koordinációban és a szakmai szempontok érvényesülésében bekövetkezett változásokat, valamint az ezek alapján kimutatható tendenciákat.

A FUNKCIONÁLISAN KÉTPÓLUSÚ VÉDELMI IGAZGATÁS KIALAKULÁSA

A rendszerváltás óta napjainkig eltelt hat kormányzati ciklus alatt a védelmi szektor irányítása, feladatai, hatáskörei jelentős változásokon mentek keresztül. Az egyes kormányzati ciklusok közös jellemzője, hogy a védelmi szektor elemeit érintő döntésekben, intézkedésekben tükröződik az egyes kormányzatok felfogása a hatalommegosztásról, az állam és az önkormányzatok szerepéről, a biztonságról, az autonómiáról és a hatékonyságról. Ezeket a kormányzati nézeteket, törekvéseket befolyásolják a NATO- és az európai uniós tagságból eredő kötelezettségek, vállalások is.

A védelmi igazgatás rendszerében többnyire a kormányzat államfelfogásán túl leképeződik az általa formált államigazgatási struktúra is. A védelmi igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység. Magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.¹ A védelmi igazgatás központi elemeit a kormány, kiemelten a honvédelemért és a katasztrófaelhárításért felelős miniszter, az országos hatáskörű szervek, területi elemeit a megyei és helyi védelmi bizottságok, települési elemeit pedig a polgármesterek képezik. A megyei védelmi bizottságok tehát fontos összekötő kapcsot jelentenek a centrális irányításban a kormányzat, valamint a helyi védelmi bizottságok és a települések között.

Az államigazgatásban és az önkormányzati igazgatásban az 1990-es évek elejétől a megyei, települési önkormányzatok kialakításán, széles körű autonómiáján volt a hangsúly, hiszen részben ez biztosította a centralizált pártállami rendszer lebontását. A demokrácia, az autonómia, a hatáskörök és a törvényesség összehangolásának kezdete ez az időszak. 1990-től az önkormányzati szektor törvényességi

1 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 1. § n).

felügyeletét nyolc, régióként kinevezett köztársasági megbízott látja el, akik államigazgatási feladatokat is végeznek. 1994-ben a második kormányzati ciklus elején a módosított önkormányzati törvény megszünteti a köztársasági megbízott intézményét, az önkormányzatok törvényességi felügyeletét a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok látják el. 1997-től bővülő hatáskörrel, a dekoncentrált szervek integrálásával párhuzamosan kormányhivatallá alakítják a közigazgatási hivatalokat. 2002-től az európai uniós tagságra való felkészüléssel összefüggésben, a támogatási lehetőségek kihasználása érdekében a központosított hatalom lebontásának alapformájává válik a régió és a kistérség. A decentralizáció alapja a szubszidiaritás, ami a feladatok és a döntési jogkörök delegálását jelenti a központi kormányzati szintről a régiók szintjére. A 2000-es évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy az igazgatási rendszer és ezen belül az önkormányzati szféra hatékonysági, finanszírozási okok miatt átalakításra szorul. Területi szinten a megyerendszer, illetve a regionalizmus koncepciója vetélkedik egymással. 2006-tól kísérlet történik a régiók megerősítésére, a megyei közigazgatási hivatalok regionális közigazgatási hivatalokká alakulnak, de az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkörüket – kellő parlamenti többség híján – nem sikerül jogszabállyal biztosítani. A 2010-ben hivatalba lépő kormány visszaállítja a megyei és fővárosi közigazgatási hivatalokat, ezek megyei kormányhivatalként működnek, élükön a miniszterelnök által kinevezett kormány megbízottak állnak, akik egyértelműen politikai vezetők.² A 2014-es országgyűlési választásoktól a kormány megbízott tisztség közigazgatási pozícióvá válik, mert összeférhetetlen választott politikai tisztséggel.³ Az igazgatási feladatok centralizációjának és integrálásának második lépéseként 2013. január 1-jétől létrejönnek a megyei kormányhivatalok ki- rendeltségei: a járási, a fővárosban a kerületi hivatalok, amelyek élén a járási, illetve kerületi hivatalvezető áll, akire a kormány megbízottal megegyező összeférhetetlenség vonatkozik.

Közvetlenül a rendszerváltás előtt az állampárt által vezérelt védelmi igazgatást felváltja az államigazgatási szintekre épülő irányítás. A Honvédelmi Bizottság elnöke a miniszterelnök lesz, munkáját a Minisztertanács Hivatalának Védelmi Irodája segíti. A megyei tanácsok elnökei töltik be a megyei honvédelmi bizottságok elnöki tisztségét. A kormány honvédelmi feladatainak végrehajtásáért a honvédelmi miniszter, a polgári védelmi feladatok végrehajtásáért a belügyminiszter a felelős. Az 1990-ben szabadon, demokratikusan megválasztott országgyűlés átmeneti szabályokat fogad el a demokratikus önkormányzati rendszerre való áttérésről. Ennek során a megyei tanácselnökök feladatai és hatáskörei a megyei közgyűlés elnökeihez kerülnek.⁴ Viszont az önkormányzati törvény államigazgatási és hatósági feladatok ellátását nem biztosítja a megyei közgyűlés elnökei számára. Az önkormányzati törvény szerint az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó köztársasági megbízott ellátja a kormány által a hatáskörébe utalt feladatokat is.⁵ A fővárosi és megyei honvédelmi bizottságok elnöke-

2 A húsz kormány megbízott közül tizenöt országgyűlési képviselő is.

3 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 11. § (1) A kormány megbízott további munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, nem lehet országgyűlési képviselő, helyi önkormányzati képviselő, fővárosi, megyei közgyűlés tagja, polgármester, megyei közgyűlés elnöke, főpolgármester, alpolgármester, megyei közgyűlés alelnöke, főpolgármester-helyettes, nemzetiségi önkormányzat elnöke és nemzetiségi önkormányzati képviselő.

4 1990. évi LXXXIII. törvény a helyi önkormányzatok megalakulásával összefüggő kiegészítő és átmeneti szabályokról.

5 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

ivé a miniszterelnök a területileg illetékes köztársasági megbízottakat nevezi ki.⁶ Illetékességi területükön egyszerre több megyei honvédelmi bizottság elnöki tisztségét is ellátják. A megyei, fővárosi honvédelmi bizottságok a kormány területi szervei. A fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságok irányítják a polgármester, illetve a főpolgármester honvédelmi igazgatási feladatainak végrehajtását, többek között a polgári védelmi feladatok ellátását is.⁷ Munkájukat területi szinten a Régió Védelmi Koordinációs Irodák segítik. A Minisztertanács Hivatala Védelmi Irodájának feladatait a HM Védelmi Koordinációs Iroda viszi tovább. A honvédelmi bizottságok tevékenységének központi támogatását a kormány döntése alapján a HM Védelmi Koordinációs Iroda végzi.⁸ A polgármesterek részt vesznek a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben, ennek során az országos államigazgatási feladatok helyi végrehajtásában. A főváros kerületeiben, a megyei jogú városokban és a megyei honvédelmi bizottság által kijelölt városokban helyi védelmi bizottság működik.

A védelmi igazgatást alapvetően meghatározza az Alkotmányban, majd az Alaptörvényben megfogalmazott minősített időszakok, illetve a különleges jogrend formáinak szabályozása. Az 1949. évi XX. törvény és módosításai négy nevesített és egy pontosan nem nevesített minősített időszakot határoznak meg. Ezek közül négy honvédelmi, fegyveres, kettő katasztrófavédelmi típusú, mert a szükségállapot mindkettőben alkalmazható. A rendkívüli állapot hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén, szükségállapot az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, valamint katasztrófa esetén, megelőző védelmi helyzet külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében, veszélyhelyzet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása miatt hirdethető ki, váratlan támadás (pontosan nem nevesített) külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén vagy az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében alkalmazható. Súlyosabb katasztrófa bekövetkezése esetén a veszélyhelyzet helyett szükségállapot hirdethető ki.

A rendszerváltást követő első honvédelmi törvényt 1993-ban fogadja el az országgyűlés.⁹ A jogszabály a honvédelmet, mint komplex rendszert fogalmazza meg. A honvédelmi felkészítés és az országmozgósítás ágazati feladatainak végrehajtására a minisztériumoknál önálló szervezeti egységet kell létrehozni. A törvény meghatározza a védelmi igazgatás elemeinek feladat- és hatáskörét. A honvédelmi bizottságok elnevezése védelmi bizottságokra változik, ezzel is kifejezve a fegyveres konfliktusokon kívüli feladatok jelentőségét. A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke minősített jogrend esetén teljes, önálló döntési hatáskörrel rendelkezik, a bizottság tagjai konzultatív, döntés-előkészítő feladatot látnak el.¹⁰ A fővárosi, megyei védelmi bizottságok tagja lesz a polgári védelem és a tűzoltóság, valamint a rendőrség és az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat fővárosi, megyei vezetője. Tanácskozási joggal meg kell hívni többek között a HM Védelmi Koordinációs Iroda és a BM Védelmi Iroda vezetőit.¹¹

6 1976. évi I. törvény a honvédelemről.

7 124/1991. (IX. 27.) Korm. rendelet a területi honvédelmi igazgatás átmeneti rendezéséről.

8 3039/1991. Korm. határozat a védelmi felkészítés és az országmozgósítás új rendszerének kialakításáról.

9 1993. évi CX. törvény a honvédelemről.

10 1993. évi CX. törvény a honvédelemről 15. § (3).

11 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról.

A kormány a védelmi bizottságok általános honvédelmi irányítását a honvédelmi miniszter, az egyes részfeladatok szakmai irányítását a feladatkör szerint illetékes miniszter útján látja el. A honvédelmi miniszter általános honvédelmi irányítási jogkörében törvényességi felügyeletet gyakorol a védelmi bizottságok működése felett, megváltoztatja, illetőleg megsemmisíti a védelmi bizottság jogszabálysértő határozatait. A védelmi bizottság titkára, a megyei védelmi bizottság elnöke által a fegyveres erők, illetve a rendvédelmi szervek hivatásos állományából – a honvédelmi miniszter előzetes hozzájárulása mellett – a titkári tisztségre kinevezett tiszt, főtsiszt, vagy köztisztviselő.¹² Helyi védelmi bizottság a főváros kerületeiben, a megyei jogú városokban és a védelmi bizottság által kijelölt városokban (honvédelmi körzet) működik, elnöke az illetékes polgármester. A helyi védelmi bizottság tagjai többek között a kormány által kijelölt rendvédelmi és centrális irányítású szervek illetékes vezetői.¹³

1994-ben az önkormányzati törvény módosítása következtében megszűnik a köztársasági megbízási intézmény, a megyei védelmi bizottságok elnökei a megyei közgyűlések elnökei lesznek, a fővárosi védelmi bizottság elnöke pozícióját a főpolgármester látja el. Az új vezetők választott politikusok, szemben a köztársasági megbízottakkal, akik címzetes államtitkárként az államigazgatásba tartoztak. Az önkormányzati törvény a polgármester, a főpolgármester mellé beemelte a megyei közgyűlés elnökét, hogy a honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben részt vegyen az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.¹⁴ Ezen államigazgatási és hatósági jogkörében eljárva a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül. Ki kell emelni, hogy 1994 és 2011 között normál időszakban a katasztrófavédelmi védekezés elsősorban önkormányzati feladat. A polgármesterek irányítása alatt tevékenykednek a tűzoltók és a polgári védelmi szervezetek, amelyek a védekezés elsődleges erőit képezik. Általában a tűzoltóság az elsődleges beavatkozó szervezet, a polgári védelmi szervezetekre humanitárius feladatok hárulnak. Nukleáris baleset esetén a polgári védelmi szervezetek tevékenysége válik elsődlegessé. A továbbiakban a megyei védelmi bizottságok feladatellátását a Régió Védelmi Koordinációs Irodák helyett a Területi Védelmi Irodák támogatják, amelyek a megyei önkormányzatok hivatalainak részei. A közgyűlési elnökök irányítása alatt végzik a védelmi feladatok koordinációját. A Területi Védelmi Iroda vezetője a HM Védelmi Koordinációs Hivatal állományába, az irodavezető-helyettes a BM köztisztviselői állományába tartozik, ez utóbbi feladatkört 2003 végétől a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok látják el. A HM Védelmi Koordinációs Iroda elnevezése 1995. január 1-jétől HM Védelmi Hivatalra változik, s a kormány és a honvédelmi miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó döntések előkészítését és végrehajtásának koordinációját végzi a honvédelmi miniszter irányítása alatt.

1998-ban változik a kormányzati struktúra, a stratégiai és kormányzati feladatok koordinációjára megalakul a Miniszterelnöki Hivatal. A Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a védelmi stratégiai és biztonságpolitikai feladatokkal kapcsolatos összehangolást a biztonságpolitikai államtitkár útján látja el, aki a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadója is.¹⁵ Széles körű feladatai közül

12 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról.

13 1993. évi CX. törvény a honvédelemről 17. §.

14 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról, 2. §.

15 174/1998. (X. 30.) Korm. rendelet a Miniszterelnöki Hivatal védelmi stratégiai és biztonságpolitikai ügyekért felelős politikai államtitkárának feladat- és hatásköréről.

kiemelésre érdemes, hogy részt vesz védelmi stratégiai tervezetek előkészítésében, ha szükséges, felülvizsgálatában, biztonságpolitikai tervezést támogató tudományos kutatásokat kezdeményez, figyelemmel kíséri a hadiipari fejlesztést, koordinálja a minősített időszakra vonatkozó jogszabálytervezést, előkészíti a védelmi felkészítés és az országmozgósítás éves kormányzati feladattervét, részt vesz a polgári védelem feladatainak kijelölésében, vezeti a Gazdaságbiztonsági Tartalékolási Tárcaközi Bizottságot. Az országmozgósítás feladattervének elkészítése mint kormányzati feladat átkerül tehát az államtitkársághoz, a védelmi felkészítés honvédelmi miniszteri feladata a HM Védelmi Hivatalnál marad. 1999 novemberében megszűnik a védelmi koordinációs államtitkárság, a kormány és a honvédelmi miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerének koordinációját ismét a HM Védelmi Hivatal látja el.¹⁶ A polgári védelem feladatainak kijelölése ismét a belügyminiszternél összpontosul. A gazdaságmozgósítás a gazdasági miniszterhez, a Gazdaságbiztonsági Tartalékolási Tárcaközi Bizottság a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium illetékes államtitkárához kerül.

A Területi Védelmi Irodák 2000 őszén kikerülnek a HM Védelmi Hivatal állományából, egy részük köztisztviselőként, megyei referensként (megyei védelmi bizottság titkáráként, irodavezetőként) folytatja munkáját a megyei önkormányzati hivatalokban. Az 1999. évi LXXIV. törvény szerint a belügyminiszter a felelős az alárendeltségébe tartozó katasztrófavédelmi szervezetek irányításáért. 2001. december végétől a HM Védelmi Hivatal központi államigazgatási szervként a honvédelmi miniszter irányítása alatt végzi a kormány, illetve a honvédelmi miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó döntések előkészítését és végrehajtásuk koordinációját.¹⁷ Ekkor alakul ki a megyei védelmi bizottságok napjainkban is működő törvényességi felügyeleti rendszere. Ennek lényege, hogy a honvédelmi miniszter honvédelmi irányítás jogkörében eljárva a HM Védelmi Hivatal által, a belügyminiszter pedig katasztrófavédelmi irányítás jogkörében eljárva a BM Védelmi Hivatal által gyakorol törvényességi felügyeletet a védelmi bizottságok feladatellátása felett.¹⁸ A két miniszter – hatásköre szerint – megváltoztatja, illetőleg megsemmisíti a védelmi bizottság jogszabálysértő határozatát. A megyei védelmi bizottság elnöke nevezi ki a védelmi bizottság titkárát, amelyhez a honvédelmi miniszter mellett a belügyminiszter előzetes hozzájárulására is szükség van. Változatlanul ki nevezhető tiszt vagy főtiszt a rendvédelmi szervek állományából, illetve köztisztviselő. A képesítési követelményeket is együttesen határozza meg a két miniszter. 2001 végétől növeli a katasztrófavédelem súlyát, hogy az 1993. évi honvédelmi törvényben meghatározottakon túl a megyei védelmi bizottság teljes jogú tagja lesz a katasztrófavédelem fővárosi, megyei vezetője, továbbá a fővárosban a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság igazgatója és a Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság parancsnoka, valamint a rendőrség, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat fővárosi, megyei vezetője és a területileg illetékes vízügyi igazgatóság vezetője. Tanácskozási joggal változatlanul meg kell hívni a HM Védelmi Hivatal és a BM Védelmi Iroda vezetőit. A helyi védelmi bizottság tagja pedig

16 167/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet védelmi stratégiai és biztonságpolitikai hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról, illetőleg hatályon kívül helyezéséről.

17 275/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX törvény végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII.27.) Korm. rendelet módosításáról. 1. §.

18 275/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX törvény végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII.27.) Korm. rendelet módosításáról. 2. §.

a rendőrségnek, a polgári védelemnek, a tűzoltóságnak és az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatnak a honvédelmi körzet szerinti illetékes vezetője.¹⁹

A közigazgatásban, területfejlesztésben elkezdett regionális és kistérségi átalakítás közül az utóbbi figyelembe veendő tényezőként megjelenik a védelmi igazgatásban is. A 2004-es honvédelmi törvény szerint a megyei védelmi bizottság a gazdasági és fejlesztési célokat szolgáló kistérségi igazgatási rendszer és az érintett polgármesterek véleményének figyelembevételével állapítja meg a helyi védelmi bizottság illetékességi területét.²⁰

A 2011-ben elfogadott Alaptörvény négy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi különleges jogrendet különít el, megszűnik a szükségállapot alkalmazhatósága súlyos katasztrófahelyzetre. A rendkívüli állapot hadiállapot kinyilvánítása, vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) során hirdethető ki.²¹ Szükségállapot kerül kihirdetésre a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén.²² Megelőző védelmi helyzet kerül kihirdetésre külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében.²³ Váratlan támadás állapot kerül kihirdetésre külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülőkézséltési erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig.²⁴ Veszélyhelyzet hirdethető ki az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében.²⁵

Katonai vagy katasztrófavédelmi minősített időszak, illetve 2011-től különleges jogrend esetén is a katonai és polgári erők, szervek komplex tevékenységére van szükség, amit a védelmi igazgatás rendszere biztosít. Az Alaptörvény egyértelműen kijelöli a honvédség katasztrófavédelemben betöltendő szerepét: a Magyar Honvédség közreműködik a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában.²⁶

2010-től a megerősítés, a járások kialakítása az államigazgatás területi hatékonyságának növelését hivatott elérni. A 2011-ben elfogadott honvédelmi törvény alapján a megyei védelmi bizottság elnöke a megyei közgyűlés elnöke helyett a megyei kormányhivatal élén álló kormány megbízott.²⁷ A megyei védelmi bizottságok feladatellátásának szakmai jellege erősödik azzal, hogy az egyik

19 275/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX törvény végrehajtásáról szóló 178/1993. (XII.27.) Korm. rendelet módosításáról.

20 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 57. §.

21 Magyarország Alaptörvénye 48. cikk.

22 Magyarország Alaptörvénye 50. cikk.

23 Magyarország Alaptörvénye 51. cikk.

24 Magyarország Alaptörvénye 52. cikk.

25 Magyarország Alaptörvénye 53. cikk.

26 Magyarország Alaptörvénye 45. cikk (3).

27 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 25. §.

elnökhelyettesi tisztséget a honvédelmi feladatok tekintetében a HM Védelmi Hivatal vezetője vagy az általa kijelölt személy,²⁸ a másikat katasztrófák elleni védekezés tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője tölti be. Korábban az elnökhelyettes általában a megyei közgyűlés alelnöke volt. Honvédelmi különleges jogrendben a bizottság teljes jogkörét a megyei védelmi bizottság elnöke a honvédelmi elnökhelyetttel egyetértésben gyakorolja. Katasztrófavédelmi különleges jogrendben, azaz veszélyhelyzetben az elnök önállóan dönt. A szakmaiság és a centralizáció ötlete jelenik meg a veszélyhelyzetben ellátandó irányítási feladatokban. Amennyiben a veszélyhelyzet több megyét érint, vagy ha a katasztrófa elhárítása érdekében ez szükséges, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter – legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig – miniszteri biztost nevezhet ki. A miniszteri biztos a védekezési feladatok összehangolása érdekében a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét utasíthatja. Veszélyhelyzetben a településen a katasztrófavédelmi tevékenység irányítását – helyszínre érkezésétől – a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy veszi át.²⁹

A megyei védelmi bizottság tagjai még a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester, a megyei jogú város polgármestere, a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója, a katonai igazgatás területi szervének vezetője, képviselője, a megyei, fővárosi rendőrfőkapitány, az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője, a vízügyi igazgatási szerv képviselője és a megyei védelmi bizottság titkára. A megyei, fővárosi védelmi bizottság titkárát a honvédelemért felelős miniszter nevezi ki a HM VH, illetve a hivatásos katasztrófavédelmi szerv főtisztii állománycsoportjából. Ehhez szükséges a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek az előzetes egyetértése. A titkárok és a titkárhelyettesek fele a HM VH, fele a katasztrófavédelem állományából kerül kinevezésre. A járásokban és fővárosi kerületekben helyi védelmi bizottság működik, elnöke a járási, fővárosi kerületi hivatalvezető. A honvédelmi elnökhelyettest az önkéntes tartalékos állományból a HM VH vezetője, a katasztrófavédelmi elnökhelyettest a megyei katasztrófavédelmi igazgató jelöli ki.

A kétpólusú védelmi igazgatásban a honvédelmi és a katasztrófavédelmi irányítás mellett 1999-ben katasztrófavédelmi, majd 2013-ban honvédelmi tárcaközi koordináció jön létre. Az első katasztrófavédelmi törvény kialakítja a katasztrófavédelmi tevékenység minisztériumok közötti összehangolását, bevonva a szükséges országos hatáskörű szerveket is. Az 1999. évi LXXIV. törvény alapján a kormány a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről hozott rendeletében létrehozza a Kormányzati Koordinációs Bizottságot (KKB).³⁰ Feladata a minisztériumok, a megyei, fővárosi védelmi bizottsági elnökök és az országos hatáskörű szervek védekezéssel kapcsolatos tevékenységének összehangolása. A bizottság elnöke a belügyminiszter, helyettese pedig a védekezésben leginkább érintett tárca közigazgatási államtitkára, illetve nukleáris baleset esetén az Országos Atomenergia-hivatal (OAH) főigazgatója. A KKB tagjai a kijelölt tárcák közigazgatási államtitkárai, az OAH főigazgatója és a pol-

28 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.

29 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 46. §.

30 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról.

gári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter által kijelölt vezető. A védekezési munkabizottság vezetője a katasztrófatípus szerint leginkább érintett minisztérium közigazgatási államtitkára által kijelölt személy. Tanácskozási joggal vesznek részt a katasztrófavédelemben fontos szerepet betöltő országos hatáskörű szervek vezetői. A KKB állandó jelleggel működő szervei a Titkárság (BM Védelmi Koordinációs Hivatal, 2006-tól Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Védelmi Titkárság), a Veszélyhelyzeti Központ, amely katasztrófavédelemben kiegészül az Operatív Törzsszel. A védekezés során rendvédelmi erők feletti koordinációt is ellát. A KKB elemzi, figyelemmel kíséri a polgármesterek, a megyei közgyűlési elnökök és a megyei védelmi bizottságok munkáját, gondoskodik a megyei védelmi bizottságok hatáskörét meghaladó intézkedések meghozataláról.

2000. november közepétől változik a KKB irányítási struktúrája.³¹ Az elnök marad a belügyminiszter, az elnök helyettese a felkészülés időszakában a BM közigazgatási államtitkára. A KKB elnök helyettesei a védekezés időszakában: ár- és belvízi, továbbá közlekedési katasztrófa-, valamint a közlekedés rendjét jelentősen befolyásoló rendkívüli időjárási helyzetben a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára; földrengés és tömeges migráció esetén a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkára; humán járványügyi katasztrófa esetén az Egészségügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára; ipari katasztrófa esetén a Gazdasági Minisztérium közigazgatási államtitkára; környezetszennyezéssel járó katasztrófa esetén a Környezetvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára; nukleáris baleset esetén az Országos Atomenergia-hivatal főigazgatója. Állandó meghívott a Miniszterelnöki Hivatal és a Külügyminisztérium közigazgatási államtitkára. 2005-től kibővül a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárának felelősségi területe a veszélyes ipari üzem működése során keletkezett katasztrófával.

2006-tól a KKB elnöke az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, általános helyettese az ÖTM államtitkára. Az elnök helyettese katasztrófaveszély vagy katasztrófa bekövetkezése esetén a katasztrófa típusának megfelelő minisztérium államtitkára, veszélyhelyzetet elérő árvíz vagy belvíz esetén a környezetvédelmi és vízügyi miniszter. Nukleáris baleset bekövetkeztekor a helyettesi feladatokat az Országos Atomenergia-hivatal elnöke látja el. A KKB tagjai a minisztériumok államtitkárai és a Miniszterelnöki Hivatal illetékes államtitkára.

2009. május 1-jétől átalakul a KKB összetétele.³² A tagok a kijelölt miniszterek (az agrárpolitikáért, az államháztartásért, a bányászati ügyekért, az egészségügyért, az elektronikus hírközlésért, az élelmiszerlánc-felügyeletért, az energiapolitikáért, a gazdaságpolitikáért, a határrendészetért, a honvédelemért, az idegenrendészetért és menekültügyért, az iparügyekért, a kereskedelemért, a kormányzati, közigazgatási informatikáért, a környezetvédelemért, a közlekedésért, a külpolitikáért, az oktatásért, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért, a rendészetért, valamint a vízgazdálkodásért felelős miniszter), illetve az általuk kijelölt állami vezető, a KKB elnöke pedig a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter. Szintén átalakul a védekezés koordinációja, a katasztrófa károsító tí-

31 2266/2000. (XI. 7.) Korm. határozat a Kormányzati Koordinációs Bizottság szervezeti és működési rendjének, valamint eljárásai szabályainak elfogadásáról.

32 95/2009. (IV. 24.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet módosításáról.

pusának megfelelően alakul a koordinációt végrehajtó ágazati miniszter személye. Az a miniszter, aki- nek az adott katasztrófatípus kezelése a felelősségébe tartozik, védekezési munkabizottságot hoz létre és működtet. Változik a KKB üléseinek résztvevői köre, állandó meghívottként van jelen a KKB titkárságának vezetője, a KKB Tudományos Tanács elnöke és az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) főigazgatója. Az állandó meghívottak mellett a kijelölt országos hatáskörű szervek vezetői a KKB elnökének meghívása alapján vesznek részt a megbeszéléseken. Az Országos Atomenergia-hivatal főigazgatója meghívásra tanácskozási joggal vesz részt a megbeszéléseken. Változik a KKB elnökének helyettesítése is, ezt a feladatot általános helyettesítési jogkörrel a rendészetért felelős miniszter látja el. A KKB állandó jelleggel működő szervei közé kerül a Nukleárisbaleset-elhárítási Védekezési Munkabizottság, valamint katasztrófa helyzetben a nukleáris veszélyhelyzetben kívüli kockázat kezelésére létrehozott védekezési munkabizottság. A KKB Titkársága és a KKB Operatív Törzse a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által vezetett minisztérium bázisán, Veszélyhelyzeti Központja pedig az OKF bázisán működik.

A KKB több mint tíz éves története során világosan szétválnak az irányítási és a koordinációs feladatok. A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a kormányzati koordinációs szerv véleményének kikérése mellett irányítja a védekezéssel és a felkészüléssel kapcsolatban a megyei, fővárosi védelmi bizottságok és a megyei, fővárosi védelmi bizottságok elnökei feladatainak végrehajtását.³³ A KKB összehangol, javaslatot tesz és kezdeményez.³⁴

2012. január 1-jétől Katasztrófavédelmi Koordinációs Kormánybizottság jön létre a katasztrófavédelmi védekezésre való felkészülés, védekezés és helyreállítás koordinációja érdekében. A bizottság elnöke a miniszterelnök, elnökhelyettese a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, tagjai a miniszterek. Az állandó meghívottak köre az OKF főigazgatójával, az országos rendőrfőkapitánnyal, a Honvéd Vezérkar főnökével, a KKB Tudományos Tanács elnökével, a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ vezetőjével, a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezet vezetőjével bővül. Ez a koordinációs szervezet, amely tulajdonképpen duplikálja a kormányt, közel 5 hónapig működött.³⁵

2012. május 17-től a kormány Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot hozott létre, amelynek elnöke a belügyminiszter, elnökhelyettese pedig az általa kijelölt tag.³⁶ A KKB tagjai a miniszterek által kijelölt állami vezetők. Az állandó meghívottak köre nem változott. A koordinációs bizottság tevékenységét 1999 óta Tudományos Tanács segíti, amelynek fő feladata a katasztrófák bekövetkezésével, elhárításával, a védekezési munkálatokkal kapcsolatos tapasztalatok tudományos igényű feldolgozása. A Tudományos Tanács tagjait a miniszterelnök kéri fel, 2012-től pedig a kormány a Magyar Tudományos Akadémia elnökét kéri fel, hogy a tudományos élet képviselői közül tegyen személyi javaslatot a katasztrófa elleni védekezésért felelős miniszter részére a tanács elnökének és a tagjainak személyére.

33 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.

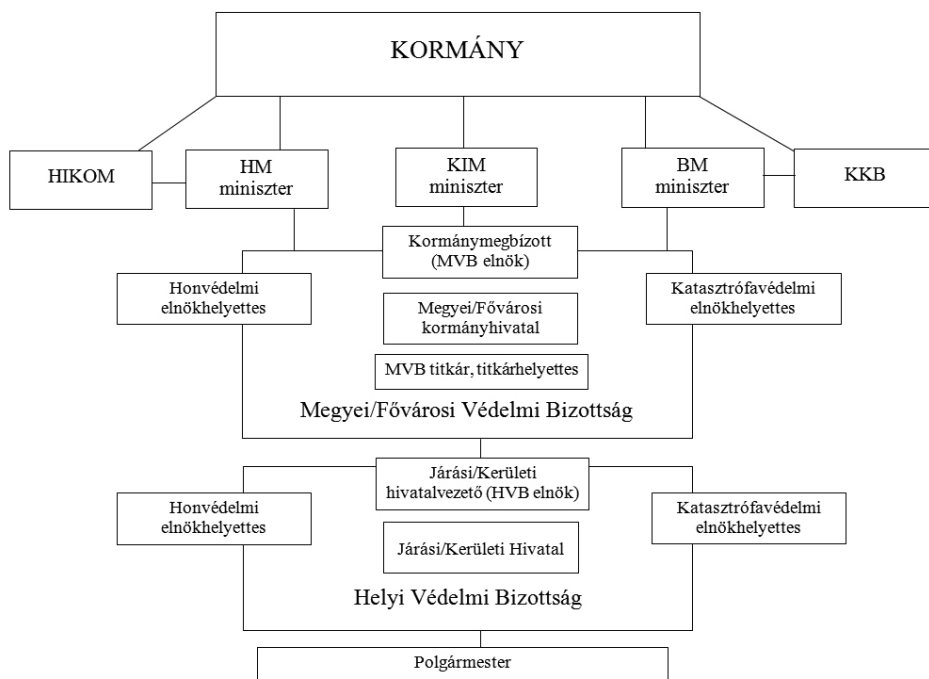
34 74/2012. (IV. 13.) Korm. rendelet a katasztrófavédelmet érintő egyes kormányrendeletek módosításáról.

35 1515/2011. (XII. 30.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Kormánybizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

36 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

A katasztrófák elleni védekezés kormányzati koordinációját megvalósító szerv 1999-ben jön létre. Fontos kiemelni, hogy a KKB hatásköre nem terjed ki a Magyar Honvédségre, a polgári védelem honvédelmi feladataira és a honvédelmi szempontból fontos kritikus infrastruktúrák biztosítására. A honvédelmi igazgatás kormányzati jellegű koordinációjára részben volt egy rövid ideig tartó kísérlet 1998-ban, amely 15 év elteltével a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport (HIKOM) megalakításával, szűkebb feladatkörrel ismét intézményes keretet kap.³⁷ A kormány javaslattevő, véleményező, tanácsadói tevékenységet végző szerveként határozza meg a HIKOM tevékenységét. Főbb feladatai többek között: a Honvédelmi Tanács és a Kormány speciális működési feltételeinek biztosításával összefüggő feladatok tárcaközi egyeztetése; honvédelmi típusú különleges jogrendben, illetve az azokat közvetlenül megelőző időszakokban a honvédelmi igazgatási feladatokra vonatkozó javaslatok kidolgozása; a honvédelmi típusú különleges jogrendre történő felkészülés, valamint a válságok kezelése során a polgári–katonai–rendvédelmi együttműködés megszervezése; a NATO Válságreakálási Rendszer fejlesztésére, éves felülvizsgálatára, valamint az egyes válságreakálási intézkedések módosítására vonatkozó nemzeti álláspont kidolgozása; a befogadónemzeti támogatással kapcsolatos tervezés; a központi és területi védelmi igazgatási szervek intézkedési tervrendszere kidolgozásának, felülvizsgálatának koordinációja. A HIKOM vezetője a HM Védelmi Hivatal főigazgatója. Tagjai meghatározott miniszterek és országos hatáskörű szervek vezetői által kijelölt személyek.

1. ábra: A védelmi igazgatás vázlatos rendszere normál időszakban – Szerkesztette: Szabó I. László



37 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

Az eltelt 24 évet vizsgálva megállapítható, hogy az állami szerepvállalásról alkotott kormányzati felfogások alakítják az államigazgatás és ezen belül a védelmi igazgatás rendszerét. Az 1990-es évek elejére jellemző – az államszocialista berendezkedés lebontásához kapcsolódó – decentralizációt, dekoncentrációt lassabb és gyorsabb lépésekben napjainkra, demokratikus keretek között érvényesülve, horizontálisan felváltotta a feladatkörök koncentrációja, valamint vertikálisan az irányítás centralizációja. Ezekkel együtt jár a döntéshozásban, az irányításban, a koordinációban a szakmai elemek térnyerése, az állami vezetők, területi közigazgatási vezetők, polgármesterek munkájának fokozottabb honvédelmi és katasztrófavédelmi támogatása. Kialakul a funkcionálisan kétpólusú védelmi igazgatás, a honvédelmi és a katasztrófavédelmi feladatok ellátása egyaránt domináns. A két struktúra vezetői a védelmi igazgatás rendszerében azonos szinteken találhatók.

A KATASZTRÓFAVÉDELMI SZERVEZETRENDSZER A DECENTRALIZÁCIÓTÓL AZ INTEGRÁCIÓIG

A rendszerváltás időszakára jelentős változások történtek Magyarország és egyúttal a világ biztonságában. Megszűnt az ideológiai és katonai szembenálláson alapuló kétpólusú világrendszer. Az európai viszonyokat mindinkább a párbeszéd és az együttműködés jellemezte, függetlenül a háborúkkal járó délkelet-európai konfliktusoktól. Megváltoztak tehát a biztonsági kihívások, már NATO-tagságunk előtt csökkent az országot érintő fegyveres konfliktusok esélye. Az új kihívások között lehet említeni a terrorizmust, a szervezett bűnözést, az illegális fegyverkereskedelmet és a migrációt, a természeti csapásokat, a veszélyes ipari tevékenységgel összefüggő ártalmakat, amelyek nagy része igényli, kikényszeríti a katasztrófavédelem szervezetrendszerének, működésének hatékonyabbá tételét.

A katasztrófavédelmi feladatok napjainkban három nagy feladatkört foglalnak magukban, a polgári védelmet, a tűzvédelmet és az iparbiztonságot. Ezek szervezeti összevonása, kialakítása és centralizált irányításának biztosítása jellemzi az eltelt több mint két évtizedet. A katasztrófavédelem egységes irányítási rendszerének létrehozása, működtetése állami feladat.

A nagy feladatkörök közül a polgári védelem és a tűzoltóság a rendszerváltás előtti időszakban külön-külön szervezetként működött. A polgári védelem az 1960-as évektől a Honvédelmi Minisztérium alá tartozott. Ekkoriban a hagyományos és a nukleáris háború lakosságot érintő következményeinek kezelése volt a fő feladata. Ez a biztonsági helyzet megváltozása következtében az 1980-as évek végére átalakult, és a humanitárius elem, azaz a lakosság életének, vagyonának védelme, oltalmazása került a polgári védelmi tevékenység fókuszába.³⁸ Ennek kinyilvánítása a genfi egyezmények elfogadása, amely egyértelműen humanitárius szervezetként határozza meg a polgári védelmi szervezeteket. Ennek megfelelően a polgári védelem 1990. július 1-jétől a Belügyminisztérium irányítása alá kerül.³⁹ A politikai, társadalmi, gazdasági átalakulás következményeként, az 1990-es évek elejére bizonytalanság övezte a polgári védelmi szervek tevékenységét, a korábbi munkahelyi polgári védelmi szervezetek széttzilálódtak. Sürgetővé vált a polgári védelmi szervezetrendszer, feladatok, irányítási viszonyok szabályozása.

38 1989. évi 20. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

39 3344/1989. számú Minisztertanácsi határozat.

A kormány 1992-ben stabilizálta a polgári védelem helyzetét a létrejött demokratikus struktúrában. A 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet 1. § (1) a polgári védelem lényegét következőképpen fogalmazza meg: az elemi csapás vagy ipari és egyéb szerencsétlenség (a továbbiakban együtt: katasztrófa) következményeinek elhárításában való közreműködés, illetve hadiállapot (háborús veszély) esetén – a honvédelem részeként – az élet és az anyagi javak támadófegyverek hatásai elleni védelmét szolgáló állami intézkedések, továbbá az azok alapján megvalósuló védekezés rendszere.

A polgári védelem és a tűzoltóság első integrációs kísérletére 1993-ban kerül sor. 1993. július 1-jétől a kormány rendeletében a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokságát alapfeladatainak meghagyása mellett megbízza a BM Polgári Védelem Országos Parancsnokság, valamint a Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság Titkárság feladatainak ellátásával is, létrehozva a BM Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságát.⁴⁰ Ez megalapozhatta volna a két szervezet integrációját, de jogalkotási problémák miatt erre nem került sor. A kormányrendeletet az akkori közjogi helyzet alapján az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte.⁴¹ A kormányrendelet nem volt elégséges, mert az 1993. évi honvédelmi törvény 132. §-a az Alkotmány 70/H. §-ával is összhangban törvényi szintű szabályozást írt elő. 1996. január 1-jétől ismét különválnak a tűzoltóság és a polgári védelem országos parancsnoksága. Ezzel párhuzamosan 1996. január 1-jétől a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokságon létrejön a Katasztrófaelhárítást Koordináló Központ.⁴² A tűzoltóságon mint elsődleges beavatkozó szervezeten belül megkezdődik a katasztrófavédelmi védekezésre való felkészülés és védekezés egységes rendjének kialakítása.

Az ár- és belvízvédelem kiemelt része a katasztrófák elleni védekezésnek. A vízgazdálkodásért felelős miniszter szabályozza a védekezési felkészülés feladatait, az Országos Műszaki Irányító Törzs által irányítja a védekezési készség időszakában a vízügyi igazgatási szervek árvíz- és belvízvédekezéssel kapcsolatos tevékenységét.⁴³ A gazdasági és az anyagi szolgáltatások igénybevételét a miniszter a polgári védelmi törvény 43. §-ának (1) bekezdése alapján az 1993. évi honvédelmi törvény 191-198. §-ának megfelelő alkalmazásával rendeli el. Ha a veszély leküzdése a helyi polgári erők mozgósításával nem biztosítható, a miniszter a honvédelmi miniszter, illetőleg a belügyminiszter útján kezdeményezi a honvédség és a rendvédelmi szervek közreműködését. 1996-tól az ár- és belvízvédekezéssel kapcsolatos feladatok megoldásában a védelmi bizottság tagja, 2001-től pedig teljes jogú tagja a területileg illetékes vízügyi szerv igazgatója.⁴⁴

A rendszerváltoztatást követő közel tíz évig a katasztrófavédelem egyes területeinek szabályozásával az 1993. évi CX. törvény a honvédelemről, az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről és az 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltásról foglalkozik. Ez utóbbi módosításokkal napjainkban is hatályban van.

A honvédelmi törvény a fegyveres erőknek (honvédség, határőrség) a polgári védelmi feladatok el látásában való közreműködését szabja feladatául, valamint segítségnyújtásukat elemi csapás, ipari sze-

40 85/1993. (VI. 1.) Korm. rendelet a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról 1. § (1)-(2)

41 18/1995. (III. 28.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság az eljárást 1995. XII. 31-ig felfüggesztette.

42 Cziva Oszkár: *A katasztrófák elleni védekezés feladatai*. *Hadtudomány*, 1999. 3-4. sz.

43 1993. évi CX. törvény a honvédelemről 15. §.

44 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól.

rencsétlenség, illetőleg közveszély vagy közérdekű üzem működésének megzavarása, vagy jelentős méretű egyéb katasztrófa elhárításában határozta meg. Ezen kívül a katasztrófavédelemmel is kapcsolatos védelemigazgatási jogköröket szabályozta. Az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről változtatlanul a honvédelem rendszerében helyezi el a polgári védelmet. A katasztrófavédelem a honvédelem komplex rendszerében valósul meg, de a polgári védelem irányításáért és a polgári védelmi feladatok végrehajtásáért a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a felelős.⁴⁵

A polgári védelmi törvény az Alkotmányban megtalálható veszélyhelyzet fogalmát bővíti ki: veszélyhelyzet a szükséghelyzetet [Alkotmány 19. § (3) bek. i) pont] el nem érő mértékű, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot.⁴⁶ A polgári védelmi törvényben megfogalmazott veszélyhelyzet nem minősített jogrend, azaz rendkívüli intézkedések bevezetésére nem alkalmas. A polgári védelmi törvényt a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról helyezte hatályon kívül.

Az egyes feladatcsoportokat szabályozó törvényeket, rendeleteket követően az első átfogó katasztrófavédelmi törvény, az 1999. évi LXXIV. törvény 2000. január 1-jén lép hatályba.⁴⁷ A társadalom élete, biztonsága és a nemzetgazdaság zavartalan működése szempontjából is kiemelten fontos feladatként definiálódik a katasztrófavédelem. A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés nemzeti ügy. A védekezés egységes irányítása állami feladat.⁴⁸ Megállapítja a jogszabály azt is, hogy mindenkinek joga van megismerni a környezetét érintő katasztrófaveszélyeket, a védekezés módjait, és egyúttal állampolgári kötelesség is a védekezési munkálatokban való részvétel, akár polgári védelmi szolgálat teljesítésével. Bár a jogszabályban jelen van állampolgári kötelességként a katasztrófák elleni védekezés ellátása, ez a gyakorlatban kevésbé működik. Az európai uniós tagságra való felkészülés keretében megjelenik a törvényben a SEVESO II. irányelvben rögzítettek beemelése.⁴⁹ A kormány kiemelt feladatai közé tartozik a védekezésre való felkészülés, megelőzés, a védekezés irányítása és kormányzati összehangolása. Az illetékes miniszter és az illetékes országos hatáskörű szerv vezetője felelős az ágazati feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységért. A belügyminiszter felelős az alárendeltségébe tartozó katasztrófavédelmi szervezetek működéséért, közvetlenül irányítja a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatóját. Országos és területi szinten megtörténik a tűzoltóság és a polgári védelmi szervek integrációja a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervezetébe. A területi szervek a megyei igazgatóságok, amelyeknek helyi szervként polgári védelmi kirendeltségek vannak alárendelve. Budapest főváros polgári védelmi szervezete közvetlenül a központi szerv alárendeltségében működik, helyi szer-

45 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről 7. § (1).

46 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről 2. § (2).

47 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.

48 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről 1. § (1).

49 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről. IV. Fejezet. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályai.

vei a kerületi kirendeltségek. A helyi tűzoltóságok 1995-től 2011 végéig önkormányzati irányítás alatt működnek, az országos és megyei parancsnokságok csak szakmai felügyeleti hatáskört gyakorolnak felettük. A Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság kivétel, mert Budapesten nem kerületenként szerveződnek a tűzoltóságok: a fővárosban összesen 17 tűzország látja el a tűzoltási és tűz megelőzési feladatokat. A 2006 közepén kialakított kormányzati struktúra következtében megszűnik a Belügyminisztérium, és az országos és megyei tűzoltó-parancsnokságok a polgári védelemmel együtt az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumhoz kerülnek. A rendőrség és a büntetés-végrehajtás pedig az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium alá tartozik.

A rendszerváltást követően az egységes katasztrófavédelmi szervezetrendszer kialakítását a jogszabályalkotás problémái mellett más szempontok is késleltetik. Legfőképpen az, hogy a sorállományú katonaság fennmaradásáig, 2004-ig többé-kevésbé elégséges a mozgósítható személyi állomány. Problémát okoz az egységes szervezet költségvetésének megteremtése és biztosítása. Ezzel szemben a védelmi igazgatás és a katasztrófavédelem rendszerének átalakítását több tényező ki is kényszeríti, elsősorban a polgármesterek katasztrófavédelmi szakmai képességének hiányosságai, valamint az országos és a megyei koordináció egyre nyilvánvalóbbá váló hézagai. A hatósági engedélyeztetés területén a jegyző szintén laikus elemként szerepelt, hiába biztosította a jogszabály a tűzoltóság szakmai véleményének kikérését.

Az egységes, centralizált irányítású katasztrófavédelmi szervezet megalakulására az első katasztrófavédelmi törvényt követően – több mint tíz év múlva – 2012. január 1-jén kerül sor, ekkortól hatályos a második katasztrófavédelmi törvény. 2006 és 2012 között számos olyan katasztrófaesemény történt, amely fokozta a közvélemény nagyobb közbiztonság iránti igényét. Ezek közé tartozik a 2006. augusztus 20-i tűzijáték során egy halálos és több sebesült áldozatot követelő budapesti vihar, a 2010. október 4-én, hajnalban bekövetkezett ajkai vörösiszap-kitörés, amely 10 civil személy halálát és körülbelül 150 személy sérülését okozta. Ide tartoznak továbbá a rendszeressé váló árvizek, valamint a 2011. január 15-én a budapesti Nyugati téren található West-Balkán szórakozóhelyen történt baleset, ahol az összegyűlt hatalmas tömegben bekövetkezett pánik három fiatal fulladásos halálát okozta. Ezek az események keltik fel a társadalmi igényt a katasztrófavédelem megerősítését célzó irányítási, szervezeti, anyagi intézkedések iránt.

2010-ben az új kormányzati struktúra részét képező Belügyminisztérium alá kerülnek a korábban is a BM-hez tartozó rendvédelmi szervek, többek között a tűzoltóságok és a polgári védelmi szervek irányítása, azaz az egységes Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság. Az egységes katasztrófavédelem szervezetrendszerének létrehozásával integrált, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok állami tűzoltóságokká alakításával pedig egyúttal centralizált szervezet alakul ki. Ezáltal állami feladattá és felelősséggé vált a katasztrófavédelmi tevékenység, azaz a megelőzés, a felkészítés, a védekezés és a helyreállítás irányítása. A katasztrófavédelmi védekezésben való részvétel állampolgári jog és kötelesség. A katasztrófavédelem nemzeti ügy. A védekezés egységes irányítása állami feladat.⁵⁰ Lehetőség van a védekezési munkák gyors megkezdésére. A különleges jogrendbe tartozó veszélyhelyzetet megelőző állapotként kerül megállapításra a katasztrófaveszély fogalma: olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen

50 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 1. § (1)

lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot.⁵¹ A katasztrófaveszélynél nem érvényesül különleges jogrend (veszélyhelyzet), de az OKF főigazgatója – az előre elkészített és a belügyminiszter által jóváhagyott központi veszély-elhárítási terv szerint – intézkedéseket tehet.

Lényeges változást hoz a jogalkotó a polgári védelem fogalmában. Ez a tevékenység kikerül a honvédelmi rendszerből, és állami feladatként definiálódik: olyan állami feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése hatásai leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.⁵² A tűzoltás és műszaki mentés – tehát nemcsak az irányítás, hanem a feladat elvégzése is – állami feladat.⁵³ A katasztrófavédelem funkcionális tagozódása – tűzoltóság, polgári védelem, iparbiztonság – leképeződik a hierarchikus szervezeten. A tűzoltóságok feladatai fokozatosan bővülnek, a tűzoltási és műszaki mentési tevékenység mellé kerül a polgári védelmi feladatok ellátása is. A két katasztrófavédelmi feladatkörhöz kapcsolódik új elemként az iparbiztonsági felügyelet. Ez utóbbi tevékenységi körébe tartoznak a veszélyes üzemek felügyelete során a hatósági engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési feladatok; a veszélyes áruk szállításának ellenőrzése a közúti mellett kiterjed a vasúti, vízi és légi szállításra. Ide tartozik még a kritikus infrastruktúrák védelme, valamint a nukleárisbaleset-elhárítással összefüggő feladatok. Megerősítik a tűzoltóság hatósági jogköreit.⁵⁴ Az iparbiztonsági felügyelet hatósági jogosítványokat kap felügyeleti tevékenységéhez,⁵⁵ amelyek jelentős szankcióval bírnak.⁵⁶ 2014-ben 105 hivatásos tűzoltó parancsnokság, és ezek részeként 65 katasztrófavédelmi kirendeltség, 62 katasztrófavédelmi őrs, valamint 60 önkormányzati és 72 létesítményi tűzoltóság működik Magyarországon.⁵⁷ A hivatásos polgári védelmi szerveken kívül köteles polgári védelmi szervezetek is részét képezik a polgári védelmi szervezetrendszernek. A rendszerváltás előtt, az állami és szövetkezeti tulajdonon alapuló gazdaság biztosított keretek között a köteles polgárvédelmi szervezetek létszáma 715 ezer fő volt, amely 1999-re az ellátandó feladatokhoz mérten 240 ezer főre csökkent. 1999-ben normál időszakban a 240 ezer főből 72 ezer fő mozgósítható katasztrófavédelemre, a létszám nagyobb hányada minősített időszakban kerülhetett volna bevetésre.⁵⁸ 2014-ben az OKF hivatásos állománya körülbelül 11 200 fő, számuk körülbelül 500 fő köztisztviselővel, közalkalmazottal egészül ki. Központi (HUNOR, Huszár) és területi gyors-

51 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3. § 9.

52 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3. § 20.

53 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról. A 2. § (2) bekezdése a 2011. CXXVIII. törvény 98. §-ával megállapított szöveg.

54 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról.

55 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 35. §.

56 312/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet a hivatásos katasztrófavédelmi szerv eljárásai során a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére és a bírság kivetésére vonatkozó egységes eljárás szabályairól, továbbá az egyes szabálysértésekre kivetett bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatok általános szabályairól.

57 BM OKF: *A hivatásos katasztrófavédelmi szervek szervezeti felépítése*, 2014. 05. 01.

58 Tóth Rudolf: *A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében*. PhD értekezés, Budapest, 2000, ZMNE, 29. o.

reagálású kutató-mentő csoportok alakulnak. A polgári védelmi szervezetek köteles és önkéntes állománya 110-120 ezer főt tesz ki.

A rendszerváltoztatástól számítva 2012-re alakul ki a katasztrófavédelem egységes és centralizált szervezete, amelyben az irányítás és annak felelőssége állami feladat. A szükséges jogszabályok rendelkezésre állnak, a katasztrófavédelem erős hatósági hatáskörrel rendelkezik, s mindezek lehetővé teszik az e terület iránti társadalmi elvárások teljesítését.

A TÖMEGHADSEREGTŐL AZ ÖNKÉNTES PROFESSZIONÁLIS HADERŐSZERVEZETIG

Közvetlenül a rendszerváltás előtt, 1989 elején a Magyar Néphadsereg a szocialista tömeghadseregek ismertetőjegyeit hordozta magán: sorkötelezettség, jelentős létszámú élőerő és haditechnikai eszköz, támadó műveletekre történő felkészítés és kiképzés, ennek megfelelő felszerelés (tömegpusztító fegyverek, vadászbombázó repülőgépek, gépesített alakulatok, harckocsik, tüzérségi lövegek nagy száma).⁵⁹

Az ország adottságaihoz képest túlméretezett és hatalmas anyagi forrásokat felemésztő szervezet struktúráinak gyökeres átalakítása és a létszám – néhány éven belüli – radikális csökkentése elkerülhetetlen, egyben szükségszerű volt. A rendszerváltás idején a fegyveres szervek létszámában 1990 végéig 20%-os csökkentést irányoztak elő, továbbá előírták a fegyveres szerveknél szolgáló hivatásosok számára a párttagság tilalmát. A Magyar Néphadsereget, melyet 1990. március 15-től Magyar Honvédségnek hívnak⁶⁰, három-négy év leforgása alatt kívánták úgy átszervezni, hogy az megfeleljen egy pusztán önvédelmi feladatokat szolgáló haderőnek. Az Antall-kormány belátta, hogy a technikai eszközök életciklusuk végéhez közeledtek, illetve már akkor elavultak voltak, elégtelen volt az infrastruktúra, a hivatásos állomány pedig egyre súlyosabb egzisztenciális gondokkal küzdött annak ellenére, hogy a védelmi költségvetés 1986–1990 között folyamatosan emelkedett. Azt is felismerték, hogy a Németh-kormány által 1989-ben haderőreform címén megindított 30%-os létszámcsonkítás és a technikai eszközök 35-40%-ának kivonása csak arra volt elegendő, hogy a meglévő problémákat egy kisebb haderő szintjén konzerválja.

A haderő euroatlanti integrációjához és nemzetközi szerepvállalásához vezető első lépést az alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény jelentette, amely a haderő irányításának és ellenőrzésének átalakításával foglalkozott. A szabályozás a haderőt a köztársasági elnök főparancsnoksága alá rendelte, létrehozta az általa vezetett, egyes minősített időszakokban felállítandó Honvédelmi Tanácsot, és az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe utalta a fegyveres erők alkalmazását. Az új törvény a háborús időszakra vonatkozóan a parlamentre, míg békeidőszaki viszonyok között a kormányzatra bízta a hadsereg feletti polgári demokratikus kontroll gyakorlását. Az ellenzéki kerekasztal-tárgyalások célkitűzéseinek és a demokratikus folyamatoknak ellentmond az a tény, hogy egy 1989 decemberében született

59 Helgert Imre – Vass Jenő Sándor: A hazáért: a magyar honvédség múltja és jelene, 1848–2004. Budapest, 2006, Szaktudás Kiadó, 446 o.

60 1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.

minisztertanácsi rendelet alapján⁶¹ a Magyar Néphadsereg Parancsnokságának létrehozásával a katonai szervezetek irányítását és vezetését leválasztották a kormányzati és államigazgatási struktúrákról. A vezérkar a parancsnokság szervezetében működött, ezáltal a haderő vezetése függetlenné vált a kormányfőnek alárendelt, formálisan már civil irányítású minisztériumtól,⁶² amely számos feszültség forrásává vált a későbbiek folyamán.⁶³

A Magyar Honvédség vezetése és irányítása körül – a taxisblokádnál, illetve a déli határsértések kapcsán – kialakult hatásköri problémák megoldására az Alkotmánybíróság adott választ, amely megállapította, hogy a köztársasági elnök nem minősül szolgálati előjárónak, így parancsot sem adhat. A határozat a Magyar Honvédség irányítására a végrehajtó hatalmat, vagyis a kormányfőt és a honvédelmi minisztert jogosította fel.⁶⁴

A haderő átalakítása a rendszerváltást követően csak a vezetési, irányítási hatáskörök rendezése után, 1992-ben kezdődhetett el. Az ország gazdasági állapota miatt az eredeti tervekkel ellentétben a honvédelmi rendszer továbbra is forráshiányos maradt, így a látványos reformtervek jobbára a hivatásos állomány létszámcsökkenésére és a civilek nagyobb számú minisztériumi alkalmazására redukálódott. A volt tábornok Kárpáti Ferencet 1990 májusától a katonai múlttal nem rendelkező Für Lajos váltotta a honvédelmi miniszteri székben. A politikai államtitkár már 1990-től civil politikus volt, viszont a közigazgatási államtitkári posztot 1993-ig korábban tábornokként szolgáló személy töltötte be, és a helyettes államtitkárok szintjén is több korábbi, vagy a poszt betöltése idején hivatásos szolgálati viszonyát szüneteltető tábornok fordult meg. A civilizációs középvezetői szinteken is folytatódott, így lett például Hende Csaba (2010-től honvédelmi miniszter) a minisztérium parlamenti államtitkára, illetve civil szakember vezette a jogi főosztályt, valamint a társadalmi kapcsolatokért felelős főosztályt is.

Az MH létszáma 1992 végére 100 ezer főre csökkent, a változások az önvédelmi feladatoknak jobban megfelelő állomány-áthelyezésekkel, az ország területén kívüli alkalmazást biztosító szervezeti elemek megszüntetésével és alakulatok felszámolásával jártak együtt. 1993 végére elkészült az új honvédelmi törvény is,⁶⁵ amely a következő év január 1-jén lépett hatályba. Bár a haderő létszáma a Horn-kormány időszakában folyamatosan és jelentős mértékben csökkent, a folyamatot nem követte a katonai szervezetek és objektumok számának megfelelő arányú redukálása. Közben a haditechnikai eszközök hadrafoghatósága kritikus szintet ért el, mivel ebben az időszakban haditechnikai fejlesztésként csak az orosz, fehérorosz és volt keletnémet haderőtől átvett eszközöket könnyvelhette el a Magyar Honvédség. Nem sikerült emelni a katonai képzések színvonalán, a honvédségi objektumok állapota romlott, a megmaradt állomány szociális helyzete pedig egyre aggasztóbbá vált.⁶⁶

61 124/1989. (XII.5.) MT rendelet a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény végrehajtására kiadott 6/1976. (III.31.) MT rendelet módosításáról.

62 Kárpáti Ferenc vezérezredesi rendfokozatától megválva, ekkor már „civilként” irányította a Honvédelmi Minisztériumot.

63 A parancsnoklási vonal torzulása következtében a polgári demokratikus kontroll követelményeinek megfelelő felügyeleti rendszer a kormányfő, a védelmi tárcát vezető miniszter és a vezérkar főnöke között nem alakulhatott ki. Egyes feltételezések szerint az átalakítás célja éppen az volt, hogy a korábbi, politikailag megbízható pártkádereket a parancsnokságon pozícióba helyezve csökkentsék az új demokratikus kormányok befolyását a védelmi szférában. Az elmélet valóságtartalmának vizsgálatára a jelen tanulmány által biztosított keretek nem adnak lehetőséget.

64 48/1991 AB határozat.

65 1993. évi CX. törvény a honvédelemről.

66 Gazdag Ferenc: Magyar biztonságpolitika, 1990–2000. *Új Honvédségi Szemle*, 2001. 12. sz. 15–41. o.

Így az 1994-es kormányzati ciklus kezdetén a Magyar Honvédség a legtöbb tekintetben (méret, struktúra, technika, működés) továbbra sem felelt meg a kor elvárásainak. A kormányprogramban foglalt biztonság- és védelempolitikai célok megvalósítását ellehetetlenítette, hogy 1994 végére az ország a csőd szélén állt. A honvédelem finanszírozása 1995-re jelentős mértékben csökkent, és a korábban soha nem tapasztalt GDP-arányos 1,6%-ra⁶⁷ zuhant. Bár már az előző ciklusban is elégtelennek bizonyultak az akkor még magasabb honvédelmi ráfordítások a haderő teljes korszerűsítéséhez, 1995 nyarán a Magyar Honvédség hosszú és középtávú átalakításának irányairól és létszámáról szóló országgyűlési határozat⁶⁸ elfogadásával az átalakítások beindulhattak. A dokumentum többek között rögzítette a haderő békeidejű létszámát, amelyet a mindenkori lakosság 0,5-0,55%-ában határozott meg, és 1997-től a honvédelmi költségvetés 15-20%-ának fejlesztésekre fordítását írta elő.

1994-ben az új kormányban egy nyugállományú ezredest neveztek ki a honvédelmi tárca élére, aki az előző kormány által kinevezett civileket tábornokokra és főtisztekre cserélte. Ismét tábornok lett a közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkárokként szintén tábornokok irányították a miniszteri titkárságot, a védelemgazdasági és a katonai ügyeket. A főosztályvezetői szintekre is visszakérültek a katonák, akik többnyire főtiszti rendfokozattal rendelkeztek. A haderő legfelső irányítása továbbra is megosztott maradt, a vezetői rendszerek összevonását pedig – az előző kormány erre vonatkozó határozatának hatályon kívül helyezésével – elnapolták. A kérdés ismételten 1995-ben került napirendre, amikor a haderő hosszú és középtávú fejlesztése kapcsán a kormány rögzítette a parancsnokság és a vezérkar egyesítésének igényét, az MH Parancsnokság átalakítását Honvéd Vezérkarrá.

A honvédelem terén jelentős lépésnek tekinthető, hogy 1995-től az addig sorkatonai szolgálaton alapuló reguláris haderő áttért a vegyes rendszerű, sorozott és szerződéses állomány alkalmazására, a NATO-elvárásoknak megfelelően átszervezték a vezérkart,⁶⁹ decemberben pedig országgyűlési határozat⁷⁰ született arról, hogy a Magyar Honvédség részt vehet a délszláv válság békés rendezését biztosító erők (IFOR) kötelékében, maximum 500 fős műszaki kontingenssel. A missziós szerepvállalás komoly tapasztalatszerzésre adott lehetőséget a nyugati államok haderőivel való együttműködésben, ugyanakkor az is kiderült, hogy a felajánlások és vállalások – a kontingensek elégtelen szervezeti és felszerelési állapota miatt – csak jelentős ráfordításokkal voltak teljesíthetők.

1996 májusától megvalósult a vezérkari főnöki és az MH parancsnoki poszt „de facto” összevonása azáltal, hogy a két posztra csak egy tábornokot neveztek ki.⁷¹ Az Amerikai Egyesült Államokban ve-

67 Az adatot a Stockholm International Peace Research Institute közölte, és bár egyes források, például Kern Tamás haderőreformokról szóló tanulmánya 1,4%-ot adnak meg a GDP-arányos honvédelmi kiadásokra, jelen esetben inkább annak van jelentősége, hogy a korábbi évek stabil 2% feletti adataihoz képest a megszorítás mértéke (egy év alatt) elérte a 0,5%-ot, illetve meg is haladta azt. Lásd Kern Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek*. 2009. 9. o.

68 88/1995. (VII. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról.

69 Megtörtént a NATO-követelményeknek megfelelő J–G–S törzsstruktúra kialakítása és felállításra került a szárazföldi, a repülő és légvédelmi, az anyagi-technikai, valamint a humán főcsoportfőnökség. 1996. január 1-jén megalakult a légierő vezérkara, a szárazföldi vezérkar és a logisztikai főigazgatóság.

70 114/1995. (XII.12.) OGY határozat a délszláv válság békés rendezésének végrehajtását biztosító erők (IFOR) kötelékében korlátozott létszámú magyar műszaki kontingens részvételéről.

71 1995–1996-ban az MH több mint 20 tábornoka érte el a nyugdíjkorhatárt, köztük az addigi vezérkari főnök és az MH parancsnoka is.

zérkari akadémiát végzett új vezérkari főnök hivatalba lépése egyfajta paradigmaváltásként értékelhető. Jelezte a politikai vezetés felé, hogy az 1995-ben meghatározott honvédségi átalakításokhoz mintegy 143,5 milliárd forintra lett volna szükség, aminek csak a fele állt rendelkezésre, választás elé állítva ezzel a politikusokat, hogy valódi hatékonyságú haderőt kívánnak kialakítani, vagy egy „operetthadsereg” felállítását támogatják.⁷²

A HM megrendelésére 1996 elején készült el a honvédelem vezetését és szervezetét átvilágító brit szakértői tanulmány,⁷³ amely kritikus észrevételeket fogalmazott meg többek között a vezérkar és a minisztérium elkülönülésével, a szakképzett civilek, illetve a közép- és hosszú távú tervezés hiányával, valamint a költségvetés ellenőrizhetőségével és a ráfordításokra vonatkozó hatásvizsgálatokkal kapcsolatban. 1997-re pedig tárcaközi bizottság alakult az euroatlanti integrációs feladatok koordinálására.

1997 júliusában a NATO madridi csúcstalálkozóján a szövetség Lengyelországgal és Csehországgal együtt meghívta tagjai közé Magyarországot. A meghívás nyomán október 3-tól megkezdte működését a brüsszeli magyar NATO-misszió. 1997. november 16-án országos népszavazáson a jogosultak 49,24%-a vett részt, közülük 85,33% a NATO-hoz történő csatlakozás mellett voksolt.⁷⁴ A népszavazás eredményes volt, mert az érvényesen szavazó választópolgárok több mint a fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Magyarország 1999-ben lett a NATO teljes jogú tagja, és közben az EU-hoz való közeledés is egyre intenzívebbé vált.

1997-ben a felső szintű vezetést továbbra is súlyos hatásköri és átláthatósági viták terhelték, ami a polgári irányítás és a katonai vezetés között kölcsönös bizalmatlanságot eredményezett. A ciklus során több személycserén is átesett honvédelmi vezetésen belül koncepcionális eltérések mutatkoztak, és továbbra is jelentős nehézségeket okozott a haderő felső szintű irányításában, hogy a minisztériumtól még mindig elkülönülten működött a Honvéd Vezérkar. Jó példa erre az 1998 júniusára a NATO elvárásai alapján elkészített Védelmi célkitűzések⁷⁵ elnevezésű dokumentum, amely konkrétumok hiányában koncepcionális viták kibontakozására adott lehetőséget: a minisztérium a kisméretű, nagy mozgékonyaságú, professzionális haderő mellett érvelt, miközben a vezérkar a meglévő kapacitások megtartásával, nagyméretű, hagyományos, vegyes rendszerű és bonyolultabb struktúrájú véderőt szeretett volna. Eközben az is felszínre került, hogy a tisztikar körében a civil kontroll elfogadottsága korántsem egyértelmű.⁷⁶

Az 1998-as kormányváltást követően az előzetes elképzeléseket és számításokat veszélybe sodorta a tiszai árvíz, ami rádöbentette a kormányt, hogy a honvédelmi erők hadrafoghatósága olyan kritikus szintet ért el, ami azonnali beavatkozást sürgetett. Továbbra is folytatódott az értékes szaktudással rendelkező hivatásosok elvándorlása, amit tovább súlyosbított, hogy Magyarország az 1999. március 12-i NATO-taggá válását követően három hónapon belül 350 fős őr- és biztosítási feladatokat végző zász-

72 Szabó János: *Haderőváltás Magyarországon, 1989–2001. A rendszerváltás konfliktusai, kezelésük története és perspektívái a védelmi szektorban.*, Budapest, 2003, PolgART, 102. o.

73 A brit Védelmi Minisztérium Módszertani és Tanácsadói Szolgáltatások Igazgatósága a brit és a magyar honvédelmi miniszterek 1995. áprilisi megállapodása alapján vizsgálta meg a magyar Honvédelmi Minisztérium parlamenti felügyeletének és a Magyar Honvédség demokratikus és civil ellenőrzésének állapotát.

74 *Népszavazás 1997.* Nemzeti Választási Iroda, 1997.

75 2180/1998. (VII.31.) Korm. határozat a NATO védelmi tervezési kérdőívére adandó válaszokról és azoknak a NATO részére történő átadásáról. In: Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar biztonság- és védelempolitikai dokumentumok, 1989–1998.* Budapest, 1998, Stratégiai Védelmi Kutatóintézet, 215. o.

76 Szabó János: *Haderőváltás Magyarországon* i. m. 110. o.

lőaljjal járult hozzá a koszovói békefenntartásban részt vevő nemzetközi erőkhöz (KFOR).⁷⁷ A felajánlás teljesítése nagy nehézségek árán, rendkívül megnyúlt felkészülési idő után, pluszforrások bevonásával valósulhatott csak meg. Újdonsült NATO-tagként az ország honvédelmi vezetése azzal szembe-sült, hogy a szövetség műveleteiben való részvételhez a védelmi rendszerből gyakorlatilag majdnem minden feltétel hiányzott.⁷⁸

A kormányzati reformtörekvéseket a személyi változások látszólag nem hátráltatták. A Honvéd Vezérkarnál végrehajtották azokat az átszervezéseket, amelyek előkészítették a vezérkar és a tárca több mint egy évtizede halogatott, 2002. január 1-jével megvalósult integrációját. A Magyar Honvédség Parancsnokságának megszüntetését és az egyesítést rögzítő két törvényt⁷⁹ 2001 nyarán, az előző kormánykoalíció pártjainak támogatásával fogadta el a parlament. Az integráció jelentőségét az állandósult vezetési és irányítási konfliktusok feloldásán túl az adja, hogy ezáltal a két szervezetet a NATO-tag-államokban működő, azonos szintű védelmi struktúrák képére formálták, ami előrelépést jelentett az együttműködési képesség és interoperabilitás tekintetében.

Az integrációra vonatkozó törvénycsomagból elsősorban a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény „A honvédség irányítása és vezetése” című részének módosítása rögzítette a legfontosabb, hosszú távú változtatásokat. Az MH-nak és egyúttal a HM-nek is részévé vált a Honvéd Vezérkar, a honvédelem ágazati irányításának általános jogköreit pedig a honvédelmi miniszter gyakorolja a közigazgatási államtitkár (szakirányítás) és a Honvéd Vezérkar főnöke (vezetés) útján. Előbbi a honvédelem közpon-ti közigazgatási és a honvédség felső szintű (költségvetési, jogi, igazgatási, nemzetközi stb.) szakirányít-ásáért felelős, míg utóbbi a honvédség teljes személyi állományának előjárójaként felelős a hadrafog-hatóságért, a felkészítésért és kiképzésért, valamint a magas fokú fegyelemért.

Bár 2002-ben az állomány életkörülményeinek javítása érdekében mintegy 60%-os bérfejlesztés⁸⁰ valósult meg, s az állományarányok kedvezően változtak a szerződéses katonákat illetően is, a honvé-delem összköltségvetése nem emelkedett kellő mértékben. Így a források továbbra is szűkösek marad-tak, nem sikerült megteremteni a 40–30–30%-os személyi, fenntartási és fejlesztési költségek célul ki-tűzött arányait, és nem teljesült a 2%-os GDP-arányos védelmi költségvetésre vonatkozó NATO-vál-lalás sem.

A 2002-ben hatalomra került kormány az EU-csatlakozási tárgyalásokat 2002 végére le kívánta zárni, és a NATO tényleges tagjaként kívánt hozzájárulni az unió közös kül- és biztonságpolitikájá-hoz. Egyúttal arra számítottak, hogy a visegrádi együttműködés bizonyos formái is megmaradnak. A Medgyessy-kormány a korábbinál jelentősen kisebb méretű, modern, ütőképes, kiegyensúlyozott had-erő- és fegyvernemi struktúrájú hadsereg kialakítására törekedett, amely a korszerű hadviselés elvei-

77 55/1999. (VI.16.) OGY határozat magyar kontingens részvételéről a koszovói békefenntartásban részt vevő nemzetközi erőkhöz.

78 Kern Tamás haderőreformokkal foglalkozó tanulmányában azt írja, hogy „eddigre a honvédség szinte teljesen felélte a korábban felhalmozott békekészleteit, megspórolta a technikai fejlesztéseket, az állomány mind morális mind anyagi értelemben a szétzüllés határán állt.” Kern: i. m. 13. o.

79 2001. évi XLII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról és 2001. évi XLIII. törvény a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar Integrációjával érintett törvények módosításáról.

80 A honvédségi állomány juttatásait a 2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú kato-náinak jogállásáról, illetve a 21/2013. (IX. 17.) HM rendelet a honvédek illetményéről, illetményjellegű juttatásairól, jutal-mazásáról, valamint a honvédelmi ágazatban foglalkoztatott közalkalmazottak jutalmazásáról szabályozta.

nek megfelelően alkalmazható, és színvonalas részvétellel tud megfelelni a NATO elvárásainak. Új illetményrendszer bevezetésével – a bérek NATO-átlaghoz közelítésével – tovább kívánták javítani a katonák egzisztenciális helyzetét, előirányozták a sorkatonai szolgálat megszüntetését az önkéntes haderőre való áttéréssel a ciklus végéig.⁸¹ A leépítéseket a korábbiakhoz hasonlóan ezúttal is végrehajtották, azonban 2004 végén a program minden más tekintetben megakadt. A korábbi évek nyomán jelentős, minden területet érintő megszorítás következett, ami a honvédelmi szférát sem kerülte el, így jelentős összegeket vontak el úgy, hogy közben a tárca forráselosztási rendszerének gyökeres átalakítása nem valósult meg.

2004-ben született meg a döntés az alkotmány szükséges módosításáról és az új honvédelmi törvényről,⁸² melyek megteremtették a kényszersorozás békeidőben történő felfüggesztését, ezáltal pedig a professzionális önkéntes haderő teljes kiépülésének lehetőségét. Az utolsó sorkatona 2004. november 3-án szerelt le.

A honvédelmi folyamatokra a 2004. május 1-jei EU-csatlakozás kevés mérhető hatással volt, mivel társult országgént Magyarország 1994 óta folyamatosan kapcsolódott a közös kül- és biztonságpolitikához,⁸³ ugyanakkor az EU-nak nem volt célja, hogy védelmi szervezetté váljon. Bár a korabeli álláspontok szerint az európai országok védelmét túlnyomórészt a NATO garantálta, 1998 után a közös biztonság- és védelempolitika keretében felmerült olyan gyorsan alkalmazható, nemzeti felajánlásokra épülő válságkezelési képesség kialakítása uniós szinten, amelyben korlátozott számban a Magyar Honvédség állománya és technikai eszközei is szerephez jutottak. Ennek megfelelően az SFOR folytatásaként 2004 decemberében létrejött EUFOR Althea katonai műveletben Magyarország is részt vesz, valamint 2007 óta az Althea Többnemzeti Manőver Zászlóaljának gerincét az osztrák és török csapatok mellett magyar alakulatok adták.⁸⁴

A közvélemény számára többnyire a pártpolitikák közötti konszenzus területeként megjelenő haderő-átalakítást a háttérben súlyos nehézségek kísérik. Az ebből fakadó feszültségeket jól mutatja, hogy 2005-ben 1996 óta már a harmadik vezérkari főnök kényszerült idő előtt távozni beosztásából. A képet tovább árnyalja, hogy a 2005-ben távozott vezérkari főnök személyében olyan vezető távozott a Magyar Honvédség éléről, aki korábban a Magyar Köztársaság Katonai Képviselő Hivatalát vezette a brüsszeli NATO-központban, majd a NATO Dél-európai Főparancsnokságán a törzsfőnök logisztikai helyetteseként szolgált, így átfogó NATO-tapasztalatokkal rendelkezett.⁸⁵ Távozásában szerepet játszhatott a hierarchia átalakítása, amelynek nyomán a vezérkari főnök már nem a miniszternek, hanem a közigazgatási államtitkárnak jelentett, de jelentősebb indok volt a védelmi fejlesztések ütemtervének kormány általi ellehetetlenítése azáltal, hogy a tervezetthez képest 50-100 milliárd forinttal csökkent a védelmi költségvetés 2005-ben. A korábbi helyettes vezérkari főnöki kinevezésével 2009-ig egyet-

81 Az önkéntes haderőre való áttéréssel 2003 márciusában jelent meg kormányhatározat, amely 2005 első félévének végét jelentette meg a jogi feltételrendszer (Alkotmány, honvédelmi és kapcsolódó törvények módosítása) megteremtésének határidejeként. 2043/2003. (III.14.) Korm. határozat az önkéntes haderőre áttéréssel kapcsolatos feladatok megkezdéséről.

82 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.

83 Áttekintés az EU-csatlakozáshoz (A Külügyminisztérium által megjelentetett összefoglaló a tárgyalási fejezetekről és az új szabályok lényegéről). 27. fejezet: Közös kül- és biztonságpolitika.

84 Bővebben lásd e kötetben Törke András: *Magyarország szerepvállalása az Európai Unió biztonság- és védelempolitikájában*.

85 Helgert Imre – Vass Jenő Sándor: i. m. 413. o.

len személy látta el az MH szakmai vezetését, és bár az elsődleges cél az átalakítások folyamatosságának biztosítása volt, ez komoly erőfeszítések árán sem volt minden esetben tartható. A felső korhatár elérése miatt távozó vezérkari főnök utódja ismét olyan személy lett, aki jelentősebb NATO-tapasztalatokkal bírt, azonban másfél év után, 2010-ben felmentették. A kormányváltást követően kinevezett, NATO-tapasztalatokkal nem rendelkező vezérkari főnök a strukturális átalakítások nyomán kialakult központosítás révén közvetlenebb ellenőrzést gyakorol az MH felett.

A második Orbán-kormány idején a honvédelmi vezetés figyelmének középpontjába az Önkéntes Tartalékos Rendszer feltöltése, a korábban leépített képességek visszaszerzése került, miközben újabb képességek csökkenésére, megszűnésére lehetett számítani. Új honvédelmi törvény, végrehajtási jogszabályok, Nemzeti Biztonsági Stratégia és Nemzeti Katonai Stratégia készült, mivel azonban a védelmi költségvetést 2016-ig a 2012-es nominálértéken (a bruttó nemzeti össztermék 0,81%-án)⁸⁶ tartja a kabinet, a tartós alulfinanszírozottság problémáját nem sikerült megoldani. A honvédelem alrendszerének gyökeres átalakítása ellenére a haderő aktuális problémáinak megoldása kérdéses maradt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Bognár Balázs: *A Magyar Köztársaság védelmi igazgatási rendszerének lehetséges korszerűsítése*. PhD értekezés, Budapest, 2009, ZMNE.
- Csörgits Lajos: *A magyar önkormányzati rendszer átalakítása*. PhD értekezés, Győr, 2013. SZIE.
- Cziva Oszkár: *A katasztrófák elleni védekezés feladatai*. *Hadtudomány*, 1999. 3–4. sz.
- Kozák Attila: *Az integrált katasztrófavédelem szervezeti fejlődése 1990-től*. *Hadmérnök*, 2013. 2. sz.
- Körtvélyessy Zsolt: *A honvédelem helyi igazgatási szerveinek helye és szerepe a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerében, megváltoztatásának szükségessége a NATO- és az EU-irányelvek figyelembevételével*. PhD értekezés, Budapest, 2004. ZMNE.
- Mógor Judit – Horváth László: *A katasztrófák elleni védekezésről szóló szabályozás a védelmi igazgatásban*. *Bolyai Szemle*, 2009. 3. sz. 47–62. o.
- Muhoray Árpád: *A katasztrófavédelem aktuális feladatai*. *Hadtudomány*, 2012. elektronikus sz.
- Muhoray Árpád: *A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata*. PhD értekezés, Budapest, 2002, ZMNE.
- Pántya Péter: *A tűzoltóságok rendszerszintű vizsgálata, múltja és jelene*. Kézirat, é. n.
- Tóth Rudolf: *A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében*. PhD értekezés, Budapest, 2000, ZMNE.

⁸⁶ Szenes Zoltán: *A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012)*. *Honvédségi Szemle*, 2012/6 szám. 8–9. o.

MAGYARORSZÁG A NATO-BAN

Magyarország NATO-tagságának 15. évfordulója méltó alkalmat jelent arra, hogy erre az időszakra visszatekintve értékeljük, a kelet-közép-európai bővítések első körében csatlakozott országként hogyan teljesített a szövetségben. A tanulmány azt vizsgálja, hogy a NATO-t „Magyarország biztonságának sarokköveként” meghatározó stratégiai dokumentumokkal összhangban az ország milyen tapasztalatokat szerzett, és milyen lehetőségek, illetve kényszerek állnak előtte a következő években a NATO tagjaként?

ÚT A NATO-BÁ

Magyarország Csehországgal és Lengyelországgal együtt 1999. március 12-én csatlakozott az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez. Az 1989–1990-es demokratikus átalakulás idején ugyanakkor még korántsem volt egyértelmű, hogy az akkor még Varsói Szerződés-tagállam Magyarország egy évtizeden belül a NATO tagja lesz. A kilencvenes évek elején a magyar társadalom politizáló közvéleményében és a politikai pártok jelentős részében több alternatíva is megfogalmazódott a magyar biztonságpolitika jövőjét illetően.¹ Az egyik elképzelés a Varsói Szerződés átalakításának és a Szovjetunióval való viszony megújításának lehetőségét tartalmazta. Mivel a rendszerváltás politikai programja a szovjet érdekszférából való kiszabadulást is magában foglalta, a megújuló keleti kapcsolatoknál realisabb lehetőségként merült fel regionális biztonsági együttműködés kialakítása a környező közép-európai államokkal. Ezt azonban részben a térség renacionalizációja, részben pedig az akadályozta meg, hogy a Nyugat mereven elutasította a kelet-közép-európai térség államainak közös érdekérvényesítési törekvéseit.² A magyar társadalomban és a politikai vezetésben főleg az 1956-os hagyományok miatt széles támogatottsága volt a semlegesség gondolatának is. A keményvonalasok 1991. augusztus 19-i puccskísérlete a Szovjetunióban, illetve a június végi szlovéniai háborúval megkezdődő délszláv konfliktus kiszélesedése azonban hamar a NATO-csatlakozás felé orientálta a magyar politikai vezetés meghatározó részét.

A visegrádi országok 1992. évi májusi csúcstalálkozóján a három közép-európai állam, a szétválás előtt álló Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország nyilvánosan is bejelentették, hogy céljuk a teljes jogú NATO-tagság elérése. A NATO, illetve annak meghatározó tagállamai azonban ekkor még nem álltak készen a szövetség keleti bővítésére. Az észak-atlanti szövetség az 1994-ben induló Partnerség a békéért programmal kívánta kárpótolni a közép-európai államokat a teljes jogú tagság elmaradá-

1 A Magyar Köztársaság Kül- és Biztonságpolitikája, Külpolitikai Alternatívák. Biztonságpolitikai Szemle – Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület; Tálas Péter: Integrációk szorításában. A kelet-közép-európai térség biztonságáról 1990–2010. In Háda Béla – Ligeti Dávid – Majoros István – Maruzsa Zoltán – Merényi Krisztina (szerk.): Nemzetek és birodalmak. Diószegi István 80 éves. ELTE, Új és Jelenkori Történeti Tanszék, Budapest, 2010, 617–623. o.

2 Uo. 621. o.

sáért, amelyhez Magyarország még abban az évben csatlakozott. A szövetségen belül azonban 1995-re fordulat állt be a bővítés lehetőségét illetően, amelyet a Bővítési tanulmány³ közzététele jelzett. Ebben a dokumentumban a NATO megfogalmazta azokat a kritériumokat, amelyek alapján a tagságra törekvő európai államok a szövetség tagjai lehetnek. A legfontosabbak a következők voltak:

- az ENSZ-normák és alapelvek melletti kifejezett elkötelezettség és azok tiszteletben tartása, ideértve a nemzetiségi viták, külső területi viták, így az irredenta igények vagy belső jogi viták békés úton való rendezését is;
- elkötelezettség a stabilitás és jólét előmozdítása mellett a gazdasági szabadság, a társadalmi igazságosság és a környezet iránti felelősség révén;
- a fegyveres erők megfelelő demokratikus és civil ellenőrzésének megteremtése;
- kötelezettségvállalás a megfelelő források biztosítására haderejük minimális és elengedhetetlen együttműködési képességének (kompatibilitásának) elérése, hosszabb távon pedig interoperabilitásának megteremtése érdekében, a NATO-követelményeknek megfelelően.⁴

Magyarország a kilencvenes évek első felében a demokratikus átalakulás és a piacgazdaságra való áttérés tekintetében éltanulónak számított a térség volt szocialista országai között, így ezen a téren nem látszott áthidalhatatlan akadály tagsága előtt. A magyar kormány a NATO boszniai békeműveleteihez nyújtott támogatásával is igyekezett demonstrálni az ország elkötelezettségét. Magyarország fő hozzájárulása a taszári katonai bázisnak az Egyesült Államok részére történő rendelkezésre bocsátása, illetve az IFOR-, majd az SFOR-misszióban szolgáló műszaki kontingens biztosítása volt.

A védelmi szféra és a haderő szervezetében és irányítási rendszerében szintén jelentős reformok zajlottak a kilencvenes évek első felében, s bár az átalakítás folyamata meg-megtorpant, összességében azonban a NATO által elvárt irányvonalon haladt.⁵ A kilencvenes évek közepén elsősorban a szomszédsági kapcsolatok rendezése és a fegyveres erők NATO-kompatibilissé tétele terén volt teendője, illetve lemaradása a magyar politikai vezetésnek a tagsági kritériumok teljesítésében.⁶ Magyarországnak a délszláv konfliktus miatt ENSZ-embargóval sújtott Jugoszlávia mellett különösen Szlovákiával és Romániával voltak feszültek a kapcsolatai, elsősorban az ottani magyar kisebbséggel összefüggő kérdések miatt. A Horn-kormány azonban 1995 szeptemberében Szlovákiával, 1996 szeptemberében pedig Romániával is megkötötte a jószomszédsági viszonyról és együttműködésről szóló kétoldalú alapszerződést,⁷ s ezzel gyakorlatilag teljesítette a tagsági kritériumokkal kapcsolatos nyugati politikai elvárást.

Magyarország az 1997. évi madridi NATO-csúcstalálkozón Csehországgal és Lengyelországgal együtt kapott meghívást a NATO-ba történő belépésre, amelyre 1999. március 12-én hivatalos formában is sor került. A teljes körű kompatibilitás tekintetében azonban Magyarország és különösen a Magyar Honvédség még számos feladat előtt állt, hiszen a nyugati szövetségesektől való sok évtizedes lemaradást nem sikerült néhány év alatt behozni. A csatlakozással a politikai elit fő stratégiai célkitűzé-

3 NATO Study on Enlargement. 1995. 09. 03.

4 Asmus, Ronald D.: *A NATO kapunyitása*. Budapest, 2003, Zrínyi.

5 Lásd e kötet vonatkozó tanulmányait: Berzsényi Dániel – Szabó László: *A védelmi szektor néhány elemének transzformációja*; Tálas Péter: *Negyedszázad magyar haderőreform-kísérleteinek vizsgálódási kereteiről*.

6 Hill, Raymond: *Nations in transition: Hungary*. New York, 2004, Facts on File, 144. o.

7 A szerződések szövegét lásd Gazdag Ferenc: *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok*. Budapest, 2013, Nemzeti Közszerkeleti Tankönyvkiadó, 176–193. o.

se, a NATO biztonsági garanciáinak megszerzése teljesült, ám ez korántsem jelentette azt, hogy a magyar biztonságpolitika számára a boldog békeidők korszaka köszöntött volna be.

A NATO-TAGSÁGBÓL FAKADÓ JOGSZABÁLYI VÁLTOZÁSOK

A NATO-hoz történő csatlakozás a magyar honvédelmet érintő jogi szabályozásban is jelentős változásokat eredményezett. A szövetségi kötelezettségeknek a magyar alkotmányos rendnek megfelelő teljesítése több ponton jelentős változtatásokat igényelt a hazai szabályozásban, amelyek közül ehelyütt csupán a leglényegesebbekre térünk ki.⁸ E tekintetben az egyik legfontosabb a 2000. évi XCI. törvénnyel megvalósult alkotmánymódosítás volt, amely alkotmányos szintre emelte a NATO-tagságból eredő kötelezettségeket. A vonatkozó alkotmánymódosítás szerint a „fegyveres erők alapvető kötelezése a haza fegyveres védelme, valamint a nemzetközi szerződésből (NATO) eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.”⁹

A NATO-tagság kapcsán központi kérdéssé lépett elő az állami szuverenitás gyakorlásának részét képező határátlépő csapatmozgás engedélyezési procedúrája.¹⁰ Az alkotmány korábban számolt az ENSZ keretében végrehajtott békefenntartással összefüggő feladatok kívánalmaival, így az azal összefüggő döntéseket a kormány hatáskörébe utalta, ám a szövetségi keretekben végzett csapatmozgások és a külföldi missziókban való részvételt tekintve szigorú megszorítások voltak érvényben. Az 1989. évi alkotmánymódosítás úgy rendelkezett, hogy az Országgyűlés „az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi, vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint a Magyar Honvédség külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásoztatásáról.”¹¹ Ennek értelmében minden egyes esetben a parlament felhatalmazására volt szükség, amikor a NATO-tagságból eredő szövetségi kötelezettségeink miatt a Magyar Honvédség missziós szerepvállalására került sor, vagy szövetségi erők Magyarország területén áthaladtak. A magyar politikai vezetésben konszenzus volt arról, hogy a NATO-kötelezettségek gyorsabb, hatékonyabb teljesítése végett szükséges ennek a szabályozásnak az egyszerűsítése.

A fentiekre való tekintettel 2000-ben az Országgyűlés alkotmánymódosítás formájában döntött arról, hogy békeidőszakban a határátlépéssel kapcsolatos csapatmozgásokról a kormány jogosult dönteni.¹² A 2001. szeptember 11-i terrortámadások után az amerikai és nemzetközi koalíciós műveletek felívelő szakaszba kerültek, az új típusú biztonsági fenyegetések miatt a fegyveres erők alkalmazását és kiküldését illetően még inkább előtérbe került a rugalmas, gyors döntéshozatal a tagállamok részéről. Mindez Magyarország viszonylatában különösen a NATO Gyorsreagáló Erőkben való esetleges mű-

8 A kérdéstről lásd Almási Ferenc: *Honvédelmünk NATO integrációs folyamatának áttekintése, tapasztalatai és következtetései jogi szempontból*. Doktori értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2005; Szenes Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Tíz éve a NATO-ban*. Budapest, 2009, Zrínyi, 61–68. o.

9 Magyar Köztársaság Alkotmánya, 40/A. § (1); (hatályát veszttette: 2011. december 31-én).

10 Almási Ferenc: i. m. 38. o.

11 Magyar Köztársaság Alkotmánya, 19. § (j); (hatályát veszttette: 2011. december 31-én).

12 Almási Ferenc: i. m. 38. o.

veleti részvétel engedélyezésének kérdésében került előtérbe. A magyar döntéshozatal ugyanis a NATO keretében lezajlott szimulációs gyakorlatok alapján a többi tagállamhoz képest is rendkívül lassúnak bizonyult. Ezt más típusú külföldi missziós feladatvállalás engedélyezése során szerzett tapasztalatok is megerősítették.¹³ Mindezek tükrében került sor egy újabb alkotmánymódosításra 2003 végén. Az új szabályozás szerint „a Kormány engedélyezi a

Magyar Honvédség, illetve külföldi fegyveres erők 19. § (3) bekezdés j) pontja szerinti, az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazását, valamint más csapatmozgásait. A Kormány az (1) bekezdés alapján hozott döntéséről haladéktalanul beszámol az Országgyűlésnek a köztársasági elnök egyidejű tájékoztatása mellett.”¹⁴ E rendelkezés tartalmi lényegét a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény is átvette.

Ugyancsak NATO-tagságunk következménye volt a befogadó nemzeti támogatás megvalósulását lehetővé tevő jogi szabályozás. A befogadó nemzeti támogatás egy befogadó állam által a területén elhelyezkedő, átvonuló vagy alkalmazásra kerülő szövetséges fegyveres erők vagy szervezetek számára két- vagy többoldalú kötelezettség alapján nyújtott polgári és logisztikai támogatás, amelyről először a 176/2003 (X. 28) számú kormányrendelet intézkedett, majd a Honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, legutóbb pedig az 55/2010. (III. 11.) számú kormányrendelet szabályozta az ezzel összefüggő kormányzati feladatokat.

A már említett 2004. évi honvédelmi törvény a missziós szerepvállalás felértékelődését is jól jelezte, hiszen a Magyar Honvédség feladatai között második helyen fogalmazta meg a „szövetségesi és egyéb nemzetközi szerződésből eredő egyéb katonai kötelezettségek – különösen a kollektív védelmi, békefenntartó, és humanitárius feladatok – teljesítését.”¹⁵

NATO-INTEGRÁCIÓ A HADERŐMODERNIZÁCIÓ TÜKRÉBEN

A Magyar Honvédség felkészültsége és felszereltsége szintén jelentősen elmaradt a NATO követelményeitől. A Horn-kormány ugyanakkor jelentős vállalásokat tett annak érdekében, hogy meggyőzze a nyugati országokat: Magyarország kiemelt figyelmet fog fordítani haderejének modernizálásra. A Magyar Honvédség létszáma a csatlakozáskor 75 ezer fő volt, ugyanakkor továbbra is alapvetően országvédelmi feladatokra volt felkészülve, miközben a missziós tevékenységre való alkalmassága csak kezdeti stádiumban volt.¹⁶ Ennek tükrében 1997 szeptemberében a Horn-kormány azt az ígéretet tette, hogy 2001-ig a GDP 1,88%-ára növeli a honvédelmi kiadásokat.¹⁷ Ráadásul a csatlakozási tárgyalások során a magyar kormány a haderő megdöbbszentően nagy részét ajánlotta fel a NATO részére, vagyis vállalta azt, hogy rövid időn belül kompatibilissá teszi. Hamar kiderült azonban, hogy a kijelölt alakulatok nem képesek megfelelni a NATO-követelményeknek. A szövetség 1999. évi washingtoni csúcstalálkozóján elfogadott Védelmi Képesség Kezdeményezésben (*Defense Capabilities Initiative* –

13 2003 őszén két magyar tisztnek a NATO-parancsnokság keretében Afganisztánba történő vezénylésével kapcsolatos döntés vett igénybe hónapokat. Uo. 56. o.

14 Magyar Köztársaság Alkotmánya, 40/C. § (1), (2) (hatályát veszítette: 2011. december 31-én).

15 2004. évi CV. törvény, 70. § (1), b.

16 Szenes Zoltán: *Magyar Honvédség a NATO-ban. Mit várhatunk Rigától?* Hadtudomány, 2006. 4. sz.

17 Uo.

DCI)¹⁸ megfogalmazott magyar vállalások a következő években döntően forráshiány miatt vagy egyáltalán nem, vagy csak jelentős késéssel teljesültek. A védelmi kiadások 2000 és 2004 között a GDP 1,65-1,5%-a körül mozogtak, ami természetesen nem volt elegendő a modernizációs követelmények teljesítésére, ráadásul 2005 után 1,25-1,14% körülire csökkentek.¹⁹ A 2008-ban kezdődött gazdasági válság tovább mélyítette a magyar védelmi szféra alulfinanszírozottságát, 2011-re a GDP 0,8%-ára süllyedt a védelmi ágazatra fordított összeg, amivel a NATO egyik legrosszabb teljesítményét nyújtottuk.

A forráshiány miatt nemhogy modernizációra nem került sor, de még a szükséges és tervezett képességfejlesztéseket is folyamatos elvonások sújtották. A magyar kormányok viszont rendre többet vállaltak a NATO-ban, mint amit teljesíteni tudtak, noha a haderő-fejlesztési célok száma folyamatosan csökkent.²⁰ A modernizációt nemcsak a forráshiány, hanem a haderőfejlesztéssel összefüggő komplex problémák – védelmi tervezés, szabványosítás, doktrínaalkotás – menedzselésében mutatkozó hiányosságok is hátráltatták. Az egyetlen jelentősebb haditechnikai beruházás a Saab Gripen vadászgépek beszerzése volt, amelyről 2001-ben született döntés, ám ezen eszközök bérleti díja sok évig felemésztette a magyar védelmi szféra modernizációra fordítható forrásainak jelentős részét.

Nem javított Magyarország szövetségi megítélésén a Zengőre tervezett NATO-radar ügye. Telepítést Magyarország 1999-ben vállalta két másik radarállomás megépítésével együtt, hogy így a NATO-tagállamok – egyben Magyarország – légtér-ellenőrzési rendszerét a Balkán irányába erősítse. A helyi lakosság tiltakozása és az ezzel kapcsolatos, elhúzódó jogi eljárások miatt azonban a radar Zengőre történő telepítésére hosszú évekig nem került sor, s végül csak 2011-ben született döntés arról, hogy egy másik helyszínre telepítik. Kompromisszumos megoldásként a NATO-lokátor a Tolna megyei Medinán épült meg – a radartornyot 2014 tavaszán adták át. A medinai radar mellett két, már meglévő, úgynevezett részkítő radarszárad, valamint a békéscsabai és a bánkúti 3D-s radar együtt biztosítja az ország légterének védelmét. Az Észak-atlanti Szövetség a radartorony építése mellett 19 éven keresztül a radarállomás működéséhez is hozzájárul.

A korlátozott eredményű képességfejlesztésen belül érdemes kiemelnünk két olyan területet, ahol Magyarország jelentős, nagy nemzetközi elismertséget is biztosító eredményt ért el a NATO-ban.

Stratégiai Légi Szállítási Képesség

A Stratégiai Légi Szállítási Képesség (*Strategic Airlift Capability – SAC*) létrehozása a NATO washingtoni csúcstalálkozóján elfogadott Képességfejlesztési kezdeményezés és a prágai csúcsertekezleten jóváhagyott NRF koncepciójából adódó szükségszerűség volt, mivel a szövetség egyre jelentősebb hiányt szenvedett e képességekben. 2006-ban kezdődött a szövetségen belül az az előkészítő munka, amely nagy hatótávolságú szállítógépek közös beszerzését és üzemeltetését irányozta elő.²¹ Az előkészí-

18 Defense Capabilities Initiative. *nato.int*, 2008.

19 Bekes Katalin: Magyarország védelmi tervezési rendszerének ismertetése és a kapcsolódó védelmi kiadások bemutatása. *Bolyai Szemle*, 2014. 1. sz. 137–146. o.; Szenes Zoltán: A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012). *Honvédségi Szemle*, 2012. 6 sz. 6. o.

20 Szenes Zoltán: Magyar Honvédség a NATO-ban.. i. m.

21 Szarvas László: Stratégiai Légi Szállítási Képesség: egy új többnemzeti megoldás. *Nemzet és Biztonság*, 2008. 7. sz. 62. o.

tő munka eredményeként 2006 őszén 16 NATO-tagállam²² – köztük Magyarország – irányozta elő három C–17 Globmaster típusú repülőgép beszerzését. Magyarország 2007 folyamán nyújtotta be azon javaslatát a SAC-nemzetek számára, hogy a gépek állandó telephelye a Magyar Honvédség Pápa Bázis-repülőtere legyen. Hosszas diplomáciai és szakmai előkészítő munka után a konzorciumban részt vevő nemzetek 2007 novemberében elfogadták a magyar javaslatot.

A 2008 szeptemberében létrehozott Stratégiai Légi Szállítási Képesség²³ tehát egy olyan nemzetközi program, amely a tulajdonában lévő három C–17-es repülőgéppel kritikus képességet biztosít 12 tagnemzete számára.²⁴ A NATO a kezdetektől jelentős támogatást nyújt a SAC számára a NATO Légi Szállítási Menedzsment Ügynökség (*NATO Airlift Management Agency – NAMA*), majd a szövetség ügynökségreformját követően, 2012. július 1. óta a NATO Támogató Ügynökség (*NATO Support Agency – NSPA*) révén. Magyarország a kezdeményezésben való részvétele révén nemcsak a NATO-ban, hanem az Európai Unióban is jelentősen hozzájárult egy képességhiány csökkentéséhez, és ez egyben a magyar NATO-kötelezettségvállalások terén is előrelépést jelentett.

Katona-egészségügyi Kiválósági Központ

A NATO a transzformáció felgyorsításához kapcsolódóan úgynevezett kiválósági központok létrehozásáról döntött a közös doktrínák, szabványok, eljárások hatékonyabb kidolgozása, megosztása és a katonai képességek javítása érdekében. A kiválósági központ olyan nemzeti vagy nemzetközi szervezet, tipikusan kutató- és kiképzőközpont, amely kiemelkedő szakértelmével hozzájárul a szövetség átalakulásához, képességeinek javításához.²⁵ A katonai egészségügy a NATO-csatlakozástól fogva kiemelt területe volt Magyarország szerepvállalásának. A magyar honvédelmi vezetés 2008-ban indította el az előkészítő munkákat, hogy egy Katona-egészségügyi Kiválósági Központot (*Center of Excellence for Military Medicine*) hozzon létre Budapesten,²⁶ amelyet 2009 őszén Magyarország mint keretnemzet mellett négy másik NATO-tagállam – Csehország, Hollandia, Németország és Románia – alapított meg.

MAGYARORSZÁG KOSZOVÓI SZEREPVÁLLALÁSA²⁷

Alig néhány nappal a teljes jogú NATO-tagság elérését követően Magyarország komoly biztonságpolitikai kihívással nézett szembe. 1998-ban fegyveres konfliktusig fokozódott a volt Jugoszlávia területén a koszovói albánok és a szerb hatalom közti ellentét. A NATO – miután diplomáciai eszközökkel nem tudta rákényszeríteni a Milošević-rezsimet a koszovói válság rendezésére született rambouillet-i megállapodás betartására – 1999. március 24-én légi hadműveleteket kezdett a Magyarországgal szom-

22 A kezdeményezéshez később csatlakozott a nem NATO-tag Svédország és Finnország, Dánia és Szlovákia viszont kilépett belőle.

23 A SAC-ról bővebben Szarvas László: *Stratégiai Légi Szállítási Képesség... i. m.* 60–76. o.

24 A *Stratégiai Légi Szállítási Képesség Nehéz Légi Szállító Ezred*, Heavy Airlifting Wing.

25 Tóth Máté: *A NATO Katona-egészségügyi Kiválósági Központja*. *biztonságpolitika.hu*, 2012. 05. 07.

26 Uo.

27 A NATO-csatlakozást megelőző balkáni békefenntartó műveletekben való magyar részvételtől lásd e kötetben Szenes Zoltán: *A Magyar Honvédség nemzetközi művelési tapasztalatai*.

szédos Jugoszlávia ellen. Az Orbán-kormány egyrészt demonstrálni kívánta NATO-elkötelezettségét, másrészt egyéb szempontokat is mérlegelnie kellett a magyar külpolitikának. A szomszédságból adódó közvetlen érintettség, valamint a jelentős számú vajdasági magyar kisebbség miatt Magyarországnak közvetlen érdeke fűződött a fegyveres konfliktus minél előbbi lezárulásához, illetve korlátozásához. A fenti, egymással ellentétes szempontok miatt jelentős belpolitikai vitákra került sor a légter átengedésének mértékéről.²⁸ Emellett komoly diplomáciai konfliktust okozott Oroszországgal egy Szerbiába tartó orosz segélykonvoj feltartóztatása a magyar–ukrán határon. A vajdasági területek, köztük a Duna-hidak NATO repülőgépek általi lebombázása szintén komoly politikai vitákat szült. Ráadásul a Szerbia elleni gazdasági blokád és a Duna hajózhatatlanná válása komoly gazdasági károkat is okozott az országnak. A magyar kormány azonban kitartott a NATO fő irányvonalát képviselő álláspont mellett, és mindvégig támogatásáról biztosította a légi hadműveleteket. A koszovói háborúban képviselt magyar politikát összességében komoly elismerés övezte az Egyesült Államok részéről.

A háború után Magyarország felajánlotta részvételét a NATO vezette nemzetközi békefenntartó erőben, a KFOR-misszióban. Méretéhez képest jelentős létszámú erővel járult hozzá a tevékenységéhez, amit a Balkánnak a magyar biztonságpolitikában betöltött fontossága, illetve az ottani magyar érdekek indokoltak. Ennek keretében először Őr- és Biztosító Zászlóaljat küldött Koszovóba, amelynek feladata Priştinában a KFOR-erők főparancsnokságának közvetlen biztosítása, valamint őrzés-védelmi feladatok ellátása, járőrözés, személyek, szállítmányok kísérése, rendezvények biztosítása, ellenőrző-át-eresztő pontok felállítása és működtetése volt.²⁹ Emellett 2006-tól a Magyar Honvédség a KFOR nyugati Többnemzeti Harci Köteléke (*Multinational Task Force – MNTF*) keretében, Peć város közelében is részt vett a misszióban egy zászlóaljal. A kötelékek fő feladata a biztonság fenntartása mellett a határel-lenőrzés, valamint a civil infrastruktúra helyreállításának biztosítása. A priştinai Őr- és Biztosító Zászlóalj létszáma 200-300 fő között mozgott, a kontingens 2008-ig működött, az MNTF keretében működő zászlóalj pedig 200 fő körül alakult. 2013-ban további 180 fővel emelkedett a Koszovóban szolgálatot teljesítő magyar katonák létszáma, részben a csökkenő afganisztáni szerepvállalás következtében. Magyarország Koszovó mellett Bosznia-Hercegovinában is aktív maradt a Balkánon.

A koszovói KFOR-művelet mellett Magyarország 2004-ig részt vállalt a NATO boszniai SFOR-missziójában, majd az EU vezette Althea misszióban. A magyar biztonságpolitika számára a 2000-es években kiemelt jelentőségű feladat volt, hogy fenntartsa a NATO érdeklődését a Balkán térségének stabilizációja, illetve az ottani szerepvállalás fenntartása iránt. Ez utóbbi feladat ugyanis 2001. szeptember 11. után igen sok diplomáciai háttérmunkát igényelt.

MAGYARORSZÁG ÉS A TERRORIZMUS ELLENI HÁBORÚ

Az Egyesült Államok ellen végrehajtott 2001. szeptember 11-i terrortámadás a magyar biztonságpolitikában is változásokat hozott. A magyar kormány a terrortámadásokat követően szolidaritását fejezte ki az Egyesült Államokkal, egyben támogatásáról biztosította a terrorizmus elleni küzdelemben. En-

28 A koszovói válság anatómiája. *Biztonságpolitikai Szemle* – Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület.

29 A Magyar Köztársaság Kül- és Biztonságpolitikája. *Magyarország 2004 utáni szerepe. Biztonságpolitikai Szemle* – Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület.

nek keretében egyik szorgalmazója volt a terrortámadást követő napon a washingtoni szerződés kollektív védelemről szóló ötödik cikkelye életbe léptetésének. A politikai támogatáson túl azonban Magyarország a NATO keretében indított *Active Endeavour* (Aktív Törekvés) hadműveletben, valamint a szövetségen kívül, koalíciós formában indított *Enduring Freedom* (Tartós szabadság) hadműveletben nem vett részt.

A szeptember 11-i terrortámadások ugyanakkor az Egyesült Államok és a NATO fókuszát is áthelyezték a tágabb értelemben vett közel-keleti térségre. Ez egyben kihívást jelentett a magyar biztonságpolitika számára, mivel ezzel a Magyarország számára prioritást jelentő Nyugat-Balkán és általában Kelet-Európa egyértelműen háttérbe szorult. Az új biztonságpolitikai fókusz a NATO 2002. évi prágai csúcsertekezlete is jelezte, annak ellenére, hogy a szövetség hét kelet-európai államot hívott meg tagjai sorába a csúcsertekezleten. Ez utóbbi a magyar biztonságpolitika számára is jelentős eredmény volt, hiszen három szomszédos állammal – Romániával, Szlovákiával, Szlovéniával – is egy szövetségi rendszerbe kerültünk. A bővítés ellenére a prágai értekezlet súlypontja a NATO katonai transzformációjára helyeződött, így elfogadták a NATO Reagáló Erők (*NATO Response Force – NRF*) koncepcióját és a prágai képességfejlesztési kötelezettségeket (*Prague Capabilities Commitment – PCC*).³⁰ A balkáni misszók mellett ez utóbbi követelmények is afelé orientálták a Magyar Honvédség átalakítását, hogy a területen kívüli misszós feladatokban való szerepvállalásra készüljön fel.

A kelet-európai térség biztonságpolitikai leértékelődése mellett az új biztonságpolitikai környezetben továbbra is a magyar külpolitika prioritása maradt az Egyesült Államokkal fenntartott szoros kapcsolat megerősítése. Ennek tükrében az iraki háborút övező, a NATO-ban komoly törést okozó transzatlanti vitában Magyarország a nyolcak levelének³¹ egyik aláírójaként támogatta az Egyesült Államok vezette koalíció iraki invázióját, majd 2004 és 2006 között 150 fővel (ebből 30 törzstiszt és kiképző) részt vett a megszálló nemzetközi koalíció stabilizációs műveleteiben, ahol őrzés-védelmi, járőrözési, kiképzési feladatokat láttak el az Iraki Kiképzőmisszió (*NATO Training Mission – Iraq, NTM-I*) tevékenységében.

AZ AFGANISZTÁNI MISSZIÓS SZEREPVÁLLALÁS

A NATO szempontjából a terrorizmus elleni küzdelem fő hadszínterévé az afganisztáni háború vált. A katonai beavatkozás első szakaszában, amely 2001 októberétől december végéig, a tálib rezsim megdöntéséig tartott, az Egyesült Államok által indított Tartós Szabadság hadműveletben a NATO nem kapott szerepet. A Bush-kormányzat ugyanis politikai és katonai kompatibilitási okokból az alkalmi szövetségesekeket preferálta az észak-atlanti szövetség helyett. A NATO ugyan felajánlotta, hogy a terrorizmus elleni háború alapvető kereteit a szövetségen belül határozzák meg, az amerikai kormány azonban ezt – ha formálisan nem is, de – gyakorlatilag elutasította.³² Az észak-atlanti szövetség csupán a 2001 decemberében ENSZ BT-mandátummal létrehozott afganisztáni stabilizációs és békefenntartá-

30 *Prague Capabilities Commitment*. *nato.int*, 2011.

31 Dánia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Nagy-Britannia, Csehország, Lengyelország, Magyarország közös nyílt levélben biztosította támogatásáról az amerikai kormányzatot az Irak ellen történő katonai fellépésben.

32 Rynning, Sten: *NATO in Afghanistan. The Liberal Disconnect*. Stanford, 2012, Stanford University, 42–43. o.

si feladatokra felállított ISAF keretében játszott eleinte másodlagos, kisegítő szerepet: 2002 októberétől segítséget nyújtott az ISAF-erők missziójának felállításában az erőgenerálás, a hírszerzés és a légi szállítás területén. A NATO végül 2003 augusztusában vette át teljes egészében az ISAF vezetését.³³ A szövetség növekvő szerepvállalása következtében a magyar politikai vezetésben is megfogalmazódott az a célkitűzés, hogy a NATO-beli reputációjának erősítése, az Egyesült Államokhoz fűződő kapcsolatok megerősítése és az afganisztáni stabilizációhoz való hozzájárulás végett Magyarország is vállaljon szerepet az afganisztáni béketámogató műveletben.

Magyarország az ISAF tevékenységébe 2003 februárjában kapcsolódott be azzal, hogy hat hónapos időtartamra egy kis létszámú egészségügyi csoportot küldött Afganisztánba. 2004-ben már egy 125 fős létszámú magyar alegység került Kabulba, amely norvég parancsnokság alatt főként járőrözési feladatokat látott el az afgán fővárosban.³⁴ Az előbbieket mellett 2003-tól az ISAF nemzetközi törzsben egyéni beosztásokban is szolgáltak magyar katonák.

Minőségi változást jelentett az afganisztáni magyar szerepvállalásban a korábban holland vezetésű bagláni tartományi újjáépítési csoport (*Provincial Reconstruction Team – PRT*) átvétele 2006-ban. A PRT-művelet átvételében a fő politikai érv az volt, hogy az addig némileg szétforgácsolt afganisztáni magyar jelenlét egy nagyobb presztízsű misszióban politikailag több hozadékkal jár.³⁵ E megnövekedett szerepvállalással a magyar kormány némileg tompítani kívánta a NATO részéről az alacsony védelmi költségvetés és az abból adódó képességhiányok miatt megfogalmazódó kritikák életét. A bagláni magyar PRT-misszió mandátumát ugyanakkor a műveletek jellegét illetően – sok más NATO-tagállam hasonló szerepvállalásával egyetemben – szigorú nemzeti korlátozásokkal határozták meg: a magyar kontingens tevékenysége többnyire járőrözésre, a helyi politikai szereplőkkel való kapcsolattartásra és segélyezési programok kivitelezésére korlátozódott. Ám a biztonsági helyzet romlásával 2009-től ez utóbbi tevékenységek is fokozatos szűkültek. Mindez némileg csökkentette a hozzájárulás értékét, különösen olyan európai szövetségesekkel összehasonlítva, amelyek szélesebb mandátummal, veszélyesebb feladatokra küldtek erőket Afganisztánba. Ráadásul a költségvetési korlátok miatt igen szűkös segélyezési keret állt rendelkezésre, évente mintegy félmilliárd forint, miközben magának a PRT-misszióknak az üzemeltetése évente 10 milliárd forintos nagyságrendű összeget emésztett fel.³⁶ Ráadásul a magyar vállalkások teljesítésének terhe aránytalanul nagy mértékben hárult a Magyar Honvédségre, a misszós szerepvállalásból hiányzott a valódi összkormányzati szerepvállalás.

A magyar kormányok tehát egyértelműen a misszió szövetségen belüli politikai hozadékára fókuszáltak, és kevésbé a tényleges afganisztáni stabilizáció és fejlesztés sikerére. Mivel a NATO – döntően amerikai kezdeményezésre – 2008–2009 folyamán úgy határozott, hogy új stratégia mentén kiterjeszti az afganisztáni szerepvállalását, Magyarországra is nyomás nehezedett, hogy újabb feladatokat vállaljon az ISAF-ben. A bagláni PRT vezetése mellett Magyarország 2006 és 2014 között az alábbi kontingenseket bocsátotta az ISAF rendelkezésére:

33 Uo. 48. o.

34 Wagner Péter: A NATO és Magyarország szerepvállalása az afganisztáni válságkezelésben. *Külgügyi Szemle*, 2007. tavasz, 107. o.

35 Uo. 108. o.

36 Wagner Péter: Az afganisztáni nemzetközi fejlesztési együttműködés magyar eredményei és tapasztalatai, *MKI Tanulmányok*, 2010/14.

- Magyar Honvédség Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport (Baglán);
- Magyar Honvédség Katonai Tanácsadó Csoport (Baglán);
- Kabuli Nemzetközi Repülőtér Törzstiszti Csoport, KAIA vezetés-irányítása;
- Légi Kiképzés-támogató Csoport (Kabul);
- Kabuli Nemzetközi Repülőtér űr- és biztosító kontingense;
- Különleges Műveleti Csoport (Vardak);
- Különleges Műveleti Osztag (Vardak).

A NATO 2012-ben megkezdett csapatkivonásával párhuzamosan a bagláni PRT-misszió 2013. évi bezárásával a magyar jelenlét jelentősen csökkent Afganisztánban; 2014 első felében még hozzávetőlegesen 130 katona szolgált az ISAF-ben. Így a magyar fél minden tekintetben teljesíti a szövetségesek által meghatározott „együtt be – együtt ki” célt, ezzel is demonstrálva az ország politikai és katonai szolidaritását. 2012-ben, a chicagói csúcstalálkozón a NATO által tervezett folytatólagos támogató műveletre (*Resolute Support*) magyar felajánlás is történt, így amennyiben az megvalósul, kiképzőkkel kis létszámban maradhatnak magyar katonák a közép-ázsiai országban 2014 után is.

A Magyar Honvédségnek a fenti műveletekben való szerepvállalását egészében elismerés övezte a szövetségesek részéről. Az Egyesült Államok különösen az OMLT- és a különleges műveleti szerepvállalást tartotta értékes hozzájárulásnak mint kockázatosabb, magasabb intenzitású műveletekben való részvételt. Ez utóbbi vonatkozásban kiemелendő a különleges műveleti csoport, amelynek mandátumában egyre kevesebb nemzeti korlátozást hagyott a magyar honvédelmi vezetés. Az Egyesült Államok kezdettől fogva széles körű kiképzési, technikai, eszközbeli támogatást nyújtott a Magyar Honvédségnek az afganisztáni műveletekben. E támogatás a hazai szűk erőforrások miatt kulcsfontosságú volt ahhoz, hogy Magyarország teljesíteni tudja afganisztáni vállalásait. Összeségében az ISAF-műveletekben való részvétel jelentős mértékben hozzájárult a Magyar Honvédség egyes képességeinek javításához, új képességek kifejlesztéséhez, valamint a NATO-ba történő katonai integrációjához. A magyar honvédelmi vezetés számára komoly kihívást jelent, hogy az afganisztáni szerepvállalás leépülésével hogyan, illetve hol tudja teljesíteni az 1000 fős létszámban rögzített külföldi katonai missziós célkitűzést, egyben a NATO számára demonstrálni Magyarország elkötelezettségét. Ugyanakkor a missziós szerepvállalás részben elvonta a figyelmet és az erőforrásokat a hagyományos területvédelmi képességek fejlesztése elől.

A MAGYAR NATO-TAGSÁG A KOLLEKTÍV VÉDELEM TÜKRÉBEN

Tekintettel a kelet-közép-európai térség huszadik századi történelmére és a régió kiszolgáltatottságára, Magyarország számára a NATO-tagság legfontosabb előnyét az ötödik cikkelyben rögzített kollektív védelmi klauzula jelentette. A NATO-tagdá válás utáni években azonban a terrorizmus elleni háború és az afganisztáni NATO-szerepvállalás tükrében a szövetség számára háttérbe kerültek a térséget érintő biztonságpolitikai kérdések. Ebben szerepet játszott az is, hogy a NATO és Oroszország között a terrorizmus elleni fellépés közös érdekétől indítva 2001 után átmenetileg javultak a kapcsolatok. Az iraki háborútól kezdve azonban a NATO–orosz kapcsolatok fokozatos elhidegülése következett be, amelyhez sok tényező hozzájárult. Szerepet játszott benne a demokrácia háttérbe szorulása a Putyin vezette Oroszországban, a posztszovjet térségben lezajló színes forradalmakhoz való eltérő vi-

szonyulás, valamint az energiabiztonságot érintő kérdésekben megmutatkozó ellentétek Oroszország és az európai NATO-tagállamok között.³⁷ Emellett a 2000-es évek második felében a Bush-kormányzat szorgalmazására előtérbe került a szövetséget közvetlenül érintő közép-európai rakétavédelem és a további kelet-európai NATO-bővítés Ukrajnával és Grúziával. A fenti kérdésekben folytatott viták a NATO 2008. áprilisi, bukaresti csúcstalálkozóján kumulálódtak. A NATO–orosz kapcsolatok a 2008. augusztusi orosz–grúz háborúval érkeztek mélypontjukra a kétoldalú kapcsolatok befagyasztásával. Ugyanakkor a NATO-n belül is jelentős nézetkülönbségek voltak a fenti kérdésekre adott válaszokat illetően, így a magyar álláspontot a szövetségen belüli eltérő érdekek és erőviszonyok is befolyásolták. A kelet-európai térséget illetően a NATO hadművelleti tervezése, a hadgyakorlatok, a NATO-erők jelenléte tekintetében is komoly nézetkülönbségek voltak a szövetségen belül.³⁸

Általánosságban elmondható, hogy a kelet-európai NATO-szövetségesek, élükön Lengyelországgal, a NATO kelet-európai katonai jelenlétének megerősítését és ezzel összefüggésben az Ukrajnával és Grúziával történő további bővítést szorgalmazták, amiben megfigyelhető volt a Bush-kormányzat preferenciáihoz való igazodási szándék is. Ezzel szemben a vezető nyugat-európai kontinentális hatalmak, Franciaország és Németország az Oroszországhoz fűződő kapcsolataikat féltve elleneztek a NATO további bővítését és általában az olyan lépéseket, amelyek Oroszország ellenkezését válthatják ki. E fenti megközelítések tükrében a magyar álláspont ezekben a kérdésekben általában egyfajta köztes helyet foglalt el a „keményebb” kelet-európai és a „puhább” nyugat-európai megközelítés között. Magyarország ennek megfelelően támogatta a Bush-kormányzat tervezte, majd az Obama-kormányzat által megváltoztatott rakétavédelmi pajzs kiépítését és a NATO-ba történő integrálását, ugyanakkor nem volt annak fő szorgalmazója, és nem is tett kísérletet arra, hogy a rendszer egyik elemét esetleg Magyarországra telepítsék. Emellett Ukrajna és Grúzia NATO-tagságát illetően is mérsékelt támogatást tanúsított a magyar diplomácia,³⁹ különösen ahhoz képest, amilyen erőteljesen szorgalmazta a NATO nyugat-balkáni bővítését Horvátország, Albánia, Macedónia, valamint perspektívikusan Szerbia és Bosznia-Hercegovina ügyében. Ennek tükrében Horvátország és Albánia NATO-ba való meghívása a 2008. évi bukaresti csúcserőkezleten, majd 2009-es csatlakozása a szövetséghez komoly eredmény volt a magyar diplomácia számára, hiszen Magyarország biztonságát közvetlenül is érintő térségben sikerült a NATO-biztosította stabilitást kiterjeszteni.

A magyar politikai vezetésben ugyanakkor növekvő aggodalmat keltett az Egyesült Államok figyelmének csökkenése a térség iránt, különösen az Obama-adminisztráció hivatalba lépését követően. A növekvő mértékben Ázsia felé forduló Egyesült Államok számára a NATO elsősorban az afganisztáni háború és a közel-keleti térség más kihívásai tükrében maradt releváns tényező, ám az európai szövetségesek részéről általában megmutatkozó katonai képességhiányok és eltérő külpolitikai preferenciák miatt ennek értéke is fokozatosan csökkent az amerikai politikai vezetés számára.⁴⁰ Ráadásul a 2009-ben hivatalba lépő Obama-adminisztráció az Oroszországhoz fűződő kapcsolatok helyreál-

37 Rácz András – Varga Gergely: *Amerikai–orosz csúcstalálkozó: javuló kapcsolatok áttörés és meglepetések nélkül.* SVKI Elemzések, 2009/16.

38 Varga Gergely: *A formálódó új NATO-stratégia – két jelentés alapján.* Nemzet és Biztonság, 2010. 6. sz. 36–49. o.

39 Varga Gergely: *Az ukrán és a grúz NATO-tagság kérdése és a magyar érdekek.* Nemzet és Biztonság, 2009. 1. sz. 8–9. o.

40 Varga Gergely: *Barack Obama elnökségének külpolitikai értékelése.* SVKK Elemzések, 2012/16.

lítására törekedett, aminek érdekében a NATO-t érintő kérdésben több jelentős gesztust tett Moszkva felé. Mindez a kelet-közép-európai térség NATO-tagállamaiban felerősítette azon félelmeket, hogy az Egyesült Államok elkötelezettsége a térség és a NATO térséget érintő kollektív védelmi garanciái iránt gyengült, illetve nem eléggé erős.

Ebben a kontextusban a NATO 2010-ben Liszabonban elfogadott stratégiai koncepcióját övező vitákban Magyarországnak elsődleges stratégiai érdeke fűződött ahhoz, hogy a NATO alapjai, az ötödik cikkelyben megfogalmazott hagyományos területvédelmi garanciák és a transzatlanti kohézió megerősítést nyerjenek. Ezek az új stratégiai koncepcióban teljesültek, ugyanakkor a válságkezelési műveleteket is a szövetség három alapeladatának egyikeként határozták meg.⁴¹ Az aktív magyar szerepvállalás ez utóbbiban továbbra is fontos eszköz maradt a szövetségen belüli magyar pozíciók megerősítésében, ám a Balkánt kivéve továbbra is másodlagosak maradtak a közvetlen magyar biztonságpolitikai érdekek vonatkozásában. Ennek egyik szembetűnő jele volt, hogy Magyarország nem vett részt a 2011. évi líbiai NATO-műveletekben, ugyanakkor e tekintetben számos más kelet-közép-európai ország is hasonló politikát folytatott. A döntésben egyaránt szerepet játszott az, hogy Magyarországnak nem fűződött közvetlen stratégiai érdeke Líbiához, valamint az is, hogy a szűkös védelmi források mellett igen megterhelő lett volna egy újabb területen kívüli szerepvállalásban való részvétel.

A fentiek tükrében Magyarország a NATO-n belül is egyre nagyobb hangsúlyt helyez a regionális együttműködésre. Így megerősödött a visegrádi négyek biztonságpolitikai együttműködése az elmúlt években, amelyet leginkább a közös EU-harccsoport tervezett 2016. évi felállítása demonstrál, de emellett az „okos védelem” (*Smart Defense*) keretében több regionális képességfejlesztési programot is terveznek.⁴² Mindezek hatással vannak Magyarország pozíciójára is a szövetségben, hiszen érdekelt regionális keretben is igyekszik megjeleníteni. Magyarország emellett a 2012. évi chicagói NATO-csúcstalálkozón bejelentette, hogy a Magyar Honvédség a Gripen vadászgépek alkalmazásával 2016-tól részt vállal a balti légtérvédelmi programban.

A 2014. évi ukrán válság és orosz–ukrán konfliktus újra előtérbe helyezte a NATO területvédelmi funkcióját, egyben a hidegháború vége óta nem látott mértékben ráirányította a nemzetközi figyelmet a kelet-európai térségre. Ukrajna területi szuverenitásának megsértése a Krím-félsziget elcsatolásával és a kelet-ukrajnai instabilitás a szomszédság és az Ukrajnában élő magyar kisebbség miatt közvetlenül is érintették/érintik Magyarország biztonságát. A 2000-es évek végi NATO–orosz vitákhoz hasonlóan Magyarország az ukrán válsággal kapcsolatban is kényes egyensúlyt igyekezett tartani a felmerülő magyar érdekek képviselője (például a magyar–orosz energetikai kapcsolatok, az ukrajnai magyar kisebbség ügye), illetve több más térségbeli NATO- és EU-tagállam által megfogalmazott érdekek akceptálása között. A magyar kormány egyfelől határozottan elítélte Ukrajna területi szuverenitásának megsértését, s egyben kinyilvánította, hogy támogatja Ukrajna távlati euroatlanti integrációs törekvéseit, másfelől – különösen a kisebbségvédelemre tekintettel – feltételekhez kívánta kötni az új ukrán vezetés támogatását.

41 Varga Gergely: *A NATO új, liszaboni stratégiai koncepciója*. *Nemzet és Biztonság*, 2010. december. 80. o.

42 A regionális együttműködési programokról bővebben lásd e kötetben: Németh Bence: *Magyarország szerepe a regionális biztonsági-védelmi együttműködésekben*

Ezzel összefüggésben Magyarország támogatta a NATO kelet-európai katonai jelenlétének megerősítését, ugyanakkor el kívánta kerülni a konfliktus militarizálását, a NATO és Oroszország közötti konfliktus elmélyülését, és erőteljesen szorgalmazta a diplomáciai megoldást az érintett hatalmak között. A válság kirobbanását követő hónapokban nem mutatkozott arra utaló jel, hogy a magyar társadalom vagy akár a politikai vezetés biztonságpercepciójában jelentős változást eredményezett volna az orosz–ukrán konfliktus, így a védelmi kiadásokban sem. A magyar védelmi tervezésben, miként a NATO védelmi tervezésében is, várhatóan lesznek következményei a konfliktusnak, ám ennek mértéke és minősége még kérdéses.

A magyar biztonságpolitika tehát a NATO keretei között az elmúlt évek tapasztalatai alapján némileg elmozdult a korábban erőteljesen atlantista irányvonalától a kontinentális nyugat-európai, azon belül is a német biztonságpolitikai megközelítés felé, s ez várhatóan folytatódni fog. Mindez a válságkezelő műveletekben való differenciáltabb részvételt, benne az alacsonyabb intenzitású műveletekre való fókuszálást, valamint a kollektív védelmi képességeknek a gazdasági terherbíróképességet és az Oroszországhoz fűződő kapcsolatokat is figyelembe vevő mérsékelt megerősítését jelenti.

Türke András

MAGYARORSZÁG SZEREPVÁLLALÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁJÁBAN, 1989–2014

A magyar védelempolitikát az 1990-es évek derekától, az európai–euroatlanti integrációs intézményekhez történő csatlakozás külpolitikai céljának megfogalmazásától egyértelműen meghatározta az EU közös kül- és biztonságpolitika, illetve az európai biztonság- és védelempolitika fejlődése is. A magyar csatlakozás előtt a Nyugat-európai Unióhoz fűződő kapcsolat, illetve az ország EU–NATO közötti pozicionálása, 2004 után pedig a szervezeti betagozódás, az érdekérvényesítési technikák elsajátítása, új intézményi keretek kialakítása (EU V4 harccsoport), vagy „régiek beemelése”, mint például a többnemzeti szárazföldi kötelék (Multinational Land Force – MLF). A magyar szerepvállalás az EU védelempolitikai intézményeinek működésében való részvételén túl az elmúlt tíz évben komplex módon kiegészült nemzetközi válságkezelő-békefenntartó szereppel, vagy akár a 2011-es magyar EU-elnökség kül-, biztonság- és védelempolitikához kapcsolódó feladatainak ellátásával. Éppen ezért a tanulmány a szélesebb kontextus bemutatása, értelmezése mellett mutat rá a magyar szerepre, illetve annak eredményeire, tanulságaira.

AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELÉSI KERETEINEK KIALAKULÁSA ÉS MAGYARORSZÁG

Az ESDP létrehozása

A közép-európai rendszerváltási folyamat közben az Európai Közösségek, illetve az ennek védelmi dimenzióját adó Nyugat-európai Unió (*Western European Union – WEU*) számára az 1992 júniusában tartott petersbergi értekezlet hozta meg az átalakulást. Ekkor már második éve folyt a jugoszláviai polgárháború, illetve erre az időszakra esett a moldovai konfliktus háborús fázisa is, melyek mindegyike szerepet játszott a döntéshozatalban. Az úgynevezett *petersbergi feladatok*at 1992. június 12-én fogadta el a WEU Miniszteri Értekezlete.

A WEU a védelempolitika területén különbséget tett a kollektív védelem, illetve a válságkezelés között. A Nyugat-európai Uniónak az 1980-as években zajló lassú megújulási folyamata egyben azt is szolgálta, hogy a kollektív védelem katonai eszközeinél szélesebb kollektív segítségnyújtás feladatán túl (5. cikk)¹ mely területeken tudná az európai védelmi együttműködést erősíteni. Az évtized máso-

1 A kollektív védelem elve – az 1947-es riói szerződés mintájára – az Észak-atlanti Szerződést megelőzve a brüsszeli szerződés (1948. március 17.) 4. pontjában jelenik meg, mely a párizsi módosítással (1954) lett az 5. pont a szerződésben. Lásd Türke András István (ed.): *From Dunkirk to Amsterdam - Core Documents of the common foreign & security policy in Europe (1947–1997)*. Paris, 2008, Europa Varietas Institute & Association Objectif Europe III - Sorbonne Nouvelle, 14–17., 19–21. és 59. o.

dik felétől a válságkezelés területe egyre nagyobb (aktívabb) részt tett ki a WEU tevékenységében, míg a *de jure* kollektív védelemnek a NATO-keretekenél profilban (gazdasági-politikai) és földrajzilag is szélesebb európai dimenzióit mint másik fő funkciót szintén megőrizte.²

1992-ben a frissen létrejött Európai Unió politikailag még nem állt készen a WEU integrálására, noha erre történtek kezdeményezések. A WEU-t élesen megosztotta egy esetleges európai szárazföldi békefenntartó hadművelet terve a volt Jugoszlávia területén.³ Erről a brit vétó miatt végül is kénytelenek voltak lemondani, és csak a lényegesen „puhább” ENSZ-keretek közé (UNPROFOR) tudták a kvázi európai műveleti beavatkozást „beerőltetni” anélkül, hogy a békefenntartó tevékenységhez szükséges erősebb mandátumot vagy eszközöket (főként: AWACS) biztosítani tudták volna.

Mindenesetre a petersbergi feladatok sok tekintetben meghaladták a békefenntartás korábbi, hagyományosnak tekinthető értelmezését. Az ENSZ által évtizedek óta végzett békefenntartó (humanitárius, megfigyelő stb.) misszióknak volt egy közös alapfeltételük: kizárólag olyan helyzetben voltak képesek feladataik ellátására, amikor a szemben álló felek már beszüntették a harcot, és mindegyikük egyetértett a békés megoldás keresésének szükségességével, így az ENSZ-csapatok jelenlétével is.

A petersbergi csúcsertekezlet ezt a hagyományos békefenntartás-értelmezést egészítette ki a *béke-teremtés* képességének szükségességével. A válságkezelési műveletet végrehajtó erőknek arra is képessé kellett válniuk, hogy a szemben álló feleket minden eszközzel – szükség esetén erőszak alkalmazásával is – rávegyék a harcok beszüntetésére annak érdekében, hogy kizárják a konfliktus eszkalálódásának veszélyét.⁴ Lényegében a németek sikere volt, hogy a harcoló egységekkel végrehajtott missziók is bekerültek a keretbe, még ha ők ezen éppenséggel mást értettek, mint partnereik: a korban általános problémát jelentett, hogy a béke-teremtés (*peacemaking*) és a béke-kikényszerítés (*peace-enforcement*) fogalmának értelmezése keveredett.⁵

A WEU integrációjának megindulásával egy időben az Európai Unió csak az 1997-es amszterdami csúcsertekezleten fogadta el és emelte be a – majd csak 1999. május 1-jétől hatályba lépő – szerződésbe a petersbergi feladatokat a közös kül- és biztonságpolitika (*Common Foreign and Security Policy* – *CFSP*) fő céljaként. A szerződés kimondta: „... a jelen cikkben meghatározott kérdések a humanitárius és evakuációs feladatokat, a békefenntartási feladatokat és a harci erők válságkezelési feladatait foglalják magukban, beleértve a békekikényszerítési feladatokat is.” Ez egyben azt is jelentette, hogy az EU felismerte lehetőségeit a kontinens békéjének és stabilitásának biztosításában.

Az évtizedes, főként francia–német tervek megvalósítása felé a következő fontos állomást az angol belpolitikában történt fordulat jelentette. Általában véve is elmondható, hogy a védelmi együttműködés fejlesztésére vonatkozó, túlnyomórészt német–francia javaslatok, tervek uniós keretek közötti meg (nem) valósulása mindenkor jórészt a brit belpolitika hozzáállásától függ. Az 1998. de-

2 Rácz András – Türke András: Az ENSZ és az EU válságkezelési műveletei a Kongói Demokratikus Köztársaságban. *Külügyi Szemle*, 2005. 1–2. sz. 12–36. o.

3 „Nem küldhetünk náciakat a térségbe!” és hasonló, nem hivatalos vélemények fogalmazódtak meg „off the record” az AWEU keretében folyó egyeztetések során. Forrás: A szerző interjúja az AWEU Védelmi Bizottságában (2007. május 23.).

4 Rácz András – Türke András: Az ENSZ és az EU... i. m. 12–36. o.

5 Az ENSZ-nek két nappal az EU deklarációját megelőző dokumentuma (*Agenda a békéért*) is a petersbergitől eltérő definíciót tartalmaz, és nem nagyon mondható el, hogy az EU-s dokumentumok mára teljesen egyértelműen definiálnák ezeket a fogalmakat. Van Eekelen, Willem: *Debating European Security 1948–1998*. The Hague, 1998, Sdu Publishers: CEPS, 127. o.

cemberi St. Malo-i brit–francia találkozón Tony Blair brit miniszterelnök – feladva az Egyesült Királyságnak a védelmi integrációt addig ellenző politikáját – azt javasolta, hogy az integrációt terjesszék ki a védelem területére is, és erősítsék meg az unió műveleti képességeit. Az így létrejött brit–német–francia „triumvirátus” egyetértése megnyitotta az utat az amszterdami állásfoglalás érdemi tartalommal való feltöltése felé.⁶

Az 1999. júniusi kölni csúccsal *de facto* megkezdődött a WEU integrálási folyamata az EU-ba. A WEU-főtitkár feladatait összevonták az Európai Tanács főtitkárának feladataival, és ezeket az újonnan kinevezett kül- és biztonságpolitikai főképviselőre (Javier Solana) ruházták. A WEU-ból ekkortól önálló, nem integrált szervként gyakorlatilag a Közgyűlés (*Assembly of the Western European Union* – AWEU) és annak bizottságai maradtak meg, 2011 tavaszáig.

Az AWEU biztosította a kormányközi-interparlamentáris keretet a védelmi kérdések megvitatásához, és a 2004-ben lejárt, Párizsban módosított brüsszeli szerződés 5. cikkének „menedzselését” szintén e szerv vállalta. Számos, a CFSP intézményrendszerét és műveleteit érintő kényes kérdésben a felek végül is e fórumot – és nem a kevésbé kompetens Európai Parlament Külügyi Bizottságát⁷ – használva találtak kompromisszumot. Az AWEU delegációja rendszeresen részt vett a Politikai és Biztonsági Bizottsággal (*Political and Security Committee* – PSC) közös üléseken is Brüsszelben. Magyarország e – kétségtelenül középtávon megszűnésre ítélt és végül meg is szüntetett szerv – átmeneti fontosságát azonban nemigen ismerte fel, az intézménynél állandó magyar képviselő nem működött, a plénumokon a magyar részvétel minimálisnak volt tekinthető.⁸ Megemlítendő még, hogy az AWEU beolvasztásával az EU szintén integrálta a WEU kül- és biztonságpolitikai kutatóintézetét, EUISS (*European Union Institute for Security Studies*) néven.

Az uniós kül- és biztonságpolitika terén a döntő változást az 1999 decemberében tartott helsinki EU-csúcs hozta meg. Helsinkiben a tagállamok Európa kollektív védelmét továbbra is NATO-feladatként határozták meg, és a válságkezelést fogadták el az uniós kül- és biztonságpolitika legfontosabb feladatákként. A válságkezelési katonai képességek biztosítása érdekében döntés született egy 50-60 000 fős, két hónapon belül a világ bármely pontján bevethető és ott egy évig működőképes katonai erő felállításáról, 2003-as határidővel. A létrehozandó egységeknek (összefoglaló néven *Headline Goal*) a tervek szerint képesnek kellett lenniük a petersbergi feladatok teljes skálájának végrehajtására.

A helsinki döntést követően megkezdődött az uniós tagállamok rendelkezésére álló katonai képességek számbavétele, illetve a hiányosságok felmérése. A tervezett haderő felállítása komoly katonai és politikai nehézségekbe ütközött. Az sem volt világos, hogy ez a keret a mindenkor bevethető összlétszámot jelenti-e, vagy a rövid távon belül mozgósítható, és a tartalékos keret ezen felül értendő-e. A 2000. november 20–21-i brüsszeli képesség-felajánlási konferencián a tagállamok viszonylag gyorsan

6 Rácz András – Türke András: Az ENSZ és az EU... i. m. 12–36. o.

7 Az AWEU megszüntetése előtt a fél évszázados kutatási tapasztalattal és rendkívül széles nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező AWEU és a mind több jogot magának vindikáló Európai Parlament egyre többször konfrontálódott. Lásd Türke András: *Kitört az EP–NYeU háború? Kitekintő.hu*, 2008. február 5.

8 Legalábbis a 2006 és 2011 közötti időszakban. (A szerző 2006-tól dolgozott az EUISS-ben, majd az AWEU Védelmi Bizottságánál.) Az AWEU felől megvolt a nyitási készség, például delegációt küldtek Magyarországra (a Parlamentbe és a Magyar Külügyi Intézetbe), és Koszovó elismerése kapcsán külön bekérték a magyar parlament állásfoglalását is az AWEU véleményének kialakításához.

„összeadták” a szükséges csapatokat, de lényegében számos, a jövőbeli műveletek sikere szempontjából szükséges képesség nem állt rendelkezésre. A problémát fokozta, hogy több, egyidejűleg NATO- és EU-tagállam is ugyanazokat az alakulatokat ajánlotta fel papíron, amelyeket korábban már a NATO-nak is a rendelkezésére bocsátott.

Az úgynevezett Helsinki Képességkatalógus (*Helsinki Force Catalogue*) felajánlásai között Magyarország egy 500 fős⁹ szárazföldi egységet (egy gépesített lövészászlóaljat és egy légvédelmi szakaszt) ajánlott fel – légi egységeket nem. Kiderült ugyanakkor, hogy a légvédelmi MATRA MISTRAL rakéták a feladat ellátására alkalmatlanok. A csatlakozásra váró kelet-európai országok körében ez a felajánlás átlagosnak volt mondható: Csehország és Szlovákia szintén 500, illetve 450 főt, Lengyelország 1000 főt ajánlott fel. Lettország egy gyorsreagálási csoportot, egy orvoscsoporthoz és egy aknaszedő hajót, Észtország pedig egy zászlóaljat ajánlott fel.¹⁰ Ezek az erők nem képeznek állandó hadsereget, csak akkor hívják őket össze, ha azt a helyzet indokolja. A bevetések a válságkövetekben ENSZ-mandátummal történhetnek, békefenntartó, béketeremtő, humanitárius céllal.

Problémát jelentett, hogy Magyarország nemigen tudta, hogy milyen speciális, úgynevezett részképességekre (*niche capabilities*) koncentráljon. A Balkánon és Cipruson remekül beváltak a magyar műszaki alakulatok, Afganisztánba orvosokat küldtünk, a 2004-es athéni olimpia ideje alatt Görögországba NATO-keretekben mobil vegyi felderítő labort, Irakba pedig először logisztikai egységet, majd őrszázadot, és szó volt katonai rendőrökről is.¹¹

Magyarország: a NATO elsődlegessége nem vitatott

Az 1990-es évek átalakulásainak bizonytalanságai a térségben, a jugoszláv válság uniós szintű válságkezelésének politikai és műveleti téren megmutatkozó komoly hiányosságai a balkáni háborúk kapcsán a mindenkori magyar kormányzatban nem hagyhattak kétséget afelől, hogy az ország számára a legfontosabb biztonság- és védelempolitikai cél az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe való integrálódás. Hazánk biztonságát akkoriban legközvetlenebbül a regionális instabilitás és az etnikai-vallási jellegű konfliktusok, illetve ezek kísérőjelenségei, az illegális és a tömeges migráció, valamint a szervezett bűnözés felerősödése veszélyeztette, illetve kisebb mértékben, de veszélyezteti a mai napig is. Balkáni műveleteinek támogatása céljából a NATO – főleg amerikai részvétellel – kiépítette a taszári légibázist, mely bizonyos mértékben megnövelte Magyarország biztonságérzetét. A kétséges kimenetelű, bizonytalan politikai háttérű és anyagi bázisú uniós biztonságpolitikai fejlesztési tervekkel szemben a NATO-val – és azon belül az Amerikai Egyesült Államokkal – való jó kapcsolat kialakítása és megőrzése máig kulcsfontosságú tényezője a magyar kül-, illetve védelempolitikának.

9 A korábbi ajánlatokban egy 250 fős könnyűalakulat, még korábban egy 156 fős könnyűlövészszázad, egy 30 fős támogató alakulat és egy szintén 30 fős víztisztító szakasz szerepelt.

10 „A felajánlott erők összesen körülbelül 100 000 embert, 400 repülőgépet és 100 hadihajót jelentenek, amivel az unió – saját megállapítása szerint – 2003-ra képessé vált a petersbergi feladatok teljes skálájának végrehajtására, bár bizonyos képességek terén még komoly fejlesztésre volt szükség.” Forrás: Rácz András: Az Európai Unió katonai képességeinek fejlődése, 1999–2004. Doktori disszertáció. Budapest, 2007, ELTE BTK, 102–103. o.

11 Rácz András – Törke András István: Magyar biztonság- és védelempolitika európai uniós dimenziókban. *Bruxinfo E-Universitas*, 2004.

A 2003-as iraki háború kapcsán a nyolcak leveleként ismert akcióban való részvételre is ezzel az alapelvvel összefüggésben került sor. A kivitelezés diplomáciai szempontból nem tartozott a legsikerebb lépések közé, és érthető, ha a német–francia tengelyű Európa burkolt és óvatos kritikával illette. Maga a nyilatkozat aláírása még nem feltétlenül számított volna hibának, hiszen az csak az atlanti szolidaritás szükségességét hangsúlyozta. Ám mivel erről egyetlen aláíró állam (így Magyarország sem) tájékoztatta előzetesen sem az Európai Bizottság elnökét, sem Javier Solanát, sem a görög elnökséget, sem pedig Berlint vagy Párizst, érthető volt az említettek aggodalma, amikor a lépés mögött Németország és Franciaország elszigetelésére irányuló szándékot sejtettek.¹²

A magyar lépést részben az motiválta, hogy az országot a NATO részéről szinte folyamatos kritika érte a kötelezettségvállalások nem megfelelő teljesítése miatt. A magyar diplomácia pedig az iraki háború kapcsán, úgy tűnik, némiképp összekeverte a NATO-hoz fűződő viszony fontosságának hangsúlyozását az Egyesült Államokkal való szolidaritás vállalásával – az Irak elleni katonai fellépés ugyanis ismert módon nem NATO-akció volt.

A magát az 1990-es évektől folyamatosan újradefiniáló NATO-n és a békefenntartásban egyre nagyobb szerepet betölteni kívánó EU-n belüli törésvonalak tehát kétségtávol nehéz helyzetbe hozták a magyar külpolitikát. A magyar dilemmát annak eldöntése okozta, hogy adott helyzetben mennyire legyünk európaiak, illetve atlantisták.¹³ Az EU Magyarországon azt az általános véleményt alakította ki, hogy biztonságunk garantálására az európai keretek, az úgynevezett puha biztonság (*soft security*) eszközei (EU-tagság, EBESZ) elégtelenek, és katonai biztonságunk garantálása szempontjából a NATO-t kell elsődlegesnek tekintenünk. A nem kizárólagosan katonai, puha biztonsági kihívások tekintetében viszont az EU – egész eszközrendszerének természetéből adódóan – hatékonyabban tud fellépni.¹⁴

Az Európai Biztonság- és Védelempolitika (European Security and Defense Policy – ESDP) és a NATO viszonya

Az uniós válságkezelés civil aspektusairól 2000 júniusában a Santa Maria da Feira-i Európa-csúcson születtek döntő elhatározások. Négy prioritást – rendőri feladatok, a jogállam kiépítése, a civil társadalom erősítése, a népesség védelme – állapítottak meg. A rendőri feladatok ellátása kapcsán 2003-ra egy 5000 fős, válságmegelőzésben és válságkezelésben egyaránt bevethető rendőri kontingens felállításáról határoztak, amelyből 1000 fő 30 napon belül bevethető és a jogállam erősítésével kapcsolatos speciális feladatok ellátására is alkalmas.

A hatékony válságkezeléshez hiányzó tervezési és műveleti képességek pótlására két út kínálkozott. Bizonyos képességeket a tagállamok önerőből is képesek voltak biztosítani, amennyiben a megfelelő koordinációs mechanizmus a rendelkezésre áll. Ezt a célt szolgálta a 2001 novemberében útjára in-

12 Lásd Tóth Péter – Póti László: A magyar kül- és biztonságpolitika új hangsúlyairól. In: Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): *A magyar külpolitika a 20. században*. Budapest, 2004, Zrínyi, 318. o.; Az Európai Egységes Okmány (1986) óta uniós alapelv, hogy a tagállamok egyeztetnek a külpolitika fontosabb kérdéseiben, és közös álláspont kialakítására töreksznek. Ez az elv többször is sérült a gyakorlatban, és a tagjelölt államok is láthatóan ignorálták.

13 Deák Péter: *Haderőn kívüli feltételek és hatások a Magyar Honvédség reformjában*. Hadtudomány, 2004. 1. sz.

14 Rácz András – Törke András István: Magyar biztonság- és védelempolitika..., i. m.

dított Európai Képességek Akcióterv (*European Capabilities Action Plan – ECAP*), amely 21 pontban foglalta össze a jelentősnek tartott képességbeli hiányosságokat, és szakértői csoportokat hozott létre a megoldások keresésére. Bizonyos képességeket (stratégiai szállító repülőgépek, hadszíntéri rakétavédelmi rendszerek, műholdas felderítés stb.) csak külső forrásból lehetett biztosítani, ezért létfontosságúvá vált a NATO-hoz fűződő kapcsolat kérdése. E főként az Európa közvetlen határain túli térségekben nélkülözhetetlen képességeket csak a NATO-tól (azaz főképp az Amerikai Egyesült Államok fegyveres erőitől) lehetett „kölcsönkérni” az önálló EU-műveletek számára.¹⁵

A 2001. december 14–15-én tartott laekeni EU-csúcson kimondták, hogy az unió korlátozottan bár, de képessé vált a válságkezelési műveletek „bizonyos körének” megindítására, azaz a meglévő műveleti képességek még nem tették lehetővé a Helsinkiben kitűzött összes cél megvalósítását. Továbbá, amíg nem rendeződött a NATO-val a viszony – amit a török–görög szembenállás késleltetett¹⁶ – addig az EU nem férhetett hozzá a NATO eszközeihez, ezek nélkül pedig nem állt módjában kiküszöbölni saját képességeinek néhány olyan hiányosságát,¹⁷ amelyek megakadályozták a petersbergi feladatok teljes skálájának ellátásában.

A NATO ugyanakkor – a hiányzó képességek biztosításán keresztül „fogva tartva” az EU-t – beleszólási jogot akart az EU-missziók elindításába. Az előzetes visszautasítás (*first refusal*) elve alapján – melyet például Franciaország kezdettől fogva nem ismer el – uniós műveletre csak akkor kerülhet sor, ha a NATO előzőleg szintén mérlegelte a beavatkozás lehetőségét, és arról – mintegy előfeltételként – lemondott. Különösen a britek támogatták és támogatják jelenleg is az EU-missziók minél több NATO- (SHAPE, a NATO európai főparancsnoksága) és minél kevesebb európai infrastruktúrával (például újonnan létrehozandó EU-főparancsnokság) történő végrehajtását, lehetőleg minél szélesebb NATO keretek között, és minél inkább a NATO parancsnoki-logisztikai rendszerén keresztül.

Tehát miközben természetesen folytatódtak az 1990-es évek WEU-missziói, az 1998-as Saint Malo-i folyamat részeként az első ESDP-műveletekre – jórészt a NATO-val való egyezkedés miatt – csak öt évvel később, 2003 folyamán kerülhetett sor, ugyanakkor időközben a folyó WEU-missziókat már „átvette” az EU. A NATO-hoz fűződő viszony kérdését végül csak a 2002. december 12–13-án tartott koppenhágai EU-csúcson oldották meg. Az itt hozott döntéssel az EU – a 2002-es prágai NATO-csúcson elfogadott „Berlin Plusz” megállapodás keretében – hozzáférhetett a szövetség bizonyos katonai képességeihez, ami megteremtette az alapot az unió önálló válságkezelési műveleteinek megindításához.

Az első NATO-képességeket is igénybe vevő uniós válságkezelési művelet a 2003. március 31-én Macedóniában indított *Concordia* katonai művelet volt. Ez követte a *Proxima* rendőri misszió ugyancsak Macedóniában, majd a 2004. december 2-án indult bosznia-hercegovinai *Althea* hadművelet. Közben 2003. június 12. és szeptember 1. között került sor az EU első NATO-tól függetlenül végrehajtott katonai akciójára is, az *Artemis* hadműveletre.

15 Rácz András – Törke András: Az ENSZ és az EU... i. m.

16 Főként Ciprus kérdése kapcsán. Erről bővebben lásd Törke András István: *La Politique européenne de sécurité et de défense - Quel bilan après dix ans? Quelles nouvelles orientations?* Paris, 2012, L' Harmattan. 175–185. o.

17 Tekintettel különösen a stratégiai mobilitás nehézségeire, valamint a vezetés-irányítás, és a felderítés-hírszerzés-értékelés terén meglévő hiányosságokra.

2004 júniusában, szembesülve a HHG 2003 keretfeltöltésének problémáival, az Európai Tanács a *Headline Goal 2010* (HHG 2010) célkitűzés keretében kitűzte, hogy legkésőbb 2010-re az uniónak az Európai Unióról szóló Szerződésben és a 2003-as EU Biztonsági Stratégiában lefektetett feladatokat (humanitárius és evakuációs feladatok, lefegyverzés, harmadik országok terrorizmus-ellenes harcának segítése, békefenntartás, béketeremtés) képes legyen ellátni. Uniós szomszédjaival együtt Magyarország is ezt tekinti irányadónak. Az EU a válságkezelést a katonai dimenziónál nemcsak szélesebben értelmezi, de gyakorlatilag a rendőri és civil missziók fokozatosan egyre nagyobb szerepet töltenek be, ezért Magyarországnak ezen a téren erősen limitált védelmi költségvetése ellenére is több lehetősége nyílik.¹⁸

A HHG 2010 az Artemis-missziót alapul véve 1500 fős harccsoportokra (*battle group*) épít, ugyanakkor nem a HHG 2003 felváltására, hanem azt kiegészítő eszközként a gyors kezdeti csapattelepítést, úgynevezett „belépő erőket” (*entry force*) kialakítását tűzve ki célul. E harccsoport-konceptióban Magyarország Olaszországgal és Szlovéniával a többnemzeti szárazföldi kötelékre alapozva állított fel egy uniós harccsoportot, amelyek közül fél évente egyet-kettőt helyez aktív készenlétségbe az EU. Más kérdés, hogy ezeket politikai okok miatt műveletekben még nem tudták bevetni. E NATO- és ENSZ-célokra is használt kötelékben magyar részről az MH 5. Bocskai István Könnyű Lövészdandár, szlovén részről a 10. Gépesített Dandár, olasz részről pedig a Julia Hegyi Dandár vesz részt, és 2007, illetve 2012 második felében volt EU-szinten szolgálatban. Az Európai Unió védelmi minisztereinek 2014. április 15-i luxemburgi tanácskozásán a Védelmi Együttműködési Kezdeményezés (*Defence Cooperation Initiative – DECI*) országai – az MLF-hozzájárulók mellett Ausztria és Horvátország – írtak alá szándéknyilatkozatot arról, hogy 2017 első felévére a kötelék alapján állítanak fel közös EU-harccsoportot.

2013. március 7-én írták alá a visegrádi négyek (Lengyelország, Szlovákia, Csehország és Magyarország) 3000 fős harccsoportjának létrehozásáról szóló dokumentumot. A tervek szerint a kontingensben legnagyobb létszámmal, 1200 katonával Lengyelország képviselteti majd magát. Az egységet 2016-ra szerveznék meg – 2016 első felében lenne uniós szinten először aktiválva –, és a többi harccsoport-hoz hasonlóan békefenntartással, a válsághelyzetek kezelésével foglalkozna.¹⁹

Magyar részvétel az EDA programjaiban²⁰

Az Európai Védelmi Ügynökség (*European Defense Agency – EDA*) létrehozását a 2004/551-es *Council Joint Action* fektette le 2004. július 12-én. Feladata a lisszaboni szerződés²¹ szerint „a védelmi kapacitások fejlesztése a kutatás, a beszerzések és a fegyverkezés területén (Európai Védelmi Ügynökség), azonosítja a műveleti igényeket, elősegíti azon intézkedések foganatosítását, melyek

18 Gazdag Ferenc – Rácz András: *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője. (Magyar külkapcsolati stratégia – háttér tanulmány)*. Budapest, 2007, MKI. 8. o.

19 Csiki Tamás – Németh Bence: *Perspectives of Central European Multinational Defence Cooperation: A New Model?* In *Panorama of the Global Security Environment*, 2013 CENAA, Bratislava, 2014, 11–24. o.

20 E fejezet fő forrása Kovács Ildikó: *Magyar részvétel tapasztalatai és perspektívái a nemzetközi biztonsági és védelmi K+F programokban, NATO- és EU- tagságunk tükrében*. Doktori (PhD) értekezés, Budapest, 2009, ZMNE. 50–65. o.

21 AED (fr), EDA (en) [LSZ 28A. cikk, 3. bek.; EUSZ 42. cikk, 3. bek.].

ezen igények kielégítésére törekszenek, hozzájárul ezek felméréséhez és adott esetben minden olyan hasznos intézkedést foganatosít, melynek célja a védelmi szektor ipari és technológiai bázisának megerősítése. Részt vesz egy, az európai védelmi kapacitásokra és fegyverkezésre vonatkozó politika kialakításában, és segíti a Tanácsot a katonai kapacitások növelésének fejlesztésében.”

A tagállamok GNI (bruttó nemzeti jövedelem) alapú hozzájárulást fizetnek, ami Magyarország esetében 0,5% – a Honvédelmi Minisztérium költségvetésének terhére. Az EDA feladatai:

- védelmi képességek fejlesztése;
- a védelmi kutatás és technológia (K+T) fejlesztése;
- a fegyverzeti együttműködés támogatása;
- versenyképes Európai Védelmi Eszköz Piac (*European Defence Equipment Market – EDEM*) létrehozása;
- az Európai Védelmi Ipari és Technológiai Bázisnak (*Defence Industrial and Technological Base – DITB*) erősítése.

Az ügynökség legfelső döntéshozó szerve az Irányító Bizottság (*Steering Committee*), amelynek tagjai az EDA-tag európai uniós országok védelmi miniszterei, valamint az Európai Unió Bizottsága. Az IB tagja még – magyar részről – a honvédelmi miniszter által kijelölt személy, a Védelempolitikai/ Képesség-tervezési Irányító Bizottság tagja pedig a védelempolitikai szakállamtitkár. A nemzeti fegyverzeti igazgatói Irányító Bizottság tagja a védelemgazdaságért felelős helyettes államtitkár, és a kutatás-technológiai igazgatói szintű Irányító Bizottság tagja a HM Fegyverzeti és Hadbiztosi Hivatal technológiai igazgatója, illetve az általuk kijelölt személyek.

Az EDA tagjai 2005 novemberében írták alá a védelmi beszerzéseket szabályozó „magatartási kódexet” (*Code of Conduct*), ezzel önkéntes alapon megnyitották védelmi beszerzéseiket a kódexet aláíró többi nemzet beszállítói részére.²² 2006 októberében pedig a hosszú távú (*Long Term Vision*) programot fogadták el, melynek keretében 54,23 millió euró értékben a tagállamok élő erőinek védelmét fejlesztő *Force Protection Program* indult. Magyarország összesen 600 ezer euróval járult hozzá a program költségvetéséhez, 2008-ban és 2009-ben 300-300 ezer euróval, mely – Írország későbbi csatlakozása után – a teljes költségvetés 1,09%-át tette ki. A témakörben 19 magyar ajánlattételi regisztrálás történt, és a magyar részvételt az alábbi négy szinten kellett megszervezni:

- programmenedzsment bizottság (*Management Committee – MC*) kinevezése; – pályázatértékelők kiválasztása; – K+F szervezetek tájékoztatása; – szakértői csoportok létrehozása; – az értékelés, az ajánlatok pontozási szabályainak kidolgozása.

A programba konzorciumok révén lehetett pályázni, magyar részvételű konzorcium (*WITNESS*) az első két fordulóban nem nyert.

A második közös, kétéves program, a JIP ICET,²³ 2008. május 16-án indult 11 európai ország részvételével és 15,5 millió euró költségvetéssel. A magyar hozzájárulás a program teljes költségvetésének

22 Ez hatályon kívül helyezte az Európai Közösségek 296. cikkelyét, mely szerint « a védelmi beszerzések kivételt képeztek a kötelezően EU-szintű közbeszerzések tekintetében, és lehetőséget biztosított a hazai gyártók előnyben részesítésére, illetve más EU-államok gyártóinak kizárására ».

23 Innovatív Konceptciók és Új Technológiák Közös Beruházási Programja (*Joint Investment Programme on Innovative Concepts and Emerging Technologies*).

1,16%-a, 180 000 euró volt, melyet ezúttal is két egyenlő részletben fizettünk be, 2009-ben és 2010-ben. Magyarország az ICET – A2 (integrált navigációs architektúra), B1 és B2 (nanotechnológiák és szerkezetállapot-monitorozás), valamint a C1, C2 és C3/1 témákban (rejtett tárgyak távdetektálása, elektrooptikai és más nanoszerkezetek alkalmazása, radartechnológiai alkatrészek) területén rendelkezett számottevő K+F kapacitással. Magyarország arra számított, hogy megfelelő szervezőmunkával, a kutatói szféra lehető legszélesebb körének bevonásával a magyar állami befizetés jelentős része visszaforgatható lesz a hazai K+F tevékenységbe.

A CSDP keretei a lisszaboni szerződésben

Az európai kül- és biztonságpolitika terén is fontos újításokat hozó, napjaink uniójának működését szabályozó szerződést 2007 decemberében írták alá Lisszabonban, és 2009. december 1-jétől lépett életbe. Egyik fontos újítása, hogy az ESDP-re ekkortól CSDP-ként (*Common Security and Defence Policy*) hivatkozunk.

A dokumentum két fő részre oszlik: az Európai Unió Szerződésére (EUSZ), valamint az Európai Közösségeket Létrehozó Szerződést módosító szerződésre. Lényegében a megbukott Európai Alkotmányt Létrehozó Szerződés összes biztonság- és védelempolitikai aspektusa kisebb változtatásokkal átkerült a módosító szerződésbe, és ez utóbbi így fontos változtatásokat léptetett életbe az európai védelempolitika területén. A lisszaboni szerződés 28A cikke [EUSZ 42. cikk] határozza meg a közös biztonság- és védelempolitika lényegét, mely területen az alábbi rendelkezések a legfontosabbak:²⁴

- A „Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseelő” tisztségének átalakítása „Az EU Kül- és Biztonságpolitikai Főképviseelőjévé”;
- Európai Külügyi Szolgálat felállítása;
- a Petersberg típusú műveletek kiszélesítése;
- új együttműködési mechanizmusok beiktatása: állandó strukturált együttműködés és megerősített együttműködés;
- szolidaritási klauzula terroristatámadás, természeti, vagy ember okozta katasztrófa esetére;
- kölcsönös segítségnyújtási klauzula bármely tagállam elleni fegyveres agresszió esetére;
- az Európai Védelmi Ügynökség hivatalossá tétele.

Magyarország az EU katonai szerveinek működésébe a Brüsszeli Magyar Állandó Képviselőn (ÁK), – a Politikai és Biztonsági Bizottságba delegált úgynevezett PSC nagyköveten,²⁵ a katonai képviselőkön (MILREP) és a Katonai Bizottság munkacsoportjaiba delegált képviselőkön stb. – keresztül tud bekapcsolódni. Az ÁK legfontosabb feladata a magyar érdekek és szakpolitikák megjelenítése és érvényre juttatása az Európai Unióban. Legnagyobb magyar külképviseletként szervezetileg a Külügyminisztériumhoz tartozik, ugyanakkor leképezi a teljes magyar kormányzati struktúrát. Vezetését az

24 Részleteiben lásd Törke András: A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 9. sz. 77–85. o.

25 Kós András (2007–2010), dr. Gruber Károly (2010–). A PSC nagykövet részt vesz az EU–NATO nagyköveti értekezlet munkájában is, 2010 előtt a PSC nagykövet (Brüsszelben) volt egyben Magyarország képviselője a WEU (Párizs) mellett.

állandó képviselő (a Coreper II. nagykövet),²⁶ az állandó képviselő helyettese (Coreper I. nagykövet) és a PSC nagykövet alkotja.²⁷

Az amszterdami szerződés alapján 2000 óta létezik az EU CFSP-vel foglalkozó nagyköveti bizottsága, amelynek magyar tagja vezeti az Állandó Képviselet Kül- és Biztonságpolitikai Hivatalát (KBPH), felügyeli a földrajzi munkacsoportokat (Nyugat-Balkán, Kelet-Európa stb.), a főleg szankciókkal, illetve az EU-missziók gyakorlati kérdéseivel foglalkozó RELEX, továbbá a terrorizmus elleni fellépéssel kapcsolatos COTER munkacsoportot.²⁸

A PSC nagykövet KBP Hivatala felügyelete alatt működő szervek:

- KBPH Titkárság;
- PSC koordinátor;
- Külpolitikai Csoport;
- Biztonság- és Védelempolitikai Csoport;
- Katonai képviselő;
- Katonai Képviselő Hivatal EU-szakértői csoportja.

A kül- és biztonságpolitika területén a PSC üléseit a 2003-as görög EU-elnökség kezdeményezésére létrehozott Nikolaidisz Csoport készíti elő, melybe az ÁK az úgynevezett „Nikolaidisz-diplomatát” delegálja. A „Nikolaidisz-diplomata” felel a Politikai és Biztonsági Bizottság üléseiről készített jelentés összeállításáért, a Nikolaidisz Csoport üléseiről a KBPH vezetőjének egyidejű tájékoztatása mellett jelentést készít, valamint a képviselendő magyar álláspont kialakítása során, a kormányzati koordinációs szabályok figyelembevételével javaslatot tesz a PSC feladatkörébe tartozó kérdésekben.

Az EU Tanácsának magyar elnöksége és a CSDP kérdése

A lisszaboni szerződés lényegében megszüntette a közös kül- és biztonságpolitika, illetve az annak integráns részét képző CSDP, valamint az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) területén a soros elnökség feladat- és hatáskörét. Magyarországnak tehát 2011 első felében az EU Tanácsának soros elnökeként Catherine Ashton főképviselőnek és az EKSZ rendszerének kellett minden segítséget megadnia, és sikeresen összehangolnia a HM, a KüM, a BM, valamint a brüsszeli állandó képviselet tevékenységét a CSDP területén.

A segítség rá is fért az EKSZ egészére, amely már a 2010. januári haiti földrengés kapcsán erősen diszfunkcionált, de még a magyar elnökség idején sem volt képes az EU-intézmények számára valamilyen határozott állásfoglalással előállni. Így lényeges különbségek mutatkoztak az EiT, az EP, az EB stb. álláspontjai között, és az EKSZ nemhogy ezeket nem tudta összehangolni, hanem ezektől eltérő saját álláspontot fogalmazott meg. Magyarország a HM részéről tehát kissé túlzott optimizmussal tekintett a folyamatokra, kijelentve, hogy „... úgy látjuk, a brüsszeli központi apparátus egyre inkább magára talál, és az intézmény-építési ügyeket vagy éppen az intézményközi kompetencia-harcokat lassac-

26 Györkös Péter (2010–).

27 9/2008. (HÉ 48.) KüM utasítás a Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képviseletének Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

28 Az Állandó Képviselet szervezete és tevékenysége.

kán maga mögött hagyva egyre hatékonyabban tudja „szolgálni” a KKBP és a KBVP végrehajtását, és nem utolsósorban a tagállamokat.”²⁹

Líbia kapcsán az EKSZ kezdetben hezitált, majd a francia és az angol álláspont lett mérvadó az EU-ban, és az unió nem éppen pártatlanul avatkozott be a Kaddáfi-ellenes erők mellett egy hagyományos területi és klánalapú konfliktusba. Az EUFOR Líbia³⁰ misszió terve elhalt, lényegében azért, mert az ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Irodája (UN OCHA) nem nézte jó szemmel, hogy humanitárius misszió álcája alatt, az ENSZ-kereteket felhasználva az EU lényegében a felkelőknek készül katonai és logisztikai segítséget nyújtani. Mindenesetre a magyar diplomácia e feszült helyzetben elismerésre méltóan járt el, mert az EU-tagállamok közül egyedül Magyarország nem vonta ki nagykövetét Líbiából, így annak személye lényegében közvetíteni tudott és segítette a magyar elnökséget, miközben az EU-t és az Egyesült Államokat is képviselte.

A líbiai éles helyzet és a 2011-es fukusimai japán földrengés nagyobb horderejű eseményei mellett a magyar elnökség ideje alatt rendszeres politikai egyeztetések is történtek. A védelempolitikai igazgatók ülését a honvédelmi tárca és az EKSZ képviselője közösen elnökölte. 2011 februárjában került sor egy informális védelmi miniszteri találkozóra és a képességek csoportosításának és megosztásának (*pooling and sharing* – P&S) aktuális kérdéseivel foglalkozó szemináriumra. A magyar törekvések szerencsésen találkoztak a weimari hármak (francia–német–lengyel) kezdeményezésével, az EU–NATO-együttműködésre, a P&S új lehetőségeire, illetve a műveletek tervezésére és végrehajtására helyezve a hangsúlyt. Emellett a magyar elnökség a kibernetikai védelemre, valamint a *pooling és sharing* kérdéseire helyezett még kiemelt hangsúlyt,³¹ főként a kérdés regionális aspektusaira fókuszálva.³²

MAGYARORSZÁG RÉSZVÉTELE AZ EU-MISSZIÓKBAN ÉS -HADMŰVELETEKBEN

A felhatalmazás kérdése

A 2000-es évek elején a legfontosabb problémát az jelentette, hogy a hadsereg külföldi alkalmazásához az Országgyűlés felhatalmazására volt szükség, ami a rendkívül megosztott magyar belpolitikai erőterében jelentősen lassította a gyors reagálás képességét. Ugyanakkor az EU fokozatosan kialakuló gyors-reagálási forgatókönyve az „5/15 elvre” épül: a válság kitörése (illetve a felhatalmazást adó ENSZ BT felhatalmazó határozat) után körülbelül 5-6 nap áll rendelkezésre a Tanács és a PSC számára a stratégiai tervezésre, és még egyszer ennyi idő a hadműveleti tervezésre, mely főként a Katonai Bizottság és a hadműveleti parancsnokság feladata. A csapatok telepítésének pedig körülbelül 12-15 napon belül meg kell valósulnia.

29 Hende Csaba: Magyar EU-elnökség: kiemelkedő lehetőség, egyben jelentős kihívás. *Honvédségi Szemle*, 2011. március, 3-4. o.

30 Az EUBAM Líbia határellenőrzéshez felkészítést nyújtó EU-misszió vizont 2013. május 22-én elindult, a misszió létszáma 30 fő, nincs magyar részvétel.

31 Hende Csaba i. m.

32 Csiki Tamás – Németh Bence – Tóth Péter: A többnemzeti katonai képességfejlesztésről a Közép-európai Védelmi Együttműködési Kerekasztal kapcsán. *SVKK Elemzések*, 2012/14.

A magyar honvédelmi jogrend és belső szabályozás 1999-ig alapvetően a területi országvédelem feladatait írta le, és minden külföldi misszióhoz parlamenti jóváhagyásra volt szükség. Először a NATO-műveleteket illetően történt változás – a 2004-es alkotmánymódosítás értelmében elég lett a kormánydöntés –, az EU-missziókhoz azonban továbbra is a parlament többségi határozata kellett az akkor hatályos Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 19. § (j) pontja értelmében.³³ Az Országgyűlés ezt csak 2006 februárjában módosította, amivel lehetővé tette a csupán kormány szintű döntést magyar katonák külföldre küldéséről EU-műveletek esetében is.³⁴

2012. január 1-jétől az új Alaptörvényben foglaltak szerint az európai uniós misszióban való magyar katonai részvételhez továbbra is elég csupán a kormány előzetes engedélye: „Az Alaptörvény 47. cikkének 1. bekezdése alapján a kormány dönt a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők határátlépéssel járó csapatmozgásairól, illetve a 3. bekezdés szerint a Kormány dönt a Magyar Honvédségnek az Európai Unió vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapuló alkalmazásáról, valamint más csapatmozgásáról.”³⁵

Magyarország részvétele a WEU- és az ESDP (majd CSDP)-missziókban

Az ESDP missziói nem tekinthetők teljes mértékben előzmény nélkülinek, hiszen a WEU 1987-től indított saját missziókat, melyek jelentős részére térségünkben (a Nyugat-Balkán területén) került sor.³⁶ Az EU 2000. december 22-én „vette át” az 1991-ben az EBEÉ és az Európai Közösségek által indított, a (volt) Jugoszlávia területét érintő megfigyelő missziót, amelynek központja ekkor Szarajevóba került át. Kezdetben a misszió Szlovéniára és Horvátországra koncentrált, majd 2007-es befejezéséig folyamatosan kiterjesztették Montenegró, Koszovó, Szerbia, Bosznia-Hercegovina és Albánia felé. A 7 regionális központ (RC) közül az egyik Szegeden volt. A missziót a harcoló felek nem vették komolyan, a megfigyelők egyik helikopterét 1992-ben lelőtték a szerbek.³⁷

Az ESDP első missziói – főként a NATO-val történő egyeztetések nehézségei miatt – csak Saint Malo után 5 évvel, 2003-ban indulhattak meg. Az EU *Concordia* nevű missziójában az ESDP-missziók indulásakor Magyarország egy tiszttel és egy tiszthelyetessel képviseltette magát Macedóniában (FYROM). Az *Artemis*ben, az EU első önálló, NATO-segítség nélküli missziójában is részt vettünk, a párizsi fő-

33 (Az Országgyűlés) „az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a fegyveres erők országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi, vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, a fegyveres erők békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadművelleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint a fegyveres erők külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról”.

34 Szenes Zoltán: *A békefenntartás hatása a magyar haderőre. Hadtudomány*, 2006. 3. sz. 4. o.

35 J/10403. számú beszámoló az Európai Unió Mali Kiképző Műveletében (EUTM Mali) történő magyar katonai szerepvállalásról. Budapest, 2013. március. Előadó: Hende Csaba honvédelmi miniszter.

36 Az EU 1994–1996 között az EUAM-misszió keretében Mostar adminisztrációjának kiépítésében vett részt. A WEU az adriai tengeren 1992–1993 között a NATO-missziók mellett (*Sharp Vigilance, Sharp Fence*), 1993–1996 között a NATO-val közös misszióban (*Sharp Guard*) vett részt a volt Jugoszlávia térségét érintő embargó ellenőrzésében. 1997–2001 között EMCP, majd EMCP-E néven az albániai rendőrség képzésében vettek részt a (W)EU szakértői. Ezeket az ECPA (2001–2002, az EK PHARE alából rendőrséget finanszírozó missziója), majd a PAMECA (az Európai Bizottságnak az albán rendőrséget segítő missziói, I–IV, 2002-től) követték.

37 Tólas Péter: Az Európai Unió és a délszláv válság I. *Felderítő Szemle*, 2003. 2. sz. 33. o.

hadiszállás J1 személyügyi osztályának vezetését Tomolya János alezredes látta el 2003 nyarán. A Concordiát felváltó katonai-rendőri misszióban, a *Proximában* hazánk 5 fővel vesz részt.

A 2004. december 2-án Bosznia-Hercegovinában a NATO SFOR-misszió helyébe lépő Altheába delegáltunk magyar katonákat: az országgyűlés 2004. november 22-én maximum 300 magyar katona részvételéről döntött.³⁸ (Ez utóbbiban 108 katonai rendész állomásozott.) A parlamenti felhatalmazás nem szabta meg, hogy milyen alakulatot állíthat ki Magyarország, arról a kormány dönthetett. Kezdetben a korábbi 108 rendész szolgált tovább az új vezetés alatt mint MH katonai rendfenntartó kontingens, Szarajevó (KRK).³⁹ 2012. szeptember 1-jétől megváltozott az EUFOR szervezeti felépítése, így a magyar kontingens feladata is: szeptembertől csak a többnemzeti zászlóalj törzsébe beosztott magyar tisztek és tiszthelyettesek, valamint egy logisztikai támogató elem maradt a szarajevói Butmir táborban. A magyar műveleti század katonái magyarországi állomásozással, készenlétben látják el missziós feladataikat. Magyarország 2014 tavaszán mintegy 160 katonával vett részt a műveletben, ezzel az Európai Unió műveleteiben ez volt a legjelentősebb magyar hozzájárulás.

A 2003. január elseje és 2012. június 30 között Bosznia-Hercegovinában zajló EUPM misszióban hazánk 5 fővel (rendőr, illetve határőr tiszt) képviseltette magát, ebből 3 középvezető szintű beosztásba került, mert az EU-tagjelölt státusz ennél magasabb beosztást nem tett lehetővé. A kiválasztásnál döntő szempont volt a Bosznia-Hercegovina területén szerzett korábbi rendészeti tapasztalat. „Az 5 fős magyar kontingens három tagja 2004. január 11-ével befejezte külszolgálatát, a váltásukra érkező három új kolléga mindegyike Szarajevóban kapott jelentős beosztást. A kontingensben a második váltás 2004. június 2-án történt, melynek során a határőr kolléga állomásparancsnoki tisztséget, a rendőr kolléga személyügyi beosztást kapott a szarajevói főparancsnokságon.” Magyarország 2013 végén öt magyar nyomozó rendőrrel vesz részt főként a szervezett bűnözéssel kapcsolatos információszerzésben, illetve a háborús bűnösök felkutatásában.⁴⁰

A 2005. június 8-tól 1,6 millió eurós büdzsével indult EUSEC RD Kongó misszió a KDK biztonsági szektorának reformjához (*security sector reform – SSR*) nyújtott segítséget jelenti a védelmi miniszter hivatalában, a hadsereg és a szárazföldi erők vezérkaraiban, az Egyesített Hadműveleti Bizottságban és az úgynevezett DDR Bizottságban (*Demobilization, Disarmament, Reintegration – DDR*), a fegyverek lefegyverzését és társadalmi visszailleszkedését segítő tevékenység). A misszió tanácsadó és megfigyelő tevékenységet végzett, fő feladata a kongói fegyveres erők átlátható, törvényes keretek közötti, a nemzetközi humanitárius és emberi jogokat tiszteletben tartó működésének elősegítése volt.⁴¹

Magyar részről a 8 fős misszióban Papp István nyugállományú alezredes (2005 júniusától), majd utána Csajági Zsigmond őrnagy vett részt (2007 végéig); felkészítési, kiutazási és élelmezési költségeik a magyar államot terhelték, a helyi szállásról (lakhatás és munkavégzés egy helyen), a kint tartóz-

38 Hatásköri problémák miatt az átadás hónapokat csúszott, a háttérben jelentős NATO–EU közötti vitákkal, mert az előbbi igencsak kritikusan nézte az utóbbi megnövekedett szerepvállalását. Forrás: A szerző interjúja az AWEU Védelmi Bizottságában (2007. május 23.).

39 Juhász Zsolt: *A magyar katonák külszolgálati tevékenysége*. 12. o.

40 Majer Milán: A Magyar Köztársaság rendőrségének tevékenysége a délszláv területeken. *Hadmérnök*, 2009. 3. sz. 403–407. o.

41 Törke András István: *La géopolitique des premières missions de l'Union européenne en Afrique*. Paris, 2013, L'Harmattan, 97–99 o.

kodás feltételeiről és napidíjról ezúttal az EU gondoskodott.⁴² Papp István egy évig a Katonai Integrációs Csoport munkájában EU-tanácsadóként vett részt a DDR-re vonatkozólag, majd Észak-Kivuban, Gomába helyezték ki egy 3 fős csoport vezetőjeként (ezután Lumumbashiba került). A térség kiemelten veszélyesnek számít(ott) a lázadó, illetve szomszédos országok-beli (Uganda, Ruanda) erők jelenléte miatt. Hogy mennyit is ért a gyakorlatban az EU misszió tevékenysége? Erre vonatkozólag Besenyő János a következőket írja: „A kormánycsapatokat kétszer is bevetették Nkunda tábornok fegyveresei ellen, azonban mind a két alkalommal bebizonyosodott, hogy az újonnan megalakított „közös” dandárok még nem alkalmasak ilyen méretű és összetettséggű katonai műveletre, sőt, Nkunda még azt is gyakran elérte, hogy az egykori felkelőkből kiképzett, immáron állami katonák pénzért, vagy csak egyszerűen a szabad rablás kedvéért átálljanak, visszatérjenek.”

Csajági Zsigmond az időközben 35 főre duzzadt EUSEC misszió Pénzügyi Tanácsadó Csoportjában vett részt, feladata a projekt pénzügyi, logisztikai biztosításának, végrehajtási folyamatainak megtervezése, az EU, illetve egyéb nemzetközi szervezetek részére történő költségkimutatások elkészítése, a megvalósítás, logisztikai biztosítás megszervezése, felügyelete, és a közben felmerülő problémák megoldása volt. 2007 decemberében részt vett az Alsó-Kongó provinciában végzett regisztráció levelezésében is. A misszió számára a legnagyobb kihívást a kongói hadsereg számítógépes nyilvántartásának, adatbázisának létrehozása jelentette, ami a helyi igazgatási szervek gyakori érdektelensége vagy ellenérdekeltsége mellett zajlott.⁴³

Az EU Irak jogállami reformját segítő missziója (EUJUST LEX) 2005. július 1-jén indult, Brüsszelben és a tagállami fővárosokban működött 2013. december 31-ig. Kezdetben két magyar szakértő segítette az 53 fős misszió brüsszeli koordinációs irodájának munkáját. Ezen felül pénzügyi felajánlással és tanfolyamok szervezésével járultunk hozzá a misszió tevékenységéhez, mely a jogállamiság megerősítése keretében magas beosztású igazságügyi tisztviselők, rendőrtisztek, büntetés-végrehajtási szakemberek képzését végezte.⁴⁴ 2011 szeptemberében Magyarország első alkalommal jelölt uniós válságkezelési misszió élére vezetőt magyar szakember személyében, amikor az EU-tagállamok Catherine Ashton javaslatára arról határoztak, hogy Huszár László bv. dandártábornok veszi át ennek a misszióknak a vezetését. Állomáshelyét Bagdadban jelölték ki, kinevezése szakmai és külpolitikai szempontból is nagy magyar siker volt, az EU nemzetközi válságkezelési tevékenységében való részvételünk egyik legnagyobb eredménye és elismerése.⁴⁵

Az EUFOR Csád/Közép-afrikai Köztársaság (2008. március 15. – 2009. március 15. között zajló) missziójának mandátum szerinti feladata a csádi és közép-afrikai köztársasági menekülttáborok lakói biztonságának, a humanitárius segítségnyújtások célba juttatásának, valamint a külföldi polgári személyek biztonságának garantálása volt. Valójában a politikai cél a francia szövetséges Idriss Déby csádi elnök helyi pozícióinak megerősítése volt a „terrorista felkelőkkel” szemben, akiket az EU ezúttal nem interpretált „a szabadságáért harcoló csádi népként”. A misszió lényegében ugyanazokkal a nehézségekkel találta szembe magát, mint az *Artemis*, azaz utóbbi tapasztalatait nem igen

42 Besenyő János: *Beszámoló a kongói EUSEC misszióról. Afrika Tanulmányok*, 2008. 4. sz. 29–33. o.

43 Besenyő János: *Beszámoló a kongói EUSEC misszióról* i. m.

44 Kiss Zoltán László: *Magyarok a békefenntartásban* i. m. 127 o.

45 *Kormany.hu*.

használták fel. A hadművelet riasztóan későn, csak mintegy 6 hónap alatt, a tervezett mandátum idejének felén érte el teljes tervezett létszámát (3700 fő). Munkáját Magyarország 3 törzstiszttel segítette a párizsi főparancsnokságon.⁴⁶

Az ezredfordulót követően a szudáni Dárfúr területén rendkívül összetett válsághelyzet alakult ki, amelynek az etnikai rivalizáláson túl a földművelők és az állattenyésztők, valamint a kormány és a helyi politikai szereplők közötti ellentétek voltak a fő elemei.⁴⁷ 2003-ban fokozódott a koncentrált népirás, a helyzet kezelését a nagy ambíciókkal, de permanens pénzügyi gondokkal küzdő Afrikai Unió a gyengén felszerelt és igen koordinálatlanul működő AMIS misszióval próbálta elősegíteni. Az EU az AMIS II második fázisához nyújtott anyagi, logisztikai és képzési segítséget, a misszióban két magyar tiszt szolgált. Az egyik, Besenyő János tapasztalatai a helyszínen inkább negatívak voltak, az Afrikai Unió – melynek gyakorlatilag az EU jelentős forrásokat biztosított ehhez – nemhogy szállásról, vagy munkaeszközökről, de még iható vízről sem gondoskodott. Mivel az EU nem rendelkezett egy esetleges evakuálási vészforgatókönyvvel, a Honvédelmi Minisztérium erre vonatkozólag az Egyesült Államokkal állapodott meg. A misszió 2005 júliusa és 2007 decembere között zajlott.

CSDP missziók a 2010-es évek küszöbén

2009 második felétől a CSDP missziók volumenének csökkenése figyelhető meg, leszámítva az 1200 fős haditengerészeti állományt felvonultató EUNAVFOR *Atalanta* missziót, mely Szomália partjainál ellenőrzi a nemzetközi kereskedelmet, és küzd a kalózkodás ellen. A hangsúly tehát – főként Afrikában – egyre inkább a kiképző missziókra (*training mission*, lásd EUTM) és a csapatépítő missziókra (*capacity building*, lásd EUCAP) helyeződött át, körülbelül 30-130 fős létszámkeretet igénybe véve. Ezek között a tervek szerint csak az EUTM Mali némileg robusztusabb, 605 fős létszámmal. A Kongói Demokratikus Köztársaságban például alig 50 főt tesz ki a két folytatódó EU-misszió, míg a MONUSCO (a MONUC utódja) erős mandátummal, helikopteres támogatással komoly eredményeket tud(ott) felmutatni a kongói kormányerők támogatásában, hatékonyan segédkezve az M23-as felkelőmozgalom felszámolásában 2013 őszén, Ituri térségében.

Míg tehát az EU-missziók létszáma csökken (és még ezek ellenére is folyamatos probléma a keretek feltöltése), addig nagy általánosságban elmondható, hogy az ENSZ-missziók egyre robusztusabbak és adott esetben akár hatékonyabbak is.⁴⁸ Elég messze kerültünk attól a 2003-as alaphelyzettől, amikor a KDK-ba az EUFOR *Artemis* missziót kellett behívni, hogy támogatást nyújtson az önmaga megvédésére is alig képes, belső problémákkal küzdő MONUC ENSZ-misszió számára. Tíz éve még olyan forgatókönyveket vizionáltak, hogy az (időben és térben korlátozott) Európai Unió katonai missziói stabilizálnak és biztosítják a terepet a humanitárius problémákat kezelő, illetve közép- és hosszabb távú stabilitást elősegítő ENSZ-misszió felállításához – majd pedig átadják a stafétát.

46 Kiss Zoltán László: *Magyarok a békefenntartásban*, Budapest, 2011, Zrínyi, 105. o.

47 Erről bővebben lásd Türke András István: *Soudan – La complexité de la crise du Darfour*. CERPESC Analyses 08/AF/03/2008, Paris, CERPESC, 168. o.

48 Türke András: *Quelle contribution l'UE peut-elle, doit-elle apporter demain au maintien voire au rétablissement de la paix et de la sécurité sur le continent africain ?* c. előadás, elhangzott: IREA-Maison de l'Afrique, L'Afrique terre de conflits : comment en cette fin 2013 assurer la paix et la sécurité du continent? Párizs, 2013. november 12.

Jelenleg viszont, ha nem is mondható, hogy egyre kevésbé van szükség az EU ilyen jellegű misszióira, de immár az ENSZ-missziók (némelyike) is képes ezt a szerepet felvállalni, ráadásul az EU-ban egyre inkább hiányzik a politikai akarat (konkrétan a németek egyre kevésbé nézik jó szemmel, hogy a franciák EU-misszióként próbálják becsomagolni saját törekvéseiket). A szükséges képességek terén is egyre nagyobb gondok mutatkoznak. Ide sorolható a légi utántöltés jelenleg a korábbinál is nagyobb – igaz, elvileg ideiglenes – hiánya; a missziókhoz bevethető, repülővel szállítható könnyűpáncélos járműállomány elavultsága; és a még mindig hiányzó A-400M stratégiai és harcászati légi szállítást egyaránt biztosítani képes, légi utántöltéssel 4500–8700 km-es hatósugárral bevethető repülőgépflootta.⁴⁹

Az EU-nak az Afrika szarvát érintő missziói a következők: EUNAVOR *Atalanta*, EUCAP *Nestor* és EUTM *Somalia*. Magyarország ez utóbbiban vállalt szerepet, melyre az EU 2010-ben 52 millió eurót biztosított. A képzési misszió 2010 májusában indult az ugandai Bihangában: 15 ország 2x6 hónapos időszakokban 2x1000 szomáliai katona kiképzését vállalta az ideiglenes kormány számára. A 2000 fő – mint az ország új haderejének magja – szerencsés esetben Mogadishu biztonságát hivatott garantálni. A lövész kiképzés mellett a szomáliai katonák fegyverismeretet, városharcot, valamint térképészeti és egészségügyi ismereteket tanultak a főként spanyol és francia tisztek által készített oktatóanyagokból, akik 6-6 fős csoportok, 20-20 fős szakaszok mentorálásáért és felkészítéséért feleltek.

49 Itt jegyezzük meg, hogy míg a Stratégiai Légi Szállítási Képesség (*Strategic Airlift Capability – SAC*) konstrukcióban használt, gázturbinás sugárhajtóművekkel rendelkező, magyar felségjelzésű C-17-es szállítógépek alkalmatlanok közvetlenül a harctéren kiépített repülőtér hiányában leszállni, addig a négy légcsonk, gázturbinával hajtott A-400M akár repülőtér hiányában poros talajra is képes landolni. Taktikai szállításra szükség esetén tehát mindenképpen igénybe kell vennie Magyarországnak a szövetségesek C-130-as, A-400M, esetleg C-160-as gépeit. A SAC-konstrukcióban való részvétel („NATO-megoldás”) előnyben részesítése a SALIS (ukrán–orosz Antonov- és Iljusin-gépek bérlése) és az A-400M projektekkel szemben olyan politikai döntés volt, mely nem az uniós megoldást valósította meg, s ezt a franciák burkoltan nehezményezték is. A C-17-est csak amerikai gépekről lehet utántölteni, ami azt is jelenti, hogy adott EU-célra felhasználni csak kedvező amerikai döntés esetén lehet, a NATO–EU-egyeztetésekkel pedig akadtak gondok az ESDP (had)műveleteit illetőleg (például Kongó, Szudán, Bosznia). Az Il-76/78 is teljesíti azokat a feltételeket (lényegesen olcsóbban), mint amit a C-17-től elvárunk és – kanadai tapasztalatok alapján – több szakértő szerint irreálisan magas összeget tesz ki a C-17-esek fenntartási költsége. Forrás: A szerző interjúja az AWEU Védelmi Bizottságában, (2007. május 23.) A SAC-ról bővebben: Szarvas László: *Stratégiai Légiszállítási Képesség: egy új többnemzeti megoldás. Nemzet és Biztonság*, 2008/7. 60-76. o. E kötetben pedig: Varga Gergely: *Magyarország a NATO-ban*.

1. táblázat: A CSDP (ESDP) missziói és a magyar részvétel

Misszió	ideje	létszám	magyar részvétel
EUPOL PROXIMA (FYROM)	2003. 12. 15. – 2005. 12. 14.	248	5 (rendőr)
EUPM-BIH	2003. 01. 01. – 2013. 06. 30.	525(*)	5 (rendőr ill. határőr)
CONCORDIA (FYROM)	2003. 03. 31. – 2003. 12. 15.	350	2 (katona)
ARTEMIS (KDK)	2003. 06. 12. – 2003. 09. 01.	1800	1
EJUST Themis/Georgia	2004. 07. 16. – 2005. 07. 14.	30	?
ALTHEA (BiH)	2004. 12. 02. –	595	160 (katona)
EUPOL Kinshasa (RDC)	2005. 04. 30. – 2007. 07. 01.	29	0
EUSEC RD Congo	2005. 06. 08. –	41	1 (egyéb)
EJUST LEX Irak	2005. 07. 01. – 2013. 12. 31.	53	3
Aceh Monitoring Mission AMM	2005. 09. 15. – 2006. 12. 15.	130	0
EUBAM Rafah (Palesztina)	2005. 11. 30. –	2	1
EUBAM Moldova/Ukraine	2005. 12. 01. –	95	8 (egyéb)
EUPAT (FYROM)	2005. 12. 15. – 2006. 06.	150	n. a.
EUPOL COPPS (Palesztina)	2006. 01. 01. –	43	?
EUPOL Afghanistan	2007. 05. 30. –	218	8 (rendőr)
EUPOL RD Congo	2007. 07. 01. –	21	0
EUFOR Tchad/RCA	2007. 10. 15. – 2009. 03. 15.	3700	3
EULEX Kosovo	2008. 02. 18. –	765	35 (egyéb)
EUSSR Guinea Bissao	2008. 06. 16. – 2010. 09. 30.	32	0
EUMM Georgia	2008. 09. 15. –	250	7 kat. megfigyelő
EUNAVFOR Somalia	2008. 12. 08. –	1700	0
EUTM Somalia	2010. 05. –	123	1 (katona)
EUAVSEC - South Sudan	2012. 06. 18. – 2014. 01. 17.	34 (64)	0
EUCAP Sahel Niger	2012. 07. 16. –	24	0
EUCAP Nestor	2012. 07. 16. –	67 (137)	0
EUTM Mali	2013. 02. 18. –	605	4 (katona)
EUBAM Libya	2013. 05. 22. –	30 (110)	0
EUFOR RCA	2014. 04. 30. –	(?) 1000	max. 12 törzstiszt

Készítette a szerző, forrás: <http://www.operationspaix.net/>. Megjegyzés: Ahol a misszió még jelenleg is tart, ott 2013. decemberi adatokat tüntettünk fel, a zárójelbe tett szám az eredetileg tervezett maximális létszámot jelöli. (*): 9, nem EU-tagállam részvételével együtt

Magyarország részéről egy jogász (Konczi Pál Ferenc százados) és három kiképző szolgált a misszióban hat hónapot.⁵⁰ A műveleti terv több fejezetét Konczi készítette el (emberi jogi tevékenységek, a jogász feladatai, fegyverhasználat szabályai stb.), aki egyben a misszió jogi kereteinek megszabásában is részt vett. A magyar kiképzők a németekkel alkottak egy csoportot, melyet Horváth Csaba főhadnagy vezetett. A somáliai katonák egy részének a Kenyából érkező, somáli származású tisztek fordítottak angolról. A misszió részleteiről így ír Besenyő János:

„A művelet során az EU szorosan együttműködik az Amerikai Egyesült Államokkal, az Afrikai Unióval és Ugandával, amelynek a gyakorlati részét az európai és az ugandai kiképzők valósítják meg. A tisztek és a magasabb beosztású tiszthelyettesek kiképzését az európaiak, a többi katona tréningjét pedig az ugandai hadsereg szakemberei végzik. A kiképzés utolsó időszakában pedig közösen „kovácsolják össze” a különböző szintű tudást kapott egységeket. A kiképző missziót azért Ugandában és nem Szomáliában hozták létre, mivel az Afrikai Unió által működtetett AMISOM katonáinak nagyobb részét az ugandai hadsereg (Uganda People's Defence Force – UPDF) egységei biztosítják. A misszió vezetője, napi munkakapcsolatban van Wamala tábornokkal, az ugandai szárazföldi csapatok parancsnokával, illetve összekötő tisztet delegált Nairobibá, az AMISOM főhadiszállására. Az EU nem csak kiképzési, hanem jelentős logisztikai és anyagi támogatást is nyújt a somáliai biztonsági szektor reformjához.”⁵¹ Nem Magyarország felelőssége, hogy e kiképző missziók kapcsán lényegében minden adott térségben (Szomália/Uganda, Mali)⁵² a támogatott hatalom (gyakran terrorista, vagy annak bélyegzett) ellenfelei mesterei a beszívárgásnak. Így kvázi EU-pénzből és segítséggel kapnak fegyverhasználati felkészítést, valamint ismereteket az ellenük alkalmazandó taktikáról, logisztikáról stb., valamint adott esetben felszerelésekhez, fegyverekhez is jutnak. A magyar misszióknak mindenesetre nem volt tudomása arról, hogy al-Sabáb-tagokat is kiképzett volna, de sajnos ezt nem lehet teljes bizonyossággal kizárni. Az EU gyakorlatilag nem alkalmaz semmilyen hatékony szűrőrendszert az ilyen jellegű beszívárgások ellen.

KONKLÚZIÓ

Magyarország számára a NATO prioritása egyértelmű, ugyanakkor a korábbi ENSZ-missziós tapasztalatokra építve sikeresen kapcsolódott be az ESDP/CSDP keretében zajló főként civil-rendőri, illetve képzéseket biztosító műveletekbe. Nagyobb létszámmal az ország számára stratégiai fontosságú balkáni missziókban vettünk részt, míg az Európán kívüli térségben (jellemzően az afrikai kontinensen) legfeljebb tucatnyi volt a magyar kontingensek létszáma.

Műveleti szempontból ugyanakkor ez utóbbiak is kétségtelenül igen hasznos tapasztalatszerzési lehetőséget jelentettek és jelentenek. Sajnos nem nagyon kapcsolódott e missziókhoz egy átfogó stratégia.

50 Besenyő János: Magyar kiképzők az Európai Unió somáliai kiképző missziójában. *Afrika Tanulmányok*, 2011. 2. sz. 30–38. o.
51 Uo.

52 Itt korábban az USA által létrehozott TSCTI-, 2007-ől TSCTP-program is segített abban, hogy a tuaregeket integrálják a hadseregbe, aminek az lett az eredménye, hogy a hadsereg teljesen megbízhatatlanná vált. Forrás: Törke András István: *Ki szelet vet, vihart arat? – Európa visszatérése Afrikába*. *Afriport.hu*, 2012. november 1.

gia, mely Magyarország (illetve tágabb értelemben az EU) adott térségekben való stratégiai szükségleteit és érdekeit (nyersanyagszükséglet, beruházások, stb.) figyelembe véve, a civil és a vállalkozói szférát is bevonva, összehangoltan, tervszerűen, hosszabb távra tervezve, kapcsolatépítő jelleggel jelölte volna ki a magyar missziós részvétel és afrikai jelenlét „csapásirányait” – erre legfeljebb csak elszórtan találunk példákat a „keleti nyitás” vagy „globális nyitás” külgazdasági programok részeként.

Mivel a Balkánon a biztonsági helyzet jelentős romlása nélkül nem várható csapatnövelés, úgy értékeljük, hogy a NATO afganisztáni csapatkivonásával megnövekednek a lehetőségek a Magyar Honvédség számára az afrikai kontinensen, hogy szövetségi kötelezettségeinknek eleget tudjunk tenni.⁵³

BIBLIOGRÁFIA

- Besenyő János: A Magyar Honvédség afrikai szerepvállalása – A kultúrantropológusok lehetséges szerepe a műveletek során. *Hadtudomány* 2013. 1–2. sz. 148–162. o.
- Besenyő János: Magyar kiképzők az Európai Unió szomáliai kiképző missziójában, *Afrika Tanulmányok*, 2011. 2. sz. 30–38. o.
- Besenyő János: Beszámoló a kongói EUSEC misszióról, *Afrika Tanulmányok*, 2008. 4. sz. 29–33. o.
- Csiki Tamás – Németh Bence: Perspectives of Central European Multinational Defence Cooperation: A New Model? In *Panorama of the Global Security Environment*, 2013 CENAA, Bratislava, 2014, 11–24. o.
- Csiki Tamás – Németh Bence – Tálas Péter: A többnemzeti katonai képességfejlesztésről a Közép-európai Védelmi Együttműködési Kerekasztal kapcsán. *SVKK Elemzések*, 2012/14. 7. o.
- Deák Péter: Haderőn kívüli feltételek és hatások a Magyar Honvédség reformjában. *Hadtudomány*, 2004. 1. sz. 3–16. o.
- Hende Csaba: Magyar EU-elnökség: Kiemelkedő lehetőség, egyben jelentős kihívás. *Honvédségi Szemle*, 2011. 2. sz. 3–4. o.
- Gazdag Ferenc: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Budapest, 2003, Osiris.
- Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika*. Budapest, 2005, Osiris.
- Gazdag Ferenc – Rácz András, *Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője (Magyar külkapcsolati stratégia – háttér tanulmány)*., Budapest, 2007, MKI.
- Kiss Zoltán László: *Magyarok a békefenntartásban*. Budapest, 2011, Zrínyi.
- Kovács Ildikó: *A magyar részvétel tapasztalatai és perspektívái a nemzetközi biztonsági és védelmi K+F programokban, NATO- és EU-tagságunk tükrében*, Doktori (PhD) értekezés. Budapest, 2009, ZMNE.
- Majer Milán: A Magyar Köztársaság rendőrségének tevékenysége a délszláv területeken. *Hadmérnök*, 2009. 3. sz. 403–407. o.
- N. Rózsa Erzsébet: Hungary. Missiroli Antonio (ed.): *Bigger EU, wider CFSP, stronger ESDP? – The view from Central Europe*. Occasional Papers, no. 34, Paris, April 2002, EUISS, 36–41. o.

53 Besenyő János: A Magyar Honvédség afrikai szerepvállalása – A kultúrantropológusok lehetséges szerepe a műveletek során. *Hadtudomány*, 2013. 1–2. sz. 148 o.

- Poidevin, Estelle: *L'Union européenne et la politique étrangère: Le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune: moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009)?*, Paris, 2010, L'Harmattan.
- Rácz András – Törke András: Az ENSZ és az EU válságkezelési műveletei a Kongói Demokratikus Köztársaságban. *Külgügyi Szemle*, 2005. 1–2. sz. 12–36. o.
- Rácz András – Törke András István: Magyar biztonság- és védelempolitika európai uniós dimenziókban, *Bruxinfo E-Universitas*, 2004. (<http://www.eunivertitas.hu/>)
- Rácz András: Az Európai Unió katonai képességeinek fejlődése, 1999–2004. Doktori disszertáció. Budapest, 2007, ELTE BTK.
- Szenes Zoltán: A békefenntartás hatása a magyar haderőre. *Hadtudomány*, 2006. 3. sz. 3–14. o.
- Tólas Péter – Póti László: A magyar kül- és biztonságpolitika új hangsúlyairól. In Gazdag Ferenc – Kiss J. László (szerk.): A magyar külpolitika a 20. században. Tanulmányok. Budapest, 2004, Zrínyi, 313–325. o.
- Tólas Péter: Az Európai Unió és a délszláv válság I. *Felderítő Szemle*, 2003. 2. sz. 18–39 o.
- Törke András: A liszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai. *Nemzet és Biztonság*, 2009. 9. sz. 77–85. o.
- Törke András: *Quelle contribution l'UE peut-elle, doit-elle apporter demain au maintien voire au rétablissement de la paix et de la sécurité sur le continent africain?* c. előadás, elhangzott: IREA-Maison de l'Afrique, L'Afrique terre de conflits: comment en cette fin 2013 assurer la paix et la sécurité du continent?, Párizs, 2013. 11. 12.
- Törke András István: *La géopolitique des premières missions de l'Union européenne en Afrique*. Paris, 2013, L'Harmattan.
- Törke András István: *La Politique européenne de sécurité et de défense - Quel bilan après dix ans? Quelles nouvelles orientations?* Paris, 2012, L'Harmattan.
- Törke András István (ed.): *From Dunkirk to Amsterdam - Core Documents of the common foreign & security policy in Europe (1947-1997)*. Paris, 2008, Europa Varietas Institute & Association Objectif Europe III – Sorbonne Nouvelle.
- Törke András István (ed.): *From St Malo to Lisbon - Selected documents of the common foreign & security policy in Europe (1998-2008)*. Paris, 2013, Europa Varietas Institute & Association Objectif Europe III – Sorbonne Nouvelle.

Németh Bence

MAGYARORSZÁG SZEREPE A REGIONÁLIS BIZTONSÁGI-VÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉSEKBEN

A hidegháborút követő időszak európai haderőinek egyik fő jellegzetessége, hogy egyre nemzetközibbé váltak, ami elsősorban a többnemzeti alakulatok létrehozásának köszönhető.¹ Ez relatíve új jelenség, mivel a hidegháború idején a NATO-ban a tagállamok közötti együttműködés jellemzően hadtest szinten zajlott, azaz a tagállamok nemzeti hadtesteket biztosítottak a megfelelő NATO-parancsnokságoknak. A hidegháború végével azonban egyre kevesebb forrás jutott az európai haderőkre, ami Anthony King szerint az európai fegyveres erők transznacionalizációját és koncentrációját eredményezte.² Ezek a folyamatok oda vezettek, hogy Európában mára akár zászlóalj vagy annál alacsonyabb szintű alegységeket is létrehoznak többnemzeti alapon. Mindemellett elmondható, hogy az európai haderők a fenti kereteken belül más okból és más módon működtek együtt az 1990-es, a 2000-es és a 2010-es években.

Ezekből a folyamatokból hazánk sem maradt ki, sőt mindig az európai katonai együttműködések fősodrába pozicionálta magát, és nemcsak résztvevője, hanem aktív alakítója is volt a kooperációknak. Ennek köszönhetően az elmúlt negyedszázadban a Magyar Honvédség egy sor nemzetközi katonai együttműködésben vett részt regionális partnereivel, amelyeknek jelentős része többnemzeti alakulatok létrehozását eredményezte, mások pedig a felek közti kiképzési, képesséfejlesztési és hadiipari kapcsolatokat igyekeztek mélyíteni. A fejezet első része bemutatja azokat a főbb európai folyamatokat, amelyek a hidegháborút követően mentek végbe Európában, ezzel kontextusba helyezve a különböző regionális együttműködések és bennük hazánk szerepét, amelyet a tanulmány második része tárgyal.

EURÓPAI REGIONÁLIS VÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK FŐBB TRENDJEI A HIDEGHÁBORÚT KÖVETŐEN

A biztonság és védelem területén általában akkor kerül sor együttműködésre, „amikor egyes államok kül- és védelempolitikai viselkedésüket mások valós vagy remélt preferenciáihoz igazítják. Az államok azért működnek együtt, hogy olyan előnyöket realizáljanak, amelyek egyénileg elérhetetlenek lennének számukra, ezért a szakpolitika kialakítását inkább többnemzeti, mint nemzeti módon hajtják vég-

1 Moskos, Charles C. – Williams, John Allen – Segal, David R.: Armed Forces after the Cold War. In Moskos, Williams – Segal (eds.): *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. New York, 2000, Oxford University Press, 2. o.

2 King, Anthony: Towards a Transnational Europe: The Case of the Armed Forces. *European Journal of Social Theory*, 2005. no. 8. 328. o.

re.”³ Ez hagyományosan egy külső fenyegetés közös elhárítása érdekében történik, de a hidegháborút követő európai és benne a regionális védelmi együttműködések okai mások voltak, hiszen nagymértékű államok közötti fegyveres konfliktus esélye a kontinensen nagyon alacsony volt.

Általánosságban elmondható, hogy az 1990-es évektől kezdődően az európai védelmi kooperációk alapvetően három okra voltak visszavezethetők: a védelmi költségvetések drasztikus csökkenése kezelésének igényére, a béketámogató műveletekben való részvételnek mint új feladatnak a megjelenésére, valamint a stabilitás kialakítására az új nemzetközi rendszerben, elsősorban bizalomerősítő és az átláthatóságot fokozó lépésekkel. Az együttműködés az utóbbi esetében főleg az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ, később EBESZ) fórumain valamint a NATO békepartnerségi programján keresztül valósult meg. Az első két okra a NATO-nak megvoltak a saját válaszai, a forrásszűkülésre például katonai struktúrájának és létszámának csökkentésével válaszolt. Hogy ezek révén ne omoljon össze a teljes szövetségi haderőstruktúra, az 1990-es években többnemzeti hadtesteket hozott létre, mert a nemzetek már nem voltak hajlandók a korábbi szinten fenntartani haderejüket. A béketámogató műveletekre pedig megszületett az úgynevezett többnemzeti összhaderőnemi alkalmi harci kötelék (*Combined Joint Task Force – CJTF*) koncepciója. Látható tehát, hogy a hidegháborút követően a katonai problémák megoldását egyre inkább többnemzeti keretekben képzelték el az európaiak, a védelmi együttműködés legfőbb fóruma pedig a NATO és az EBESZ volt. Mindezek mellett az 1990-es években több regionális országcsoport különböző okokból, de létrehozta saját együttműködési formáit. Ezek közül ki kell emelni a Benelux országokat (Belgium, Hollandia, Luxemburg), a három balti államot (Észtország, Lettország, Litvánia), valamint a skandináv országokat.

Belgium és Hollandia – főleg a csökkenő védelmi források miatt, megtakarítási okokból – egy korábbi egyezményre építve 1995-ben létrehozták közös, egyesített haditengerészeti parancsnokságukat, s közös, integrált haditengerészeti oktatást vezettek be. E területen a két ország egymást kiegészítve specializálódott más-más feladatokra és platformokra, valamint alkalmanként koordinálták a beszerzéseiket is. 1996-ban létrehozták a telepíthető légi harci köteléket (*Deployable Air Task Force – DATF*), amelybe a két ország F-16-os vadászgépeket delegált a megfelelő kiszolgáló személyezettel, hogy közös kiképzéseken vegyenek részt és együtt települjenek, ha szükséges. 1999-ben a DATF sikeresen vett részt a koszovói légi hadműveletekben.

A balti államok függetlenné válásuk után kezdtek együttműködni a védelem területén, hiszen nem volt korábban nemzeti haderejük. Többek között 1994-ben létrehozták a Balti Zászlóaljat (*Baltic Battalion – BALTBAT*), hogy hozzá tudjanak járulni békeműveletekhez, és a zászlóalj részei Bosznia-Hercegovinában láttak el feladatokat. A Balti Hajóraj (*Baltic Naval Squadron – BALTRON*) 1998 óta áll szolgálatban, amelynek célja, hogy a tengeri aknák okozta veszélyt csökkentsék a Balti-tengeren. Mindhárom ország 1-2 aknakereső hajóval járul hozzá a hajórajhoz, melyek nemzeti alárendeltségben maradnak, a törzstiszti beosztásokban pedig váltják egymást a balti nemzetek katonái. A balti országok részben közös radarbeszerzésekkel egyesítették a légi felderítő rendszerüket (*Baltic Air Surveillance Network – BALTNET*), valamint 1999-től a közösen finanszírozott Balti Védelmi Akadé-

3 Jones, Seth: *The Rise of European Security Co-operation*. Cambridge, 2007, Cambridge University Press, 8. o.

mián (Baltic Defence College – BALTDEFCOL) biztosítják haderőik állománya számára a katonai fel-sővezetői képzéseket.

A skandináv országok is fokozták együttműködésüket a hidegháborút követően, és 1994-ben in-tézményesítették hadfelszerelési együttműködésüket (*Nordic Armaments Co-operation – NORDAC*), majd 1997-ben tovább mélyítették a békeműveletekben való részvételükhöz kapcsolódó kooperációi-kat (*Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support – NORDCAPS*).

Annak ellenére, hogy az 1990-es években láthatóan egy sor regionális védelmi együttműködés in-dult Európában, s nagyon komoly eredményeket is elértek, a szakértők abban az időben ezeket még-is inkább kivételeknek tartották, mivel más területeken még több regionális kezdeményezés indult.⁴ Egyes kutatók rámutattak arra, hogy az 1990-es években létrejött legtöbb regionális⁵ együttműködé-si struktúra elsősorban nem katonai témákkal, hanem gyakorlati problémákkal vagy puha biztonsági kérdésekkel foglalkozott. Azonban e kooperációk mégis jelentősen hozzájárultak a kontinens bizton-ságához, mivel egyfajta hídszerepet tölthettek be a volt kommunista és nyugat-európai országok között, ezzel is csökkentve a hidegháború során kialakult megosztottságot. Ezek az együttműködések gyakran fontos szerepet játszottak a volt kommunista országok számára a NATO- és európai uniós csatlakozá-sokra való felkészülés során.⁶ Ugyanakkor a regionális együttműködések többben nem tartották meg-felelő formának a „stratégiai katonai biztonság” területén való kooperációra.⁷ Alyson J. K. Bailes pél-dául rávilágított arra, hogy az 1990-es években a regionális struktúrák döntő többségében az államok nem kezdeményeztek védelmi miniszteri vagy vezérkari főnöki találkozókat, és nem voltak érdekel-tek képességfejlesztési együttműködésekben sem. Ráadásul nem hoztak létre például fegyverzetellen-őrzési mechanizmusokat, mint az EBESZ, és nem foglalkoztak nukleáris kérdésekkel vagy az egymás-nak nyújtandó biztonsági garanciák kérdésével.⁸ Egyes régiókban ugyan nagyon szoros együttműkö-dés alakult ki államok között a védelem területén Európában, ezek a kooperációk azonban nem hatot-tak számottevően a nagyobb struktúrákra.

A 2000-es évekre azonban a fent említett három – Benelux, balti, északi (Nordic) – együttműködés is stagnálni vagy éppen visszafejlődni kezdett, és bár alakultak újabb regionális keretrendszer, azok nem bizonyultak tartósnak. Ennek legfőbb oka, hogy az együttműködés fókusza egyértelműen átte-vődött a NATO és EU által kezdeményezett projektekre, és az államok az erőforrásaikat egyre inkább az ebben a két szervezetben indított programokra mozgósították a regionális kooperációk (és példá-ul az EBESZ) helyett. A 2000-es években mindkét szervezetben a képességfejlesztési hiányosságok or-voslása, valamint a gyorsan reagálni képes erők kialakítása volt a legfontosabb feladat. Míg képesség-

4 Például Barents Euro-Arktikus Tanács, Balti-tengeri Államok Tanácsa, Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás, Közép-Európai Kezdeményezés, Fekete-tengeri Gazdasági Együttműködés, Délkelet-európai Együttműködési Szervezet stb.

5 Ezeket egyes kutatók szubregionális együttműködésnek hívták, mivel Európát vagy az Európai Biztonsági és Együttműkö-dési Szervezet (EBESZ) által lefedett területet tekintették egy régiónak.

6 Cottey, Andrew: Europe's New Sub-regionalism. *The Journal of Strategic Studies*, 2000, vol. 23, no. 2, 23–25. o.

7 Björner, Anders: European Security at the End of the Twentieth Century: The Sub-regional Contribution. In Cottey, An-drew (ed.): *Sub-regional Cooperation in the New Europe – Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*. Basingstoke, 1999, Macmillan Press, 13–15. o.

8 Bailes, Alyson JK: The Role of Sub-regional Cooperation in Post-Cold War Europe: Integration, Security, Democracy. In Cottey, Andrew (ed.): *Sub-regional Cooperation in the New Europe – Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*. Basingstoke, 1999, Macmillan Press, 166–167. o.

fejlesztésre a NATO és az EU is különböző képességsomagokat, képességcélokat határozott meg, addig a gyorsreagálású erők esetében a NATO létrehozta a NATO Reagáló Erőket (*NATO Response Force – NRF*), míg az EU úgynevezett harccsoportokat (*EU Battlegroup – EUBG*) alakított ki. Az NRF ötlete 2002-ben merült fel először annak érdekében, hogy legyen egy gyorsan bevethető szövetségi alakulat, amelyhez minden tagállam hozzájárul, és a benne való részvétellel felgyorsítható az európai haderők transzformációja. Az NRF jelenleg egy körülbelül 13 000 fős, állandóan készenlétben álló erő, amelynek szárazföldi, légi, haditengerészeti és különleges műveleti alegységei és egységei vannak. Az EUBG-konceptió szerint az EU államai vagy államcsoportjai fél éves rotációban folyamatosan biztosítanak két, körülbelül 1500 fős harccsoportot, amelyeket elvileg 15 napon belül be lehet vetni.

A 2000-es évek fenti kezdeményezései nem voltak igazán sikeresek. A képességfejlesztési célok nem teljesültek megfelelően, a gyorsreagálású erőket pedig az európai nemzetek vonakodtak bevetni. Ennek oka, hogy a védelemre fordított szűkös erőforrások jelentős részét a futó műveletekben (Irak, Afganisztán, Balkán) való részvétel kötötte le. A 2008-ban kitört gazdasági válság még tovább csökkentette a védelmi költségvetéseket, aminek következtében a NATO és az EU is arra kezdett koncentrálni, hogy miképpen lehetne a képességeket többnemzeti módon megtartani és/vagy fejleszteni. A hangsúly tehát a többnemzeti alakulatok létrehozásáról átkerült a többnemzeti képességek fejlesztésére és megtartására.

Az EU 2010-ben útjára indította a képességek csoportosítására és megosztására (*Pooling&Sharing – P&S*) vonatkozó koncepcióját, a NATO pedig egy évvel később az Okos védelem (*Smart Defence – SD*) kezdeményezést, majd nem sokkal később az Összekapcsolt haderők kezdeményezést (*Connected Forces Initiative – CFI*). Míg a P&S és az SD egyértelműen a képességekre, addig a CFI a közös képzésre, kiképzésre, gyakorlatokra és a meglévő technológiák jobb kiaknázására fókuszált. Mindegyik mögött az az elképzelés állt, hogy többnemzeti alapon kell azokat a képesség- és kiképzésbeli problémákat megoldani, amelyeket az európai államok a forráshiány miatt nem képesek nemzeti alapon kezelni.

Ezzel egy időben azonban a regionális védelmi együttműködések is kezdtek megerősödni. Egyrészt azok a kooperációk újból lendületet vettek, amelyek az 1990-es években alakultak és a 2000-es években stagnáltak, másrészt újak alakultak, például Közép-Európában. Azonban a legjelentősebb együttműködés Franciaország és Nagy-Britannia között bontakozott ki a 2010-es úgynevezett Lancaster House-szerződéseknek köszönhetően. Európa két legnagyobb katonai hatalma megegyezett, hogy stratégiai-lag fontos, valamint gyakorlati haszonnal kecsegtető területeken is elmélyítik védelmi együttműködésüket. A két ország így kooperációba kezdett a nukleáris kísérletek végrehajtása, repülőgép-hordozók fejlesztése és működtetése, illetve közös alakulat felállítása, információmegosztás, közös képességfejlesztési projektek stb. terén. Ez példátlan együttműködést jelent Párizs és London kapcsolatában.

A regionális együttműködések reneszánszának egyik fő oka, hogy a fegyveres erők nem kapnak annyi forrást, amennyiből az általuk megfelelő mértékűnek tartott képességeket és struktúrát fenn tudnák tartani.⁹ Ezért logikusan azon partnerekhez fordultak, amelyek nagy valószínűséggel tudnak ebben segíteni. Ezek pedig első körben a hozzájuk földrajzilag és kulturálisan is közel lévő államok, nem pedig a NATO és EU, mivel azok olyan bürokratikus intézmények, amelyek védelmi kérdésekben anyagilag tagállamaiktól függnék. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ezen országok ne működne-

9 Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. *Nemzet és Biztonság*, 2014. 2. sz. 77–100. o.

nek együtt többé a NATO-ban vagy az EU-ban, de az tény, hogy más struktúrákat is kipróbálnak a regionális védelmi együttműködésekben keresztül.¹⁰

MAGYARORSZÁG RÉSZVÉTELE REGIONÁLIS VÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉSEKBEN

Magyarország a fent bemutatott európai folyamatokkal összhangban alakította ki védelmi együttműködéseit saját régiójában, amelyeket földrajzilag három fő csoportra lehet osztani. Az első csoportba azon kooperációk tartoznak, amelyekben főleg Magyarországgal egyforma súlyú közép-európai országok vettek részt. A második csoportba tartoznak a keleti irányban kialakított védelmi együttműködések, a harmadik pedig az adriai irány, amely Olaszország vezetésével valósult meg. A következőkben az ebbe a három csoportba tartozó regionális védelmi kooperációkat mutatjuk be.

KÖZÉP-EURÓPAI VÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Visegrádi együttműködés

A visegrádi együttműködés országai – Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia, más néven a V4-ek – 1991 óta¹¹ működnek együtt széles körben szakpolitikai területeken. Noha már az együttműködés első évében megrendezték az első védelmi miniszteri találkozót, a kooperáció eleinte nem fókuszált érdemben a honvédelem ügyére. Érthető módon a hidegháborút követően egyaránt inkább az euroatlanti szervezetekbe való integrációt, a jogállamiság kialakítását, az állami függetlenség és demokrácia helyreállítását tűzték ki célul.¹² Ez az együttműködés kifejezetten sikeresnek volt mondható, mert ennek köszönhetően egyfajta közép-európai blokként tudtak megjelenni az európai politikában, és közösen sokkal hatékonyabban tudták érdekeiket képviselni, mintha egyedül léptek volna fel egyes ügyekben. Így a visegrádi együttműködésről pozitív kép alakult ki a kontinensen, s jól eladható „márkanév” lett belőle. Amint azonban a részt vevő országok az eredeti célok döntő többségét elérték a 2000-es évek elejére, az együttműködés kezdett kifulladásra. Ugyan továbbra is rendszeresen találkoztak magas és alacsonyabb szinten a vezetők és szakértők, de a kooperáció a legtöbb területen kiüresedett.

Érdekes, hogy éppen ebben az időszakban voltak az első komolyabb jelei annak, hogy a V4-országok között felgyorsulhat a regionális védelmi együttműködés. 2002-ben például védelmi miniszterei megállapodást írtak alá, hogy közösen fogják modernizálni a Mi-24-es harci helikoptereiket,¹³ végül azonban a különböző gazdasági érdekek miatt ez a megállapodás nem realizálódott. Ettől függetlenül a négy ország védelmi miniszterei, vezérkari főnökei, hadfelszerelési igazgatói, vagy például különböző munkacsoportok rendszeresen találkoztak, de végül ez a regionális keret védelmi szempontból sem volt igazán gyümölcsöző a 2000-es években.

10 Németh, Bence: *Why don't Europeans use NATO and the EU? Europe's World*, Web exclusive, Published on March 19 2014.

11 1992. december 31-ig Csehország és Szlovákia nem létezett, addig Csehszlovákia vett részt az együttműködésben.

12 Rusnák, Urbán: *Múlt és jövő között. Beszélő*, 2003. 3. sz.

13 MTI: *Közös visegrádi helikopter-felújítás*, 2002. május 30.

A fordulat 2011 májusában következett be, amikor a V4-ek úgy döntöttek, hogy 2016 első felére egy, a visegrádi államok által közösen létrehozott EU-harccsoportot ajánlanak fel készenlétre az Európai Unió számára. Azaz, ha ebben az időszakban az EU úgy dönt, hogy be kell vetni a készenlétben álló két harccsoport egyikét, akkor könnyen lehet, hogy a V4-harccsoportnak kell az adott válságzónába települnie. A harccsoport kialakításában és 900 fős hozzájárulásával a vezető szerepet a legnagyobb V4-ország, Lengyelország vállalta magára. Csehország a második legnagyobb hozzájáruló 750 fővel, őt követi hazánk 510 fővel, majd Szlovákia 450 fővel.¹⁴ A fenti számok ugyan még változhatnak, de már ezekből is látszik, hogy a V4-harccsoport ambíciója jóval nagyobb, mint az EU által megadott standard 1500 fős zászlóaljnyi erő, amelyet egy átlagos EUBG tartalmaz. Felvetődött az is, hogy ezt a harccsoportot nem kellene felosztatni a készenlét után úgy, ahogy a legtöbbnél megteszik, hanem állandó erőként meg kellene tartani. Ezzel a visegrádiak nem csak EU-, hanem akár NATO- vagy ENSZ-célokra is felajánlhatnák ezt az önállóan is tevékenykedni képes, dandárszintű közös egységet.

Azzal, hogy a harccsoport felkészítése beindult és nagy valószínűséggel készenlétben lesz 2016 elején, kézzelfogható eredményt sikerült felmutatni, amelyre Európában és az Egyesült Államokban is felfigyeltek. Kis túlzással ez a projekt most a visegrádi együttműködés motorja, és nagyban „kipolírozta” az 1990-es évek óta megkopott V4-„márkanév” fényét. Természetesen kormányfői szinten megvolt a politikai akarat a visegrádi együttműködés megerősítésére, és ehhez a harccsoport felállítása rendkívül jó alapot biztosított: az elmúlt időszakban például megszaporodtak a V4-államok között az egyeztetések különböző külpolitikai és energiapolitikai kérdésekben is, amelyekben – hasonlóan az 1990-es évekhez – a visegrádi országok egységesen lépnek fel az európai fórumokon. A harccsoport projekt eddigi sikere e törekvéseknek is nagyobb súlyt ad.

Politikailag tehát a V4-en belüli regionális védelmi együttműködés egyelőre teljes siker. Viszont katonai szempontból a helyzet kicsit felemás: végre beindult a V4-ek között a védelmi szférában egy együttműködés, amely ráadásul releváns is, ugyanakkor az EU-harccsoport koncepciójának 2004-es kialakítását követően a visegrádiaknak 12 év kellett ahhoz, hogy felállítsanak egyet. Ráadásul különböző politikai okok miatt az EU még sosem vetette be a harccsoportokat, így nagy biztonsággal kijelenthetjük, hogy a V4-harccsoportot sem fogják bevetni, ezért katonai haszna is korlátozott marad. Egyesek például arra mutattak rá, hogy nem a harccsoport az, amire szüksége lenne a régiónak, hogy igazi problémáját – a megfelelő nagyságú haderők fenntartását – meg tudja oldani. Ha viszont mégis ezen az úton megy tovább a négy ország, akkor a későbbiekben valós közös képességeket kell kialakítaniuk,¹⁵ nem „csak” alegységeket egymás mellé rakniuk, ha valóban ki akarják használni az együttműködésben rejlő szinergiákat.

A V4 védelmi kooperációjának egyik strukturális problémája az, hogy Lengyelország jóval nagyobb, mint a másik három együttműködő ország. Lakossága másfélszer, védelmi költségvetése pedig több mint kétszer nagyobb, mint a másik három országé együttevve. Mindezek ellenére Varsó ambivalen-

14 Csiki Tamás – Németh Bence: Perspectives of Central European Multinational Defence Cooperation: A New Model? In Majer, Marian – Ondrejcsák, Róbert (eds.): *Panorama of Global Security Environment 2013*. Bratislava, Centre for European and North Atlantic Affairs, 16. o.

15 Weiss, Tomáš: Visegrád Battlegroup: *A Flagship That Should Not Substitute For Real Defence Cooperation*. *V4 Revue*, 2012. 06. 04.

sen viselkedik azzal kapcsolatban, hogy vezető szerepet vállaljon a visegrádi védelmi együttműködésben.¹⁶ Hosszú ideig például nem is akarta vállalni az EU-harccsoport vezető nemzeti szerepét, mert tisztában volt azzal, hogy a vezetés felelősséggel és pluszköltségekkel is jár. Végül Varsó beadta a derekát, ennek ellenére egyesek olykor kétségbe vonják Lengyelországnak a visegrádi védelmi együttműködés iránti elköteleződését, mivel arányaiban nem járul hozzá sokkal több katonával a harccsoport-hoz, mint például Csehország.

Az mindenesetre elmondható, hogy az elmúlt pár év V4-es védelmi együttműködése kifejezetten pozitívnak és pezsgőnek mondható, különösen, ha összehasonlítjuk az előtte lévő 20 évvel. Ha minden a terv szerint megy, s 2016 első félévére a V4-harccsoport készenlétben lesz, akkor azt komoly sikernek lehet majd értékelni. Viszont a nagy kérdés az lesz, hogy ezután merre haladjon tovább a kooperáció, amin a négy védelmi minisztérium már el is kezdett dolgozni. A harccsoport permanens tétele önmagában már nem jelentene akkora előrelépést, így nagy valószínűséggel az fogja eldönteni a visegrádi védelmi együttműködés hosszú távú sikerességét vagy sikertelenségét, hogy a V4-ek létrehozna-e közös képességeket és/vagy például együttműködésben beszereznek-e fegyverrendszereket, kialakítanak-e közös hadfelszerelési programokat. Ezzel gyakorlatilag új szintre emelnék a kooperációt, és a fegyverrendszerek hosszú életciklusa miatt akár évtizedekre is biztosítanák az együttműködés alapjait.

Közép-európai Békétámogató Együttműködés – CENCOOP

A közép-európai nemzetek békétámogató együttműködését (*Central European Nations' Cooperation in Peace Support – CENCOOP*) Ausztria kezdeményezte 1996-ban, hogy elősegítse a közép-európai államok közös békeműveletekben való részvételét. Egy évvel később az osztrák külügyminiszter bemutatta a koncepciót az ENSZ akkori főtitkárának, Kofi Annannak, az osztrák védelmi miniszter pedig tájékoztatta a NATO-t valamint a Nyugat-európai Uniót, és a kezdeményezés iránt érdeklődő közép-európai államokkal elkezdődött az együttműködés részleteinek kidolgozása. 1998 márciusában Ausztria, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia aláírta a kooperáció szándéknyilatkozatát és az együttműködés keretegyezményét. A CENCOOP-hoz 1999-ben Svájc, 2001-ben pedig Horvátország is csatlakozott.

Az eredeti osztrák elképzelés szerint Közép-Európában az együttműködést védelmi kérdésekben Ausztriának kellett volna vezetnie, és erre lett volna a CENCOOP az eszköze. Az elgondolás nem volt ördögtől való, hiszen Ausztria a hidegháború idején nagy tapasztalatokat szerzett és komoly elismerést vívott ki magának az ENSZ békefenntartó műveleteiben nyújtott teljesítményével. Ráadásul az 1990-es években a balkáni rendezés során nagyszámú békefenntartóra volt szükség, így Bécs számára magától értetődő volt, hogy megszervezze Közép-Európában főleg az egykori kommunista államok védelmi együttműködését, és irányt mutasson számukra. Azonban az 1990-es évek második felére az egyre jobban működő NATO-békepartnerségi programmal és a térségbe egyre nagyobb arányban érkező amerikai támogatásokkal az osztrákok nem tudták felvenni a versenyt. Ráadásul Ausztria azzal is

16 Kurowska, Xymena – Németh, Bence: *The Central European playground: Who plays what? European Geostrategy*, 2013. 05. 22.

hátrányba került, hogy a posztkommunista államok számára prioritássá vált a NATO-ba való felvétel, miközben Ausztria megtartotta semlegességét, így a CENCOOP-ban részt vevő államok érdekei egyre kevésbé estek egybe.

A CENCOOP-ot végül gyakorlatilag ellehetetlenítette, hogy az eredeti céljának kitűzött békefenntartó műveletekben való együttműködés elősegítése elvesztette relevanciáját. 2001. szeptember 11. után a hagyományos békefenntartó műveletekről áttevődött a hangsúly a konfliktuszónákban – elsősorban Irakban és Afganisztánban – zajló műveletekre. Mivel Ausztria ebben nem rendelkezett megfelelő tapasztalattal, a kezdeményezés kicsúszott a keze közül, és a CENCOOP a 2000-es évek közepére teljesen kiüresedett, majd elhalt.

Közép-európai védelmi együttműködés – CEDC

A Közép-európai védelmi együttműködés (*Central European Defence Co-operation – CEDC*) az összes fentebb felsorolt védelmi együttműködés közül az egyik legfiatalabb. A korszak védelmi együttműködéseinek megfelelően azzal a céllal jött létre, hogy a képességek csoportosítása és megosztása szellemében a részt vevő államok költséghatékony módszereket találjanak egyes képességek fenntartására vagy kialakítására.

A kooperáció egy Ausztria által indított szemináriumsorozaton, de magyar kezdeményezésre intézményesült, amikor 2010 októberében Siklósi Péter védelempolitikáért és védelmi tervezésért felelős helyettes államtitkár egy regionális szemináriumon meghívta a szemináriumon részt vevő államok védelempolitikai igazgatóit egy találkozóra azzal a céllal, hogy elmélyítsék védelmi együttműködésüket.¹⁷ A megbeszélésre a magyar EU-elnökség idején, 2011 elején az EU védelempolitikai igazgatók budapesti találkozójának margóján került sor, ahol a hat részt vevő állam – Ausztria, Csehország, Horvátország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia – védelempolitikai igazgatói megállapodtak abban, hogy felmérik az együttműködés lehetséges területeit. Azt a célt tűzték ki, hogy az együttműködésnek praktikusnak és rugalmasnak kell lennie, azaz a részt vevő országok „à la carte” választhatnak a felvetett kezdeményezésekből, és nem kötelező egyszerre mindnyájuknak részt venniük mindenben. Továbbá nem akartak költséges bürokratikus struktúrát létrehozni, hanem eldöntötték, hogy kerekasztal formájában fogják megvitatni a felmerült kérdéseket. Ezekre nem feltétlenül kell minden esetben külön találkozót megszervezni, hiszen rendszeresen találkoznak az EU- és NATO-megbeszéléseken, így azo-
kon is alkalmat tudnak találni az aktuális ügyek megvitatására.

2011 első felében a hat ország védelmi minisztériumai felmérték az együttműködés potenciális területeit, majd egyes országok vezető szerepet vállaltak és előzetes vitaanyagokat készítettek, amelyeket a védelempolitikai igazgatók meg is vitattak. Ha két vagy több állam meg tudott állapodni az adott területen való együttműködésben, a szakértők workshopokon elemezték annak megvalósíthatóságát. Több témában, főleg két- és háromoldalú formációban, de egyes esetekben ennél is szélesebb körű tárgyalások folytak a hat közép-európai ország között a következő témákról:

17 Seminar on Central European Solutions for Pooling and Sharing of Capabilities. 25–26 October, 2010. 19. o.

„Az atom-, biológiai és vegyi (ABV) védelem területén Csehország vezetésével zajlanak a szakértői megbeszélések az együttműködés lehetséges témáiról és módjairól. Előrelépést sikerült elérni a biológiai védelem, az ABV-védelmi információk cseréje és megosztása, valamint a kiképzés-felkészítés terén történő együttműködési lehetőségek feltérképezése terén. [...]

Az osztrák–horvát különleges műveleti kiképzésről a két ország készített ún. gondolatébresztő (*food for thought*) anyagot, és ezen elindulva mélyítették tovább bilaterális alapon az együttműködésüket.

Csehország gondolatébresztő anyagot készített a regionális logisztikai együttműködésben rejlő lehetőségekről, amely a csehországi székhelyű, többnemzeti Logisztikai Koordinációs Központ bázisán valószínű meg, regionális választ adva egy NATO-elvárásra, az úgynevezett egyesített logisztikai támogató csoportok felállítására.

Az improvizált robbanóeszközök elleni (C-IED) területen is – amely magyar vezetésű – készült egy gondolatébresztő anyag, valamint két szakértői szintű megbeszélésre is sor került, ahol számos együttműködési lehetőséget tártak fel a résztvevők. A további lépések a hazai C-IED képességfejlesztés jövőjétől függenek.

A cseh–horvát–magyar légi tanácsadó csoportok felkészítése a kerekasztal tárgyalásainak köszönhetően részben közösen történik. Csehország és Horvátország együtt biztosít egy légi tanácsadó csoportot Afganisztánban, míg Magyarország saját csoportot küld. A Közép-európai Védelmi Együttműködési Kerekasztalnak köszönhetően a három ország légi tanácsadó csoportjainak felkészítése közösen zajlik a Többnemzeti Helikopter Kezdeményezés biztosította forrásokat felhasználva.

Bár az osztrák–magyar műveleti együttműködés a bosznia-hercegovinai EUFOR Althea-művelet kapcsán nem képességfejlesztési terület, de mégis a kerekasztal üléseinek köszönhetően mélyült el és bontakozott ki a két ország között.¹⁸

A kooperáció 2012-ben magasabb szintre lépett, mivel ekkor első alkalommal találkoztak az együttműködés védelmi miniszterei, és azóta is minden évben egyszer megvitatják az aktuális kérdéseket. Mindezek ellenére egyelőre nagy áttörést nem sikerült elérni egyetlen képességterületen sem. Az együttműködés sokkal inkább arra szolgált, hogy a részt vevő államok a meglévő bilaterális, illetve trilaterális kooperációikat mélyítsék, és néhány esetben lehetőséget adjanak másoknak az azokhoz való csatlakozásra. Például jó terep volt a szlovén–magyar légtérvédelmi kooperáció megtárgyalására és előre vitelére, illetve az ezzel kapcsolatos fejleményekről első kézből tájékozódhattak a régiós partnerek. Mindemellett kiváló fórummá is vált a régió államainak álláspontjaik egyeztetésére európai vagy NATO-ügyekben.

Egyrészről látható, hogy a CEDC hasznos, mivel kisebb praktikus projektek megvitatására alkalmas, és jóval rugalmasabb, mint például a V4, emellett nincs olyan domináns állam benne, mint a visegrádi együttműködésben Lengyelország. Másrészről azonban a V4-hez képest a CEDC hátránya, hogy nincs mögötte kormányfői támogatás, nincs jól megfogható zászlóshajó-projektje, mint a V4-harccsoport, és nincs 25 évre visszavezethető „márkanév”. Ezért nem látni, hogy a CEDC milyen irányba fog – fog-e egyáltalán – továbbhaladni.

18 Csiki Tamás – Németh Bence – Tálás Péter: A többnemzeti katonai képességfejlesztésről a Közép-európai Védelmi Együttműködési Kerekasztal kapcsán. *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2012/14. 5–6. o.

Az együttműködés kézenfekvő iránya a regionális légtérelőőrzés lehet. Ennek oka, hogy a közép-európai kisebb államok számára óriási megterhelést jelent modern vadászpülőgépek beszerzése és fenntartása, ezért logikus lépés lenne az ilyen irányú együttműködés. Azonban az ezen a területen való kooperáció a CEDC megalakulásakor még túl nagy falatnak bizonyult. Viszont azzal, hogy Magyarország átvette Szlovénia légterének ellenőrzési feladatait, valamint hasonló együttműködés már felve-tődött Horvátország és hazánk között, emellett Csehország és Szlovákia is folyamatosan tárgyal erről a kérdésről, középtávon elképzelhető, hogy a légtérrendészeti feladatokban történő együttműködés lesz a CEDC-n belüli kooperáció legfontosabb területe.

KELETI IRÁNYÚ REGIONÁLIS VÉDELMI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK

Magyar–Román Közös Békefenntartó Zászlóalj

Az 1990-es évek békefenntartó műveleteinek a tapasztalatai, valamint a balkáni konfliktus közelsége arra ösztönözte Romániát és hazánkat, hogy közös békefenntartó zászlóaljat hozzanak létre. A zászlóalj létrehozásának másik célja a két szomszédos ország katonai együttműködésének elmélyítése és a bizalomerősítés volt. A közös zászlóalj létrehozásáról 1998 márciusában egyeztek meg a felek. Az alakulat kialakításáról rendelkező törvény a zászlóalj céljait a következőként határozta meg: „Hatékony és hiteles katonai erő felmutatásával a műveleti szintéren történő potenciális ellenségeskedés megakadályozása; békefenntartó feladatokban, válságkezelési műveletekben harci erőként való fellépés; békétá-mogató műveletek végrehajtása, humanitárius, valamint kutató-mentő feladatok ellátása; válságterü-letekre, illetve válságkezelési műveletre irányuló bevetés és annak tervezése; várható, közös kiképzési műveletek tervezése és levezetése, melyeknek célja a magas műveleti hatékonyság elérése és fenntartá-sa, valamint az interoperabilitás javításához való hozzájárulás.”¹⁹ A zászlóalj működési területének el-sősorban Kelet-Közép- és Délkelet-Európát jelölték meg a felek.

A Magyar Honvédség részéről a Hódmezővásárhelyen állomásozó MH 5. Bocskai István Lövész-dandár 5/3. Bercsényi Miklós Lövészzászlóalja, a román haderőből pedig az Aradi 191. Gépesített Lő-vészzászlóalj katonái vesznek részt. A magyar és román katonák is saját szervezetszerű bázisukon állo-másoznak, de a zászlóalj készenlétének megtartása érdekében közös gyakorlatokon és felkészítéseken vesznek részt. A zászlóalj létszáma legfeljebb 1000 fő lehet, amelybe mindkét ország legfeljebb maxi-mum 500–500 főt adhat.²⁰

Az immár 15 éve működő magyar–román közös békefenntartó zászlóalj nagyban elősegítette a két ország katonáinak együttműködését és egymás jobb megértését, valamint hozzájárult a két ország kö-zötti viszony javításához. Azonban azzal, hogy a zászlóaljat sohasem alkalmazták – pedig többször fel-merült ennek a lehetősége –, katonai szempontból nem tekinthető sikernek, hiszen egy olyan képessé-get tartunk fenn és kötünk le rá erőforrásokat, amely nem produkál kézzelfogható eredményeket.

19 1998. évi XLVII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a közös békefenntartó zászlóalj létrehozása tárgyában, Budapesten, 1998. március 20-án aláírt Megállapodás megerősítéséről és kihirdetéséről.

20 Uo.

Tisza Többnemzeti Műszaki Zászlóalj

Az európai trendektől eltérően régióinkban egy speciális feladat ellátására is felvetődött az együttműködés lehetősége úgy, hogy a Tisza által okozott áradások miatt hozzanak létre egy többnemzeti műszaki zászlóaljat katasztrófavédelmi célokból. Ennek előzménye, hogy az 1990-es években több nagy kárt okozó árvíz történt a Tisza mentén, amely több országot is súlyosan érintett. Az ukrán kezdeményezést pozitívan fogadta Románia és Magyarország is, és a felállítandó zászlóaljról a három ország 1999-ben írt alá szándéknyilatkozatot, majd még abban az évben Szlovákia is csatlakozott a kezdeményezéshez. Az együttműködő államok végül 2002-ben kötötték meg a körülbelül 700 fős Tisza Többnemzeti Műszaki Zászlóalj (TISZA – TMZ) felállításáról a kormányközi egyezményt. A zászlóaljhoz minden állam egy 100-200 fős századdal járul hozzá szükség esetén, valamint van egy többnemzeti parancsnoksága is.²¹ Ezek az elemek nem települnek szervezetszerűen egy helyre, hanem minden alegység a saját nemzeti bázisán marad, és szükség esetén mozgósíthatók.

Annak ellenére, hogy a zászlóalj rendszeresen tart törzsvezetési gyakorlatokat, az alakulatot még nem alkalmazták. Ennek valószínűleg az az oka, hogy bár az alegység elvileg rendelkezésre áll, de egy éles árvízvédelmi helyzetben nincs idő a többnemzetiségből fakadó plusz koordinációra. Így bár több árvíz is volt a TISZA TMZ megalakítása óta, minden állam elsősorban a saját képességeit alkalmazza, és nem tart igényt a Többnemzeti Műszaki Zászlóaljra.

EGYÜTTMŰKÖDÉSEK OLASZORSZÁGGAL

Többnemzeti Szárazföldi Kötelék – MLF

A Többnemzeti Szárazföldi Kötelék (*Multinational Land Force – MLF*) elnevezésű, dandárszintű olasz–magyar–szlovén közös alegység katonai szempontból a Magyar Honvédség legsikeresebb nemzetközi regionális együttműködése. A kooperáció egy 1996-os olasz kezdeményezésből nőtt ki magát, amely célul tűzte ki „a közép- és kelet-európai államok együttműködésének szorosabbá tételét, valamint a térség biztonsági és védelmi képességeinek erősítését. Mindezek mellett az együttműködő nemzetek az MLF kialakítása során célként fogalmazták meg egy olyan, készenlétben lévő, gyorsreagálású, könnyűlövész dandár létrehozását is, amely képes hatékony választ adni az újonnan felmerülő katonai kihívásokra.”²² Az együttműködésről a kormányközi megállapodást a három ország 1998-ban írta alá, az alakulat a készenlétét 2002-re érte el.

Az MLF törzsének bázisát az Udinében található olasz Julia dandár állománya képezi, és mivel Olaszország az együttműködés vezető nemzete, így ő adja a kötelék parancsnokát is. Továbbá a törzs 60%-át biztosítják az olaszok és 20-20%-át a magyar és szlovén fél. Amikor nincs műveletben az MLF, akkor állandó jelleggel Szlovénia és Magyarország 2-2 tisztet és 1-1 tiszthelyettest állomásoztat az udinei törzsben. A kötelék harcoló elemeibe egy olasz ezred, valamint egy-egy magyar és szlovén zászlóalj

21 Somlai-Kiss András: A TISZA Többnemzeti Műszaki Zászlóalj bemutatása, különös tekintettel az árvízvédelmi szerepére. *Műszaki Katonai Közlöny*, Különszám, 2011 december, 995–997. o.

22 Magyarországra költözik az Okos Menyét. *honvedelem.hu* 2010. 02. 20.

tartozik, miközben a harctámogató és harci kiszolgáló támogató elemek döntő többségét az olasz fél biztosítja.²³ Magyar részről az MH 5. Bocskai István Lövészdandár van kijelölve az együttműködésre.

Az MLF elemei többször települtek misszióba, illetve voltak készenlétben. 2003-ban és 2005-ben Olaszország, Magyarország és Szlovénia katonái az MLF bázisán közösen vettek részt a NATO koszovói békefenntartó műveleteiben, majd 2007-ben és 2012-ben tartottak készenlétben egy-egy fél évre egy 1500 fős EU-harcsoportot, amelyből 900 főt Olaszország, 300-300 főt pedig a másik két ország biztosított. Emellett az MLF törzselemeit telepítették Afganisztánba több alkalommal (2008-ban, 2010-ben és 2013-ban). Ennek oka, hogy Olaszország vállalta az afganisztáni ISAF-művelet nyugati regionális parancsnokságának a vezetését, és amikor a Julia dandár volt soron, hogy átvegye ezt a feladatot, akkor az olaszokkal együtt települtek magyar és szlovén törzstisztek is. A jövőre vonatkozóan szó van arról, hogy 2017-ben ismét MLF-alapon, de azt már kibővítve biztosítana a három ország egy harcsoportot az EU számára, amelyhez akár Horvátország és Ausztria is csatlakozhatna.

A fentiekből látszik, hogy katonailag ez a legsikeresebb és legeredményesebb regionális együttműködés, amiben hazánk részt vesz. Az MLF-együttműködésnek köszönhetően Olaszországgal a magyar katonai kapcsolatok annyira kiválóak, hogy magyar összekötő tiszt szolgál Rómában az olasz védelmi minisztériumban, és olasz összekötő tiszt dolgozik a magyar Honvédelmi Minisztériumban Budapesten. A kapcsolatok és az együttműködés olajozottnak mondható, már-már rutinszerű. Ennek viszont hátránya is van, méghozzá az, hogy a politikai vezetők számára az együttműködés láthatósága alacsony. Ha viszont mindenki adottnak veszi ennek az együttműködésnek a létezését, akkor kevesebb energiát fektethetnek bele a felek, ami negatívan hathat az együttműködés jövőbeni alakulására.

Defence Cooperation Initiative – DECI

Olaszország valószínűleg érzékeli, hogy az MLF elérte a benne lévő potenciál határát, ezért 2012-ben felvetette a védelmi együttműködési kezdeményezés (*Defence Cooperation Initiative – DECI*) ötletét annak érdekében, hogy egy új együttműködési keretet hozzon létre Közép- és Délkelet-Európa egyes államai számára. Az együttműködés elején gyakorlatilag az MLF bázisára szeretnének építeni, és elképzeléseik szerint az abban részt vevő országokon kívül Horvátországot és Ausztriát hívják meg a kooperációba. Horvátország érdeklődik a tagság iránt, míg Ausztria nem utasította el a lehetőséget, de egyelőre csak megfigyelői tagságban gondolkodik.

A kezdeményezéshez kapcsolódó olasz javaslatok szerint az együttműködésnek a regionális biztonsághoz kapcsolódó politikai-katonai témákra, katonai képességek fejlesztésére, műveletekre, illetve az ahhoz kapcsolódó kiképzésre és képzésre, valamint a védelmi ipari szinergiák kiaknázására kellene koncentrálnia. Ha végignézzük a listát, lehet látni, hogy igazából nem nagyon van benne olyan elem, amely a régióban más formában már ne működne. A dolog háttéréhez hozzátartozik, hogy a gazdasági válságot követő időszak az olasz haderőt is komolyan érintette, és ezért erős az a gyanú, hogy a DECI-vel Olaszország elsősorban nemzeti képességeit és képzéseit szeretné megtartani. Emellett az MLF-nél említett 2017-es EU-harcsoportot is már DECI-formában szeretné Olaszország megszervezni kibőví-

23 Papp, Gyula: The Military Engagement of Multinational Units in the Interest of the European Security and Defence Capability Enhancement. *Hadmérnök*. 2008. 1. sz. 156–157. o.

tett tagsággal (Horvátországgal és Ausztriával kiegészülve), nagy valószínűséggel azért, hogy saját vezető nemzeti terheit csökkenteni tudja. Azonban a közép-európai országok érdeklődése egyre inkább a V4, illetve CEDC irányába tolódott el, úgyhogy kérdéses, hogy Olaszország mennyire tudja partnereit az MLF/DECI felé orientálni.

ÖSSZEGZÉS

Fontos kiemelni, hogy minden együttműködésnek megvan a saját életciklusa, amely az adott körülményektől függően nagyon különböző pályákat írhat le. Mikor megszületik egy együttműködés, akkor van a folyamatnak egy lendülete, de ha az együttműködő országok nem fektetnek beléjük elég energiát, mert érdekeik elkezdenek távolodni egymástól, akkor a kooperációk megszűnhetnek (például CENCOOP). Azonban ha egyes országoknak kifejezetten fontos az adott együttműködés és áldoznak rá, akkor az sokáig sikeresen működhet (például MLF). Az is látszik, hogy ha egy szerteágazó államközi együttműködési keretnek csak az egyik pillére a katonai szegmens, akkor akár évtizedekig is stagnálhat a védelmi kooperáció minden gyakorlati eredmény nélkül, hogy azután hirtelen dinamikus együttműködéssé váljon (például a V4).

Hazánk aktívan, olykor kezdeményezőként, és nagyrészt sikeresen vett részt a bemutatott együttműködésekben. A fentiekből az is látszik, hogy regionális védelmi együttműködések csak a tágabb európai és transzatlanti folyamatok tükrében érdemes vizsgálni, mivel a regionális és európai folyamatok kölcsönösen hatnak egymásra. Emellett minden regionális többnemzeti együttműködés szerves részét képezik az egyes részt vevő országok nemzeti érdekei, amelyek ismerete nélkül nem érthető meg a kapcsolatok dinamikájának változása és az együttműködések fejlődése.

Szenes Zoltán

A MAGYAR HONVÉDSÉG NEMZETKÖZI SZEREPVÁLLALÁSÁNAK FEJLŐDÉSE

A békefenntartás a hidegháború után az egész világon, így Magyarországon is „átrajzolta” a kül-, biztonság- és védelempolitikát, a haderő-átalakítást, a kiképzést és felkészítést, a katonai élet mindennapjait. Az elmúlt huszonöt évben a magyar haderő óriási utat tett meg a statikus országvédelemtől a nemzetközi feladatokban való aktív szerepvállalásig.

Ez nemcsak magyar jelenség, összefüggésben van a hidegháború befejezésével, a nemzetközi biztonsági környezet változásával, a Magyarország nemzetközi szervezeti tagságából fakadó követelményekkel.¹ A változások azonban tovább folytatódnak, hiszen a NATO Afganisztán és Ukrajna után a műveleti szövetségből egyre inkább készenléti szervezetté alakul át, amely folyamatban nagy szerepet kap a kollektív védelem újbóli megerősítése. Az ukrán válság hatására Magyarország megint a „frontvonalba” került: amíg a régi világban a Varsói Szerződés nyugati határán a támadó doktrínához szolgáltunk geostratégiai kiinduló területként, ma a NATO keleti határán részévé válhatunk a szövetség új „hidegháborús” intézkedéseinek. Miközben az észak-atlanti szövetség békeműveleti aktivitása csökken, az Európai Unió új afrikai műveletek indításával (Mali, Közép-afrikai Köztársaság) erősíti jelenlétét a fekete kontinensen, az ENSZ pedig a jelenlegi missziós ambíciószintjének (25-30 politikai, békeépítési és békefenntartási művelet) fenntartására törekszik. A szakirodalom szerint a nemzetközi közösség 2013-ban 243 ezer katonát, rendőrt és civil alkalmazott a békeműveletekben, 27 ezer fővel kevesebbet, mint a megelőző évben.² A részletes elemzés azonban azt mutatja, hogy a világ békefenntartási aktivitása nem változott, a létszámcsökkentés a NATO ISAF erőinek Afganisztánból történő kivonásának megkezdése miatt következett be. Valószínűsíthető lehet, hogy a nemzetközi biztonsági környezet változása a jövőben sem fogja csökkenteni a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, illetve az ahhoz való hozzájárulás iránti igényt. A Közép-Ázsia –Közel-Kelet–Afrika földrajzi tengely mentén húzódó katonai konfliktusok, polgárháborúk, a terrorizmus és az erősödő bizonytalanság még sokáig ad feladatot a nemzetközi közösségnek. Nem is szólva arról, hogy az új biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetettségek (kiberbiztonság, rakétavédelem, energiabiztonság, kalózkodás stb.) elleni harcot sokszor „át-szövi” (mint például az ukrajnai válság esetében) a hagyományos fenyegetések ellen tradicionális katonai erővel történő fellépés követelménye.

1 Magyarország az EBESZ-nek 1975. augusztus 1-jétől, az ENSZ-nek 1955. december 14-től, a NATO-nak 1999. május 1-jétől, az EU-nak pedig 2004. május 1-jétől tagja. Ezen kívül hazánk számos más nemzetközi szervezetnek tagja és közreműködője, de a katonai békefenntartási feladatok elsősorban az ENSZ-, a NATO-, az EU- és az EBESZ-tagsággal vannak összefüggésben.

2 *International and German Personnel in Peaceoperations 2013-14*. Center for International Peace Operations (ZIF), 2013 szeptember.

A nemzetközi válságkezeléssel kapcsolatos politikai gondolkodás nemcsak külföldön, hanem Magyarországon is megváltozott. 1995-től hazánk már csapaterővel járul hozzá a békefenntartáshoz a Balkánon és Cipruson. A balkáni szerepvállalás után új fordulópontot a 2003–2004-es évek hoztak, amikor az ország Irakban és Afganisztánban vállalt szerepet, immár katonailag is veszélyes műveletekben. A közép-ázsiai NATO-művelet *minőségileg mást hozott* a magyar békefenntartás közel 110 éves evolúciós fejlődésében. 2006-ban a tartományi újjáépítő csoporttal (PRT) már egy összkormányzati koordinációt igénylő békeépítő feladatot vállalt fel a kormány. 2008-ban a különleges műveleti erők telepítésével ledőlt az a politikai tabu, hogy magyar katonákat nem lehet harci feladatokra bevetni. A kabuli repülőtér légiforgalmi irányítása pedig tovább szélesítette a magyar haderő alkalmazási palettáját, bizonyítva, hogy az MH – bár csak kis erőkkkel – képes közel a legszélesebb békeműveleti spektrumban tevékenykedni.

Az elmúlt két évtizedben tehát lényegesen megváltozott a politikai felfogás Magyarországon a haderő alkalmazásáról, a szövetségi (NATO, Európai Unió) követelmények teljesítéséről, a hadsereg feladatrendszeréről. A három kontinensen folyamatosan zajló műveletekben megfigyelhetők a magyar politikai és katonai gondolkodás „generációs” stációi. Az *első szakaszt* a magyar katonák ENSZ egyéni megfigyelői „kéksapka” beosztásokban történő szolgálatellátása képezte. *Új periódust* jelentett az 1990-es években az erőteljes balkáni szerepvállalás, amelyben már a honvédség zászlóalj, század erővel vett részt. A magyar békeműveleti szerepvállalás a *tágabb közel-keleti térségben* mutatott teljesítménnyel „tetőződött”. Az ISAF kivonásával, a balkáni katonai missziók szerepének ártérkelődésével, a hagyományos és új típusú válságok egy időben történő kezelésével, valamint a magyar politika átalakulásával (globális nyitás külpolitikája)³ új helyzet alakult ki, amelyre a honvédelmi kormányzatnak is reagálnia kell. Valószínűleg erre vonatkozott az új kormány megalakulásakor a miniszterelnöki feladat-szabás, mely szerint meg kell találni „a magyar honvédelem és honvédség helyét a 21. századi nemzetközi együttműködési rendszerekben”.⁴ A témakörben végzett kutatásaim⁵ azt bizonyítják, hogy a minőségi változások *egy természetes fejlődési folyamat részét* képezik, az elért eredmények megtartása és megerősítése azonban nem nélkülözheti a politikai bátorságot, a koncepcionális biztonság- és védelempolitikai, valamint katonai-szakmai tevékenységet, továbbá a sikerhez szükséges erőforrások és fel-tételek mindenoldalú biztosítását.

TÖRTÉNETI VISSZATEKINTÉS

A magyar békefenntartói szerepvállalás a 19. század végéig nyúlik vissza.⁶ Magyar katonák az Osztrák–Magyar Monarchia közös hadseregének részeként a világ számos pontján igyekeztek megakadályozni a konfliktusok eskalációját: békefenntartói feladatot láttak el 1897-ben Kréta szigetén, részt vettek

3 Magyar külpolitika az uniós elnökség után. Külügyminisztérium, 2011, III. fejezet.

4 Néppárti kormányzás, a nagy tettek korszaka jön. www.kormany.hu, 2014. 06. 06.

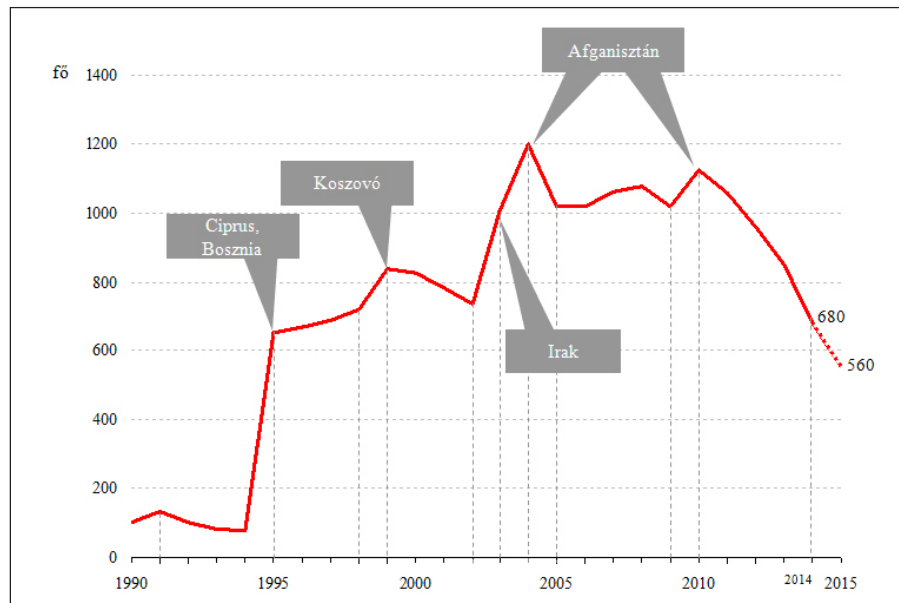
5 Bár a cikkben – hasonlóan az ENSZ-terminológiához és a magyar jogszabályok „szövegezéséhez” – a békefenntartás szak-kifejezést használom, de tartalmilag ide értem a békeműveletek legszélesebb körét: a konfliktus-megelőzést, a békefenntar-tást, a béketeremtést, a békeépítést és a humanitárius műveleteket.

6 A magyar békefenntartás történetével számos cikk és tanulmány foglalkozik. A részletes összefoglaló áttekintést lásd Kiss Zoltán László: *Magyarok a békefenntartásban*. Budapest, 2011, Zrínyi, I–II fejezet.

a kínai boxerlázadás (1901) utáni helyzet normalizálásában, óvták a békét Koszovóban (1902–1907) és Albániában (1902–1914). A második világháború után, 1973–1975 között egy 750 fős magyar kontingens tevékenykedett a Nemzetközi Ellenőrző és Felügyelő Bizottság égisze alatt Dél-Vietnamban. A rendszerváltás hajnalán részt vettünk az iraki–iráni háborút lezáró katonai megfigyelő tevékenységben, amely az *átalakuló haderő első ENSZ-missziója* volt (UNIIMOG, 1988–1990).

A rendszerváltozás (1989) után Magyarországnak hamar szembesülnie kellett a válságkezelés kihívásaival. A szomszédos délszláv válság során gyorsan tudatosult a politikában és a közvéleményben, hogy csak az ország határainak és területének védelmére korlátozódó, csupán nemzeti erőkre és eszközökre támaszkodó hagyományos biztonságfelfogás idejétmúlt, az elzárkózás nem megfelelő válasz a hidegháború utáni kihívásokra. 1991-től a nemzetközi békefenntartáshoz való magyar hozzájárulás folyamatosan fejlődött és erősödött, a 25 év alatt a számítások szerint⁷ mintegy 44 ezer katona vett részt békeműveletekben. (1. ábra) Ez azt is jelenti, hogy ha a mai létszámhoz viszonyítjuk, akkor *minden katona átlagosan mintegy kétszer vett részt missziókban*.

1. ábra: A Magyar Honvédség részvétele a békefenntartásban



Forrás: A honvédelem négy éve (1990–2010), Military Balance (2010–2014)

7 Bár nagyszámú publikáció és kiadvány foglalkozik az MH missziós feladataival, *nincsenek megbízható statisztikai adatok a műveletekben való pontos részvételről*. Egyes területek jól kutatottak, például tudjuk az ENSZ missziókban résztvevő létszámot (Besenyő János kutatásai alapján) vagy például az IFOR/SFOR műszaki kontingens létszámadatait (Padányi József és Görög István összefoglaló munkájából), de pontos nyilvántartások nincsenek. Így nagyon nehéz Magyarország műveleti tevékenységét más országokéval összehasonlítani. Például a cseh hadsereg 20 éves történetét összefoglaló munka külön mellékletben, missziókra, évre lebontott statisztikát közöl, amely 29 034 fős műveleti létszámról számol be. Vö. Payer, Jaroslav (ed): *Armed Forces of the Czech Republic. A Symbol of Democracy and State Sovereignty 1993–2012*. Prague, 2013, MOD DPP.

A Magyar Honvédség kezdetben ENSZ katonai megfigyelőket, néhány fős csoportokat küldött a Közel-Kelet (Irak, Irak – Kuvait), Ciprus, Afrika (Angola, Mozambik, Libéria, Uganda – Ruanda), a Kaukázus (Grúzia) és Közép-Ázsia (Tádzsikisztán) válságócaiba.⁸ 1995-ben jelentős fordulat következett be a magyar békefenntartás történetében: Magyarország fegyveres alegységeket küldött Ciprusra (szakasz), a Balkánra (zászlóalj) és a Sínai-félszigetre (szakasz). Mindenképpen kiemelendő, hogy az első ENSZ-csathozzájárulást Cipruson 1995. novembertől az osztrák hadsereggel közösen valósítottuk meg.⁹

Még 1995-ben fontos döntések születtek a NATO IFOR-művelet támogatásával kapcsolatban is. Magyarország biztosította a NATO-erők átvonulását szárazföldön és a légtérben, befogadónemzeti támogatást nyújtott az IFOR/SFOR-erők részére, és egy műszaki zászlóaljjal járult hozzá a Camp David-i egyezmény megvalósításához. A boszniai rendezésben való részvétel rendkívül fontosnak bizonyult, mert az ország – egy NATO vezette művelet részeként – demonstrálta hozzájárulási képességét egy európai válságóc feldolgozásához. Ma már történelmi tényként kezelhető, hogy a boszniai békeművelethez való rendkívül sikeres hozzájárulásnak komoly súlya volt Magyarországnak NATO-tagsági meghívásában.

1996-tól kezdve a Balkánon zajló válságok megoldásában és rendezésében való részvétel a magyar biztonságpolitika prioritása. 1999 óta a Magyar Honvédség a NATO valamennyi szárazföldi katonai békeműveletében részt vett. Magyar katonai erők szolgáltak és szolgálnak Koszovóban (KFOR), Albániában (AFOR), Macedóniában (az Amber Fox, az Essential Harvest és az Allied Harmony elnevezésű feladatokban) és Boszniában (SFOR, EUFOR). 2003-tól a Magyar Honvédség veszélyesebb katonai békeműveletekhez is hozzájárult. 2003-ban és 2004-ben Irakban egy magyar logisztikai szállítózászlóalj működött, amely a lengyel vezetésű nemzetközi hadosztály logisztikai támogatását végezte. A szállítózászlóalj kivonása után magyar szakemberek dolgoztak a NATO iraki kiképzési missziójában 2004–2011 között. A békeműveletek 2003-as második fordulópontját jelzi az *Afganisztánban megkezdett, fokozatosan erősödő magyar szerepvállalás* is. 2003-tól a magyar katonák a NATO ISAF (Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő) műveletének részeként különböző szerepkörökben szolgáltak/ szolgálnak a közép-ázsiai országban. (1. táblázat) A misszió először Kabulban kezdődött egészségügyi, őrzés-védelmi, majd repülőter-műszaki és -biztosítási feladatokkal. 2006-ban átvettük a hollandoktól egy önálló PRT működtetését a Baglán tartománybeli Puli-Humriban. Afganisztáni szerepvállalásunk feladatrendszerében és az erők nagyságában – összhangban a NATO terveivel – folyamatosan növekedett (volt időszak, amikor 650 főt állomásoztattunk a Hindukus országában), és a művelet 2010 után az MH *legkomolyabb küldetésévé* nőtte ki magát. Bár az afganisztáni misszió egyes feladataival (a PRT hatékonyságával, a katonák felszerelésével, a veszteségek elkerülhetőségével) kapcsolatban visszatérő viták voltak a sajtóban, a szakértők¹⁰ általában pozitívan ítélték meg a magyar szerepvállalást. Ennek elsődleges oka talán az, hogy a magyar politikai és katonai vezetés „menet közben” megtanulta az afganisztáni szerepvállalás változtatásának dinamikáját, felismerte, hogy a biztonsági környezet és feladatrendszer változásaival összhangban a magyar szerepvállalást is módosítani kell. Ezek a többség-

8 Besenyő János: *A Magyar Honvédség részvétele az ENSZ békeműveletekben*. In Szenes Zoltán (szerk.): *Válságkezelés és békefenntartás az ENSZ-ben*. Tanulmánykötet. Budapest, 2013, NKE. 2013, 58–74. o.

9 Wagner Péter: *A ciprusi ENSZ misszió (UNFICYP)*. In Szenes Zoltán: i. m. 75–99. o.

10 Isaszegi János: *A honvédség részvétele a nemzetközi békeműveletekben – Tények, lehetőségek, tapasztalatok*. *Hadtudomány*, 2005. 4. sz.; Tóth Péter: *Afganisztán: az eddigiek és hogyan tovább? ZMNE SVKK Nézőpontok 2010/1.*; Wagner Péter: *Stratégiai kihívások a NATO számára Afganisztánban*. www.biztonsagpolitika.hu, 2012. 10. 01.

1. táblázat: A békefenntartás afganisztáni fejezete (2003–2014)

Feladat megnevezése	Időszak	Hely	Megjegyzés
MH Magyar Katonai Egészségügyi Kontingens	2003	Kabul	Német tábori kórház részeként
MH Könnyű Gyalogszáhad	2004–2006	Kabul	Járőrözési, biztosítási és készenléti feladatok
MH Tartományi Újjáépítő Csoport (PRT)	2006–2013	Puli Humri	Fejlesztési és támogató feladatok
MH Különleges Műveleti Kontingens, majd Csoport (osztág)	2009–	Kelet-Afganisztán	A USA vezetésű többnemzeti különleges műveleti erők (CSOTF–10) részeként
MH Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport (OMLT)	2009–2012	Khilagay (Baglán)	Afgán hadsereg 209. hadtest 2. dandár 3. zászlóalj felkészítése
MH Katonai Tanácsadó Csoport (MAT)	2012–	Mazari Sarif	Afgán készenléti erők mentorálása
MH Kabuli Nemzetközi Repülőtér (KIA)			
	2008–2009, 2010–2011, 2012–2013	Kabul	Repülőtér-irányítási és -biztosítási feladatok
MH Mi–35 Légi Kiképzési Támogató Csoport	2010–2013	Kabul, vidéki előretolt bázisok	US 438. Expedíciós Légi Tanácsadó Ezred (AEW) részeként
MH Mi–17 Légi Tanácsadó csoport		Shindand légibázis, Herát	
MH Logisztikai Kiképző Csoport	2011–	Kabul	A német technikai tanácsadó csoport (GAFTAG) részeként
MH C–IED Kiképzőcsoport	2012–	Mazari Sarif	Az ISAF Északi Regionális Parancsnokság (EC-N) állományában
MH Nemzeti Támogató Elem (NSE), Nemzeti Hírszerző Elem	2010–	Mazari Sarif	
Egyéni törzstiszti, altiszti beosztások	2003–	Kabul, Mazari Sarif, Kunduz, Herát	
Forrás: Magyar Honvéd, 2014. 4. sz. 4–6. o.; www.honvedelem.hu			

Forrás: Magyar Honvéd, 2014. 4. sz. 4–6. o.; www.honvedelem.hu

ben időben megvalósuló feladatbeli és szerkezeti változtatások – 2006: PRT telepítése,¹¹ 2008: kiképzési feladatok felvállalása, különleges műveleti erők kitelepítése, 2010: magyar megerősítések (a magyar „surge”), 2013: a PRT kivonásának kompenzálása a kabuli reptéren vállalt pluszfeladatokkal – jól követték a NATO- és az amerikai elvárásokat, megfelelő nemzetközi tekintélyt adtak a magyar szerepvállalásnak, sőt egyes feladatok végrehajtásánál még egy kis közép-európai többnemzeti szint is adtak a magyar hozzájárulásnak. Hasonló tanulási folyamaton mentünk át a KFOR kapcsán is, amikor 2008-ban az egyesített balkáni hadszíntéren a HM nagyobb nemzeti láthatóságot biztosító MH KFOR Zászlóaljat állított fel, és az erőkoncentrációval párhuzamosan megszüntette a korábbi időszakban tett válalásainkat (MH Őr- és Biztosító Zászlóaljat, MH KFOR Századot).

Európai uniós tagságunk óta (2004. május 1.) egy század erővel részt veszünk az EU Althea műveletben, szakértőket biztosítottunk az EU Szudán/Dárfúr AMIS misszióhoz és a macedóniai művelethez. 2005-től Magyarország részese a kongói EU-misszióknak, és szakembereket küldött a csádi műveletbe is. Legújabbban pedig részt veszünk két CSDP-műveletben, Maliban (2013) és a Közép-Afrikai Köztársaságban (2014). Az ENSZ-, NATO- és EU-feladatokon kívül magyar katonák szolgálnak EBESZ-missziókban, az Afrikai Uniót támogató (EU–AU) műveletekben és más nemzetközi megállapodásokon (Camp David-i egyezmény) alapuló békefeladatokban.

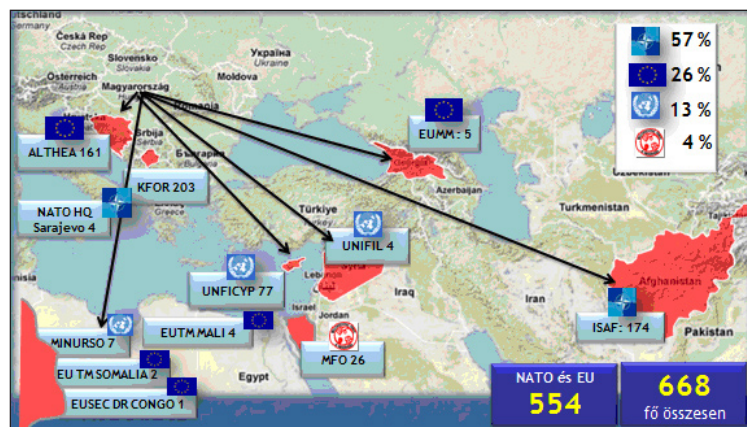
A katonai klasszifikáció szerint a békétámogató műveletek magukban foglalják a békefenntartást (megfigyelés, szétválasztás, átalakítás támogatása, fegyverzet-ellenőrzés), a békekikényszerítést, a konfliktus-megelőzést, a humanitárius feladatokat és a békeépítést. A magyar missziós részvétel eddig alapvetően a békefenntartási tevékenység különböző formáira és a humanitárius feladatokban való részvétellel összpontosult. Magyar PRT 2006. októberi létesítésével tovább bővült az MH békefenntartói „palettája”, hiszen ezzel a feladattal a katonák (és civilek) az afganisztáni békeépítés feladataiban is részt vesznek. Békekikényszerítési, valamint harci feladatoktól az első másfél évtizedben – részben politikai döntések következtében – az MH alapvetően tartózkodott, de a 2002–2003. évi védelmi felülvizsgálat után javult a békeműveleti feladatok „bevállalási” kedve. Egyrészt a politikai vezetés felismerte, hogy a nemzetközi missziós szerepvállalás növeli az ország külpolitikai súlyát és szövetségi tekintélyét, másrészt a jó műveleti teljesítmény elhalványította a védelmi költségvetési deficit és a képességfejlesztés területén meglévő problémákat. A szemléletmód megváltozásához persze az is kellett, hogy *megkezdődjön az MH-ban a korszerű műveleti képességek kiépítése* – különleges műveleti zászlóalj (SOF), terrorizmus elleni harcra való felkészítés, emberi (HUMINT) és technikai (SIGINT) felderítés, harci támogató alegységek stb.–, amelyek lehetővé tették az „éles” terroristaellenes műveletekben, lázadók elleni harcokban való részvételt. Ez a képességfejlesztés biztosította 2008-tól a különleges műveleti (SOF) és tanácsadói, kiképzést segítő (OMLT) feladatok elvállalását, amelyek már magas intenzitású harcokban és műveletekben való részvételt is jelenthettek.

11 Benkő Tibor vezérkari főnök a korszak „meghatározó küldetéseként” értékelte a magyar PRT teljesítményét. A 6,5 év alatt a magyar katonák négyszáz oktatási projektben vettek részt, kilenc általános iskolát építettek, tizenötöt pedig felújítottak vagy bővítettek. Kilenc kórházat hoztak létre, tizenöt járóbeteg-ellátó intézményt építettek vagy hoztak létre. 54 km hosszú utat építettek, illetve újítottak fel, illetve 45 kutat fúrtak. Lásd *Fűtött iskola, tiszta kút*. Interjú Benkő Tibor vezérezredessel. *Magyar Nemzet*, 2013. március 28. 5. o.

MAGYAR RÉSZVÉTEL A NEMZETKÖZI BÉKEFENNTARTÁSBAN

A Magyar Honvédség 2014. februárban *három kontinensen, 11 országban és 12 misszióban* 668 fővel vett részt békeműveletekben, az egyfős szakértői, törzstiszti képvisellettől a század nagyságú hozzájárulásig mindenkit beleértve. (2. ábra)

2. ábra: Magyar békeműveleti szerepvállalás (2014. február)



Forrás: Orosz Zoltán: Az MH előtti kihívások 2014-ben és az elkövetkező időszakban.

Előadás az MKE HHK felsőfokú vezetőképző (vezérkari) tanfolyamán, 2014. február 18.

Az elmúlt tíz évben a Magyar Honvédség *nemzetközi feladatrendszere lényegesen megváltozott*: 2004-től 1000 fős ambíciószintet követnek az egymást váltó kormányok. Magyarország tudatosan dolgozik azon, hogy ezt a hozzájárulást a változó válságkezelési környezetben tartósan, nemzetközi és nemzeti szempontból egyaránt a leghatékonyabban biztosítsa, ami az ISAF Afganisztánból való 2014. évi kivonásával egyre nehezebb lesz. A magyar békefenntartók többsége (a korábbi 70-75% helyett 57%) NATO-misszióban szolgál, ami kifejezi Magyarország szövetségi elkötelezettségét, a közösségi feladatokhoz való hozzájárulási szándékát és képességét. Szövetségi műveleti jelenlétünk elsősorban Afganisztánra és a Balkánra koncentrálódik, ahol csapat-hozzájáruláson kívül részt veszünk a legtöbb NATO-parancsnokság (Pristina, Szarajevó, Szkopje) és a belgrádi összekötő csoport munkájában.

A kül- és biztonságpolitikai prioritások fő helyén *már közel egy évtizede* Afganisztán szerepel. A magyar részvétel (a békefenntartó erők 26, a NATO-műveletben szolgálók 40%-a) az ISAF-műveletben jelenleg öt kontingensen nyugszik: műveleti tanácsadó csoport (MTCS), Mi-17-es helikopter légi tanácsadó csoport, különleges műveleti tanácsadó csoport, logisztikai mentorcsoport, valamint a nemzeti támogatócsoport. Ezen kívül számos egyéni törzstiszti feladatkört látunk el. Az afganisztáni szerepvállalás újraméretezését a honvédelmi kormányzat 2013-ban végezte el, az új feladatrendszer és struktúra – kisebb méretben – várhatóan 2014 után is alkalmazható lesz, ha az Afgán Iszlám Köztársaság aláírja a kétoldali biztonsági megállapodást az USA-val, a NATO Észak-atlanti Tanács pedig dönt az új afganisztáni tanácsadó, kiképző, támogató misszióról, a *Resolute Support* (Határozott támogatás) műveletről.

A NATO KFOR- műveletben jelenlétünk meghaladja a 200 főt, amelynek többségét a harcászati tartalék manőverészlelőjbe beosztott lövészs század adja. A manőverszázad járőrözési, biztosítási és VIP kíséresi feladatokat lát el, szükség esetén bevonható vészhelyzeti, válságkezelési, katasztrófavédelmi feladatok megoldásába. Az egyéni beosztásokat törzsekben és a civil lakossággal kapcsolatot tartó struktúrákban töltjük be. Jelenleg az ambíciószint fenntartása érdekében a HM tárgyalásokat folytat a NATO-val, hogy – a francia erő kivonást követően – *egy újabb lövészs századot telepítsen* a koszovói Novo Selo táborba, amely a KFOR keleti többnemzeti dandár alárendeltségében látja majd el feladatait. KFOR-jelenlétünk megerősítésére szükség van, nemcsak a külpolitikai prioritás és a műveleti ambíciószint miatt, hanem a nemzetközi összehasonlítás végett is, hiszen jelenleg a hozzánk hasonló méretű országok (Ausztria, Szlovénia, Portugália, Marokkó) is jelentősebb erővel járulnak hozzá a koszovói államépítéshez.

Az európai közös biztonság- és védelempolitikában Magyarország azt az alapelvet követi, hogy a nemzeti érdekektől függően különböző mértékű szerepet vállal a katonai műveletekben. Az utóbbi uniós vállalások és a NATO-jelenlét csökkenése miatt a magyar műveleti hozzájárulás az EU vonatkozásában *26%-ra növekedett*. Napjainkban egy lövészs század vesz részt az EUFOR-ban, Boszniában, kiképzők, törzstisztek és szakértők tevékenykednek a kongói, szómáliai, csádi, 2013-tól a mali, 2014-től pedig a közép-afrikai köztársasági missziókban. Az utóbbi két uniós katonai misszió esetében *a magyar kormány gyorsan reagált*: az EU Mali kiképző misszióba (EUTM Mali) 15 kiképzőt és szakértőt engedélyezett, a Közép-afrikai Köztársaság fővárosában (Bangui) indított rendfenntartó műveletbe (EUFOR RCA) pedig 10 fő katonát delegált.¹² Mérsékelt a magyar hozzájárulás az ENSZ-műveletekhez (13%), és jelképes a részvételünk az EBESZ-missziókban. Végül a Magyar Honvédség kétoldalú együttműködési szerződések alapján is részt vesz békeműveletekben (MFO-misszió a Sínai-félszigeten), de ezen hozzájárulások aránya az összlétszámot tekintve csekély. Ráadásul a több mint 30 éves múlttal rendelkező, a Sínai-félsziget békéjét fenntartó Többnemzeti Erők és Megfigyelők (*Multinational Force and Observers – MFO*) művelet pénzügyi problémákkal küzd,¹³ ami kihathat a jelenlegi magyar szerepvállalásra. Mivel a szükséges finanszírozást nem tudjuk biztosítani, várhatóan a magyar közös katonai rendőri misszió húsz év után, 2015. májusig befejeződik.

A változó missziós nemzetközi követelményrendszer és az ezerfős magyar kormányzati ambíciószint újra és újra felveti a kérdést, hogyan lehetne a magyar békefenntartói jelenlétet – lehetőségeinknek és képességeinknek megfelelően – dinamizálni, az elért eredményeket tovább javítani. Nem vitatható ugyanis, hogy az elmúlt tíz évben tett vállalásainkkal (KFOR, Irak, Afganisztán,) Magyarország NATO-beli megítélése javult, a nemzetközi partnerek (EU, ENSZ, EBESZ) is a biztonság támogatójaként tekintenek ránk. Ahhoz, hogy a Magyar Honvédség továbbra is aktív szerepet vállalhasson a nemzetközi békefenntartásban, a biztonság- és védelempolitika prioritásainak újrafogalmazására és a középtávú békeműveleti stratégia módosítására van szükség, például az új kormányprogram részeként. A műveleti vállalással kapcso-

12 1106/2013 (III.7) Korm. határozat: Az EU Mali Kiképző Műveletében (EUTM Mali) történő magyar katonai szerepvállalásról. *Magyar Közlöny*, 2013. 39. sz.; 1070/2014 (II.19) Korm. határozat Az EU Közép-afrikai Köztársaságbeli Műveletében (EUFOR RCA) történő magyar szerepvállalásról. *Magyar Közlöny*, 2014. 24. sz.

13 Az MFO-nak 1, 4 millió USD logisztikai költségvetési hiánya halmozódott fel, amit 2014-ben orvosolnia kell. Ezért a műveletben részt vevő országoktól a valós költségeknek megfelelő pénzügyi támogatást vár, illetve azon országokat preferálja, amelyek magasabb költségtérítést fizetnek. Lásd *Multinational Force and Observers (MFO). Independent auditors' report as of September 30, 2013 and 2012*. Ernst and Young, 2013. 11. 30.

latos pénzügyi viták (KFOR, MFO) azt is mutatják, hogy a békeműveleti prioritások fenntartásához, át-helyezéséhez is pluszforrásokra van szükség. Ezen kívül sokat kell dolgozni a szövetségi, a két- és több-oldalú nemzetközi kapcsolatrendszerben azért, hogy Magyarország igényes, szövetségi és nemzeti szempontból egyaránt értékes, időbeni és látványos felajánlásokat tudjon tenni, illetve vállalni.

A BÉKEFENNTARTÁS ELŐTÉRBE KERÜLÉSE A BIZTONSÁG- ÉS VÉDELEMPOLITIKÁBAN

A rendszerváltás utáni haderőreformokat kísérő politikai és szakmai vitákban két kérdés mindig macacsul, visszatérően megjelenik a haderő-átalakítások tervezése során: 1. milyen feladatrendszert kell a honvédségnek ellátnia a változó biztonságpolitikai környezetben; 2. mekkora és milyen legyen a „kisebbségi, működőképesebb és finanszírozhatóbb” haderő? A polémiában nyilvánvalóan a haderő rendeltetésének van prioritása, hiszen a politika, a kormányzat által meghatározott feladatoknak megfelelően kell a hadsereget „mértezní”, fejleszteni, felszerelni, kiképezni és alkalmazni. A nemzetközi békefenntartásban való részvétel, a nemzetközi feladatrendszer elsőbbsége *folyamatosan alakult ki* Magyarországon, és a biztonság- és védelempolitikai gondolkodás evolúciós fejlődésének sikeres „terméke”.

Az első kormányzati ciklusban *a békefenntartás még nem élvezett prioritást* a katonai feladatok között, hiszen a semlegességgel kapcsolatos politikai diskurzus, a területvédelmi (körkörös) védelmi doktrína (önálló nemzeti alapokra épülő honvédelmi politika) kormányzati rangra emelése az ország területi épségének és lakosságának védelmét tekintette a legfontosabb feladatnak. A biztonság- és védelempolitikai dokumentumok¹⁴ ebben az időszakban a nemzetközi béke fenntartását és az európai stabilitás erősítését tűzték ki célul kétoldalú és regionális együttműködési keretekben. A békefenntartás szempontjából ebben az időszakban elsősorban az ENSZ-műveletek jöttek számításba. Az időszak haderő-fejlesztési országgyűlési határozata alapvetően az MH területi honvédelmi feladatainak megvalósításával, illetve a szövetségi katonai együttműködéshez szükséges követelmények megfogalmazásával foglalkozott. A nemzetközi válságkezelésben, békefenntartásban való részvételt a kijelölt béke-időszaki erők alapozta, ahonnan a misszióba voltak telepíthetők, bár előírta az alkalmazható erők nagyságát.¹⁵ 1990–1994 között a magyar békefenntartók megjelenése a nemzetközi válságövezetekben *még erőtlen és sporadikus jellegű volt*.

A politikai gondolkodásban és a katonai feladatrendszerben *a NATO-tagság politikai célja hozott gyökeres változást*. 1998 végén a Magyar Országgyűlés teljes egyetértéssel elfogadta az új biztonság- és védelempolitikai alapelveket.¹⁶ A még ma is érvényben lévő dokumentum a Magyar Köztársaság biztonságát két alapvető pillérre, *a nemzet önerejére, illetve az euroatlanti integrációra és a nemzetközi együttműködésre* építi. Az alapelvek aláhúzzák a nemzetközi együttműködés, a biztonság és béke fenn-

14 Az Országgyűlés 11/1993 (III. 12.) sz. határozata a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelveiről. In Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok*. Budapest, 2013, Nemzeti Közzolgálati Tankönyvkiadó, 49–53. o.; Az Országgyűlés 27/1993 (IV. 23.) sz. határozata a Magyar Köztársaság honvédelmi alapelveiről. Uo. 53–59. o.

15 88/1995. (VII. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról 3. b.

16 Az Országgyűlés 94/1998 (XII. 29.) sz. határozata a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről. In Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok* i. m. 59–64. o.

tartásának fontosságát, a békeműveleti „érdeklődési kört” pedig kiterjesztették az euroatlanti térségre, Európa és szűkebb régiója biztonságára.

A délszláv válságban Magyarország már megbízható szövetségesként viselkedett: 1995-től befogadónemzeti támogatást nyújtott a szövetséges csapatoknak (Taszár, Pécs), 1998–1999-ben engedélyezte a magyar légtér és a magyar repülőterek használatát a szövetségi gépek számára, és több NATO-műveletben (IFOR, SFOR, AFOR, KFOR) katonai csapaterővel vett részt. Az 1999–2000-es stratégiai védelmi felülvizsgálat célrendszerében megjelent a *műveleti követelményeknek való megfelelés szándéka*, amit az új haderő-koncepciót megfogalmazó országgyűlési irányelvek is tartalmaztak.¹⁷ A haderőreform olyan képességű fegyveres erő létrehozását célozta meg, amely az alaprendeltetésén kívül képes békétámogató és humanitárius műveletekben, valamint a szövetséges csapatok manővereinek, szállításainak biztosításában való részvétellel.

A nemzetközi békefenntartással kapcsolatos politikai konszenzus 2001 után kezdett *meggyengülni*. Bár a politikai pártok egyöntetűen elítélték az USA elleni szeptember 11-i terroristatámadást, a kormány nem adott harcoló erőt az OEF (*Operation Enduring Freedom*) terrorizmus elleni művelethez, és az ISAF (*International Security Assistance Force*) biztonsági segélynyújtó művelethez is csak egészségügyi kontingenssel járult hozzá. 2002-ben a kormány elfogadta a Nemzeti Biztonsági Stratégiát, amely megerősítette Magyarország euroatlanti és nyugat-európai elkötelezettségét, tovább finomította a globális kihívásokkal és veszélyekkel (különösen a terrorizmussal) kapcsolatos nemzeti álláspontot. Bár már NATO-tagok voltunk, Magyarország biztonságpolitikai orientációja *még mindig csak a délszláv térséget, a volt szovjet kelet-európai régiót, illetve a Földközi-tenger medencéjét* fedte le. Az első biztonsági stratégia fontosnak tartotta, hogy Magyarország továbbra is aktívan vegyen részt „a nemzetközi szervezetek nem katonai eszközökkel végzett válságkezelő akcióiban (ENSZ és EBESZ missziók), a jogállami struktúrák és demokratikus viszonyok kiépítésére irányuló erőfeszítésekben”.¹⁸ A NATO katonai műveleteivel kapcsolatos szerepvállalás (SFOR, KFOR) csak a Nyugat- Balkánnal kapcsolatban jelent meg.

A dokumentum azonban nem élvezett teljes körű politikai konszenzust, mert a kormánypártok és az ellenzék nézetei eltértek a biztonságpolitikai kötelezettségvállalás egyes kérdéseiben. Ezért a 2002-ben hatalomra került szocialista-liberális kormány a nemzetközi környezetre való hivatkozással – Európai Biztonsági Stratégia (2003), uniós tagság – átdolgozta a biztonsági stratégiát (2004), amely már *az euroatlanti térségen kívüli biztonságpolitikai orientációt* is rögzítette. „A NATO és az EU tagjaként Magyarországnak a korábbinál nagyobb figyelemmel kell kísérnie az euroatlanti térségen kívül zajló eseményeket, konstruktív állásponttal kell rendelkeznie a földrajzilag távol eső régiók problémáinak kezelését illetően, és számolnia kell a velük összefüggésben jelentkező feladatokkal.”¹⁹ Mindezt az ország már NATO-, EU-, ENSZ- és EBESZ-műveletekben való aktív szerepvállalással kívánta elérni. Az új biztonságpolitikai dokumentum *elsőként* rögzítette, hogy Magyarországnak már számolnia kell a mediterrán, a közel- és közép-keleti térséggel kapcsolatos műveleti feladatokkal is a régóta megoldatlan, összetett és tartós konfliktusok miatt. A stratégia hitet tett Magyar-

17 61/2000. (VI. 21.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú távú átalakításának irányairól 3. pont. 3. bek.

18 A kormány 2144/2002 (V. 6.) sz. kormányhatározata a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. In. Gazdag Ferenc: *Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok* i. m. 78.o.

19 2073/2004 (III.31) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 6. o.

ország NATO-szövetségi szerepének erősítése, valamint az uniós kül-, biztonság- és védelempolitika támogatása mellett.²⁰ Ezért a kormány a politikai véleménykülönbségek ellenére egy *önkéntes, képességalapú, finanszírozható, missziós haderő* létrehozását célozta meg, s ennek elérése érdekében 2002 júliusában elrendelte a védelmi felülvizsgálatot.²¹

Az új haderőreform a Magyar Honvédség feladatait a *nemzetközi válságkezelés irányába* mozdította el, a feladatok többségét már „külföldi” műveletekben való részvétellel fogalmazta meg. A védelmi felülvizsgálat során az ellenzék bírálta a nemzetközi missziók felé történő nyitást, nem értett egyet a haderő nemzetközi követelmények szerinti átszervezésének felfogásával, illetve a sorkatonai szolgálat békeidőben való megszüntetésével. A politikai viták ellenére a haderő-fejlesztési koncepciót²² végül a Parlament elfogadta, és az új honvédelmi törvénnyel²³ legitímálta. A haderőben megkezdődött az új missziós képességek fejlesztése (könnyűlövész erők, különleges műveleti zászlóalj, CIMIC, PSYOPS- és HUMINT- csoportok, víztisztító képesség, egészségügyi képességek stb.), amelyek létrejöttét a hadsereg vezetése azonnal a nemzetközi békeműveletekben tesztelte. 2004. november 3-án – 136 év után – megszűnt a sorkötelezettség a Magyar Honvédségben, és az önkéntessé váló haderő humán szempontból is *megkezdte felkészülését a tartós, nagy létszámú, új kihívásokat* jelentő békefenntartási feladatokra. Az iraki és afganisztáni műveletekben való aktív részvétel közel egy évtizedre lehetővé tette a műveleti ambíciószint magas szinten tartását.

A második szocialista kormány a haderő-fejlesztést is ennek a feladatnak rendelte alá, miután meghatározta az *expedíciós képességek fejlesztését*.²⁴ A fejlesztésben is a műveleti telepítésre tervezett erők, illetve a NATO Reagáló Erőkbe (NRF) és az EU-harccsoportba (EUBG) kijelölt erők és eszközök kaptak prioritást. Bár ebben az időszakban a védelmi költségvetés a GDP 1,1–1,2%-a körül mozgott, a fejlesztési források nem tették lehetővé az MH egészének modernizálását, tovább konzerválódott a „kétsebességes” haderő-fejlesztési gyakorlat. A műveletorientált biztonságpolitikai koncepciót – a mindkét területen első – *külkapcsolati és katonai stratégia* is megerősítette. A 2008-as külkapcsolati stratégia kimondta, hogy Magyarország külkapcsolatainak fejlesztésében, céljainak megvalósításában egyre inkább a „nemzetközi műveletek szolgálatába állított honvédségre, rendvédelmi és civil szakemberekre támaszkodik”.²⁵ Az első magyar katonai stratégia²⁶ hitet tett amellett, hogy a katonai erő továbbra is fontos eleme a nemzetközi politikának, és alkalmas eszköze a magyar nemzeti érdekek érvényesítésének, a szövetségi kötelezettségek teljesítésének. A műveleti alkalmazhatóság javítása, az expedíciós képességfejlesztés érdekében 2009-től 2013-ig a GDP 1,3%-ra tervezte növelni a védelmi költségvetést (ezen belül 20%-ra a fejlesztések arányát), ami – ahogy ma már tudjuk – nem valósult meg.

20 Az első két biztonsági stratégia átfogó összehasonlító elemzését Ignáth Éva PhD-értekezésben, mindhárom biztonságpolitikai dokumentum értékelését Kiss Petra önálló tanulmányban végezte el. Lásd Ignáth Éva: *A 2002-ben és a 2004-ben született magyar nemzeti biztonsági stratégiák összehasonlítása*. Budapesti Corvinus Egyetem. 2008; Kiss Petra: *A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében*. *Hadtudomány*, 2012. 3–4. sz.

21 Nagy Gábor: Haderő-átalakítás és haderőfejlesztés. *Hadtudomány*, 2004. 2. sz. 31–41. o.

22 14/2004. (III. 24.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztésének irányairól.

23 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.

24 51/2007. (VI. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség további fejlesztésének irányairól 4. pont, 5. c. pont.

25 1012/2008 (III.4.) Korm. határozat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról, VII. fej. 14. o.

26 1009/2009. sz. kormányhatározat Magyarország nemzeti katonai stratégiájáról. V. fej. 37. pont.

A 2010-ben kormányzati pozícióba jutott Fidesz–KDNP-kormány új külpolitikát (globális nyitás), hangsúlyosabb biztonságpolitikát (a globális biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések előtérbe helyezése) és a honvédelmi politika ártértékelését (a haderő megújítása) hirdette meg. Bár a változó biztonságpolitikai környezet és az előző kormánnyal való értékkülönbségek miatt minden stratégiai dokumentumot és jogszabályt újraírtak, az MH nemzetközi szerepvállalása nem csökkent, sőt az új kormány is törekszik a 2004-ben elhatározott 1000 fős békeműveleti ambíciószint fenntartására.²⁷ A kormány 2011-ben új külügyi stratégiát, 2012-ben új nemzeti biztonsági, illetve katonai stratégiát alkotott, amelyek hatálytalanították a korábbi stratégiai dokumentumokat. Érvénytelenítették az OGY 2007-es haderő-fejlesztési irányelveit, de újat nem dolgoztak ki.

A miniszteri szinten elfogadott külügyi stratégia²⁸ újradefiniálta Magyarország külpolitikai identitását: hazánkat térségünkhöz, a szélesebb értelemben vett Közép-Európához kötötte a közös regionális sorskérdésekben gyökerező szolidaritás által. Az Európai Unióhoz és a transzatlanti térhez szerződéses kötelek kötik az országot. Hazánk függetlenségét, szuverenitását és területi épségét NATO-tagságunk garantálja, de biztonságunkat erősíti az EU közös kül-, biztonság- és védelempolitikája is. A külpolitikai fehér könyv elsőként rögzíti a visegrádi országokkal való együttműködés jelentőségét, valamint az USA-val való együttműködés fontosságát a közép-kelet- és délkelet-európai térség iránti figyelmének fenntartása érdekében.

Az új nemzeti biztonsági stratégia – már a NATO 2010. évi új stratégiai koncepcióját, az új lisszaboni szerződést is figyelembe véve – tovább erősíti a nemzetközi válságkezelés fontosságát. Különösen markánsan fogalmazza meg az MH rendeltetését, feladatait, helyét és szerepét: „Magyarország szuverenitása szavatolásának alapvető intézménye, nemzetközi szerepvállalásait tekintve a külpolitika megvalósításának egyik meghatározó eszköze.”²⁹ Ennek megfelelően a 2012. évi nemzeti katonai stratégia szemléletváltást sürget: nem lehet a haza védelmét érdemi önerő nélkül, minimális saját képességekre támaszkodva, csupán a NATO és az EU tagországainak szolidaritásában bízva garantálni, ezért a hagyományos katonai képességek fejlesztésére is kiemelten szükség van. A stratégia azonban – az országvédelmi retorika mellett – tovább bővíti a honvédség feladatrendszerét a válságkezelésben. A dokumentum ugyanis hangsúlyozza, hogy a haderőnek a nemzetközi műveletben nemcsak a fegyveres ellenállók tevékenységének visszaszorítása és az újjáépítéshez szükséges biztonsági feltételek megteremtése a célja, hanem az újjáépítésben való szerepvállalás is.³⁰ Az MH a jövőben nemcsak nemzetközi szervezeti keretek között, hanem alkalmi koalíciókban is részt vehet a közös értékek és érdekek védelme érdekében. A hadsereg fejlesztése – a NATO-vállalásokat is figyelembe véve – nemzeti önérdék, aminek érdekében 2016-tól emelni fogják a katonai költségvetést úgy, hogy 2022-re elérje GDP 1,39%-át.

Az újrafogalmazott biztonság- és védelempolitika ellenére a meghatározó ellenzéki pártok támogatták a kormány műveleti szakpolitikáját, egyetértettek az afganisztáni szerepvállalás átstrukturálásával is. A politikai egyetértés azonban nem volt teljes, hiszen a Jobbik Magyarországért Mozgalom a műve-

27 124/2011 (XI.25) HM utasítás a honvédelmi tárca 2013–2022 évekre vonatkozó hosszú távú tervének kidolgozásáról. Hivatalos Értesítő, 57. sz. 2011. november 25.

28 Magyar külpolitika az uniós elnökség után. Külügyminisztérium, 2011. 11. o., 19–20. o.

29 1035/2012 (II.21) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 44. pont. Magyar Közlöny, 2019. 19. sz.

30 1656/2012 (XII. 20) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 15. 55. pont.

letekkel kapcsolatban különvéleményt képvisel. 2011-ben például a nemzeti radikális jobboldali párt kezdeményezte a magyar erők kivonását Afganisztánból, s nem támogatta az EU új afrikai műveleteiben való részvételt sem. Mivel az országgyűlés meghatározó pártjai között azonban továbbra is konszenzus van a nemzetközi szerepvállalás fontosságát illetően, illetve a jogszabályok egyes döntési kompetenciákat az országgyűléstől a kormányhoz telepítettek, ezek a politikai nézetkülönbségek nem gyakorolnak érezhető hatást a műveleti döntéshozatalra.

JOGALKOTÁS A MISSZIÓK SZOLGÁLATÁBAN

A békefenntartással kapcsolatos politikai gondolkodás fejlődése *legjobban a jogalkotás változásában mérhető le*. A külföldi békeműveleti szerepvállalás honvédelmi jogrendje és belső szabályozása folyamatosan alakult ki, a változó biztonság- és védelempolitikai koncepciók és döntések egy bizonyos idő után kerültek be a jogszabályokba. De idő kellett a nemzetközi jogi rezsimnek, normáknak és eljárásoknak belső jogszabályokba, normákba való átviteléhez is. A politikai gondolkodás és a jogszabályokban való megjelenés időbeli hierarchikus rendje (alkotmány, honvédelmi törvény, szolgálati törvény, kormányhatározatok és kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és utasítások, szabályzatok és doktrínák) *csak a 2010 utáni átfogó törvényi újraszabályozás után* jelentek meg a klasszikus módon.

Az 1989. évi „új” alkotmány még csak a fegyveres erőknek az „ENSZ felkérésére” végezhető békefenntartó tevékenységét ismerte el.³¹ A későbbi politikai változások, a NATO- és EU-tagság, a külföldi missziókkal kapcsolatos feladatok csak az ezredforduló utáni alkotmánymódosításokban jelentek meg, különösen az országgyűlés jog- és hatáskörének szabályozásakor. 2000-ben rögzítették a „fegyveres erők békefenntartásban való részvételét”,³² a 2003. évi változás határozta el az országgyűlési döntési hatáskör átadását a kormány részére az Észak-atlanti Tanács (NAC) döntésén alapuló alkalmazás, illetve csapatmozgások idején.³³ Ugyanezen hatásköri változást szabályozták 2006-ban az EU vonatkozásában,³⁴ 2007-ben pedig, a lisszaboni szerződés aláírásának alkotmányba való „beemelésével” jelent meg a magyar jogrendben az uniós közös kül- és biztonságpolitika a „béke megőrzése, a konfliktusok kialakulásának megelőzése és a nemzeti biztonság erősítése” céljából.³⁵

A 2009. évi alkotmánymódosítás pedig már együttesen szabályozta az MH „békefenntartási és humanitárius tevékenységére” vonatkozó hatásköri szabályokat.³⁶

A békefenntartási feladatok alkotmányban való szabályozásának „fáziskésése” miatt a külföldi szerepvállalás feladatai elsősorban *a honvédelmi törvényekben* fogalmazódtak meg.

A rendszerváltozás utáni első honvédelmi törvény³⁷ – összhangban a politikai döntésekkel, a régi általános jogi megfogalmazásnak megfelelően – még csak a „nemzetközi szerződésekben (különösen az

31 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. VIII. fejr. 40/ B §(1).

32 2000. évi XCI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. 2.§. (1) a. pont.

33 2003. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. 1. §. a. b. pont.

34 2006. évi XIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. 1.§. (1).

35 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről.

36 2009. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. 2.§.

37 1993. évi CX. törvény a honvédelemről, III. fejezet, 22.§. (1) e. pont.

ENSZ Alapokmányban) foglalt katonai kötelezettségek teljesítését” határozta meg a fegyveres erőknek. A NATO-tagsággal kapcsolatos jogharmonizációt az 1998. évi LXXXIX. törvény³⁸ szolgálta. A honvédelem alapjai között az ország egyéni és *kollektív* védelmi képességének fenntartásáról és fejlesztéséről írt, és új elemként jelent meg az ország védelmének a *szövetséges államok és azok fegyveres erői kölcsönös segítségnyújtására épített védelmi felfogás*. A kormány feladatává tette, hogy döntsön a *nemzetközi szerződésen alapuló* katonai kötelezettségek teljesítéséről, és gondoskodjon a *szövetségi kötelezettségekből* adódó védelmi tervezési feladatok elvégzéséről. Felhatalmazta a honvédelmi minisztert a *nemzetközi szerződésekben* vállalt katonai kötelezettségek teljesítésére vonatkozó kormánydöntések előkészítésére, a *szövetséges fegyveres erőkkel* történő kollektív védelmi tervezésben és haderőfejlesztésben részt vevő szervek munkájának összehangolására, a szövetséges fegyveres erőkkel kapcsolatos egységes védelmi előírások és szabványosítási egyezmények kidolgozására és végrehajtására. A fegyveres erők feladatai között a nemzetközi szerződésekben foglalt katonai kötelezettségeknél már konkrétan nevesítette az *Észak-atlanti Szerződésből* eredő, valamint az *Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet* felkérésén alapuló katonai kötelezettségek teljesítését. A szövetséghez tartozást és a washingtoni szerződést 1999-ben illesztette a magyar jogrendbe az országgyűlés.³⁹

A NATO-csatlakozás jogszabály-alkotási munkálatai (1998–2000) több tekintetben *könnyítették a béke-missziós mozgásteret* (például a védelmi célokat szolgáló műszaki információk cseréje, biztonsági beruházásokban való részvétel⁴⁰ stb.), de az 1990-es évek elején meghonosított parlamenti engedélyezési forma nehézkessé és hosszadalmassá tette a magyar katonák külföldi missziókba küldését. Ez különösen sok problémát okozott a NATO-műveletekben való részvételről szóló politikai döntéseknél. Ezért a jogalkotás – mint korábban kifejtettük – a 2000-es évek elején a nemzetközi műveletekben való részvétel törvényi szintű újraszabályozására, valamint a missziós tevékenység végrehajtási feltételeinek javítására irányult.⁴¹

A kormányzati-politikai döntéseket elősegítő jogszabály-módosítások mellett a honvédelmi igazgatás lényegesen módosította a szolgálati jogviszonyt szabályozó törvényeket és rendeleteket is. Korábban Magyarországon a honvédelmi törvény hagyományosan nem engedélyezte a sorkatonák külföldre küldését. Ennek következtében az MH nem tudott szervezettszerű alegységeket külföldre küldeni, hiszen a zászlóalj, század, szakasz sorkatonai beosztásait mindig más alegységektől, egységektől kellett odavezényelni. A nem szervezettszerű békemissziós alegységek alkalmazása ilyesformán alacsony hatékonyságú volt, hiszen a külszolgálatról visszatérő alegységek szétszéledtek, „szétporladtak”, a felkészítésükre, felszerelésükre fordított idő és pénz, valamint a külföldi szolgálati tapasztalat nem hasznosult a hadsereg számára. Ez a probléma volt egyébként az egyik oka az önkéntes haderő bevezetési időpontja előrehozatalának.

38 1998. évi LXXXIX. törvény a honvédelmet érintő egyes törvények módosításáról. I. fejezet.

39 Az 1999. évi I. törvény, illetve módosítása. Vö. 1999. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről.

40 1999. évi CXI. törvény a Magyar Köztársaságnak a védelmi célokat szolgáló műszaki információk cseréjéről szóló, Brüsszelben, 1970. október 19-én kelt Megállapodáshoz történő csatlakozásról és a Megállapodás kihirdetéséről; 2000. évi XXXVI. törvény az Észak-atlanti Szerződés Szervezete Biztonsági Beruházási Programjában (NSIP) való részvételéhez.

41 Részletesen lásd Almási Ferenc: *Honvédelmünk NATO integrációs folyamatának áttekintése, tapasztalatai és következtetései jogi szempontból*. PhD-értekezés, Budapest, 2005, ZMNE.

A katonák jogállási törvényét az Országgyűlés 1998 után többször is módosította. Nagyon fontos változás volt, hogy az önkéntesség helyett – egyes esetekben – már parancs alapján lehetővé vált a magyar katonák külföldi kihelyezése: „Nem szükséges a hivatásos állomány tagjának beleegyezése a külföldi gyakorlaton, kiképzésen, valamint a szövetséges fegyveres erőkkel történő együttműködésre felajánlott katonai szervezetben külföldi katonai feladat végrehajtásában való részvételhez”.⁴² Ugyanakkor a békeműveletekbe való vezénylésnél a hadköteles katonát „csak előzetes beleegyezéssel” lehet békeidőben külföldön teljesítendő katonai feladat végrehajtására vezényelni. Emiatt a missziós feladatoknál továbbra is igyekeznek az önkéntesség elvét követni (ez ma is így van), de a váltások időbeni megtervezése, az egységek, alegységek „korai” kijelölése javítja a szervezetszerű katonai alegységek, műveleti elemek rotációját, új feladatok vállalását, bár az alapproblémát (alegységek komplett vezénylését) nem oldja meg. A haderő expedíciós jellegének erősödését a 2005-ben életbe lépett új Szolgálati szabályzat is kifejezte, amely részletesen szabályozta a külföldi szolgálatteljesítés feltételeit, tartalmazta a nemzetközi hadviselési szabályokat és egyezményeket.⁴³

A békefenntartás szabályozásának az elmúlt egy évtizedben szerzett pozitív tapasztalatait tükrözik a 2010 óta megalkotott új jogszabályok.⁴⁴ (2. táblázat) A nemzetközi szerepvállalás feladatai (békefenntartás, humanitárius tevékenységek) megjelennek az alapvető jogszabályokban, sőt a honvédelmi törvény (nyilvánvalóan a PRT afganisztáni működtetésének tapasztalatai alapján) a katonai műveletek teljesítésével kapcsolatos kormányzati koordinációs kötelezettséget is tartalmazza. Ma már egyértelműen, többszintű jogi szabályozásban rögzített a műveletekről szóló döntéshozatal rendje (Alaptörvény, honvédelmi törvény). A külföldön szolgálatot teljesítő állomány vezetésének-irányításának rendje,⁴⁵ illetve a külföldi szolgálattelátás szabályait is a teljességre törekvés jellemzi.

Az MH békeműveleteiben beállt változásokat a honvédelmi jogalkotás folyamatosan követi, módosítja az országgyűlési vagy kormányhatározatokat, elkészíti a végrehajtáshoz szükséges jogszabályokat. Az elmúlt évtizedben a NATO- és EU-kereteken belül előtérbe kerültek a stratégiai légi és tengeri szállítási kapacitások biztosítására irányuló nemzetközi megállapodások. Az afganisztáni ISAF-műveletben való részvétel biztosítása érdekében például a HM több légihíd-megállapodást írt alá (német–holland–norvég–dán légihíd, NATO–kanadai–német légihíd). A Magyarország területén létrejött többnemzeti szervezetek (C–17-es pápai légi bázis, katona-egészségügyi kiválósági központ) zavartalan működése érdekében a HM az érintett nemzetekkel, valamint a NATO-val együttműködési megállapodásokat (MOU) írt alá. Mindez a jövőben jelentősen megkönnyíti a távoli, csak légi úton elérhető missziók váltását, logisztikai biztosítását. A jogalkalmazási munka fejlesztése tovább folyik, változatlanul fontos feladat a külföldi missziós katonai szolgálat szabályainak kiegészítése, aktualizálása, a centralizált központi szabályozás leépítése, a helyi parancsnokok jogi, gazdasági és pénzügyi önállósá-

42 1998. évi LXXXIX. törvény II., III. fejezet.

43 Ezt a szabályozást a 2014. évi új Szolgálati Szabályzat (Ált/23) is megerősíti. 1.6. pont, 16. fejezet.

44 Bódi Stefánia: Az alaptörvény és a sarkalatos törvények honvédelmi igazgatást és katasztrófavédelmet érintő módosuló rendelkezéseinek bemutatása. In *Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere. Hagyomány és megújulás*. Budapest, 2012, Zrínyi, 33–34. o.

45 Varga Attila Ferenc: A békeműveletek végrehajtási szabályai és a parancsnoki döntéshozatal korlátai. *Hadtudomány*, 2010. 1–2. sz.

2. táblázat: A békefenntartás jogi szabályozása

Jogszabály	Szabályozási terület	Megjegyzések
Alaptörvény ¹	MH feladatai – békefenntartó feladatok – humanitárius tevékenység Döntéshozatal – OGY: katonai műveletekben való részvétel – kormány: EU- és NATO-döntésen alapuló alkalmazásról és csapatmozgásról	Országgyűlés 1. cikk (2) i. pont MH 45. cikk 47.cikk (1), (2), (3)
2011. évi CXIII. törvény ²	Kormányzati koordináció – a kormány összehangolja a katonai műveletek teljesítésével összefüggő kormányzati feladatokat MH feladatai – az MH fegyverhasználati joggal látja el a kollektív védelmi, békefenntartási és humanitárius feladatokat – külföldi szolgálatot teljesítő magyar erők szövetségi vagy más nemzetiségű parancsnok alá helyezhetők	21.§. (1) c. pont 36.§ (1) c. pont 47.§ (3)
2012. évi CCV. törvény ³	Külföldi szolgálatra vonatkozó külön szabályok – külföldi szolgálatot teljesítőknek a nemzetközi szabályokat be kell tartani – a külföldi szolgálatra történő kiválasztás során az önként jelentkezőket előnyben kell részesíteni – a vezénylés a külföldi szolgálati kötelezettség teljesítésének időtartamára szól (legfeljebb 12 hónap) – szolgálati viszonyról műveleti területen nem lehet lemondani – külföldi szolgálat esetén az állomány tagja – hazai illetménye mellett – külszolgálati ellátmányra jogosult	XVII. fejezet 200. § 203. §. (3) 204.§. (1) (2) 205.§. (1) 207. §. (1) 208. §. (1)

1 Magyarország Alaptörvénye. *Magyar Közlöny*, 55. szám, 2013. április 1. (2014.06.12).

2 2011. évi CXIII. évi törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről.

3 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról.

gának növelése.⁴⁶ Az ukrajnai válság azonban arra is felhívja a figyelmet, hogy nemcsak a nemzetközi műveletek jogi feltételrendszerét kell aktualizálni és fejleszteni, hanem szükség van az ország NATO-védelmével kapcsolatos jogi háttér felülvizsgálatára is.

A HADERŐ NEMZETKÖZIESEDÉSE

A békefenntartás *teljesen átalakította* a magyar haderő mindennapjait, a szolgálati viszonyokat, a kiképzést, a feladatok mindenoldalú biztosítását. A missziók a kihívások, a jobb fizetés, a változatos szolgálati feladatok miatt vonzóak a katonák körében, fontos rekrutációs szempontnak számítanak, de a kondíciók javítása a külföldi missziók végrehajtása során állandó feladatot jelent.⁴⁷

A békefenntartási sajátosságok miatt a szárazföldi csapatoknál 2004-ben bevezették a hármas ciklusú működést-kiképzést: hat hónap kiképzés és felkészülés a misszióra, hat hónap missziós tevékenység, hat hónap pihenés, illetve harc feladatokra való kiképzés. A felkészítésnél egyre inkább dominálnak a végrehajtói szinten megtanult és bevált (*bottom-up*) módszerek, a műveletspecifikus megoldások, a *warrior* típusú kiképzési eljárások.⁴⁸ A „szakosodott” egységek (különleges műveleti, könnyű vegyes, műszaki, egészségügyi, logisztikai stb.) kiképzői, szakemberei, a missziót megjáró katonák rendszeresen részt vesznek a kihelyezendő kontingensek felkészítésében. A békefenntartói kiképzést az MH Összhaderőnemi Parancsnokság szervezi, míg az egyéni ENSZ-, EBESZ-, EU-, NATO-törzstisztek és szakértők felkészítését – az MH Kiképzési és Doktrinális Központ intézkedései alapján – az MH Béketámogató Kiképző Központ végzi.

A kiképzés egyre inkább nemzetköziesedik, mivel a magyar erők általában szövetségi alárendeltségben vagy multinacionális formációkban vesznek részt a békefenntartásban. Egyes missziókban (Ciprus: szlovák–magyar, KFOR: olasz–magyar–szlovén, EUFOR: olasz–magyar) a feladatvállalás már eredendően közösen valósult, illetve valósul meg, ami természetesen közösen kiképzést involvál. Az elmúlt években különösen a magyar–olasz–szlovén Többszemzeti Szárazföldi Erő (MLF) keretén belüli együttműködés hozott új szintet a békefenntartásba (KFOR, ISAF). Az internacionalizálódott kiképzést az is erősíti, hogy a NATO Reagáló Erőkhöz (NRF), illetve az EU-Harccsoportozhoz (EUBG) felajánlott erők kiképzésének egyes szakaszai szövetségi rendszerben valósulnak meg. Ideális esetben ezeket az erőket – a készenléti szolgálat letöltése után – rendszerint azonnal vagy rövid időn belül békefenntartó műveletben alkalmazzák, így a nemzetközi keretben és szolgálatban szerzett kiképzési eredmény a misszióban is hasznosul.

A nemzetközi missziókban fontos feltétel az *együttműködési képesség*, amelyre az MH a NATO-tagságra való felkészülés időszakától kiemelt figyelmet fordít.⁴⁹ A missziókban részt vevő erők általában a

46 A Magyar Hadtudományi Társaság 2010. évi, béketámogató műveletekkel foglalkozó konferenciáján ezek a kérdések kaptak legnagyobb figyelmet. Lásd *Hadtudomány*, 2010. 1–2. sz. 50–58. o.

47 Meglécz Katalin: Missziós területek katonai szolgálatának követelményrendszere és kihívásai. *Hadtudomány*, 2011. 4. sz.; Nagyné Berecz Szilvia: Missziókban szolgálatot teljesítő katonák pszichikai alkalmasság-vizsgálatának követelményrendszerre és kihívásai. *Új Honvédségi Szemle*, 2007. 4. sz.

48 Drót László: *Békefenntartói kiképzés a Magyar Honvédségben*. In Szenes Zoltán: i. m. 130–142 o.

49 Az MH 2006-ban érte el az interoperabilitás elsődleges szintjét, amelyet a „szponzor” NATO-parancsnokság, a JFQ Naples igazolt.

legjobb (sokszor legújabb) felszerelést (tereptarka gyakorlóruházat, Gepárd M–1 puska, KPG–9 géppisztoly, egyéni figyelőműszerek, multispektrális álcázóruha, 93M védőruha és gázálc, UAV-ok és tűzszerész robotok stb.), új vagy felújított gépjármű és harci-technikai eszközöket (Mercedes és VW autók, amerikai MRAP járművek), V–SAT műholdas híradó- és informatikai rendszereket kapnak. A katonák elhelyezése általában magyar (például Priština, Puli Humri) vagy külföldi (például Szarajevó, Peć) táborokban, konténerekben történt/történik. *A fejlesztésre fordított költségvetési források egy része szintén a békefenntartás általános és specifikus feladataira fordítódik.* Az MH éves missziós költségvetése folyamatosan növekszik, a technikai fejlesztési és logisztikai költségeket is figyelembe véve – a becslések szerint – meghaladja az éves védelmi költségvetés 10–15%-át.⁵⁰

A békemissziós tevékenység távolságának növekedésével *lényegesen átalakult a műveletek logisztikai biztosítása.* Az IFOR/KFOR-feladatban az MH még önálló nemzeti logisztikai ellátást végzett (minden utánszállítási feladat Magyarországról történt), a KFOR-műveletben viszont már megjelentek a multinacionális és polgári cégeknek kiszervezett logisztikai ellátási eljárások és megoldások. Irakban már vegyes, nemzetközi (amerikai)–magyar logisztikai rendszer működött, amely nagyban épített az ott lévő magyar logisztikai zászlóalj képességeire. Afganisztánban a logisztika (az alapvető nemzeti ellátási cikkek kivételével) már teljesen a nemzetközi rendszerbe való bekapcsolódással (Supreme AG nemzetközi cég) működik. Különösen nagy feladatot jelentettek a Magyarországtól egyre távolodó missziók közlekedési-szállítási feladatai: ezt a közlekedési szolgálat *teljesen multinacionális rendszerben* (NATO/EU közlekedési bizottságok, külföldi szállítmányozó cégek) oldja meg. A csapatok békefenntartási körzetbe való kijuttatása nemcsak szárazföldi (vasúti, közúti) vagy légi úton, hanem Irak esetében például (az I. világháború óta első alkalommal) tengeri szállítással valósult meg.

Az elmúlt 15 évben *folyamatosan változott a békefenntartás haderőn belüli irányítása és vezetése.* Az 1990-es évek elején még csak ad hoc operatív csoport végezte a missziós feladatok szervezését, az információk gyűjtését és feldolgozását, a végrehajtási feladatok irányítását. Később a missziók irányítására létrejött az MH Műveleti Központ, majd az MH Összhaderőnemi Központ (MH ÖHK). A HM 2005. évi átszervezésénél az MH ÖHK-t integrálták a HVK J3 hadműveleti divízióba, amely HM HVK Műveleti Főcsoportfőnökség néven – szolgálati előjáróként – átvette a békétámogató műveletek irányítását és vezetését. A 2006. évi új HM-koncepció – a katonai vezetés átszervezésének részeként – ismét létrehozta az MH Műveleti Központot (MIK). A MIK portfóliójának doktrinális kérdésekkel való kiegészítése és az MH Összhaderőnemi Parancsnokság (MH ÖHP) 2007. évi létrehozása után a békefenntartási feladatok irányítását a *székesfehérvári parancsnokság* végzi.⁵¹ A missziós irányítási-vezetési tevékenységben 2004-től bevezették a NATO-ban honos „támogató-támogatott” irányítási modellt is, amely a horizontális együttműködési kapcsolatrendszerben végezte a műveletek mindenoldalú bizto-

50 Sajnos pontos adatok nincsenek arra vonatkozóan, hogy mennyit költ valójában a HM a békeműveletekben való részvételre. Egyedül a devizajuttatások tekintetében vannak hiteles elérhető információk. Pap Andrea kutatásai szerint a külszolgálati ellátmány aránya folyamatosan nőtt 2005–2011 között: 2005-ben 24,1 Mrd Ft-ot (a személyi juttatások 6,8%-át), 2011-ben már 36,3 Mrd Ft-ot (11,2%) fordított a tárca illetmény-kiegészítésre. A műveleti létszámcsökkenésnek tehát költségvetési megtakarítási aspektusa is van. Lásd Pap Andrea: *A Honvédelmi Minisztérium gazdálkodásának aspektusai 2005–2011 között*. PhD-értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. 113. o.

51 Domján László: *Magyar Honvédség a békeműveletekben – 2013*. In Szenes Zoltán: i. m. 47–57. o.

sítását. A HM intézményeinek és az MH parancsnokságainak többszöri átszervezése miatt azonban az új támogatási modell gyakorlatilag dezorganizálódott.

A békeműveletek központi katonai feladatok közé sorolása megváltoztatta a haderő viszonyát a missziós katonák és családtagjaik irányába. A HM 2003-tól minden évben megszervezi a külföldön szolgálatot teljesítő katonák családtagjainak a missziós karácsonyi ünnepséget, bevezette a családsegítő szolgálatot. Új kitüntetések alapított, a toborzási munkában kiemelt helyre tette a békefenntartói nemzetközi helytállást. 2005-től ünnepli május 29-ét, a békefenntartók nemzetközi napját, amelyet az ENSZ Közgyűlése 2002-ben emelt hivatalos megemlékezéssé. A missziót megjárt katonákat, rendőröket és civileket a 2007-ben megalakult Békefenntartók Bajtársi Közhasznú Egyesülete, valamint a Magyar Tartalékos Katonák Szövetsége (MATASZ) békefenntartói tagozata próbálja összefogni, a tapasztalatokat feldolgozni, s civil szerveződésként a speciális érdekvédelmet ellátni. A hosszú évek során változott a média viszonya is a műveletekhez, főleg Afganisztánhoz. A veszteségekről (az ISAF-műveletben hét katonát veszítettünk), a felszerelési problémákról szóló hírek, az oknyomozó tudósítások *bemutadják a békeműveletek árnyoldalait* is: a gyenge felszerelést, a lázadók elleni hazai technika hiányát (ez alól talán csak a Rába új páncélozott csapatszállító jármű⁵² vagy a Komondor páncélozott jármű⁵³ fejlesztése a kivétel), a külföldi szolgálat szabályozási problémáit.⁵⁴

A JÖVŐ KIHÍVÁSAI

A magyar békefenntartói hozzájárulás külföldi értékelésének áttekintése is mutatja, hogy a missziókban a szerepvállalás szakpolitikai tudatossága rendkívül fontos, amit csak bátor kül- és biztonságpolitikai döntésekkel, tudatos és következetes katonai képességfejlesztéssel lehet elérni. Folyamatosan és érzékenyen figyelni kell a szövetségi véleményekre, javaslatokra, megítélésekre, hogy felhasználhatók legyenek a magyar békefenntartási elmélet és gyakorlat fejlesztésére. Bár az új Orbán-kormány nem rendelkezik kormányprogrammal, az elmúlt négy év szakpolitikája, a hivatalos nyilatkozatok alapján nyugodtan *feltételezhetjük, hogy a békefenntartás a jövőben is fontos lesz a nemzeti kormánynak, továbbra is számolhatunk az 1000 fős ambíciószinttel*. A külpolitikai szerepvállalási cél megvalósítása sohasem volt könnyű, de a jövőben talán még nehezebb lesz. Az ISAF Afganisztánból történő kivonása tényként kezelhető, a nemzetközi erőket felváltó Resolute Support-művelet várhatóan 16 ezer fős kiegészítő, támogató erővel számol, amelyből 9800 főt az USA tervez adni.⁵⁵

Valószínűsíthető, hogy a Balkánon a békefenntartás fő erő kifejtése a jövőben még inkább rendőri, jogi-adminisztrációs és újjáépítési irányba mozdul el, bár a tárca még megpróbál 2014-ben egy újabb lövészszázadot kitélepíteni. Bosznia-Hercegovinában is stabil a katonai helyzet, emiatt a magyar

52 Szabados Péter: Az új páncélozott Rába védett zárt felépítményű csapatszállító gépjármű missziós feladatokra I–II. *Haditechnika*, 2014. 2. és 3. sz.

53 *Elkészült a Komondor, az első páncélozott felderítőjármű*. Haditechnikai kerekasztal, 2011. 09. 14.

54 Szlankó Bálint: *Maximum nulla áldozattal*. A Magyar Honvédség afganisztáni háborújának igaz története. Budapest, 2011, Athenaeum; A Pentagon foltozgatja a Honvédség hiányosságait. *hirszerzo.hu*, 2010. 05. 23.; *Kivonulás Afganisztánból: így ér véget a honvédség legkomolyabb küldetése*. *hvg.hu*, 2013. 03. 09.

55 *Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan*. 2011. 06. 22. whitehouse.gov; *Obama's Afghan plan is not a 'withdrawal' but a 'transition'*, US Commander says. *Washington Post*, 2014. 06. 04.

EUFOR-század minden második félévben hadműveleti tartalékként már csak itthon lesz szolgálatban. Mivel más NATO-műveletet nehéz előre látni (bár erre lenne igény például a Közel-Keleten), a HM-nek *egyre inkább számításba kell vennie az ENSZ- és EU-műveletekben való aktív szereplést*. A Sínai-félszigeten zajló MFO-műveletből valószínűleg kiszorulunk jövő év tavaszán, így lehet olyan időszak, amikor *a külföldi szerepvállalásunk 600 fő alá csökkenhet*. Ha Magyarország növelni kívánja a jelenleg szimbolikusnak tekinthető EU-s részvételt, akkor a közeljövőben nem kerülheti meg a döntést az afrikai EU-műveletekben fegyveres alegységekkel való részvételről sem. Az uniós szerepvállalás a korábbiaktól eltérően inkább speciális kisalegységekre és csoportokra terjedhet ki, azonban ennek megvalósításához is új típusú képességfejlesztésre lesz szükség (beleértve a francia nyelv mint második külföldi nyelv tanulását). Megvizsgálandó a jelenlegi ENSZ-szerepvállalásunk is, hiszen az elkövetkezendő években – akárcsak meglévő missziókban – erősíteni lehetne békefenntartói szerepünket a világszervezet műveleteiben. *Az új békefenntartási koncepció készítése tehát nem könnyű feladat*, hiszen a hozzájárulás nagysága, a műveletek helyszíne, a támogatott nemzetközi szervezetek (NATO, EU, ENSZ, EBESZ), a nemzeti érdekek, valamint a rendelkezésre álló erőforrások között kellene *arányosságot és harmóniát* teremtenie. Ez csak akkor lesz lehetséges, ha a Honvédelmi Minisztérium legalább az eddigi szinten fordít erőforrásokat a missziókra és a katonai képességfejlesztésre, mert a költségvetés emelése kormányzati ígéretek szerint csak 2016-tól várható.

A jövőbeni békeműveletek szempontjából az is fontos lesz, hogy mennyire lesz tartós, illetve bővülő mértékű az a bátor magyar „felajánlási” szakpolitika, amely a jövőben is nemzetközileg fontos feladatokat vállal a nemzetközi terrorizmus elleni harcban, a béke és biztonság fenntartásában. Nem lehet attól a körülménytől sem eltekinteni, hogy a jövőben felerősödik az igény *a civil műveleti képességekre* (rendőrök, közigazgatási szakemberek, humán és műszaki szakértők, CIMIC-dolgozók stb.), illetve komplex civil-katonai műveleti erők létrehozására, amelyben felkészítési és együttműködési szempontból a haderőnek is fontos szerepe lesz.

Fontos az is, hogy *a jövőben ne változzon a honvédelmi kormányzat pozitív figyelme a nemzetközi műveletek irányába*. Mindent meg kell tenni azért, hogy a missziós katonák megkapják a lehető legjobb felszerelést és ellátást, itthon a haderő törődjön hozzátartozóikkal, a műveletekből (külföldről) történő hazatérés után legyen a katonáknak beosztása, tudásukat és tapasztalataikat értékeljék. Az önkéntes tartalékos rendszer létrehozásával megteremtődtek a feltételek az aktív haderő mellett a tartalék komponens erőteljesebb szerepvállalására.

A békefenntartás a Magyar Honvédség elmúlt két és fél évtizedének kétségtelenül legsikeresebb tevékenysége. Az ország eredményesen járult hozzá a nemzetközi válságok megoldásához, a szövetségi kötelezettségek teljesítéséhez, és mindig a szebbik „arcát” mutatta. Nagyon kell figyelni arra, hogy az elkövetkezendő évek kihívásai megőrizzék és erősítsék az elért eredményeket.

Csiki Tamás

KÍSÉRLET A VÉDELMI IPAR FELÉLESZTÉSÉRE MAGYARORSZÁGON?

A magyar védelmi ipar hanyatlása az elmúlt huszonöt év védelempolitikai átalakulásának állandó jellemzője volt – napjainkra talán annyit sikerült elérni, hogy igen alacsony szinten stabilizálták e helyzetet. Pozitívumként említhetjük, hogy a 2007 körül dinamizálódó önszerveződés és a 2010 után már komolyabban megjelenő állami szerepvállalás mellett végre elindulhatott az a tervező munka, ami a védelmi ipar részleges felélesztésének nélkülözhetetlen előfeltétele – azonban ez sem változtat azon a tényen, hogy Magyarország ma alig rendelkezik védelmi ipari kapacitással. A tanulmány azokat a strukturális problémákat mutatja be, amelyek a szebb időköt megélt védelmi ipar elsorvadásához vezettek, és áttekinti azokat a felmerülő lehetőségeket, amelyek mentén esetleg kitérési pontokat lehetne találni a védelmi ipar számára.

A VÉDELMI IPAR HELYZETÉNEK MEGISMERÉSE

A védelmi ipar¹ igen speciális terület, amelynek nemcsak a működtetése, hanem már a vizsgálata is akadályokba ütközik Magyarországon. Gazdasági és nemzetbiztonsági érdekek okán a számos vonatkozásban igen zárt védelmi szférára jellemző információhiánnyal találkozunk, ami a nyílt – például megrendelésekre, termelési és üzemeltetési adatokra, a stratégiai célkitűzések gyakorlati megvalósítására vonatkozó – források tekintetében napjainkra szinte teljessé vált. A 218/2011. (X. 19.) számú, a minősített adatot, az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló kormányrendelet például széles körben vonja ki az e szférára vonatkozó információkat az elérhető források köréből. Hasonlóképpen, az illetékes szaktárcák – változó néven és felállásban gazdasági, fejlesztési, innovációs, honvédelmi, belügyi tevékenységet lefedő szervezetek – sem voltak soha túlzottan kommunikatívak e téren, ami 2010 óta még jellemzőbbé vált. Olyannyira, hogy – vessen fel akár kételyeket az átláthatósággal és elszámoltathatósággal kapcsolatban – sem a Védelmi Ipari Stratégia, sem a *Hadfelszerelési Iparkorszerűsítési Terv* (mozaikszóval az úgynevezett „*Hadik-terv*”) tekintetében nem találunk általános elveknél és célkitűzéseknél többet nyílt forrásokban.

¹ A 2011-ben elfogadott Védelmi Ipari Stratégia definíciója szerint: „A jelenlegi nemzetközi trendek alapján a védelmi ipar ágazatokon átnyúló, diverzifikált, stratégiai iparágként határozható meg, amely magába foglalja a hagyományos hadiipart, belbiztonságot és a fejlődőben lévő biztonsági ipart, a kritikus infrastruktúrát érintő kibervédelmet, terrorelhárítást, katasztrófavédelmet, valamint a repülőgép- és űripart egyaránt. Ezek az ágazatok mind az alkalmazott technológiák, mind a termékek és szolgáltatások tekintetében – különböző szinteken és formákban – összefonódnak, ezért is indokolt, hogy e területek fejlesztésének kérdéseit egy közös stratégia keretében is vizsgáljuk.”

A helyzetet jól jellemzi, hogy az elmúlt öt évben szinte semmilyen szakcikk vagy nyílt tanulmány nem készült a témáról, és a magyar védelmi ipar képességeiről, lehetőségeiről többet lehet megtudni néhány ad hoc külföldi, rendszerint a visegrádi országokat vagy az egész közép-európai térséget vizsgáló tanulmányból,² mint hazai kutatási anyagokból.³ A kicsi és hanyatló szektor a sok sebből vérző védelmi szférán belül kevés figyelmet és még kevesebb kutatói érdeklődést vonzott; ami mégis fellelhető, az a védelmi szféra szereplői és nemzetközi szervezetek együttműködésének fejlesztésére, eredményesebbé tételére fókuszál. Így a NATO kutatás-fejlesztési és infrastrukturális beruházási (NSIP) programjai, kiválósági központjai, és az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) kutatás-fejlesztési tevékenysége, valamint a két szervezet keretében az elmúlt években előtérbe kerülő többnemzeti képességfejlesztés nem technikai aspektusai több figyelmet kaptak, mint bármilyen hazai védelmi ipari tevékenység összesen.

Ennek megfelelően a következőkben – regionális kitekintéssel – röviden áttekintjük a hazai védelmi ipar elmúlt huszonöt évben végbement leépülésének folyamatát és okait, majd vázoljuk azokat az elképzeléseket, amelyek az elmúlt években a védelmi és biztonsági ipari szektor átfogó megújítását célozták meg.

A MAGYAR HADIIPAR LEÉPÜLÉSE AZ 1990-ES ÉVEKBEN, ÉS EGYENLŐTLEN VERSENY A NEMZETKÖZI PIACON A 2000-ES ÉVEKBEN

A kelet-közép-európai térség védelmi iparáról nemrég hiánypótló kötetet megjelentető, magyar származású közgazdász-elemző, Yudit Kiss a rendszerváltozás időszakát a térség fejlettebb hadiiparral rendelkező államai esetében „elvesztegetett lehetőségként” jellemzi.⁴ A térség államainak lehetősége lett volna arra, hogy lendületes modernizáció révén új, magas technológiai színvonalon termelő, tudásalapú védelemgazdaságot, védelmi ipart alakítsanak ki. Mivel azonban e terület a politikai-társadalmi átalakulást kísérő gazdasági válságjelenségek miatt háttérbe szorult – nem mellesleg pedig maga a védelmi szektor is teljes átalakuláson ment át mindenhol –, jellemzően nem alakult ki következetes állami fejlesztéspolitika a védelmi ipar számára. Így a szektor összeomlott, maga is tovább súlyosbítva a gazdasági és szociális válságot.

2 Lásd például: Behr, Timo – Siwiecki, Albane: EU Enlargement and Armaments. Defense Industries and Markets of the Visegrad Countries. *ISS Occasional Paper* No. 54. 2004; EDA: Study on the innovative and competitive potential of the defence-related supplier base in the EU12. Final Report. Price Waterhouse Cooper, 2009. Gotkowska, Justyna – Osica, Olaf: *Closing the Gap? Military Co-operation from the Baltic Sea to Black Sea*. OSW Report, Centre for Eastern Studies/Ośrodek Studiów Wschodnich, 2012; Kiss, Yudit: *Arms Industry Transformation and Integration. The Choices of East Central Europe*. SIRPI – Oxford University Press, Stockholm, 2014.

3 Tudományos munkák terén is nagy a hiány: a hadtudományi kutatásoknak és a biztonság- és védelempolitikai, katonai műszaki, logisztikai, védelemgazdasági profilú szakképzéseknek egyaránt otthont adó egykori Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, ma Nemzeti Közszolgálati Egyetemen is csupán két, a magyar védelmi ipar helyzetére fókuszáló munka, egy levelező mester szakos diplomamunka és egy doktori értekezés született az elmúlt tíz évben: Mészáros Mónika Alíz: *Védelmi ipar az EU-ban és Magyarországon – a védelemgazdasági potenciáltól a Védelmi és Biztonsági Együttműködési Fórumig*. ZMNE KLHTK, Budapest, 2010.; Ráth Tamás: *A hazai haditechnikai kutatás-fejlesztés lehetőségei a NATO szövetségi rendszerén belül és hatása a védelemgazdaságra*. ZMNE HDI, Budapest, 2006.

4 Kiss, Yudit: *Arms Industry Transformation...* i. m. 14. o.

Ahol mégis sikeresen újjáépülő védelmi ipart láthatunk, ott ennek kulcsa az volt, hogy nem próbálkoztak a minél szélesebb körű hadiipari termelés fenntartásával, hanem specializálódtak: a védelmi ipari termelést a hazai védelmi szektor haditechnikai igényeihez igazították, és egyes részterületeken engedték, hogy a vállalatok versenyezzenek, így ösztönözve a fejlődést. Az állam szerepe ebben a folyamatban – akár fenntartott állami kézben lévő hadiipari vállalatokat, akár nem – többszörösen fontos volt: megfelelő jogszabályi környezetet, kiszámíthatóságot és – akár privatizáció útján – a modernizációt segítő tőkebefektetést kellett biztosítani. Ahol nem alakult ki átfogó és következetes állami politika e területen, ott a korábbi termelőkapacitások mind munkaerő, mind üzemegységek tekintetében szétporladtak, és csak súlyosbították a védelmi szféra egyébként sem könnyű helyzetét.

Az 1980-es évek erőteljes gazdaságfejlesztése ellenére is a magyar hadiipar gazdasági súlya jelentősen elmaradt más – akkor még a Varsói Szerződésben szövetséges – államokétól. Akkor még olyan, magyar viszonylatban jelentős vállalatok termeltek, mint a tűz- és gyalogsági fegyvereket is gyártó Digép, FÉG, Danuvia, a lőszergyártásban érdekelt Bakony Művek és a Mátrafém, a híradás- és műszer-technikai gyártásban civil területre is termelő Gamma, MOM, FMV, Videoton vagy Orion. Kiss Yudit adatai szerint a hadiipari csúcsteljesítmény (1988) nem haladta meg az ipari termelés 1,5%-át, a foglalkoztatottak létszáma pedig mindössze 30-35 000 fő körül alakult.⁵ (Az adathiány mellett azok ellenőrizhetetlen jellegét szemlélteti, hogy eközben Mészáros Mónika ebben az időszakban a védelmi ipari termelés volumenét a gazdasági össztermelés 2%-ára teszi,⁶ Györfi Ferenc (a GKM főtanácsosaként 2005-ben) pedig az 1988-as évre vonatkozóan 18 ezer foglalkoztatottól ír.⁷)

A védelmi szektornak a rendszerváltozást követő átalakulása a védelmi iparra is döntő hatást gyakorolt. Néhány év alatt mind a termelés volumene, értéke, mind a védelmi ipari vállalatok és azok alkalmazottainak száma is drasztikusan csökkent – a védelmi ipari szektor tulajdonképpen nem átalakult, hanem összeomlott Magyarországon. Mivel e vállalatok elsődleges megrendelője a Magyar Honvédség volt (lett volna), amely maga is néhány év alatt 60%-os állomány- és drasztikus haditechnikai leépítést szenvedett el, a termelőegységek gyakorlatilag egyik pillanatról megrendelés nélkül maradtak. Így a korábban sikeres gépjárműipari gyártókapacitás (személygépjárművek, szállító harcjárművek, páncélos eszközök), tűzérési eszközök és robbanóanyagok gyártása leállt, a lőszer- és kézfegyvergyártás pedig erősen lecsökkent.⁸

A külkapcsolatok terén is hasonlóan gyökeres átalakulás történt: a külföldi megrendelések és védelmi ipari együttműködések a VSZ-országokkal, köztük a Szovjetunióval egyik napról a másikra eltűntek, megszűntek például azok a gyártási licenszek, amelyek a VSZ-tagállamok között még működtek. A Varsói Szerződés megszűnésével Magyarország elvesztette korábbi fegyverexport-piacainak mintegy 80%-át.⁹ Így eltűntek azok a devizabevételek is, amelyeket a „fejlődő országoknak” teljesített szállításokkal a haditechnikai külkereskedelem biztosított a fizetési gondokkal küszködő kormányzat számára.

5 Kiss, Yudit: The Transformation of the Hungarian Defence Industry. Bonn International Center for Conversion – Brief 14, July 1999. 6. o.

6 Mészáros Mónika Alíz: Védelmi ipar az EU-ban és Magyarországon... i. m. 22. o.

7 Györfi Ferenc: A védelmi ipar helyzetének megítélése a GKM részéről. *Magyar minőség*, 2004. 1. sz. 14. o.

8 Sticz László: A védelmi ipar helye, szerepe a katonai képességfejlesztés folyamatában, a HM rt-k és azok privatizációja bemutatása tükrében. *Hadmérnök*, 2009. 3. sz. 375–378. o.

9 Györfi Ferenc: i. m.

A vállalatok forgalmának és bevételeinek csökkenése automatikusan vonta maga után az erősen forrásigényes védelmi kutatás-fejlesztés visszaesését, ami a technológiai versenyképesség további gyengüléséhez vezetett – immár egy összeurópai piacon. A fennmaradó kapacitások profilja így döntően nem a termelésre, új eszközök fejlesztésére és gyártására fókuszált, hanem fenntartásra, javításra és kismértékű modernizációra. Yudit Kiss értékelése szerint a válság 1993-ban érte el mélypontját, amikor a termelési kapacitásoknak csupán 20%-át használták. 1998-ban még mintegy 60 vállalat termelt ebben a szektorban, amelyből 13-at tekintettek stratégiai jelentőségűnek.¹⁰ Győrfi ehhez képest azt írja: „A mélypont 1995-re esett... a létszám mintegy 2500 főre, az árbevétel 3,7 milliárd forintra esett vissza. A foglalkoztatott létszám tovább csökkent, a technológiai fejlődés következtében 1998-ban 1900 fő már 8,2 milliárdot termelt. Megváltozott a termékszerkezet is, megszűnt a hadielektronika vezető szerepe, helyét átvette a fegyver- és lőszergyártás és az egyéb kategóriájú eszközök gyártása.”¹¹

1. táblázat: A hadiipari termékszerkezet átalakulása 1998–2001 között – a termelés belső arányai (%)¹²

Termékkör	1988	1990	1995	2001
Fegyver, lőszer	12	10	19	29
Jármű	14	14	54	32
Elektronika	67	74	11	7
Egyéb	6	2	16	32
Összesen	100	100	100	100

Az 1990-es években tettek néhány erőtlen kísérletet a szektor civilizálására: egyrészt, mert az államnak nem állt rendelkezésére elegendő anyagi forrás a modernizációra; másrészt, mert a hidegháborús szembenállás által mesterségesen magasán tartott haditechnikai igények csökkentek; harmadrészt pedig, mert a piacgazdaságra történő áttérés több országban általános privatizációs hullámot indított be. Ezek azonban hamarosan elhaltak, ugyanis csak néhány, valóban versenyképes csúcstechnológiai ágazat maradhatott fenn, amelyeknek keményen meg kellett küzdeni azért, hogy a világpiacra is fennmaradhassanak, vagy éppen új szereplőként az egységesülő Európa védelmi piacán megjelenjenek. A visszaesés látványos volt: az ezredforduló hadiipari teljesítményét a rendszerváltás előttiének mintegy 7-8%-ára becsülték.¹³

A védelmi ipar másfél évtizeden keresztül tartó, szinte folyamatos leépülését Mészáros Mónika a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium 2007-es védelmi és biztonsági ipar versenyképessé-

¹⁰ Kiss, Yudit: The Transformation of the Hungarian Defence Industry... i. m. 8. o.

¹¹ Győrfi Ferenc: i. m. 14–15. o.

¹² Uo. 15. o.

¹³ Turák János: Védelmi ipar – védelemgazdaság. *Hadtudomány*, 2001. 2. sz. 95. o.

gi koncepciója alapján a következőképpen összegezte (bár az idézett adatok nincsenek megfelelően alátámasztva). „A ’80-as évek végén még az ipari termelés 2%-át nyújtó és mintegy 20 ezer ember foglalkoztató, 20 milliárd forint (a mai [véltetően 2007, amikor a hivatkozott forrás vonatkozik – Cs. T.] áron mintegy 230 milliárd forint) értékesítési volument produkáló, termelésének 76%-át exportáló ágazat a ’90-es évek közepére szinte megszűnt létezni. A cégek magukra maradtak, támpontot világos fejlesztési koncepciók hiányában nem kaptak. Hazánk 1999-es NATO-csatlakozásával az új honvédelmi prioritások kijelölése és a beindított fejlesztési programok tették lehetővé, hogy a piacgazdaságban életképes, profiltisztítást végrehajtó, lényegesen kevesebb foglalkoztatottal dolgozó cégek 2005-ban nominálisan ismét elérjék a ’80-as évek értékesítési szintjét, reálértéken ez azonban csak a harmada a korábbi teljesítménynek. Meghatározó, hogy az ágazat termelésének 90-95%-a ma is a belső piacra kerül.”¹⁴

A Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium 2004-ben 60 céget vizsgált, amelyeknek lehetett védelmi ipari relevanciája, és ez alapján azt találta, hogy 10 körül volt azoknak a vállalkozásoknak a száma, amelyek állandóan, 25 pedig időszakosan hadiipari tevékenységet végeztek, a többi csak esetenként kapott megrendelést.¹⁵ Napjainkra legfeljebb 30, szinte kizárólag kettős, civil-katonai profilú vállalat működik, melyek közül tulajdonképpen a Honvédelmi Minisztérium irányítása alatt álló négy nagyvállalat (lásd később) stratégiai jelentőségű.¹⁶ A gyártott termékek között nincs főberendezés (repülőgép, harckocsi), a katonai rendeltetésű járművek fejlesztése pedig a Rába Nyrt.-vel kialakított együttműködésre és a Gamma Műszaki Zrt. – Respirátor Zrt. által közösen fejlesztett Komondor páncélozott ABV felderítőjárműre fókuszál. Repüléstechnikai fejlesztésként említésre érdemes eredmény a két pilóta nélküli repülőeszköz-modell (UAV), az Ikran és a Bora kifejlesztése a HM EI Zrt. által – azonban a Rába katonai célra gyártott tehergépjárműi kivételével ezek sorozatgyártása feltevőpiac hiányában megoldatlan.

REGIONÁLIS KITEKINTÉS

Miközben a kelet-közép-európai gazdaságok általános értelemben a rendszerváltozást követően – a piacgazdaságra való áttérés időszakában – kerültek mély recesszióba, térségünk legtöbb országában a hadiipari termelés drasztikus visszaesése már a rendszerváltást megelőző években kezdetét vette,¹⁷ így

14 Mészáros Mónika Alíz: i. m. 22. o.

15 Gyórfi Ferenc: i. m.

16 *Hungarian Defense Industry 2012*. HITA, Budapest, 2012.

17 Jó példa erre a csehszlovák hadiipar, amely 1987-ben érte el termelési csúcspontját (ennek 60%-át Szlovákia adta), de 1988-ban harmadával, 1989-ben újabb 38%-kal csökkent, 1990-ben pedig a 1988-as termelésnek csupán 51%-át sikerült elérnie. *A miniszterelnök téved. Új Szó online*, 2007. 09. 21. Ugyancsak jól jellemzik a hadiipari termelés visszaesését a foglalkoztatási adatok. Az 1980-as évek közepével összevetve az 1990-es évek elejére Lengyelországban 260 ezerrel 180 ezerre, Csehszlovákiában 145 ezerrel 75 ezerre csökkent a hadiipari vállalatoknál foglalkoztatottak száma. *European Defence Agency. Study on the innovative and competitive potential of the defence-related supplier base in the EU12*, 18. o.

a rendszerváltozással a megváltozott feltételek között csupán folytatódott, illetve elhúzódott a válságuk.¹⁸ Ennek a rendszereken átnyúló válságnak az okai közül a következők a legfontosabbak.

- A hidegháború befejeződése a haderő és haditechnikai eszközök jelentős csökkentésével járt együtt, így a hadfelszerelési feleslegek növekedésével egyre kevésbé volt szükség új hadiipari termékekre.
- A Varsói Szerződés felbomlásával megszűnt a kelet-közép-európai államok hadiiparának hagyományos piaca, termelési és kutatás-fejlesztési együttműködési területei, ami igen súlyosan érintette a térség orosz licenceken, engedélyeken és együttműködésen alapuló termelését.
- A kelet-közép-európai államok gazdaságának gyengülése egyrészt mindenhol a katonai költségvetés jelentős csökkentését vonta maga után, így egyre kevésbé tette lehetővé a haderő számára a fejlesztéseket és az új hadiipari megrendeléseket, másrészt a hadiipari vállalatoknak nyújtott korábbi állami és pénzügyi támogatások megvonását eredményezte.
- A tulajdonviszonyok és a gazdaságirányítás átalakítása/átalakulása a hadiiparban és a kutatásfejlesztés területén nemcsak azért okozott problémát, mert a cégek egy része árán alul kelt el, hanem azért is, mert megszakította a K+F és a termelési tevékenység korábban kialakult kapcsolatait.

A hadiipar általános válságának súlyosságát térségünkben természetesen számos egyéb tényező is befolyásolta, így a hadiipar nagysága és szerkezete, illetve a korabeli politikai elit magatartása és döntései is. Ebből a szempontból azok az országok, amelyek már korábban sem rendelkeztek jelentős hadiiparral és nem voltak főszereplői a Varsói Szerződésen belül kialakított hadiipari munkamegosztásnak,¹⁹ illetve ahol a politikai vezetés a kezdetektől igyekezett figyelemmel lenni az iparág szerkezet-átalakítási problémáinak sajátosságaira, nemzetgazdasági szinten talán kevésbé fájdalmasan élték meg a válságot. Ez utóbbihoz volt sorolhatók Csehország, Szlovákia és a balti államok, míg Lengyelország, Románia és Bulgária hosszabb és fájdalmasabb válságon ment keresztül.

Bár az 1990-es és a 2000-es években a térség legfejlettebbnek kikiáltott országai – a visegrádi négyek – között többször is felmerült a hadiipari együttműködés lehetősége (például az orosz haditechnikai eszközök – T-72-es harckocsik, Mi-24 helikopterek – felújítása kapcsán), a gyakorlatban soha sem került rá sor. Hol az együttműködést pártoló politikai akarat volt gyenge, hol az államok eltérő gazdasági érdekei akadályozták meg a védelmi ipari kooperációt. Emellett az elmúlt 25 év folyamán valamilyen térségbeli ország elsősorban a NATO-val, illetve a szövetség nagyobb tagállamaival való együttműködésre koncentrált, ettől remélve hadiiparának fejlesztését. Most nem is beszélve arról, hogy az itteni országok többségének hadiipari potenciálja még ma is olyan kicsi, hogy bilaterális alapon való összefogásuk sem tehetné őket a hadiipari együttműködés motorjává.

18 Lásd erről Póti László (szerk.): A NATO-ra várva? – Közép-Európa védelmi ipara. *Védelmi Tanulmányok*, 1998, 42–44. o.; [European Defence Agency. Study on the innovative and competitive potential of the defence-related supplier base in the EU12](#), 18–20. o.

19 A kelet-közép-európai régió országainak hadiipara egészen széles termékskálát jelenített meg a repülőgép- és helikopter-, a páncélozott jármű gyártástól kezdve a tüzérségi eszközökön, könnyű- és kézfegyvereken, a különböző kategóriájú lőszeren keresztül, egészen az elektronikus, optikai és távközlési rendszerekig. E gyártók viszonylag fejlett kutatás-fejlesztési infrastruktúrával és képzett szakembergárdával rendelkeztek.

2-3. táblázat: *Néhány kelet-közép-európai ország fegyverexportja 1992-2013 között (millió USD, 1990-es konstans árfolyamon)*²⁰

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Lengyelország	56	0	131	176	46	21	1	64	45	81	56	81
Csehország	0	152	274	131	114	22	20	54	79	87	59	64
Szlovákia	0	173	33	97	60	55	10	125	37	53	31	0
Bulgária	16	28	55	1	21	4	39	167	2	10	32	47
Románia	14	16	30	9	4	12	2	19	3	0	0	24
Magyarország	0	21	0	6	0	24	0	0	0	0	34	0

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1992-2013
Lengyelország	47	18	282	163	73	75	28	8	10	131	1594
Csehország	1	73	44	32	34	24	5	11	8	7	1294
Szlovákia	48	0	7	22	8	0	0	0	3	0	761
Bulgária	19	87	5	9	4	16	4	2	7	6	579
Románia	0	3	8	32	0	2	1	1	108	108	395
Magyarország	0	82	0	9	0	0	0	0	0	0	176

Ahogy említettük, a térségünk hadiiparát vizsgáló publikációk alapján meglehetősen lehangoló kép rajzolódik ki. Egyedül ugyanis Csehországnak van olyan hadiipari potenciálja, amely néhány szegmensben – könnyű harci repülőgép, könnyű- és maroklőfegyverek, lőszer, rádióelektronika és radar – jelenleg világszínvonalú terméket képes előállítani.²¹ A szlovák hadiipar ugyan viszonylag széles skálán képes ellátni saját szárazföldi erőit – fegyverrel és lőszerral –, de ezek mind az 1980-es évek közepének technológiai színvonalát képviselik.²² Ez pedig már eleve behatárolja a szlovák hadiipar potenciális piacait is (fejlődő országok). Hasonló problémával néz szembe Románia is, amely eddig néhány nyugati licenc vásárlásával igyekezett fejleszteni hadiiparát. A legnagyobb fegyvergyártók (harckocsi, tüzérségi eszköz, kézfegyver, lőszer) az államilag felügyelt RomArm cégcsoporthoz tartoznak, de a román hadiipar rendelkezik repülőgép-, helikopter- és (Rolls-Royce licenc alapján) repülőgépmotor-, rakéta-

²⁰ Forrás: *SIPRI Arms Transfers Database*

²¹ Gotkowska, Justyna – Osica, Olaf: Closing the Gap i. m. 68. o.

²² Uo. 72-73. o.

irányító rendszereket és rádióelektronikai eszközöket gyártó kapacitással is.²³ A bolgár hadiipar is csak az 1970-es, 1980-es évek technológiájának gyártására képes, igaz ugyanakkor, hogy ebben a kategóriában viszonylag széles választékot kínál (könnyű és kézifegyverek, robbanóanyagok, lőszerrek, repülőgép-bombák, nem irányított rakéták, könnyű páncélozott szállító jármű). S végül – bár Lengyelország viszonylag sokat költ a védelemre (a GDP 1,95%-át) – a lengyel hadiipar immár 25 éve vár a politikusok által többször is beígért konszolidációra.

Kiss a már hivatkozott tanulmányában hat ország – Bulgária, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Románia és Szlovákia – két évtizedes gyakorlatát összehasonlítva fontos tanulságként fogalmazta meg, hogy a védelmi ipar fejlesztése nem válságkezelési válasz, nem az a szektor, amely majd könnyedén felfutva beindítja a gazdaság többi szektorát. Bár amikor a megfelelő keresleti környezetbe beágyazva már sikerül felfuttatni, valóban gazdaságösztönző lehet, azonban amíg „beindul”, hatalmas humán és anyagi erőforrások befektetését igényli, máskülönben csak torz eredményeket és kudarcra ítélt kísérleteket szül.²⁴ Sajnos Magyarország esetében éppen az utóbbi következett be, és úgy látjuk, hogy az alábbiakban bemutatott átfogó védelmi iparfejlesztési elképzelések mögül is éppen az egyik legfontosabb tényező hiányzik: a pénz. Ezzel együtt azt látnunk kell, hogy még a térség legsikeresebb lengyel és cseh vállalatai is csak a nemzetközi védelmi ipari rendszer alsóbb szintjeire tudtak beépülni, és a „munkamegosztás” rendszerében beszállítóként szerepelnek. Ezt azzal indokolhatjuk, hogy a korábbi VSZ-hagyományokhoz hasonlóan az euroatlanti integrációt követően ezen államok hadiipari vállalatai Európában a NATO (kisebb mértékben az EU) védelmi iparába igyekeztek beépülni. Klaszikus felvevőpiacuk azonban továbbra is Ázsia, Afrika vagy a Közel-Kelet országai lehetnek – olyan térségek, ahol a magyar hadiipari vállalatok „jelenléte”, képviselete az utóbbi évekig gyakorlatilag szünetelt –, ahogy ezt regionális összehasonlításban a következő táblázat is szemlélteti:

23 Uo. 82. o.

24 Kiss, Yudit: Arms Industry Transformation and Integration... i. m. 16. o.

4. táblázat: *Néhány kelet-közép-európai állam fegyverexportjának (szerződés és szállatás) célországai 1992–2013 között*²⁵

	Lengyelország	Csehország	Szlovákia	Bulgária	Románia	Magyarország
1992	Lettország, Mianmar, Oroszország	Thaiföld	Szíria	Románia, Szíria	Kamerun, Moldova, Nigéria	-
1993	Irán	Egyiptom, Lengyelország, Thaiföld	Angola, Egyiptom, India, Pakisztán, Sierra Leone, Szíria, ENSZ	Angola	Moldova	Angola, Egyesült Arab Emírségek
1994	Angola, Kambodzsa, Irán, Lettország, Litvánia	Algéria, Kambodzsa, Egyiptom, Magyarország, Lettország, Lengyelország, Tunézia	Algéria, Angola, Egyiptom, Sierra Leone, Tunézia, ENSZ	Peru, Jemen	Magyarország, Moldova	Egyesült Arab Emírségek
1995	Angola, Dzsibuti, Irán, Litvánia	Algéria, Banglades, Egyiptom, Magyarország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Peru, Lengyelország, Szlovénia, Uruguay	Algéria, Kambodzsa, Ecuador, Egyiptom, India, Tunézia	Peru	Kamerun, Moldova	-
1996	Csehország, Litvánia, Togo, Venezuela	Lengyelország, Szlovénia, Sri Lanka, Thaiföld, Uruguay	Algéria, India, Ruanda, Tunézia	Kambodzsa, Peru	Hollandia	-

²⁵ Forrás: *SIPRI Arms Transfers Database*

1997	Csehország, Togo, Venezuela	Etiópia, Srí Lanka, Uruguay	Kambodzsza, India, Ruanda, Tunézia	Észtország	Bosznia- Hercegovina	Etiópia, Vietnam
1998	India, Szudán, Uruguay	Etiópia, Grúzia, Litvánia, Peru, Uruguay	Indonézia, Észak-Ciprus	Kongó, Etiópia, Uganda	Bosznia- Hercegovina	-
1999	India, Szudán, Uganda, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Jemen	Angola, Ghána, Lettország, Peru, Uruguay, Jemen	Angola, India, Indonézia, Uruguay	Angola, Kongó, Eritrea, Etiópia, Litvánia, Macedónia, Mianmar	Hollandia	-
2000	India, Litvánia	Grúzia, Srí Lanka, Jemen, Zimbabwe	Angola, Indonézia, Srí Lanka, Zimbabwe	Elefántcsont- part, Etiópia, Zimbabwe	Guinea	-
2001	India, Peru, Jemen	Algéria, Ciprus, Grúzia, Lettország, Mexikó, Srí Lanka, Jemen	India, Zimbabwe	Ciprus, Etiópia	-	Angola, Egyesült Arab Emírségek
2002	India, Horvátország, Mauritánia, Nepál, Vietnam	Indonézia, Mexikó, Srí Lanka, Uganda, Jemen	Angola, India Azerbajdzsán, Srí Lanka	Azerbajdzsán, Etiópia, Amerikai Egyesült Államok	Elefántcsont- part	-
2003	India, Horvátország, Lettország, Malajzia, Nepál, Nigéria, Vietnam	Grúzia, Indonézia, Srí Lanka, Vietnam	-	Elefántcsont- part, Eritrea, Egyesült Arab Emírségek	Elefántcsont- part	-
2004	India, Horvátország	Indonézia, Vietnam	Örményország	Eritrea, Grúzia	Banglades	-
2005	Indonézia, Irak	Észtország, Grúzia, Mali	Angola	Eritrea, Grúzia	Banglades	Irak
2006	India, Grúzia, Indonézia, Irak	Angola, Horvátország, Egyenlítői Guinea, Grúzia	Afganisztán	Grúzia	-	-

2007	India, Grúzia, Irak, Malajzia	Afganisztán, Horvátország, Ciprus, Egyenlítői Guinea, Grúzia, Indonézia, Nepál, ENSZ	Afganisztán, Szudán	Ciprus, Csád, Mali	Hollandia	Irak
2008	Malajzia	Afganisztán, Horvátország, Nepál, ENSZ	Közép-afrikai Köztársaság	Csád, Mali	-	Vietnam
2009	Malajzia, Amerikai Egyesült Államok	Afganisztán, Grúzia, Szlovákia	-	Csád, Grúzia, Mali	Burkina Faso	-
2010	Burkina Faso, Malajzia, Amerikai Egyesült Államok	Szlovákia, Jemen	-	Kambodzsza	-	-
2011	India, Algéria, Fülöp-szigetek, Amerikai Egyesült Államok	Oroszország	-	Grúzia, Mali	-	-
2012	Fülöp-szigetek, Amerikai Egyesült Államok	Lengyelország, Szlovákia	Kambodzsza	Irak	Hollandia, Mozambik	-
2013	Fülöp-szigetek	Mexikó, Amerikai Egyesült Államok	-	Ismeretlen ország	Hollandia, Mozambik	-

Eközben látványosan átalakultak maguk a termelőegységek is. A szerző példájával élve: a Varsói Szerződés időszakában tipikus sikeres hadiipari vállalatként lehetett leírni a (cseh)szlovák ZTS Marín nehézfegyver- és gépgyárat, amely képes volt évi 250-300 harckocsi és számos egyéb civil és katonai eszköz gyártására. Több tízezer embernek adott munkát, saját kutatás-fejlesztési részleggel és külföldi értékesítő kirendeltséggel rendelkezett, miközben munkásainak széles körű lakhatási, közüzemi, ellátásbeli stb. támogatást biztosított, gyakorlatilag önálló kisvárosként működve. (Magyarországról a Csepel Művek klasszikus példáját idézhetnénk.) Ezzel szemben az ezredforduló modern védelmi ipari vállalatára a bolgár Electron Progress lehet a jó példa: privatizált egykori állami vállalat, ame-

lyet egy belföldi tőkéscsoport működtet, és civil-katonai elektrotechnikai, kommunikációs technológiai fejlesztésekkel, rendszerintegrációval és gyártással foglalkozik. Kevesebb mint 200 munkatársa van, de így is saját kutatás-fejlesztési részleget tart fenn, és beszállítóként a bolgár védelmi minisztérium és a NATO partnere, s a civil szférában is jelen van.

A továbblépésre vonatkozóan alapvetőnek tekintjük azt a tényt, hogy Kelet-Közép-Európában a kizárólag nemzeti alapon működő, döntően belföldre termelő védelmi ipari nagyvállalatok kora lejárt. Ezt támasztják alá a nyugat-európai tapasztalatok is: egyre nagyobb multinacionális konglomerátumokba tömörülnek a legnagyobb, csúcstechnológiát gyártó vállalatok is. Mára már megszilárdult a védelmi ipari vállalatok globális kutatás-fejlesztési, termelési és rendszerintegrációs hálózata, amelyben nehéz helyet kapni – különösképpen egy olyan kis ország alulfejlett, elhanyagolt védelmi iparának szereplői számára, mint Magyarország.

ÚJRAKEZDÉS? VÉDELMI IPARI STRATÉGIA ÉS „HADIK-TERV”

Napjainkban a magyar biztonsági és védelmi ipar teljes termelő kapacitása nem foglal magába néhány tucat kisebb-nagyobb vállalatnál többet. Összességében helytálló Zsitnyányi Attila, a Magyar Védelmi Ipari Szövetség elnökének megállapítása: „Azzal szembe kell nézni, hogy ma Magyarországon a védelmi iparban annyi ember dolgozik összesen, mint például egyetlen, közepes méretű lengyel védelmi ipari vállalatnál. A dolgozói létszámot tekintve szinte valamennyi régiós országtól elmaradunk, de sok területen a termékek szempontjából sem túl rózsás a helyzet.”²⁶

Ezen kívánnak változtatni néhány éve a védelmi ipari szereplők önszerveződő érdekképviselői fórumai, csoportjai. 2007 áprilisában a szféra szakmai szervezetei – a Magyar Védelmiipari Szövetség, a Magyar Elektronikai és Infokommunikációs Szövetség, a Magyar Innovációs Szövetség, a Védelemért és Biztonságért Társaság, az Informatikai Vállalatok Szövetsége – létrehozták a Védelmi és Biztonsági Együttműködési Fórumot, majd 2007 novemberében a Magyar Védelmiipari Platformot. Céljuk a közös fellépés, a hatékonyabb érdekképviselés, a nagyobb láthatóság, majd a kormányoldal ezirányú szándékára reagálva a klaszteresedés (termelő, beszállítói csoportok) elősegítése. 2010 óta a kormányzat védelemgazdaságban érintett szereplői a védelmi ipar felélesztésének, fejlesztésének céljával fogadtak el Védelmi Ipari Stratégiát és a *Hadfelszerelési Iparkorszerűsítési Tervet, melyek megismerhető üzenetét a továbbiakban összegezzük.*

A Védelmi Ipari Stratégia helyzetértékelése rámutat, hogy a hagyományos védelmi ipar – struktúráját tekintve – a korábban rendszerbe állított fegyverzeti eszközök kiszolgálására és karbantartására épült, mivel történelmi okokból sem repülőgépgyártás, sem nagyobb fegyverzeti rendszerek (platformok) gyártása nem honosodhatott meg Magyarországon. Emellett a védelmi elektronika, radartechnológia terén sikerült exportképes termékekkel és szolgáltatásokkal a fejlődő világban – ma is használható – referenciákat teremteni. A rendszerváltáskor bekövetkezett külső és belső piacvesztés a magyar hadiiparban funkcionális és strukturális válságot idézett elő, ami a tulajdonviszonyok átrendeződésével és jelentős kapacitásvesztéssel járt. A privatizációt követően kialakult vállalati struktúra kedvezőtlen örökség, mivel túlnyomórészt tőkeszegény kis- és középvállalatok adják a védelmi ipar gerin-

26 Újra helyzetbe kerülhet a magyar hadiipar. *biztonsagpiac.hu*, 2012. 03. 20.

cét, jelentős külföldi tőkebefektetés nem történt. Jelentősen leépült az ágazathoz kapcsolódó kutatás-fejlesztési háttér is.

Ugyanakkor a – szélesebb értelemben vett, a haditechnikai eszközöknél a termékek és szolgáltatások jóval szélesebb körét magában foglaló – biztonsági ipar gyors ütemű felfutását a globalizáció által generált veszélyek és kihívások ösztönzik. Magyarországon elsősorban a biovédelem és az információs biztonság területén indult meg érzékelhető fejlődés. Az előbbi a katasztrófavédelem és -elhárításban, a környezetkímélő technológiák és anyagtechnológiai kutatások terén bontakozott ki, míg az utóbbinak a kormányzat által történő „felkarolását” a 2013-ban elfogadott Nemzeti Kibervédelmi Stratégia és a kapcsolódó jogszabályok, illetve intézményfejlesztési törekvések szemléltetik. Eseti, illetve kísérleti jelleggel ugyancsak fejlődésnek indult a hazai repülőgép- és űripar: 2011–2012-ben a HM EI Zrt. fejlesztette ki két pilóta nélküli robotrepülőgép – az Ikran és a Bora – géptestét, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen pedig 2012-re fejlesztették ki a „Masat-1” MO-72 kísérleti műholdat, ami abban az évben az űrbe is feljutott. Ezek magas hozzáadott értéket, innovációt képviselő fejlesztési területek, és jól szemléltetik a kettős felhasználású fejlesztések – kisrepülőgépek, pilóta nélküli eszközök (UAV), űripari műszerek, szatellit kommunikáció – terén kibontakozó termékfejlesztésben rejlő lehetőségeket. Mindez azonban a piacépés védelmi ipari termelőtevékenységtől még nagyon távol álló eredmény.

A védelmi ipar fejlesztésével kapcsolatos kormányzati elképzelés értelmében az ország biztonság- és védelempolitikájának kialakítása során támaszkodni kell a hazai ipar meglévő képességeire és annak fejlődési potenciáljára. A szabályozóként, legnagyobb vevőként és legnagyobb befektetőként is fellépő állam világos, hosszabb távra érvényes és az ipar számára irányt mutató fejlesztési koncepciót kell, hogy kialakítson. A Védelmi Ipari Stratégia alapvető célja így a specializált, csúcstechnológiájú termék- és technológiafejlesztésre épített, exportorientált védelmi és biztonsági ipar létrehozása. Célként fogalmazódott meg a kis forrásigényű platformok fejlesztése, továbbá a versenyképességük alapján szelektált területek, úgynevezett „résképességeket” biztosító „niche termékek”, és az alapvető – a honvédelmi és biztonsági szempontból stratégiai érdekűnek minősülő – szükségletek (például az alapellátás olyan tömeges cikkei, mint az egyéni védőeszközök, lőszerek, ruházat stb.), szolgáltatások fejlesztése.

Ennek érdekében középtávon helyre kellene állítani azokat a stratégiai pozíciókat, amelyeket az állam elveszített vagy feladott, így például 2011-ben feladatként szabták, hogy vizsgálják meg az állami vállalatok holdingba szervezésének lehetőségét. Ennek eredménye 2012-ben meg is mutatkozott: a Honvédelmi Minisztérium négy állami tulajdonban lévő hadiipari vállalatának – HM Armcom Kommunikációtechnikai Zrt., HM Currus Harcjárműtechnikai Zrt., HM Arzenál Elektromechanikai Zrt., HM EI Elektronikai, Logisztikai és Vagyonkezelő Zrt. – részvételével megalapították a Magyar Védelemgazdasági Klasztert, melynek célja, hogy *a magyar hadiipari cégek együtt pályázzanak az ágazat nagyobb állami megrendeléseire*. A korábbi évek jelentős megrendelései nyomán kialakult stratégiai beszállítói kapcsolatra alapozva felmerült a Rába Járműipari Nyrt. csatlakozása is a klaszterhez, ami – tekintettel a gépjárműipari gyártási kapacitások fejlesztésének állami támogatására – üdvözlendő lenne. Így a Klaszter foghatja össze azokat a társaságokat, amelyek érdekeltek lehetnek a nagyobb állami és nemzetközi beszerzésekben, és lehetőség szerint hazai termelővállalatok közreműködésével biztosíthatnák a Magyar Honvédség ellátását, eszközeinek korszerűsítését. A nagyobb, hazai tulajdonú stratégiai vállalatcsoportok (Rába, Videoton) esetében – nemzetbiztonsági érdekeket is szem előtt tartva

– szintén célszerű lenne legalább a jelenlegi tulajdonhányadot fenntartani, vagy akár nagyobb állami részvételt szerezni.

A Védelmi Ipari Stratégia helyesen állapítja meg, hogy nem is érdemes *sui generis* haditechnikai fejlesztési és termelési kapacitás kiépítésére gondolni, hiszen ezek tökeigénye sokszorosan meghaladná az ország lehetőségeit. Ezért a hazai védelmi ipar fejlesztésének azokra a területekre kell koncentrálnia, ahol a csúcstechnológiát jelentő civil ágazatok – járműipar, műszeripar, telekommunikáció, információtechnológia, biotechnológia, az elektronika és az űrtechnológia – alakultak ki, amelyeknek a tudásbázisára – s részben infrastruktúrájára is – lehet építeni az ipar fejlesztését. Ezen belül külön figyelmet érdemel a járműipar, ahol – mint a már említett Rába Nyrt. esetében – élő, fejlődő és nemzetközi szinten is versenyképes termelést láthatunk.

A második Orbán-kormány időszakának első két évében megfogalmazott stratégiai fejlesztési elképzelések azért is indokoltak voltak, hogy a Honvédelmi Minisztérium esetében akkor elkészített, a 2012–2021 közötti időszakra vonatkozó 10 éves fejlesztési tervnek alapot adjon. Ebben az évtizedben ugyanis a haditechnikai eszközpark jelentős részének az életciklusa a végéhez ér, cseréjükre lesz szükség, és forrásszűkösség ide vagy oda, beszerzésekre és átfogó modernizációra lesz szükség, s esetükben logikus lépés lenne a hazai termelőkapacitások igénybe vétele. Ezzel kapcsolatban egyértelműen deklarálták, hogy a védelmi és biztonsági ipar fejlesztésének kulcselemeit kell, hogy képezze az uniós korlátokat figyelembe vevő, de mégis a hazai ipart támogató beszerzési politika, a tudatosan tervezett, állami eszközökkel támogatott, irányított kutatás-fejlesztés, az innováció.

Ezt a célt szolgálná a Hadfelszerelési Iparkorszerűsítési Terv is, melynek konkrétumai ugyan nem nyilvánosak, de a néhány általános célkitűzése ismert: „Célja a magyar hadiipar újjáélesztése, újrapozicionálása a szövetségi rendszerben, ennek keretében a hadiipari fejlesztések megvalósítása. A HADIK Terv révén elérhető az ország védelmi képességének növelése, a honvédelmi feladatok anyagi technikai szükségletei egy jelentős szegmensének hazai bázison történő biztosítása, a termelői kapacitás bővítésével összefüggésben a munkahelyek számának perspektivikus és tervezhető növelése. A HADIK Terv végrehajtásával egy, a meglévő szellemi tőke hasznosítására, valamint csúcstechnológiát jelentő biztonsági és védelmi ipari, haditechnikai fejlesztésekre alapozó, exportorientált, versenyképes és magas hozzáadott értéket teremtő iparág kialakítása a kiemelt cél.”²⁷

A szándék komolyságát meg nem kérdőjelezve érdemes végiggondolnunk, hogy ez a kitörési irány – mármint csúcstechnológiai fejlesztésekkel betörni a világpiacra – milyen lehetőségeket tartogat a védelmi ipar számára, ha az elmúlt évek fejlesztési trendjeit vesszük alapul. Amennyiben a magyarországi védelmi K+F tevékenység korlátait vesszük számba, elsőként a védelmi költségvetés visszafogottságát kell megemlítenünk, vagyis azt, hogy a költségvetésen belül a beszerzésre kevés pénz jut, a K+F+I-re még kevesebb (lényegében csupán jelképes összeg). Ráadásul a beszerzési költségvetés meghatározó része le van kötve nagy projektekben (Gripen), magasak a személyi kiadások, illetve a fenntartás-működtetés költségei. Igen korlátozottak, lényegében csupán jelképesek a magyar védelmi ipari kapacitások, a magyar hadiiparnak nemzetközileg versenyképes „készterméke” nem nagyon van, egy-egy hazai gyártó legfeljebb a beszállító/termelői lánc tagja lehetne máshol. Nem látunk olyan magyar nagy-

27 Forrás: A HM Hadfelszerelési és Vagyongefügvéleti Főosztály tájékoztatója.

beszállítót, amely képes lenne kizárólag a Magyar Honvédségre támaszkodva megélni. (A szolgáltatók közül látszólag ilyen a HM EI Zrt., amely gyakorlatilag kizárólag állami megrendelésből él, de nem igazi piaci szereplő.) A kereslet hiánya miatt magyar hadiipari K+F Magyarországon alig van, a külföld pedig nem ide fejleszt; a hazai katonai célú K+F-nek nincsenek racionális prioritásai, és hiányzik mögüle az állami vagy magántőke. Külön nehezíti a helyzetet, hogy megoldhatatlan nehézségekbe ütközik a tervezés és az együttműködés, mivel e területen alacsony – és különböző megfontolások miatt tovább korlátozódik – az átláthatóság. A védelmi K+F magyarországi potenciális előnyei és lehetőségei között a humán tőke képzettségét, a katonai területre becsatornázható polgári/civil műszaki kutatások meglétét, illetve a nemzetközi együttműködési fórumok/szervezetek egy részében való jelenlétünket/tagságunkat említhetjük meg.

A KÖTET SZERZŐI

BERZSENYI DÁNIEL,
a Közpolitikai Kutatások Intézetének
szakpolitikai elemzője

CSIKI TAMÁS,
a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Stratégiai Védelmi Kutatóközpontjának
munkatársa

NÉMETH BENCE,
a Honvédalmi Minisztérium Védalmi Tervezési Főosztályának
munkatársa

SZABÓ LÁSZLÓ,
a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Stratégiai Védalmi Kutatóközpontjának
munkatársa

SZENES ZOLTÁN,
a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Nemzetközi Intézet Nemzetközi
és Biztonsági Tanulmányok Tanszékének tanszékvezetője

TÁLAS PÉTER,
a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Stratégiai Védalmi Kutatóközpontjának
igazgatója

TÜRKE ANDRÁS,
az Europa Varietas Intézet elemzője, a Nemzeti Közszerolálati Egyetem
Stratégiai Védalmi Kutatóközpontjának külső munkatársa

VARGA GERGELY,
a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Stratégiai Védalmi Kutatóközpontjának
munkatársa

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

A tanulmánykötet a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Stratégiai Védelmi Kutatóközpontjának gondozásában, az ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közzolgálati előmenetel projekt támogatásával jelent meg.