

# Stratégiák, stratégiai gondolkodás, nemzetbiztonság

Szerkesztette

Dobák Imre – Resperger István



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

Stratégiák, stratégiai gondolkodás, nemzetbiztonság



# Stratégiák, stratégiai gondolkodás, nemzetbiztonság

Szerkesztette:

Dobák Imre – Resperger István



**LUDOVIKA**  
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023



A kötet megjelenése a TKP2020-NKA-09 számú projekt keretében, a Nemzeti Kutatási,  
Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással,  
a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Bács Zoltán György  
Dobák Imre  
Drusza Tamás  
Erdész Viktor  
Gál István László  
Hódos László

Szerzők  
Kaiser Ferenc  
Kis-Benedek József  
Koller Marco  
Laufer Balázs  
Magyar Sándor  
Maróth Gáspár

Resperger István  
Szalai Imre  
Tóth Tamás  
Tömösváry Zsigmond  
Zsuga János

Szakmai lektor  
Dr. Boda József

A kézirat lezárva: 2021. július.

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem  
Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: [kiadvanyok@uni-nke.hu](mailto:kiadvanyok@uni-nke.hu)

Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni  
Olvasószerkesztő: Kalcsics Ildikó, Kutas Éva  
Korrektor: Nagy Judit  
Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

DOI: [https://doi.org/10.36250/01098\\_00](https://doi.org/10.36250/01098_00)

ISBN 978-963-531-851-3 (nyomtatott)  
ISBN 978-963-531-852-0 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-853-7  
(ePub)

© A szerkesztők, 2023  
© A szerzők, 2023  
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

# Tartalom

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Szerkesztői előszó                                                                                                                                      | 7   |
| Resperger István: A stratégiaalkotás folyamata                                                                                                          | 9   |
| Gál István László: A stratégiai tervezés néhány elméleti alapkérdése                                                                                    | 23  |
| Dobák Imre – Tóth Tamás: A külső környezet és a tendenciák nyomon követésének szükségessége a stratégiaalkotás tükrében                                 | 33  |
| Drusza Tamás: Bizonyosság egy bizonytalan világban – Az emberierőforrás-stratégia nemzetbiztonsági szemmel                                              | 51  |
| Magyar Sándor: A stratégiai gondolkodás szerepe a kiberbiztonságban                                                                                     | 61  |
| Kaiser Ferenc: Demográfiai trendek és biztonsági hatásai                                                                                                | 71  |
| Laufer Balázs – Koller Marco: Magyarország migrációs stratégiájának kialakítása a Nemzeti Biztonsági Stratégia és az európai uniós szabályozások mentén | 89  |
| Zsuga János: Napjaink hadászati fegyvere – a nemzetközi energiahálózatok                                                                                | 107 |
| Bács Zoltán György: Stratégiai lehetőségek a terrorizmus elhárításában – A terrorizmus és a terrorelhárítás evolúciója                                  | 131 |
| Szalai Imre: A hírszerzés előtt álló 21. századi kihívások                                                                                              | 149 |
| Hódos László – Dobák Imre: A biztonsági-stratégiai dokumentumok és a jogszabályi környezet kapcsolata                                                   | 165 |
| Resperger István: Stratégiai dokumentumok – A magyar Nemzeti Katonai Stratégia                                                                          | 179 |
| Maróth Gáspár: A védelmi ipar újjáépítésének szükségessége                                                                                              | 199 |
| Erdész Viktor: Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájának bemutatása, elemzése és értékelése                                                 | 221 |
| Tömösváry Zsigmond: A nukleáris fegyverek alkalmazási elveinek alakulása a Szovjetunió és az Oroszországi Föderáció stratégiai dokumentumaiban          | 231 |
| Kis-Benedek József: Az Izraeli Állam biztonsági kihívásai                                                                                               | 257 |

Vákát

## Szerkesztői előszó

*A Stratégiák, stratégiai gondolkodás, nemzetbiztonság* címmel készült kötet a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézetének kutatási irányaihoz kapcsolódó témákat öleli fel. Szerzői a biztonság, a nemzetbiztonság és a hadtudomány különféle irányából közelítik meg a stratégiai gondolkodás rendkívül szerteágazó területeit.

A kiadvány létrehozásával célunk volt, hogy a nemzetbiztonsági kutatási témakörhöz kapcsolódva a stratégiai gondolkodás, annak egyes elméleti kérdései, rendszeti, katonai és nemzetbiztonsági vonatkozásai, valamint a stratégiai dokumentumok egymásra épülése és rendszere, továbbá a tervezés általános témaköre mentén felhívjuk a figyelmet a biztonság rendkívüli komplexitására, illetve a stratégiai gondolkodás és tervezés jövőformáló szerepére.

A kötet tematikus jelleggel dolgozza fel a stratégia témaköréhez tartozó kérdéseket. Első részében magához a stratégiai gondolkodáshoz, stratégiaalkotáshoz, elemzéshez kapcsolódóan született tanulmányokat ismerhetnek meg az olvasók – a szerzők kitérnek a stratégiai tervezés alapkérdéseire, lehetséges folyamataira, modelljeire, a külső környezethez kapcsolódó változások nyomon követésének kiemelt jelentőségére. A második részben olvasható tanulmányok a biztonsági dimenziókhoz tartozó kiemelt területek – demográfia, migráció, kiber- és energiabiztonság, terrorizmus – kapcsán világítanak rá a stratégiai gondolkodás és dokumentumok jelentőségére, a kihívások, kockázatok és fenyegetések elleni védelemre, majd egyes hazai stratégiai dokumentumok vizsgálatán túl a nemzetközi szintérre is kitekintve mélyülhetnek el olvasóink a stratégia és biztonság összefüggéseiben.

Reményeink szerint tematikus kötetünk – szerzőink gondolataival – mind a tudományos, mind a biztonsági területek iránt érdeklődőknek sok érdekességet kínál.

Budapest, 2021. október 10.

A szerkesztők

Vákát

## A stratégiaalkotás folyamata

### Bevezetés

A stratégiaalkotás folyamata című fejezet célja a stratégiaalkotás lépéseit, összefüggéseit bemutatni, továbbá elemezni egy újonnan megjelent kapcsolódó dokumentumot, a Nemzeti Katonai Stratégiát (NKS). A stratégia megalkotása és szakszerű menedzselése az egyik, ha nem a legfontosabb vezetői feladat. Bár a stratégia elsősorban a történelmi hagyományok alapján a katonákhoz, katonai gondolkodáshoz köthető, ma már egyetlen vezető sem nélkülözheti a stratégiát és a víziót.

### A stratégiai gondolkodás története, fejlődése

A stratégiaalkotást és a stratégiai gondolkodást katonai gyökerekre vezeti vissza a szakirodalom, a stratégia szó görög eredetére utalva. Ha megnézzük, hogy az egyes definíciók hogyan határozzák meg a stratégia szó mögötti jelentést, akkor világossá válik, hogy a katonai tevékenységgel, hadviseléssel kapcsolatos analógia miért van jelen a nemzetbiztonsági, a katonai és a rendvédelmi szolgálatok számos területén is.

### *A stratégia fogalma*

A stratégia egyike az emberiség legrégebben használt fogalmainak, kezdetben azonban kizárólag katonai területen értelmezték. Az ókori görögök már i. e. 400 körül használták. A görög városállamok egymás közti háborúi, a perzsa háborúk rákényszerítették a vezetőket arra, hogy a hadjáratok kimenetelét ne bízzák pusztán a véletlenre. Az összecsapások élet és halál kérdését jelentették, hiszen a háborúk nyíltan vallott célja az ellenfél (az egyén, a hadsereg, a vagyon, az állam) megsemmisítése volt. Korán felismerték, hogy a győzelmi pálma azt illeti, aki már az összecsapások előtt világos céllal rendelkezik, e cél eléréséhez pedig jobb stratégiát dolgoz ki, stratégiai erőforrásait jobban fejleszti. A hadsereg görög neve *stratos*, maga a *stratégia* pedig a hadászat, a hadvezetés művészete. A harcászatban a különböző fegyvernemek és csapatok összehangolt akcióira van szükség a győzelem, siker eléréséhez, ebből következően pedig a stratégia jelenti a kitűzött cél elérésének átfogó tervét.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bárdiné Metzker Erika – Csuth Sándor: A települési önkormányzatok stratégiai vezetése. Kreatív szolgálat a XXI. században. (h. n., k. n., é. n.) 6.

A stratégiák kialakulásában néhány hadtudománnyal foglalkozó személy munkáját meg kell említenünk. Az első fennmaradt átfogó hadászati munka az i. e. 5. századi Kínából származik, Szun-ce (i. e. 544–496) híres könyve a hadviselésről.<sup>2</sup>

„Általában csata közben a hagyományos (stratégiával és taktikával) vehető fel a harc, és a formabontó (stratégiával, illetve taktikával) érhető el a győzelem. [...] Csatában az erő hadászati alakítása csupán formabontó és hagyományos módon lehetséges [...]”<sup>3</sup>

„Így aztán, aki igazán ért a harchoz, (a győzelmet) az erő hadászati alakításában keresi, és nem az emberekben. Így képes különféle emberekkel is alkalmazni a hadászati erőt.”<sup>4</sup>

A *Hadtudományi lexikon* a stratégiáról azt írja:

„A stratégia fogalma tehát igen szerteágazó, és sok tudományterület használja, de katonai gyökerei a legmélyebbek. A stratégia a hadművészet része, sőt vezető területe, ahol a politikai és katonai felső vezetés gyakorlati tevékenysége megvalósul az ország és a fegyveres erők háborúra való felkészítése és a fegyveres küzdelem vezetése vonatkozásában. A taktika (harcászat) a stratégiának van alárendelve, annak célkitűzéseit szolgálja, elérését segíti. A stratégia széles körű használatára jellemző, hogy a gazdaság és a matematika is él vele. A politikai értelemben vett stratégia a politikai harc vezetésének tudománya, elveinek, törvényszerűségeinek rendszere és gyakorlata; általában a politika távlati céljait és megvalósításának módját (módszereit) tartalmazza.”<sup>5</sup>

A középkorban a háború és a stratégia elméletében a legnagyobb előrelépést Niccolò Machiavelli művei – *A háború mint művészet*<sup>6</sup> és *A fejedelem*<sup>7</sup> – jelentették. A 19. század legnagyobb katonai teoretikusa, Carl von Clausewitz pedig *A háborúról*<sup>8</sup> című munkájában részletesen elemezte és kidolgozta a háború elméletét, a haderő szervezési problémáit, a védelem és a támadás alapvető kérdéseit, a haditerv elkészítésének feladatait:

„A háború tehát erőszak alkalmazása, aminek célja, hogy az ellenfelet saját akaratunk teljesítésére kényszerítsük.”<sup>9</sup>

„[...] a háborús tevékenység célja, hogy az ellenfelet védekezésre kényszerítsük [...]”<sup>10</sup>

<sup>2</sup> Fő témái: a hadviselés, a hadászati erő, a hadseregek harca. Lásd Sunzi [Szun-ce]: *A hadviselés törvényei*. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 23–68.

<sup>3</sup> Tokaji – P. Szabó (2018): i. m. 39.

<sup>4</sup> Tokaji – P. Szabó (2018): i. m. 39.

<sup>5</sup> Szabó József: *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 1995. 1226.

<sup>6</sup> Niccolò Machiavelli: *A háború mint művészet*. In Niccolò Machiavelli: *Machiavelli művei*. I–II. Budapest, Európa, 1978.

<sup>7</sup> Niccolò Machiavelli (1469–1527) 16. századi olasz író, filozófus és politikus legismertebb és egyben legvitatottabb munkája. Az uralkodási típusoknak és a fejedelemségek hatékony irányítási lehetőségeinek számbavételéből kiderül, hogyan kormányozhatók azok a városok vagy országok, amelyeknek lakói valaha a maguk szabta törvények szerint éltek, és miként történhetett meg, hogy a Dareiosz birodalmát elfoglaló Nagy Sándor örökösei ellen nem lázadt fel a nép a hódító hadvezér halálát követően. Ezek mellett foglalkozik a hadseregekkel, a zsoldos- és a saját hadsereggel, valamint a fejedelem dolgait rendszerezi a rendezett hadsereg érdekében. Lásd Niccolò Machiavelli: *A fejedelem*. Budapest, Helikon, 2020.

<sup>8</sup> Carl von Clausewitz: *A háborúról*. Ford. Szabó Júlia. Budapest, Zrínyi, 2013. 896.

<sup>9</sup> Clausewitz (2013): i. m. 26.

<sup>10</sup> Clausewitz (2013): i. m. 41.

„[...] mit jelent egy állam védtelenné tétele, ám itt rögtön három dolgot kell megkülönböztetnünk [...] Ezek pedig az ellenség hadereje, országa és akarata.”<sup>11</sup>

Clausewitz-stratégia alatt azt értjük, hogy a csatát, a döntő csatát – mint a háború súlypontját – a háború megnyerése céljából kell megvívni,<sup>12</sup> tehát a hosszú távú siker elérése volt a cél.

Nagy Frigyes és Napóleon hadjáratainak elemzése alapozta meg a svájci Antoine-Henri Jomini tudományos munkásságát. A stratégia fejlődéséhez azzal járult hozzá, hogy döntőnek tartotta a hadműveletek irányának kiválasztását annak érdekében, hogy a legfontosabb pontokon erőfölényt érjenek el. 1837-ben megjelent, *A háború mint a hadművészet összefoglalása*<sup>13</sup> című művében úgy fogalmazott, hogy a háború tudomány, a művészet pedig annak alkalmazásában rejlik.

A biztonság katonai dimenzióját az új haditechnikai eszközök megjelenése is mindig átalakította. A II. világháború harcokcsíjait elhozták a *Blitzkrieget* vagy villámháborút, az atomfegyver megjelenése és alkalmazása a „tömeges megtorlás” és a „rugalmas reagálás” stratégiáit. Az 1991-es öbölháború elhozta a felderítőeszközök és műholdak alkalmazását, a 2003-as iraki háború a hálózatközpontú hadviselést.<sup>14</sup> A légi hadviselést és a légi uralom elméletét Douhet<sup>15</sup> műve, a tengeri uralom elméletét Mahan<sup>16</sup> és Corbett<sup>17</sup> művei tették ismertté. Corbett értéke a mai katonai szakember számára négy koncepciójában rejlik:

- irányítani a kommunikációs vonalakat, összpontosítani az ellenségre, és manőverezni a taktikai előnyök érdekében;
- a háború folytatásának politikai, gazdasági és pénzügyi dimenziói, valamint a háború technológiai és anyagi vonatkozásai;
- a politika elsőbbsége a háborúban és egy megfelelő stratégia kialakításában a nemzeti érdekek védelme és
- a harcban a hatékonyság hangsúlyozása, a költséges eszközök megőrzése mellett.<sup>18</sup>

*Liddell Hart „közvetlen megközelítés” elmélete vitte tovább a stratégia fogalmának kiszélesítési folyamatát. A szerző a felső (magasabb) stratégia (politika) feladatrendszerét is beépíti a klasszikus stratégiai tervezésbe.*<sup>19</sup> „Azzal a problémával, hogy a katonai győ-

<sup>11</sup> Clausewitz (2013): i. m. 57.

<sup>12</sup> Clausewitz (2013): i. m. 253.

<sup>13</sup> Antoine-Henri Jomini (1779–1869) 1803-tól szolgált a napóleoni haderőben, ahol egy hadtesttörzsben kapott beosztást, majd tíz év alatt dandártábornoki rendfokozatig emelkedett. 1813-ban az orosz haderő kötelékében folytatta tevékenységét, ahol előbb a trónörökös katonai tanácsadója volt, majd vezérkari főnök lett. Fő műve: *Précis de l'art de la guerre*. I. Paris, (k. n.), 1838.

<sup>14</sup> Network Centric Warfare – hálózatközpontú hadviselés.

<sup>15</sup> Giulio Douhet: *Il Dominio dell'Aria*. Milano, Mondadori, 1932. 430.

<sup>16</sup> Alfred Thayer Mahan (1840–1914) a legfontosabb amerikai stratégia a 19. században. Kutatási területe a haditengerészet és a tengeri erő befolyása. Fő műve a *The Influence of Sea Power Upon History (1660–1783)*. (h. n.), (k. n.), 2011. 539.

<sup>17</sup> Julian Stafford Corbett (1854–1922) haditengerészeti történész és geostratégia. Fő műve: *Some Principles of Maritime Strategy*. Annapolis (Md.), Naval Institute Press, 1988.

<sup>18</sup> Corbett (1988): i. m.

<sup>19</sup> B. H. Liddell Hart: *Stratégia*. Budapest, Európa, 2002. 570.



zelmet hogyan vívjuk ki, a hadászat foglalkozik. A magasabb stratégiának messzebbre kell tekintenie. Annak a béke megnyerésének a problémáját kell megoldania.”<sup>20</sup>

Napjainkra az Iszlám Állam, a Boko Haram és más terrrorszervezetek ismertté tették az aszimmetrikus hadviselést.<sup>21</sup> A 2015-ös évre pedig elkészült az oroszok hibrid hadviselése,<sup>22</sup> az úgynevezett Geraszimov-doktrína,<sup>23</sup> amelyet sikerrel alkalmaztak a Krím félszigeten és Ukrajnában. „A háborús helyzetet [...] különösen nehéz előre látni. Minden háborúra ki kell dolgozni a stratégiát, minden háború egyedi, saját magára jellemző logikát követel meg, nem valamiféle sablont.”<sup>24</sup>

### *Stratégiai gondolkodás és tervezés*

A stratégia tehát egymással összehangolt szándékok, döntések együttese, amelyben az adott cél eléréséhez szükséges útvonalak, lépések szerepelnek. A szakirodalomban gyakran megfigyelhető a célok és a stratégiák fogalmának különválasztása, amikor a stratégiát úgy definiálják, mint a célok megvalósításának eszközeit és módszereit, azaz *a stratégiák magukban foglalják a szervezet jövőjére vonatkozó célok kitűzését, valamint az ezek elérését szolgáló eszközök és módszerek meghatározását.*<sup>25</sup>

A fenti leírások alapján már kitűnik, hogy a stratégia igen összetett fogalom, és számos megközelítés szerint értelmezhetjük: egyszerre terv, jövőkép, minta és pozíció, amely meghatározza a szervezetek rövid és hosszú távú életét, valamint működését.

<sup>20</sup> Liddell Hart (2002): i. m. 494.

<sup>21</sup> „[P]ontosan körvonalazott politikai célok érdekében folytatott, gyakran több szervezet ideológiai, vallási, etnikai közösségén alapuló katonai és nem katonai műveleteket, eljárásokat és módszereket alkalmazó, közvetlen és közvetett hatásokra építő és egymás hatásait felerősítő, a biztonság különböző dimenzióinak területét veszélyeztető harcmodor, főként harcászati eljárás, amellyel rákényszeríthetjük akarunktak az ellenségre.” (Resperger István – Kis Álmos Péter – Somkuti Bálint: *Aszimmetrikus hadviselés a modern korban. Kis háborúk nagy hatással.* Budapest, Zrínyi, 2013. 23.)

<sup>22</sup> „A hibrid hadviselés a hagyományos reguláris (lineáris, konvencionális) és az irreguláris (nem lineáris, nem konvencionális) hadviselés puha, közepes és kemény módszereinek, eljárásainak rugalmas alkalmazása abból a célból, hogy az ellenség államát, fegyveres erőit működésképtelenné, védtelenné tegyék és akarunktak rákényszeríthessük, legfőképpen azzal a stratégiai céllal, hogy az erőszak szintje a konfliktus folyamán ne haladja meg a háborús szintet.” (Resperger István: A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége – biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések. In Resperger István [szerk.]: *A nemzetbiztonság elmélete a közszolgálatban.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 84–85.)

<sup>23</sup> A modell újszerűsége abban rejlik, hogy az orosz katonai vezetés felismerte és megfogalmazta: a politikai vezetés által meghatározott célok elérésére a politikai, gazdasági, információs és humanitárius eszközök, valamint a reguláris haderő és az irreguláris fegyveres csoportok rugalmas, a helyzetnek megfelelő alkalmazására van szükség – emellett pedig figyelmet kell fordítani a nem katonai eszközök jelentőségére. Geraszimov a katonai és a nem katonai eszközök tekintetében 1:4 alkalmazási arányt javasol, és négy fázisban látja szükségesnek a műveleteket: 1. politikai felforgatás, 2. különleges erők, 3. beavatkozó reguláris erők, 4. békefenntartó erők. Nevezik ezt a típust még nem lineáris, nem konvencionális hadviselésnek is. Lásd Rácz András: Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában. (h. n.), Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2014.

<sup>24</sup> Валерий Герасимов: Ценность науки в предвидении. *Военно-промышленный курьер*, 2013. február 27. 3.; Валерий Герасимов: Основные тенденции развития форм и способов применения ВС, актуальные задачи военной науки по их совершенствованию. *Вестник*, 1. (2013), 42.

<sup>25</sup> Balaton Károly – Tari Ernő: *Stratégiai és üzleti tervezés.* Budapest, Aula, 2007. 13.

## *A stratégiaalkotás szintjei és csoportosítása*

### *Általános szintek*

A stratégiaalkotás általában véve 3 fő szinten különíthető el. A mai modern hadviselés példáján keresztül szemléltetve ezek a következők:

- Totális (átfogó), integrális stratégia: katonai példával élve: nagystratégia vagy felső stratégia (politikai szint), mint például egy NATO- vagy EU-stratégia kialakítása, vagy nemzeti szinten egy nemzeti biztonsági stratégia kidolgozása.
- Általános vagy ágazati stratégia: katonai példával élve: egy rész- vagy ágazati (nemzeti katonai, külkapcsolati, környezetvédelmi) stratégia, amely a nagystratégia része.
- Operatív stratégia: katonai példával élve: intézményi/vállalati stratégia kialakítása (projekt), amely a részstratégia egy lépését, döntési pontjait összekötő, megvalósító terv.

Egy brit katonai gondolkodó szerint a magasabb vagy nagystratégia feladata az, hogy „a különböző eszközöket úgy kombinálja, úgy szabályozza alkalmazásukat, hogy ne zavarják a majdani békeállapotot – ugyanis a biztonság és a fellendülés csak így garantálható”.<sup>26</sup>

#### *1. táblázat: A stratégiával kapcsolatos kulcsmondatok gyűjteménye*

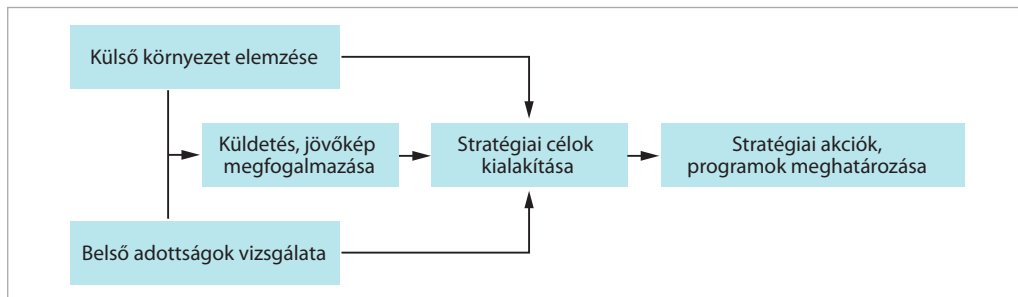
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A stratégiaalkotás vezetői funkció.                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| A stratégiák magukban foglalják a szervezet jövőjére vonatkozó célok kitűzését, valamint a célok elérését szolgáló eszközök és módszerek meghatározását.                                                                                                                                                                    |
| A stratégia tartalma arra utal, hogy mire irányul a szervezet stratégiája, azaz milyen típusú jövőbeli működést irányoznak elő a szervezet döntéshozói.                                                                                                                                                                     |
| A stratégia folyamat szerinti megközelítése azt vizsgálja, hogy miképpen alakulnak ki a vállalati stratégiák.                                                                                                                                                                                                               |
| A stratégia mint terv azt jelenti, hogy a szervezet tudatos lépések sorozataként alakítja ki a jövőre vonatkozó elképzeléseit.                                                                                                                                                                                              |
| A stratégia mint jövőkép a szervezet alapvető törekvéseit, a világhoz való viszonyát és a távolabbi jövőben elérendő állapotokat rögzíti.                                                                                                                                                                                   |
| A stratégia mint minta a vállalat által ténylegesen megvalósított magatartásra utal.                                                                                                                                                                                                                                        |
| A stratégia mint pozíció a versenytársakhoz viszonyítva helyezi el a vállalatot a piaci versenyben.                                                                                                                                                                                                                         |
| A realizált stratégia azt mutatja, hogy elképzeléseiből valójában mit valósít meg a vállalat egy adott időszakban.                                                                                                                                                                                                          |
| Stratégiai tervezésről akkor beszélünk, ha a stratégiát szabályozott tervezési folyamat keretében alakítják ki.                                                                                                                                                                                                             |
| A stratégiaalkotás fogalma magában foglalja mind a stratégiai tervezési, mind pedig az informális vagy spontán stratégiaalkotási folyamatokat.                                                                                                                                                                              |
| A misszió (küldetés) kifejezi a szervezet rendeltetését, a világhoz való viszonyát, valamint azt, hogy milyen értékek figyelembevételével működik a vállalkozás. A vízió (jövőkép) a távolabbi jövőben (5–10 év) elérendő állapotot jelöli ki, amely felé a szervezet halad a rövidebb távú stratégiák megvalósítása révén. |
| Az összvállalati stratégia a szervezet egészére vonatkozó főbb célokat és a célélérés módszereit rögzíti.                                                                                                                                                                                                                   |
| Az üzletági stratégia arra ad választ, hogy miképpen versenyez a vállalat, hogyan akar versenyelőnyre szert tenni.                                                                                                                                                                                                          |
| Az üzleti terv általában több évre szóló cselekvési terv, amelyet a stratégiai akciók és projektek alapján alakítanak ki.                                                                                                                                                                                                   |

*Forrás:* Balaton et al. (?) (2007): i. m. 13–16. alapján a szerző szerkesztése

<sup>26</sup> Liddell Hart (2002): i. m. 494.

## A stratégiai tervezés folyamata

A klasszikus stratégiai tervezés a stratégiaalkotást racionális döntéshozatali folyamatként értelmezi:



1. ábra: A stratégiaalkotás racionális tervezési modellje

Forrás: Balaton et al. (2007): i. m. 17.

A stratégiaalkotás folyamatát a szakirodalom két nagy csoportra bontja: a stratégiai elemzésre és a stratégia kialakítására. A stratégiai elemzés a külső környezet és a belső vállalati adottságok vizsgálatát jelenti, míg a stratégia kialakításának több lépcsőfoka is van. A stratégiai elemzés célja, hogy megvizsgálja azokat a legfontosabb tényezőket, amelyek kijelölik a szervezet stratégiáját meghatározó lehetőségek körét. Ezek a tényezők részben a szervezet külső, részben belső környezetének elemei. Ennek megfelelően a stratégiai menedzsment két szélsőséges megközelítése közül az egyik a külső környezetre helyezi a hangsúlyt, a másik szerint pedig a vállalatoknak a belső erőforrásaik és egyedi képességeik kiaknázását biztosító lehetőségeket kell elemezniük, és ezen erőforrások és képességek alapján dolgozhatják ki a stratégiákat.<sup>27</sup>

A külső (makro)környezetet legrészletesebben áttekintő PESTEL-elemzés a környezeti elemeket hat környezeti szegmensre bontja, amelyek még tovább vizsgálhatók:

1. politikai (*Political*);
2. gazdasági (*Economic*);
3. társadalmi (*Social*);
4. technológiai (*Technological*);
5. természeti (*Environmental*);
6. jogi (*Legal*).

## Stratégiai tervező modellek

Bármilyen szintű – átfogó, ágazati, operatív – stratégia tervezésekor a következő alapvető kérdések megválaszolása lehet a segítségünkre:

<sup>27</sup> Balaton et al. (2007): i. m. 38.

1. Hol vagyok (helyzetelemzés)?
2. Mi történhet?
3. Mi az elgondolásom (nagyléptékű terv, célkitűzés)?
4. Milyen változatok vannak (legjobb, legrosszabb, legvalószínűbb változat)?
5. Melyiket választom (kiválasztás)?
6. Autorizálás (jóváhagyás-végrehajtás)
7. Kontrollálás (ellenőrzés, új elemzés)
8. Kidolgozás (a terv kidolgozása)

Az alapvető tervezési módszerek közé sorolható a „felülről lefelé”,<sup>28</sup> a „lentől felfelé”,<sup>29</sup> a „forgatókönyv”,<sup>30</sup> a „küldetés”,<sup>31</sup> a „veszteséghatároló”,<sup>32</sup> a „technológiai”,<sup>33</sup> illetve a „pénzügyi”<sup>34</sup> módszer.

### *A tervezési folyamat*

A stratégiai tervezés lépéseit egy körfolyamattal lehet a legegyszerűbben szemléltetni. Mint minden tervezési folyamat, a stratégiai tervezés is a probléma megismerésével, a kiinduló adatok elemzésével, értékelésével kezdődik. Ezt követi a helyzetmegítélés. Ebben a szakaszban a probléma, a végrehajtandó feladat minden oldalú elemzését hajtják végre a tervezők, beleértve a saját lehetőségek és a környezet elemzését is. A levont következtetések hozzájárulnak a feladat pontosabb végrehajtásához. A célok pontosítása a megoldandó feladatok szempontjából elengedhetetlen, hiszen a prioritásokat határozza meg a tervezési folyamat későbbi fázisaiban, és a legfőbb irányelv lesz a beosztottak és a törzs számára a végrehajtásnál. A cselekvési változatok kidolgozása azt a célt szolgálja, hogy a döntéshozó számára több alternatíva (megoldási javaslat) álljon rendelkezésre, s így a helyzetnek legjobban megfelelő változatot tudja alkalmazni.

<sup>28</sup> A tervezési módszer lényege az érdekek, célok, stratégiák összehangolása, folyamatos felülről történő irányítással.

<sup>29</sup> Általában a katonai tervezésnél, főleg harcászati, hadműveleti szinten valósulhat meg. A mindenkor katonai képesség és a kialakult alacsonyabb szintű (harcászati) helyzet maximális figyelembevételével készülhet.

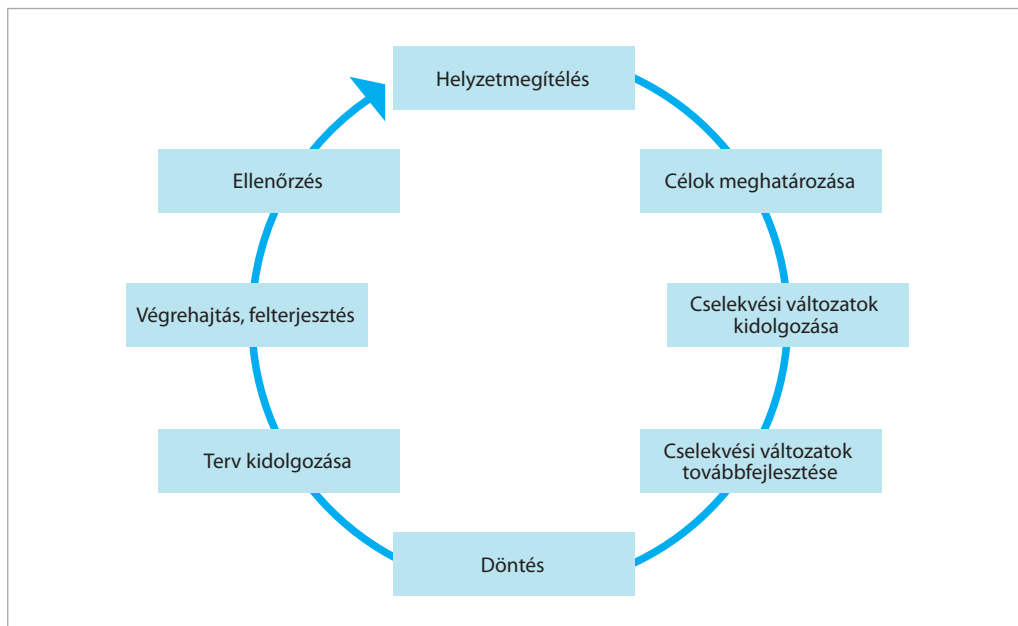
<sup>30</sup> Általában válsághelyzetek kezelésére készülhet több forgatókönyv (legrosszabb változat, legvalószínűbb, legjobb). A kialakult válsághelyzet, a körülmények (katasztrófa, terrorveszélyhelyzet, természeti katasztrófa) meghatározóak a kialakítandó stratégia elkészítésénél.

<sup>31</sup> Általában a misszió (küldetés) hosszú távú céljainak eléréséhez használt stratégiai tervezési módszer. Katonai téren lehet egy békeművelet tervezése (béketeremtés, békekikényszerítés, békefenntartás, békeépítés), polgári életben a nagyvállalatok küldetésének megfogalmazására használható.

<sup>32</sup> Rendszerint egy már kialakult válsághelyzet, katasztrófa, terrorveszélyhelyzet, természeti katasztrófa megoldásához készített stratégia, amely a bekövetkező károkat próbálja meg mérsékelni.

<sup>33</sup> Az a fajta tervezési módszer, ahol elsődleges szerepet kap a technológiai fejlődés és a meglévő technikai eszközök alkalmazhatóságának a figyelembevétele.

<sup>34</sup> Ebben a tervezési módszerben elsődleges szerepet kap a pénzügyi lehetőségek és eszközök alkalmazhatóságának figyelembevétele.



2. ábra: A stratégiai tervezési folyamat

Forrás: Resperger István: *A stratégiai tervezés alapjai*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2005. 21.

A további elemzések, az információk folyamatos gyűjtése és feldolgozása lehetővé teszi a cselekvési változatok továbbfejlesztését. Ez a részfeladat is arra mutat rá, hogy a tervezési folyamat egy állandó körforgást feltételez, azaz az új információ, a helyzet esetleges változása a tervezőket folyamatos elemzésre, a tervnek a megváltozott helyzethez történő igazítására kényszeríti.

A pontosított cselekvési változatok mérlegelése és kiválasztása a következő tervezési ütem, ahol a döntéshozó a legfontosabb kritériumok (költségek, haszon, veszteségek, biztonság) alapján kiválasztja a változatok közül a helyzethez, a saját képességekhez viszonyítva legnagyobb valószínűséggel sikert biztosító alternatívát.

A kritériumok meghatározása az egyik legfontosabb területe a tervezési folyamatnak, hiszen a sikeres feladatmegoldást akár több változat is biztosíthatja, de saját lehetőségeink és képességeink figyelembevételének, valamint az eredeti célkitűzéseinknek elsőbbséget kell élvezniük a mérlegelésnél. Ezt követően – de nem lezárva a tervezési folyamatot – a végrehajtás érdekében kiadják a megfelelő utasításokat, amelyek koordinálásával, ellenőrzésével a felettes döntéshozó szervezet segíti a végrehajtást.

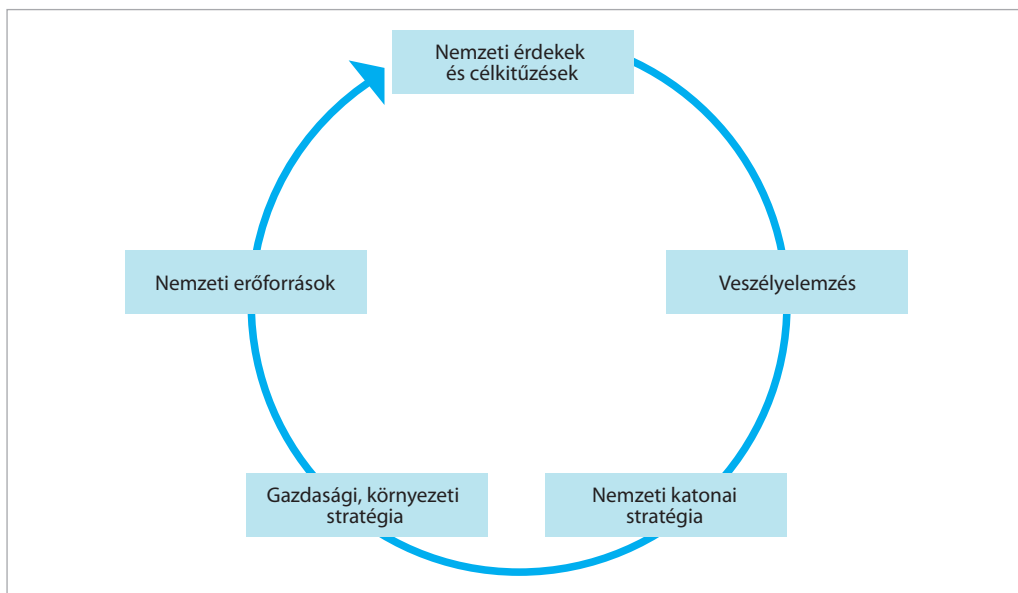
## *Tervezőmodellek*

### *A Cohen-modell*

Tervezési lépései a következők:

- a kihívások, kockázatok, veszélyek elemzése;
- nemzeti biztonsági stratégia kialakítása;
- katonai, gazdasági, környezeti szempontok értékelése;
- a nemzeti erőforrások értékelése;
- a nemzeti érdekek és célok meghatározása.

Ez a modell általában a nagyobb anyagi, pénzügyi és katonai erőforrásokkal rendelkező országok stratégiájának kialakításához használható.



3. ábra: A Cohen-modell

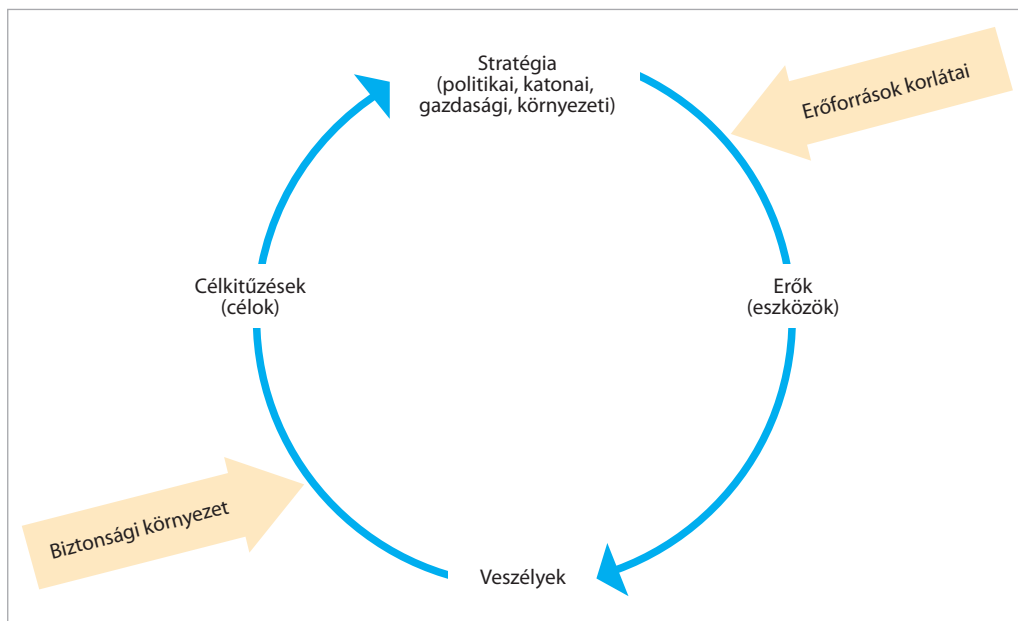
Forrás: Resperger (2005): i. m. 22.

### *A Bartlett-modell*

Elemei:

- a rendelkezésre álló erőforrások elemzése;
- a kihívások, kockázatok, veszélyek, valamint a biztonságot befolyásoló környezet elemzése;
- célkitűzések rögzítése;
- egységes politikai, katonai, gazdasági, környezeti stratégia kialakítása.

Ez a tervezési mód inkább a kevesebb erőforrással rendelkező országok modellje, mert a biztonsági környezet és az erőforrások a két korlátozó tényező, amelyek befolyásolják a nemzeti biztonsági, illetve a katonai stratégia kialakítását.

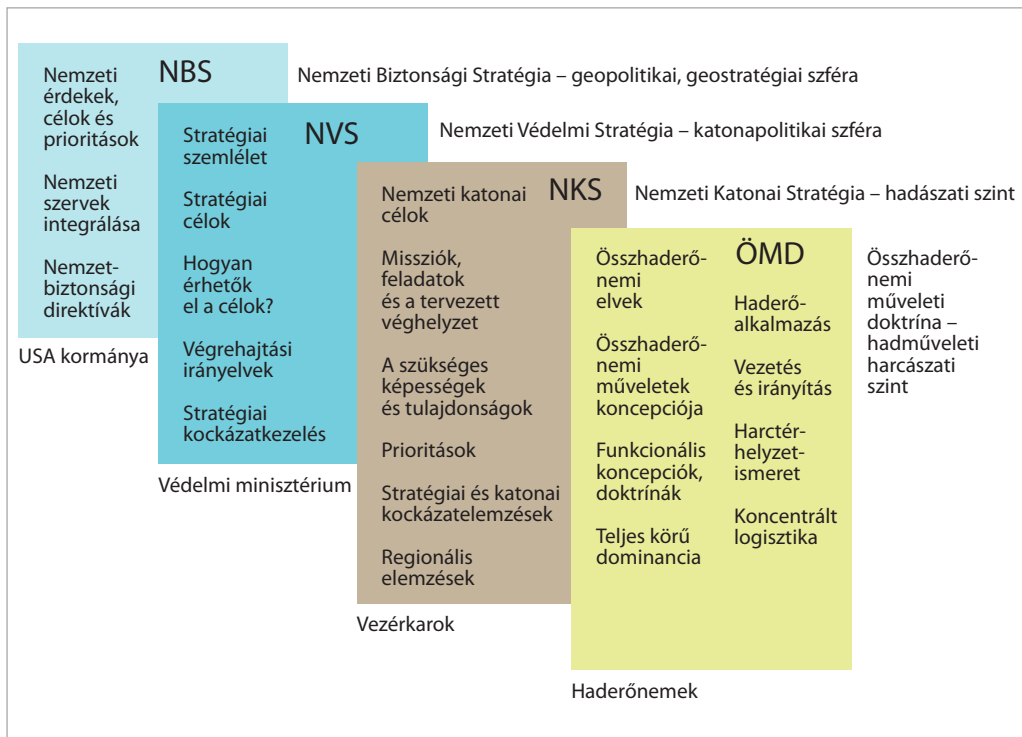


4. ábra: A Bartlett-modell

Forrás: Resperger (2005): i. m. 23.

A stratégiai tervezés különböző modelljei lehetővé teszik egy ország nemzeti biztonsági, illetve katonai stratégiájának kialakítását. Segítségükkel az országok a számukra legmegfelelőbb módon alakíthatják ki azokat az alapidokumentumokat, amelyekkel 10-15 éves időszakra meghatározhatják a biztonsággal, a katonai erő fejlesztésével, fenntartásával kapcsolatos kérdéseket.

A stratégiai dokumentumok, tervek közötti összefüggést („kormányzattól a katonáig”) jól szemlélteti az 5. ábra, amely az Amerikai Egyesült Államok stratégiai dokumentumainak lényeges pontjait átfedésben mutatja be. A felső stratégiai szintből, amely a geopolitikai, geostratégiai összefüggéseket, a nemzet céljait, érdekeit, értékeit tartalmazza, következik a *nemzeti védelmi stratégia* (kidolgozója a védelmi minisztérium), amely az egész ország védelemmel, biztonsággal kapcsolatos elveit, nézeteit foglalja magában. Az alatta lévő szint a vezérkar kidolgozásában a nemzeti katonai stratégia, amely a védelmi stratégiából levezetve a nemzeti és a katonai célokat, továbbá a katonai szférából érkező veszélyeket fogalmazza meg. Ennek összhaderőnemi (minden haderőnemre vonatkozó) elgondolását az *összhaderőnemi műveleti doktrína* tartalmazza. Így valósulhat meg átfogó módon a felső stratégiai szinttől a szakminisztériumon, a vezérkarokon és a haderőnemi parancsnokságokon keresztül a célok megfogalmazása, kitűzése, az erőforrások hozzárendelése, valamint az egységes elgondolás és megvalósítás.



5. ábra: Az Amerikai Egyesült Államok stratégiai dokumentumai

Forrás: Resperger (2005): i. m. 24.

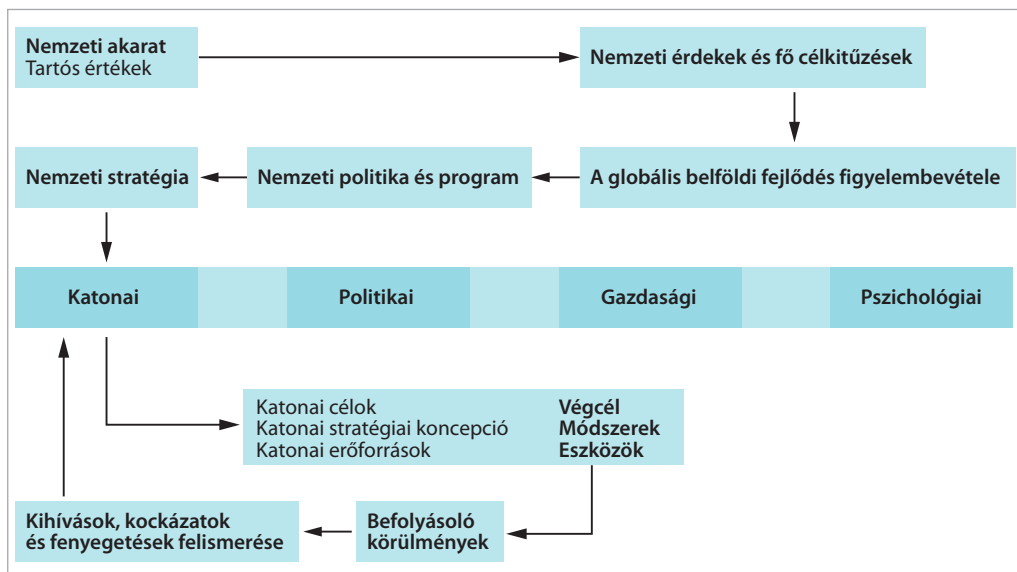
### *Az Amerikai Egyesült Államok modellje*

Elemei:

- a nemzeti szándék, akarat rögzítése az értékek és a meggyőződés figyelembevételével;
- a nemzeti érdekek és prioritások rögzítése;
- a főbb nemzetközi geopolitikai irányzatok, a biztonsági program megfogalmazása;
- az egységes nemzeti stratégia kialakítása (katonai rész, politikai rész, gazdasági rész, szociálpszichológiai rész), a katonai területen belül:
  - a katonai célkitűzések (az elérni kívánt cél rögzítése),
  - a katonai stratégiai koncepció megfogalmazása (módszer),
  - a katonai erőforrások figyelembevétele (eszközök) a befolyásoló körülmények és a kockázatok, kihívások és veszélyek elemzésével.

Az amerikai típusú tervezőmodell jellemzője, hogy általában a nemzeti érdekből és akaratból vezeti le a biztonság garantálásának és kialakításának lépéseit. Érdekessége még a pszichológiai részstratégia megalkotása is.





6. ábra: A U.S. Army War College modellje

Forrás: Resperger (2005): i. m. 24.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy a stratégiai tervezőmodellek lehetőséget biztosítanak az eltérő teherbíró képességű, valamint különböző politikai berendezkedésű országok számára a nemzeti stratégiájuk kialakítására. A tervezési rendszerek általában a nemzeti értékek, érdekek megfogalmazása után rögzítik a nemzeti akaratot vagy célkitűzéseket. Ezt követően mindegyik tervezőmodell elemzi a stratégiai környezetben jelentkező kockázatokat, kihívásokat és fenyegetéseket. A tervezés egyik leglényegesebb eleme ez, hiszen a részlépések és részstratégiák kialakításánál a valódi, meglévő és esetleg bekövetkező veszélyekre kell tervezni mind a legjobb, mind a legrosszabb forgatókönyvet. Ami a legnehezebb a tervezők részére, hogy a legvalószínűbb jövőre alakítsák ki a biztonsági stratégiát.

## Felhasznált irodalom

- Balaton Károly – Hortovány Lilla – Incze Emma – Laczkó Márk – Szabó Zsolt Roland – Tari Ernő: *Stratégiai menedzsment*. Budapest, Aula, 2007.
- Bárdiné Metzker Erika – Csuth Sándor: *A települési önkormányzatok stratégiai vezetése. Kreatív szolgálat a XXI. században*. (h. n.), (k. n.), 2009. Online: <http://xn—tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/telepulesionkormanyzatokstrategiaivezetese.pdf>
- Borsa Melinda – Horváth Tamás – Simon István (szerk.): *Stratégiai gondolkodás a felsőoktatásban*. (h. n.), Educatio Társadalmi Szolgáltató, (é. n.). Online: [www.felvi.hu/pub\\_bin/dload/AVIR\\_strat\\_gondolk\\_tanulm Kotet/AVIR\\_Tanulmanykotet\\_TELJES.pdf](http://www.felvi.hu/pub_bin/dload/AVIR_strat_gondolk_tanulm Kotet/AVIR_Tanulmanykotet_TELJES.pdf)
- Clausewitz, Carl von: *A háborúról*. Ford. Szabó Júlia. Budapest, Zrínyi, 2013.

- Corbett, Julian Stafford: *Some Principles of Maritime Strategy*. Annapolis (Md.), Naval Institute Press, 1988. Online: [www.gutenberg.org/files/15076/15076-h/15076-h.htm](http://www.gutenberg.org/files/15076/15076-h/15076-h.htm)
- Douhet, Giulio: *Il Dominio dell'Aria*. Milano, Mondadori, 1932.
- Герасимов, Валерий: Ценность науки в предвидении. *Военно-промышленный курьер*, 2013. február 27. 3. Online: <http://vpk-news.ru/articles/14632>
- Герасимов, Валерий: Основные тенденции развития форм и способов применения ВС, актуальные задачи военной науки по их совершенствованию. *Вестник*, 1. (2013), 42.
- Jomini, Antoine-Henri: *Précis de l'art de la guerre*. I. Paris, (k. n.), 1838.
- Liddell Hart, B. H.: *Stratégia*. Budapest, Európa, 2002.
- Machiavelli, Niccolò: *A fejedelem*. Budapest, Kossuth, 1996.
- Machiavelli, Niccolò: A háború művészete. In Niccolò Machiavelli: *Machiavelli művei*. I.–II. Budapest, Európa, 1978. 443–624.
- Mahan, Alfred Thayer: *The Influence of Sea Power Upon History (1660–1783)*. (h. n.), (k. n.), 2011.
- Mészáros Tamás: *A stratégia jövője, a jövő stratégiája*. Budapest, Aula, 2002.
- NATO: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2021)* (2021. június 21.). Online: [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_184844.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184844.htm)
- Rácz András: *Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában*. Budapest, Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2014. Online: <https://docplayer.hu/6612943-Oroszország-hibrid-haboruja-ukrajnaban.html>
- Resperger István – Kis Álmos Péter – Somkuti Bálint: *Aszimmetrikus hadviselés a modern korban. Kis háborúk nagy hatással*. Budapest, Zrínyi, 2013.
- Resperger István: A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége – biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések. In Resperger István (szerk.): *A nemzetbiztonság elmélete a közszolgálatban*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 33–97.
- Resperger István: *Stratégiai tervező modellek*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2005.
- Sunzi [Szun-ce]: A hadviselés törvényei. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 23–68.
- Szabó József: *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 1995.
- Zitate von Graf August Wilhelm Anton Neidhart von Gneisenau. *Zitate.eu* (é. n.). Online: [www.zitate.eu/autor/graf-august-wilhelm-anton-neidhart-von-gneisenau-zitate/1295](http://www.zitate.eu/autor/graf-august-wilhelm-anton-neidhart-von-gneisenau-zitate/1295)

Vákát

# A stratégiai tervezés néhány elméleti alapkérdése

## Bevezetés

Stratégiai tervezésre ma már minden nagyobb szervezetnek szüksége van, és az államigazgatásban is kezdik felismerni a jelentőségét, a hadtudomány pedig értelemszerűen az üzleti tudományoknál is korábban használta már ezt az eszköztárat. Jelen rövid tanulmány elsősorban az üzleti tudományokban kialakult stratégiai tervezés alapelemei és módszerei közül mutat be néhányat.

## A stratégiai tervezés kezdetei

A stratégiai tervezésnek könyvtárnyi irodalma van, jelen tanulmány a terjedelmi korlátok miatt csak néhány, kiemelten fontos elemzési eszközre kíván rávilágítani. A stratégiai elemzéssel és tervezéssel már az ókori klasszikus katonai művek is foglalkoznak, így Szun-ce *A háború művészete* című könyve is. Ebben a stratégiai elemzés és tervezés öt kulcstényezőjét is meghatározza:<sup>1</sup>

1. „Tao/Dao (道): ezt a kínai kifejezést nehéz más nyelvre lefordítani, mert a taoizmus szerint az univerzum lényege nem írható le. Ebben az összefüggésben általában »erkölcs«-ként értelmezik, ahogy Szun-ce ezt a későbbi szövegekben kifejti, mondván: »A tao az embereket teljes mértékben összhangban tartja uralkodójukkal úgy, hogy akár életük árán is kövessék őt, semmilyen veszélytől el nem riadva«. Szervezeti kontextusban valószínűleg a legtagabb értelemben vett »cél«-lal fordítható le.”
2. Meteorológia (天): ez az időjárásra utal, és leírja a környezetre ható erőket. Jelentése tehát kiterjeszthető minden olyan külső tényezőre, amelyre nem tudunk hatni.
3. Topográfia (地): pozíció, a távolság és a terep.
4. Parancsnok (將): a vezető, vagyis a szervezet irányítási rendszere.
5. Rendszer (法): ez a törvényeket és a fegyelmet jelenti Szun-ce értelmezésében. Néha „módszerek”-nek is fordítják.

A 11. században összeállított kínai hadművészeti kánon, a *Vei Liaozhi*, amely az ókori kínai hadtudomány egyik legjelentősebb alkotása (címét a szerzőjéről, az i. e. 4–3. században élt főparancsnokról, Vei Liaóról kapta), a következőt írja: „Azok, akik elővigyázatlanok a megbeszélések során, titokban könnyen kihallgathatók; azok, akik a szabályokat mellőzve támadnak, megsemmisíthetők; azoknak a serege, akik vízként áradva, villám-

<sup>1</sup> Sergio Careda: Sun Tzu's Five Factors as a Strategy Analysis Framework (2020. május 13.).

ként cikázva támadnak, könnyen összezavarható.”<sup>2</sup> Az ókori Kína egyik hadtudományi tárgyú klasszikus művében, a *Katonai kinyilatkoztatásban*<sup>3</sup> az áll: „A hadvezér terveit kívánatos titokban tartani. A tisztet és a harcosokat kívánatos egyesíteni. Az ellenség megtámadásával kívánatos gyorsan végezni.”<sup>4</sup> A stratégiai tervezés egyik fontos eleme tehát a titoktartás is, hiszen a megvalósítás sokszor azon is múlik, mennyire sikerül a vezetőknek a stratégiát az ellenfél, vagyis a konkurencia előtt eltitkolni. Később a stratégiai tervezés mint módszer és gondolkodásmód az üzleti tudományokban is fokozatosan elterjedt, de emellett számos más területen is elkezdték alkalmazni. Az üzleti tudományok és a hadtudomány is – bár egymástól viszonylag távoli diszciplínákról van szó – kölcsönösen hatott és hat egymásra, erre a stratégiai gondolkodás és a stratégiai tervezés tudományos módszertana az egyik legjobb példa.

### A stratégiai tervezés és legfontosabb elemzési eszközei az üzleti tudományokban

A stratégiai tervezést sok tudományterületen (üzleti tudományok, hadtudomány stb.) művelik és használják, de nemcsak az elmélet, hanem a gyakorlat vonatkozásában is fontos, nélkülözhetetlen segédeszköznek tekinthető.

Ma már a magyar államigazgatásban is alkalmaznak stratégiai tervezést, mint például az ügyészség átalakítása és folyamatos fejlesztése során, ahogy erre a szervezet vezetője is utalt egy 2021-es előadásában:

„a reformokat kiszámítható és követhető ciklusonként lehet hatékonyan megfogalmazni. Erre kiváló eszköz a stratégiai tervezés. Ez lehetővé teszi, hogy az előre megtervezett cselekvési pontok mérőföldkövekként orientálják az ügyészség szakmai és funkcionális tevékenységét. A tervezési ciklusok végén lévő visszatekintés és értékelés pedig újabb lehetőséget ad nekünk a további fejlődésre és arra, hogy tapasztalatainkból merítve újabb célokat meghatározva folyamatos fejlődést tudjunk elérni.”<sup>5</sup>

A stratégia napjainkban azon fogalmak közé tartozik, amelyeknek szinte végtelen számú jelentésük van, gyakorlatilag attól függ a konkrét jelentéstartalom, hogy az adott kutató milyen helyzetben használja a fogalmat. A stratégia jelentését tehát nem könnyű meghatározni. A Révai-lexikon a stratégia fogalmát a következőképpen definiálja:

„Stratégiának nevezzük az összes hadvezéri tevékenységet, amely arra irányul, hogy a mozgósított hadsereget az ellenséggel való összeütközésig vezesse. Az ellenséggel való összeütközés pillanatától kezdve a taktika (harcászat) lép előtérbe, jóllehet a csata tervezésénél és kivitelezésénél stratégiai szempontok is mérvadók.”

<sup>2</sup> Tokaji – P. Szabó (2018): i. m. 153.

<sup>3</sup> A *Katonai kinyilatkoztatás* (*Jun chen*, 軍讖) feltehetően egy ókori hadtudományi kézikönyv címe, amely ha létezett is, mára elveszett. Ilyen című könyv más forrásokból még hivatkozásként sem ismert. Lásd Tokaji – P. Szabó (2018): i. m. 177.

<sup>4</sup> Tokaji – P. Szabó (2018): i. m. 182.

<sup>5</sup> Polt Péter: Az ügyészségnek tovább erősödhet a bírói kontrollal kiegyensúlyozott ügydöntő szerepe. *Ügyvédek Lapja*, (2021), 4. 10.

Mintzberg klasszikus, „5P”-nek is nevezett meghatározása szerint a stratégia a következők összessége:

- *plan*, azaz terv;
- *ploy*, azaz csel;
- *pattern*, azaz viselkedési minta;
- *position*, azaz helyzet; valamint
- *perspective*, azaz távlat.<sup>6</sup>

Modelljében a stratégia definíciójának az egyik, mégpedig az első eleme a terv. Az előre látható külső és belső folyamatok mellett az előre nem látható tényezőkre is fel kell készülni, ez pedig megfelelően kidolgozott, jövőorientált stratégiai terv nélkül nem lehetséges, eleve kudarcra van ítélve. Minden vállalat csak akkor tudja elérni hosszú távú céljait, ha terveket készít a megvalósításukra. A kellő részletességgel kidolgozott tervek ugyanakkor a vállalat menedzsmentjének és az alkalmazottaknak is eligazítást adhatnak ahhoz, hogy világos elképzeléseik legyenek a szervezet misszióját illetően. A misszió (küldetés) kifejezi a szervezet rendeltetését, a világhoz való viszonyát, valamint azt, hogy milyen értékek figyelembevételével működik a vállalkozás. A vízió (jövőkép) a távolabbi jövőben (általában 5-10 év alatt) elérendő állapotot tüzi ki, amely felé a szervezet halad a rövidebb távú stratégiák megvalósítása révén.<sup>7</sup> Minden vállalatnak kell legyen legalább egy missziója, amely egy nagyon általánosan körülírt célt jelent.

A stratégiai tervezési folyamat legtöbbször egy körforgáshoz hasonlít, ahogy erre Resperger István is rámutat:

„A tervezési folyamatot egy körfolyamattal lehet a legegyszerűbben felvázolni. Mint minden tervezési folyamat, a probléma megismerésével, a kiinduló adatok elemzésével, értékelésével veszi kezdetét. Ezt követően a helyzetmegítélés következik. [...] A célok meghatározása a megoldandó feladatok szempontjából elengedhetetlen, hiszen a prioritásokat határozza meg a tervezési folyamat későbbi fázisaiban, és a legfőbb irányelv lesz az alárendeltek számára a feladat végrehajtásánál. A cselekvési változatok kidolgozása azt a célt szolgálja, hogy a döntéshozó számára a kidolgozók több alternatívát (megoldási javaslatot) készítsenek elő, azért, hogy a vezető a helyzetnek legjobban megfelelő változatot tudja alkalmazni. A további elemzések, az információk folyamatos gyűjtése és feldolgozása lehetővé teszi a cselekvési változatok továbbfejlesztését. [...] A pontosított cselekvési változatok mérlegelése és kiválasztása a következő tervezési ütem, ahol a döntéshozó a legfontosabb kritériumok (költségek, haszon, veszteségek, biztonság...) alapján kiválasztja a változatok közül a helyzethez, a saját képességekhez és a legnagyobb valószínűségű sikert biztosító alternatívát. [...] Ezt követően a végrehajtás érdekében a megfelelő parancsok, utasítások kiadását hajtják végre, de nem lezárva a tervezési folyamatot, a végrehajtást koordinálva, ellenőrizve a végrehajtást segíti a felettes döntéshozó szervezet.”<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Szabó Mária: *Stratégiai tervezés – stratégiai vezetés – projekttervezés a közoktatási intézményekben*. (h. n.), (k. n.), 2005. 2.

<sup>7</sup> Turi Laura Tamara et al.: *Stratégiaalkotás, stratégiai módszerek*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, (é. n.). 11.

<sup>8</sup> Resperger István: *A stratégiai tervezés alapjai*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2005. 20.

Resperger István ugyanezen munkájában<sup>9</sup> a stratégiai tervezés öt modelljét is ismerteti, ezek főleg a hadtudományban alkalmazott eljárások. A hazai üzleti tudományok vonatkozásában pedig Barakonyi Károly munkái<sup>10</sup> a legrészletesebbek. A stratégiai tervezésnek több, egymást követő és részben egymást átfedő fázisa van:

1. a célok kitűzése;
2. a stratégia elkészítése;
3. az operatív tervezés;
4. az ellenőrzés, vagyis a monitoring; valamint
5. az érdekeltségi rendszer kialakítása és működtetése.<sup>11</sup>

### *Helyzetelemzés*

A kiinduló adatok elemzése, vagyis a helyzetelemzés minden stratégiaalkotás alapja. Ez a jelenre és a múltra vonatkozó elemzést igényel. A kívánatos jövőkép, vagyis az elérni kívánt cél meghatározása szintén elengedhetetlenül fontos, hiszen cél nélkül minden szervezet csak bolyong, mint a kormányos nélküli hajó. Vagy ahogy Seneca megfogalmazta: „Semmilyen szél nem kedvez annak, aki nem tudja, melyik kikötőbe tart.” Ha a helyzetelemzés és a cél meghatározása kellő pontossággal megtörtént, akkor következhet a stratégiai tervezés folyamata, vagyis meg kell határozni azokat az eszközöket, amelyekkel a célok elérhetők, és határidőt rendelni a megvalósításhoz.

Említettük korábban, hogy minden vállalatnak kell legyen legalább egy, jól kidolgozott missziója, vagyis egy hosszú távú, stratégiai célja. Ezt lehet és kell is lebontani vállalati szintű célokra, és egy nagyobb szervezet esetében még további bontás is lehetséges. A célok lehetnek állapot vagy folyamat jellegűek, attól függően, hogy egy lehetséges jövőbeli állapot elérését tűzzük ki célul, vagy pedig egy meghatározott folyamat végrehajtását. A célok kitűzése előtt azonban alapos helyzetértékelést kell végezni. Ennek több módszere és eszköze van. Fontos gyakorlati segédeszköz a célok kitűzését megelőző helyzetértékeléshez a PEST-elemzés. Ez a mozaikszó négy angol szót rejt magában: *politics* (politika), *economics* (gazdaság), *society* (társadalom), *technology* (technológia). Mind a négy környezeti tényezőt alapos elemzésnek kell alávetni ahhoz, hogy egy adott szervezet megfelelő helyzetértékelés birtokában hatékonyan tudja majd kitűzni az általa elérendő célokat. Egy másik fontos gyakorlati segédeszköz a stratégiai tervezésben a helyzetértékelés elvégzésére a SWOT-analízis,<sup>12</sup> amely a vállalat erősségeinek, gyengeségeinek (belső tényezők), valamint lehetőségeinek és veszélyeinek (külső tényezők) értékelését jelenti. Ha a vállalat elvégezte a SWOT-elemzést, elkezdheti specifikus

<sup>9</sup> Resperger (2005): i. m. 21.

<sup>10</sup> Barakonyi Károly: *Stratégiai tervezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999. 45.; Barakonyi Károly: *Stratégiai menedzsment*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2000.

<sup>11</sup> Barakonyi (1999): i. m. 86.

<sup>12</sup> SWOT: *strengths, weaknesses, opportunities, threats*, azaz erősségek, gyengeségek, lehetőségek, veszélyek.

céljainak kialakítását a tervezési időszakra vonatkozóan.<sup>13</sup> A vállalkozások a stratégiai tervezés eszköztárával meghatározott környezeti feltételek között próbálják meg optimalisan kihasználni belső erőforrásaikat. Amennyiben a stratégia és a megvalósítás összhangban állnak egymással, növekedés és folyamatos fejlődés következik. Az alacsony színvonalú tervezés jó megvalósítás mellett hosszabb távon vezet el a kudarchoz, míg gyenge cselekvés esetén a bukás azonnal bekövetkezik, ahogy az 1. táblázat szemlélteti.

1. táblázat: A stratégia és a megvalósítás négy lehetséges kimenetele

| Megvalósítás        | Stratégia       |                     |
|---------------------|-----------------|---------------------|
|                     | <i>Hatékony</i> | <i>Nem hatékony</i> |
| <i>Hatékony</i>     | Növekedés       | Lassú halál         |
| <i>Nem hatékony</i> | Túlélés         | Gyors halál         |

*Forrás:* Józsa László: *Marketingstratégia*. Budapest, Műszaki, 2002. 41.

Klasszikusnak tekinthető elemzési módszer a célkitűzés fázisában a BCG-mátrix is, amely a stratégiai tervezésben ma már az egyik leginkább elterjedt és legnépszerűbb elemzési módszer. 1968-ban dolgozta ki a Boston Consulting Group (innen származik a BCG elnevezés). Létjogosultsága és használhatósága a digitalizáció miatt átalakult piaci környezetben is szinte megkérdőjelezhetetlen. A BCG-mátrix az alábbi négy kategóriával dolgozik: sztárok (magas piaci részesedés + magas piaci növekedés), kérdőjelek (alacsony piaci részesedés + magas piaci növekedés), fejőstehenek (magas piaci részesedés + alacsony piaci növekedés) és döglött kutyák (alacsony piaci részesedés + alacsony piaci növekedés).<sup>14</sup>

### *A stratégia elkészítése*

A stratégia elkészítése a stratégiai tervezés talán legfontosabb eleme. „A *stratégia* (vagy trajektória) *formailag* a kitűzött célhoz, illetve az azt reprezentáló célállapotokhoz vezető utat jelenti. *Tartalmilag* a stratégia a környezethez való aktív vagy passzív alkalmazkodást fogalmazza meg.”<sup>15</sup> A stratégia elkészítése történhet vállalati szinten és divíziók szintjén is. Vállalati szinten a divízió megszüntetése vagy eladása, illetve egy új divízió alapítása vagy feltáró jellegű kutatás irányítása lehet a fő stratégiai döntés. A vállalati szintű és a divíziók szintjén elkészített külön stratégiának csak a nagyobb szervezetek vonatkozásában van gyakorlati relevanciája. A divíziók szintjén lehetnek bizonyos nyereséget javító stratégiák, vagy a meglévő területen új vállalkozás alapítása, de ide tartozik az összműködést javító stratégia és a támogató jellegű üzleti stratégia is.<sup>16</sup> Minden egyes

<sup>13</sup> Philip Kotler: *Marketing menedzsment*. Budapest, Műszaki, 1999. 121.

<sup>14</sup> Proman Consulting: BCG mátrix (2021. január 11.).

<sup>15</sup> Barakonyi (1999): i. m. 57–58.

<sup>16</sup> A stratégiai tervezés folyamatábrája. *Pénzügyi Sziget*, 2013. február 8.



divízió tekinthető önálló üzleti egységnek is, és attól függően, hogy mennyire centralizált az adott szervezet, akár erős önállósággal is rendelkezhetnek.

A stratégia kialakítása elsősorban, de nem kizárólagosan a vezető feladata. Minden szervezetnek kell hogy legyen legalább egy vezetője. A nagyobb gazdálkodó szervezetekben pedig szétválik a stratégiaalkotó vezető (az elnök, a *leader*), aki nem vesz részt az operatív végrehajtásban, de követendő stratégiát és irányvonalat ad, és az operatív vezető (a vezérigazgató vagy menedzser), aki a napi ügyvezetésért visel felelősséget. A közép- és alsó szintű vezetők önálló részlegeket vezetnek, tevékenységük azonban nem függetlenedhet a szervezet többi egységétől.<sup>17</sup>

A stratégiát ugyan a vezető alkotja meg, de hatással vannak rá a vállalattal kapcsolatban álló, különböző külső és belső szereplők is, vagyis az érdekhordozók. Az érdekhordozók, azaz az érdekcsoport tagjai a következők lehetnek: az együttműködő partnerek, a versenytársak, a részvényesek, a szállítók, a vállalati működést szabályozó különféle szervezetek, testületek, a szakszervezetek, a helyi kommunális szervezetek, közösségek stb. Az érdekháló tagjai táblázatba rendezve is bemutathatók.

2. táblázat: Az érdekháló tagjai

| Érdek        | Erő                                           |                                                 |                                                                           |
|--------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
|              | Formális, szavazati                           | Gazdasági                                       | Politikai                                                                 |
| Tulajdonosi  | Részvényesek, igazgatótanács vállalati tanács |                                                 | Volt részvényesek                                                         |
| Gazdasági    | Dolgozó                                       | Szállítók, hitelezők, fogyasztók, szakszervezet | Helyi önkormányzat, külföldi kormányok, fogyasztói csoport, szakszervezet |
| Befolyásolás | Parlament, kormány, külső irányító szervek    | Külső irányító szervek                          | Kormány, szakszervezeti szövetségek, pártok                               |

Forrás: Barakonyi (2000): i. m. 45.

### Operatív tervezés

Az operatív tervezés már részletesebben határozza meg a szervezet előtt álló konkrét feladatokat. Itt történik a műszaki és gazdasági részletek tisztázása és az egyes intézkedések számbavétele mellett a felelősök kijelölése is, továbbá határidőket is meg kell szabni a végrehajtáshoz.<sup>18</sup> Az operatív tervezés a stratégiai tervezéshez képest kifejezetten rövid távú (általában egy év vagy annál is rövidebb) időhorizonttal dolgozik, az egyes elemekhez pedig konkrét felelősöket, határidőket és költségelemeket, valamint költség-

<sup>17</sup> Judith Ashton – Leslie Atkinson – Liz Baltesz: *A menedzser kézikönyve*. Ford. Szilágyi Katalin. Budapest, Park, 1998. 44.

<sup>18</sup> Barakonyi (1999): i. m. 62.

helyeket is rendel. Ahogy az egyik, ezzel kapcsolatos tankönyv is utal rá: „A vállalat fejlődésének és működésének megalapozásában fontos szerepet tölt be a hosszú távú terv, a stratégia. Az eredményes vállalati működéshez azonban (a stratégiával összhangban) rövidebb időtávú, részletesebb tervekre is szükség van. Az ilyen terveknek több fajtája létezik, közülük az egyik legfontosabb a (rövid vagy esetleg középtávra szóló) üzleti terv.”<sup>19</sup> Az üzleti terv általában a következő elemekből épül fel:

1. összefoglalás;
2. helyzetelemzés;
3. a vállalkozók és a vállalkozás bemutatása;
4. termelési, üzemeltetési terv;
5. marketingterv;
6. szervezeti terv;
7. pénzügyi terv;
8. függelék (mellékletek).<sup>20</sup>

Az üzleti terv rendkívül fontos szerepet játszik a gyakorlatban is, hiszen például egy konkrét megvalósítandó projekthez kapcsolódó hitelfelvétel során a hitelminősítésnél ez az egyik döntő tényező. Komolyabb, komplex projektek kivitelezése elképzelhetetlen gondosan elkészített üzleti terv nélkül.

### Végrehajtás

Egyetlen stratégiai tervezési folyamat sem lehet sikeres eredményes végrehajtás nélkül. Ennek az egyik legfontosabb feltétele a folyamatos ellenőrzés. Ha rossz a vállalati stratégia, és/vagy nem hatékony a megvalósítás vagy az ellenőrzés folyamata, akkor csak idő kérdése, hogy előálljon a vállalati válság. Ennek különböző típusai a válság mélysége alapján differenciálhatók. Két fő fázis – együttesen négy alfázissal – különböztethető meg, ezek a következők:



1. ábra: A vállalati krízis típusai

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az elképzelhető (imaginábilis) krízis a válságfolyamat első lépcsőfoka. A válság fellépésének lehetősége abból a valószínű veszélyszituációból ered, amely a belső gyengeség

<sup>19</sup> Bernáth Julianna: Az üzleti tervezés lényege, az üzleti terv készítésének célja, tartalma. Budapest, Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet, 2008. 2.

<sup>20</sup> Bernáth (2008): i. m. 4.

és/vagy a külső fenyegetés létéből keletkezik. A fenyegető krízis ettől abban különbözik, hogy itt már bizonyos külső vagy belső események bekövetkeznek, és ezek a vállalat fejlődésében diszkontinuitást eredményeznek. A látens krízis fázisában már biztos, hogy egy vagy több túlélési cél nem érhető el, ez azonban még kívülről nem vehető észre, és ezzel a krízis elrejtető. A kifejlett krízis stádiuma az egyetlen, amelyben a tényezők (például az eladósodottság, a fizetéseképtelenség) egyértelműen azonosíthatók.<sup>21</sup>

### *Ösztönzők*

Egy megfelelően kialakított és működtetett érdekeltségi rendszer nagymértékben segíti a tervek végrehajtását. Az emberi cselekvés két alapvető mozgatórugója a félelem és a vágy. Az első valamilyen büntetés kilátásba helyezésével befolyásolható (ahogy például a büntetőjog is a maga sajátos szankciórendszerével próbálja a társadalom tagjait visszatartani a bűncselekmények elkövetésétől), a második pedig valamilyen jutalom, ösztönző által. Ösztönző lehet bármi, ami az adott személy aktuális körülményeihez képest javulást jelent a jövőben. Az ösztönzők lehetnek anyagi vagy nem anyagi természetűek is, a legjobb a kettő kombinációja. Vannak közvetlen és közvetett ösztönző módszerek is. A megfelelő ösztönző kiválasztása nagymértékben múlik azon, hogy ismerjük-e azokat a szükségleteket, amelyek kielégítése révén az ösztönzők elérik a kívánt hatást. Abraham Maslow először 1943-ban publikálta *A Theory of Human Motivation* (Az emberi motiváció elmélete) című tanulmányában az emberi szükségletek piramismodelljét és a rendszer működési elveit. „A Maslow-piramis mögötti logika egyszerű:

- A szükségleteink kielégítése motiválja a cselekedeteinket.
- Ezek a szükségleteink kategorizálhatók.
- Egy hierarchiát képeznek.
- A szükségletek felsőbb szintjeinek eléréséhez először ki kell elégíteni az alsóbb szinteket.

A piramis elemeit két nagy csoportba lehet rendezni. Az első csoport a hiányszükségletek, amelyeket valamely alapvető emberi szükséglet betöltésének hiánya motivál. (Ha éhes vagy, enned, ha szomjas, akkor innod kell.) A második pedig a növekedési szükségletek, amelyek az egyén fejlődés iránti vágyából fakadnak. Az eredeti modell 5 szintre osztja a szükségleteket, amelyeket később hivatalosan is továbbiakkal egészítettek ki. A Maslow-piramis alapszintjei a következők:

- fiziológiai szükségletek;
- biztonsági szükségletek;
- szeretet, a valahová tartozás szüksége;
- elismerés;
- önmegvalósítás.”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Katics Etelka: *A vállalati válságkezelés pénzügyi módszerei*. Budapest, Perfekt, 2000. 32–33.

<sup>22</sup> Papp Gábor: Maslow-piramis – a szükséglet hierarchia (2021. június 1.).

A Maslow-piramis öt szintje közül vezető beosztású munkavállalók általában az utolsó két szinten motiválhatók. Az ő esetükben a motiváció nem anyagi eszközei is fontosabb szerepet játszanak, míg az alsó két szinten szinte kizárólag anyagi ösztönzőkkel lehet sikeres a motivációs folyamat.

Az is nagyon fontos, hogy ne csak hosszú távú, hanem rövid távú ösztönzőket is alkalmazzon minden szervezet a hatékony működés és a tervek végrehajtása érdekében. A legtöbb ösztönzőrendszer három alapvető tényezőre épül:

- a feltételrendszere – ez a munkavállalókkal szembeni követelményeket fogalmazza meg;
- az ellenszolgáltatásra, vagyis a fizetési rendszeren keresztül a megszerezhető anyagi és nem anyagi ellentételezésekre;
- a kettőt összekötő koordinációs rendszerre, azaz a feltételek teljesítésekor elérhető bérszintekre és juttatásokra.<sup>23</sup>

### Záró gondolatok

A stratégiai tervezés valamennyi elemének és módszerének felsorolása és bemutatása egy rövid tanulmány keretein belül lehetetlen. Az üzleti tudományok által kimunkált elemző-értékelő módszereket ma már más területeken is használják, de ezek a módszerek folyamatosan fejlődnek is, és új elméletek születnek a gyakorlat fényében. Felvillantottunk néhány olyan elemzési módszert, amelyet sokoldalúan fel lehet használni bármilyen szervezet működtetése során. Egyetértve a híres sakkozóval, záró gondolatként elmondható, hogy „a stratégia nem azt jelenti, hogy kiterveljük, mit teszünk majd, ha történik valami, hanem azt, hogy előre kiszámoljuk, mi történik annak következtében, amit teszünk” (Garri Kaszparov).

### Felhasznált irodalom

- Ashton, Judith – Leslie Atkinson – Liz Baltesz: *A menedzser kézikönyve*. Ford. Szilágyi Katalin. Budapest, Park, 1998.
- A stratégiai tervezés folyamatábrája. *Pénzügy Sziget*, 2013. február 8. Online: [https://penzugy-sziget.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=853:a-strategiai-tervezes-folyamata&catid=231&Itemid=78](https://penzugy-sziget.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=853:a-strategiai-tervezes-folyamata&catid=231&Itemid=78)
- Az ösztönzésmenedzsment rendszere. *HR Portal*, (é. n.). Online: [www.hrportal.hu/feature\\_print.php?id=34296](http://www.hrportal.hu/feature_print.php?id=34296)
- Barakonyi Károly: *Stratégiai tervezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999.
- Barakonyi Károly: *Stratégiai menedzsment*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2000.
- Bernáth Julianna: *Az üzleti tervezés lényege, az üzleti terv készítésének célja, tartalma*. Budapest, Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet, 2008.

<sup>23</sup> Az ösztönzésmenedzsment rendszere. *HR Portal* (é. n.).

- Caredda, Sergio: *Sun Tzu's Five Factors as a Strategy Analysis Framework* (2020. május 13.). Online: <https://sergiocaredda.eu/organisation/sun-tzus-five-factors-as-a-strategy-analysis-framework/>
- Józsa László: *Marketingstratégia*. Budapest, Műszaki, 2002.
- Katics Etelka: *A vállalati válságkezelés pénzügyi módszerei*. Budapest, Perfekt, 2000.
- Kotler, Philip: *Marketing menedzsment*. Ford. Hámori Péter – Szucsák Bálint – Schnitzer Ferenc – Veres István Attila. Budapest, Műszaki, 1999.
- Papp Gábor: *Maslow piramis – a szükséglethierarchia* (2021. június 1.). Online: <https://pappgab.com/maslow-piramis-szukseglethierarchia/>
- Polt Péter: Az ügyészségnek tovább erősödhet a bírói kontrollal kiegyensúlyozott ügydöntő szerepe. *Ügyvédek Lapja*, (2021), 4. 8–10.
- Proman Consulting: *BCG-mátrix* (2021. január 11.). Online: <https://promanconsulting.hu/bcg-matrix/>
- Resperger István: *A stratégiai tervezés alapjai*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2005.
- Szabó Mária: *Stratégiai tervezés – stratégiai vezetés – projekttervezés a közoktatási intézményekben*. (h. n.), (k. n.), 2005.
- Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Turi Laura Tamara – Resperger István – Túri Viktória: *Stratégiaalkotás, stratégiai módszerek*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, (é. n.).

## A külső környezet és a tendenciák nyomon követésének szükségessége a stratégiaalkotás tükrében

### Bevezetés

A stratégiai gondolkodás és tervezés széles körű történeti, szakmai és tudományos előzményekkel rendelkezik. Mind a nemzetközi, mind a hazai szakirodalom foglalkozik kérdéskörével, a korábbi katonai gondolkodás irányából elmozdulva a biztonságpolitika, valamint az üzleti világ különböző területei felé. A stratégia fogalmát tekintve is több megközelítéssel – elsősorban a katonai gyökerekre visszavezethetőkkel – találkozhatunk.

A „stratégia” alapvetően a jövőbeli célokról, víziókról, az ezek megvalósításához vezető útról szól, amelynek felvázolására sajátos tervezési módszerek alakultak ki.<sup>1</sup> Ezen tervezési módszerek egyik legkritikusabb eleme a *külső környezet*, valamint a *rövid, közép- és hosszú távon várható külső folyamatok feltárása*, hiszen a stratégiák e tényezőkhöz igazodva kívánják a jövőre mutató célkitűzéseket, feladatokat és a megvalósításukhoz szükséges eszközrendszert meghatározni. A „stratégiai célok” mindig valamilyen jövőbeli elérendő állapotot takarnak, amelynek az eléréséhez vezető utat a geo- és biztonságpolitikai folyamatokra hatást gyakorló összetett tényezők befolyásolhatják. Idetartozik többek között a *stratégiában megfogalmazott célok közegét jelentő környezet*, az erőforrások rendelkezésre állása, a megfelelő tervezési módszerek alkalmazása, a magasabb szintű stratégiákhoz történő illesztés szükségessége, vagy akár az érintett ágazati szereplők aktivitása.

Jelen fejezet célja felhívni a figyelmet a külső környezetben zajló folyamatok megértésének, a változások nyomon követésének és prognosztizálásának fontosságára, mivel ezek a területek kulcsfontosságú összetevői napjaink stratégiaalkotásának. Nem célunk a stratégiatervezés módszereinek mélyebb ismertetése vagy már megszületett biztonságpolitikai vonatkozású stratégiai dokumentumok elemzése. Míg az előbbi témakörben számos komplex tervezési forma ismert<sup>2</sup> (gondoljunk a védelmi tervezés területeire), addig utóbbi esetében értékes elemzések állnak rendelkezésre mind a nemzetközi, mind a hazai szintén.

Napjaink stratégiai dokumentumainak rendszerét tekintve, azok horizontálisan (például nemzetközi, nemzeti) és vertikális (például ágazati) szinten is elkülöníthetők.

<sup>1</sup> Michael Fitzsimmons: *Scenario Planning and Strategy in the Pentagon*. Carlisle Barracks (Pa.), Strategic Studies Institute, US Army War College, 2019. 24.

<sup>2</sup> Ilyen ismert modellek a Cohen-modell, a U.S. Army War College modellje, a Bartlett-modell vagy akár a Lloyd-modell. A biztonság területére irányuló stratégiák tervezési folyamatai kapcsán lásd Paul Bracken: *Strategic Planning for National Security: Lessons from Business Experience*. (h. n.), The Rand Corporation, 1990.

Amennyiben a nemzeti stratégiák tárgykörén belül maradunk, megkülönböztethető a legmagasabb szintű stratégiák köre, amelyek egy adott társadalom működésével, fenntarthatóságával vagy éppen biztonságával kapcsolatban határoznak meg elsődlegesen értékrendi irányokat, érdekeket és jövőképet (például a nemzeti biztonsági stratégia); vizsgálják a stratégiát befolyásoló külső tényezőket, kihívásokat; és eszközrendszert alkotnak az átfogó stratégiai célok megvalósítása érdekében. A következő szinten helyezhetők el az ágazati stratégiák, amelyek a magasabb szintű stratégiából levezethető módon annak ágazatspecifikus alcéljait, törekvéseit és ezek végrehajtásának eszközrendszerét definiálják. Hazánk esetében példaként a Nemzeti Biztonsági Stratégia<sup>3</sup> (a továbbiakban: NBS 2020) emelhető ki mint alapvető stratégiai dokumentum, majd ennek ágazati stratégiai elemeként jelenik meg többek között a Nemzeti Katonai Stratégia<sup>4</sup> vagy akár hazánk Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája.<sup>5</sup> Az alsóbb szinten az úgynevezett területi-funkcionális vagy más néven operatív stratégiák helyezkedhetnek el, amelyek „az ágazati stratégiákat alkotó, azok működését és együttműködését biztosító, célorientált tervezési, szervezési és végrehajtási programok”.<sup>6</sup> Ezen a szinten értelmezhető például a Zrínyi 2026 honvédelmi és haderőfejlesztési program megvalósításáról szóló 1298/2017. (VI. 2.) Korm. határozat. Az egyes stratégiai szinteket átszövi és egyben össze is kapcsolja a stratégiamenedzsment, amely a stratégiai célok végrehajtására, ennek koordinálására szolgáló szervezett tevékenység. A hazai optimális stratégiai tervezés keretszabályozásának érdekében a jogalkotó 2012. március 31-én hatályba léptette a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletet, amely egyben szabályozni hivatott a hazai stratégiai dokumentumokkal szemben támasztott átfogó követelményrendszert is.

### Stratégiák a változások tükrében

A 20. század második felének túlnyomó részében a nagyhatalmi szembenállás évtizedes folyamatai sajátos biztonságpolitikai környezetet eredményeztek. Napjainkhoz képest a változások előrejelezhetőségét és azok döntéshozói oldalról történő megközelítését bizonyos mértékig könnyebbé tették a bipoláris világrendből adódó statikusabb viszonyrendszerek. Az évszázad végén a módosult globális biztonságpolitikai környezet előtérbe kerülő fenyegetései ezzel szemben gyorsabb és a korábbiaktól eltérő reakálási eljárásokat tettek szükségessé. Ennek megfelelően a szakmai-tudományos gondolkodásban is megjelent a változó biztonsági környezet előrejelzésére alkalmas módszerek kutatásának feladata.

<sup>3</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*.

<sup>4</sup> 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*.

<sup>5</sup> 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról, 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája*.

<sup>6</sup> Szendy István: A katonai stratégia. *Hadtudomány*, 29. (2019), 1–2. 23.

Ennek nehézségét jelentette, hogy a hidegháború időszakát követően biztonságpolitikai értelemben felértékelődtek a biztonság egyéb, korábban kevésbé hangsúlyos elemei, amelyek viszonyainak vizsgálatára a korábbi módszerek már nem minden tekintetben voltak alkalmasak. Mindezek a biztonságpolitikai és a kapcsolódó stratégiai gondolkodás keretében is új területeket nyitottak.<sup>7</sup> Ilyen felértékelődő tényezők voltak többek között

- a globalizáció hatására teret nyitó nemzetközi szervezett bűnözés erősödése és diverzifikálódása;
- a proliferáció jelentette kihívások;
- a robbanásszerű technológiai fejlődés során az infokommunikációs környezetben megjelenő hibrid, aszimmetrikus hadviselési és bűnelkövetési formák;
- a kibertérhez kapcsolódó kihívások;
- a fundamentalista terrorizmus térnyerése és hálózatosodása;
- a nemzetközi gazdasági környezet változásai;
- a vallási és etnikai különbségek kiéleződése;
- a világjárványok és az éghajlatváltozás; illetve
- a fenti tényezők adott térségben megjelenő komplex együttese okán bekövetkező globális népvándorlási hullámok.

Hangsúlyosabbá váltak a katonai dimenziótól eltérő irányok,<sup>8</sup> amelyek az összbiztonsági szemlélet jegyében egyre sürgetőbb válaszokat igényeltek a szakpolitikai döntéshozók oldaláról. Ennek megfelelően a formálódó biztonságpolitikai dokumentumok, a különböző szintű stratégiák már ezen transznacionális fenyegetésekre is kitérve, új szempontokat integráltak a kiemelten kezelendő biztonsági kérdések sorába. A korábban hagyományosan katonai dominanciájú biztonsági elemzésekben felerősödtek a civil (nem katonai) szakértői területek, jelezve a rendkívül gyorsan változó hatások – nem pusztán katonai szakértelmet igénylő – jelentőségét.

### **A külső környezet változásának dinamizmusa, a bizonytalanság**

A stratégiák időtávját tekintve biztonságpolitikai értelemben a nemzetközi környezetben alapvetően közép- és hosszabb távú stratégiákkal találkozhatunk, amelyek esetében bizonytalanabb lehet a külső környezet változásainak előrejelzése. Ebben az értelemben a stratégiai tervezés során elkülöníthetők bizonyos „statikus” elemek, amelyeknek a tartós jelenlétével, állandóságával hosszabb távon is tervezhetünk (például a gazdasági szempontból jelentős, hosszabb távon is rendelkezésre álló természeti erőforrások). Emellett vannak olyan tényezők, amelyek csak rendkívül szélsőséges változások esetén

<sup>7</sup> John Baylis et al. (szerk.): *A stratégia a modern korban. Bevezetés a stratégiai tanulmányokba*. Budapest, Zrínyi, 2005.

<sup>8</sup> Már ha csak a Barry Buzan-féle szektorális elméletre gondolunk, a katonai dimenzió mellett hangsúlyosan megjelennek a nem katonai dimenzió egyes elemei, mint például a gazdasági, politikai, társadalmi és ökológiai környezet. Lásd Marianne Stone: *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. New York, Columbia University, School of International and Public Affairs, 2009. 4–6.



módosulhatnak, ezért „nagy bizonyossággal” vehetők figyelembe. Gondolhatunk itt például egy adott ország lakosságszámának 3-5 éves előrejelzésére, vagy akár olyan nemzetközi gazdasági-pénzügyi forrásokra, amelyek hosszabb távon is rendelkezésre állnak. A legkritikusabb tényezőknek azon dinamikus elemek tekinthetők, amelyek alapjaiban változtathatják meg a korábban megfogalmazott stratégiai célok elérésének lehetőségét. Példaként itt akár a gazdasági-költségvetési források elmaradása, a (nemzetközi) politikai környezetben lezajló változások, események, de a technológiai környezetben végbemenő fejlődés hatásai is kiemelhetők.

A jövőbeli célok elérésének talán az egyik legnagyobb kihívása a célokhoz vezető utat befolyásoló külső események bekövetkezésére történő felkészülés. Mindez jelentős bizonytalanságot eredményez, hiszen „jóslatokkal”, „forgatókönyvekkel”, „valószínűségekkkel”, „ma még nem látható tényezőkkel” teletűzdelt úton kell ezekre a lehetséges eseményekre felkészülni. Ebben a tekintetben különösen fontossá válnak az előrejelzések és azok objektivitása, megbízhatósága, hiszen az ilyen ismérvekkel rendelkező prognózisok által mérsékelhető a jövőben rejlő bizonytalansági faktor, valamint fokozható az időtálló, reális stratégiai tervezés megalapozottsága. Ezen elvárásokat a jogalkotó normatív szinten is deklarálja: a hazai kormányzati stratégiai tervdokumentumok létrehozásával kapcsolatos keretszabályozás a kormányzati stratégiai irányításra vonatkozó alapelvek között jeleníti meg azt a szempontot, hogy a stratégiai dokumentumoknak „releváns és megalapozott adatokra, információkra”<sup>9</sup> kell épülniük.

Abban az esetben, ha az állami szintű stratégiatervezés témaköréből kitekintést teszünk a mikrogazdasági, üzleti stratégiaalkotás szakirodalmára, megállapítható, hogy a vállalati stratégia kérdései szintén szoros kapcsolatban vannak a jövőkép alakulásának megbízható előrejelzésével – ennek kapcsán Bowersox és szerzőtársai kutatásai alapján elkülöníthető a várakozásalapú, valamint a válaszalapú működési modell.<sup>10</sup> Az üzleti, piaci szférában a várakozások szoros összefüggésben állnak a jövőbeli bizonytalanságok kezelési eljárásaival. De mi is az a bizonytalanság? Megyeri Eszter kutatási eredményei nyomán<sup>11</sup> a bizonytalanság a döntéshozatalkor felmerülő hiányzó ismereteket vagy információkat jelenti. A bizonytalanságot esetenként kiszámíthatatlan tényezőként definiálják,<sup>12</sup> míg mások meghatározó változók komplexitásaként értelmezik.

A bizonytalanság egyben kockázatot is rejt magában, mégpedig a stratégiai célok ellehetetlenülésének kockázatát – akár az állami, akár az üzleti környezetet vizsgáljuk. Marks a kockázat és a bizonytalanság fogalmának meghatározását például az ISO<sup>13</sup>

<sup>9</sup> 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 6. § (9) e).

<sup>10</sup> Donald J. Bowersox – David J. Closs – M. Bixby Cooper: *Supply Chain Logistics Management*. New York, McGraw Hill, 2002.

<sup>11</sup> Megyeri Eszter: Várakozások menedzsment szempontból: bizonytalanság és kockázatkezelés. In Farkas Beáta – Pelle Anita (szerk.): *Várakozások és gazdasági interakciók*. Szeged, JATEPress, 2017. 215–216. Forrása Robert B. Duncan: Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty. *Administrative Sciences Quarterly*, 17. (1972), 3.

<sup>12</sup> Richard Michael Cyert – James G. March: *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963.

<sup>13</sup> International Organization for Standardization – Nemzetközi Szabványügyi Testület.

értelmezésére alapozza.<sup>14</sup> Az ISO a kockázatkezelési elvek és iránymutatások korábbi szabványa<sup>15</sup> alapján megállapította, hogy „mindenféle típusú és méretű szervezet belső és külső tényezőkkel és hatásokkal szembesül, melyek bizonytalanná teszik céljaik elérését. Ennek a bizonytalanságnak a szervezet célkitűzéseire gyakorolt hatása a kockázat”. Jelen fejezet elsősorban az állami szintű stratégiatervezést befolyásoló külső tényezők vizsgálatára összpontosít.

A vizsgálandó tényezőket tekintve megállapítható, hogy az egyik legdinamikusabb változás a technológiai környezethez kapcsolódik – gondoljunk csak az ötödik generációs hálózati technológiára (5G), a mesterséges intelligencia vagy a pilóta nélküli légi járművek témakörére, amelyeknek a fejlődési irányait vagy akár a társadalom jövőjére gyakorolt hatásait a nemzetközi szakirodalom egyre szélesebb körben kutatja. Az elmúlt időszakban bekövetkezett technológiai robbanás a korábban még utópisztikusnak hitt, azonban mára a mindennapjaink részét képező technológiák használatbavételét eredményezte. A fejlődés előrejelzése, a már zajló új kutatások sikerébe vetett bizalom ezzel párhuzamosan mind beépül a jövőre vonatkozó stratégiai elképzelésekbe.

Példaként gondoljunk csak az új generációs hírközlés kapcsán megjelenő innovatív technológiákra, többek között az 5G hálózatokra, amelyek világszinten 2018-ban, Európában 2019-ben jelentek meg, és 2021/2022-ben a lakossági 5G szolgáltatás szintjén is megvalósultak. (Az Ericsson 2020. novemberi mobilitási jelentését tekintve megfigyelhető tendencia, hogy 2025-re Nyugat-Európában 55%-os piaci részesedéssel rendelkezhet az 5G a korábbi technológiák fokozatos kiszorítása mellett, tehát mintegy 5 év alatt piacvezető mobil távközlési technológia lesz.<sup>16</sup> A legfrissebb kutatási eredmények szerint 2026-ra ugyanez a mutató már eléri a 69%-ot.<sup>17</sup>) Látható tehát, hogy habár a technológiák térhódítása a statisztikai adatok alapján jól prognosztizálható, és bizonyos területek (például a kiberbiztonság) kiemelt szerepe és fejlődése bizonyossággal látható, az új technológiák megjelenésének társadalmi vagy akár (nemzet)biztonsági vonzatai többségében ma még nehezen megjósolhatók. Biztonsági oldalról vizsgálva ez rendkívüli kihívásokkal jár, akár az információbiztonság, akár a nemzetbiztonsági értelmezést tekintve a törvényes kommunikáció-ellenőrzés technológiai, jogi szabályozási területeinek vonatkozásában.

Igaz, a bizonytalanság természetes velejárója napjaink gazdasági-politikai-társadalmi folyamatainak – amit a minél inkább naprakész információk megszerzésével, a folyamatok mélyreható elemzésével, forgatókönyvek felállításával lehet csökkenteni –, azonban ilyen környezetben a döntések nem várt komplex hatásokat eredményezhetnek. Aktuális példaként Afganisztán emelhető ki. Gondoljunk csak bele, milyen biztonságpolitikai kihatásai lehetnek egy olyan politikai döntésnek, amelynek hatására egy „terrorkibocsátó” válságkörzetből kivonulnak a válságkezelő és békefenntartó katonai erők, és helyüket átveszi egy, a nyugati-keresztény világrend elleni fundamentalista fellépést célul kitűző, szélsőséges dzsihádistá ideológia és annak szervezetrendszere. A fejezet készítésekor

<sup>14</sup> Norman Marks: *World-Class Risk Management*. Scotts Valley, CreateSpace, 2015.

<sup>15</sup> ISO 31000:2009 Kockázatkezelési elvek és iránymutatások. Hatályos: ISO 31000:2018.

<sup>16</sup> Ericsson: Ericsson Mobility Report (2020. június).

<sup>17</sup> Ericsson: Ericsson Mobility Report (2021. június).

eszkálálódó folyamatot, amelyet az Afganisztánban állomásozó NATO<sup>18</sup>-erők korábban bejelentett kivonása eredményezett, még az Egyesült Államok 2020. november 3-i elnökválasztását megelőzően is igencsak bizonytalan, irreálisnak tűnő prognózisként lehetett volna értékelni. A bizonytalansági faktor kiemelt szerepét jelzi az a tény is, miszerint arra a szakmai tudományos közösség sem számított, hogy a NATO fokozatos kivonását követően – az afgán „baráti” kormányerők 20 éven át zajló felkészítése ellenére – a talibán néhány hét alatt képes volt visszaállítani szinte az ország teljes területe feletti ellenőrzését a NATO által kiképzett kormányerők jelentősebb ellenállása nélkül, komoly aggodalmat keltve Afganisztán demokratikus jövőjének kilátásaival kapcsolatban.<sup>19</sup>

### A változások nyomon követése, előrejelzése

Mivel a stratégiák egyes elemei rendkívül szoros kölcsönhatásban állnak egymással, a *környezeti viszonyok feltárásának pontatlansága*, a változások figyelmen kívül hagyása téves irányokhoz és magát a stratégiai célokat, valamint a folyamat részeként megvalósuló döntéseket tekintve tévútra vezethet. A stratégiai gondolkodásnak és a stratégiaalkotásnak elválaszthatatlan része tehát a környezet folyamatos monitorozása és a megfigyelt jelenségek hatásainak figyelembevétele, vagyis a stratégia kiigazítása, módosítása. Ennek megfelelően a stratégiát érintő változások nyomon követése feltételezi

- az aktuális és tényszerű információk elérésének, megszerzésének képességét;
- a témakörben való jártasságot és szakértelmet;
- a változások elemzésének és értékelésének képességét (a stratégiai célokra gyakorolt hatásaik megítélését);
- szükség esetén a stratégia módosítására vonatkozó döntés kezdeményezésének lehetőségét.

A tanulmány témaköre szempontjából hazánkban a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletben foglalt ország-előrejelzéssel szemben támasztott követelmények emelhetők ki, amelyek jól jelzik a külső környezet vizsgálatának szükségességét, így a prognózisnak tartalmaznia kell a következőket:

- „a) a tervezett időtávon belül a Magyarországot érintő külső hatások és kockázatok, valamint a belső kihívások és fejlődési lehetőségek előrejelzését és azonosítását;
- b) a tényekkel, illetve tudományos eredményekkel megalapozottan értékelhető és valószínűsíthető társadalmi, gazdasági, kulturális, környezeti folyamatok és hatások elemzését, valamint
- c) az átfogó fejlődési irányvonalak, trendek és lehetséges jövőbeni forgatókönyvek elemzését”.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> North Atlantic Treaty Organisation – Észak-atlanti Szerződés Szervezete.

<sup>19</sup> Beatrix Immenkamp – Hala Ahmad: US and NATO Leave Afghanistan: What Next? (h. n.), European Parliamentary Research Service, 2021.

<sup>20</sup> 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 26. § (1).

A változások követése<sup>21</sup> nem öncélú folyamat, hiszen ennek eredményeitől függően válhat szükségessé a meglévő stratégiák módosítása vagy akár új stratégia kidolgozása. A biztonságpolitikai gondolkodásban inkább az utóbbi megoldással találkozhatunk, és a stratégiai szintű dokumentumok rendszerét tekintve az időszakonként kiadott új, magasabb szintű stratégiák maguk után vonják az ágazati stratégiák felülvizsgálatának szükségességét is. Habár ezen stratégiák új stratégiáknak tekinthetők, az egyes dokumentumok összevetéséből gyakran kiolvasható a korábbi stratégiai elemek felülvizsgálatának, a megváltozott biztonságpolitikai környezethez történő hozzáigazításának elsődleges célja. A környezetben végbemenő változások ugyanakkor gyakran új, korábban nem látott témaköröket is beemelnek a stratégiai prioritások közé.

Hazánk esetében sajátos példaként emelhető ki az egyik legperspektivikusabb dimenzió, a világűr, amelynek potenciálját jelzik a hazai állami tulajdonú hírközlési társaságok űreszközökkel és infrastruktúrával kapcsolatos nemzetközi akvizíciós lépései, törekvései is. E stratégiai törekvéseivel kapcsolatban a Nemzeti Biztonsági Stratégia is egyértelmű jövőképet jelöl ki:

„A magas hozzáadott értékű, magas technológiai know-how-t biztosító, innováción alapuló űrszektorban való megjelenés rendkívül fontos, ami feltétele a világűr gazdasági, nemzetbiztonsági és védelmi területeihez történő hozzáférésnek. Célunk egy teljes mértékben XXI. századi, a világ élvonalbeli technológiáit – ráadásul jelentős magyar ipari hozzájárulással – felvonultató rendszer felállítása, amely akár a NATO-n belül, akár világviszonylatban is rendkívüli súlyt ad hazánknak.”<sup>22</sup>

Az összevetés érdekében indokolt visszautalni arra, hogy a 2012. évi magyar Nemzeti Biztonsági Stratégia még nem tért ki a világűr stratégiai szerepére. Böröndi Gábor altábornagy nyilatkozata alapján

„maga a műholdas távközlés, a távérzékelés, az adatok továbbítása a közeli jövőben már nem a földön fog történni, 2030-2040 táján a nagyhatalmak a vezetési pontjaikat kitelepítik a világűrbe. Magyarországnak és a Magyar Honvédségnek elemi érdeke, hogy tudja, mi folyik az űrben, enélkül a haderőfejlesztés több eleme is óriási csorbát szenved.”<sup>23</sup>

Az űr információgyűjtési szempontból történő kihasználása is – mint az erre irányuló hidegháborús cselekmények már megmutatták – lényeges potenciált rejt magában. Az Amerikai Egyesült Államok 2019-ben a légierőből leválasztva létrehozta űrhaderőnemét, a U.S. Space Force-t, amelyhez hírszerzési kontingens is létrejött Space Force Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Enterprise néven, egyúttal az USA Hírszerző Közösségének<sup>24</sup> 18. tagjává válva. Ennek keretében az Űrhaderő 2022 januárjára Nemzeti Űrhírszerző Központ, azaz az NSIC<sup>25</sup> felállítását tűzte ki stratégiai célul, amely a szervezeti egység vezetője, Leah Lauderback tábornok szerint az USA legkiemeltebb

<sup>21</sup> A szakirodalomban a változások kezelésére vonatkozóan számos értékes ismeret a gazdasági szférához kapcsolódó változásmenedzsment témakörében érhető el.

<sup>22</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat, 167. pont.

<sup>23</sup> „Elsőnek lenni dicsőség, elsőnek lenni felelősség”. *Kormány.hu*, 2021. május 6.

<sup>24</sup> United States Intelligence Community.

<sup>25</sup> National Space Intelligence Center.

szereplője lesz az ellenérdekelt törekvések világúrból történő leplezett felfedésében, hírszerző tevékenységet végezve mind a taktikai szintű katonai műveletek, mind a stratégiai szintű döntéshozók támogatása számára. Stratégiaalkotás szempontjából mindez igen jelentős fejlemény középtávon, mind a NATO-tagállamok, mind az ellenérdekelt államok számára.

De itt említhetők meg a terrorizmus előtérbe kerülésével felértékelődő terrorizmusellenes stratégiák, a kibertér szerepének növekedésével a kiberbiztonsági (információbiztonsági) stratégiák, vagy akár a mesterséges intelligencia témakörének stratégiai szintű dokumentumai. Utóbbi esetében a stratégiatervezés szempontjából ismét központi szerepet kap a biztonság. E technológia hangsúlyosságát az a tény is jelzi, hogy Magyarországon a szabályozás előkészítése, a tudásmegosztás és az implementáció elősegítése érdekében 2018-ban megalakult a Mesterséges Intelligencia Koalíció, amely 2020-ra elkészítette Magyarország mesterségesintelligencia-stratégiáját.<sup>26</sup> Jelen fejezet mondanivalóját rendkívül analitikus módon fejezi ki maga a stratégia egyik bekezdése, miszerint a kormány

„felismerve a technológia jelentette potenciális előnyöket, ugyanakkor számba véve a hozzá kapcsolódó lehetséges kihívásokat, egy átfogó Mesterséges Intelligencia Stratégia [...] megalkotásáról döntött. A dokumentum 2030-ig szóló célokat jelöl ki, és ezekhez kapcsolódóan 2025-ig tartó intézkedési tervet vázol fel. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a gyors technológiai fejlődés, valamint az alkalmazások terjedésével kapcsolatos bővülő tapasztalatok miatt ezen Stratégiát élő dokumentumként kell kezelni, és minimum két évente felülvizsgálni szükséges”.<sup>27</sup>

A stratégia megalkotói által megfogalmazottak jól szemléltetik a külső környezet változásának dinamizmusát, amelynek okán egy optimális stratégiai dokumentum számára biztosítani kell a külső (technológiai) környezet változásának, a célok és eszközök időszakos felülvizsgálatának lehetőségét, hiszen a robbanásszerű technológiai fejlődésből adódóan jelentősen megnőnek a stratégiaalkotást negatívan befolyásoló bizonytalansági tényezők.

A biztonsági kérdéskörökhöz kapcsolódóan példaként emelhető ki továbbá a pilóta nélküli légi járművek polgári célú felhasználásának szabályozásával és elterjedésével kapcsolatos hazai stratégiai törekvés is. Annak érdekében, hogy Magyarország a pilóta nélküli járművek használata terén dinamikusan a világ élvonalába kerüljön, valamint az optimális jogszabályi környezet kialakításában mintaként szolgáljon az Európai Unió tagállamai és szervei számára, 2021. május 4-én létrehozták a Magyarországi Drón Koalíciót.

„A koalíció feladata, hogy állandó szakmai és együttműködési fórumot biztosítson a fejlesztők, a felhasználói oldalt képviselő piaci és állami szereplők, valamint az akadémiai és szakmai szervezetek között. [...] A Drón Koalíció szakmai közreműködésével alakíthatják ki Magyarország Drón Stratégiáját is.”<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája. Budapest, Digitális Jólét Nonprofit Kft., 2020.

<sup>27</sup> Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája (2020): i. m. 7.

<sup>28</sup> Megalakult a Magyarországi Drón Koalíció. *Digitális Jólét Program*, 2021. május 4.

A bizonytalansági faktort vizsgálva a pilóta nélküli légi járművek stratégiai szinten történő megjelenése is igen dinamikusan következett be, amit többek között a gyors technológiai fejlődés, a fokozódó piaci kereslet/kínálat, a felhasználás szélesedő területei, valamint a kapcsolódó biztonsági kérdések indukáltak.

Mindezek a példák jól szemléltetik a külső környezet változása következtében nélkülözhetetlen gyors stratégiaalkotás-szükségességét, amelynek tartósságához és sikerességéhez elengedhetetlen az összetett ismeretek és a komplex látásmód integrálása a stratégiaalkotás folyamatába. Ezt a politikai döntéshozatal, a jogalkotás, a tudományos kutatóhelyek, valamint a felhasználásban elsősorban érintett iparági és lakossági szereplők közös döntéshozatali, tudásmegosztási platformja teheti a leghatékonyabbá (például egy „koalíciós” szervezeti forma keretében).

A fentiek alapján látható, hogy a környezet vizsgálata nem kizárólag a stratégia kiinduló helyzetének pontos feltárása érdekében fontos, hiszen a folyamatok azonnali cselekvési irányokat is előrevetíthetnek. Olyan tendenciákat, folyamatokat tárhatnak fel, amelyekre a stratégia egyéb elemeinek mindenképpen választ kell adniuk. Éppen ezért a változások megfelelő módszerekkel történő vizsgálata közvetlenül segítheti a jövőbeli feladatok meghatározását. Példaként gondoljunk egyszerűen egy adott ország népességi adataira, amelyek igazi jelentőségüket a tendenciák láthatóvá tételével és minél pontosabb előrejelzésével, valamint az adatok (például a haderőre fordítandó költségvetési források alakulása) mélyebb, analitikus vizsgálatával nyerhetik el. Mindez igaz a biztonságpolitika vagy akár az üzleti élet egyéb területeire is, ahol a tendenciák megállapítása és a stratégia időtávjához illeszkedő jövőbeli előrejelzések létrehozása tekinthető a legnagyobb kihívásnak.

A külső környezet vizsgálatához kapcsolódik a „másik fél” pontos tanulmányozásának, viszonyai minél teljesebb megismerésének követelménye is. Gondoljunk a hadtudományból ismert példákra, ahol egy-egy döntésnél a kudarc a másik félre vonatkozó információk hiányára és ezáltal helytelen döntések meghozatalára vezethető vissza. Ezen a ponton jelenhet meg a felderítésnek (tágon értelmezve a nemzetbiztonságnak) a másik fél (akár környezet) megismerésére irányuló feladata, amely elősegítheti adott célok érdekében a megfelelő döntések meghozatalát.

A 20. században mindez az üzleti világban is teret nyert, ahol a versenytársak tevékenységének nyomon követése vagy akár a piaci viszonyok adott módszerekkel történő feltárása támogathatta a megfelelő vállalati stratégiák kidolgozását. Az üzleti világ és a hadviselés vonatkozó hasonlóságai és a változások dinamizmusa kapcsán Porkoláb Imre fogalmazza meg könyvében:

„Egyvalami közös a hadviselés és az üzleti élet jelenlegi paradigmaváltásaiban. A hadviselésben a gerilla- és terrormozgalmak elterjedése okoz egyre nagyobb problémát, az üzleti életben pedig a jelenleg is tartó technológiai forradalom, az információtechnológia, a telekommunikáció, a bio- és nanotechnológia ugrásszerű fejlődése és egyre inkább a kockázati tőke által finanszírozott startup vállalkozások gerjesztenek aszimmetrikus konfliktusokat. A környezet mindkét területen rohamtempóban változik, és olyan időket élünk, amikor a viszonylag kiszámítható és folyamatok-



kal, valamint tervekkel kezelhető komplikált környezetet leváltotta a kiszámíthatatlan dinamikus környezet.”<sup>29</sup>

### **A változások nyomon követésének, előrejelzésének nehézségei**

A magasabb szintű biztonsági stratégiák vonatkozásában kulcstényezők a fenyegetettség, a veszélyek, kihívások áttekintése, azok minél szélesebb feltárása, a korábbi állapothoz képest bekövetkezett változások felmérése. A szerteágazó területek egyik legjelentősebb kihívása éppen a komplex, prognosztikus szemléletű elemzés, amelyben meghatározó a humán, illetve a technikai elemző-értékelő erőforrás megfelelő felkészültsége (ebben a tekintetben a nemzetbiztonsági gondolkodásban a fúziós típusú központok koncentrált és komplex elemző-értékelő tevékenysége említhető). Ennek a komplex, átfogó elemzési látásmódnak a fontosságát hangsúlyozza Gábri Máté is publikációjában a szektorális biztonságfelfogáshoz kapcsolódóan:

„A szektorok, dimenziók sajátos jellemzőket azonosítanak, ezért elméleti szinten jól elkülöníthetők egymástól, azonban a biztonsági kérdések vizsgálata során ez nem célszerű és gyakorlatilag nem is lehetséges. Egyes kérdések eredeztetése során elképzelhető a kizárólagosság, azonban mélyrehatóbb elemzés során közös metszéspontok alakulnak ki más szektorokkal is. Pontosan ez a jelenség hívta elő a többdimenziós szemléletmódot, illetve ez teszi komplexsége és szubjektívége a biztonsági kérdések tárgyalását.”<sup>30</sup>

A komplex látásmód jelentősége az üzleti stratégiák tervezésének és végrehajtásának szintjén is megjelenik. A jelentős innovációs tartalmat hordozó technostratégiák szempontjából megállapítható, hogy a nagy fokú bizonytalanság nemcsak technológiai, hanem egyéb kockázatokat is hordoz. Például szoftver- és eszközfejlesztés esetén

„a fejlesztés időtartama alatt más piaci szereplők léphetnek piacra, megváltozhat a vevők, megrendelők igénye, vagy a szabályozási környezet, műszaki nehézségek merülhetnek fel, ami további erőforrások bevonását vagy a kitűzött célok módosítását igényli, vagy éppen a technológia új, kecsgetőbb hasznosításának lehetőségére derül fény”.<sup>31</sup>

Természetesen ezek a bizonytalansági tényezők jelen vannak például a technológia-kritikus védelmi beszerzések vagy akár a technikai titkos információgyűjtő képességek fejlesztése területén is, amelyek az ágazati stratégiák végrehajtási programjaival összefüggésben képezhetnek kockázati tényezőket.

A gyakran alkalmazott komplex megközelítést tekintve, a biztonsági stratégiákkal foglalkozó elemzések, valamint az egy-egy újabb stratégia megjelenésekor áttekintést adó tudományos publikációk főként a korábbi stratégiákkal való összevetésekre, az új

<sup>29</sup> Porkoláb Imre: A stratégia művészete. Szervezeti innováció kiszámíthatatlan üzleti környezetben – Szun-ce gondolatai alapján. Budapest, HVG, 2019. 27.

<sup>30</sup> Gábri Máté: Biztonsági komplexumok az információs korban. *Hadmérnök*, 5. (2011), 4. 113.

<sup>31</sup> Deutsch Nikolett: A technológia és a stratégia kapcsolata – a technostratégia kialakításának fő kérdései. In Deutsch Nikolett et al. (szerk.): A technológia szerepének stratégiai felértékelődése. Szemelvények a stratégiai technomenedzsment témaköréből. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2019. 49–50.

vagy megváltozott elemek ismertetésére helyezik a hangsúlyt. A veszélyek számbavétele és stratégiai dokumentumokba történő beépítése az elmúlt évtizedek stratégiai dokumentumaiban is látható. Jelen vannak azonban olyan elemek is – például a már tárgyalt globális szintű technológiai fejlődés –, amelyek lényegében új elemként kerültek be, illetve idővel konkrét irányként jelennek meg a biztonságpolitikai gondolkodásban. A megállapítás alátámasztására a hazai stratégiai evolúciós folyamatok is szolgálhatnak példával. Ilyen többek között az elmúlt évtizedben felértékelődő kiberbiztonság területe:

„Magyarországon a stratégiai dokumentumokban már 2012-ben megfogalmazódott a kibertér fenyegetéseivel szembeni védelem jelentősége, és megjelent a kibertér hadszíntérként való meghatározása is. A kibertér önálló műveleti területként végül 2018-ban törvényi szinten is beépült a magyar jogrendbe (2011. évi CXIII. törvény, 80. §). A magyar katonai kiberképességek kialakításának fő kereteit a Nemzeti Katonai Stratégia (NKS, 2012), a 2013-ban elfogadott Nemzeti Kibervédelmi [kiberbiztonsági – D. I. / T. T.] Stratégia, a Honvédség Kibervédelmi Konceptiója (2013), a már említett Varsói Vállalások, valamint a Zrínyi 2026-os fejlesztési program jelölik ki. A 2012. évi NKS a Honvédség egyik fő céljaként a »hálózatalapú hadviselés lehetőségeinek megteremtését« tűzte ki.”<sup>32</sup>

A 2021. évben kiadott Nemzeti Katonai Stratégia is kiemeli a bizonytalansági tényezők kapcsán, hogy „a komplex, nehezen kiszámítható biztonsági környezetben fel kell készülni a hazánkat, illetve a magyar állampolgárokat veszélyeztető kinetikus és nem kinetikus támadásokra, hibrid fenyegetésekre, valamint más válsághelyzetekre”.<sup>33</sup>

A stratégiai tervezési módszerek terén példaként a széles körben ismert Bartlett-modellt emeljük ki, rávilágítva, hogy a biztonsági környezet (általánosan értelmezve a külső környezet) viszonyainak megismerése az egyik legnehezebb feladat, ráadásul a hirtelen bekövetkező változások jelentősen módosíthatják a célokat.<sup>34</sup> A stratégia alapjait jelentő környezeti értékeléseknek számos szempontot kell tartalmazniuk, többek között a meghatározó tendenciákat, a bizonytalanságokat, függőségeket.

A változások stratégiai szintű kezelése szintén ennek a folyamatnak a része, amelyre a hivatkozott tanulmány a modell kapcsán több lehetőséget is felvázol. Így akár a célok, az eszközök módosítása, a stratégia felülvizsgálata, a kudarc kockázatának újrabecslése mind lehetséges utak lehetnek.<sup>35</sup> Azonban maguk a stratégiai tervezési módszerek is folyamatos változáson mennek keresztül, és a 20. századra jellemző hagyományos stratégiatervezési módokon túl egyre nagyobb szerepet kap az innováción alapuló stratégiai szemléletmód.<sup>36</sup> A stratégiák és a változó környezet általános gondolköréhez kapcsolódva a „formalizált” stratégiák mellett ugyanakkor jelen lehetnek egyéb, kevésbé

<sup>32</sup> B. Müller Tamás: Kiberhadviselés és katonai kibervédelem. *Infójegyzet*, (2019), 49. 4.

<sup>33</sup> 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*, 4.3.

<sup>34</sup> Henry C. Bartlett – G. Paul Holman – Timothy E. Somes: *The Art of Strategy and Force Planning*. *Naval War College Review*, 48. (1995), 2. 116.

<sup>35</sup> Bartlett–Holman–Somes (1995): i. m. 118.

<sup>36</sup> Porkoláb (2019): i. m. 27.



formalizált megoldások. Drusza Tamás hívja fel a figyelmet tanulmányában<sup>37</sup> Henry Mintzberg és munkatársai könyvére,<sup>38</sup> felvetve a kevésbé, illetve nem formalizált stratégiák és a változó környezet kezelése közötti kapcsolatot.

### Válaszok a bizonytalanságra

Minden stratégiában ott rejlik a sikertelenség kockázata, és a legrosszabb esetben egy-egy jelentős változás megghiúsíthatja a korábban megfogalmazott célok elérését. Legsúlyosabb esetben a stratégiai környezet jelentős megváltozásával (például egy politikai fordulat következtében) a korábbi stratégiák akár aktualitásukat is veszíthetik, de más elemek is vezethetnek a stratégiák kudarcához. Nehézségként jelentkezik az időtényező, a biztonságpolitikai környezet hosszú távú előrejelzése, amely rendkívül gyorsan változó világunkban már önmagában is növeli a bizonytalanságot. Továbbá a külső környezet pontatlan elemzéséből fakadó téves következtetéseken és megállapításokon túl akár a stratégiai célok megvalósításához rendelt különböző eszközrendszerek kialakításának elmaradása is sikertelenséghez vezethet.

Válaszként a stratégiákhoz kapcsolódó időszakos felülvizsgálat feladatát, az egyes intézkedések kiigazítását, azok végrehajtásának értékelését láthatjuk. Ezek a változások nyomon követése mellett kiterjedhetnek az eszközrendszerek folyamatos felülvizsgálatára és szükség esetén kiigazítására.

A stratégiák elkészítésének egyik nagy nehézsége, hogy mennyire lehet előre jelezni a biztonságpolitikai viszonyokat, a kihívások, kockázatok, fenyegetések alakulását egy összetett és dinamikusan változó társadalmi, gazdasági és nem utolsósorban technológiai fejlődéssel rendelkező globális szinten. A bizonytalanság mértékének csökkentése érdekében így egyrészt növekvő szerepet kapnak az adott tudományterület művelésével foglalkozó civil szakemberek, illetve az ágazatok együttműködésében elkészülő előrejelzések, másrészt az egyre nagyobb mértékben rendelkezésre álló, digitális adathalmazok rendkívüli alapelemként segíthetik tendenciák beazonosítását, trendek, folyamatok előrejelzését. Egyre fontosabbá válnak az elemzési-értékelési területek, a különböző adatokból levonható komplex következtetések létrehozásának új formái.

A bizonytalansági tényezők kezelhetősége szempontjából a jövőbeli kihívások valószínűségének meghatározása is megjelenhet a stratégiai gondolkodásban. Más értelmezésben ez a kockázatok értékelését jelenti, és ennek beépítését a döntéshozatali folyamatokba. Az adott események, folyamatok bekövetkezésének valószínűségét figyelembe vevő megoldás kapcsolódhat az úgynevezett szcenáriótervezési módszerhez, így az eseményekhez illeszthető, azokra reagáló forgatókönyvek alakíthatók ki.

<sup>37</sup> Drusza Tamás: A nemzetbiztonsági stratégiáról a Nemzeti Katonai Stratégia tükrében. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 3. 80.

<sup>38</sup> Henry Mintzberg – Bruce Ahlstrand – Joseph Lampel: *Stratégiai szafari. Útbaigazítás a stratégiai menedzsmentben*. Budapest, HVG, 2005.

Mint azt a fentiekben már megállapítottuk, *a változások az üzleti, piaci szférában (is) erőteljesen kapcsolatban állnak a jövőbeli bizonytalanságok kezelési módjával*. A kezelési módszereknek, eljárásoknak harmonikusan kell illeszkedniük az adott stratégia tervezési időszakához (rövid, közép-, hosszú táv), amelyet például a külső környezeti változások időtényezőjének dinamizmusához optimalizáltan – lehetséges bizonytalanságcsökkentő megoldásként – alakítanak ki az egyes szereplők. Deutsch Nikolett kutatásai nyomán<sup>39</sup> „a szervezetek [a Harvard iskola racionálisparadigma-modelljére alapuló – *D. I. / T. T.*<sup>40</sup>] tervezési tevékenység folytatása révén biztosíthatják tevékenységük koordinációját, a jövő számításba vételét, a racionális megközelítés alkalmazását, a kontroll kézben tartását”, vagyis a tervezési és előrejelzési eljárások segíthetik a versenyelőny megszerzését külső környezeti bizonytalanság mellett is.<sup>41</sup> Ugyanez igaz az állami szereplőkre is, csak e körben például a biztonsági stratégiák vonatkozásában a versenyelőny megszerzésének célját felváltja a racionális biztonság lehető legmagasabb szintű érvényesítése az adott stratégia tervezési időszakában, figyelembe véve a külső környezeti elemek változásának dinamizmusát, így alakítva ki a bizonytalanságot csökkentő megfelelő eljárásokat.

A bizonytalansági tényezők – a szerzők szerint – minimalizálhatók többek között az alábbiak betartásával:

- megalapozott és releváns adatokon alapuló elemzés;
- a stratégia időtávjának racionalizálása;
- a feladatok konkretizálása, felelősökhöz delegálása;
- a céldátumok meghatározása;
- a stratégiai célok elérését segítő, megfelelő gyakorlati tervezési eljárások alkalmazása;
- a végrehajtandó feladatok komplexitását, egymásra épülését figyelembe vevő tervek készítése, a részfeladatok ütemezett végrehajtása;
- a stratégia optimális rugalmassága és alkalmazkodási képessége a változások tükrében;
- vagy akár a digitálisan mérhető és „adatosítható” folyamatok széles körű felhasználása;
- továbbá a részeredmények folyamatos ellenőrzése és felülvizsgálata.

A jövőre irányuló előrejelzések – stratégiáktól függetlenül – önálló kutatási területek és dokumentumok megjelenésének irányába mutatnak. Ezek sorában érdemes kiemelni azokat a globális jellegű előrejelzéseket, amelyek interdiszciplináris kitekintései jól jelzik a biztonságpolitikát érintő tudományterületek és a civil, akadémiai szakértői környezet bekapcsolódásának szükségességét. Ilyen, széles körben ismert globális prognózisként

<sup>39</sup> Forrása Henry Mintzberg: The Rise and Fall of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, 38. (1994), 1.

<sup>40</sup> Lásd Deutsch Nikolett – Mészáros Tamás – Szabó Lajos: A stratégiai paradigmák fejlődésének holisztikus megközelítése. In Veresné Somosi Mariann – Lipták Katalin (szerk): „*Mérleg és Kihívások*”. *X. nemzetközi tudományos konferencia*. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2017. 152–153.

<sup>41</sup> Deutsch (2017): i. m. 152.

tartják számon az Egyesült Államok Nemzeti Hírszerzési Tanácsának (NIC<sup>42</sup>) előrejelzéseit,<sup>43</sup> amelyek évtizedekre előretekintve kívánják biztonságpolitikai szemlélettel megfogalmazni a jövő globális biztonsági trendjeit. Emellett fontos szerepet kapnak a biztonság egy-egy területére fókuszáló globális szintű prognózisok is. Ezek mellett a nyíltan elérhető, nemzetközi szakmai és tudományos közösség által készített dokumentumok<sup>44</sup> mellett megjelennek az üzleti alapú előrejelzések<sup>45</sup> is.

E helyen fontos hangsúlyozni a jövőkutatás jelentőségét. A globalizáció trendje egyben újfajta gondolkodást hívott életre, amely szerint a globális problémák kezelése és megoldása csak globális jellegű intézkedésekkel biztosítható, s ehhez nélkülözhetetlen a nemzetközi együttműködés és elköteleződés. A jelen kihívásai hirtelen és nem várt módon válhatnak globális mértékű kihívásokká, kockázatokká és fenyegetésekké, mint például napjaink migrációs trendjei, vagy akár az afganisztáni helyzet rövid és középtávú várható eszkalációja a válságövezeten kívül.

„Ezért ebben a nagyon komplex, nehezen előrejelezhető helyzetben a korábbinál nagyobb figyelmet kell fordítani az előre nem látható, de nagy társadalmi hatást kiváltó jelenségekre, az ún. wild cardokra és a jövőt hordozó gyenge jelekre. Meg kell barátkozni azzal, hogy nem a szokásosra, nem a már jól begyakorlott kutatási eszközökre kell támaszkodnunk, hanem jövőorientált módon kell keresni a jövőérzékeny területeket és megnyilvánulásokat.”<sup>46</sup>

A jövőkutatással, modernizációs előrejelzésekkel, trend- és tendenciaelemzéssel foglalkozó állami szereplőkön kívül léteznek hasonló profilú nem kormányzati szervezetek és profitorientált gazdasági társaságok is. Nemzetközi szinten például az egyik legkorábbi, jövőkutatással foglalkozó nem kormányzati testület a Római Klub, amely 1968-ban alakult meg azzal a céllal, hogy felvázolja és tanulmányozza „az emberiség veszélyeztetett helyzetét” és „a világproblematikát”, felhívva a döntéshozók figyelmét az emberiség haladását veszélyeztető problémákra.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> National Intelligence Council – Nemzeti Hírszerzési Tanács.

<sup>43</sup> National Intelligence Council: *Global Trends 2025: A Transformed World* (2008. november); *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (2012. december); *Global Trends 2040: A More Contested World* (2021. március).

<sup>44</sup> Példaként az International Military Council on Climate and Security (IMCCS) által 2021 júniusában kiadott, az éghajlatváltozás egyéb globális kockázatokkal való konvergenciája által okozott összetett biztonsági veszélyekre figyelmeztető *The World Climate and Security Report 2021* című jelentés említendő.

<sup>45</sup> Ilyen dokumentum a katonai kiberbiztonság témakörében a katonai kiberbiztonsági piaci szegmens 2031-ig szóló trendjeit, K+F-viszonyait ismertető *Military Cyber Security Market Report 2021–2031* című jelentés.

<sup>46</sup> Hrubos Ildikó – Mártonfi György: *Jövőkutatás, jövőkép – Beszélgetés Nováky Erzsébettel*. Educatio, 25. (2016), 4. 576.

<sup>47</sup> Korán Imre: *Világmodellek. A Római Klub jelentéseitől az ENSZ kezdeményezéséig*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1980. 206.

## Összefoglalás

Az elmúlt évtizedekben felértékelődő új típusú kihívások a korábbiaktól eltérő válaszokat igényeltek az államoktól és azok biztonságért felelős szerveitől is. Egyre fontosabbá vált a rendkívüli dinamizmussal bekövetkező változások figyelemmel kísérése, a prognosztizáció képessége, az erre alkalmas módszerek, megoldások rendszerbe állítása. E tevékenységnek kíván egyfajta szervezett keretet adni a stratégiai tervezés rendszere. Jelen fejezet a külső környezetben zajló folyamatok megértésére, áttekintésére, a változások nyomon követésének és prognosztizálásának kritikus területére kívánta ráirányítani a figyelmet.

A külső környezet változásainak nyomon követése, előrejelzése hiteles, megalapozott, objektív és releváns ismereteken, adatokon kell hogy alapuljon, amelyeknek a feldolgozásához nélkülözhetetlen a kellő szakértelem, szaktudás és technológia. Látható, hogy az üzleti-piaci környezet előszeretettel használja fel a rendszereiben keletkező tömeges adathalmazokat a jövőre irányuló döntéseinek megalapozására. Új lehetőségként egyre fontosabbá válik a digitalizálódó világhoz köthető mesterséges intelligencia fokozottabb felhasználása a prognosztizációs tevékenység során.

Megállapítható, hogy a külső környezet változásainak dinamizmusa fokozódik, ami egyben növeli a bizonytalanság mértékét is. A stratégiatervezés és a célkitűzések végrehajtása szempontjából jelentős negatív tényezők, kihívások adódnak az egyre erősödő bizonytalanságból, amelyek nagymértékben befolyásolják a változások előrejelezhetőségét. A bizonytalanságot fokozó tényezők (mint például az időtényező, az exponenciális ütemű technológiai fejlődés vagy a komplex kölcsönhatások rendszere stb.) hatásának csökkentése, minimalizálása érdekében szükséges többek között a releváns és megalapozott ismeretekre építés, a stratégiai időtáv összehangolása a bizonytalanság mértékével, a stratégia kellő rugalmassága és alkalmazkodási képessége a változásokhoz, az optimális tervezési folyamatmenedzsment és végrehajtás, valamint a részeredmények mérése és kontrollálása. Hiszen, ahogyan azt Drusza Tamás is írja:

„A jövő bizonytalan, de nem teljesen kiszámíthatatlan. [...] mert múlt és jelen ismereteit figyelembe véve becsléseket, előrejelzéseket, lehetséges forgatókönyveket készíthetünk a különböző jelenségek alakulását illetően, amelyek segíthetnek felkészülni a legvalószínűbb eseményekre.”<sup>48</sup>

Egyetértve a témakörben született megállapítással, „a múlt, a jelen és a jövő szerves kapcsolatban áll egymással – kölcsönhatásban léteznek –, mégsem állíthatjuk, hogy a múlt és a jelen ismerete elegendő ahhoz, hogy a jövőt *előrejelezzük*. Arra pedig csak igen ritkán vállalkozhatunk, hogy »megmondjuk« az egyetlen jövőt, azaz predikciót készítsünk”.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Drusza Tamás: Jövőbeni kihívások a (polgári) nemzetbiztonsági elhárítás területén. In Drusza Tamás (szerk.): A magyar elhárítás fejlődése. Tanulmányok a katonai és polgári elhárítás múltjáról, jelenéről és jövőjéről. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 212.

<sup>49</sup> Hrubos–Mártonfi (2016): i. m. 576.

## Felhasznált irodalom

- 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája*
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*
- 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozat Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájáról, valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről
- 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról 6. § (9) e)
- Bartlett, Henry C. – G. Paul Holman – Timothy E. Somes: *The Art of Strategy and Force Planning*. *Naval War College Review*, 48. (1995), 2. 114–126. Online: [www.jstor.com/stable/44642773](http://www.jstor.com/stable/44642773)
- Baylis, John – James Wirtz – Eliot Cohen – Colin S. Gray: *A stratégia a modern korban. Bevezetés a stratégiai tanulmányokba*. Budapest, Zrínyi, 2005.
- B. Müller Tamás: Kiberhadviselés és katonai kibervédelem. *Infojegyzet*, (2019), 49. 1–4. Online: [www.parlament.hu/documents/10181/1789217/Infojegyzet\\_2019\\_49\\_Kiberhadviseles.pdf/1f686ccc6-54a5-8388-87db-54233ab8a32d?t=1573810309857](http://www.parlament.hu/documents/10181/1789217/Infojegyzet_2019_49_Kiberhadviseles.pdf/1f686ccc6-54a5-8388-87db-54233ab8a32d?t=1573810309857)
- Bowersox, Donald J. – David J. Closs – M. Bixby Cooper: *Supply Chain Logistics Management*. New York, McGraw Hill, 2002.
- Bracken, Paul: *Strategic Planning for National Security: Lessons from Business Experience*. (h. n.), The Rand Corporation, 1990. Online: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA220741>
- Cyert, Richard Michael – James G. March: *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1963.
- Deutsch Nikolett: A technológia és a stratégia kapcsolata – a technostratégia kialakításának fő kérdései. In Deutsch Nikolett – Hoffer Ilona – Berényi László – Nagy-Borsy Viktor (szerk.): *A technológia szerepének stratégiai felértékelődése. Szemelvények a stratégiai technomenedzsment témaköréből*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2019. 42–72. Online: [http://real.mtak.hu/93337/1/Deutsch\\_Hoffer\\_konyv.pdf](http://real.mtak.hu/93337/1/Deutsch_Hoffer_konyv.pdf)
- Deutsch Nikolett – Mészáros Tamás – Szabó Lajos: A stratégiai paradigmák fejlődésének holisztikus megközelítése. In Veresné Somosi Mariann – Lipták Katalin (szerk.): *„Mérleg és Kihívások”. X. nemzetközi tudományos konferencia*. Miskolc, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2017. 147–159. Online: <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3336/1/deutsch147159.pdf>
- Drusza Tamás: A nemzetbiztonsági stratégiáról a Nemzeti Katonai Stratégia tükrében. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 3. 77–88. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/nbsz/article/view/1684/989>
- Drusza Tamás: Jövőbeni kihívások a (polgári) nemzetbiztonsági elhárítás területén. In Drusza Tamás (szerk.): *A magyar elhárítás fejlődése. Tanulmányok a katonai és polgári elhárítás múltjáról, jelenéről és jövőjéről*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 211–236. Online: [https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12763/web\\_PDF\\_A\\_magyar\\_elharias\\_fejlodes.pdf;jsessionid=DCF2D9A9FA28590FCC32017E053A2FE8?sequence=2](https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12763/web_PDF_A_magyar_elharias_fejlodes.pdf;jsessionid=DCF2D9A9FA28590FCC32017E053A2FE8?sequence=2)
- Duncan, Robert B.: Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty. *Administrative Sciences Quarterly*, 17. (1972), 3. 313–327.
- „Elsőnek lenni dicsőség, elsőnek lenni felelősség”. *Kormány.hu*, 2021. május 6. Online: <https://kormany.hu/hirek/elsonek-lenni-dicsoseg-elsonek-lenni-felelosseg>

A külső környezet és a tendenciák nyomon követésének szükségessége a stratégiaalkotás tükrében

- Ericsson: Ericsson Mobility Report (2020. június). Online: [www.ericsson.com/49da93/assets/local/mobility-report/documents/2020/june2020-ericsson-mobility-report.pdf](http://www.ericsson.com/49da93/assets/local/mobility-report/documents/2020/june2020-ericsson-mobility-report.pdf)
- Ericsson: Ericsson Mobility Report (2021. június). Online: [www.ericsson.com/4a03c2/assets/local/mobility-report/documents/2021/june-2021-ericsson-mobility-report.pdf](http://www.ericsson.com/4a03c2/assets/local/mobility-report/documents/2021/june-2021-ericsson-mobility-report.pdf)
- Fitzsimmons, Michael: *Scenario Planning and Strategy in the Pentagon*. Carlisle Barracks (Pa.), Strategic Studies Institute, US Army War College, 2019. Online: [www.jstor.org/stable/resrep20079](http://www.jstor.org/stable/resrep20079)
- Gábris Máté: Biztonsági komplexumok az információs korban. *Hadmérnök*, 5. (2011), 4. 110–121. Online: [http://hadmernok.hu/2010\\_4\\_gabri.pdf](http://hadmernok.hu/2010_4_gabri.pdf)
- Hrubos Ildikó – Mártonfi György: Jövőkutatás, jövőkép – Beszélgetés Nováky Erzsébettel. *Educatio*, 25. (2016), 4. 575–580. Online: [https://folyoiratok.oh.gov.hu/sites/default/files/journals/educatio\\_2016\\_4\\_online.pdf](https://folyoiratok.oh.gov.hu/sites/default/files/journals/educatio_2016_4_online.pdf)
- Immenkamp, Beatrix – Hala Ahmad: *US and NATO Leave Afghanistan: What Next?* (h. n.), European Parliamentary Research Service, 2021. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/696169/EPRS\\_ATA\(2021\)696169\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/696169/EPRS_ATA(2021)696169_EN.pdf)
- International Military Council on Climate and Security: *The World Climate and Security Report 2021* (2021. június). Online: <https://imccs.org/the-world-climate-and-security-report-2021/>
- ISO 31000:2009 Kockázatkezelési elvek és iránymutatások
- ISO 31000:2018 Kockázatmenedzsment – Irányelvek
- Korán Imre: *Világmodellek. A Római Klub jelentéseitől az ENSZ kezdeményezéséig*. Budapest, KJK, 1980.
- Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030. Budapest, Digitális Jólét Nonprofit Kft., 2020. Online: <https://digitalisjoletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a-4559b6541e46277d6e88.pdf>
- Marks, Norman: *World-Class Risk Management*. Scotts Valley, CreateSpace, 2015.
- Megalakult a Magyarországi Drón Koalíció. *Digitális Jólét Program*, 2021. május 4. Online: <https://digitalisjoletprogram.hu/hu/hirek/megalakult-a-magyarorszagi-dron-koalicio>
- Megyeri Eszter: Várározások menedzsment szempontból: bizonytalanság és kockázatkezelés. In Farkas Beáta – Pelle Anita (szerk.): *Várározások és gazdasági interakciók*. Szeged, JATEPress, 2017. 215–224. Online: <https://eco.u-szeged.hu/download.php?docID=70107>
- Military Cyber Security Market Report 2021–2031 (2021. július). Online: [www.reportlinker.com/p06127544/Military-Cyber-Security-Market-Report-2031.html?utm\\_source=GNW](http://www.reportlinker.com/p06127544/Military-Cyber-Security-Market-Report-2031.html?utm_source=GNW)
- Mintzberg, Henry – Bruce Ahlstrand – Joseph Lampel: *Stratégiai szafari. Útbaigazítás a stratégiai menedzsmentben*. Budapest, HVG, 2005.
- Mintzberg, Henry: The Rise and Fall of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, 38. (1994), 1. Online: <https://hbr.org/1994/01/the-fall-and-rise-of-strategic-planning>
- National Intelligence Council: *Global Trends 2025: A Transformed World* (2008. november). Online: [www.files.ethz.ch/isn/94769/2008\\_11\\_global\\_trends\\_2025.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/94769/2008_11_global_trends_2025.pdf)
- National Intelligence Council: *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (2012. december). Online: [www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends\\_2030.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf)
- National Intelligence Council: *Global Trends 2040: A More Contested World* (2021. március). Online: [www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends\\_2040.pdf](http://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf)
- Porkoláb Imre: *A stratégia művészete. Szervezeti innováció kiszámíthatatlan üzleti környezetben – Szun-ce gondolatai alapján*. Budapest, HVG, 2019. Online: [https://play.google.com/books/reader?id=bJbBDwAAQBAJ&pg=GBS.PT29.w.2.3.49\\_218&hl=hu](https://play.google.com/books/reader?id=bJbBDwAAQBAJ&pg=GBS.PT29.w.2.3.49_218&hl=hu)

- Stone, Marianne: *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. New York, Columbia University, School of International and Public Affairs, 2009. Online: [http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security\\_for\\_Buzan.mp3.pdf](http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security_for_Buzan.mp3.pdf)
- Szendy István: A katonai stratégia. *Hadtudomány*, 29. (2019), 1–2. 18–34. Online: [http://real.mtak.hu/104556/1/2019eA20katonai20strategia\\_szendi.pdf](http://real.mtak.hu/104556/1/2019eA20katonai20strategia_szendi.pdf)



## Bizonyosság egy bizonytalan világban – Az emberierőforrás-stratégia nemzetbiztonsági szemmel

### Bevezetés

Amikor nemzetbiztonságról beszélünk, egy olyan fontos terület kerül szóba, amellyel kapcsolatosan erős a titokzatosság. Számos tévhit és mítosz kering róla nemcsak a laikusok, de sokszor még a rendszert jól ismerők körében is. Meglepően hathat, de a stratégiai menedzsment hasonló terület, különösen az állami szervezetek vonatkozásában, ahol gyakran szintén tévhitek akadályozzák a megfelelő alkalmazást. Az alábbi tanulmány célja, hogy bemutassa: stratégiákban gondolkodni az államigazgatás területén sem szükségszerűen valamiféle „úri huncutság”. Sokkal inkább egy minden szervezet számára kézzelfogható előnyöket kínáló szervezési, vezetési eszköz alkalmazása a szervezet eredményes és hatékony működése érdekében, függetlenül annak profiljától.

Mindezekből fakadóan nincs ez másképpen a nemzetbiztonsági szervezeteknél sem. Ennek bemutatására a humán erőforrás területet választottuk, mivel itt látható a leginkább, hogy a stratégia alkalmazása nem „csak” a belőle származó potenciális előnyök miatt fontos, hanem a jelenlegi helyzetben a „túlélés” záloga is a nemzetbiztonsági szervezetek számára. A minket körülvevő világ gyors ütemben zajló átalakulása ugyanis komoly fenyegetést hordoz minden szervezet számára, amely ehhez nem tud alkalmazkodni. Stílusosan fogalmazva Magyarország stratégiai érdeke, hogy a nemzetbiztonsági terület fel tudja venni a 21. század ritmusát, aminek véleményünk szerint alapvető feltétele a stratégiai gondolkodás elsajátítása és széles körű gyakorlati alkalmazása.

### A stratégiai gondolkodás mint a környezeti alkalmazkodás eszköze

E fejezet elején rögtön célszerű elosztatnunk az egyik leggyakoribb tévhitet, nevezetesen, hogy a stratégiai gondolkodás a profitorientált szervezetek „találmánya”. A valóság ezzel szemben az, hogy a stratégiai gondolkodás és tervezés a katonai alkalmazás során jelent meg, már az ókorban. *Sztratégosz*oknak nevezték ugyanis az ókori görög hadvezéreket.<sup>1</sup> Ettől kezdve a hadtudományok évezredes fejlődése révén vitték tőkélyre a stratégia készítését és alkalmazását. Ezt a módszert fedezte fel magának a múlt század közepétől a hosszú távú versenyelőny és eredményesség kialakítására törekvő üzleti szféra, majd vált ennek révén önálló tudományos területté az 1960-as évektől kezdődően.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gulyás László: *Stratégiai menedzsment. Szün-Ce-től a „Kék Óceánig”*. Szeged, JATEPress, 2014. 19.

<sup>2</sup> Henry Mintzberg et al.: *Stratégiai szafari. Útbaigazítás a stratégiai menedzsmentben*. HVG, 2005. 29.



A vezetéstudományi szakirodalom a stratégia szerepét, lényegét többféleképpen megpróbálta már bemutatni. Henry Mintzberg példának okáért abban látja a stratégia funkcióját, hogy „megoldja a nagyobb feladatokat, és így az emberek már elboldogulhatnak az apróbb részletekkel”.<sup>3</sup> Chaffee már 1985-ben megfogalmazta a stratégia, illetve a stratégiamenedzsment azon általános jellemzőit, amelyek jól mutatják a szervezetek életében betöltött szerepüket.<sup>4</sup> Eszerint a stratégiaalkotás és -menedzsment:

1. Segíti a szervezet alkalmazkodását a környezetéhez;
2. Egyszerre jelent koncepcióalkotási és elemzési-gondolkodási folyamatokat;
3. Komplex és rugalmas tevékenység, amely igazodni tud az újszerű környezeti változásokhoz;
4. Az egész szervezet számára irányt mutat;
5. Magában foglalja a stratégia kialakítását és megvalósítását;
6. Egyszerre lehet tudatos és *ad hoc* tevékenység;
7. A szervezet több szintjén (területén) alkalmazható, ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a szervezet egészét érintően és különböző működési szintjein külön-külön is megvalósítható a stratégiai gondolkodás.

Ez az összefoglalás jól mutatja a stratégiai menedzsment lényegét. Vagyis egy olyan komplex és rugalmas tervezési és megvalósítási tevékenységről van szó, amely egy egész szervezet vagy annak egy része számára irányt tud mutatni a környezeti változásból adódó kihívásokhoz történő alkalmazkodást illetően.

Mindez lehetőséget ad egy újabb gyakori tévhittel történő leszámolásra. Mi magunk is számos alkalommal hallottuk azt az érvelést, hogy változékony környezetben nincs értelme stratégiát alkotni, mert a körülmények gyors átalakulása minden tervet hamar felborít, így a 21. századi környezetben a stratégiai menedzsmentnek egyre kevésbé van létjogosultsága. Ez a gondolat azonban több szempontból sem helytálló. Egyrészt a fentiekből világosan látszik, hogy a stratégia alkalmazása nem jelent görcsös ragaszkodást valamiféle kőbe vésett tervhez, amelyen nem lehet módosítani. Sokkal inkább jelent egy olyan irányítási megközelítésmódot, amely a szervezetet mint komplex egészet igyekszik szemlélni és a körülményekhez rugalmasan alkalmazkodva befolyásolni. Másrészt a stratégiai tervezés során figyelembe kell venni az adott környezet jellemzőit, így a változékonyságát is. Ami jól tervezhető, arra időben és alaposan fel kell készülni. Ahol több alternatíva is lehetséges, ott ezeket számba kell venni, és a lehetőségekhez mérten fel kell mindre készülni. Ahol pedig teljes a bizonytalanság, olyan képességeket kell kialakítani, amelyek lehetővé teszik a gyors és rugalmas alkalmazkodást a gyorsan változó helyzethez.

Mi magunk úgy gondoljuk, hogy a stratégia legfontosabb szerepe abban áll, hogy segítsen áttekinteni, mi az, ami megtervezhető és ezért megtervezendő, és mi az, ami nem. Amire ugyanis nem lehet felkészülni, arra reagálni kell, azonban minél változékonyabb a környezet, és minél több mindenre kellene reagálni, annál nagyobb eséllyel

<sup>3</sup> Mintzberg (2005): i. m. 29.

<sup>4</sup> Ellen Earle Chaffee: Three Models of Strategy. *Academy of Management Review*, (1985), 1. 89–98.

lesz e reakció pontatlan. Ebből az is következik, hogy minél változékonyabb a környezet, annál inkább szükség van a stratégiai gondolkodásra, hogy minél kevesebb helyzet érjen váratlanul bennünket.

A stratégiai gondolkodás középpontjában így mindig egy ismeretlen terület, nevezetesen a jövő áll. A jövőben szeretnénk eredményesek lenni, ehhez pedig a jövő kihívásaival kell megküzdenünk. E gondolat alapvető dilemmája az, hogy a jövő kihívásaira a jelenben kellene elkezdenünk a felkészülést. Mi vár ránk a jövőben, és mit kell tegyünk azért, hogy elérhessük céljainkat.

### **A nemzetbiztonsági rendszer és emberi erőforrásának stratégiai pozíciója**

A Magyarországon a nemzetbiztonsági rendszerként aposztrofált államigazgatási terület tulajdonképpen a titkosszolgálatokat jelenti. A titkosszolgálatok társadalmi szerepének meghatározására jelenleg is aktuális témája a nemzetközi és a hazai szakirodalomnak. Mi úgy gondoljuk, hogy – titkos információk gyűjtése és felhasználása révén – az adott ország stratégiai érdekeinek érvényre juttatásában kell segíteniük. A stratégiai érdekek olyan cselekvési lehetőségek hálózatát jelentik, amelyek megvalósítása hosszú távon és jelentős mértékben befolyásolhatja az ország relatív (azaz másokhoz viszonyított) nemzetközi versenyhelyzetét.

Magyarország alapvetően egy kis méretű, nyitott, tökehiányos gazdaság. Ebből fakadóan nemzetközi versenyhelyzetének fontos összetevőjét a bevonzott külföldi működő tőke relatív mértéke adja. Annál sikeresebb tud lenni, minél több értékteremtő tőkét tud bevonítani a környező hasonló országokhoz képest. Ehhez szükséges ismerni és a lehetőségekhez mérten befolyásolni mind a befektetői, mind a versenytárs országok helyzetét és szándékait, illetve cselekvéseit. Mindezek mellett fontos a saját belső információk és a jól működő állami rendszerek nemzetbiztonsági szempontú integritása, azaz a saját bizalmas információk védelme és a kritikus társadalmi rendszerek ellenérdekelt befolyástól mentes működése.

Lényeges, stratégiai érdek továbbá a megfelelő biztonsági helyzet kialakítása, amelyben szintén fontos szerep juthat a nemzetbiztonsági szolgálatoknak. Mindenki által ismert példák voltak korábban az olajbűnözés, illetve az úgynevezett romagyilkosságok néven elhíresült bűncselekmény-sorozat, amelyek stratégiai szinten veszélyeztették a magyar társadalom nemzeti biztonsági érdekeit.<sup>5</sup> Előbbi komoly gazdasági károkat okozott, utóbbi pedig komolyan veszélyeztette a többségi és a kisebbségi társadalom békés együttélését. Mindkét jelenség kifejezetten rossz hatással volt a rendvédelmi szervek társadalmi megítélésére és így a beljük vetett bizalom alakulására. E jelenségek megrengették a versenyképességi szempontból fontos külföldi befektetők hazánkba vetett bizalmát,

<sup>5</sup> Drusza Tamás: A nemzetbiztonsági szféra szerepe a szervezett bűnözéssel szembeni fellépésben. In Baráth Noémi Emőke – Mezei József (szerk.): Rendészet – Tudomány – Aktualitások. A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével. Konferenciakötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Rendészettudományi Osztály, 2019. 56–64.

aminek konkrét jele volt bizonyos cégek kivonulása hazánkából. A fentiekből következik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok előtt álló feladatok rendkívül komplexek és kritikus fontosságúak az ország számára. Zalai Noémi az alábbiakban foglalta össze ezen feladatok jellemzőit:<sup>6</sup>

- jól szervezettek;
- mélyen konspiráltak, jól leplezettek és védettek;
- sokszor teljesen kiszámíthatatlanok, újszerűek, egyediek;
- hétköznapi érdekviszonyok és tevékenységek mögé rejtettek;
- a társadalom minden szeletét érinthetik;
- legtöbbször nemzetközi vonatkozással bírnak;
- alapvető negatív társadalmi hatásuk lehet.

A kihívások e jellemzőiből fakadóan a nemzetbiztonsági tevékenységhez kapcsolódó munkafeladatoknak is egyedi jellegzetességeik vannak:<sup>7</sup>

- „rendkívül komplexek;
- konspirációt igényelnek;
- speciális ismereteket, eszközöket és módszereket igényelnek;
- erős pszichés megterhelést jelentenek;
- költségesek;
- jövőorientáltak (előrejelző, megelőző jelleg);
- érzékenyek.”

Az ilyen jellegű munkafeladatok egyaránt igényelnek speciális személyiségtípust<sup>8</sup> (pszichés alkalmasság), olyan kompetenciákat, amelyek az emberi populáció viszonylag kis hányadát jellemzik, illetve komoly felkészítést a felsőoktatási rendszerben folytatott tanulmányokra építve. Mindezek mellett a teljes értékű nemzetbiztonsági műveleti munkatársak olyan bizalmas ismeretek birtokába kerülnek a munkájuk révén, amelyek nagyon értékesek az ellenérdekeltek számára. Más irányból megközelítve azt is mondhatjuk, hogy a teljes értékű nemzetbiztonsági munkatársak az adott társadalom nehezen pótolható erőforrásai. Ez a szaktudás és ismeretrendszer nem vásárolható meg a munkaerőpiacon, és külföldi forrásból sem helyettesíthető, mint ahogy ez más komplex, magas szintű szaktudást igénylő szakmákban – például szakorvosok esetében – lehetséges. A helyzetet csak bonyolítja, hogy társadalmunkban az emberi viselkedés tekintetében is forradalmi változások zajlanak, amelyek próbára teszik minden szervezetet, de különösképpen a szigorú törvényi szabályozottság talaján álló államigazgatási, ezen belül pedig az erősen hierarchikus szervezetek működését. E változások egyik fő vonulata az úgynevezett Z

<sup>6</sup> Zalai Noémi: A humánerőforrás-gazdálkodás kérdéseinek vizsgálata a nemzetbiztonsági szolgálatoknál. PhD-értekezés. Budapest, NKE Hadtudományi Doktori Iskola, 2012. 5–6.

<sup>7</sup> Drusza Tamás: Stratégiai embererőforrás-menedzsment nemzetbiztonsági területen. *Belügyi Szemle*, (2018), 2. 63.

<sup>8</sup> Zalai Noémi: Új típusú kihívások: generációváltás a nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Nemzetbiztonsági Szemle*, (2016), 1. 38.

generáció<sup>9</sup> megjelenése. A szakirodalomban ugyan van vita abban, hogy a generációs besorolás valóban olyan számottevő különbségeket jelent-e,<sup>10</sup> mint amelyet a különböző életkori besorolások, azonban ez jellemzően inkább a korábbi – *baby boom*, X, Y generációk – lényeges különbözőségét vitatja.<sup>11</sup> A Z generáció tudományos vizsgálata még folyamatban van (mivel alighogy belépett a munkaerőpiacra). Az azonban a napi gyakorlatban és a tudományos vizsgálatokban is látszik már, hogy mivel ők a digitális kor szülöttei, eltérően szocializálódtak, s így sok tekintetben máshogy szemlélik a világot, mint a korábban születettek, valamint ebből fakadóan máshogy is viselkednek:

- Eltérően kommunikálnak: kevésbé formálisan, és elsősorban az online felületeken.<sup>12</sup>
- Másképpen dolgoznak: előnyben részesítik a naprakész, új tudást a tapasztalattal szemben.
- Kevésbé tisztelnek: A „fordított szocializáció”<sup>13</sup> miatt részben megfordul a generációk közötti tudás és tapasztalat átadásának iránya, immár a fiatalabbak „tanítják” az idősebbeket, ők maguk pedig inkább egymástól tanulnak. Mindez hatással van a fiatalok idősebbekhez való viszonyulására, és jellemző megnyilvánulása az előbbieket miatt a kevesebb tisztelet.
- Könnyebben váltanak munkahelyet, mivel fontosabb számukra a változatosság.<sup>14</sup>

A Z generáció megjelenésével olyan attitűd kerül a munkahelyi környezetbe, amely komoly hatással van a munkavégzésre és a munkahelyi légkörre egyaránt. E változások minden szervezetet érintenek, de különösen azokat, amelyek stabil, erős, konzervatív szervezeti kultúrával rendelkeznek,<sup>15</sup> és a jogszabályi környezet miatt kevésbé képesek a rugalmas reagálásra. E szervezeteknek iskolapéldái a nemzetbiztonsági szolgálatok. A fent leírt humán kihívások csak egy területét jelentik a nemzetbiztonsági szolgálatok előtt álló nehézségeknek. A helyzetet bonyolítja, hogy a technológiai, politikai, gazdasági környezet is egyre komplexebbé, nehezebben áttekinthetővé és kiszámíthatatlanabbá válik. E tényezők mind abba az irányba hatnak, hogy a nemzetbiztonsági szakemberek kompetenciaszintjének is egyre magasabbá kell válnia, mivel tevékenységük tulajdonképpen a társadalmi működés minden területére kiterjedhet. Ahhoz, hogy meg tudjuk vizsgálni az emberierőforrás-stratégia szerepét nemzetbiztonsági területen, néhány további

<sup>9</sup> Legtöbbször az 1995–2010 között születetteket értik e fogalom alatt, de hivatkoznak rájuk olyan generációként is, akik már a digitális korban születtek.

<sup>10</sup> Csutorás Gábor Ákos: *Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a közigazgatási szerveknél*. PhD-értekezés. Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2021. 35–44.

<sup>11</sup> Például Bokor Attila sem találta lényeges különbséget. Lásd Bokor Attila: Létezik-e itthon Y-generáció? *Vezetéstudomány*, 38. (2007), 2. 2–21.

<sup>12</sup> Nógrádi-Szabó Zoltán – Neulinger Ágnes: Értékek és életmód generációs megközelítésben: a Z generáció. In Bányai Edit – Lányi Beatrix – Töröcsik Mária (szerk.): *Tükröződés, társtudományok, trendek, fogyasztás*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2017. 115–121.

<sup>13</sup> Besenyei Lajos: A generációváltás forradalma. *Opus et Educatio*, (2016), 4.

<sup>14</sup> Tegyei Andrea: A „Z generáció” címke – Jogos félelmek vagy lehetőség a megújulásra? *Rendőrségi Tanulmányok*, (2018), 3. 90.

<sup>15</sup> Zalai-Göbölös Noémi: A Z és az alfa generációk jövője a nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Belügyi Szemle*, (2018), 2. 46.

alapvető körülményt is figyelembe kell vennünk. Először is azt, hogy a munkaerőpiacon az állami szervezetek ugyanolyan szereplők, mint a profitorientált vállalkozások, így itt a nemzetbiztonsági szervezetek is komoly versenyhelyzetben vannak. Másodszor: a jelenlegi jogszabályi keretek között hosszú távon feltehetően nem tudnak versenyképes jövődelmet biztosítani a nemzetbiztonsági szolgálatok számára. Ennek fontos következménye, hogy a munkaerő ára (beleértve nem csak a pénzbeli juttatásokat) növekvő tendenciát mutat. Jól mutatja mindezt a hivatásos szolgálathoz kapcsolódó, 2015–2019 közötti bérrendezés után néhány év alatt kialakult fizetési helyzet: példának okáért 2022-ben egy, a nemzetbiztonsági szolgálatoknál műveleti területen dolgozó pályakezdő fiatal körülbelül 330-350 ezer forintos nettó bérre számíthatott, ami szerencsés esetben, beosztottként, körülbelül 20 év szolgálati viszony után érhetne el a nettó 500 ezer forintot. Ez utóbbi körülbelül megfelelt egy hasonló kompetenciákkal bíró, junior (kezdő) projektmenedzser mérnök nettó fizetésének.<sup>16</sup> Mindez arra utal, hogy a nemzetbiztonsági szervezetrendszerben az adott fizetésért kapható munkaerő átlagos színvonala csökkenő tendenciát fog mutatni, valamint hogy a pénzbeli fizetés önmagában valószínűleg nem lesz képes a nemzetbiztonsági pályán tartani a magas kvalitású munkavállalókat.

Mindezek mellett további olyan szempontokat is figyelembe kell venni, amelyek a nemzetbiztonsági szervezetrendszer számára nem előnyösek. Egyrészt az itt dolgozók természetesen számos olyan korlátozással szembesülnek, amelyek a Z generáció számára feltehetően egyre kevésbé lesznek elfogadhatók. Másrészt e generáció tagjai várhatóan könnyebben és gyakrabban váltanak munkahelyet, ami – magas fizetés mellett is – önmagában magas fluktuációt eredményezhet. Harmadrészt azon jelenségek, amelyeket a digitális korszak hatásának szoktak tulajdonítani, egyre jelentősebb mértékben formálják át a munkavégzéshez való viszonyt. Ilyen például a rugalmas munkavégzés vagy a folyamatos továbbképzés lehetősége releváns témakörökben.

A fentiek alapján elmondhatjuk, hogy a kiképzett és felkészített munkatársak nemcsak a szolgálatok, de tulajdonképpen az állam, az egész magyar társadalom stratégiai erőforrásai is. A nemzetbiztonsági szervezetrendszer eredményessége alapvetően befolyásolja az adott társadalom érdekérvényesítő képességét, nemzetközi versenypozícióját. Ez az eredményesség pedig logikus függvénye a szervezetben működő humán erőforrás relatív – azaz az ellenérdekelt felek hasonló munkatársaihoz viszonyított – minőségének. Minél képzetebbek és elkötelezettebbek a munkatársak (beosztottak és vezetők), annál nagyobb eséllyel lesznek képesek Magyarország érdekeit hathatósan képviselni. E tényezőket azonban jelenleg számos kihívás éri, amelyek hatékony kezeléséhez elengedhetetlen a stratégiai gondolkodás meghonosítása az emberi erőforrás fejlesztése területén.

<sup>16</sup> Az összehasonlítást a 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról és a 13/2015. (VI. 19.) BM utasítás alapján, illetve a [profession.hu](http://profession.hu) béríránytű alkalmazása segítségével készítettük.

## Az emberi erőforrás stratégiai menedzselése nemzetbiztonsági területen

Az előző fejezetben leírtak alapján az emberierőforrás-stratégiának nem az az egyetlen funkciója, hogy megfelelő mennyiségű munkavállalót biztosítson a nemzetbiztonsági szolgálatoknak. Legalább ilyen fontos, hogy ez a munkaerő megfelelő minőségű legyen, hogy az egyre komplexebbé és változékonyabbá váló környezetben is el tudja látni feladatát. Az Egyesült Államokban a 2001-es terrortámadások után ismerték fel e feladat sürgető voltát, nem véletlenül kapta a 2005-ben kiadott *National Intelligence Strategy* (Nemzeti hírszerzési stratégia) azt az alcímet, hogy *Transformation Through Intergration and Innovation* (Átalakulás integráció és innováció révén).

Ha a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok következő évtizedeinek kihívásait vizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy várhatóan az alábbi humánpolitikai kihívásokkal kell szembenéznünk:

1. A szervezetek számára a piacon rendelkezésre álló munkaerő átlagos színvonalának csökkenése.
2. A munkahelyi konfliktusok erősödése, jelentős mértékben generációs alapon.
3. Növekvő fluktuáció beosztotti és vezetői szinten egyaránt.
4. Vezető-utánpótlási problémák a fentiek okán egyre nehezebbé váló vezetői munka miatt.

A humánpolitikai tevékenység tervezése során az alábbi célok kitűzését látjuk indokoltnak:

1. A 21. századi viszonyok között is versenyképes kompetenciákkal bíró állomány kialakítása.
2. A fluktuáció mértékének a lehető legalacsonyabb szinten tartása a versenyszférához és más államigazgatási szervezetekhez mérten is.
3. Modern, teljesítmény- és humánorientált szervezeti kultúra, amely csökkenti a szervezeti konfliktusokat, és rugalmasabbá, alkalmazkodóbbá teszi a szervezeteket.

A fentiek alapján az alábbi stratégiai szemléletű intézkedésekre van szükség a versenyképes állomány kialakítása érdekében:

- Tudományos kutatás támogatása: a nemzetbiztonsági érdekű tudományos kutatás intenzitásának fokozása a jövő tendenciáinak feltárása érdekében, különös tekintettel a humán erőforrás aspektusára.
- A kiképzés modernizálása: a kiképzést folyamatosan hozzá kell igazítani a legújabb tudományos eredményekhez, illetve a Z generáció tanulási attitűdjéhez.
- A humánpolitikai terület specializálása: A környezet változékonysága miatt a nemzetbiztonsági szervezetek igényei folyamatosan változhatnak, erre fel kell készíteni a humán erőforrás rendelkezésére állásáért felelős szervezeti egységeket is. Az igazgatási szemléletű humánpolitikai tevékenység irányából szükség lenne specializált HR-menedzsment-tevékenységi rendszer kialakítására. Különösen



szükség lenne erre a toborzás és kiválasztás területén a megfelelő jelöltek megtalálása, illetve a kiképzés területén a minőségi felkészítés érdekében.

A fluktuáció csökkentése érdekében az alábbi intézkedések látszanak célszerűnek:

- Belső motivációs eszközök alkalmazása: Szükség van egy olyan motivációs rendszer kialakítására, amelynek nem a fizetés az egyetlen pillére. Ez nemcsak abban az esetben fontos, ha a szervezetrendszer nem tud versenyképes illetményt biztosítani, hanem akkor is, ha tud. A fizetés emelése ugyanis a motivációt csak időlegesen növeli meg, és egyre nagyobb az érdekes, kihívást és önálló felelősséget jelentő munkafeladatok és más, a belső motivációt erősítő tényezők szerepe is.
- Karriermenedzsment: Olyan karrierívek kifejlesztése és működtetése, amelyek könnyebbé és kiszámíthatóbbá teszik a szervezeten belüli önmegvalósítást, ezáltal csökkentve a fluktuációt. A karriermenedzsment feltételezi a különböző munkakörcsoportok/munkakörök kialakítását.
- Teljesítménymenedzsment: A szervezeti teljesítmény objektív alapokon álló mérése, értékelése, valamint minél változatosabb formában történő elismerése.

A modern szervezeti kultúra kialakítása érdekében az alábbi intézkedések lehetnek célravezetők:

- A nemzetbiztonsági szervezetek társadalmi és önképének megerősítése: időszereknek látjuk erősíteni a nemzetbiztonsági szolgálatok társadalmi rendeltetésének, 21. századi szerepének, ideális működésének tudományos kutatását, közérthető megfogalmazását, társadalmi vitára bocsátását, illetve szervezetrendszeren belüli kommunikációját.
- Az innováció és a rugalmasság központi értéké formálása: fontosnak gondoljuk azon magatartásformák bátorítását, amelyek segítik az új kihívásokra adandó válaszok megfogalmazását.
- A vezetői szerepek átformálása: A változó körülmények sok tekintetben igényelnék a vezetői tevékenység átformálását. Emellett a vezetői tekintélyt célszerű lenne minél nagyobb mértékben a formális hatalmi pozíció helyett a magas színvonalú vezetői kompetenciákra, illetve a vezetői példamutatásra alapozni.

## Konklúzió

A fentiek alapján látszik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok komoly kihívásokkal fognak szembesülni a következő évtizedben a humán erőforrás tekintetében is. Tanulmányunk legfontosabb következtetése az, hogy e kihívásoknak nem lehet megfelelni *ad hoc*, a körülmények változására pusztán utólagosan reagáló intézkedések formájában. Szükség van a stratégiai gondolkodásra a rendszer egészének áttekintése és a környezeti kihívások várható hatásainak elemzése, a stratégiai menedzsmentre pedig a rendszer-szintű átalakítások proaktív végrehajtása érdekében. Mi nehezen tudjuk másképpen

elképzelné a Magyarország nemzetközi versenyképességét jelentősen meghatározó rendszer eredményes és hatékony működését.

### Felhasznált irodalom

- Besenyey Lajos: A generációváltás forradalma. *Opus et Educatio*, 3. (2016), 4. 371–378. Online: <http://opuseteducatio.hu/index.php/opusHU/article/view/19/131>
- Bokor Attila: Létezik-e itthon Y-generáció? *Vezetéstudomány*, 38. (2007), 2. 2–21.
- Chaffee, Ellen Earle: Three Models of Strategy. *Academy of Management Review*, (1985), 1. 89–98.
- Csutorás Gábor Ákos: *Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a közigazgatási szerveknél*. PhD-értekezés. Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2021.
- Drusza Tamás: Stratégiai emberierőforrás-menedzsment nemzetbiztonsági területen. *Belügyi Szemle*, 66. (2018) 2. 60–76.
- Drusza Tamás: A nemzetbiztonsági szféra szerepe a szervezett bűnözéssel szembeni fellépésben. In Baráth Noémi Emőke – Mezei József (szerk.): *Rendészet – Tudomány – Aktualitások. A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével*. Konferenciakötet. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége Rendészettudományi Osztály, 2019. 56–64. Online: <https://docplayer.hu/179352203-Rendeszet-tudomany-aktualitasok-a-rendeszettudomany-a-fiatal-kutatok-szemvel-szerkesztette-barath-noemi-emoke-mezei-jozsef.html>
- Gulyás László: *Stratégiai menedzsment. Szun-Ce-től a „Kék Óceánig”*. Szeged, JATEPress, 2014.
- Magasvári Adrienn – Szilágyi Tamás: Z generációs pénzügyi nyomozók munkával kapcsolatos elvárásai. In Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám és Pénzügyőri Tagozata, 2019. 142–156. Online: <https://doi.org/10.37372/mrtvtpt.2019.1.9>
- Mintzberg, Henry – Bruce Ahlstrand – Joseph Lampel: *Stratégiai szafari. Útbaigazítás a stratégiai menedzsmentben*. Budapest, HVG, 2005.
- Nógrádi-Szabó Zoltán – Neulinger Ágnes: Értékek és életmód generációs megközelítésben: a Z generáció. In Bányai Edit – Lányi Beatrix – Törőcsik Mária (szerk.): *Tükröződés, társtudományok, trendek, fogyasztás*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, 2017. 115–121.
- Tegyei Andrea: A „Z generáció” címke – Jogos félelmek vagy lehetőség a megújulásra? *Rendőrségi Tanulmányok*, (2018), 3. 81–97. Online: [https://epa.oszk.hu/04000/04093/00003/pdf/EPA04093\\_rendorsegi\\_tanulmanyok\\_2018\\_3\\_081-097.pdf](https://epa.oszk.hu/04000/04093/00003/pdf/EPA04093_rendorsegi_tanulmanyok_2018_3_081-097.pdf)
- Zalai Noémi: *A humán erőforrás-gazdálkodás kérdéseinek vizsgálata a nemzetbiztonsági szolgálatoknál*. PhD-értekezés. Budapest, NKE Hadtudományi Doktori Iskola, 2012. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12274/Zalai%20No%20E9mi%20E9rtekez%20E9s?sequence=1>
- Zalai Noémi: Új típusú kihívások: generációváltás a nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Nemzetbiztonsági Szemle*, (2016), 1. 34–44. Online: [https://epa.oszk.hu/02500/02538/00013/pdf/EPA02538\\_nemzetbiztonsagi\\_szemle\\_2016\\_01\\_034-044.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02538/00013/pdf/EPA02538_nemzetbiztonsagi_szemle_2016_01_034-044.pdf)
- Zalai-Göbölös Noémi: A Z és az alfa generációk jövője a nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Belügyi Szemle*, (2018), 2. 46–59. Online: <http://real.mtak.hu/113802/1/Zalai-GobolosBelugyiSzemle2018.evi2.szam46-59.pdf>



Vákát

## A stratégiai gondolkodás szerepe a kiberbiztonságban

### Bevezetés

Az élet egyre nagyobb részét támogatják már elektronikus információs rendszerek. Az elektronikus eszközök számának drasztikus növekedése, jelentősége a mindennapi élet során – legyen az a munkában vagy a magánéletben – folyamatosan növekvő tendenciát mutat. A civil szektor mellett a nemzetbiztonsági, honvédelmi és rendvédelmi szervek informatikai rendszerei is jelentős fejlődésen mennek át, reagálva a külvilág változásaira, fejlődésére annak érdekében, hogy a versenyképesség, az eredményesség, valamint a szervezeti célok és alaprendeltetési feladatok ellátásának követelményeit teljesíteni tudják.

A Covid–19-világjárvány is a digitalizáció egyfajta katalizátoraként működött, a *home office*<sup>1</sup> és a távmunka előmozdításával. A jelen és jövő technológiáinak – mint az ötödik generációs (5G) mobilhálózatok, a kvantum-számítástechnika, a mesterséges intelligencia, a gépi tanulás, a drónok, autonóm rendszerek stb. – felhasználása további kiterjesztéseket generál az informatikai rendszerek területén. Az információs technológia folyamatos fejlesztésének, követésének jó példája a nemzeti laboratóriumok<sup>2</sup> létrehozása. A felforgató (diszruptív) technológiák – ahogy már eddig is – beavatkoznak a megszokott tevékenységeinkbe a magasabb szintű szolgáltatások biztosításával.

A szervezetek függősége az informatikai rendszerektől megemelte, átalakította a kibertérben elkövetett támadások, visszaélések számát, amelyeknek a kivitelezései komplexebbé, kifinomultabbá váltak, és ezzel párhuzamosan hatásaik is növekedtek. A magánszektor mellett a létfontosságú rendszerek ellen elkövetett kibertámadások száma szintén emelkedő tendenciát mutat. A támadások besorolása is változhat, erre jó példaként említhető Paul Nakasone<sup>3</sup> tábornok nyilatkozata, aki egy 2021-es interjújában azt mondta: „Hat hónappal ezelőtt a zsarolóvírusok alkalmazását valószínűleg még csak bűncselekménynek neveztük volna, azonban ha az egy egész nemzetre van hatással, mint láttuk, akkor nemzetbiztonsági kérdéssé válik.”<sup>4</sup>

A kibertérből érkező fenyegetésekre történő reagálás nem valósulhat meg *ad hoc* módon a következmények kezelésével, hanem nagy figyelmet szükséges fordítani a meg-

<sup>1</sup> A. m. „otthoni iroda” – azaz a munkahely helyett az otthonban történő munkavégzési forma.

<sup>2</sup> A nemzeti laboratóriumokról részletesen lásd Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal: Nemzeti laboratóriumok bemutatása (2022. június 9.).

<sup>3</sup> Paul Miki Nakasone az Egyesült Államok hadseregének tábornoka, az Egyesült Államok Kiberparancsnokságának (United States Cyber Command) parancsnoka, egyidejűleg a Nemzetbiztonsági Ügynökség (National Security Agency) igazgatója és a Központi Biztonsági Szolgálat (Central Security Service) főnöke.

<sup>4</sup> Nomaan Merchant: General Promises US ‘Surge’ Against Foreign Cyberattacks. *AP News*, 2021. szeptember 14.

előzésre is. Ezért a stratégiai gondolkodásnak rendkívül nagy jelentősége van minden szektorban az informatikai rendszerek üzemeltetése, fejlesztése és biztonsága tekintetében. A kiberbiztonság jogszabályi definíciója – „a kibertérben létező kockázatok kezelésére alkalmazható politikai, jogi, gazdasági, oktatási és tudatosságnövelő, valamint technikai eszközök folyamatos és tervszerű alkalmazása”<sup>5</sup> – is megmutatja, mennyi aspektusból lehet megközelíteni a területet, amelynek esetében nem lehet kikerülni az összehangolt, átgondolt lépéseket.

A kiberfenyegetések elleni sikeres fellépés egyik eszköze, hogy tisztában kell lenni stratégiai szinten az információs technológia területét körülvevő környezettel, a kibertér fenyegetéseivel, továbbá azokkal a képességekkel, amelyek esetében meg kell teremteni a feltételeket azok hatékony kezeléséhez.

### **A kiberbiztonságot érintő nemzeti szintű stratégiák**

Magyarország számos legfelsőbb szintű stratégiai dokumentumban szerepelteti a kiberbiztonság feladatait, meghatározza irányait, fejlesztési területeit. Teljes részletezésük meghaladja e fejezet kereteit, továbbá globális kontextusban Kovács László a *Kiberbiztonság és -stratégia* című könyvében részletesen foglalkozott a kérdéssel.<sup>6</sup> Itt csupán a legfontosabb, területtel összefüggő magyarországi stratégiákat emeljük ki, megjelölésük sorrendjében.

Az 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról<sup>7</sup> szól, és foglalkozik Magyarország kiberbiztonsági környezetén túl hazánk kiberbiztonsági értékrendjével, jövőképével, céljaival. A célok eléréséhez szükséges feladatok vonatkozásában számos területet határoz meg stratégiai irányvonalként. Ezeken a területeken az együttműködés, a kormányzati kommunikáció, a szakosított intézmények, a szabályozás, a tudatosítás és a gyermekvédelem is szerepet kap.

A Magyarország hálózati és információs rendszerek biztonságára vonatkozó stratégiaiáról<sup>8</sup> szóló 1838/2018. (XII. 28.) Korm. határozat megállapítja a hálózati és információs rendszerek biztonságára vonatkozó stratégia megalkotásának indokoltságát. Célkitűzéseiként a digitális környezet iránti bizalom erősítését, a digitális infrastruktúra védelmét és a gazdasági szereplők támogatását jelöli meg, tartalmaz továbbá 56 intézkedést, valamint az akkor hatályos jogszabályok alapján a végrehajtásba bevont szereplők jegyzékét és a hozzájuk tartozó stratégiai feladatokat.

<sup>5</sup> 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról, 26. pont.

<sup>6</sup> Kovács László: *Kiberbiztonság és -stratégia*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

<sup>7</sup> 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája.

<sup>8</sup> 1838/2018. (XII. 28.) Korm. határozat Magyarország hálózati és információs rendszerek biztonságára vonatkozó Stratégiájáról. A stratégia szövegét lásd: A hálózati és információs rendszerek biztonságára vonatkozó Stratégia.

Az 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozattal elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia<sup>9</sup> a kiberbiztonság területén jelentősen bővült a 2012-es Nemzeti Biztonsági Stratégiához<sup>10</sup> képest, amelyben a kiberbiztonság egy külön pontként szerepel, azonosítva a legfontosabb feladatokat. A 2020-as Nemzeti Biztonsági Stratégia ezzel szemben már a kiemelt biztonsági kockázatok közé sorolja a kormányzati informatikai és létfontosságú rendszerek ellen végrehajtott, jelentős károkat okozó kibertámadásokat, továbbá Magyarország és a magyar állampolgárok kibertérbeli biztonságát alapvető értéként definiálja. Felismeri a felhasználók információbiztonsági tudatosságának alacsony szintjét mint a kiberincidensek kockázatának egyik kulcselemét. A kibertér itt már a szárazföld, a tengerek, a levegő és a világűr mellett külön műveleti térként szerepel, a jövőbeli konfliktusok valószínű helyszínéként említve. A Nemzeti Biztonsági Stratégia „a fizikai biztonságot veszélyeztető vagy jelentős anyagi károk okozására képes kiberképességeket fegyvernek, alkalmazásukat fegyveres agresszióknak tekinti, amelyre a fizikai térben megvalósuló válaszadás is lehetséges”.<sup>11</sup> A kibertérrel kapcsolatban itt is megjelenik a nemzetközi együttműködés, a jogi szabályozások fejlesztése, a kutatás-fejlesztés.

Az 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról megállapítja, hogy a modern konfliktusok már a legtöbb esetben rendelkeznek kiberbiztonsági összetevővel is. Itt szerepel a kibertámadások potenciálja, amely anyagi kár okozásában és a közrend megzavarásában nem marad el a hagyományos fegyverektől. A stratégia a 2020-as Nemzeti Biztonsági Stratégiához hasonlóan deklarálja, hogy „Magyarország a fizikai biztonságot veszélyeztető vagy jelentős anyagi károk okozására képes kiberképességeket fegyvernek, alkalmazásukat pedig akár fegyveres támadásnak tekinti, amelyre adott esetben katonai válaszadás is lehetséges”.<sup>12</sup>

### **A szervezeti stratégiaalkotás szerepe a kiberbiztonságban**

Az előző fejezetben szereplő nemzeti stratégiák is erőteljesen rávilágítottak az információtechnológia rohamos fejlődésére és a vele együtt növekvő számú és hatású tendenciát mutató fenyegetések kockázataira. Míg korábban egy informatikai rendszerrel az üzembiztonság, azon belül a magas rendelkezésre állás volt az elvárás, napjainkban már nem kérdés, hogy a biztonság előtérbe helyezése a cél, amelyet minden rendszerre – a már meglévőkre is – alkalmazni kell. A szervezetek mindennapi életét egyre jobban támogató elektronikus információs rendszerek növekvő kiterjedését jelentenek az üzleti folyamatok, szervezeti célok teljesítése során.

<sup>9</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*.

<sup>10</sup> 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*.

<sup>11</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat. 1. melléklet, 101. pont.

<sup>12</sup> 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*, 2/3. bek.

A nemzetbiztonsági, honvédelmi és rendvédelmi szervezetek is egyre több és nagyobb végpontszámú informatikai rendszert használnak a jogszabályokban meghatározott feladataik ellátásához. Az elektronikus ügyintézés, elektronikus irat- és dokumentumkezelés, a különféle adatbázisok használata, a feldolgozandó adatok nagy mennyisége, az adattudomány, a kormányzati célú hálózatok stb. mind-mind alátámasztják a nagymértékű fejlődés tényét és várható fokozódását. Az élet paradoxona, hogy ezen szervezetek esetében az informatika, az információbiztonság, a kiberbiztonság feladatrendszere a szervezet működése szempontjából a támogató szerepkörhöz társul. Ezért a szervezeti célok elérésében a közvetett funkció miatt előfordulhat, hogy a biztonság adott esetben másodlagos prioritást kap.

Az elektronikus közigazgatási projektek költség-haszon elemzése (*cost-benefit analysis*, CBA) is komplex feladat,<sup>13</sup> azonban a kiberbiztonság területén még nehezebbnek mondható. Mint sokan említik, 100%-ban biztonságos rendszer csak végtelen költségvetési forrás esetén lehetséges, azonban amennyiben nem biztosítjuk az erőforrásokat (pénzügyi, humán stb.), könnyen támadás áldozatává válhat a szervezet.

Már az információs technológiától történő ilyen mértékű függés előtt is fontos volt a közép- és hosszú távú előrelátás minden szervezet esetében, azonban az „ipar 4.0”<sup>14</sup> idején még hangsúlyosabbá vált a stratégiai gondolkodás. Ennek jelentőségét az informatikai rendszerek beszerzési és üzemeltetési költségei is jól mutatják.

Minden szervezet fennmaradásához, hatékonyságának növeléséhez szükséges szervezeti (vagy üzleti) stratégiával rendelkezni. Ezen dokumentum részét képezik, egészítik ki a funkcionális stratégiák, úgymint a humán stratégia, a pénzügyi stratégia vagy akár az informatikai stratégia területei. A stratégiák jelentősége, hogy felmérjük az aktuális állapotot, meghatározzák az elérni kívánt célt, és hozzárendelik a szükséges lépéseket, feltételeket a célok eléréséhez. A tanulmány következő része egyes funkcionális stratégiákat vizsgál meg a kiberbiztonság oldaláról megközelítve.

### *A kiberbiztonság kapcsolata a humán stratégiával*

A humán stratégia rendkívül fontos eleme a szervezeti stratégiának, és arra szolgál, hogy az emberi tényező megfelelően támogathassa a stratégiai célok elérését. A korábbiakban is említett emelkedő számú és végpontszámú, illetve komplexitású rendszerek kiszolgálásához emberi erőforrásra is szükség van. Ezen a területen stratégiai szinten egyrészt a létszámbővítés hozhat megfelelő eredményt, másrészt a pályamodellek, az oktatási tervek, elgondolások megvalósítása.

<sup>13</sup> A Közigazgatási Informatikai Bizottság 29. számú ajánlása: Az elektronikus közigazgatási projektek költség-haszon elemzéséről. *Magyarország.hu*, 2013. október 3.

<sup>14</sup> „Az ipar 4.0 a termelési folyamatok technológiai alapú szervezését jelenti, amelyben az eszközök önállóan kommunikálnak egymással az értéklánc mentén.” (Jan Smit – Stephan Kreutzer – Carolin Moeller – Malin Carlberg: *Industry 4.0. Study for the ITRE Committee*. 2016. (h. n.), Policy Department A: Economic and Scientific Policy, 2016. 20.

A humán stratégia kialakítását számos sajátosság nehezíti az informatika, az információbiztonság és a kiberbiztonság területén, az alábbi körülmények miatt:

- A munkaerő piaci értéke – éppen az elektronikus információs rendszereknek a szervezetek eredményességéhez hozzájáruló hozzáadott értéke révén – rendkívül megemelkedett. A nemzetbiztonsági, honvédelmi és rendvédelmi szervezetek esetében nem érdek az, hogy az alkalmazott a munkaerőpiacon fizetett magasabb bérköltségért elhagyja a munkahelyét, egyrészt mivel a feladatrendszerének ellátását pótolni kell, másrészt azon kockázat miatt, amelyet az elektronikus információs rendszerekkel, a szervezettel kapcsolatos ismeretei jelentenek.
- Az életkori, generációs sajátosságok tovább nehezítik – különösen a Z generáció esetében<sup>15</sup> – a munkahelyváltás gyakoriságának kérdéskörét, mivel a nagyobb kihívások, gyorsabb előmenetel más szervezetnél csábítóbb lehet, nem beszélve ezek bérköltségekkel kapcsolatos összefüggéséről.
- Míg egyes szakmai területeken a főiskolákon és egyetemeken elvégzett alap- és mesterképzés, továbbá a belső szakmai tanfolyamok és a munkahelyi tapasztalat elégségesek lehetnek, az informatikai, információbiztonsági területeken mindezek mellett rendkívül magas képzési költségekkel is számolni kell (akár egy ötnapos tanfolyam költsége is meghaladhatja egy főiskolai alapképzés árát).
- Az informatikai, információbiztonsági és kiberbiztonsági munkaerő magas piaci értéke miatti kompenzálás és a támogató területi elhelyezkedés a fizetésben belső feszültségeket okozhat.
- Az információtechnológia területén sok esetben a munkaerőpiacon keresett tudás az alacsonyabb beosztású pozíciókhoz kötődik. Így a vezetővé válással – ami nagyobb fizetést eredményezhet – az eszközöktől való „távolodás” más kompetenciajegyek irányába tolja a munkaerőt, veszítve annak értékességéből.

A képzett, megfelelő képességekkel rendelkező szakemberek szükséges létszámát optimalisan stratégia lefektetésével lehet elérni.

### *A kiberbiztonság kapcsolata az innovációs stratégiával*

Mint a nemzeti stratégiákból kiolvasható, a kibertérből érkező fenyegetések a jövő háborúinak színterét az informatikai rendszerek területére fogják áthelyezni, ezért a szemléletváltás elkerülhetetlen.

*Magyarország kutatási, fejlesztési és innovációs stratégiája (2021–2030)*<sup>16</sup> a helyzet- és jövőkép mellett a tudástermelés, tudásáramlás és tudásfelhasználás meghatározó

<sup>15</sup> Lukovszki Livia: Generációk és vállalkozók. *Marketing és Menedzsment*, 49. (2015), 4. 52–63.

<sup>16</sup> Innovációs és Technológiai Minisztérium – Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal: Magyarország kutatási, fejlesztési és innovációs stratégiája, 2021–2030 (2021. szeptember 3.). Elfogadva az 1456/2021. (VII. 13.) Korm. határozattal.

kérdéseit tisztázza, amelyeket a szervezeteknek eredményességük fenntartása érdekében szükséges átültetniük saját szervezeti stratégiájukba.

A kutatás, a fejlesztés és az innováció a szervezetek jövőbeli fejlődésének hatékony előmozdítója. A korábban említett információtechnológiai fejlődést – beleértve a felforgató technológiákat is – a szervezeteknek követniük kell. Reagálni kell a külső és belső környezet változásaira, adaptálni kell az új eredményeket, proaktívan, szükség szerint „előremenekülve” kell megteremteni a versenyképesség fenntartásához, eléréséhez.

Számos alkalommal fordulhat elő, hogy az informatikai, információbiztonsági, kiberbiztonsági területen nem valamely adott piaci eszközt, rendszert szereznek be – amelynek általában az egyszeri és a folyamatos támogatási költsége rendkívül magas –, hanem a szervezetnél folyó kutatás, fejlesztési munka eredményeként kidolgozott megoldást.

Az informatikai biztonsághoz tartozó tudás felértékelődik, sok esetben paradigma-váltás szükséges a teljesen új fenyegetések kezeléséhez, előtérbe kerülhet a projektszemléletű gondolkodás.

Az innovációs stratégiának – mint funkcionális stratégiának – az informatikai rendszerek esetében illeszkedni kell az információbiztonsági stratégiához.

### *A kiberbiztonság kapcsolata az informatikai stratégiával*

Az informatikai stratégia is a szervezeti stratégia egyik funkcionális eleme, azonban igen szervesen kapcsolódik a kiberbiztonsághoz. Az informatikai stratégia meghatározza a szervezeti célok eléréséhez szükséges fejlesztéseket az IT területén.

Az informatikai stratégia feladata meghatározni azokat a lépéseket, amelyek által a szervezet céljai az informatikai erőforrások felhasználásával minél hatékonyabban elérhetők. Az információs technológia, a felforgató technológiák fejlődési üteme miatt öt évnél hosszabb időre nehéz tervezni. Gondoljunk bele, hogy ennél hosszabb távra történő tervezés esetében miként mutatna a stratégiában a „kor színvonalának megfelelő informatikai eszközök” kifejezés.

A szervezeti stratégiák eléréséhez szükséges az üzleti hatáselemzés, azonosítani kell a kritikus szolgáltatásokat, tisztában kell lenni az ezek leállása nyomán felmerülő károkkal.

Az informatikai rendszerek üzemeltetésére és fejlesztésére szolgáló legjobb gyakorlatokon alapuló (*best practice*) módszertan az ITIL,<sup>17</sup> amely a teljes szolgáltatási életciklus menedzselésében segít, a szolgáltatásstratégia, a szolgáltatástervezés, a szolgáltatáslétesítés és -változtatás, a szolgáltatásüzemeltetés és az állandó szolgáltatásfejlesztés területén.

<sup>17</sup> Information Technology Infrastructure Library – IT-infrastruktúra-könyvtár.



A legjobb gyakorlatokon alapuló módszertan mellett az IT-folyamatok optimalizálásában segíthetnek még a nemzetközi ajánlások is, mint például az ISACA<sup>18</sup> Cobit-ajánlása.<sup>19</sup>

Az informatikai stratégia kialakítása során az elérendő cél esetében az „érettségi” szintnek megfelelően figyelembe kell venni a szervezeti stratégiában meghatározott célokat. A kialakítás során biztosítani kell az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról<sup>20</sup> szóló 2013. évi L. törvény (Ibtv.) és végrehajtási rendeleteinek érvényesülését – különös tekintettel az Ibtv.-ben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről szóló BM-rendelet<sup>21</sup> előírásaira.

Az informatikai stratégia megvalósítása során kiemelt jelentősége van a szabályozottságnak, a fejlesztések meghatározott pontjain a biztonsági teszteknek és a sérülékenységvizsgálatoknak, amelyeknek meg kell történniük.

Az eszközök, szoftverek fejlesztési problémáinak való kitétség, a folyamatosan megjelenő sérülékenységek mind gyakoribb frissítést igényelnek a fenyegetettségek kiiktatására, ezért az eljárásrendek kialakítása ebben az esetben is nagy hangsúlyt kap.

A fejlesztés során a rendszereket úgy kell kialakítani, hogy – megfelelő naplógyűjtéssel – képesek legyenek támogatni a kiberbiztonsági területet. Ebből a célból az eseménykezelésekhez ki kell alakítani eljárásrendeket a naplóadatok átadására, mivel ezekből a logokból lehet meghatározni a fontosabb támadási vektorokat, a kártékony tevékenységhez tartozó indikátorokat (IoC<sup>22</sup>). Ezek az indikátorok lehetnek: vírusszignatúrák, minták, támadó IP-címek, a rosszindulatú fájlok fájlnevei, az elérési útja, mérete, a róluk készült *hashek* (lenyomatok) stb.

## Kiberbiztonsági stratégia

A kiberbiztonsági stratégiák szempontjából rendkívül fontos a PreDeCo-elv<sup>23</sup> területeinek érvényesítése. Ezeket szabályozza az Ibtv. és végrehajtási rendeletei, míg a 187/2015. (VII. 13.) Korm. rendelet az elektronikus információs rendszerek biztonsági felügyeletét ellátó hatóságok, valamint az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, továbbá a zárt célú elektronikus információs rendszerek meghatározásáról szól, a 271/2018. (XII. 20.) Korm. rendelet pedig az eseménykezelő központok

<sup>18</sup> Information Systems Audit and Control Association – informatikai auditorok nemzetközi szervezete.

<sup>19</sup> Control Objectives for Information and Related Technology – információs és kapcsolódó technológiai kontrollcélkitűzések.

<sup>20</sup> 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról.

<sup>21</sup> 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről.

<sup>22</sup> Indicator of Compromise – kompromittálódási mutató, amely egyértelműen azonosítja a kártékony tevékenységet.

<sup>23</sup> *Preventive, detective, corrective* – megelőző, észlelő, korrigáló.



feladat- és hatásköréről, valamint a biztonsági események kezelésének és műszaki vizsgálatának, továbbá a sérülékenységvizsgálat lefolytatásának szabályairól.

Kiberbiztonsági stratégia esetében lényeges a kockázatelemzés oldaláról történő megközelítés, még a stratégia kidolgozásának megkezdése előtt a terület erős és gyenge oldalainak feltérképezése, amihez jó alapot adhat a SWOT-elemzés.<sup>24</sup>

Mint a nemzeti stratégiákban is láthattuk, jelentős szerepet kap a kiberbiztonság területén az együttműködés. A különböző szektorok elektronikus információs rendszereinek nagy hatása lehet más szegmensekre, ezért az együttműködési megállapodások jelentősége felértékelődik. Ezeknek az együttműködéseknek nemzetközi szinten egysegiesnek kell lenniük, például a jogi fellépések érdekében is.

A kiberbiztonsági stratégia megalkotása elvezethet a szervezetek sajátosságainak újraértékeléséhez. Üzletmenet, üzemeltetés és biztonság egyensúlya, rendszeres újraértékelése, még hangsúlyosabb közös munka lehet szükséges a szakterületeken.

A kibertér fenyegetéseinek elemzése támasztja alá, látja el szükséges információval a kiberbiztonsági területek munkáját, így az elemzések fejlesztésére kiemelt hangsúlyt kell fektetni.

Stratégiai szinten a biztonsági műveleti központ (*security operations center, SOC*) kialakítása kiemelt jelentőségű a kiberbiztonsági eseményekre való időbeni reagálás, illetve ezek megelőzése érdekében. Az észlelést erősíthetik a korai előrejelző és a csapdarendszerek is.

A kibervédelmi gyakorlatok segítenek a résztvevőknek abban, hogy megértsék a súlyos kibertámadások társadalomra gyakorolt hatását, a szövetségesekkel való együttműködésben való jártasság pedig elengedhetetlen egy összetett kibertámadás során. A területen szerepet vállalóknak meg kell érteniük, hogy tudásmegosztással hosszú távon el lehet érni a hátrányos „reaktív” helyzetből a következetesen „proaktív” helyzetbe való elmozdulást.

## Összegzés

Minden szervezet számára kiemelten fontos a stratégiai gondolkodás, a szükséges stratégiák lefektetése, mivel azok által lehet a kitűzött célokat hatékonyan megvalósítani. A stratégiaalkotás közben a célok kitűzése, a környezet felmérése, a bejárandó út meghatározása rendkívül fontos, amelyeket a stratégia elfogadása után a hétköznapi tevékenységek közé is szükséges beépíteni.

A stratégiaalkotás szerepe az információtechnológia és a kapcsolódó szakterületek esetében nélkülözhetetlen, amelynek során fontos szerepe van az elérendő célok megvalósíthatóságának, a stratégia érintettekkel történő megismertetésének, a vezetői akaratnak és a környezeti, szervezeti változások követésének, továbbá a stratégia felülvizsgálatának.

A kiberbiztonság a stratégiai gondolkodás szintjén szorosan összefügg más területekkel, amelyekkel a szoros együttműködés nélkülözhetetlen.

<sup>24</sup> *Strengths, weaknesses, opportunities, threats* – erősségek, gyengeségek, lehetőségek, fenyegetések.

## Felhasznált irodalom

- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*
- 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról A hálózati és információs rendszerek biztonságára vonatkozó Stratégia [a Magyarország hálózati és információs rendszerek biztonságára vonatkozó stratégiájáról szóló 1838/2018. (XII. 28.) Korm. határozat alapján]
- A Közigazgatási Informatikai Bizottság 29. számú ajánlása: Az elektronikus közigazgatási projektek költség-haszon elemzéséről. *Magyarország.hu*, 2013. október 3. Online: <https://regi.ugyintezes.magyarország.hu/dokumentumok/kib29.pdf>
- Kovács László: *Kiberbiztonság és -stratégia*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Lukovszki Livia: Generációk és vállalkozók. *Marketing és Menedzsment*, 49. (2015), 4. 52–63. Online: <https://journals.lib.pte.hu/index.php/mm/article/view/911/782>
- Magyarország kutatási, fejlesztési és innovációs stratégiája (2021–2030) [Elfogadva az 1456/2021. (VII. 13.) Korm. határozattal]
- Merchant, Nomaan: General Promises US ‘Surge’ Against Foreign Cyberattacks. *AP News*, 2021. szeptember 14. Online: <https://apnews.com/article/technology-europe-national-security-c4c8dace4708035d059be0fcd10e9e18>
- Smit, Jan – Stephan Kreutzer – Carolin Moeller – Malin Carlberg: *Industry 4.0. Study for the ITRE Committee*. (h. n.), Policy Department A: Economic and Scientific Policy, 2016. Online: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL\\_STU\(2016\)570007\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/570007/IPOL_STU(2016)570007_EN.pdf)

Vákát

## Demográfiai trendek és biztonsági hatásaik

Napjainkban a biztonsági tanulmányok egyik legfontosabb kutatási területe a globális népesség változása és a (túl)népesedés által generált biztonsági kihívások. Fajunk lélekszámának és igényeinek – édesvíz-, termőföld-, élelmiszer-, illetve nyersanyag- és energiafelhasználása – robbanásszerű növekedése bolygónk legnagyobb problémája, amely már eddig is az ökoszisztéma súlyos mértékű pusztulását okozta, és – számos mérvadó nemzetközi kutatócsoport szerint – teljes megsemmisülésével fenyeget.<sup>1</sup> Kutatók ezrei vizsgálják, hogy

- mekkora lélekszámot – és milyen életszínvonalon – tud Földünk fenntartható módon eltartani, és hogyan;
- mikor érhet véget a globális népesség növekedése;
- milyen biztonsági kihívásokat, kockázatokat és fenyegetéseket okoz az emberi faj gyors lélekszám-növekedése.

### Ember és természet kapcsolata, az emberi népességnövekedés története

Az emberiség története folyamán az ókortól, azaz a mezőgazdaság kialakulásától fogva megfigyelhető egy lassú, fokozatos – időről időre népességfogyással tarkított – lélekszám-növekedési folyamat. Az eszközhasználó ember bolygónk „csúcsragadozójaként” – a többi fajhoz képest – jobban megbirkózott a klimatikus és egyéb változásokkal, a természeti erővel. Ősünk már a tűz használatával, de még inkább az öntözés „feltalálásával” elkezdte a természetes környezetet saját igényei szerint átalakítani. A népesség növekedésének olyan „szűk keresztmetszetek” állítottak akadályt, mint az adott technológiai színvonalon, az adott földrajzi környezetben előállítható maximális élelmiszer-mennyiség, illetve a korszak higiénés és egészségügyi viszonyai. Évezredek óta – természetesen jelentős regionális eltérésekkel – megfigyelhető volt egyfajta ciklikusság, az adott térség népessége addig nőtt, amíg meg nem haladta a technológiailag fenntartható szintet, vagy valamilyen természeti katasztrófa, illetve a klíma gyors változása meg nem változtatta a környezeti viszonyokat. Ez az állapot – egy-egy mezőgazdaságilag kedvezőtlen időjárású évet követően – éhínséget, ezzel összefüggően államok közötti és/vagy államokon belüli – erőforrásokért vívott – fegyveres konfliktusokat okozott, amelyeket gyakran különféle – a legyengült állapotú lakosságra nézve katasztrofális hatású – járványok is kísérték. Ez a Földünk egész élővilágát jellemző „természetes szelekció” (ha valamelyik faj túlságosan elszaporodott, akkor a természet, ragadozók,

<sup>1</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change 2021: The Physical Science Basis. IPCC AR6 WGI (2021. augusztus 7.).

vírusok, baktériumok vagy erőforráshiány – táplálék, víz hiánya – formájában helyreállította az egyensúlyt) az ember esetében is hatékonyan működött mindaddig, amíg az emberiség szert nem tett olyan tudásra, technológiai fejlettségre, amely révén képessé vált átlépni a fentebb említett korlátozó tényezőkön. Az emberiség az első folyamvölgyi társadalmak, államok kialakulása óta egyre hatékonyabban alakította át – nem mindig előnyére – a környezetét, próbált úrrá lenni a természet erőin, ám ez csak az ipari forradalom után vált igazán nagyléptékűvé, illetve az egész ökoszisztémát és a földi klímát megváltoztató tevékenységgé.<sup>2</sup>

A hatékonyabb földművelés érdekében végzett tevékenység negatív hatásai – legyen szó akár a túllöntözésből adódó szikesedésről vagy az erdők kiirtása miatti mikroklíma-változásról, elsivatagosodásról, esetleg fokozott árvízveszélyről – évezredek óta kísérőjelenségei az ember léteformáló tevékenységének. Az ipari forradalomig azonban ezek a negatív tényezők csak egy-egy kisebb területen alakították át a természetes környezetet, míg az 1800-as évektől megindult a Föld ökoszisztémájának egyre gyorsuló és – a tudományos közösség többsége szerint – emberi hatásra történő változása. A szárazföldi területek háromnegyedét, a világtengernek pedig kétharmadát érintette negatívan az emberi tevékenység. A folyamvölgyi társadalmak kialakulása óta bolygónk elveszítette erdős területei és korallzátonyai felét, a mocsarak 70%-a tűnt el, a nagy folyók kétharmadának vízjárását pedig gátak szabályozzák. Legkevesebb egymillió faj pusztult ki az emberi tevékenység következtében, többségük az utóbbi évtizedekben. Eddig (2021) kétmilliárd hektár termőföld degradálódott (roncsolódott, pusztult le) súlyosan az emberi tevékenység következtében, ami évente tizenkémmillió hektárral növekszik. 1,3 milliárd ember él már napjainkban is olyan területen, ahol a termőföld lényegében alkalmatlan alapvető igényeik kielégítésére.<sup>3</sup>

Időszámításunk előtt 5000-ben nagyjából ötmillió fő körül lehetett fajunk lélekszáma. A folyamvölgyi társadalmakkal, a magas civilizációk megjelenésével – elsősorban a stabilabb élelmiszer-ellátás miatt – felgyorsult a népesség növekedése, amely időszámításunk előtt 500 körül érthette el a százmillió, háromszáz évvel később pedig a százötvenmillió főt. A kutatók 170 és 400 millió közé becsülik az emberiség lélekszámát időszámításunk kezdetén, a legelfogadottabb a 250-300 millió fő. A 2. századtól egészen az ezredfordulóig kétszázmillió (plusz-mínusz pár tízmillió) körül mozgott ez a szám. Újabb növekedési ciklust követően 1340-ben a világ népessége 440-450 millió fő körül lehetett, ezt követően azonban a nagy pestisjárvány (a fekete halál), több hatalmas éhínség, illetve számos háború következtében 1400-ban már csak körülbelül 350 millió lakosa volt Földünknek. (A járvány a legsűrűbben lakott ázsiai és európai területeket érintette. Európában például egyes sűrűn lakott térségekben – Észak-Itália, Németalföld – a lakosság közel kétharmada esett áldozatul a pandémiának.) A félmilliárd főt valamikor 1500 és 1650 között lépte át bolygónk lélekszáma. (A növekedést

<sup>2</sup> Kaiser Ferenc: Túlnépesedés, előregedés és nemi aránytalanságok. In Tálas Péter et al.: *A globalizált világ kihívásai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 17–18.

<sup>3</sup> United Nations Environment Programme – World Economic Forum – Economics of Land Degradation Initiative – Vivid Economics: State of Finance for Nature: Tripling Investments in Nature-Based Solutions by 2030. Nairobi, United Nations Environment Programme, 2021. 10.

ezúttal az amerikai indiánok jelentős részének kiirtása – nagyrészt az Európából behurcolt fertőző betegségek révén – fékezte le.)<sup>4</sup>

Az ipari forradalommal az emberiség minőségileg teljesen új termelési és társadalmi rendszert hozott létre, amely – régióként és történelmi koronként más módon – túlterhelte a Földet. A legszembetűnőbb a népesedés egyre gyorsuló ütemű növekedése, amely hatványozott természetpusztítással és környezetszennyezéssel járt együtt. A népességre-robbanás azonban gyökeresen másként zajlott le a világ különböző térségeiben. A fejlett régiókban (Európa, Észak-Amerika, Japán, Ausztrália, Új-Zéland), ahol a kedvező körülmények kialakulása a saját – vagy az anyaországi – több évszázados gazdasági, tudományos és társadalmi fejlődés következménye volt, a gyors növekedés után hamar stabilizálódott egy közel egyensúlyi állapot, amely napjainkra – legalábbis a legtöbb ország esetében – már egyértelműen fogyásba ment át (azaz a jobb életfeltételek és egészségügyi ellátás hatására lecsökkenő halálozást két-három generáció alatt „követte” a születések számának csökkenése is<sup>5</sup>).

A harmadik vagy (nem teljesen találó néven) fejlődő világ országaiban, ahol a körülmények – működő állam, közbiztonság, egészségügy, élelmiszer- és ivóvízellátás stb. – még mindig nem feltétlenül ideálisak a lakosság számára, a gyors népességnövekedés csak nagyon nehezen csengett, cseng le. Itt a növekedés külső impulzusok – nyugati orvostudomány (védőoltások, gyógyszerek), külső élelmiszersegélyek stb. – hatására indult be, s nincs, vagy csak nagyon lassan alakul ki a társadalom fejlődéséből adódó „fékezési mechanizmus”. Az a legnagyobb probléma, hogy ebben az esetben arányaiban sokkal több emberről van szó, ezért ennek következményei – abszolút számokban mérve is – látványosabbak. Fontos leszögezni, hogy népesedési szempontból mind a fejlett, mind a fejlődő világ kategóriát elég tágan kell kezelni. Természetesen óriási különbségek vannak mondjuk a szubszaharai Afrika államai, illetve a Kínai Népköztársaság népesedésének jellemzői között. S nemcsak földrajzi régiók szerint vannak jelentős eltérések, hanem egy adott országon belüli társadalmi csoportok között is. Oroszország népessége például látványosan csökken (azaz követi a fejlett világ tendenciáit), ugyanakkor rosszabb életkörülmények között élő muzulmán vallású kisebbségének lélekszáma gyorsan nő. A harmadik világra jellemző népesedési tendenciák tehát a legfejlettebb országok társadalmában is megfigyelhetők, például a törökök között Németországban és Ausztriában, az arabok és a szubszaharai afrikaiak között Franciaországban, vagy az indiaiak és pakisztániak között az Egyesült Királyságban. De ugyanígy a romák (cigányok) között Magyarországon és általában Kelet-Közép-Európában.<sup>6</sup>

Az ipari forradalom kezdetben csak a fejlett országokat érintette, így hatásai is csak fokozatosan, az európai és észak-amerikai gazdasági centrumokból kiindulva jelentkeztek. Ugrásszerűen változott meg a lakosság életszínvonala, a jobb egészségügyi ellátás, a csatornarendszer, a bőségesebb és kiszámíthatóbb táplálkozás – amit a közlekedés

<sup>4</sup> Kaiser (2021): i. m. 18. és Worldometer: World Population by Year (é. n.); továbbá United States Census Bureau: Historical Estimates of World Population (2021. december 16.).

<sup>5</sup> Kaiser (2021): i. m. 18.

<sup>6</sup> Kaiser (2021): i. m. 18–19. és L. Rédei Mária: *Demográfiai ismeretek*. Budapest, Reg-Info, 2006. 53–55.

és a kommunikáció forradalma (vasút, burkolt közutak, távíró, telefon stb.) tett lehetővé – jelentős mértékben javította az emberek életminőségét, ezzel együtt növelve várható élettartamát. A természetes halálozás (mortalitás) csökkent, a születések száma (fertilitás) viszont egy ideig még magas maradt. Az ipari forradalom előtt egy nő általában – már ha túlélte az első szülést – tíz-tizenkét gyermeket szült, akik közül kettő-négy ha megélte a felnőttkort. A viktoriánus kori Angliában ugyanez a szám általában kilenc-tíz volt. A nyugati világban azonban ez a népesedésrobbanás hamar, két-három generáció alatt lecsengett: a nők egyre kevesebb gyermeket vállaltak, elterjedt a születésszabályozás. A 20. században pedig már a nőknek is munkájuk, karrierjük lett. Jogaik és előmeneteli lehetőségeik lényegében (bár azért még nem teljesen) azonosakká váltak a férfiakéval, a korábbi korok nőideálja – legyen jó anya, vezesse a háztartást, járjon templomba – egyre kevésbé hatott a társadalmakra.<sup>7</sup>

Egészen a 20. századig a gyerek, illetve az unoka – különösen a szegényebb családoknál – már nyolc-tíz éves korától munkaerőnek számított, illetve egyfajta egyéni társadalombiztosítás volt: olyan valaki, aki gondoskodott a szüleiről, nagyszüleiről, miután azok már képtelenné váltak önmaguk ellátására. A fejlett országokban kialakuló nagy szociális ellátórendszerek, különösen a társadalom- és nyugdíjbiztosítás azonban megváltoztatta ezt, azokról is gondoskodva, akiknek nem lehetett gyerekük, vagy – az esetek egyre nagyobb részében – nem is nagyon akartak. A nyugati világ problémái népesedési szempontból napjainkra gyökeresen megváltoztak, társadalmak előregedtek és fogytak (kevesebb a születések, mint az elhalálozások száma). Az arányaiban nagyon sok nyugdíjas eltartása óriási terheket ró a nagy állami ellátórendszerekre, hiszen a növekvő nyugdíjkiadások mellett az egészségügy terhei is egyre jelentősebbek. Az úgynevezett jóléti államok működése ma már lényegében elképzelhetetlen munkaerőimport – azaz bevándorlás – nélkül. Mérhető munkaerő-feleslege pedig elsősorban a harmadik világ országainak van, ahol egyébként meg is van a kivándorlási hajlandóság. (Korábban is léteztek hatalmas életszínvonalbeli különbségek bolygónk egyes térségei között, de akkor nem állt rendelkezésre az információ, azaz nem lehetett tudni, hogy máshol jobb az élet. Mások voltak a közlekedési és közbiztonsági viszonyok is, így az emberek nem egyénileg, hanem inkább nagyobb csoportokban – család, nemzetség, törzs – indultak útnak, ahogyan mi, magyarok is érkeztünk a Kárpát-medencébe.)<sup>8</sup>

A harmadik világ népesedési folyamatai teljesen máshogy alakultak, alakulnak, mint a fejlett országok esetében. Nem folyamatos belső fejlődés, hanem kívülről érkező impulzusok – elsősorban a gyarmatosításhoz köthetően – indították be a népesség gyors növekedését, így a nyugati világban meglévő gátló mechanizmusok nem működtek, és az országok jelentős részében lényegében ma sem működnek. (A gyarmati hódítás kezdetben mindenhol hatalmas véráldozatokat követelt az alávetett népektől, ám a 20. század kezdetére a nyugati tudomány vívmányai – főleg az egészségügy területén – elérték a fejlődő világ lakosságát is.) Az eredmény döbbenetes, lényegében kezelhetetlen globális népességnövekedés lett. A harmadik világ országaiban uralkodó viszonyok többségéért

<sup>7</sup> Kaiser (2021): i. m. 19.

<sup>8</sup> Kaiser (2021): i. m. 19–20.



azonban már nem lehet a fejlett országokat hibáztatni. A legtöbb egykori gyarmat már legkevesebb fél évszázada önálló állam, a kialakult állapotok így leginkább – tisztelet a kivételnek – a korrupt, despotikus és gazdaságilag tökéletesen dilettáns vezetők „eredményének” tekinthetők. A gyarmatosítók legfőbb felelőssége kétségtelen abban, hogy élehetetlen, mesterséges határok közé zárt országokat hagytak maguk után, ám az azóta eltelt évtizedek összes hibájáért nem lehet csupán őket kárhóztatni. Természetesen ugyanez nem mondható el a különféle multinacionális cégekről: az általuk folytatott, elsősorban az érintett államok nem éppen tisztességükről ismert vezetőinek megvásárlásán alapuló, kizárólag a profitmaximalizálásra törekvő tevékenység – az esetek jelentős részében – valóban rendkívül hátrányosan érinti a harmadik világ országainak gazdaságát, s lényegében konzerválja a népességrobbanás egyik fő okát, a mélyszegénységet.<sup>9</sup>

A probléma többoldalú. A fejlett nyugati egészségügy, főleg a különféle védőoltások jelentősen csökkentették a természetes halálozási arányokat. A születések száma azonban lényegében alig változott, aminek szintén több oka van. Az első ezek közül a nők továbbra is rendkívül kedvezőtlen társadalmi helyzete. A harmadik világ legnagyobb részében ugyanis a női szerep továbbra is tradicionális: szülj sok gyereket és vezesd a háztartást. A lányoknak sok helyen esélyük sincs tanulni, holott napjainkra már egyértelműen bebizonyosodott: minél tovább tanul egy nő, annál később vállal gyermeket, és annál kevesebbet. Emellett a harmadik világ országai nem szorúlnak rá arra, hogy a nőket is bevonják a termelésbe – akkora a munkanélküliség, hogy a férfiak jelentős része sem dolgozik. Ezen országok nagy részében ismeretlenek a nyugati típusú ellátórendszerek, a társadalombiztosítás itt még mindig úgy működik, hogy legyen sok gyereked, majd ők – legalábbis azok, akik túlélnek – gondoskodnak rólad, ha megöregszel.<sup>10</sup>

A népesedés legfontosabb mérőszáma a fertilitási ráta, amely azt mutatja meg, hogy egy nőnek átlagosan hány gyermeke születik az adott országban. 2021-ben (mint már évek óta) Niger fertilitási mutatója a legmagasabb a világon, itt a nők átlagosan 6,91 gyermeket szülnek életük során. A második helyen álló Angola esetében ez az érték már „csak” 5,9. A lista első húsz országa közül csak kettő nem szubszaharai afrikai, a tizennegyedik Afganisztán (4,72), illetve a tizenhetedik Szudán (4,66). Az afrikai országok többségében a fertilitási mutató 3,5 fölött van, míg az európai országokban 1,3 és 2,0 között mozog. Két ország kivétel csupán: Franciaország (2,04), illetve a Feröer-szigetek (2,3). Magyarország esetében ugyanez a mutató 1,48, amivel a CIA<sup>11</sup> által kiadott *The World Factbook* „ranglistán” a 208. helyen állunk, ugyanakkor az európai országok között a középmezőnyhöz tartozunk. (Egy nőnek – statisztikailag – 2,3 gyermeket kell szülnie ahhoz, hogy a társadalom lélekszáma szinten maradjon. Minél magasabb ez az érték, annál gyorsabban nő a népesség. Ha pedig messze elmarad a 2,3-tól, akkor gyorsan fogy a társadalom.) A legalacsonyabb fertilitási mutatóval a legfejlettebb ázsiai országok, Japán (1,28 – 218. hely), Szingapúr (1,15 – 225. hely) és Dél-Korea (1,09 – 226. hely)

<sup>9</sup> Kaiser (2021): i. m. 20–21.

<sup>10</sup> Kaiser (2021): i. m. 22.

<sup>11</sup> Central Intelligence Agency – Központi Hírszerző Ügynökség, az Amerikai Egyesült Államok legfontosabb, legismertebb nemzetbiztonsági szolgálata.



rendelkeznek.<sup>12</sup> Az ENSZ adatai szerint 1965 óta folyamatosan csökken a globális fertilitás. Míg 1960 és 1965 között átlagosan 5,02 volt ez az érték, addig 2015 és 2020 között már csak 2,47. Azaz a globális népesség növekedése folyamatosan lassul. Azonban ha csak a legfejlettebb, illetve a legszegényebb országok adatait nézzük, akkor máris sokkal aggasztóbb a kép. Előbbiek esetében az 1950 és 1955 közötti 2,84-es fertilitás már az 1970 és 1975 közötti időszakra 2,18-ra csökkent, azaz azóta fogy a népességük. A csökkenés pedig egyenesen katasztrofális mértéket öltött napjainkra, hiszen 2015 és 2020 között már csak 1,64 volt a legfejlettebb országok fertilitási átlagértéke. A legszegényebb országok esetében viszont az 1950 és 1955 közötti 6,53-as érték az 1965 és 1970 közötti időszakra 6,76-ra nőtt, majd ugyan azóta csökken, de még 2015 és 2020 között is 4 volt. Azaz bolygónk legszegényebb államaiban még mindig gyorsan gyarapszik a népesség.<sup>13</sup>

A népesedési ütem másik fontos mérőszáma azt mutatja meg, hogy egy adott társadalomban hány évesen szülik meg első gyermeküket a nők. Az európai országokban erre 24–32 éves kor között kerül sor, ezen belül is az országok többségében 28 és 31 év között, s az sem véletlen, hogy a legalacsonyabb életkor Albániában (24,8 év) és Moldovában (25,2 év) mérhető, a legmagasabbak pedig Olaszországhoz és Liechtensteinhez (31,3 év), illetve San Marinóhoz (31,9 év) köthetők. A legidősebben Dél-Koreában szülnék először a nők, 2019-ben ez átlagosan 32,3 éves kort jelentett. Magyarország – sajnos – itt követi a legfejlettebb országok trendjeit: 2019-ben nálunk is 28,3 év volt az először szülő nők átlagéletkora. Az afrikai (különösen a szubszaharai) és a közép-amerikai országok többségében, valamint egyes közép- és délkelet-ázsiai társadalmakban a nők 18–22 éves korukra már anyákká válnak, azaz sokkal rövidebb a népesedési ciklus. A legalacsonyabb értékek Csádhoz (18,1 év), Bangladeshez (18,6 év), illetve Malawihoz és Libériához (19,1 év) köthetők, de a szubszahari Afrika országainak többségében sem érik el a húsz évet.<sup>14</sup> Mit jelentenek ezek az adatok (első szülés kora, illetve fertilitás)? Egy egyszerű példával lehet ezt szemléltetni: ha veszünk egy 40 éves nigeri és egy 40 éves magyar nőt, akkor a nigerinek hét-nyolc gyermeke és három-hat unokája, míg a magyarnak egy, maximum két gyermeke van.

Paradox módon a különféle államok közötti, illetve az egyes államokon belüli fegyveres konfliktusok is népességnövelő hatással járnak: minél nagyobb a létbizonytalanság, annál nagyobb a „reprodukciós hajlandóság”. Jó példa erre Afganisztán esete. 1973-ban, amikor Zahir sahot puccsal eltávolították a hatalomból, a közép-ázsiai országnak még „csak” 12,1 millió lakosa volt. Ezt követően polgárháború, szovjet megszállás és tíz év háború, újabb polgárháború, amerikai megszállás, majd kivonulás és közben végig polgárháború következett. S mindezek ellenére – vagy éppen ezért – 2020 júliusára már 38,9 millió lakosa volt az országnak, úgy, hogy közben milliók haltak meg, és további milliók menekültek el Afganisztánból.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> CIA: The World Factbook: Total Fertility Rate – Country Comparisons (é. n. d).

<sup>13</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (UN DESA PD): World Population Prospects: 2019 Revision. New York, United Nations, 2019.

<sup>14</sup> CIA: The World Factbook: Field Listing – Mother’s Mean Age at First Birth (é. n. b).

<sup>15</sup> UN DESA PD (2019): i. m.

Az első egymilliárd főt 1804 körül érte el a Föld népessége, a másodikat 1927 táján, azaz 123 év elteltével. A kettőről négy milliárdra történő robbanáshoz már elég volt 47 év is. Négyről nyolcra – várhatóan – fél évszázadra lesz szükség. A 20. század második felében gyorsult fel igazán ez a folyamat. 1959-ben még csak 3 milliárd lakosa volt a Földnek, 1999-re ez a szám a kétszeresére nőtt. A globális népesség kettőről három milliárdra növekedéséhez 33 év kellett (1927 és 1959 között), amiben nyilván szerepet játszott a második világháború fékező hatása is. Az elkövetkező milliárdok azonban gyorsan követték egymást, 1974-re már négy milliárdan, 1987-re ötmilliárdan, 1999-ben pedig hatmilliárdan éltünk a Földön, s 2011-re elértük a hétmilliárd főt (tizenöt, tizenhárom, illetve tizenkét-tizenkét év alatt). 2022–2023-ra várhatóan nyolcmilliárd lakosa lesz bolygónknak, s 2036–2037-re elérhetjük a kilencmilliárdos lélekszámot is. A tízmilliárd főt 2057–2058 körül érheti el a Föld népessége, kérdés, hogy el tud-e ekkora embertömeget viselni/tartani a bolygó. Ami viszont biztos, hogy 1804 és 2011 között, azaz 207 év alatt az emberiség lélekszáma meghétszereződött, s ez komoly biztonsági kockázatokat, kihívásokat és fenyegetéseket jelent Földünk valamennyi országa és lakója számára.<sup>16</sup> A népesség gyors növekedésével ugyanis csökkent a rendelkezésre álló élettér, azaz az egyes emberek természeti erőforráshoz (édesvízhez és termőföldhöz) való hozzáférése. Míg 1950-ben Földünk lakott kontinenseinek minden egyes négyzetkilométerére 19,5 lakos jutott, 2020-ra ez a szám 59,9 főre emelkedett.<sup>17</sup>

### A globális népésedés jelenlegi helyzete és jövőben várható trendjei

A világ népessége 2021 júliusában megközelítőleg 7,8–7,9 milliárd fő volt.<sup>18</sup> (A Föld szárazföldi területének minden négyzetkilométerére – beleértve az Antarktiszot is – közel 49 lakos jutott.) Bolygónk klimatikus és egyéb szempontok alapján leginkább lakható területei azonban már napjainkban is olyan mértékben túlterheltek, hogy az helyenként (Kína, India, Banglades, Niger stb.) teljes környezeti pusztulással fenyeget. A százalékos növekedés ugyan már fél évszázada folyamatosan csökken, de abszolút értékben mérve nem ennyire pozitív a helyzet. Az 1965 és 1970 közötti időszak évi 2,05%-os növekedése évente átlagosan 75 millió fővel gyarapította bolygónk népességét ebben az öt évben. 2019 és 2020 között már alig több mint 1% volt a Föld népességének változása, viszont ez abszolút értékben még mindig 81 millió főt jelent. Azaz 2020. július elsején több mint nyolc „magyarországnival” voltunk többen, mint egy évvel korábban. Ez már kétségtelenül kevesebb, mint az abszolút csúcsnak tekinthető 1988, amikor 1,8%-os növekedés nyomán közel 93 millió lakossal lett több a Földön. Becslések szerint 2045 és 2050 között érhetjük el az ötvenmilliós növekedési szintet, amely már csak kevéssel haladja meg az évi

<sup>16</sup> Kaiser (2021): i. m. 22–23.; UN DESA PD (2019): i. m.

<sup>17</sup> UN DESA PD (2019): i. m.

<sup>18</sup> United States Census Bureau: International Database: World Population Estimates and Projections (2021. december 21.); illetve a UN DESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

0,5%-os gyarapodást. 2021-ben másodperceként majdnem három fővel, percenként 154, óránként 9280 és naponta közel 223 ezer fővel növekedik a globális népesség.<sup>19</sup>

A legtöbb mértéktartó előrejelzés szerint a Föld népességének növekedése valamikor a század végére fog megállni, vélhetően 10-11 milliárd fő körüli lélekszámmal. Az ENSZ szerint 2100-ban 10,9 milliárd fős lesz bolygónk lakossága.<sup>20</sup> Nagy kérdés, hogy ez a nép-tömeg hogyan és főleg miből fog megélni, tekintettel a folyamatosan szűkülő erőforrásokra. Sohasem szabad feledni, a Föld lényegében egy zéró összegű játék színhelye. A rendelkezésre álló édesvíz-, termőföld- és a többi készletek ugyanis nem nőnek a népességgel együtt, inkább pusztulnak, fogynak. Lehet persze bízni a technológiai fejlődésben, olyan új megoldásokban – például a génmódosított növény- és állatfajtákban –, amelyek kevesebb erőforrásból is képesek több termést elérni, de ezeket a legszegényebb országok (ahol a legnagyobb lenne rá az igény) aligha képesek maguknak megengedni. A természetes környezet folyamatos erodálásában már régen nem csak a fejlett világ főleg ipari eredetű környezetszennyezése okolható, nem kis szerepe van benne a harmadik világ oktanlan és önpusztító gyakorlatának (túlöntözés, túllegeltetés, erdőirtás, rövid távú gazdálkodás, bányászatból eredő környezetszennyezés, háborús hatások) is.<sup>21</sup>

A harmadik világ népességrobbanása hatalmas belső társadalmi feszültségeket, problémákat generál. A társadalmaknak sokszor kezelhetetlen arányú, a lakosság 30%-át meghaladó létszámú – extrém esetekben a teljes népesség közel felét kitevő – gyermekkel kell boldogulniuk (a szubszaharai Afrika szinte minden országára igaz a 40%-nál magasabb arány). A túl sok gyermeket nem tudja felvenni az oktatási rendszer, az egészségügy, s esélyük sincs arra, hogy elérve a felnőttkort munkát találjanak. Ezekben a társadalmakban kódolva van a radikalizálódás, az erőforrásokért vívott, az etnikai és a vallási konfliktusok. A probléma súlyosságát néhány (2021. júliusi statisztikákon alapuló) adat jól igazolja: Ekkor India 1339,3 millió fős népességéből 349,9 millió (26,3%) volt 14 éves vagy annál fiatalabb korú, a lakosság átlagéletkora pedig 28,7 év volt. A legnépesebb afrikai ország (s egyben a világ hatodik legnépesebb állama), Nigéria 219,5 milliós lakosságából 89,2 millió volt a gyermek (41,7%), a lakosság átlagéletkora pedig 18,6 év volt. A már említett Afganisztán 37,5 milliós népességéből 14,9 millió volt gyermek (40,6%), az átlagéletkor pedig 19,5 év volt. A Gázai övezet 1,96 milliós lakosságából pedig 816 ezer (42,5%) volt a gyermek, 18 éves átlagéletkor mellett. A legkatasztrofálisabb mutatói e tekintetben is Nigernek vannak, hiszen 23,6 milliós népességéből 11,5 millió (50,6%) volt a gyermek, az átlagéletkor pedig mindössze 14,9 év volt. Hogy vegyünk egy példát a fejlettebb országok közül, nézzük meg hazánk adatait: Magyarország 9,7 milliós népességéből alig több mint 1,4 millió fő volt 14 éves vagy ennél fiatalabb (14,5%), a lakosság átlagéletkora pedig 43,6 év volt.<sup>22</sup> A probléma globális méretét jól jelzi, hogy 2020-ban – az ENSZ adatai szerint – a Föld teljes, 7,8 milliárd fős népességéből közel kétmilliárd fő (25,4%) volt 14 éves vagy annál fiatalabb, 3,8 milliárd (49%) pedig fiatalabb

<sup>19</sup> UN DESA PD (2019): i. m.

<sup>20</sup> UN DESA PD (2019): i. m.

<sup>21</sup> Kaiser (2021): i. m. 24–25.

<sup>22</sup> A CIA (é. n. a): i. m. adatai alapján.

volt 30 évnél. Bolygónk lakosságának átlagéletkora 30,9 év volt ekkor, ám a legkevésbé fejlett országok esetében ez csak 20,3 év, míg a legfejlettebbek esetében 42 év volt.<sup>23</sup> A világ „legöregebb” országa 2020-ban – az adóparadicsom Monacót nem számítva – Japán volt, amelynek 124,7 millió lakója közül mindössze 12,5% a gyermek (15,7 millió fő), az átlagéletkor pedig 48,6 év volt. Az ország népességének több mint 29%-a már betöltötte a 65. életévét,<sup>24</sup> s ott él bolygónk 100 évnél idősebb lakosainak közel 15%-a.<sup>25</sup>

A (túl)népesedést fokozza, hogy folyamatosan nő a születéskor várható élettartam is. 1950 és 1955 között a legfejlettebb országokban született csecsemők esetében ez az érték 64,8 év volt, amely a 2020 és 2025 között született (születendő) gyermekek esetében már 81,5 évre nőtt. A fejlődő világ országai itt lényegében felzárkóztak a fejlettek adataihoz, hiszen míg az azokban 1950 és 1955 között született csecsemők esetében 42,6 év volt a várható élettartam, addig a 2020 és 2025 közötti időszakra ez az adat már 71,4 évre nőtt (azaz a több mint 22 évnyi különbség tízre csökkent). Az ENSZ előrejelzései szerint a születéskor várható élettartam mind a fejlett, mind a fejlődő országokban lassan és folyamatosan növekedni fog a század végéig, előbbiek esetében 90, utóbbiak esetében 80,6 évre. A globális „öregedés” egy idő után természetesen kihatott a népesség átlagéletkorára is. Míg 1950-ben az emberiség átlagéletkora 23,6 év volt, ez a mutató 1970-re – a gyors népességnövekedés miatt – 21,5 évre csökkent, de azóta ismét növekszik: 2000-ben 26,3, 2020-ban már 30,9 év volt. Az öregedés tehát globális jelenség. A különbségek persze továbbra is jelentősek maradtak, hiszen a 2020-ban a Közép-afrikai Köztársaságban születettek átlagosan és várhatóan 56,7, míg a japánok 84,4 évig fognak élni. Magyarország esetében 76,6 év az ENSZ-előrejelzés.<sup>26</sup>

Az öregedés legalább akkora probléma a fejlett világ országai számára, mint a robbanásszerű népességnövekedés a fejlődő világnak. Említettük a társadalmi ellátórendszerek túlterhelését. Egyre több nyugdíjast kellene eltartani egyre kevesebb aktív korúnak. A probléma nemcsak Japánt érinti, hanem a legfejlettebb ázsiai országokat és Európa államainak többségét is. 2021 júliusában Németországban 47,8, Olaszországban 46,5, Franciaországban 41,7, míg Nagy-Britanniában 40,6 év volt a lakosság átlagéletkora.<sup>27</sup>

Az öregedés – ha hatásait nem ellensúlyozza egy nagy fokú migráció – egyet jelent a társadalom gyors fogyásával. Az ENSZ előrejelzése szerint például Japán népessége 2020 és 2050 között 20,7 millió fővel (126,5 millióról 105,8 millióra) fog csökkenni, az Oroszországi Föderációé pedig 10,1 millióval (145,9 millióról 135,8 millióra). Japán esetében ez a 2020-as népesség 16,3%-ának, Oroszország esetében pedig 7%-ának elvesztését jelenti. Abszolút értékben ennél is többel, 36,9 millió fővel fog Kína népessége csökkenni (1439,3 millióról 1402,4 millióra), de ez a fogyás a 2020-as népességnek mindössze 2,6%-át teszi ki. Arányaiban Bulgária népességében várható a legnagyobb csökkenés, közel 22,4%-os (majdnem 1,6 millió fő), ezt követi Litvánia 22,1%-kal (0,6 millió fő), Lettország 21,6%-kal (0,4 millió fő), Ukrajna 19,5%-kal (8,5 millió fő), Szerbia 18,7%-kal

<sup>23</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

<sup>24</sup> CIA: The World Factbook: Explore All Countries – Japan (2022. augusztus 30.).

<sup>25</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

<sup>26</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

<sup>27</sup> CIA: The World Factbook: Median Age – Country Comparisons (é. n. c.).

(1,7 millió fő), Bosznia-Hercegovina 18,2%-kal (0,6 millió fő), Horvátország 18%-kal (0,7 millió fő) és Moldova 16,7%-kal (0,7 millió fő). Gyorsan fog fogyni Albánia (15,8%-kal, 0,5 millió fő) és Románia (15,5%-kal, 3 millió fő) népessége is. Az első húsz helyen (Japán mellett) Kelet- és Közép-Európa, illetve a Balkán országai találhatók. Sajnos hazánk is ott van a leggyorsabban fogyó országok között: 2050-re népességünk 1,2 millió fővel (9,7 millióról 8,5 millióra) fog csökkenni, ami 2020-as népességünk 12,3%-a.<sup>28</sup> Ezen országok ugyanis nem vonzanak aktív korú migránsokat, ellenben lakosságuk tömegesen hagyja el őket, a fejlettebb európai államokban keresve jobb életfeltételeket. Azaz a fejlettebb európai országok a periféria fiatalságát elszívva tudják népességük fogyását mérsékelni, illetve megállítani. Leszögezhetjük, hogy az Európai Unióra jellemző szabad mozgás pusztító hatással van az európai periféria államaira. Ez pedig hosszú távon a kelet- és kelet-közép-európai térség, illetve a Balkán legnagyobb biztonsági kockázatát jelenti. Teljes térségek fognak elöregedni, elnéptelenedni. Nem lesz elég aktív, munkaképes lakos, ami hatványozottan fogja érinteni a közigazgatást, a hon- és a rendvédelmet, amelyek sok országban már ma is komoly humán erőforrás-hiánnyal küzdenek. A kevesebb lakos ráadásul a nemzeti összterméket is csökkenti, ami egyre súlyosabb gazdasági, illetve költségvetési helyzetet generál. A kevesebb állami erőforrás pedig csekélyebb befolyást jelent a nemzetközi szinten. Azaz e térségek súlya csökkenni fog a nemzetközi kapcsolatokban.<sup>29</sup>

### Globális erőviszony-átrendeződés?

Érdemes azt is áttekinteni, hogyan alakul a Föld egyes régióinak, országainak népessége a jövőben. Az ENSZ adatai szerint 2020 júliusában Kínának 1439,3 millió, Indiának pedig 1380 millió lakosa volt, a harmadik helyezett Egyesült Államok jócskán lemaradva, 331 millió fővel követte őket. 2050-re viszont Indiának 1629,2 millió, Kínának 1402,4 millió, az Egyesült Államoknak pedig 379,4 millió lakosa lehet a jelenlegi tendenciák alapján. Az afrikai kontinens jövőbeni népesedését jól szemlélteti, hogy a most még „csak” 115 millió lélekszámúra becsült Etiópia lakosságát 2050-re 205,4 millióra teszik a szakemberek.<sup>30</sup> (A US Census Bureau<sup>31</sup> viszont 196 milliót becsül ugyanekkorra, ebből is jól látható, hogy az egyes kutatócsoportok adatai között is hatalmas eltérések lehetnek, érdemes tehát a legtöbb – pláne hosszú távú – előrejelzést némi fenntartással kezelni.)<sup>32</sup>

A népességi viszonyok átalakulása – természetesen nem kizárólagos jelleggel – befolyásolhatja egyes országok világpolitikai súlyát. (Egy állam képességeit, erőforrásait – azaz rangpozícióját a nemzetközi életben – a legegyszerűbben öt mutatóval határozhatjuk meg, ezek a terület, a népesség, a nemzeti össztermék, a védelmi költségvetés

<sup>28</sup> A UNDESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

<sup>29</sup> Kaiser Ferenc: Az erőikvetítés, mint az állam speciális érdekérvényesítő eszköze. In Göcze István (szerk.): *Az igazságos háború elvétől az igazságos békéig*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 55–72.

<sup>30</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

<sup>31</sup> Az Amerikai Egyesült Államok Népszámlálási Hivatala.

<sup>32</sup> United States Census Bureau.



és a fegyveres erők létszáma. A területtől eltekintve a népesség határozza meg, állítja elő a maradék hármát.<sup>33</sup> 1950-ben a két Németországnak együttesen 70 millió, Franciaországnak 41,8 millió, az Egyesült Királyságnak pedig 50,6 millió lakosa volt. Németország akkor (összesített népességgel számolva) a világ hatodik, az Egyesült Királyság a kilencedik, Franciaország pedig a tizenegyedik legnépesebb ország volt.<sup>34</sup> 2021-re ez már jelentősen megváltozott. Németország 79,9 milliós lakossága már csak a tizenkilencedik helyre, Franciaország 68,1 és Nagy-Britannia 67,1 millió lakosa pedig – előbbi esetében a tengerentúli területekkel együtt – csak a huszonegyedik, illetve a huszonkettedik helyre volt elég.<sup>35</sup> 2050-re ráadásul a következőképpen alakulhat a helyzet: Németország 80,1 millió lakos (23.), Egyesült Királyság 74,1 millió lakos (26.), Franciaország 67,6 millió lakos (28.). Azt sem szabad elfelejteni, hogy ekkorra ezen országok lakosságának akár harmada is Mohamed követőjének vallhatja majd magát, s többségük ősei vagy ők maguk sem Európában látták vagy látják meg a napvilágot.<sup>36</sup>

Az egykor világhatalom Szovjetunió jogutóda, a napjainkban ismét globális – de mindenképpen erős regionális – hatalommá váló Oroszország számára sem túl kedvezőek a népesedési kilátások, mint fentebb már említettük: népessége gyorsan fogy és öregszik. Napjainkban még Oroszország a világ kilencedik legnépesebb állama, azonban 2050-re már csak a 14. lesz, a helyébe a 194,5 milliós lélekszámúra (9.) becsült Kongói Demokratikus Köztársaság kerülhet. Oroszország 1991 decemberében, a Szovjetunió szétesése előtt még a hatodik legnépesebb állam volt a Földön a maga 148,3 milliós lakosságával. (1950-ben pedig – a mai Oroszország területére becsült – 102,8 milliós népességével a 4. lett volna.)<sup>37</sup> Az ország népességfogyása annak ellenére alakult így az elmúlt húsz évben, hogy közben milliósámmra menekült vagy települt haza az utódállamok orosz kisebbsége. Moszkva esetében az is aggodalomra ad okot, hogy mindeközben folyamatosan nőtt és nőni fog a muszlimok aránya a népességen belül (2050-re a mostani 10-15%-ból akár 33% is lehet<sup>38</sup>). Mint fentebb már láthattuk, Japán helyzete még ennél is súlyosabb. A szigetország jelenleg még a Föld tizenegyedik legnépesebb országa, azonban a 2050-re várható 105,8 millió lakosa már csak a 17. helyre lesz elég, míg 1950-ben még a világ ötödik legnépesebb országa volt a maga 82,8 milliós lélekszámával.<sup>39</sup> Ha abból indulunk ki, hogy a népesség az állam egyik fontos – ha nem a legfontosabb – értéke, erőforrása, amely megadja helyét, befolyását a nemzetközi térben, akkor Oroszország, de különösen Franciaország és Nagy-Britannia állandó tagsága az ENSZ BT-ben – legalábbis hosszú távon – megkérdőjelezhető, illetve mindenképpen indokoltta válik más államok „beemelése” ebbe az elitklubba. A BT állandó tagságának felülvizsgálása, vélhetőleg kibővítése, már csak népesedési szempontból is megkerülhetetlen. (Még egyszer le kell ugyanakkor szögezni, hogy a népesség csak az egyik tényező a világpolitikában betöltött

<sup>33</sup> Kaiser (2017): i. m. 60.

<sup>34</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

<sup>35</sup> CIA: The World Factbook: Population – Country Comparisons. (é. n. d).

<sup>36</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

<sup>37</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. és a CIA (é. n. d): i. m. adatai alapján.

<sup>38</sup> Kaiser (2021): i. m. 28–29.

<sup>39</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. adatai alapján.

súly meghatározásában, a gazdasági teljesítmény, a fegyveres erők képességei és még számtalan más elem együtt határozzák meg egy állam érdekérvényesítő képességét a nemzetek közösségében.)<sup>40</sup>

1. táblázat: A világ tíz legnépesebb országa 1950-ben, 2000-ben, 2021-ben és 2050-ben, millió főben

| 1950              |          | 2000        |          | 2021        |          | 2050      |          |
|-------------------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-----------|----------|
| Ország            | Népesség | Ország      | Népesség | Ország      | Népesség | Ország    | Népesség |
| 1. Kína           | 554,4    | Kína        | 1290,6   | Kína        | 13979    | India     | 1639,2   |
| 2. India          | 376,3    | India       | 1055,6   | India       | 1339,3   | Kína      | 1402,4   |
| 3. Szovjetunió    | 181      | USA         | 281,7    | USA         | 335      | Nigéria   | 401,3    |
| 4. USA            | 158,8    | Indonézia   | 211,5    | Indonézia   | 275,1    | USA       | 379,4    |
| 5. Japán          | 82,8     | Brazília    | 174,8    | Pakisztán   | 238,2    | Pakisztán | 338      |
| 6. NDK + NSZK     | 70       | Oroszország | 146,9    | Nigéria     | 219,5    | Indonézia | 330,9    |
| 7. Indonézia      | 69,5     | Pakisztán   | 142,3    | Brazília    | 213,4    | Brazília  | 229      |
| 8. Brazília       | 54       | Banglades   | 127,7    | Banglades   | 164,1    | Etiópia   | 205,4    |
| 9. Nagy-Britannia | 50,6     | Japán       | 127,5    | Oroszország | 142,3    | Kongói DK | 194,5    |
| 10. Olaszország   | 46,6     | Nigéria     | 122,8    | Mexikó      | 130,2    | Banglades | 192,6    |

Forrás: A UN DESA PD i. m., illetve a 2021-es év esetében a *The World Factbook: Population – Country Comparisons* adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Nigéria lakossága 1950-ben 37,9 millió fő, a mai Banglades, azaz Kelet-Pakisztán lakossága 37,9 millió fő, míg a mai Pakisztán lakossága 37,5 millió fő volt. Azaz hetvenegy év alatt az előbbi ország népessége közel hatszorosára, utóbbi kettőé pedig mintegy négy és félszeresére, illetve hat és félszeresére nőtt. 2050-ig a növekedés Banglades esetében már több mint ötszörös, Pakisztánnál kilencszeres, Nigériánál pedig több mint tíz és félszeres lesz. Banglades más szempontból is kiemelhető, hiszen – eltekintve néhány miniállamtól – már napjainkban is a világ legsűrűbben lakott országa: 2020-ban 1265 ember élt minden egyes négyzetkilométerén, 2050-re viszont ez az érték megközelítheti az 1500-at. Itt is meg kell említeni Nigert, amelynek népessége 1950-ben 2 millió, 2021 nyarán viszont már 23,6 millió volt (majdnem tizenkétszeres növekedés), 2050-re pedig 65,6 millió lesz, azaz egy évszázad alatt majdnem a harmincháromszorosára nőhet.<sup>41</sup> Valószínűleg nem fog, mert már majdnem teljesen eltűnt a térségből a világ egyik – valaha volt – legnagyobb felszínű édesvízi állóvize, a Csád-tó. A szavanna helyét pedig egyre inkább a sivatag veszi át – sajnos nem csak – Niger területén. A robbanásszerű népesedés, illetve a globális klímaváltozás által okozott környezeti katasztrófa nyomán ráadásul egyre komolyabb társadalmi feszültségek, országok közötti és országokon belüli konfliktusok (terrorcsoportok, hadúri milíciák) alakulnak ki.<sup>42</sup>

A nemzetközi életben az utóbbi években lezajló – a népesedési trendekhez köthető – erőssorrend-változást jól szemlélteti Magyarország példája is. 1950-ben 9,3 milliós

<sup>40</sup> Kaiser (2017): i. m. 60–63.

<sup>41</sup> Kaiser (2017): i. m. 60–63.

<sup>42</sup> Leon Usigbe: Drying Lake Chad Basin gives rise to crisis. *Africa Renewal*, 2019 december.

lakossága a világ 37. legnépesebb országává tette hazánkat. 2021-ben 9,7 millió lakosunk alapján már csak a 93.-ak voltunk, 2050-re pedig a 8,3 millió főre becsült lélekszám alapján mindössze a 105–115. helyen lehetünk a világ országainak népességi sorrendjében. Ez is jól jelzi azt a globális átrendeződést, amely az elmúlt évtizedekben zajlott. 1950-ben a hazánkkal összevethető lélekszámú országok, ha nem is voltak nagyhatalmak, de legalább nem számítottak teljesen súlytalannak a világpolitikában. Akkoriban a Kínai Népköztársaság népessége nagyjából „csak” hatvanszorosa, Indiáé pedig „mindössze” negyvenszerese volt hazánkénak. Napjainkban ezek az államok már 144-szer, illetve 139-szer népesebbek, s 2050-re az arány már 169-szeres, illetve 193-szoros lesz. S ne feledjük, népességét tekintve 1950 és 2021 között 56 ország került elénk, s 35 év múlva – előreláthatóan – további tizenhat-huszonhat teszi majd meg ugyanezt. Közepes népességű országból kisállammá váltunk, ami saját régióinkban csak azért nem jelent problémát, mert összes szomszédunkra hasonló – előregedő és fogyó – népesedési tendenciák jellemzők.<sup>43</sup>

A túlnépesedés elsősorban a fejlődő világ országaiban vezet konfliktusokhoz. Ám modern korunkban már mindennek globális következményei is vannak: afrikai, ázsiai vagy latin-amerikai menekültek milliói igyekeznek eljutni a fejlettebb országokba, amelyek erőforrásaik jelentős részét válságterületekről szerzik be, s exportjuk jelentékeny része is oda irányul. A természetes környezet pusztulása vagy a klímaváltozás sem áll meg a fejlett országok határainál. Különösen a felénk irányuló migráció – amely nem elválasztható a fejlődő világ lakosságának jobb életre való törekvésétől – az, ami egyre fokozódik.<sup>44</sup>

Tekintsük át a „gazdag” és a szegény országok népességének változásait. A fejlődő világban él az emberiség egyre nagyobb része. 1950-ben a világ fejlett részében 815 millió, a fejlődőben 1722 millió ember élt. Egy aránylott a 2,1-hez. 2000-ben már 1,2, illetve 5 milliárd főről beszélhettünk, azaz nagyjából egy aránylott a négyhez. 2020-ban a fejlett világban nem egészen 1,3 milliárdan, a fejlődőben viszont már több mint 6,5 milliárdan éltek. Egy aránylott az öthöz. 2050-ben a fejlett világ lakosainak lélekszáma várhatóan a 2000-es szint közelében (1,3 milliárd) alakul, a fejlődő régió viszont már 8,5 milliárd lakossal fog rendelkezni. Egy aránylik majd a hat és félhez. Külön aggasztó, hogy 2050-ben majdnem 1,9 milliárd fő (a Föld népességének több mint 19%-a) a legszegényebb országok – döntő többségében – mélyszegénységben élő lakosa lesz.<sup>45</sup>

A kontinensek népességének alakulása is szemléletesen bizonyítja, hogy mekkora súlyponteltolódás következett be az elmúlt évtizedekben, s ha nem változnak a jelenlegi tendenciák, akkor mi várható a jövőben:

<sup>43</sup> A UN DESA PD (2019): i. m. és a CIA (é. n. d): i. m. adatai alapján.

<sup>44</sup> Kaiser (2021): i. m. 30.

<sup>45</sup> A UN DESA PD i. m. és a CIA (é. n. d): i. m. adatai alapján.



2. táblázat: A lakott kontinensek területe és népességének alakulása 1950 és 2100 között

| Év            | Népesség (millió fő) / aránya a világ népességéhez viszonyítva |                |                |                |                | Terület<br>(ezer km <sup>2</sup> ) |
|---------------|----------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------------------|
|               | 1950                                                           | 2000           | 2021           | 2050           | 2100           |                                    |
| Ázsia         | 1404,9 / 55,4%                                                 | 3741,3 / 60,9% | 4679,7 / 59,4% | 5290,3 / 54,3% | 4719,4 / 43,4% | 31027 / 24,7%                      |
| Afrika        | 227,8 / 9%                                                     | 811,0 / 13,2%  | 1373,5 / 17,5% | 2489,3 / 25,6% | 4280,1 / 39,3% | 30369 / 24,2%                      |
| Észak-Amerika | 172,6 / 6,8%                                                   | 312,4 / 5,1%   | 371,1 / 4,7%   | 425,2 / 4,4%   | 490,9 / 4,5%   | 24507 / 19,5%                      |
| Latin-Amerika | 168,8 / 6,7%                                                   | 521,8 / 8,5%   | 659,7 / 8,4%   | 762,4 / 7,8%   | 680 / 6,3%     | 17847 / 14,2%                      |
| Európa        | 549,3 / 21,6%                                                  | 725,6 / 11,8%  | 747,7 / 9,5%   | 710,5 / 7,3%   | 629,6 / 5,8%   | 10396 / 8,3%                       |
| Ausztrália    | 13,0 / 0,5%                                                    | 31,4 / 0,5%    | 43,2 / 0,5%    | 57,4 / 0,6%    | 74,9 / 0,7%    | 8429 / 6,7%                        |
| Világ         | 2536,4 / 100%                                                  | 6143,5 / 100%  | 7875 / 100%    | 9735 / 100%    | 10874,9 / 100% | 125378 / 100%                      |

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal (KSH): A világ népessége kontinensek szerint, 1950–2100 (2022), illetve UN DESA PD: i. m. A források adatai alapján szerkesztette a szerző.

Jól látható Európa folyamatos térszerkesztése, hiszen – kedvező földrajzi és klimatikus adottságainak köszönhetően<sup>46</sup> – az írott történelem óta Ázsia után mindig az „öreg kontinens” volt a második legnépesebb földrész. Jelenleg azonban népessége már csak a harmadik Ázsia és Afrika után, s 2050-re Latin-Amerika is elé fog kerülni. A legdinamikusabb növekedés egyértelműen Afrikához kapcsolódik, amelynek népessége 1950 és 2021 között lényegében a hatszorosára nőtt, ugyanebben az időszakban Európa például csak 1,4-szeres növekedést produkált. Afrika népessége – ha jók az előrejelzések – 1950-hez képest 2050-re közel tizenegyszeresére fog nőni, ugyanezen időszak alatt Európa népessége csak kevesebb mint 1,3-szeres növekedésre lesz képes, azaz a kontinens lakossága – a migráció ellenére – fogyni fog a jövőben.<sup>47</sup> A „fekete kontinens” már most is rendkívül súlyos édesvízszűkösséggel és élelmiszer-termelési problémákkal küszködik, népessége – különösen a szubszaharai régióban – hihetetlen nyomorban él, és a jelenlegi tendenciákat figyelembe véve lakosainak helyzete nem fog sokat javulni a jövőben sem. A klímaváltozás – így az édesvízszűkösség és az esőerdők pusztulása – leginkább Afrikát érinti, úgy, hogy területének igen jelentős része már az ipari forradalom előtt is sivatag volt. Nem nehéz mindebből kikövetkeztetni, hogy a kontinens gyorsan növekvő népességének egyre nagyobb része fog útnak indulni, és folyamatosan növekedni fog az országokon belüli, a regionális és a kontinensek közötti migráció is.<sup>48</sup> Ázsia az írott történelem kezdete óta a legnépesebb földrész, s elsőségét a jövőben sem fenyegeti semmi. Ahogy az elmúlt évtizedekben, úgy a jövőben is ott fog élni a Föld népességének legnagyobb hányada, bár Afrika lakossága – a jelenlegi előrejelzések alapján – a századfordulóra szorosan meg fogja közelíteni. Latin-Amerika népessége – az Észak-Amerikába irányuló migrációnak köszönhetően, illetve a születések számának lassú csökkenése miatt – folyamatosan mérséklődik, sőt 2050 után egyre gyorsuló ütemben csökkenni

<sup>46</sup> Azaz ott volt/van arányaiban sok termőföld és édesvíz.

<sup>47</sup> UN DESA PD (2019): i. m.; illetve KSH (2022): i. m.

<sup>48</sup> Kaiser (2021): i. m. 31.

fog. Észak-Amerika lakossága folyamatos, de fenntartható módon fog növekedni, ami elsősorban a migrációnak, nem pedig a saját lakosság fertilitásának tudható be.

A fejezet megírásához használt előrejelzések persze nem csálthatatlanok, s csupán a jelenlegi tendenciákkal számolnak. Mivel a mérvadó ENSZ-forrás<sup>49</sup> 2019-es adatokat használ, értelemszerűen előrejelzéseibe nincsen belekalkulálva a 2019 végén kirobbant és 2021. augusztus végéig már több mint 4,5 millió halálos áldozatot követelő Covid-19-világjárvány hatása.<sup>50</sup> (Nyilván a jövőben is lehetnek olyan nagy természeti vagy ipari katasztrófák, fegyveres konfliktusok, esetleges újabb világjárványok, amelyek jelentősen befolyásolhatják, mérsékelhetik a népesség növekedését.)

### A túlnépesedés elleni fellépés

A fejezet terjedelmi korlátai miatt a Föld népességváltozásának számos biztonsági kihívását, kockázatát és fenyegetését (urbanizáció, a nemi arányok eltolódása a szelektív abortusz és a lánycsecsemők meggyilkolása miatt, migráció, erőforrásokért vívott konfliktusok, gyenge államiság stb.) nem tudtuk mélyebben érinteni. Viszont ezek ismeretében le kell szögezünk, hogy a globális túlnépesedés napjaink, illetve jövőnk egyik legnagyobb, ha nem a legnagyobb biztonsági fenyegetése. A népesség robbanásszerű gyarapodása szinte minden biztonsági kockázattal, kihívással és fenyegetéssel összefüggésbe hozható. A túlnépesedés már most is óriási fenyegetést jelent a globális ökoszisztémára, jövőbeni jólétünkre, életminőségünkre. A megoldásra váró problémák égetőek, de nemzetközi összefogással kezelhetők lehetnek. Önmagában ugyanis egyetlen ország sem tudja hatékonyan mérsékelni, esetleg megállítani a globális túlnépesedést, ahhoz bolygónk népének, politikai szereplőinek együttes/közös cselekvésére van szükség. Kína kétségtelen sikereket ért el saját robbanásszerűen gyarapodó népességének születésszabályozása terén, de a Peking által alkalmazott radikális eszközök csak a világ népességének ötödét érték el, a többi ország folyamataira nem hatottak, arról nem is beszélve, hogy egyetlen demokratikus ország kormánya sem vállalná fel ezeket a módszereket. (Napjainkban pedig már Kína is szakított a kíméletlen egykepolitikával, annak hosszú távon negatív hatásai miatt.) Jelenleg pont a globális összefogás hiányzik a népességrobbanás, illetve következményei (édesvízszűkösség, élelmiszerhiány, a termőföld pusztulása, klímaváltozás, migráció, regionális konfliktusok stb.) elleni fellépésből. Minden országnak többé-kevésbé a saját belügye, hogy hogyan kezeli – vagy hanyagolja el – a népesedés kérdéseit. Nemzetközi beavatkozásra így csak humanitárius válságok, éhínségek, polgárháborúk, népiirtások stb. esetén van mód, s ilyenkor természetesen nem a családtervezés, a születésszabályozás megoldása a legfontosabb kérdés. A fejlett országok kormányai ráadásul nehezen szánják rá magukat az ilyen műveletekre, hiszen a szükséges lépések komoly anyagi áldozatokkal járnak, és politikailag – mind odahaza, mind pedig a nemzetközi kapcsolatokban – rendkívül kockázatosak (lásd az USA és szövetségesei nem

<sup>49</sup> UN DESA PD (2019): i. m.

<sup>50</sup> Az adatok forrása: Johns Hopkins University & Medicine: Coronavirus Resource Center (2021).

túl fényesen sikerült afganisztáni beavatkozását). A globális túlnépesedés azonban nem ismer országhatárokat, hatásaival – legyen az a természetes környezet gyors degradálása, a klímaváltozás, az erőforrások (víz, termőföld, élelmiszer, energia) csökkenése, konfliktusok és háborúk, vagy a tömeges migráció – bolygónk minden állama szembeesül. A problémák megoldása nem várhat, mert gyermekeink jövőjét kockáztatjuk, ha a szőnyeg alá söpörjük azokat. Minél később tesszük meg a szükséges lépéseket, annál nehezebb dolgunk lesz.<sup>51</sup>

## Összegzés

A fejezet a globális (túl)népesedés történetét, várható jövőbeni trendjeit és már napjainkban is súlyos hatásait mutatja be. A felhasznált hazai és nemzetközi szakirodalom, különösen a releváns és aktuális adatbázisok több szempontból való feldolgozása, elemzése segítségével igazolta, hogy a globális népesedés – különösen annak afrikai regionális trendje – napjaink egyik legkomolyabb biztonsági fenyegetése, amely számos más biztonsági kihívás, kockázat és fenyegetés kiindulási alapja, illetve fokozza azok súlyosságát.

## Felhasznált irodalom

- Central Intelligence Agency (CIA): *The World Factbook*. (é. n. a). Online: [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/)
- Central Intelligence Agency (CIA): *The World Factbook: Explore All Countries – Japan* (2022. augusztus 30.). Online: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/japan/>
- Central Intelligence Agency (CIA): *The World Factbook: Field Listing – Mother’s Mean Age at First Birth*. (é. n. b). Online: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/mothers-mean-age-at-first-birth/>
- Central Intelligence Agency (CIA): *The World Factbook: Median Age – Country Comparisons*. (é. n. c). Online: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/median-age/country-comparison>
- Central Intelligence Agency (CIA): *The World Factbook: Population – Country Comparisons* (é. n. d). Online: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/population/country-comparison>
- Central Intelligence Agency (CIA): *The World Factbook: Total Fertility Rate – Country Comparisons*. (é. n. e) Online: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/total-fertility-rate/country-comparison>
- Intergovernmental Panel on Climate Change: *Climate Change 2021. The Physical Science Basis. IPCC AR6 WGI* (2021. augusztus 7.). Online: [www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_Full\\_Report.pdf](http://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf)
- Kaiser Ferenc: Az erőketítés mint az állam speciális érdekérvényesítő eszköze. In Göcse István (szerk.): *Az igazságos háború elvétől az igazságos békéig*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 55–72.

<sup>51</sup> Kaiser (2021): i. m. 33.; Ministry of Defence: *Global Strategic Trends – The Future Starts Today*. London, Ministry of Defence, 2018; valamint National Intelligence Council: *Global Trends 2040: A More Contested World* (2021. március).

- Kaiser Ferenc: Túlnépesedés, elöregedés és nemi aránytalanságok. In Tálás Péter – Csiki Varga Tamás – Etl Alex – Berzsenyi Dániel: *A globalizált világ kihívásai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 17–34.
- Központi Statisztikai Hivatal: A világ népessége kontinensek szerint, 1950–2100 (2022). Online: [www.ksh.hu/interaktiv/grafikonok/vilag\\_nepessege.html](http://www.ksh.hu/interaktiv/grafikonok/vilag_nepessege.html)
- L. Rédei Mária: *Demográfiai ismeretek*. Budapest, Reg-Info, 2006.
- Ministry of Defence: *Global Strategic Trends – The Future Starts Today* (2018). Online: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/771309/Global\\_Strategic\\_Trends\\_-\\_The\\_Future\\_Starts\\_Today.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf)
- National Intelligence Council: *Global Trends 2040: A More Contested World* (2021. március). Online: [www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends\\_2040.pdf](http://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf)
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division: *World Population Prospects: 2019 Revision*. New York, United Nations, 2019. Online: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Interpolated/>
- United Nations Environment Programme – World Economic Forum – Economics of Land Degradation Initiative – Vivid Economics: *State of Finance for Nature: Tripling Investments in Nature-Based Solutions by 2030*. Nairobi, United Nations Environment Programme, 2021. Online: [www.unep.org/resources/state-finance-nature](http://www.unep.org/resources/state-finance-nature)
- United States Census Bureau: *Historical Estimates of World Population*. Online: [www.census.gov/data/tables/time-series/demo/international-programs/historical-est-worldpop.html](http://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/international-programs/historical-est-worldpop.html)
- United States Census Bureau: *International Database: World Population Estimates and Projections*. Online: [www.census.gov/programs-surveys/international-programs/about/idb.html](http://www.census.gov/programs-surveys/international-programs/about/idb.html)
- Usigbe, Leon: Drying Lake Chad Basin Gives Rise to Crisis. *Africa Renewal*, (2019. december). Online: [www.un.org/africarenewal/magazine/december-2019-march-2020/drying-lake-chad-basin-gives-rise-crisis](http://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2019-march-2020/drying-lake-chad-basin-gives-rise-crisis)
- Worldometer: *World Population by Year* (é. n.). Online: [www.worldometers.info/world-population/world-population-by-year/](http://www.worldometers.info/world-population/world-population-by-year/)

Vákát

# Magyarország migrációs stratégiájának kialakítása a Nemzeti Biztonsági Stratégia és az európai uniós szabályozások mentén

## Bevezetés

Figyelemmel a globalizációra és arra a hétköznapi tényre, hogy az egyes országok közötti utazási idők a technológiai fejlődésnek köszönhetően jelentős mértékben csökkentek, továbbá tekintettel az egyes államok közötti gazdasági egyenlőtlenségekre, a klíma-változásra és számos, a migrációt generáló egyéb körülményre – úgynevezett *push* és *pull*<sup>1</sup> (taszító és vonzó) faktorokra – kijelenthető, hogy a migráció olyan jelenség, amellyel nemcsak rövid és középtávon, de hosszú távon, stratégiai szinten is számolni kell. Az Amerikai Egyesült Államok Afganisztánból történő kivonulásának és a talibán előretörésének következtében a rövid, illetve középtávú migrációs stratégiák, taktikák mielőbbi kialakításának jelentősége is megnőtt. Az Európai Uniónak és így hazánknak is számos olyan kihívással, kockázattal és fenyegetéssel kell szembenéznie a jövőben, amelyek a migrációból fakadnak.

A fenti körülmények mentén még inkább figyelemre méltó kérdés Magyarország új migrációs stratégiájának kialakítása, hiszen a korábbi 2014–2020 között volt érvényes. Bár aktuálisnak már 2015-ben is nehezen volt nevezhető a stratégia, ugyanis a 2015-ös migrációs válság jelentősen megváltoztatta hazánk álláspontját a migrációval kapcsolatban – ennek részleteit a későbbiekben tárgyalja a tanulmány. Az új migrációs stratégia kialakítása során felmerül a régóta fennálló, Európán belüli véleményellentét, az úgynevezett „Európa menedék”, illetve „Európa erőd” felfogás kérdésköre. További figyelmet érdemlő körülmény, hogy 2021. július 7-én elfogadták az Európai Unió 2021–2027 közötti Migrációs, Menekültügyi és Integrációs Alap (a továbbiakban: az Alap) elnevezésű programját, amely a tagállamok részére több milliárd eurós összeget biztosít a migráció kezelésére, amennyiben az Alap szellemiségével megegyező intézkedéseket hoznak. Azonban hazánk esetében – amelynek újonnan elfogadott releváns stratégiai egyértelműen kihívások tárgyaként azonosítják a migrációt – nehezen elképzelhető, hogy a migrációban számos lehetőséget látó Alap szellemiségében szülessen meg az új migrációs stratégia. Jelen tanulmány ezt a kérdéskört járja körül.

A fentiekben kifejtettek alapján célunk az, hogy az új magyar migrációs stratégia kialakításának lehetőségeit vizsgáljuk a téma szempontjából releváns hazai stratégiai

<sup>1</sup> Az elmélet Ernst Georg Ravenstein angol–német tudóstól származik, aki ezt *The Laws of Migration* című munkájában fektette le 1885-ben, s azóta alaptézis a migrációval foglalkozó kutatók között.

dokumentumok, az Alaptörvény, illetve az Európai Unió egyes idevágó fő dokumentumai alapján.

A kutatás során főként a hazai jogi szabályozókat és stratégiai dokumentumokat, illetve az Európai Unió különböző migrációs és emberi jogokkal foglalkozó szabályozóit elemeztük – ezek adják a tanulmány gerincét –, áttekintve hozzá a témába vágó egyes hazai és nemzetközi szakirodalmi tanulmányokat.

### **Magyarország migrációs stratégiája (2014–2020)**

Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia (a továbbiakban: a stratégia) már az elején leszögezi, hogy az Európai Unió migrációs témakörben megfogalmazott szabályozásait figyelemmel kísérve, azonban Magyarország érdekeit szem előtt tartva létrehoz egy olyan egységes dokumentumot – stratégiát –, amely meghatározza az illegális, illetve a legális migráció területén alkalmazandó eljárások, szabályozások irányait. Mint minden stratégiát, ezt is a múlt tapasztalataira reflektálva a jövőben várható jelenségek mentén alakították ki. A 2014–2020 közötti stratégia kapcsán cél volt továbbá a nyitott és befogadó társadalmi tudat erősítése, amihez a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap<sup>2</sup> (a továbbiakban: Alap) nyújtott forrást.

A magyar migrációs stratégia, valamint az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozott Alap az alábbi főbb alapvetéseket tartalmazta:

- a legális migráció támogatása;
- nemzetközi védelem biztosítása a nemzetközi és uniós elvárásoknak megfelelően;
- az integráció segítése;
- a hontalanság eseteinek csökkentése, illetve magas szintű védelem biztosítása a hontalan személyek számára;
- az országba való beutazás vagy az országban tartózkodás szabályainak megsértése elleni fellépés;
- a társadalmi előítélet csökkentése a folyamatos kommunikáció révén.

Amikor a stratégiát létrehozták, akkor az alapok között szerepelt a legális migráció támogatása, azaz az illegális migrációs utak helyett legális bevándorlási folyamatok előtérbe helyezése – többek között a vízumpolitika megfelelő szabályozásával, a tartózkodási engedély, illetve huzamos magyarországi tartózkodás esetén a letelepedés, végezetül a magyar állampolgárság megszerzése, azaz a honosítás segítségével –, ezzel párhuzamosan előirányozva az illegális migráció elleni küzdelmet. A honosítás kapcsán a stratégiában meghatározták, hogy külön figyelmet érdemel a magyar diaszpórához tartozó személyi kör, azaz a külhoni magyarok esetében az egyszerűsített honosítási eljárás. Álláspontunk alapján a nemzetközi védelem biztosításának elvét kell még kiemelni a 2015-ös migrációs válságot követő helyzet tükrében, hiszen az akkori stratégia még

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1147 rendelete (2021. július 7.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról.



úgy fogalmazott: Magyarország „eleget tesz menekültügyi nemzetközi és európai uniós kötelezettségeinek, a menedéket kérelmezők számára a nemzetközi és a hazai normákban előírt védelmet biztosítja”.<sup>3</sup>

További figyelemre méltó körülményként értékelhető ugyanakkor a stratégia egyik hiányossága, amelyre utal is a dokumentum, hogy tudniillik nem képezte részét a magyar állampolgárok kivándorlása és az ennek hátterében lévő körülmények értékelése. A stratégia hét különálló fejezetre bontotta a migráció, a menekültügy és az integráció kérdéskörét, az alábbiak szerint:

- Bevezetés
- Vízumpolitika
- Szabad mozgás és illegális migráció
- Illegális migráció
- Nemzetközi védelem
- Integráció
- Monitoring

Álláspontunk alapján kérdéses, hogy a jövőben miként érvényesül az újonnan elfogadott migrációs alap koncepciója, hiszen már a korábbi alap és stratégia között is ellentmondások keletkeztek, mivel a 2015-ös migrációs helyzet sok mindent megváltoztatott. Míg a stratégia még a migrációban rejlő nemzetgazdasági, demográfiai, illetve társadalmi előnyök kihasználását nevesíti,<sup>4</sup> addig a 2015-ös kormányzati állásfoglalás szerint a migráció nem válasz a munkaerőpiaci és demográfiai kihívásokra.<sup>5</sup>

### **Migrációs témájú releváns hazai dokumentumok**

A következő fejezetben azokat a hazai stratégiákat és főbb szabályozókat mutatjuk be, amelyeknek kiemelt szerepük lehet Magyarország új migrációs stratégiájának kialakításában. Ezek elemzésével ismertetjük a hazai szabályozási környezetet, amely meghatározza az új stratégia kialakításának lehetséges irányait.

#### *Nemzeti Biztonsági Stratégia*

A Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS) a migrációt a korábbi stratégiáktól eltérően kiemelten hangsúlyos elemként kezeli. Minősített formáit olyan kihívásként, kockázatként

<sup>3</sup> Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum, 3. pont (A stratégia elvei).

<sup>4</sup> Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum, 3. pont (A stratégia elvei).

<sup>5</sup> A migráció nem válasz a munkaerőpiaci és demográfiai kihívásokra. *Híradó.hu*, 2015. október 26.

vagy veszélyeztető tényezőként, amelyek jelentősen meghatározzák Magyarország jövőjét. Amint azt az új NBS elemzése során biztonságpolitikai szakértők megállapították,

„2012-höz képest – a 2015–2016-os európai migrációs és menekültválság hatására – a migráció megítélésében következett be a legnagyobb változás az új nemzeti biztonsági stratégiában. Az előző stratégia a migrációra olyan természetes, összetett jelenségként tekintett, amely »gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt«. Az új stratégia nem társít pozitív vonatkozásokat a migráció jelenségéhez, a tömeges, ellenőrizhetetlen és illegális migrációra pedig a romló biztonsági környezet egyik fő elemeként tekint.”<sup>6</sup>

Ezt mutatja, hogy már az NBS bevezetőjének 1. pontja is foglalkozik a migráció fogalmával mint olyan veszéllyel, amely szoros összefüggést mutat a világ általános környezeti, népesedési, politikai és egyéb állapotának negatív irányú változásaival:

„Az új kihívások alapja a formálódó, többpólusú világrend, a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló szabályok átalakítására való törekvés, a biztonsági kihívások változó arculata, továbbá az olyan globális kihívások, mint a klíma- és a demográfiai változások felgyorsulása, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, végül pedig a technológiai forradalom társadalomformáló hatásai.”<sup>7</sup>

A Magyarország biztonsági környezete című fejezet első szakasza lefekteti, hogy a kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes tendenciái fokozatos romlást jeleznek előre, és e változó és képlékeny, átalakuló nemzetközi rend és globális feltételrendszer elemei közé tartoznak a migráció kiváltó okai, valamint a migráció következményei is.<sup>8</sup>

Ugyanezen fejezet Európát – a valóságnak megfelelően – elöregedő, stagnáló lélekszámú kontinensnek tartja, miközben elsősorban Afrikában és Közép-Ázsiában népességrebukkanás zajlik. Mindez az NBS megfogalmazásában újabb államok és régiók destabilizálódásához, azaz a migrációs nyomás további erősödéséhez vezethet.<sup>9</sup>

Hazánk biztonsági környezetének elemzése során nem lehetett megkerülni a kiemelten fontos Nyugat-Balkán helyzetét sem. A dokumentum lefekteti, hogy a térség biztonsági helyzete törékeny. Itt, mintegy „mellékes”, a helyzetet súlyosbító körülményként említi a migrációt: „az ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció súlyos kihívások elé állítja a migrációs útvonalakon fekvő államokat”. A stratégia e pontja is minősített esetét írta le a jelenségnek, vagyis az olyan típusú migráció tartozik ide, amely egyetlen állam kontrollja alatt sem áll, tömeges, vagyis túlmutat a csoportos mértéken, és mindezek felül illegális, azaz kivonta magát a tömeg vándorlásával érintett országok jogszabályai, jogi keretei alól.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Csiki Varga Tamás – Tálás Péter: Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Nemzet és Biztonság*, (2020), 3. 100.

<sup>7</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája* (a továbbiakban: új NBS). I. Bevezető, 1. pont.

<sup>8</sup> Új NBS, 44. pont.

<sup>9</sup> Új NBS, 50. pont.

<sup>10</sup> Új NBS, 56. pont.

A stratégia következő pontjai ugyanezen gondolatok mentén folytatódnak, bár a fenti minősített eset mellett a tömeges bevándorlás okozta válság mint kifejezés is megjelenik, amelynek kapcsán a szöveg nyilvánvalóvá teszi, hogy ez alatt a „váratlan, ellenőrizetlen, tömeges és illegális migráció”-t kell érteni, „amely akár az európai kontinens biztonságát és stabilitását is veszélyeztetheti, miközben nemzetbiztonsági, közbiztonsági és közegészségügy kockázatok sorát rejt magában”. A majdani migrációs stratégia szempontjából ez a megfogalmazás kiemelt figyelmet érdemel, mivel nem önmagában a tömegek ellenőrizetlen mozgásában látja a kezelendő problémát, hanem komplex módon, hatásaival együtt értékeli azt, így a biztonság más területeit érintő hatásokat is – helyesen – felsorolja.<sup>11</sup> (Bizonyos kockázatok ugyanakkor kimaradtak a szövegből, lásd Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok* című tanulmánykötete.<sup>12</sup>) Szintén jelentős újdonság, hogy az NBS a globális folyamatokat figyelembe véve, hosszú távú kihívásként tekint a kérdésre.

Az 58. pont rávilágít arra a körülményre, hogy a tömeges migráció egyik legfőbb kiváltó oka az instabil államok növekvő száma, ugyanakkor azt is felveti, hogy a tranzit- és célországokat pedig maga a tömeges migráció gyengítheti meg. Másrészt egy geopolitikai és geostratégiai szempontot is felhoz itt az NBS, amely szerint a migrációt mint eszközt egyes állami vagy nem állami szereplők az érdekeik érvényesítésére is felhasználhatják, így az a hibrid hadviselés részévé válhat.

A 2020-tól tapasztaltak alapján szintén releváns megfontolás az, hogy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció felgyorsíthatja a világjárványok kialakulását, terjedését.<sup>13</sup> Itt célszerű megjegyezni, hogy az új típusú koronavírus globális elterjedésében a globális mozgási/utazási lehetőségek, a világ minden pontját behálózó légi közlekedés jelentősen közrejátszottak, amely lehetőségekkel elsősorban a jogszerű turizmus, az üzleti és oktatási, valamint egyéb célú legális utazások résztvevői éltek.

A stratégia leegyszerűsítő jelleggel részben azonosítja az instabil régiókat és válságövezeteket a migráció szempontjából kibocsátó országokkal. Természetesen számos olyan stabil állam működik, amely ösztönzi vagy eltűri polgárai külföldre távozását, más országokban történő letelepedésüket. A működésképtelen államok és az instabilitás ugyanakkor valóban táptalaja azon határokon átívelő fenyegetéseknek, mint a „terrorizmus, a fegyver-, a kábítószer-, az ember- és szervkereskedelem vagy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció”.<sup>14</sup>

Némileg háttérbe szorulva és a migráció jelenségéhez is kapcsolódóan jelenik meg a dokumentumban a szélsőséges vallási háttérű terror kockázata, mint amely egyre növekvő veszélyt jelent Európa államaira. (A korábbi biztonsági stratégiák – főként a 9/11 „árnyékában” – túlhangsúlyozták a terrorizmus kétségkívül létező veszélyét.) A terrorizmus és a migráció kapcsolatát sokan kutatták, sokan teljesen el is vetették a két jelenség közötti lehetséges összefüggéseket. A Kiemelt biztonsági kockázatok című

<sup>11</sup> Új NBS, 57. pont.

<sup>12</sup> Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

<sup>13</sup> Új NBS, 62. és 64. pont.

<sup>14</sup> Új NBS, 65. és 67. pont.

fejezet felsorolásában első helyen a migráció minősített esetei állnak: illegális migránsok tömeges érkezése a nyugat-balkáni vagy más, hazánkat érintő útvonalon, valamint idegen népesség Magyarországra telepítése.<sup>15</sup>

Az Átfogó feladatok és eszközök című fejezetben is számos, a migrációra vonatkozó megállapítás szerepel. A tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció és a vele járó kockázatok megfelelő kezelése új szemléletmódot, újszerű, határozott és hatásos kormányzati, illetve európai és szövetségi válaszokat követel. Az NBS kimondja, hogy a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migrációt nem pusztán kezelni kell, hanem meg kell állítani. Ennek egyik feltétele az EU külső határainak hatékony védelme, továbbá a migrációt kiváltó okok elleni helyszíni, a kibocsátó országokban történő fellépés. A dokumentum következtetéseket is levon, bemutatva, mi történhet hosszú távon Európával a fenti feladatok nemteljesítése esetén: az okok kezelésének sikertelensége következtében a tömeges, ellenőrizetlen és illegális migráció elleni erőfeszítések végső soron nem lehetnek eredményesek, ami hosszabb távon az európai civilizáció jövőjét is eldöntheti.<sup>16</sup>

„A tömeges visszaélések megakadályozása érdekében szükséges a közös európai menekültügyi rendszer átalakítása, szigorítása, valamint az embercsempészet elleni küzdelem fokozása, [...] a kibocsátó országok visszafogadási hajlandóságának növelése.”<sup>17</sup>

A 145. pont rávilágít, hogy Magyarország nem önállóan és elszigetelten kíván cselekedni, hiszen a kibocsátó, a befogadó, valamint a tranzitországokkal is együttműködésre törekszik.

A migrációnak ugyanakkor, mint említettük, nem a váratlan, tömeges, ellenőrizetlen és illegális formája létezik általában a mindennapokban, hanem az országok és országcsoportok, valamint nemzetközi szervezetek által szabályozott legális módja is. Kockázatok a jogszerű migrációból is fakadhatnak, amint azt a terrorfenyegetettség és az egészségügy területén is megtapasztalhattuk az elmúlt években. Az NBS vonatkozó, 146. pontja azért érdemel kiemelt figyelmet, mert ezzel az aspektussal is foglalkozik, felvonultatva a kezeléséhez szükséges eszközöket: „A legális bevándorláshoz is kapcsolódó biztonsági kockázatokkal szemben Magyarország megfelelő vízumpolitikával, a beutazás és a tartózkodás engedélyezését célzó eljárások hatékonyságának növelésével, valamint az uniós partnerekkel és a harmadik országokkal folytatott együttműködés fokozásával védekezik.”

A 146. pont ezen túlmenően egy olyan – korábban meg nem jelenő, titkosszolgálati és terrorelhárítási feladatot magában foglaló – lényegi elemet is tartalmaz, amely nélkül jelentősen romolhat az ország biztonsági helyzete: „Mind a legális bevándorlás, mind az illegális migráció tekintetében törekedni kell a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyek kiszűrésére.”

<sup>15</sup> Új NBS, 124/a pont.

<sup>16</sup> Új NBS, 143. pont.

<sup>17</sup> Új NBS, 144. pont.

### *Alaptörvény*

Az Alaptörvény XIV. cikke számos olyan tilalmat és jogot fogalmaz meg, amelyek nyilvánvalóan alapvető keretet adnak a kialakítandó migrációs stratégia számára, egyúttal megszabva annak irányát, fő tartalmát és szellemiségét.

„(1) \* Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. Idegen állampolgár – ide nem értve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyeket – Magyarország területén a magyar hatóságok által egyedileg elbírált kérelme alapján élhet. A kérelem előterjesztése és elbírálása feltételeinek alapvető szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

Az Alaptörvény rendelkezésének szófordulatait az NBS is átvette, így abban is szerepel, hogy idegen népesség betelepítése kiemelt kockázatot jelentene az ország számára. Ennek megfelelően az új migrációs stratégiában ezt a kitételt hangsúlyosan szükséges figyelembe venni annak kialakítása során.

„(2) \* Magyar állampolgár Magyarország területéről nem utasítható ki, és külföldről bármikor hazatérhet. Magyarország területén tartózkodó külföldit csak törvényes határozat alapján lehet kiutasítani. Tilos a csoportos kiutasítás.”

Bár ez ma már magától értetődőnek tűnik, a rendszerváltás előtt a magyar állampolgárok mozgásszabadsága és kivándorlása, hazatérése sem volt automatizmus. Fontos jogi garancia, hogy a külföldieket sem érintheti jogellenes kiutasítás.

„(3) \* Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

A migrációs stratégia megalkotása során a kiutasítások és a származási országba történő visszatérést lehetővé tevő migrációs politika kialakítása érdekében a fenti korlátokat szintén figyelembe kell venni. Természetesen alapos vizsgálatot igényel a stratégia megalkotói részéről, miként határozzák meg ennek mentén a főbb elveket úgy, hogy a fenti tilalmaknak képesek legyünk mindig megfelelni, ugyanakkor az érintett külföldieknek az ország területéről történő eltávolítása, távol tartása is hatékonyan tudjon megvalósulni.

„(4) \* Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedéjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.”

A nemzetközi szerződéseknek, egyéb nemzetközi szabályzóknak, politikai, kulturális és egyéb (diplomáciai) elvárásoknak való egyidejű megfelelés alapvető fontosságú. Magyarország a menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezményhez történő 1989-es részleges, majd 1997-es teljes körű csatlakozásával annak elveit és kívánalmait magára

nézve kötelezőnek ismerte el, ezt erősíti meg az Alaptörvény vonatkozó fenti pontja. Az elmúlt évek, főként a 2015. évi tömeges migrációs válság utáni időszak ezen a területen erősen ellentmondásos helyzetet teremtett, ugyanakkor a menedékjogi törvény rendelkezései és az egyes védelmi kategóriák alapvetően megfelelnek a fenti kívánalmaknak. (Jelen tanulmánynak nem célja a 2015 utáni magyar menekültügyi politika és szabályzók értékelése.)

Az Alaptörvény fenti, menedékjogot garantáló szakaszának utolsó mondata azonban már tükrözi az elmúlt évek magyar kormányzat által kialakított menekültpolitikájának egyik fő elemét, amely szerint „klasszikus” menekültnek azt kell tekinteni, aki életét és biztonságát féltve az üldözői elől a legközelebbi elérhető biztonságos országba távozik, és nem a válságkövetektől távoli, fejlettebb északi (európai vagy amerikai) államokba vándorol védelmet keresve. A fenti alaptörvényi rendelkezés tehát a tilalmon és korláton túl már teret ad a migrációs stratégia készítői számára.

Az Alaptörvény XXVII. cikke szintén jelentős korlátot állít fel a migrációs stratégia és az idegenjogi szabályok kialakítása során. A rendelkezés így szól: „(1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” A legálisan, a megfelelő szabályok és eljárásrend betartásával, reguláris migráció során Magyarországra érkezett, itt rendezett tartózkodási joggal bíró külföldit hazánkban megilleti a szabad mozgáshoz és tartózkodási helyének szabad megválasztásához való jog, így sem alacsonyabb rendű jogszabályban, sem a migrációs stratégiában olyan tilalom nem szerepelhet, amely a külföldiek ezen jogát korlátozná.

Egy komplex migrációs stratégiában az egyes részterületekért és témakörökért való felelősséget, az egyes állami szervek és egyéb, állami és civil szervezetek, társulások feladatait és felelősségét is célszerű lehet kijelölni. Ennek során az Alaptörvénynek a rendőrségről és a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 46. cikkét nem lehet megkerülni, amely így szól: „(1) A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.” E szakasz alapján a rendőrség ugyan nem kizárólagos felelőse az illegális migráció elleni küzdelemnek, feladatai közé tartozik az ebben való részvétel. Bár nem lenne életszerű elgondolás, az Alaptörvény értelmében nem is születhet olyan stratégia, amely kizárná a rendőrséget a jogellenes bevándorlás akadályozásából.

### *Nemzeti Katonai Stratégia*

Az új Nemzeti Katonai Stratégia (NKS) a *Magyar Közlöny* 2021. június 24-i számában jelent meg, ezzel a korábbi, 2012 óta hatályos Nemzeti Katonai Stratégia hatályát veszítette. Az új NKS kidolgozását – ágazati stratégia gyanánt – a fentiekben említett NBS is előírányozta.

Az NKS bevezetője kiemeli: „A haza védelme össznemzeti ügy”, amely „a haderő képességeinek fejlesztése mellett megköveteli az ország védelmében érintett szerve-



zetek közötti együttműködést, a gazdaság növekedése mellett a nemzeti védelmi ipar fejlesztését, a széles társadalmi összefogást és az állampolgárok haza védelme iránti elkötelezettségét”.<sup>18</sup>

Fontos sarokpontja a stratégiának, hogy Magyarország egyetlen államot sem tekint ellenségnek. Azonban arra is rámutat a dokumentum, hogy változékony és nehezen kiszámítható biztonsági környezetben előrejelzés nélkül alakulhatnak ki válságok közvetlenül Magyarország határain, közvetett térségében vagy stratégiai távolságokban: „A modern globalizált világban a távoli válságok is rövid idő alatt begyűrűzhetnek a régió és az ország területére, aláásva az állampolgárok és a haza biztonságát, ahogy azt a 2015. évi illegális migrációs válság is bizonyította.”<sup>19</sup> Az NKS a biztonsági kihívások között felhívja a figyelmet arra, hogy „az illegális migráció tömeges mértékű, a kormányzati rendszerek és rendvédelmi erők túlterhelésével járó növekedésére lehet számítani főként a nyugat-balkáni, de más, hazánkat érintő útvonalak irányából is”.<sup>20</sup> Érzékelhető, hogy ez a témakör már-már kiemelt szerepet kap az NKS-ben, ami jól mutatja, hogy a jelenlegi kormányzat inkább biztonsági szempontból közelíti meg a migráció kérdését. Emellett az NKS tartalmazza azt is, hogy a honvédség feladatai közé tartozik többek között az ország határainak védelme.

A Nemzeti Katonai Stratégia már rövid távon is nagy valószínűséggel számol egy tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel, amely az azóta eltelt idő, illetve az afganisztáni tálib hatalomátvétel tükrében egyre reálisabb veszélyként jelenik meg Európa, illetve benne Magyarország számára. Egy ilyen jellegű esemény a kormányzati rendszereket és a rendvédelmi erőket túlterheli, így a Magyar Honvédség támogatólag lép fel a helyzet kezelésére. Kiemeli az NKS, hogy a tömeges illegális migráció nemzetbiztonsági, közbiztonsági, humanitárius és közegészségügyi kockázatokat is magában hordoz.

Figyelmet érdemlő körülmény, hogy a migráció kezelésére vonatkozóan a stratégia egy olyan irányt is meghatároz, amely az illegális migráció nem Magyarország határájánál történő megfékezésére összpontosít, hanem a probléma forrásaként beazonosított térségekben lévő műveletekben és missziókban a magyar szerepvállalásra.

### **Migrációs témájú releváns európai dokumentumok**

A következő fejezetben azokat a főbb európai uniós szabályozókat, illetve magát a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról szóló uniós dokumentumot mutatjuk be, amelyeknek kiemelt szerepük lehet Magyarország új migrációs stratégiájának kialakításában, ismertetve az uniós szabályozási környezetet, amely befolyásolhatja annak irányait.

<sup>18</sup> 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*.

<sup>19</sup> 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. Bevezető.

<sup>20</sup> 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. 2. fejezet.



### *Az Európai Unió Alapjogi Chartája*

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (a továbbiakban: charta) 2000. december 7-én írták alá a nizzai csúcson. Az Európai Parlament már régóta szorgalmazta egy ilyen dokumentum létrehozását.<sup>21</sup> Végül a lisszaboni szerződéssel módosított Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikk (1) bekezdésével vált a primer uniós jog részévé 2009 decemberében.<sup>22</sup>

A chartában foglalt emberi jogok alapvetőek és elidegeníthetetlenek, és az alábbi alapelvek köré csoportosulnak: emberi méltóság, alapvető szabadságok, emberek közötti egyenlőség, szolidaritás, polgári jogok és igazságszolgáltatás.<sup>23</sup>

Ez a dokumentum egyfajta kiegészítés a többi nemzetközi jogi dokumentum mellett, mint például az emberi jogok európai egyezménye (EJEE), amelyet a következő szakaszban tárgyalunk. A charta jelentősége abban rejlik, hogy összegyűjti a korábban számos más jogalkotási okmányban megtalálható jogokat. Az ötvennégy cikk egy része tartalmilag és alkalmazási körét tekintve megegyezik az EJEE vonatkozó cikkeivel, azonban egyes részei túlmutatnak annak rendelkezésein.<sup>24</sup> A következőkben azon cikkeket és pontjait mutatjuk be, amelyek befolyásolhatják az új magyar migrációs stratégia kialakítását.

A migrációt nagymértékben ösztönözheti, ha az ember olyan kényszerű helyzetbe kerül, amely miatt el kell hagynia az otthonát – ezek az úgynevezett kényszermigrációt kiváltó tényezők, a különböző *push* faktorok. A migrációt adott célországba irányító tényezők pedig a Ravenstein-féle felosztás szerint a *pull* faktorok,<sup>25</sup> ilyenek a szociális és gazdasági körülmények, valamint a különböző emberi jogok szavatolása. Az Alapjogi Charta éppen ezeket tartalmazza, ezért az alábbiakban pontról pontra összefoglaljuk őket.

Az élethez és emberi méltósághoz való jogot deklaráló pontok:

- „Az emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell.”<sup>26</sup>
- „(1) Minden embernek joga van az élethez. (2) Senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni.”<sup>27</sup>
- „Mindenkinek joga van a testi és szellemi sérthetetlenséghez.”<sup>28</sup>
- „Senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”<sup>29</sup>

<sup>21</sup> 20 éves az Európai Unió Alapjogi Chartája! [Europeanu.eu](http://Europeanu.eu), (é. n.).

<sup>22</sup> Chronowski Nóra: Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmánypolitikai megfontolások. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 77. (2014). 85–100.

<sup>23</sup> 20 éves az Európai Unió Alapjogi Chartája!

<sup>24</sup> Friedery Réka – Horváthy Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 248–257.

<sup>25</sup> Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete*. Budapest, NKE, 2014. 24–25.

<sup>26</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 1. cikk.

<sup>27</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 2. cikk.

<sup>28</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 3. cikk (1) bekezdés.

<sup>29</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 4. cikk.

- „(1) Senkit sem lehet rabszolgaságban vagy szolgaságban tartani. (2) Senkit sem lehet kényszermunkára vagy kötelező munkára igénybe venni. (3) Tilos emberi lényekkel kereskedni.”<sup>30</sup>
- „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”<sup>31</sup>

A vallás- és lelkiismereti szabadsághoz való jogok főbb pontjai:

- „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását.”<sup>32</sup>
- „(1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárokon való tekintet nélkül. (2) A tömegközvetítés szabadságát és sokszínűségét tiszteletben kell tartani.”<sup>33</sup>

A faj, vallás és politikai meggyőződés, illetve egyéb okok miatti diszkriminációt tiltó pontok többek között:

- „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”<sup>34</sup>
- „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”<sup>35</sup>
- „A nők és férfiak közötti egyenlőséget minden területen, így a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén is biztosítani kell.”<sup>36</sup>

A fentiek alapján jól látható, hogy a charta sokat merített a menekültek jogállásáról szóló 1951. július 28-i genfi egyezmény és az 1967. január 31-i jegyzőkönyv rendelkezéseiből. Azaz kimondja azokat a fő üldöztetési okokat, amelyek miatt az egyezmény alapján valakit nemzetközi védelemben lehet részesíteni. Így a charta szellemisége alapján a menekültek segítése, az emberi jogok védelme egyértelmű európai erény és feladat.

A migrációhoz kapcsolódóan az alapvető jogok közé sorolja a charta az uniós polgárok szabad mozgását és tartózkodását a tagállamok területén, amely jog biztosítható a jog-

<sup>30</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. I. cím – Méltóság, 5. cikk.

<sup>31</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. II. cím – Szabadságok, 6. cikk.

<sup>32</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. II. cím – Szabadságok, 10. cikk (1) bekezdés.

<sup>33</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. II. cím – Szabadságok, 11. cikk.

<sup>34</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. III. cím – Egyenlőség, 21. cikk (1) bekezdés.

<sup>35</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. III. cím – Egyenlőség, 22. cikk.

<sup>36</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. III. cím – Egyenlőség, 2. cikk (1) bekezdés.

szerűen ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak is.<sup>37</sup> Látható tehát, hogy a migráció, azaz a szabad mozgás és a tartózkodási hely megválasztása csak az Európai Unió területén legalísan tartózkodó személyek számára alapvető jog, azonban felvetődik a kérdés, hogy az illegálisan Európába érkező menedékkérőkre (akik e kérelmük benyújtásával a genfi konvenció alapján legalizálják az ittlétüket) hogyan vonatkozik a szabad mozgás és tartózkodás joga.

### *Emberi jogok európai egyezménye*

Az új magyar migrációs stratégia kialakítását befolyásoló másik fontos nemzetközi jogi dokumentum az emberi jogok európai egyezménye. Az ebben szavatolt emberi jogok az alábbiak szerint foglalhatók össze.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jogot deklaráló pontok:

- „A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát. Senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg.”<sup>38</sup>
- „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”<sup>39</sup>
- „Senkit sem lehet rabszolgaságban vagy szolgaságban tartani.”<sup>40</sup>
- „Senkit sem lehet kényszer- vagy kötelező munkára igénybe venni.”<sup>41</sup>
- „Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani” (kivéve a cikk alatt felsorolt esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján).<sup>42</sup>

Jól látható, hogy az Alapjogi Chartával egyező elveket fejt ki az emberi élethez és biztonsághoz való jog, valamint a kínzás és bántalmazás tilalma tekintetében is. A szöveg csupán formai értelemben más, de mindkettő ugyanazokat az értékeket vallja, azaz tartalmi értelemben, mondhatni, azonosak.

A vallás- és lelkiismereti szabadsághoz való jogok megfogalmazása szintén hasonló az Alapjogi Chartában foglaltakhoz:

- „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen,

<sup>37</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. V. cím – A polgárok jogai, 45. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>38</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 2. cikk (1) bekezdés.

<sup>39</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 3. cikk.

<sup>40</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 4. cikk (1) bekezdés.

<sup>41</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 4. cikk (2) bekezdés.

<sup>42</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 5. cikk (1) bekezdés.

mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.”<sup>43</sup>

- „A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.”<sup>44</sup>
- „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson.”<sup>45</sup>

Ugyanígy a faj, a vallás, a politikai meggyőződés és egyéb okok miatti diszkrimináció tilalma is a chartáéhoz hasonló.

- „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”<sup>46</sup>

Az egyezményhez jelenleg tizennégy jegyzőkönyv kapcsolódik, amelyek közül témánk szempontjából kiemelendő az 1963-as negyedik, az 1984-es hetedik és a 2000-es tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv.

A Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv tartalmazza azokat a jogokat, amelyeket az egyezmény eredetileg nem tartalmazott – a szabad mozgás és tartózkodás jogát –, amelyeket azonban a későbbi Alapjogi Charta már nevesít, ezek a következők:

- „Mindazokat, akik jogszerűen tartózkodnak egy állam területén, megilleti a mozgás szabadsága és a lakhely szabad megválasztásának joga.”<sup>47</sup>
- „Mindenki szabadon elhagyhat minden országot, beleértve a saját országát is.”
- „E jogokat kizárólag csak olyan, a törvényekkel összhangban lévő korlátozásoknak lehet alávetni, melyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy a közbiztonsága érdekében, a közrend fenntartásához, a bűnmegelőzéshez, a közegészség vagy az erkölcsök védelméhez, illetőleg mások jogainak és szabadságainak megóvásához szükségesek.”<sup>48</sup>

Kiemelendő, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv tartalmazza azt a jogot, hogy mindenkinek joga van elhagyni bármilyen országot, még a sajátját is – természetesen a kivételek közé tartoznak a különböző büntetőjogi, közbiztonsági, közegészségügyi és nemzetbiztonsági

<sup>43</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 9. cikk (1) bekezdés.

<sup>44</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 9. cikk (2) bekezdés.

<sup>45</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 10. cikk (1) bekezdés.

<sup>46</sup> Emberi jogok európai egyezménye. I. fejezet – Jogok és szabadságok, 14. cikk.

<sup>47</sup> Emberi jogok európai egyezménye. Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv, 2. cikk (1) bekezdés.

<sup>48</sup> Emberi jogok európai egyezménye. Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv, 2. cikk (2)–(3) bekezdés.

kategóriák. Figyelemre méltó körülmény továbbá, hogy bár a szöveg deklarálja valamely ország elhagyásának a jogát, a más ország általi befogadáshoz vagy a befogadó ország szabad megválasztásához való jogot nem.

A Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv komoly idegenrendészeti garanciákat szab a kiutasítás területén, meghatározza a jogszerű eljáráson túl a jogorvoslati lehetőséget, azonban szavatolja, hogy a kiutasítás végrehajtható legyen, amennyiben a személy tartózkodása a közrendet vagy a nemzetbiztonságot sérti, fenyegeti:

- „Az Állam területén jogszerűen lakóhellyel rendelkező külföldit onnan csak a jogszabályoknak megfelelően meghozott határozat eredményeképpen lehet kiutasítani, és lehetővé kell tenni számára, hogy: a) kiutasításával szemben felhozott indokait előterjeszthesse, b) ügyének felülvizsgálatát kérhesse, és c) e célokból képviseltethesse magát az illetékes hatóság vagy e hatóság által kijelölt személy, illetőleg személyek előtt.”<sup>49</sup>
- „A külföldit az 1. bekezdés a), b) és c) pontjaiban meghatározott jogainak gyakorlását megelőzően akkor lehet kiutasítani, ha a kiutasítás a közrend érdekében szükséges, vagy pedig nemzetbiztonsági okok indokolják.”<sup>50</sup>

A Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv a korábban már többször említett, különböző (faji, vallási, etnikai, egyéb) okok miatti megkülönböztetés tilalmát írja elő, rögzítve, hogy a hatóságok senkit sem különböztethetnek meg ezek alapján.

- „A törvényben meghatározott jogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”<sup>51</sup>
- „Hatóság senki ellen nem alkalmazhat megkülönböztetést semmilyen, például az 1. bekezdésben említett alapon.”<sup>52</sup>

### *A 2021-es Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap*

A Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról szóló európai uniós dokumentum is már az elején kiemeli, hogy támogatni kell a menekültügyi, integrációs és migrációs rendszerek megerősítését a tagállamokban. A rendelet alapján nyújtott pénzügyi támogatásnak különösen a menekültügy és a migráció területére vonatkozó nemzeti és uniós képességek megerősítéséhez kell hozzájárulnia. A dokumentum még egyértelműen inkább lehetőségként tekint a migrációra, mint kihívásra, sőt az Unió vonzó célállomássá tételét is deklarálja. Az illegális (vagy más szóval irreguláris) migráció

<sup>49</sup> Emberi jogok európai egyezménye. Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv, 1. cikk (1) bekezdés.

<sup>50</sup> Emberi jogok európai egyezménye. Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv, 1. cikk (2) bekezdés.

<sup>51</sup> Emberi jogok európai egyezménye. Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv, 1. cikk (1) bekezdés.

<sup>52</sup> Emberi jogok európai egyezménye. Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv, 1. cikk (2) bekezdés.

elleni harc fő eszközének a legális csatornák kiszélesítését tartja, úgy fogalmazva, hogy az irreguláris és nem biztonságos útvonalak helyett jogszerű és biztonságos lehetőségeket kell létrehozni.

A dokumentum megállapítja és előírja, hogy az Alapból finanszírozott minden intézkedésnek meg kell felelnie az Alapjogi Chartának, és összhangban kell állnia az Unió és a tagállamok vonatkozó nemzetközi okmányokból fakadó nemzetközi kötelezettségeivel. Kiemeli a nemek közötti egyenlőséget, a megkülönböztetés tilalmát és a gyermek mindenek felett álló érdekének elvét. Továbbá meghatározza támogatási területként „a tagállamok közötti szolidaritást és a felelősség igazságos elosztását, valamint a migrációs áramlások hatékony kezelését, többek között a menekültügy területén hozott közös intézkedések – köztük az áttelepítés, a humanitárius befogadás és a nemzetközi védelmet kérelmező személyek vagy nemzetközi védelemben részesülő személyek tagállamok közötti átadása révén a nemzetközi védelemre szoruló személyek befogadására irányuló tagállami erőfeszítések – támogatásával”.<sup>53</sup> Az Alap által elsődlegesen támogatott intézkedések közé azok tartoznak a dokumentum alapján, amelyek az Unió belső menekültügyi és migrációs szakpolitikáját szolgálják. Illetve támogatni kell a harmadik országokkal való együttműködést a migrációkezelési célok elérésének érdekében, valamint a hatékony és méltóságteljes visszaküldést és visszafogadást. Ez azt is jelenti tehát, hogy a kitoloncolások hatékonyságának előmozdítását is célul tűzi a szöveg, a hatékonyságot abban látva, ha az adott személy hazatérve be tud illeszkedni, illetve meg tud élni.

Kiemelendő az a megjegyzés a dokumentumban, hogy figyelembe kell venni a releváns új fejleményeket. Ez a megfogalmazás tág értelmezésre ad lehetőséget, így többek között figyelembe vehető egy adott migrációs válság okozta fejlemény, illetőleg a jelenlegi afganisztáni helyzet is. Álláspontunk alapján a legérdekesebb kitétel az, hogy az Alap előírása szerint kivételes migrációs helyzetekben lehetővé kell tenni a sürgősségi támogatás nyújtását.

Magyarország egyik európai parlamenti képviselőjének álláspontja szerint több probléma is van a dokumentummal: „A Menekültügyi és Migrációs Alapról szóló megállapodás aránytalan összegeket tartalmaz olyan célok támogatására, amelyek nem a probléma megoldását, hanem annak súlyosbítását jelentik majd. Ilyen például a migránsok elosztására fordított hangsúly aránytalansága, illetve a további legális migrációs útvonalak létrehozására, vagy a bevándorlók integrációjára előírt túlzó összegek.”<sup>54</sup> Jól érzékelhető, hogy a jelenlegi nagyobb kormánypárti álláspont alapján, illetve az eddig meghozott törvények, rendelkezések és stratégiák fényében a magyar stratégia alapgondatai nincsenek teljes összhangban az Alap dokumentumában meghatározottakkal.

<sup>53</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1147 rendelete (2021. július 7.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról.

<sup>54</sup> Viták. Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (2021–2027) – Integrált Határigazgatási Alap: a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköz (2021–2027). Hidvéghi Balázs hozzászólása. Európai Parlament, 2021. július 6.



## **Magyarország új migrációs stratégiájának lehetséges irányvonalai**

A bemutatott dokumentumok alapján jól látható, hogy hazánk új migrációs stratégiájának kialakítását két fő csapásirány határozza meg. Egyrészt az Európai Unió humanitárius elvei és egyezményei, illetve a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap iránymutatásai, másrészt a hazai jogelvek és kormányzati felfogás alapján egy sokkal inkább biztonsági alapokon nyugvó irány, amelyben a migrációban rejlő kockázatok kerülnek előtérbe.

Megállapítható, hogy a 2015-ös migrációs válság óta eltelt idő alapvetően nem változtatott az Unió felfogásán, így fennmaradt az „Európa menedék” és az „Európa erőd” megközelítés közötti ellentét.

A következő migrációs stratégia – álláspontunk és az említett két fő irányvonal alapján – jelenleg háromféle elgondolás mentén alakítható ki. (Leszámítva természetesen azt az eshetőséget, hogy nem készül új stratégia, aminek az esélye elenyésző, tekintettel arra, hogy egyrészt az Alap által nyújtott támogatás is elveszne, másrészt pedig hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégia 178. pontja előírja a migrációs területen alkotott szakági szabályozó megalkotását.)

A három reális megoldás közül az első az, hogy teljesen az Alap szellemiségében és irányvonalai mentén alakítja ki a jogalkotó az új stratégiát. Álláspontunk szerint ennek van a legkisebb valószínűsége.

A második lehetőség szerint Magyarország nem él az Alap nyújtotta támogatással, így tisztán a hazai stratégiai dokumentumok és jogszabályok alapján alakítja ki új migrációs stratégiáját. Ez – bár reális lehetőségnek tűnik a jelenlegi kormányzat migrációval kapcsolatos álláspontja és aktuális nyilatkozatai alapján – az Alap által biztosított jelentősebb tőke elvesztése, illetve a lehetséges nemzetközi visszhang miatt véleményünk szerint nem lenne a legjobb választási lehetőség.

A harmadik, optimális lehetőség az, hogyha egy köztes megoldás születik, azaz a magyar stratégiák és szabályozók figyelembevételével, azok szellemiségében, de szem előtt tartva az Alapban foglaltakat, annak egyes elemeit átvéve születne meg az új migrációs stratégia. A legális migrációs státuszokkal kapcsolatos rendelkezésekben például nem tapasztalható olyan szintű elvi ellentét, mint az illegális migráció kezelése kapcsán.

A fentiekben elmondottak, illetve a bemutatott dokumentumok alapján hazánk szerepvállalása az illegális migráció és a menekültügy területén egyfajta segítő jellegű feladatellátás lenne, azaz az európai uniós tagállamok kiutasításainak végrehajtásában, a műveletek támogatásában tudna részt venni. A menekültek tagállami szintű igazságos elosztásában nem valószínű, hogy Magyarország részt vállalna, azonban más tagállamok döntéseinek végrehajtásában, a menekültügyi eljárások lefolytatásában támogató szerepet tölthetne be, amely alapján az Alap által biztosított pénzeszközök valamilyen mértékben lehívhatóvá válnának számára.

Mivel továbbá az Alap előírja a méltóságteljes visszaküldést és visszafogadást, illetőleg a harmadik országokkal történő együttműködést, ez szintén olyan terület lehet Magyarország számára, amely teljes mértékben összhangban áll a kormányzati politi-



kával, a problémák importálása helyett a helyben történő segítségnyújtáson<sup>55</sup> alapuló felfogással. Figyelmet érdemlő körülmény, hogy a migráció kezelésére vonatkozóan a stratégia egy olyan irányt is meghatároz, miszerint a migrációs szempontból kibocsátó régiók esetében műveletekben és missziókban történő magyar szerepvállalás által lehetne csökkenteni a migrációs *push*faktorokat. Mindebből jól látható, hogy az Alap által meghatározott összeg hazánk számára abban az esetben lehet elérhető forrás – olyan módon, hogy a magyar jogszabályi és stratégiai szempontok is érvényesülnek –, ha hazánk a problémás régiókban nyújt segítséget, azaz a méltóságteljes visszatérést segíti, és a hatékony kitoloncolás végrehajtásában vesz részt.

## Összefoglalás

Magyarország új migrációs stratégiájának kialakítása a hazai és uniós szabályozók mentén nem könnyű feladat, amennyiben az Alapban foglaltaknak megfelelően, annak támogatásával, de a magyar érdekeknek megfelelően kívánja megvalósítani majd a jogalkotó.

Tanulmányunk bemutatta a téma szempontjából releváns magyar stratégiákat és jogi szabályozókat, illetve azokat az európai dokumentumokat, amelyek befolyással lehetnek az új stratégia irányvonalára. Az aktuális történések, mint például az Afganisztánban történt tálib hatalomátvétel és az ezt követően várható új migrációs hullám, álláspontunk szerint inkább az „Európa erő” felfogás irányába tereli az uniós, illetve tagállami stratégiaalkotást, így előtérbe helyeződik a kibocsátó régiók stabilizációja, támogatása, továbbá az Európai Unió országaiban jogellenesen tartózkodó külföldi személyek hatékony kiutasításának és kitoloncolásának végrehajtása.

## Felhasznált irodalom

- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt>
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-1393-30-22>
- 20 éves az Európai Unió Alapjogi Chartája! *Europeana.hu*, (é. n.). Online: [www.europeana.eu/hu/exhibitions/the-charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union-turns-20](http://www.europeana.eu/hu/exhibitions/the-charter-of-fundamental-rights-of-the-european-union-turns-20)
- A migráció nem válasz a munkaerőpiaci és demográfiai kihívásokra. *Híradó.hu*, 2015. október 26. Online: [www.fidesz.hu/hirek/2015-10-26/a-migracio-nem-valasz-a-munkaeropia-ci-es-demografiai-kihivasokra/](http://www.fidesz.hu/hirek/2015-10-26/a-migracio-nem-valasz-a-munkaeropia-ci-es-demografiai-kihivasokra/)
- Az 1698/2013. (X. 4.) Korm. határozattal elfogadott Migrációs Stratégia és az azon alapuló, az Európai Unió által a 2014–2020 ciklusban létrehozásra kerülő Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó hétéves stratégiai tervdokumentum. Online: [http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA\\_.pdf](http://belugyialapok.hu/alapok/sites/default/files/MMIA_.pdf)

<sup>55</sup> Orbán Viktor: A segítséget vigyük oda, ne a bajt hozzuk ide. *I/4 Agency*, 2021. augusztus 22.

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1147 rendelete (2021. július 7.) a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap létrehozásáról. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-56-2021-INIT/hu/pdf>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2016. június 7. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=EN>
- Chronowski Nóra: Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmány-politikai megfontolások. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 77. (2014). 85–100. Online: [http://real.mtak.hu/28406/1/chronowski\\_bodnar70.pdf](http://real.mtak.hu/28406/1/chronowski_bodnar70.pdf)
- Csiki Varga Tamás – Tóth Péter: Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. *Nemzet és Biztonság*, (2020), 3. 89–112.
- Európa Tanács: *Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (Róma, 1950. november 4.)*. (Röviden: „emberi jogok európai egyezménye”.)
- Európa Tanács: *Negyedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez, az Egyezményben és az Első kiegészítő jegyzőkönyvben már benne foglaltakon felüli egyes jogok és szabadságok biztosításáról (Strasbourg, 1963. szeptember 16.)*
- Európa Tanács: *Hetedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez (Strasbourg, 1984. november 22.)*
- Európa Tanács: *Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyv az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez (Róma, 2000. november 4.)*
- Friedery Réka – Horváthy Balázs: Európai Unió Alapjogi Chartája. In Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 248–257. Online: [http://real.mtak.hu/85737/1/Friedery\\_Horvathy%20EU%20Alapjogi%20Charta.pdf](http://real.mtak.hu/85737/1/Friedery_Horvathy%20EU%20Alapjogi%20Charta.pdf)
- Hautzinger Zoltán – Hegedűs Judit – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete*. Budapest, NKE, 2014.
- Köszeg Ferenc (szerk.): *Emberi jogi garanciák és a nemzetközi migráció*. Budapest, Magyar Helsinki Bizottság, 2012. Online: [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/helsinki\\_rendor-jegyzet2012FINALweb.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/helsinki_rendor-jegyzet2012FINALweb.pdf)
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- Megjelent az új Nemzeti Katonai Stratégia. [Honvédelem.hu](https://honvedelem.hu), 2021. június 25. Online: <https://honvedelem.hu/hirek/megjelent-az-uj-nemzeti-katonai-strategia.html>
- Mező András: Az amerikai stratégiaalkotás elméleti kérdései 2. *Honvédségi Szemle*, 144. (2016), 3. 37–47.
- Orbán Viktor: A segítséget vigyük oda, ne a bajt hozzuk ide. *V4 Agency*, 2021. augusztus 22. Online: <https://v4na.com/politika/orban-viktor-a-segitseget-vigyuk-oda-ne-a-bajt-hozzuk-ide-50427/>
- Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (szerk.): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.
- Viták. Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap (2021–2027) – Integrált Határigazgatási Alap: a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköz (2021–2027). Hidvéghi Balázs hozzászólása. Európai Parlament, 2021. július 6. Online: [www.euro-parl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-07-06-INT-2-325-5000\\_SL.html](http://www.euro-parl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-07-06-INT-2-325-5000_SL.html)

## Napjaink hadászati fegyvere – a nemzetközi energiahálózatok

### Preambulum

A történelem során a háborúkat rendszerint valamilyen fontos stratégiai vagy hadászati céllal vívták meg, mint víz, élelmiszer, termőföld, majd a közelmúltban az értékes energiahordozókért (például kőolaj, földgáz, ritka fémek). A háborúk során a felek törekedtek az erőforrást birtokló fél területének tényleges elfoglalására. De mi történt akkor, amikor egy paradigmaváltás során néhány ország rájött arra, hogy nincs szükség területi expanzióra, hanem sokkal fontosabb maga a források és a fogyasztási helyek közötti útvonál és annak biztosítása? Új korszak kezdődött a történelemben...

### Energiaellátás és energiabiztonság

A világ energiaellátásnak biztonsága számos primer és szekunder követelményen múlik. A primer követelmények közé sorolandók, hogy legyen elegendő energiaforrás, álljon rendelkezésre a szükséges energiaszállító kapacitás, a fogyasztási pontok legyenek felkészülve az energiaforrás fogadására és felhasználására.

Szekunder követelmény, hogy ellátási zavar esetére legyen elegendő forrástartalék, előre tervezett ütemben lépjenek be a szükséges új kapacitások mind a forrás, mind pedig a szállítás tekintetében, a rendszerek műszaki megbízhatósága pedig elégséges legyen.

Ezeket a szempontokat nemzetközi szintű szerződéses keretrendszerbe szükséges foglalni, amely szavatolja a globális energiaellátás biztonságát. Könnyen belátható, hogy egy globalizálódó világban az energiaellátó rendszer bármely elemének véletlen kiesése vagy szándékos kiiktatása azonnali ellátási zavart okoz minden olyan országban, amely energiaimportra szorul, legyen az bármilyen típusú energiahordozó.

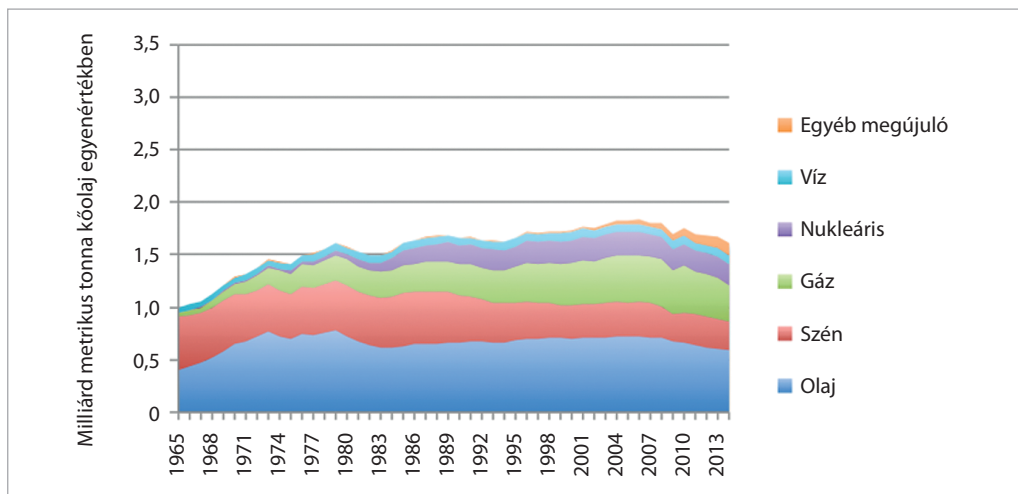
### *Energiaforrások*

Napjainkban az energiaforrásokat három fő csoportra oszthatjuk:

- fosszilis energiahordozók (például szén, kőolaj, földgáz);
- nukleáris energiahordozók (például urán, plutónium);
- megújuló energiahordozók (például nap, szél, víz, geotermia).

A felsorolás már önmagában is egyfajta időrendi-történeti fejlődést mutat, mind az energiaforrás, mind a hozzá kapcsolódó szállítási igény, mind pedig az ezekkel rendszerint összefüggő katonai/biztonságpolitikai kérdések tekintetében. A fejlődés során érvényesíteni kellett a gazdaságpolitikai, társadalmi és katonapolitikai elképzeléseket, figyelembe véve a geopolitikai adottságokat és az aktuális nemzetközi követelményeket. Bármely ország életében meghatározó jelentőségű, hogy milyen energiaforrást választ vagy választhat. E döntésének következménye az energiaellátás biztosításának módja. Az energiabiztonság kialakításához az országok számára fontos szemponttá vált a források diverzifikálásnak lehetősége – amely valamely forrás kiesése esetén megoldást jelenthet az ellátási zavar kezelésére –, hiszen az energiaellátás a gazdaság működőképességét és végső soron a társadalmi békét döntően meghatározó ügy.

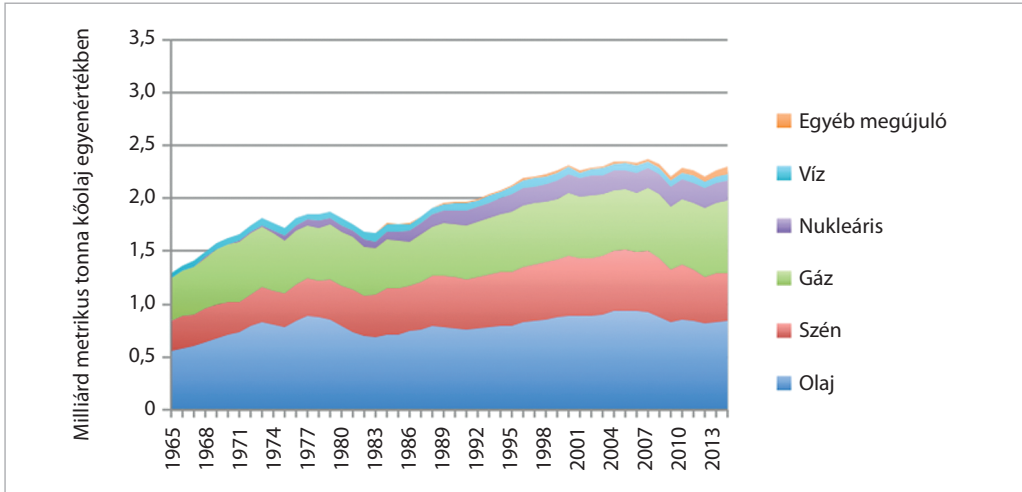
Érdekes összefoglalni a világ néhány nagy geopolitikai centrumának kialakult energiamixét.



1. ábra: Az Európai Unió energiafelhasználása

Forrás: Energy Information Administration (EIA)

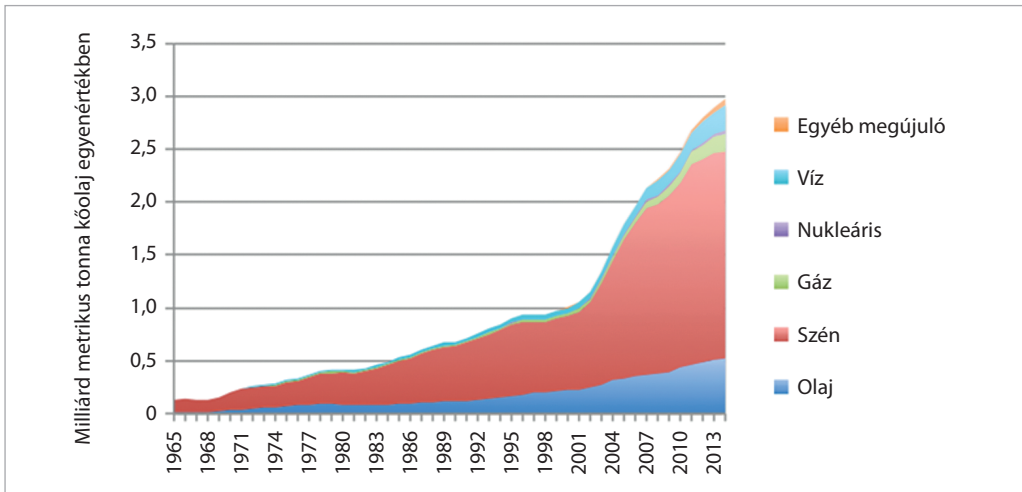
Az 1. ábrán látható az Európai Unió energiamixének alakulása az elmúlt fél évszázadban. Ez az egyetlen olyan régió a világ vezető gazdasági térségei közül, amelyben az energiafogyasztás csökkenése volt a jellemző. A tendencia a népesség csökkenésének, az energiafogyasztás hatékonyabbá válásának és sajnos az ipar egyre gyengülő szerepének is köszönhető.



2. ábra: Az Egyesült Államok energiafelhasználása

Forrás: EIA

A 2. ábrán látható az Amerikai Egyesült Államok jellemző energiamixe az elmúlt évtizedekből. A bekövetkezett gazdasági válságoktól függetlenül folyamatosan növekvő energiaigény alakult ki, amely meghaladja a teljes Európai Unió energiafogyasztását.



3. ábra: Kína energiafelhasználása

Forrás: EIA

A 3. ábrán látható Kína energiafogyasztása. Megdöbbentő mértékű a növekedés meredeksége és az, hogy a mértéke szintén meghaladja az EU energiaigényét. Ma már kijelenthető, hogy a világ két meghatározó energiafelhasználó országa az Egyesült Államok és Kína, energiaellátási igényük a geopolitikai helyzetüket is meghatározza.

Az, hogy egy ország rendelkezik-e a területén fosszilis energiahordozóval, egyszerűen a földrajzi elhelyezkedésén múlik, illetve azon, hogy a területén végzett kutatások során megtalálták-e ezek forrásait. A fosszilis energiahordozók kutatása rendkívül költséges és nagy kockázatú, és csak kellően magas piaci ár esetén térül meg.

A nukleáris energiahordozók kérdése már egyben erősen katonapolitikai kérdés is, mivel a dúsított fűtőanyagot elsősorban katonai nagyhatalmak képesek előállítani a nukleáris hadviseléshez szükséges dúsítási eljárás mellékfolyamataként. Minden olyan ország, amely nem rendelkezik nukleáris dúsítókkal, viszont használja az atomenergiát saját polgári célú atomerőműveiben, importfüggővé vált hasadóanyag tekintetében.

Teljesen új geopolitikai-energetikai helyzetet fog mindemellett teremteni a megújuló energiák megjelenése, aminek hatása jelenleg még kiszámíthatatlan, de az már most kijelenthető, hogy teljesen fel fogja borítani a jelenlegi fosszilis/nukleáris energiahordozókra épült világrendet.

### *Energiaszállító kapacitás*

Napjainkban, amikor még a fosszilis energia a meghatározó az energiaellátásban, a források véletlenszerű földrajzi eloszlása miatt kiterjedt energiaszállítási tevékenységre van szükség. A témakör szempontjából ez elsősorban azt jelenti, hogy folyamatosan biztosítani kell az energiahordozó szállítását a kitermelés helyétől a végfelhasználóhoz, amely szállítást jellemzően nemzetközi útvonalakon, számos országhatárt keresztezve kell megszervezni és végrehajtani. Tovább bonyolítja a feladatot, hogy nemcsak az energiaforrások és a végfogyasztók helyezkednek el szétszórva a földrajzi térben, hanem a fogyasztókat időben változó igényű felhasználás is jellemzi. Mivel műszaki rendszerekről beszélünk, nyilvánvalóan elkerülhetetlenek az üzemzavari problémák is, amelyeknek az áthidalására tartalék kapacitásokat is ki kell építeni.

Az energiahordozók szállítása önmagában is nagyon kockázatos tevékenység, amely térbeli kiterjedése miatt nemzetközi egyezményeken alapul. Emellett gyakran igényli speciális előírások betartását. Például a nukleáris hasadóanyagok szállításánál biztosítani kell, hogy ne legyen sugárveszély, és a szállításhoz használt tárolóeszközök még katasztrófa esetén is megőrizzék épségüket. A nukleáris fűtőanyagok szállítását mindig hivatásos fegyveres alakulatoknak kell végezniük, aminek módja, időpontja és útvonala titkosított. A nemzetközi földgázszállítások során kiemelt figyelmet kell fordítani a lehetséges robbanásveszélyekre stb. Az energiahordozók szállításához szükséges kapacitások értelmezhetők közúton, csővezetéken vagy tengeri útvonalakon.

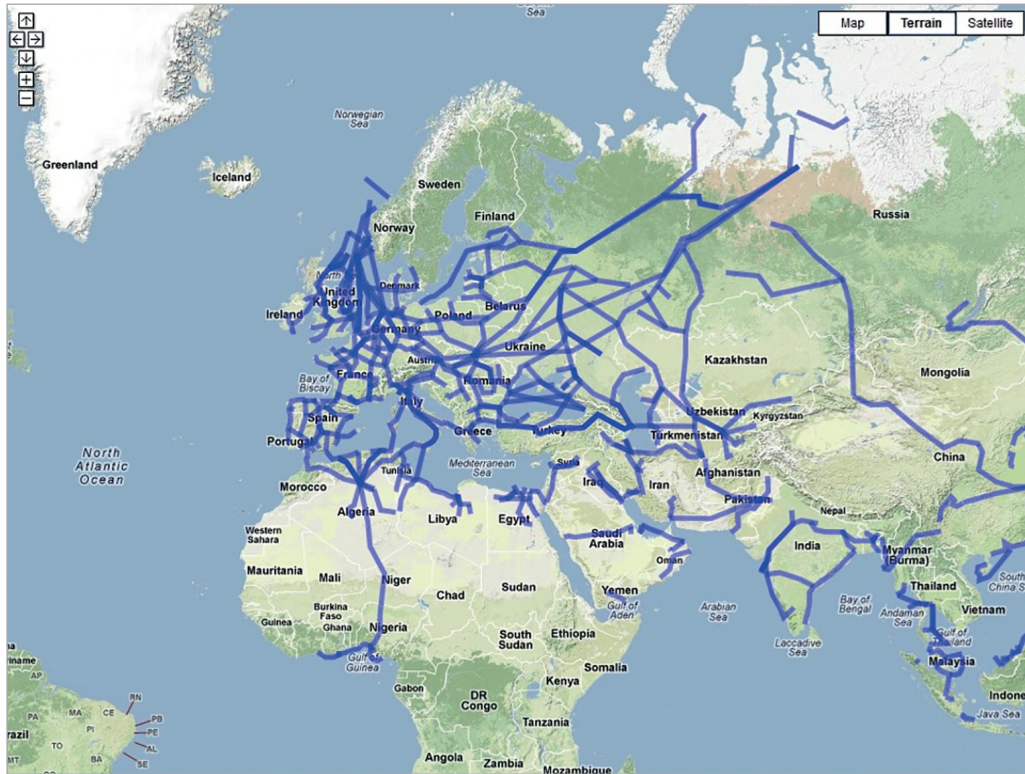
A világ fejlett részén kiépített kiváló úthálózat jelentős előny a közúton történő energiaszállítás számára, amelyet csak rövid időre tudnak akadályozni a természeti, időjárási hatások.

A csővezetékes energiaszállítás jelenleg a leghatékonyabb és legbiztonságosabb energiaszállítási mód. Azonban a hosszú távvezetékek nagymértékben ki vannak téve a természeti erőknek és a műszaki meghibásodás kockázatainak. További probléma ezekkel kapcsolatban, hogy mivel a vezetékeket jellemzően lakatlan területen fektetik le, azok



egyre kedveltebb célpontjai a terrorista támadásoknak, hiszen így alacsony kockázattal tudják ezeket végrehajtani. Ennek megelőzése és megakadályozása egyre nagyobb kihívás elé állítja a biztonságért felelős erőket.

A 4. ábra bemutatja az Európában, a Közel-Keleten és Afrikában kiépített földgáz-távvezeték-rendszereket. A térképen is jól látható, hogy mekkora földrajzi távolságokat kell áthidalni a termelési pontok és a fogyasztók között.

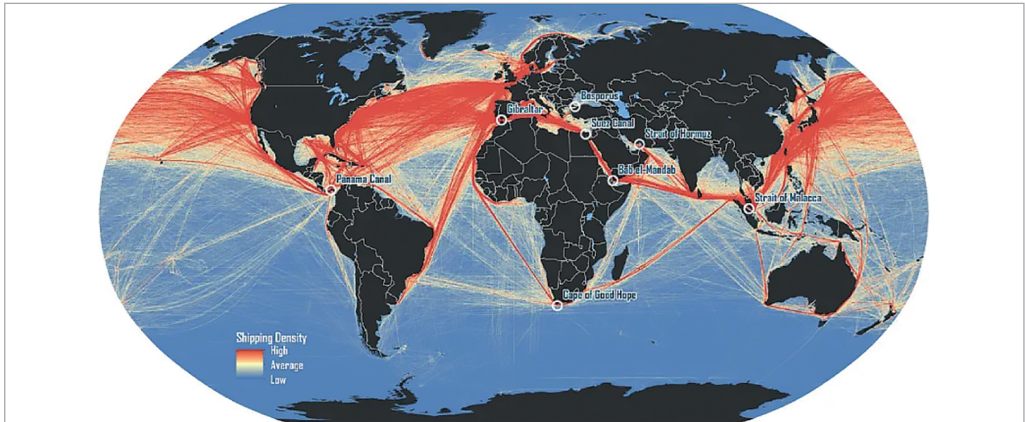


4. ábra: Távvezetékrendszerek Európában, a Közel-Keleten és Afrikában

Forrás: EIA

Az energiahordozók további jelentős része a világ tengerein keresztül jut el a felhasználókhoz. Ennek előnye a szállítási útvonalak és időpontok megválasztásának nagy fokú szabadsága, azonban sajnos a kockázata is egyre nő a különböző államközi konfliktusok, a kalóztámadások és a területi hovatartozással kapcsolatos viták miatt (lásd az 5. ábrát). A tengeri útvonalak biztosításához jelentős katonai erőre és állandó nemzetközi összefogásra van szükség.



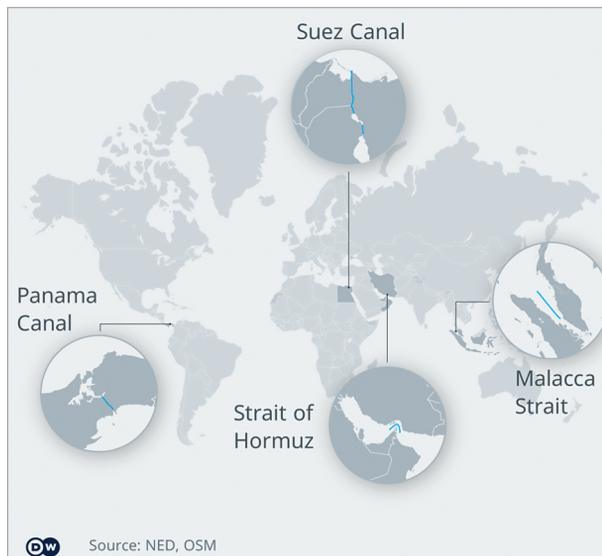


5. ábra: Az energiahordozók szállításának tengeri útvonalai

Forrás: ResearchGate

A világ hajózási útvonalain történő energiaszállításnak jelenleg négy jelentős – szó szerinti – szűk keresztmetszete van, aminek kereskedelmi, katonai jelentősége felbecsülhetetlen (lásd a 6. ábrát):

- Hormuzi-szoros;
- Malaka-szoros;
- Szezi-csatorna;
- Panama-csatorna.



6. ábra: A világ legnagyobb „sebezhető szűk keresztmetszetei” a tengeri hajózásban

Forrás: ResearchGate

### *Hormuzi-szoros*

A Perzsa-öböl és az Ománi-öböl közötti, az Indiai-óceánhoz vezető tengeri átjáró a kőolaj és a folyékony földgáz (*liquified natural gas*, LNG) szállításának legkritikusabb szűk keresztmetszete, amely különösen sebezhető a közel-keleti geopolitika miatt. A szoros számos különböző hatalmat és olajpiaci szereplőt köt össze, köztük Szaúd-Arábiát, Iránt, az Egyesült Arab Emírségeket, Kuvaitot és Irakot.

A tengeri úton szállított kőolaj egynegyede és a világ cseppfolyósított földgázának egyharmada áthalad a 167 kilométer hosszú szoroson. A hatalmas tartályhajók hajóútjának tényleges szélessége mindkét irányban nagyjából 3 kilométer, ami azt jelenti, hogy a vízi út könnyen blokkolható egy konfliktus során. A szoros blokkolásának hosszú történelme van. Az 1980–1988-as iráni–iraki háború során a két fél megpróbálta megzavarni egymás olajexportját: folyamatosak voltak a szállítási útvonal lezárását kilátásba helyező verbális vagy tényleges fenyegetések. Irán napjainkban is többször fenyegetőzött azzal, hogy blokkolja az olajszállítmányokat a szoroson keresztül, megtorlásul az energiaexportját célba vevő amerikai szankciókért. (2019 májusában négy hajót – köztük két szaúdi olajszállító tartályhajót – támadtak meg az Egyesült Arab Emírségek partjainál, Fudzsejra közelében, a szoros mellett, majd 2021 januárjában Irán lefoglalt egy dél-koreai jélszerű tartályhajót az öböl vizein, és őrizetbe vette legénységét.) Biztosak lehetünk sajnos abban, hogy a következő években is konfliktusok fogják alakítani ennek a stratégiai fontosságú helynek a mindennapjait.

### *Malaka-szoros*

A 900 km hosszú szoros Ázsia tengeri kereskedelmének szűk keresztmetszete, és a világ egyik legforgalmasabb hajózási útvonala. Ez köti össze Ázsiát a Közel-Kelettel, illetve Európával, így a globális kereskedelem mintegy 40%-át biztosítja. Évente több mint 100 ezer hajó halad át ezen a vízi úton.

Szingapúrnál, a legkeskenyebb pontján a szoros mindössze 2,7 kilométer széles, ami természetes szűk keresztmetszetet jelent, és ezzel komoly kockázatot jelentenek az ütközések, földrengések.

2016-ban már naponta mintegy 16 millió hordó olaj haladt át ezen a vízi úton, ezzel a világ második legfontosabb energiaátjárója lett. A szoros stratégiaileg egyre fontosabbá vált Peking számára, mivel Kína nyersolajimportjának közel 80%-a ezen keresztül érkezett meg a Közel-Keletről és Afrikából.

### *Szuezi-csatorna*

Ez a mesterséges vízi út összeköti a Földközi-tengert a Vörös-tengerrel, és lehetővé teszi, hogy a hajóknak ne kelljen áthaladniuk a Jóreménység fokán, Dél-Afrika partjai mellett.

Megépítése körülbelül 8900 kilométerrel csökkentette a megteendő út hosszát azáltal, hogy nem kell megkerülniük a teljes afrikai kontinenst.

Az egyiptomi kormány 2014-ben bővítette az átjáró kapacitását, majdnem megduplázva az áthaladó hajók napi számát (49-ről 97-re). Ennek ellenére néhány szupertanker még mindig nem tudja használni a csatornát annak sekélyisége miatt, vagy a rakományuk egy részét kisebb hajókra kell szétosztaniuk, és a másik végén vissza kell rakodniuk.

2020-ban a Szuezi-csatornán keresztül bonyolódott le a világkereskedelmi forgalom mintegy 12%-a. A csatorna hatósága szerint 18 880 hajó haladt át az átjárón az év során, több mint 1 milliárd tonna rakományt szállítva.

A Szuezi-csatorna rendkívül érzékeny a Közel-Kelet politikai zavargásaira. Az arab tavasz és azt követően Hoszni Mubarak egyiptomi elnök 2011-es bukása azonban kevés tényleges hatással volt a forgalomra.

Ugyanakkor sajnos egyértelműen látható, hogy a világ energiakereskedelmének ez az egyik legsebezhetőbb pontja, amely földrajzi tekintetben számos nemzetközi konfliktus közelében fekszik. Érdekességgént megemlítendő, hogy több alkalommal felmerült egy úgynevezett második Szuezi-csatorna megépítése – általában Izrael területén keresztül elképzelve –, amely jelentősen megváltoztatná az erőviszonyokat a térségben.

### *Panama-csatorna*

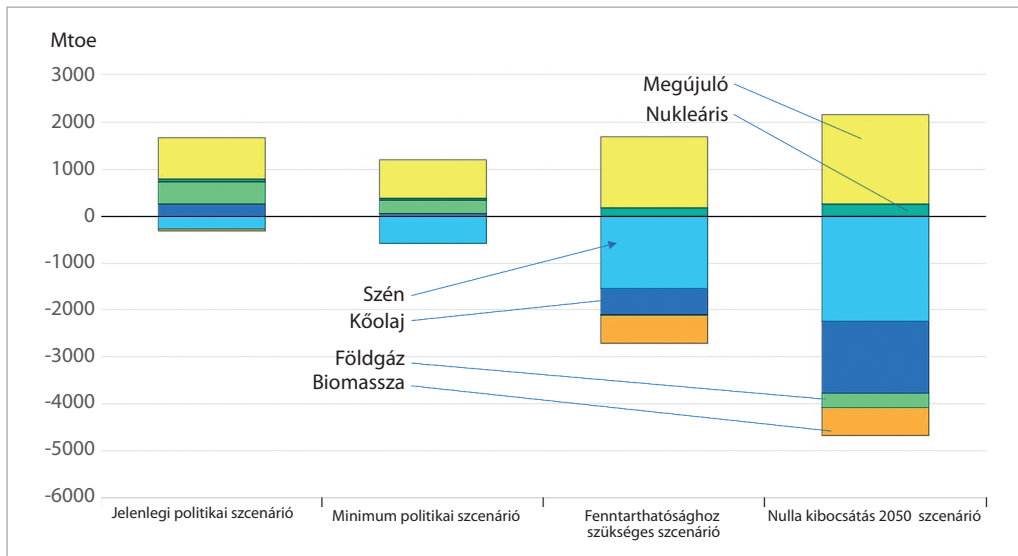
A 80 kilométeres Panama-csatorna Panama állam legkeskenyebb részét vágja át, és összeköti az Atlanti-óceánt a Csendes-óceánnal, kiiktatva a dél-amerikai Horn-fokon át vezető hosszú és veszélyes útvonalat.

A világ egyik legforgalmasabb hajózási átjárója történelmileg a teljes világkereskedelem mintegy 5%-át bonyolította le, és 2020-ban közel 14 000 hajó haladt át rajta. 2016-ban Panama befejezte a csatorna régen várt bővítését, megháromszorozva ezzel az ott közlekedni képes hajók lehetséges méretét.

Bár földrajzi elhelyezkedése miatt a Panama-csatorna nem hordoz ugyanolyan geopolitikai kockázatokat, mint az előző három helyszín, bármilyen mértékű kiesése azonnali hatással járna a világ energiaellátásának biztonságára.

### *Energiafogyasztók*

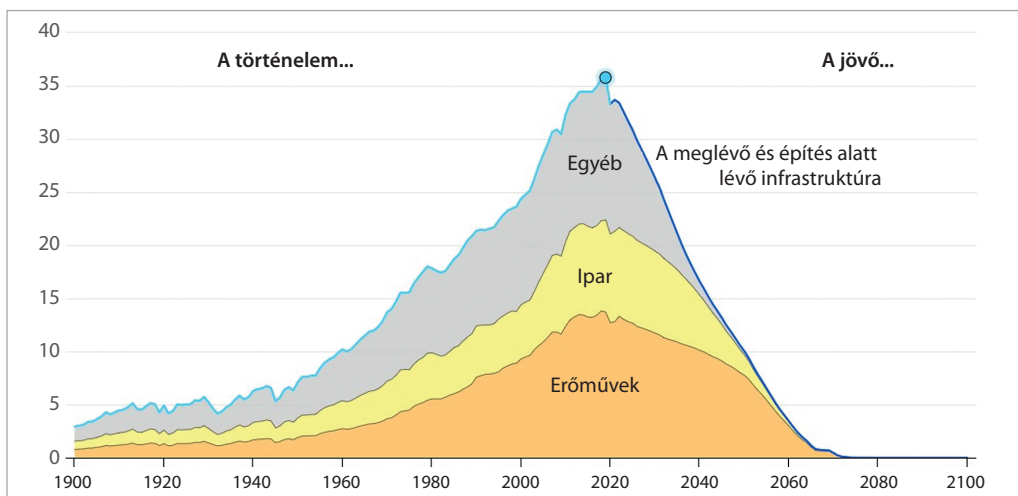
Az energiafogyasztók viselkedését két fő szempont fogja meghatározni a következő évtizedekben is. A primer energiaigény forrásstruktúrája, illetve a felhasználás módszertana. A 7. ábrán látható, hogy a világ primer energiaigényének forrásstruktúrája túlzás nélkül radikális átalakulás előtt áll. A világ politikai döntéshozói – a globális felmelegedés okozta nagymértékű társadalmi nyomásra – elszánták magukat arra, hogy 2050-re elérjék a nulla nettó szén-dioxid-kibocsátást, és vannak olyan hangok is, amelyek ennek időpontját 2035/2040-re hoznák előre.



7. ábra: A globális szinten várható primer energiaigény 2030-ban 2019-hez képest

Forrás: a szerző saját szerkesztése

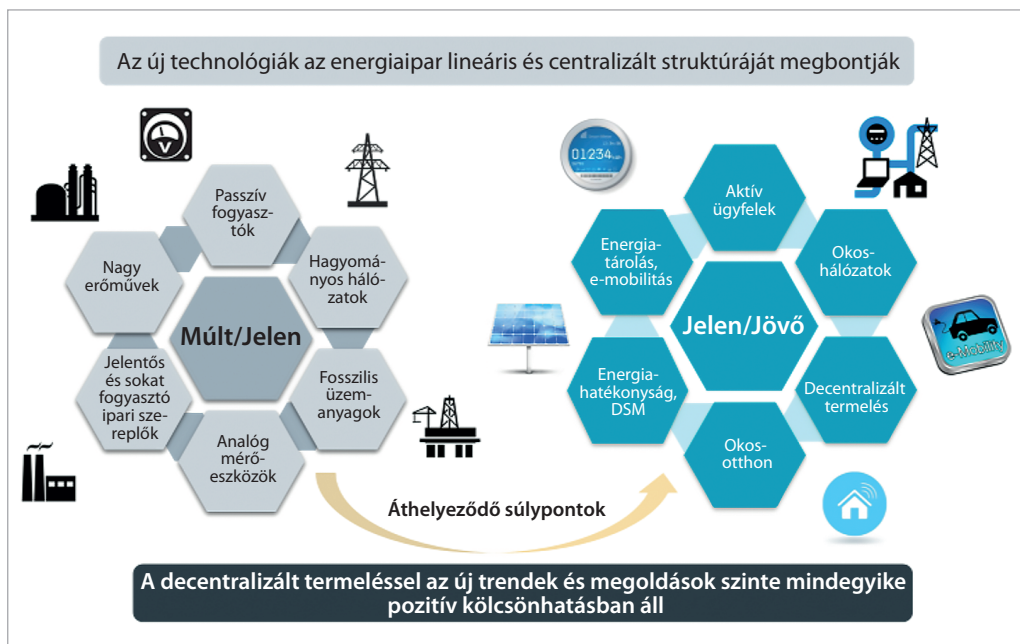
Az ábrán látható, hogy teljes mértékben visszaszorítanák a kőolaj, a földgáz, a szén és a biomassza felhasználását, és megújuló, valamint nukleáris energiahordozókra építenék a világ energiaellátását. A 8. ábrán látható grafikon alapján ettől azt várják, hogy a nettó emisszió lenullázódik, aminek eléréséhez kiemelkedő fontosságú a jelenlegi energiaellátó rendszerek radikális átalakítása.



8. ábra: A szén-dioxid-kibocsátás alakulása

Forrás: IEA

Joggal merül fel a kérdés, hogy mi fog történni a nagy energiaellátó rendszerekkel. Erre ma még nincs egyértelmű válasz, azonban néhány folyamat már jól azonosítható: a múlt passzív fogyasztóit („örülök, hogy van áram és gáz otthon” típus) felváltják az aktív ügyfelek, a hagyományos hálózatokat az úgynevezett „okos” hálózatok, a nagy lineáris és centralizált energiaellátó rendszereket pedig a decentralizált rendszerek (például úgy, hogy minden lakossági fogyasztónak saját energiatermelő rendszere lesz). A 9. ábrán ennek összefoglalása látható.



9. ábra: Az energiaellátó rendszerek átalakulása

Forrás: MVM Zrt.

### A múlt már elmúlt, de mi a közeljövő?

A tanulmány első részében megállapítottuk, hogy napjainkban nincs szükség területi expanzióra ahhoz, hogy valamely ország – az energiahordozó vezetékeket fegyverként használva – befolyásolni vagy uralni tudjon más országokat. Azonban a fejlődés, mint a hadviselés történetében oly sokszor, most sem állt meg. Az örök körforgás, amely alapján új típusú fegyverek új típusú védekezést, új típusú elhárítóeszközök kifejlesztését vonják maguk után, az energiaellátás esetében is maximálisan működik. Amennyiben nem lehet kontrollálni valamely energiahordozó kitermelési forrását és/vagy szállítási módzatait, akkor ki kell kényszeríteni a lecserélését.

Napjainkban pontosan ez a folyamat zajlik egyre gyorsuló ütemben. Ráadásul az energetikai stratégiai szempontokon túl ezt támogatja a környezetvédelemmel kapcsolatos egyre növekvő társadalmi elvárás is.

Folyamatosan születnek döntések a szénhidrogén-alapú energiaellátás teljes körű visszaszorításáról, és hasonló tendencia figyelhető meg a nukleáris energia területén is. A környezetvédelmi aspektusokat most félretéve, nézzük meg, mit jelent ez biztonságpolitikai szempontokból.

Ma a világ legnagyobb olaj- és gázexportőr országai – az USA kivételével – a nyugati értékrenddel ellentétes politikát folytatnak, és társadalmi berendezkedésük sem mindig demokratikus. Viszont a legfőbb bevételük a szénhidrogének termeléséből és értékesítéséből származik. Amennyiben az ebből származó bevételek globálisan megszűnnek, ezek az országok elveszítik jelenlegi státuszukat a világpolitikában, és megszűnik az a kockázat is, amelyet forrásaik esetleges korlátozásával jelentettek a világ számára.

A fenti helyzet nagyon gyorsan elő fog állni. Az IEA (Nemzetközi Energiaügynökség) már 2021-ben azt javasolta, hogy szüntessék be az új szénhidrogénmezők termelésbe állítását, és csak a meglévő mezőket termeljék le, majd 2040 és 2050 között teljesen szüntessék meg a szénhidrogén-alapú energia-előállítását és -felhasználást.

Napjainkban a nyugati világrend katonai doktrínáiban stratégiai jelentőségű a meglévő kőolaj- és földgázszállítási útvonalak biztosítása (például Hormuzi-szoros, Szezei-csatorna, lásd a 6. ábrát), hiszen ezek nélkül nagyon gyorsan összeomlana a világgazdaság. Képzeljünk el egy olyan új világot, ahol ennek a jelentősége radikálisan visszaesik. A legfrissebb stratégiai elemzések azt mutatják, hogy ahogy csökken a kőolaj és a cseppfolyós gáz felhasználásának jelentősége, úgy fog – ennek egyenes következményeként – csökkenni a most létfontosságú, de kis kapacitású tengeri áteresztőpontoké is.

### *Kína szerepe*

Az energetika és a hadtudományok területén dolgozó szakértők körében egyetértés van abban, hogy a világ következő 50 évét az úgynevezett „Nyugat”–Oroszország–Kína háromszögön belül kialakuló hatalmi viszonyok fogják meghatározni. Az is kezd világsan kirajzolódni, hogy ezt a hatalmi erősorrendet várhatóan nem fegyveres konfliktusokkal fogják kialakítani, hanem a fosszilis energiakorszakot követő új energiahordozókkal és ezek új szállítási útvonalalaival.

Kína „nyitólapja” ebben a geopolitikai játszmában az „új selyemút” terv, amelyet megújuló energiával szándékozik kikövezni. Szun-ce több ezer évvel ezelőtt megfogalmazta *A háború művészete* című könyvében, hogy a háborút lehetőleg nem a csatatéren kell megnyerni, hanem az előkészületek során, és e területen Kína nagyon jól teljesített. Mit tanulhat a világ Kína megújuló energiára, főleg napelemre alapuló diplomáciájából? Leginkább azt, hogy „ha van működő, modern napelemed, indulj útnak, és hamarosan tiéd lesz az egész világ”.



Úgy tűnik, hogy ez lesz a mottója a megújuló energián alapuló gazdaságnak, amely jelenleg forrongó világunk egészére kiterjed majd. Kína sok százmilliárd dolláros befektetésekkel kívánja fejleszteni azon kapacitását, hogy olcsó, tiszta energiarendszerek terjesztésével növelje befolyását az egész világon. Két évszázaddal korábban a nyugati világ az úgynevezett „ágyúnaszád”-diplomáciával képviselte érdekeit. Napjainkban a választ nevezhetjük „napelemes hajóágyú”-diplomáciának, amelyben Ázsia most visszavág: hatalmas pénzügyi bázisa mellett Kína az előremutató, tiszta technológia felhasználásával képviseli érdekeit az egész világon, miközben az Egyesült Államok, Európa és Oroszország továbbra is kapaszkodik a múlt fosszilis energián alapuló energiarendszereibe és az ezekkel kapcsolatos sokszor káros nagyhatalmi politikába.

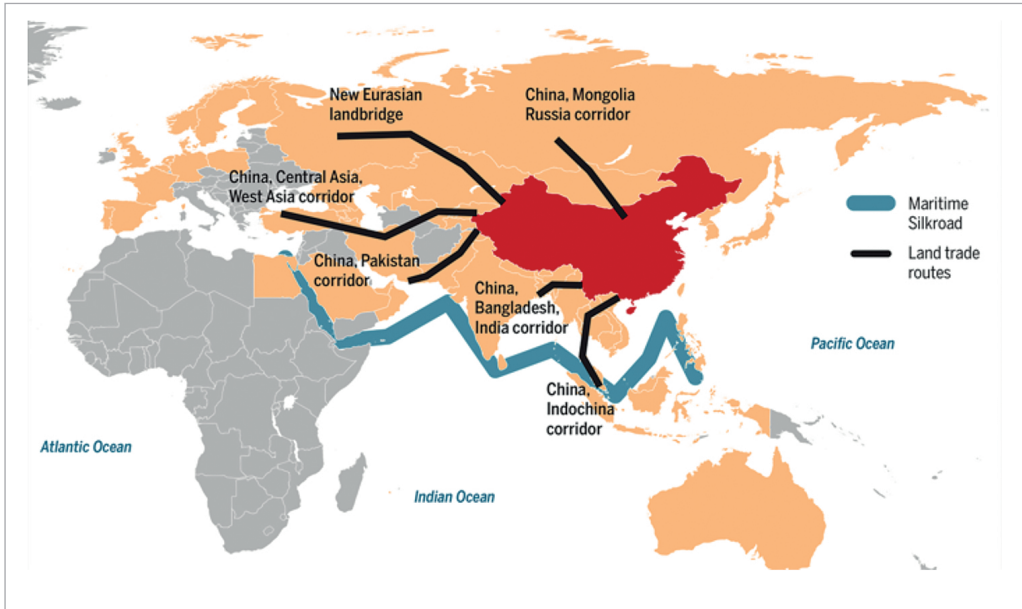
Ahogy az USA Trump elnök és a republikánusok vezetése alatt kivonult a világ rendfenntartó szerepköréből és belépett a protekcionizmus egy különös formájába, feladva a hagyományos üzleti lehetőségeket, úgy Kína azonnal globális kapcsolatokat kezdett el építeni nemzetközi elkötelezettségeken keresztül. Ezek az elkötelezettségek külföldi segélyek és a megújuló energia technológiai exportja formájában valósulnak meg. *Egy övezet, egy út* elnevezésű, több mint 1000 milliárd dolláros külföldi segélyberuházásával Kína alacsony költségű hitelekét kíván nyújtani mind a fejlődő, mind a fejlett gazdaságoknak – segítve azok gazdasági és infrastrukturális terjeszkedését Európa-szerte, Ázsiában és Afrikában.

Mekkora is ez az összeg? Az 1000 milliárd dollár tízszer több pénz, mint amennyit a második világháború után az USA a Marshall-terv révén Európának folyósított az újjáépítésre. A segélyberuházások nagy része nemcsak arra összpontosul, hogy lehetővé tegye Kína számára egy nagy értékű, egyre terjeszkedő kereskedelmi hálózat kialakítását, hanem egy fenntartható energiaforradalom magvalósítására is, amelyhez a szükséges hardver nagy részét szintén Kína gyártja.

A kínai diplomácia folyamatosan hangsúlyozza, hogy az *Egy övezet, egy út* kezdeményezés ígéretes platformot nyújthat az országok közötti szükséges infrastrukturális összeköttetések megvalósításához, különösen akkor, ha nagyobb hangsúlyt fektet az alacsony szén-dioxid-kibocsátású növekedésre és a fenntartható energiára (lásd a 10. ábrát).

Kínának ez a fajta befektetés egyértelműen egy nagy „win-win”. Amennyiben az *Egy övezet, egy út* kezdeményezéssel összekapcsolt országok sikerrel járnak, és visszafizetik a felvett hitelek, akkor mind a hiteltörlesztéseken, mind a kereskedelmi partnerek megújuló energiahálózathoz való kapcsolódásán keresztül profitál. De ha nemteljesítés történik, akkor Kína egyre inkább fellép, és további biztosítékot kér, például kikötői lízing formájában. Ez történt a közelmúltban is, amikor Srí Lanka nem teljesítette aktuális nagy összegű hiteltörlesztését. Az elmúlt évtizedben Afrikában több mint húsz kikötői létesítmény hosszú távú bérleti szerződését szerezte meg Kína ilyen módon.





10. ábra: Az Egy övezet, egy út program célja, hogy összekapcsolja a távoli fejlődő és fejlett gazdaságokat.  
Forrás: Wikimedia Commons News 2021

A kikötők rendkívül értékes csomópontok az áruk és a tőke áramlásában. Így a kikötőterületeket az anyaországtól távol eső helyszíneken úgy kell tekinteni, mint a stratégiai és gazdasági erő és ezzel együtt a politikai befolyás növelésének eszközét. Kína külföldi befektetési kampánya ráadásul egyedülállóan okos megújulóenergia-csavar. Nemcsak arra használják, hogy minden ajtót megnyissanak tiszta energián alapuló termékeik előtt, hanem ezt mint erkölcsi tőkét használják fel arra, hogy a Nyugat fosszilis energián alapuló politikáját kritizálják. Egyértelműen látható az, hogy Kína globális vezető pozícióra törekszik. A megújuló, tiszta technológiájú energia terjesztése tehát stratégiai cél.

Kína ma már képes arra, hogy kihasználjon egy hatalmas globális kereskedelmi hálózatot, amelyet külföldi segítekkel, napelemek hajórakományainak exportjával tesz meghatározóvá az Ázsiába, Európába és Afrikába vezető modern selyemút révén. Több mint 1,2 milliárd olyan ember él a Földön, akik jelenleg nem férnek hozzá a villamos energiához. Amennyiben Kína sikerrel jár, új és tiszta gazdaságokat, stratégiai partneriségeket és globális erkölcsi vezetői befolyást építhet ki világszerte.

### *Az Európai Unió jövőképe*

Az Európai Unió kicsit talán megkésve – de véglegesen nem lemaradva – felismerte, hogy másodlagos, csak eseménykövetésre alkalmas szereplő lehet az Egyesült Államok és Kína mögött, ha nem lép fel kezdeményezőként az energiaellátó rendszerének átalakításában.

Az Európai Bizottság rendkívül határozott üzenetet küldött a tagállamok felé arról, hogy nem hajlandó elfogadni a földgáz mint aktuálisan a legfontosabb primer energia-hordozó hosszú távú hídtechnológiaként való felhasználását a nettó nulla kibocsátás felé vezető úton 2050-ig.

Az EU zöld megállapodási tervekért felelős ügyvezető alelnöke erős hangvételi beszédében 2021-ben azt mondta, hogy „a fosszilis tüzelőanyagoknak nincs életképes jövője”, és Európának erőteljesen növelnie kell megújulóenergia-kapacitását. Egyértelművé tette, hogy az EU mindent meg fog tenni a szén-dioxid-mentes jövő elérése és a párizsi megállapodásban vállalt kötelezettségeinek teljesítése érdekében. Ez azt jelenti, hogy nem fektet a továbbiakban pénzt „olyan gazdasági struktúrákba, amelyeknek nagyon rövid jövője van”. Ahhoz, hogy az évszázad közepére elérjük a nettó nulla kibocsátást, az EU-nak tízszer több nap- és szárazföldi szélenergiára lesz szüksége, és 12 GW-ról 300 GW-ra kell növelnie tengeri szélenergia-kapacitását. Ahol és mindaddig, amíg a tiszta energiát még nem lehet a szükséges mértékben bevetni, a fosszilis gáz továbbra is szerepet játszhat a szénről a zéró emissziós villamos energiára való átállásban – jelentette ki ugyanakkor az Európai Unió alelnöke.

Az EU határozottan állást foglalt abban is, hogy Európának nem kell a továbbiakban új infrastruktúrába fektetnie a fosszilis gázok szállításához. Ehelyett a meglévő csővezetékek hidrogén szállítására való átalakításán kell elgondolkodnia, amíg a teljes megújuló energiára történő átállás megvalósulhat.

Kijelentette továbbá, hogy a zöld (megújuló energiával előállított) infrastruktúrához szükséges tőkebefektetést nem szabad pazarolni arra, hogy egy párhuzamos infrastruktúra még több gázt szállítson Európába – Norvégiából vagy Oroszországból, vagy cseppfolyósított földgáz formájában –, majd azt második lépésben hidrogénné alakítsák át.

Ma már tudjuk, hogy 2050-re az Európai Unió energiarendszerének alapvetően meg kell változnia. Az út végén nem lesz több helye a szénnek, nagyon kevés hely marad az olajnak, és csak marginális szerepe lesz a fosszilis gáznak. Ez nemcsak azért van, mert a tudomány azt mondja nekünk, hanem azért is, mert az energiapiac folyamatai is ezt mutatják.

Az EU nagy kutatóintézetei azt jósolják, hogy a gáz iránti kereslet zuhanni fog, mivel az éghajlati célokat teljesíteni kell.

### *Közeljövő a világban: az intelligens hálózatok*

A világ energiabiztonságára leselkedő legújabb veszély egy új dimenzióban, az úgynevezett kibertérben alakult ki. Ezt már nyugodtan nevezhetjük információs infrastruktúrának, amely ma még beláthatatlan lehetőségeket és hozzá mérhetően beláthatatlan

veszélyeket is hordoz. Egy, a kibertérből támadható energiaellátó hálózat működésképtelenné tétele egy ország jelentős részét béníthatja le szinte pillanatok alatt, hatalmas gazdasági károkat okozva. Egy kibertámadó manapság jelentős eszköztárból válogathat. Alkalmazhat különböző vírusokat, átveheti az irányítást trójai faló szoftverekkel, lekapcsolhat alrendszereket, illetve eltulajdoníthat adatokat, bizalmas információkat.

Lehetséges behatolási pontok a ma már mindenütt jelen lévő, hatalmas számítógépes hálózatok. Ugyanígy a vezeték nélküli eszközök, az energia-végfelhasználó otthonok és az energiaelosztó rendszerek közötti kétoldalú kommunikációt lehetővé tevő intelligens hálózatok szintén korunk leginkább veszélyeztetett behatolási pontjaivá váltak.

Az intelligens energiahálózatokban mind az energia, mind az adatok két irányban áramlanak. Maga a fogalom több mint egy évtizede vált ismertté, és az ilyen hálózatok nélkülözhetetlenek az energiaipar digitális átalakulásában.

Az úgynevezett *big data* (nagy méretű, sok felhasználótól származó adatbázis) analitika és az IoT- (*Internet of things* – egyértelműen azonosítható, egymással az interneten keresztül kommunikáló elektronikai eszközöket alkalmazó) technológiák fontos mozgatórugói az informatikai és technológiai megoldásokat egyesítő intelligens hálózatoknak.

Emellett az intelligens energiahálózatok lehetővé teszik mind a használat változásainak, mind számos problémának az észlelését, valamint az ezekkel kapcsolatos döntést és beavatkozást. „Öngyógyító” képességeik révén az energiafogyasztókat is a működtetés aktív résztvevőivé teszik.

A hagyományos elektromos hálózatokról a többcélú intelligens hálózatokra való áttérést számos tényező vezérli. Többek között az energiapiac deregulációja, a fogyasztásmérés fejlődése, az energiatermelés szintjének változása, a decentralizáció, a változó szabályozások, a mikrogeneráció és az (izolált) mikrohálózatok térnyerése, a több energiaforrással rendelkező megújulóenergia-szerződések és az új pontok, ahol energiára van szükség (például elektromos járművek töltőpontjai).

A gyakorlatban ez egy erősen összekapcsolt hálózat több összetevővel – alállomásokkal, távvezetékekkel és vezetékekkel, elosztóvezetékekkel, transzformátorokkal és így tovább. A hálózati ökoszisztéma szereplőinek számos kihívással kell szembenéznük az energiatermelés és az energiaszállítás decentralizálása miatt.

Sokan ugyanakkor inkább az elektromos hálózat korszerűsítéséről beszélnek, mivel valójában erről van szó, sokkal több elemmel, mint például az intelligens fogyasztásmérés, az adatok két irányban történő küldése és az energia ellenkező irányú továbbítása a hálózat felé. Számos ország már egy évtizeddel ezelőtt is tett lépéseket az intelligens mérés bevezetése felé, és vannak olyanok is, ahol ez csak most kezdődik igazán. Egyes országokban a hálózati szereplők kihívásai főként az energiatermelés decentralizálásában és a megtermelt energia szállításában jelentkeznek.

Célszerű összefoglalni, hogy miben térnek el az intelligens hálózatok a hagyományos villamosenergia-hálózatoktól. A hagyományos villamosenergia-hálózatok gyakorlatilag nem rendelkeznek tárolási képességekkel, fogyasztásvezéreltek, és hierarchikus a felépítésük. Rendszerükben a feszültség fokozatosan csökken, így a villamos energiát különböző fogyasztók használhatják: az átviteli feszültségszintektől az elosztói feszültségszinteken át az üzemi feszültségszintekig. Jellemzően különbséget tesznek az átvitel

(átviteli hálózat: nagy- és extranagy feszültség), valamint az elosztás (elosztóhálózat: alacsonyabb feszültség) között. Az elektromos hálózat célja annak biztosítása, hogy a villamos energia a szükséges mértékben mindig, megszakítás nélkül rendelkezésre álljon – és ebben rejlik számos olyan kihívás, amelyre az intelligens hálózat már megoldásokat/válaszokat kínálhat.

Tekintettel a hálózat összetettségére és a felmerülő számos kihívásra – mint például a szélsőséges időjárási viszonyok következményei, a vadon élő állatok által okozott károk, az emberi szabotázs és más külső és belső tényezők (a berendezések meghibásodásával és a létfontosságú eszközökkel kapcsolatos problémák) – a hálózat kezelése nagyon összetett, és figyelembe kell venni az energiaszabályozással és a kormányzati politikával összefüggő döntéseket is.

Az intelligens hálózatokban az öngyógyító képességek lehetővé teszik a hálózati problémák automatikus észlelését és megválaszolását, valamint a zavarok utáni gyors helyreállítást. Alapvető jellemző a villamos energia és az adatok kétirányú áramlása, amelynek köszönhetően információkat és adatokat táplálhatunk az energiapiac különböző érdekelt feleihez, s ez a folyamat elemezhető a hálózat optimalizálása, a lehetséges problémák előrejelzése, a kihívásokra adott gyorsabb válaszok, valamint új kapacitások – és szolgáltatások – kiépítése érdekében, ahogy a környezet változik.

Az energiapiac, az energiafogyasztás, a szabályozások, a különböző érdekelt felek igényei és az energiatermelés mind változnak. Ennek megfelelően az intelligens hálózattal kapcsolatos kezdeményezések az egész világon léteznek, bár néha eltérő megközelítésekkel és célokkal.

Míg az intelligens hálózat még mindig az adatok és a villamos energia kétirányú továbbítására utal, a kifejezés jelentése és hatóköre kibővült, tekintettel számos új lehetőségre és az intelligens hálózatok telepítésével összefüggésben használt egyre több technológiára. Ez magában foglalja az IoT-technológiákat, a hatalmas adatbázisokat, a fejlett elemzést mesterséges intelligenciával és gépi tanulással, a kommunikációs szabványokat, amelyeket az egyik pontból a másikba történő adatküldésre használnak (például az intelligens mérőórától a közüzemi vállalatokig), valamint olyan új megoldásokat, amelyek a vállalatok digitális átalakulásában és az úgynevezett ipar 4.0 forradalomban bukkannak fel.

Mint említettük, az intelligens hálózatra vonatkozó kezdeményezések egyik első és talán fő aspektusa – amikor az emberek először hallanak róluk – a fogyasztásmérés, és ezen belül az úgynevezett intelligens fogyasztásmérők használata. Az intelligens fogyasztásmérők a következő lépcsőfokot jelentik egy évtizedekkel ezelőtt kezdődött fejlődésben, amely az első intelligens hálózati technológiákhoz, például az automatikus fogyasztásméréshez és a fejlett mérési infrastruktúra kialakításához vezetett.

A decentralizált hálózatok fontos szerepet játszanak az alacsony szén-dioxid-kibocsátású jövő kiépítésében, mivel ellenállóvá teszik a főhálózatot, optimalizálják az energia-költségeket, lehetővé teszik a megújuló energiaforrások befogadását, növelik az elektromos járművek integrációját, és javítják az energia hozzáférhetőségét.

Az intelligens hálózat azonban sokkal többről szól, mint az intelligens fogyasztásmérés. Magában foglalja az elosztóvezetéseket és alállomásokat (alállomás automatizálása

és egyre inkább a digitális alállomások); az áramkimaradások megelőzésére és az áramminőség (rendelkezésre állás, megbízhatóság stb.) biztosítására szolgáló technológiákat és mechanizmusokat; a különböző forrásokból származó energia integrálását, nagyobb hangsúlyt fektetve a zöld energiára, az intelligens energiatermelésre, az átviteli vonalak mentén történő érzékelésre, az energiarendszer automatizálására, a decentralizált szint bevonására, amellyel különösen a szervezetek és a nagyobb létesítmények saját áramot termelhetnek, és azt a központi hálózati hálózatra szállíthatják; a jobb és nagyobb energiatároló képességet; a biztonság fokozásának módjait; alternatív átviteli módszereket a nemesfémek megtakarítására; valamint modernebb és stabilabb elektromos hálózatok kialakítását azokban az országokban és területeken, ahol a régi hálózatokat ki kell cserélni.

Jelenleg nagy hangsúlyt fektetnek az öngyógyító hálózati kapacitásokra, a decentralizált hálózatokra és az elosztott energiaforrásokra, a hálózati kommunikációs architektúrákra és technológiákra, valamint az intelligens hálózati technológiák, megoldások és megközelítések használatára azokban a régiókban, ahol a régebbi villamosenergia-hálózatokat üzemszünetek és rossz energiaminőség jellemzi.

Az úgynevezett FLISR-technológia (*fault location, isolation, and service restoration*, azaz a hiba helyének beazonosítása, leválasztása, illetve a szolgáltatás helyreállítása) lehetővé teszi az áramkimaradások minimalizálását, biztosítja a folyamatos öndiagnosztikát, amely vizsgálja és elemzi a rendszer működését, és automatikusan reagál a problémákra.

Egy másik kulcsszó a rugalmasság. A korábban leírtak alapján 2023-ra a villamosenergia-társaságok 65%-a fektet be digitális technológiákba és platformokba a rugalmassági szolgáltatások támogatása érdekében, ezáltal megnövelve a beépített kapacitást akár 35%-kal. Az analitika erejét kihasználva az intelligens hálózat jellemzően ipari IoT-felhasználást tesz lehetővé olyan területeken, mint az eszközoptimalizálás, a preventív karbantartás és az említett öngyógyítás. Megoldásokat kínál a hálózatok működésének helyreállítására üzemzavarok vagy karbantartás után, illetve külső tényezők okozta problémák esetén, továbbá keresi az energiaminőség javításának és optimalizálásának módjait, miközben gondoskodik arról, hogy a villamos energia iránti kereslet kielégítése optimális módon teljesüljön – az energiamegtakarítás és a környezetvédelmi szempontok soha nem állnak messze egymástól.

A központosított villamosenergia-termelés egyre inkább utat enged a decentralizált-ságnak, mivel az új technológiák továbbra is lehetővé teszik az energiatermelés, -tárolás és -átvitel különböző formáit.

Az intelligens hálózatok használatának nemcsak az energiapazarlás csökkentéséhez és a villamosenergia-ágazat versenyképességének növeléséhez kell vezetnie, hanem a fogyasztói magatartás javulását is eredményeznie kell (amely tekintetben az energia-vállalatok is azt remélik, hogy kevesebb kifizetetlen számlát láthatnak).

*Mi az az intelligens hálózat? – Definíciók és néhány megoldandó feladat*

Az intelligens hálózat olyan önellátó rendszerek hálózata, amelyek lehetővé teszik bármilyen típusú és/vagy méretű villamosenergia-termelő források integrálását az elektromos hálózatba, csökkentve ezzel a munkaerőigényt, továbbá biztonságos, megbízható, kiváló minőségű és fenntartható villamos energiát kínálva a fogyasztóknak és a szervezeteknek egyaránt.

Várható, hogy az intelligens hálózatoknak nagyon kevés munkavállalóra lesz szükségük, mivel ezek igazi önellátó rendszerek lesznek, amelyek integrálják az információs, telekommunikációs és villamosenergia-technológiákat a meglévő villamosenergia-rendszerbe. Kétirányú párbeszédet vezetnek be, ahol a villamos energia és az információk kicserélhetők a közüzemi szolgáltató és ügyfelei között. Az intelligens hálózat tehát a kommunikációs, vezérlési, számítógépes, automatizálási és egyéb új technológiák és eszközök fejlődő hálózata, amely hozzájárul a villamosenergia-hálózat hatékonyabbá, megbízhatóbbá, biztonságosabbá és zöldebbé tételéhez.

A következőképpen határozható meg az intelligens hálózat: olyan villamosenergia-hálózat, amely költséghatékonyan integrálhatja a hozzá csatlakozó valamennyi felhasználó – a termelők, a fogyasztók és a termelést és fogyasztást is végzők – viselkedését és intézkedéseit annak érdekében, hogy gazdaságilag hatékony, fenntartható, alacsony veszteségekkel és magas színvonalú ellátásbiztonsággal rendelkező villamosenergia-rendszert biztosítson.

Az intelligens hálózat előnyei közé tartozik az energiaellátás hatékonyságának és megbízhatóságának javítása, több megújuló energia integrálása a meglévő hálózatba, az elektromos járművek méretarányos fejlesztésének támogatása, új megoldások a fogyasztók számára villamosenergia-fogyasztásuk optimalizálására és a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése.

Míg az EU elismeri, hogy az elektromos hálózatok több részén is vannak intelligens elemek, a meglévő hálózatok és az intelligens hálózatok között a következőképpen tesz különbséget: a mai hálózat és a jövő intelligens hálózata közötti eltérés elsősorban az, hogy utóbbi képes az ellátási problémákat a mainál összetettebben, hatékonyabban és eredményes módon kezelni. Az EU szerint az intelligens hálózat innovatív termékeket és szolgáltatásokat alkalmaz intelligens nyomon követési, ellenőrzési, kommunikációs és öngyógyító technológiákkal együtt a következő célokra:

- a különböző méretű és eltérő technológiával működő generátorok csatlakoztatásának és működtetésének megkönnyítése;
- aktív fogyasztói szerepvállalás biztosítása a rendszer működésének optimalizálásában;
- több információ és lehetőség biztosítása a fogyasztók számára a kínálat felhasználására;
- a teljes villamosenergia-ellátó rendszer környezetre gyakorolt negatív hatásainak jelentős csökkentése;



- a rendszer meglévő magas színvonalú megbízhatóságának, minőségének és ellátásbiztonságának fenntartása vagy akár javítása;
- a meglévő szolgáltatások hatékony karbantartása és fejlesztése.

Az intelligens hálózat hasonló meghatározásai megfogalmazódtak már a világ más régióiban is, ahol léteznek intelligens hálózatra vonatkozó kezdeményezések – ami a legtöbb ország, így nyilvánvalóan az Egyesült Államok esetében is igaz. Az USA Energiaügyi Minisztériuma az alábbi jellemzők mentén definiálja a *smart grid* (okos-hálózat) fogalmát:

- hatékonyabb villamosenergia-átvitel;
- az áramellátás zavarai utáni gyorsabb helyreállítás;
- a közművek üzemeltetési költségeinek csökkentése és végső soron a fogyasztók alacsonyabb energiaköltsége;
- csökkentett csúcskereslet, ami szintén hozzájárul a villamosenergia-árak csökkentéséhez;
- a nagyléptékű megújulóenergia-rendszerek fokozott integrációja;
- Az ügyfél-tulajdonosi villamosenergia-termelő rendszerek jobb integrációja, beleértve a megújulóenergia-rendszereket is;
- nagyobb biztonság.

### *További kihívások*

Nyilvánvaló, hogy az intelligens hálózatra való áttéréssel kapcsolatban is vannak kihívások. A legfontosabbak közé tartoznak a fogyasztói aggályok (adatvédelem és személyes adatok védelme) és a kiberbiztonság. Az egyik legkomolyabb kihívás minden bizonnyal az általános kiberbiztonsági szempont, amely minden olyan ipari környezetben jellemző, ahol a digitalizáció és a digitális átalakulás folyamatban van, az adatok kulcsfontosságúvá válnak, és az IT (információtechnológia) és az OT (operatív technológia) elkezdett egymásra épülni.

Az intelligens hálózatok növelik a hálózat rugalmasságát a hálózati berendezésekbe épített intelligens eszközök (például transzformátorok hőmérséklet-szabályozása, kábelek valós idejű hőmonitorozása stb.) fejlesztésével, és javítják a meglévő kommunikációs rendszereket. Emellett nyilvánvalóan illeszkednek a közművek szélesebb körű digitális átalakításához, és tekintettel ezekre, a sok érdekelt félre (beleértve a helyi és magasabb szintű hatóságokat is), valamint arra a tényre, hogy minden összekapcsolódik, az intelligens hálózatok számos más „intelligens” területet is érintenek, az intelligens gyártástól és az intelligens városoktól az intelligens otthonig és az intelligens épületekig.

Ahogy korábban utaltunk rá, az intelligens hálózat koncepciója egyáltalán nem új keletű, és folyamatosan fejlődik, magában hordozva a lehetséges kihívásokat és válaszokat. Mindazonáltal egyértelmű, hogy a fejlett mérési megoldások korai napjait már messze túlhaladta.



*Digitális hadviselés*

A 21. század elején már egyértelműen kibontakozott egy új fenyegetés az energiaszállító rendszerek tekintetében. A világ egyre inkább a kevesebb humán erőforrást igénylő, automatizált energiaellátó rendszerek irányába halad, teret nyertek a nagy, központi energiaellátórendszer-vezénylők (diszpécserközpontok), és hódít a mesterséges intelligencia alkalmazása is. Ez nyilvánvalóan egyre nagyobb informatikai háttérrel feltételez, és mára már egyértelművé vált az ezzel járó sebezhetőség, komoly versenyfutás zajlik a kibertérben a védelmező- és a zsarolószoftverek készítői között.

A közelmúlt egyik megdöbbentő eseménye volt, amikor az USA-ban a Colonial Pipeline vezetékrendszerét kellett napokra leállítani egy zsarolóvírusos támadás miatt. A Colonial Pipeline az Amerikai Egyesült Államok leghosszabb üzemanyag- és kőolajszármazékok szállítására kiépített vezetéke. A megközelítőleg 9000 kilométer hosszúságú vezetékrendszer a Mexikói-öböltől indul, és az USA déli, valamint keleti államait látja el üzemanyaggal, a keleti part üzemanyag-szükségletének 45 százalékát (átlagosan napi 2,5 millió hordónyi mennyiséget) biztosítva. Az USA szempontjából tehát kritikus fontosságú infrastruktúrát képvisel, és rövid idejű leállása is komoly problémákhoz vezet.

A támadás óriási károkat okozott, napokra megbénította az ellátást az Egyesült Államok keleti partvidékén. Az egész gazdaság működésére kihatott, és rámutatott arra, hogy frissítésre szorul az energiaellátó rendszer kibervédelme. A vizsgálatok feltárták, hogy valószínűsíthetően állami támogatással rendelkező hackerek okozták a leállást, és az eset az egész világ előtt nyilvánvalóvá tette, hogy az USA nincs felkészülve ilyen léptékű informatikai támadásra. Könnyen elképzelhető, hogy mekkora veszélyt hordoz egy nukleáris létesítmény vezérlőjének vagy éppen a globális kereskedelmi útvonalakon haladó hajók navigációs rendszereinek megtámadása.

De mi is az a zsarolóvírus? A zsarolóvírusok úgy alakítják át a számítógép fájljait, hogy csak egy speciális szoftverkulccsal lehessen őket dekódolni, amely kulcs azonban csak az elkövetőnek áll rendelkezésére. A zsarolóvírusok ellen azért nehéz védekezni, mert a támadásokat jellemzően olyan országokból hajtják végre, ahol a hatóság nem foglalkozik az elkövetőkkel.

Hogy lehet megállítani a zsarolóvírusos támadásokat? Korábban próbálkoztak a zsarolók megfékezésével azok saját szervereinek támadása útján, de ez nem bizonyult hatékony módszernek. Az amerikai és európai rendőrségek, valamint partnereik csak ideiglenesen tudták így visszaszorítani a jelenséget. A Microsoftot, az Amazont, az FBI-t és a titkosszolgálatokat is magában foglaló munkacsoport bemutatott egy 81 oldalas akciótervet 2021-ben a Fehér Házban, amely szerint gyorsan áttörést lehetne elérni az Egyesült Államok és szövetségeseinek közös munkájával, akik szintén szenvednek a kibertámadások miatt.

Egyes szakértők úgy vélik, be kellene tiltani a váltságdíjak kifizetését. A FBI szintén a fizetés megtagadását javasolja, a munkacsoport szerint azonban a tiltás hiba lenne, amíg a potenciális célpontok jó részét a csőd fenyegeti, ha hosszabb időre le kellene állniuk. A cégeknek ezért néha nincs más választásuk, mint kifizetni a váltságdíjat.

A munkacsoport szerint a legjobb megoldás a zsarolók és az őket bűjtató kormányok megnevezése, megszégyenítése és szigorú megbüntetése. Javasolják továbbá a fizetések kötelező nyilvánosságra hozását, és egy állami alap létrehozását, amely pénzügyi segítséget nyújt az áldozatoknak, amíg nem fizetnek a bűnözőknek.

Az Európai Bizottság egy új kiberegység felállítására tett javaslatot, amelynek célja, hogy az uniós tagállamok szakértői segítséget kapjanak nagyszabású kibertámadások bekövetkezésekor, valamint kibervonatkozású krízishelyzet esetén lehetővé teszi az egy-egy-égyes reagálást. A tervek szerint a 2023-ra létrehozandó Közös Kiberegység (Joint Cyber Unit, JCU) állományát az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség (ENISA), a tagállamok, az Europol Kiberbűnözés Elleni Európai Központja (European Cybercrime Centre, ECC), az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ), valamint az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency, EDA) biztosítja majd.

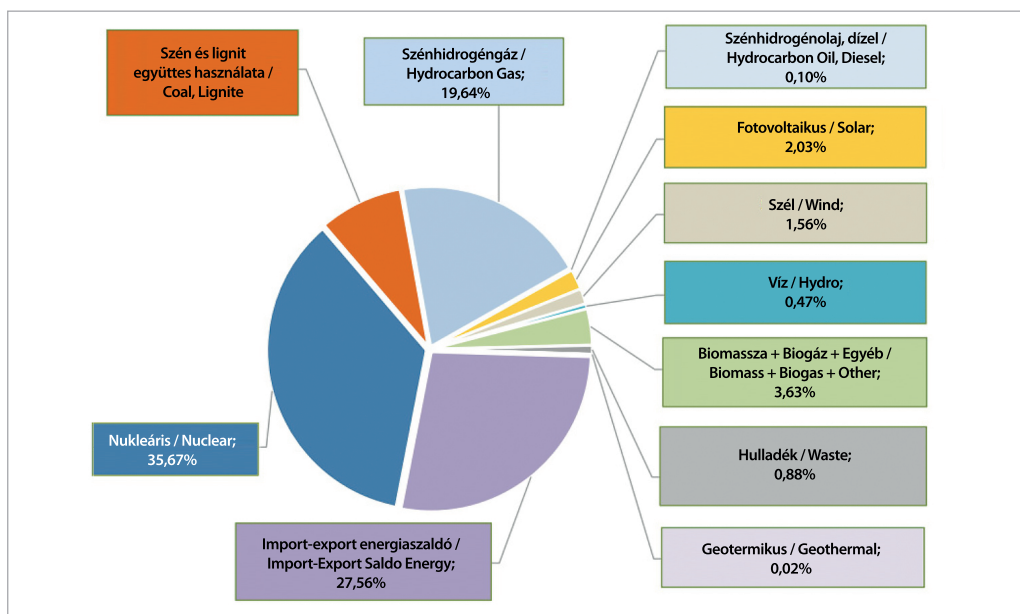
Könnyen belátható, hogy az energiaellátó rendszerek decentralizálásával ugrásszerűen nőni fog néhány éven belül a támadásérzékeny célpontok száma, amelyek egyre fejlettebb védelmet igényelnek. Minden rendszerben ott van az informatika, minden eleme befolyásolható lehet, akár egy részegység működésének átprogramozásával, akár egy teljes rendszerbe történő behatolással és a rendszer irányításának átvételével. Mivel a decentralizálás egyik következménye, hogy egyre képzetlenebb felhasználók fogják üzemeltetni a részegységeket, megnő a távüzemeltetés és a mesterséges intelligencia szerepe. Innen az olvasó fantáziájára van bízva a nagyon is közeli jövő...

### **Magyarország lehetőségei**

Hazánk – földrajzi helyzeténél és méreténél fogva – sajnos nem túl jelentős szereplője a világ energiaellátási rendszerének, inkább végső felhasználója a különböző primer energiahordozóknak. Jelenlegi helyzetünk alapvető jellemzői a következők:

- Az elmúlt száz évben az ország mindig olyan energiahordozót volt kénytelen használni, amelyből importra szorult.
- Jelenleg a kőolaj-, földgáz- és nukleárisfűtőanyag-igények meghaladják az itthon rendelkezésre álló forrásokat.
- Egyedül lignitből van elég Magyarország területén, de azt kimondhatjuk, hogy a környezetvédelmi szempontok ennek használatát mára véglegesen felülírták.
- Az energiaforrások tekintetében a Covid-19-válsággal párhuzamosan megváltozó attitűd akár történelmi esély is lehet, hiszen a zöld forradalmat jelentő megújuló energiaforrásokból nem szorulnánk importra.

A 11. ábrán látható, hogy Magyarországon 2019-ben, a Covid-19-járványt megelőzően milyen primer energiahordozóból állították elő a szükséges villamos energiát.



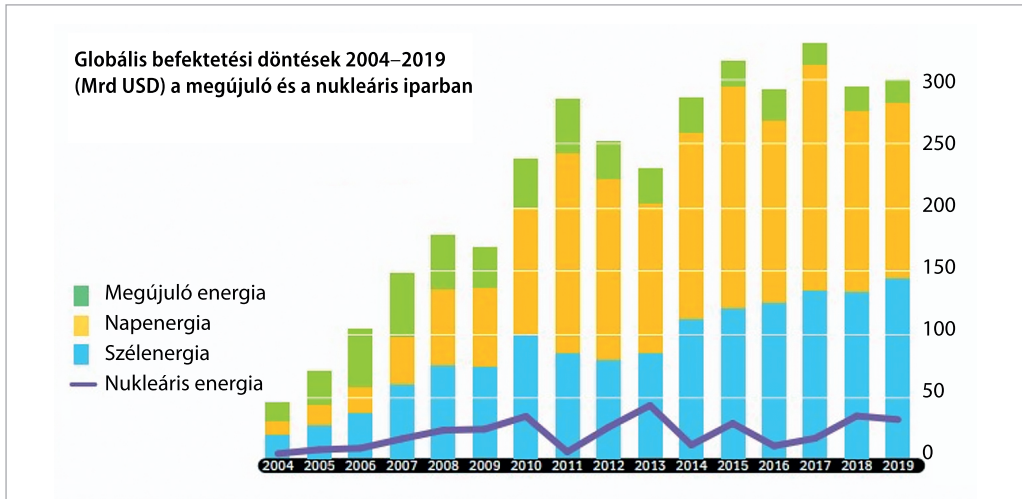
11. ábra: Magyarország energiamixe a Covid-19-járvány előtt

Forrás: MAVIR Zrt. Éves jelentés 2020

Az ábra alapján látható, hogy hazánk a villamosenergia-szükségletének több mint egy-negyedét importból kényszerült fedezni, amihez jelentős vezetékes infrastruktúrának kell rendelkezésre állnia.

Valószínűleg évszázadonként egyszer van arra lehetőség, hogy Magyarország – kihasználva a számára váratlanul kínálkozó nemzetközi trendeket – kiszabaduljon a nemzetközi energiafüggőségből, így talán az egyik legkomolyabb energiapolitikai döntés előtt állunk. Vagy elfogadjuk azt a világtrendet, hogy az energiaellátás a disztribúció irányába halad, a kis energiafogyasztók jövője pedig az önellátás, vagy a nagy energiaellátó rendszerek fennmaradására tesszük fel a jövőnket.

Az egyik aktuális kérdés a nukleáris energia sorsa hazánkban. Eltekintve a téma nyilvánvalóan túlpolitizált jellegétől, szakmailag sem fekete-fehér a kérdés megítélése. Az talán a témával felületesen foglalkozók számára is egyértelmű, hogy a jelenlegi ellátásban stratégiai szerepet betöltő Paks I. atomerőmű életciklusa a végéhez közeledik. Egy új erőmű felépítési ideje 5–8 év, és a beüzemelése is éveket vesz igénybe. Ez azt jelenti, hogy 2030 előtt nem reális az új Paks II. erőmű beindulása, még eltökélt megvalósítási szándék mellett sem. Ha nem kezdődik meg a kivitelezés, akkor viszont 2030 után a Paks I. erőmű leállásával komoly hiánnyal nézhet szembe hazánk a primer energia területén. Ugyanakkor az is elvitathatatlan tény, hogy tekintve a zöld energiaforradalom exponenciálisan gyorsuló ütemét, ma már megjósolhatatlan, milyen lesz a világ primer energiamixe egy évtized múlva. A döntés nehéz, de a világon mindenhol az, és nincs teljesen egyértelmű álláspont. A 12. ábrán látható, hogy 2004 és 2019 között hogyan változtak globálisan a befektetési döntések a megújuló és a nukleáris energia iparágaiban.



12. ábra: Globális befektetési döntések a megújuló és a nukleáris energiaforrások iparágaiban, 2004–2019 (Mrd USD)

Forrás: REN21 Éves jelentés 2020

Az elmúlt évek tendenciája már a Covid–19-válság kitörése előtt is egyértelműen azt mutatta, hogy többszörös a megújuló energiába való befektetés a nukleáris energiához képest. Ez a tendencia várhatóan erősödni fog, és ez a tény – kiegészítve azzal az európai uniós szándékkal, hogy a földgázt mint energiahordozót teljesen visszaszorítja – teljesen új jövőképet bont ki Magyarország előtt. Mielőbb szükséges lenne annak meghatározása, hogy melyik fogyasztói kört kell ösztönözni a megújuló energiaforrásokból fedezett egyfajta önellátásra, és melyeknek van szüksége állami szintű energiaellátásra. Az ezzel kapcsolatban meghozandó döntés évtizedekre meg fogja határozni Magyarország geopolitikai, hadászati és energiabiztonsági helyzetét. Könnyen belátható, hogy az állami feladatokat ellátó fogyasztóknak (például a közintézmények, kórházak, elektromos közösségi közlekedés stb.), amelyeknek a tevékenysége megszakítás nélküli energiaigénnyel jár, más típusú, például nukleáris energiára van szükségük. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a megújulóenergia-ipar szédületes fejlődése valószínűvé teszi, hogy képes lesz folyamatos energiaellátásra egy évtizeden belül.

## Összefoglalás

A fentiek alapján könnyen belátható, hogy a hagyományos energiahordozókra és azok szállítására épített világrend hamarosan és látványosan véget fog érni. Új kihívások jelennek meg, új energiahordozók, az okoshálózatok és a digitális hadviselés tekintetében. Minden országnak felül kell vizsgálnia lehetséges válaszait, és azonnal el kell kezdeni a felkészülést az új világra, mert a változás sebessége minden várakozást felülmúló lesz, és fájdalmas annak, aki elhibázza.

### **Felhasznált irodalom**

Energy Information Administration: EIA Yearly Report-2019

Energy Information Administration: EIA Yearly Report-2020

MAVIR Zrt. Éves jelentés, 2020.

Zsuga János: *Az MVM szerepe a jövő energia-piacán.* 2018.

Zsuga János: *Természeti erőforrások.* 2021.

## Stratégiai lehetőségek a terrorizmus elhárításában – A terrorizmus és a terrorelhárítás evolúciója

### Bevezetés

Az alcímben szereplő kifejezést először Jasenszky Nándornak, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem szakoktatójának egyik előadásában hallottam, de azóta több helyen, több alkalommal is találkoztam vele. Pontos és helyes leírását adja egy olyan jelenségnek, amelynek nincs kizárólagos meghatározása,<sup>1</sup> és amelyre a természetes válasz mindenkor és mindenhol nem kevésbé bonyolult, mint maga a terrorizmus jelensége. A terrorizmus és a terrorelhárítás összefüggése nem írható le Newton harmadik törvényének, a hatás-ellenhatás törvényének politikai vagy filozófiai levezetéseként. Ha megpróbáljuk valahogy keretek közé szorítani, leírni a szókapcsolatot, valamint a politikailag motivált cselekmény- és válaszháttér-összetét, akkor talán az *aszimmetrikus cselekményekre adott aszimmetrikus válaszok aszimmetrikus fejlődése*ként beszélhetünk róla.

A terrorizmus aktuális állapota több mint sajátos. Az elmúlt években az erőszakos terrorcselekményekről szóló hírek leggyakrabban az ázsiai kontinens különböző régióiból származnak, Petőfi 1849-ben írott szavaival élve „Európa csendes, újra csendes”. Vajon tényleg csendes-e Európa? Vajon a terrorizmus már csak szórványos, és a kulturális-értéki, illetve ideológiai konfrontáció határmezsgyéjén mozgó cselekményekben nyilvánul meg? Milyen aktuális és potenciális veszélyekkel lehet számolni a terrorizmussal kapcsolatban? Hogyan, milyen – lehetőleg preventív – eszközökkel lehet csökkenteni ezeket a veszélyeket, még szorosabb korlátok közé szorítva a terrrorszervezetek és -csoportok mozgásterét? Ezekre a kérdésekre igyekszik válaszokat találni a tanulmány.

### A status quo

„A terrorista szervezetek és csoportok lételeme az aszimmetrikus módszerek alkalmazása. Mivel nagy a mobilitásuk, flexibilitásuk, és jól felépített hálózatuk miatt előnyös helyzetben vannak, a terrorellenes szervezetek és intézmények az esetek nagy többségében a beérkező információkra reagálva próbálják elejét venni a terrortámadásoknak, illetve ha ilyen már bekövetkezett, igyekeznek mihamarabb kézre keríteni az elkövetőket és felderíteni a cselekmény és a tettesek hátterét. A terroristák aszimmetrikus módszerének alkalmazása átfogja a terrrorszervezet vagy terrorista csoport működésének számos területét, kezdve a toborzással, a művelet tervezésén, a finanszírozáson,

<sup>1</sup> Ennek okairól lásd bővebben: Zsuzsanna Hornyik: Why Is a Unified Definition of Terrorism Tardied Yet? *Law Review. International Journal of Law and Jurisprudence Open Source Online Publication*, 11. (2021), 1. 101–107.

az eszközbeszerzésen, a végrehajtók kiválogatásán, felkészítésén át egészen a célpontok kijelöléséig, a terrorcselekmény eszközeinek és a végrehajtás lehetséges alternatíváinak meghatározásáig. Ebből következik, hogy a dinamikus aszimmetria a terrorszervezetek sikereinek a kulcsa. Az aszimmetria dinamizmusa elengedhetetlen, hiszen a változó műveleti és hálózatfenntartási tényezőkkel elébe kell menni a terrorelhárító, nemzetbiztonsági és rendvédelmi szervek és intézmények lépéseinek.”<sup>2</sup>

Ennek az aszimmetriának az egyik jele, amelynek felismerése és azonosítása ma is zajlik, a bifurkáció, vagyis a kettéválás, amely eléggé szemléletesen jelenik meg az elmúlt néhány év során elkövetett terrorcselekmények sajátosságaiban. Ha megnézzük a *Global Terrorism Index*<sup>3</sup> adatait, az alábbiakat láthatjuk:

1. táblázat: A terrorizmus indexe szerint legveszélyesebb ázsiai és afrikai országok besorolása a veszély csökkenésének sorrendjében

| Ország                          | Terrorizmusindex |
|---------------------------------|------------------|
| Afganisztán                     | 9,592            |
| Irak                            | 8,682            |
| Nigéria                         | 8,314            |
| Szíria                          | 7,778            |
| Szomália                        | 7,645            |
| Jemen                           | 7,581            |
| Pakisztán                       | 7,541            |
| India                           | 7,353            |
| Kongói Demokratikus Köztársaság | 7,178            |
| Fülöp-szigetek                  | 7,099            |
| Mali                            | 7,049            |
| Burkina Faso                    | 6,755            |
| Kamerun                         | 6,627            |
| Egyiptom                        | 6,419            |
| Közép-Afrikai Köztársaság       | 6,241            |
| Srí Lanka                       | 6,065            |
| Thaiföld                        | 5,783            |
| Dél-Szudán                      | 5,726            |
| Kenya                           | 5,644            |
| Niger                           | 5,617            |
| Mianmar                         | 5,543            |
| Szudán                          | 5,401            |
| Etiópia                         | 5,307            |
| Banglades                       | 4,909            |

Forrás: Institute for Economics & Peace: *Global Terrorism Index 2020. Measuring the Impact of Terrorism* (2020. november).

<sup>2</sup> Bács Zoltán György: Terrorizmus és kábítószer-kereskedelem Latin-Amerikában 1980–2019 között. PhD-értekezés. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, 2020. 190.

<sup>3</sup> Institute for Economics and Peace: *Global Terrorism Index 2020. Measuring the Impact of Terrorism* (2020. november). 10.



Ha megnézzük számszerűsítve, hogy hány támadást követtek el a világban és az ázsiai, illetve az afrikai kontinensen 2019-ben, látható, hogy a 2018-ban elkövetett 7730 támadáshoz képest 2019-ben mintegy 13%-kal kevesebb, már „csak” 6721 támadást rögzítettek.<sup>4</sup> A halálos áldozatok számában is lényeges visszaesés tapasztalható. Míg 2018-ban összesen 15 184 halálos áldozatot követeltek a terrortámadások, és ebből 9425 áldozat a terrorizmus által leginkább sújtott öt országban – Afganisztánban, Nigériában, Szomáliában, Maliban és Burkina Fasóban – vesztette életét, addig 2019-ben ugyanebben az öt országban 8724 személy halt meg a terrortámadások következtében.<sup>5</sup> A világ többi országában ugyanekkor 5102 áldozata volt a terrorizmusnak. Ez összesítve 13 826 életet jelent, vagyis látható egy 15,5%-os csökkenés az áldozatok számában is.<sup>6</sup> Ha ezt összehasonlítjuk a 2014-ben rögzített adatokkal, amikor 33 438 személy hunyt el terrortámadás következtében, a csökkenés 59%-os!<sup>7</sup> 2019-ben folytatódott az a kedvező tendencia is, amely szerint a terrorizmus által érintett országok száma csökkent, a korábbi 72-ről 63-ra.<sup>8</sup> 2011 óta ez volt az első év, amikor Algériában, Paraguayban és Peruban nem volt halálos áldozata a terrorcselekményeknek.<sup>9</sup>

Érdemes azt is megvizsgálni, hogy a támadásokat elkövető szervezetek melyik földrajzi térségben voltak aktívak. A terrorizmus által leginkább érintett tíz ország mindegyike az afrikai, illetve az ázsiai kontinensen található.<sup>10</sup> Ennek alapján kimondható, hogy a legtöbb halálos áldozatot követelő támadásokat elkövető szervezetek közül az első helyen 2018-ban és 2019-ben az afganisztáni talibán van, a második helyen az Iszlám Állam, a harmadikon a Boko Haram, és a negyediken az al-Shabaab.<sup>11</sup>

Jó összehasonlítást lehet tenni a 2002 és 2019 közötti időszak változásait tekintve is. Ebben a periódusban a legtöbb támadás és legnagyobb áldozatszám a közel-keleti és észak-afrikai régióban (Middle East and North Africa, MENA) volt, ahol az elkövetett 37 553 támadásban 96 360-an haltak meg. A második helyet Délkelet-Ázsia foglalja el, 37 154 támadással és 74 087 áldozattal. A harmadik helyen a szubszaharai Afrika található 12 567 támadással és 49 791 halottal. Ha ezt összevetjük az európai támadások és áldozatok számával, sajátos képet láthatunk: 4531 támadás történt, amelyben 2558 személy vesztette életét.<sup>12</sup> A csökkenést jól mutatja, hogy 2017–2018-ban az európai terrorizmus összesített indexe 1414 volt, ami az előző időszakhoz képest 0,124 indexpont értékű csökkenést mutat.<sup>13</sup>

2019-ben a kontinensek összesített terrorizmusindexe szerint a legveszélyesebb régió Délkelet-Ázsia volt.<sup>14</sup> Eközben Európában, Észak- és Dél-Amerikában az erőszakos ter-

<sup>4</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 12.

<sup>5</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 12.

<sup>6</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 12.

<sup>7</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 12.

<sup>8</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 12.

<sup>9</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 12.

<sup>10</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 18.

<sup>11</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 15.

<sup>12</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 43.

<sup>13</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 43.

<sup>14</sup> Institute for Economics and Peace (2020. november): i. m. 43.

rorcselekmények száma csökkent, a társadalmi beépülési folyamat, mint a terrorizmus „mosolygós” iránya, tovább folyt. A másik irányban a számos áldozattal járó merényletek tovább folytatódtak például Afganisztánban, Irakban és a délkelet-ázsiai országokban. Ezen adatok alapján kimondható, hogy a terrorjellegű erőszakselekmények súlypontja egyértelműen áttevődött Európán kívülre. Milyen stratégiai háttére lehet ennek a változásnak?

### A paradigmaváltás

A 21. század második évtizedében legtöbb támadást végrehajtó terrorszervezet, az Iszlám Állam katonai vereséget szenvedett a szövetséges erőktől, így elvesztette finanszírozási lehetőségeinek, személyi és műveletieszköz-, illetve anyagutánpótlási forrásainak legnagyobb részét. Ennek egyenes következményeként jelentősen csökkent a csapásmérő képessége, vagyis a látványos, nagy hírértékű, megfélemlítő és jelentős emberi és anyagi veszteségeket okozó, esetleg az érintett országokban politikai viharokat is kavarázó, a kormányzást gyengítő támadások kifejezetten ritkává váltak – a megelőző időszakkal összehasonlítva. A vereség következményeként a terrorfinanszírozás korábban megszokott és alkalmazott forrásai is átrendeződtek. Megszűnt az üzemanyagbiznisz lehetősége a török határon át, az illegális műkincs-kereskedelem, a védelmi pénzek, szolidaritási és egyéb adók és hozzájárulások begyűjtése a megszállt területeken, a bankok és pénzintézetek kifosztása, az ott tárolt pénzeszközök eltulajdonítása, a helyi intézmények kifosztása, az útlevelbiznisz, az embercsempészetben való közreműködés, az ebből való részesedés mint pénzügyi erőforrás. Szerényebben csordogáltak a külföldről érkező támogatások is. Ezen a ponton két, egymással párhuzamos változás következett be. Az egyik a stratégiai célnak, a hatalom megragadásának változatlan fenntartása mellett a cél elérését lehetővé tevő taktikai megoldások rendszerének megváltoztatása, amit paradigmaváltásnak is nevezhetünk. Ennek értelmében – látva a hatalom megszerzéséért folytatott erőszakselekmények, köztük az aszimmetrikus módszereket alkalmazó szervezett, fegyveres, csoportos támadások kudarcát – a hosszabb időt igénybe vevő, lassabb, több területet is átfogó csendes területfoglalás vagy leplezett behatolás taktikáját választották.

Ennek több előnye is van. Fedővállalkozások és -szervezetek létrehozásával elterelhető a hatóságok – a rendvédelmi, nemzetbiztonsági és terrorelhárítási szervezetek – figyelme; megfelelő, a lakosság szociális, gazdasági és kulturális igényeit figyelembe vevő vállalkozások, érdeklődési csoportok, foglalkoztatók, nevelési közösségek alapításával megnyerhetik a közösségek tagjainak bizalmát, hatást gyakorolhatnak rájuk, formálhatják a véleményüket, befolyásolhatják a döntéseiket – egyszerűbben fogalmazva, manipulálhatják őket saját, titkolt érdekeiknek megfelelően. A közösségi integrálódás az első lépés ahhoz, hogy a helyi döntések előkészítésébe, a döntéshozatali testületekbe, illetve a helyi igazgatásba bekerüljenek képviselőik, és magasabb szintről, növekvő, egyre szélesebb körű befolyással legyenek mindenre, ami a közösség életét érinti. Az egyre magasabb szintű igazgatási szervezetekben való szerepvállalás, az ennek megfelelő keres-

kedelmi, gazdasági, szolgáltatási tevékenység kiterjesztése a növekvő befolyás mellett egyet jelent a finanszírozási források és az azokból származó, kiszámítható jövedelem megtöbbszöröződésével. Ez a közösségi integrálódás másik nagy előnye.

### *Történelmi háttér*

A paradigmaváltás önmagában sem példa nélkül álló jelenség. A politikatörténelemben is előfordultak paradigmaváltások, de ha a szervezett bűnözés történetét nézzük, ott is találunk rá példát. A 20. század első évtizedei a véres maffiaháborúk időszaka volt az Amerikai Egyesült Államokban. A szervezett bűnözésben a korábban kialakult és egyre nagyobb befolyásra szert tett bűnszervezetek között elkerülhetetlenné váltak az érdekütközések, a területi viták, és az emiatt kialakult véres harcok sok halálos áldozattal jártak. Az egyik legnagyobb feltűnést keltő akcióra Chicagóban került sor 1929. február 14-én, amikor – a nem bizonyítottan, de megalapozottan feltételezhető módon – Alfonso (Al) Capone rendőregyenruhát viselő emberei behatoltak George „Bugs” Moran szeszcsempész bandájának garázsába az Északi Clark utca 2122. alatt, és a banda hét tagját az akkor a rendvédelemnél még nem rendszeresített Thompson géppisztolyokkal agyonlőtték.

A véres összeütközések más városokban is gyakoriak voltak, különösen New Yorkban, ahol az öt legnagyobb olasz–amerikai maffiacsalád uralta a város jelentős részét. Meg kell említeni, hogy rajtuk kívül óriási befolyása volt az ír és a zsidó maffiának is. Ez utóbbihoz tartozott Meyer Lansky és Benjamin „Bugsy” Siegel, akiknek a szeszcsempészés után meghatározó szerepe lett Las Vegas és a legális szerencsejáték felvirágoztatásában.<sup>15</sup> Az elharapózó erőszak egyre jobban veszélyeztette az üzletet, s azzal fenyegetett, hogy a maffiacsaládok és -szervezetek védelmére fordítandó összegek komolyan csökkenthetik az üzleti hasznot, illetve az ellenségeskedés miatt visszaesik a forgalom, és más üzleti szereplők is színre léphetnek. Ennek megelőzésére 1931-ben az öt nagy maffiacsalád, a Bonanno, a Colombo, a Gambino, a Genovese és a Lucchese a sportfogadási vagy lóversenyháború lezárása után felosztotta a város területét. Az öt család tevékenységét, a megállapodások betartását a főnökök tanácsa, a „Bizottság” felügyelte, amelynek tagjai között ott voltak a chicagói és a buffalói bűnszervezetek legfőbb vezetői is.<sup>16</sup> Ettől az időszaktól kezdve számítható az amerikai szervezett bűnözés fokozatos beépülése a társadalom különböző rétegeibe, a gazdaságba, a kereskedelembe, a szórakoztatóiparba, a pénzügyi területbe, a hiteltevékenységbe, a szállításba és a munkavállalói érdekképviseletbe, vagyis a szakszervezeti mozgalomba. A szervezett bűnözés kapcsolati hálója híresen kiterjedt volt még az 1960-as években is, hiszen az 1998-ban meghalt Frank Sinatra egész életét végigkísérték a maffiakapcsolatok, kezdve azzal, hogy a nagypapja

<sup>15</sup> Az alkoholtilalom, a prohibíció idején a szerencsejáték is tiltott volt az Egyesült Államokban. Az első szerencsejáték-engedélyt Las Vegasban adták ki 1931 áprilisában. Az első kaszinó, a Rancho Las Vegas 1941-ben nyílt meg.

<sup>16</sup> Robert Anglen: The Five Families of New York: How the Mafia Divides the City. [Azcentral.com](http://Azcentral.com), (é. n.).

Sziciliából, a Cosa Nostra szülőhelyéről származott, azon át, hogy szoros és nyilvánosan felvállalt barátság fűzte az énekest Sam Giancana chicagói maffiavezérhez,<sup>17</sup> egészen addig, hogy Sinatra az egyik legjobb barátjának tudhatta John F. Kennedyt már az elnökségét megelőző időszakban is.<sup>18</sup>

### **Bifurkáció, a terrorizmus elkövetési módjainak kettéválása**

Az amerikai szervezett bűnözés paradigmaváltása, a társadalomba történő beolvasás mint az illegális tevékenység fedése, valamint az amúgy sem szűk körű befolyás további szélesítése az újonnan létrehozott vagy átvett legális vállalkozások segítségével, a gazdasági és politikai döntés-előkészítésre és döntéshozatalra való befolyás tartóssá tétele kedvező alternatíva minden, bármennyire is szervezett jelleget mutató bűnelkövetői csoport számára. A politikai indíttatású, a politikai és ezzel párhuzamosan a gazdasági hatalom megszerzését és megtartását célzó bűncselekmények lehetséges sikere éppen azon múlik, milyen mélyen és mennyire szerteágazóan tudnak beépülni bármilyen társadalomba. Ahol a regnáló politikai struktúrák közel állnak a cselekvőképtelenséghez, ott kettős vagy többes hatalom alakul ki, a központi struktúrákat sújtja a rendkívül elterjedt, mindent behálózó korrupció, az irányítási, termelési, felhalmozási, elosztási, védelmi, oktatási, kulturális, igazságszolgáltatási, rendvédelmi struktúrák általános és belső, szervezeti válsága, valamint az ezek mellett kialakuló, gyakorlatilag általános értékrendi válság.

Egy ilyen helyzetben lévő, gyakori kifejezéssel bukott vagy gyenge államban valamennyi társadalmi réteg és csoport sebezhetősége exponenciálisan megnő, ami ösztönzőleg hat a saját, szűk politikai és gazdasági érdekeiket különböző ideológiákkal, vallási kultúrákkal leplező, erőszakos, magukat gyakran messianisztikusnak feltüntető csoportokra. Ez a táptalaj ideális a terrorizmus erőszakos megfélemlítési és befolyásolási módszerei számára.

De mit kezdhet a terrorizmus a szilárd kormányzati struktúrákkal, a bármilyen ideológiai alapú terrorizmust határozottan elutasító, ám magas fokú fejlettsége miatt kiváló jövedelemtermelő képességgel rendelkező országokkal? Beépül, betagozódik, integrálódik – fedővállalkozásain keresztül –, ahogy az amerikai szervezett bűnözői szindikátusok is tették; felveszi a társadalom hasznos elemének maszkját, és „jófiúként” igyekszik lassan, türelmesen, szisztematikusan és folyamatosan megtalálni azokat a szegmenseket, illetve réseket, ahol gazdasági, szolgáltatási, pénzügyi, oktatási, kulturális, spirituális, foglalkoztatási és más igények merülnek fel, amelyeket sem a központi, sem helyi igazgatási szervek nem tudnak kezelni vagy kielégíteni. Ez a látens, „jól fészült”, „mosolygó” terrorizmus, amely – épp a széles körre kiterjedő manipulatív hálójá miatt – rendkívül nagy veszélyeket rejt. A stratégiai cél, a hatalom megragadása és megtartása változatlan,

<sup>17</sup> Erin Blakemore: Frank Sinatra's Mob Ties and Other Secrets from His FBI File. *History*, 2019. április 23.

<sup>18</sup> Blakemore (2019): i. m.

csak a hozzá vezető útnak más a borítása: nem bombatölcsérekkel van tele, hanem jól kialakított, simára egyengetett burkolat takarja. Ez a terrorizmus másik, lappangó ága, amely valamennyi országra, így az eddig elsődleges célpontként terrortámadásokat el nem szenvedő országokra is rendkívül veszélyes.<sup>19</sup>

## Kapuk

A demokratikus kormányzati rendszerekben a társadalmi, politikai alapértékekhez tartozó nyíltság és nyitottság, az ezek alapjául szolgáló egyenjogúság és egyenrangúság olyan gyakorlatban is létező, a jogrend által garantált és az intézményrendszer által megvalósított és alkalmazott elvek, amelyek széles körű lehetőséget kínálnak a társadalomellenes tevékenységekre, így a terrorista cselekmények előkészítésére, szervezésére is. Ezek kapcsán már nem csupán az erőszakcselekményekre kell gondolni, hanem elsősorban a társadalmi beépülést segítő tevékenységekre, amely önmagában törvényes, jogkövető, ám célját tekintve a terrorizmus eszköze, annak gazdasági, politikai, társadalmi fedőszerveit erősíti, pozícióikat támogatja. Ez a helyzet óriási dilemmát jelent: mikor, hogyan, milyen alapon, milyen igazgatási, rendvédelmi, rendészeti, nemzetbiztonsági vagy terrorelhárítási szervezet nyilváníthat egy látszatra jogszerűen működő vállalkozást, szervezetet terrorizmust támogató entitássá?

A kérdés megválaszolásához legalább két feltételnek teljesülnie kell: 1. a hatályos Büntető törvénykönyvnek, a rendőrségi törvénynek, a nemzetbiztonsági törvénynek, valamint a vonatkozó jogszabályoknak, rendeleteknek, utasításoknak félreérthetetlenül és koherens módon kell meghatározniuk a kritériumokat; 2. a megalapozott gyanút alátámasztó bizonyítékok megszerzéséhez szükséges rendkívül gyors reakcióidejű, magasan fejlett, mesterséges intelligenciával is támogatott adat- és információgyűjtő, -feldolgozó, -elemző és -értékelő rendszernek kell rendelkezésre állnia. Ez a szűrő, figyelő, követő rendszer lehet alkalmas arra, hogy a terrorszervezetek fedőintézményeinek lehetséges behatolási pontjait monitorozva felismerje az esetleg a háttérben meghúzódó társadalomellenes szándékot. Ennek módszerei a titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés feladatkörébe tartoznak.

Milyen behatolási pontokról, kapukról lehet szó? A teljesség igénye nélkül nézzünk néhányat! Idesorolható a termelési, kereskedelmi és szolgáltatási együttműködés külföldi tőke bevonásával, érdekeltségével, függetlenül attól, hogy a külföldi partner az Európai Unión belül van-e regisztrálva, ki a tulajdonosa, milyen az alaptőkearány megoszlása a cégben, illetve ki a cég formális vezetője. A tevékenységi körök az egyes ágazatokon belül is rendkívül szélesek. Nem zárható ki, hogy a partnerként jelentkező céget már korábban azzal a céllal alapították, hogy „láb” legyen az Európai Unió területén, legális lehetősége legyen gazdasági, pénzügyi tevékenységet folytatni, bankszámlával rendelkezni, és képviselői szabadon mozoghassanak az Unió területén. Abban az esetben,

<sup>19</sup> Tekintettel arra, hogy a folyamat ma is zajlik, nyílt forrásból hozzáférhető szakirodalmi feldolgozása még várat magára.

ha Unión kívüli megkeresés érkezik – vagy közvetlenül, vagy közvetve, valamilyen közvetítő révén –, célszerű számot vetni az új, feltételezhetően még kellően meg nem ismert partner által jelentett biztonsági kihívással, ideértve a nemzetbiztonsági kihívást, esetleg kockázatot is.

Az sem jelent garanciát, ha már Magyarországon – esetlegesen külföldi vagy akár magyar tőkével – működő vállalkozás jelentkezik partnernek. Természetes, hogy a válság utáni időszakban az újrakezdéshez szükséges működő és forgótőke elengedhetetlen a vállalkozási tevékenység megújításához, újraindításához. A magyar vállalkozások számára ennek a tőkemennyiségnek az előteremtése – a kormány minden igyekezete ellenére – nagy teher, óriási kihívás. Egy jó időben érkező, kedvező feltételű ajánlat valamilyen magánforrásból, amely kiegészíté a céget a nehézségekből, lehet annyira vonzó, hogy a természetes védekezőreflexek is eltompulnak tőle.

Hasonló helyzet állhat elő a turizmusban is, ha olyan külföldi cég jelentkezik, amely nagy létszámú beutazót garantál – jelentős, jelenleg ki nem használt kapacitásokat kötve le huzamos időre a nemzeti turizmusfejlesztési stratégiában is megfogalmazott célokkal összhangban – az Európán kívüli térségekből.

A felsőoktatás is sajátos, szinte hagyományos behatolási pont. Valamennyi magyar felsőoktatási intézménynek stratégiai célja az intézmény nemzetközi elismertségének, ismertségének növelése, emelése, a mind nagyobb – fizetőképes – külföldi hallgatói létszám elérése, a nemzetközi együttműködés fejlesztése más, külföldi partnerintézményekkel. A nyilvánvaló érdekeltség abban, hogy mind nagyobb számú külföldi hallgató kerüljön be az oktatásba, képzésbe, illetve az általuk – közvetítő intézményen keresztül fizetett – tandíjak és egyéb, közvetlenül a képzési intézményekhez befolyó összegek minél nagyobbak legyenek, nem erősítik a természetes, alapvető biztonsági érdekek érvényesítését. A hallgatók háttérét a jelentkezés során sem a toborzó-közvetítő intézmény, sem pedig a képzést biztosító intézmény nem vizsgálja. Az egyetlen szűrési vizsgálati lehetőség az Országos Idegrendészeti Főigazgatóság, amelyre rendkívüli felelősség hárul.

Sok esetben a hallgatók képzését különböző alapítványok, kormányzati intézmények finanszírozzák, amelyek kötődéséről vajmi kevés információ áll rendelkezésre. Olyan képzési és oktatási intézményekről van szó, ahol műszaki, kémiai, biológiai, élettani és kórélettani, virológiai és más területeken is folyik képzés, s ezek során laboratóriumi gyakorlatokat is folytatnak. Ezek a laboratóriumok, illetve a szükséges kísérletekhez előkészített, készletezett anyagok különleges figyelmet érdemelnek, ahogy a hallgatói magatartás rendszeres, visszatérő elemzése is. A hallgatói csoportokban kialakuló kapcsolatok, azok esetleges hálózatosodása alapvető fontosságú a felderítő és megelőző tevékenység szempontjából.

Tekintettel arra, hogy a hallgatók – természetes módon – jelentős kapcsolatrendszert építenek ki a helyi, budapesti, debreceni, szegedi, pécsi, győri és más egyetemi városok lakosságával, különös tekintettel a hasonló korosztályba tartozó, sok szempontból manipulálható fiatalokra, nem hagyható figyelmen kívül az ebben rejlő kihívás, esetleg kockázat sem.



## Stratégiai kihívás

A lappangó, lassan területet – és hatalmat – szerző terrorizmus beépülése a társadalomba hosszú távú program, amelynek felfedése és megelőzése – ha kell, felszámolása és kiszorítása – folyamatos feladatot jelent a nemzetbiztonsági szervezeteknek. A feladatok végrehajtását megnehezíti, hogy a paradigmaváltás következményeként a társadalom különböző rétegei és a politikai döntéshozók megnyerése mellett a terrorizmus a hosszú időt igénylő integráció érdekében egyre nagyobb figyelmet fordít saját szakértőinek kinevelésére, felkészítésére leginkább olyan területeken, amelyek a gazdasági, gazdálkodási, ipari, tudományos és műszaki területen, valamint a nemzetközi kapcsolatokban bírnak jelentőséggel. A terrorszervezet eszméjét megvalósító, a hatalom fokozatos és erőszakmentes átvétele után létrejövő újfajta, jövőbeni állami struktúráknak már nem jól kiképzett, elkötelezett harcosokra, hanem koncepciózus, ötletgazdag, vezetőképes és minden területen felkészült vezetőkre és végrehajtókra van szüksége. Ennek érdekében várhatóan komoly erőforrásokat mozgósítanak a képzésre alkalmas fiatalok kiválasztására, megnyerésére, képzésük finanszírozására és a munkalehetőségek biztosítására. A tippkutatást és a környezettanulmány elkészítését a már helyi ismeretekkel rendelkező, megnyert együttműködők végezhetik, míg a hosszú ideje fedésben élő műveleti tisztek „tartótisztként” a további támogatást adhatják a jelölteknek. A „kellően irányba állított”, jól felkészült és a háttérből folyamatosan felügyelt és támogatott szakembergárda – mindenkori beosztásában – képes lesz képviselni és megvalósítani annak a szervezetnek a céljait, amelynek támogatását élvezte és élvezzi.

## Stratégiai fenyegetés

A stratégiai fenyegetések irányai önmagukban is összetettek. A lehetséges következményekre való felkészülés nem halogatható feladat, amely át kell hogy fogja a társadalom lehető legszélesebb rétegeit, mivel a terrorizmus újabb szakaszában a széles körű társadalmi támogatás elnyerése az egyik legfontosabb taktikai cél.

### *Az első irány*

Ha egy kicsit belemélyedünk a terrorizmus által leginkább sújtott – európai és amerikai – országokban, illetve a terrorizmus által csak marginálisan érintett államokban zajló, a világjárvány és annak kormányzati kezelése által is bonyolultabbá tett folyamatokba, érdekes felfedezéseket tehetünk. Beleütközhetünk egy sajátos, látszólagos ellentmondásba. Létezhet, hogy az iszlamista szélsőséges elveket hirdető csoportok, szervezetek saját maguk ellen „kampányoljanak”? Áttételesen, igen, és itt szó sincs semmilyen körmönfont, valóságtól elrugaszkodott összeesküvés-elméletről! Nézzük a folyamatot!

A szélsőséges iszlamista elveket hirdető, a mellett elkötelezett és az iszlám dominanciájáért nem csak elvi és eszmei síkon harcoló csoportok és szervezetek a rendelkezésükre



álló valamennyi kommunikációs eszközzel, a közösségi hálókön keresztül, nyomtatott és elektronikus kiadványokkal, közvetlen, személyes és csoportos propagandával igyekeznek mind szélesebb körben elterjeszteni és elfogadtatni az elveiket. Célpontjaik között nemcsak a más kulturális és vallási csoportok, közösségek szerepelnek, hanem az iszlámot nem szélsőségesen, hanem elfogadó, toleráns módon értelmező, a befogadó országokban pozitív, építő szerepet játszó iszlám közösségek is. Egy terrorszervezet számára (is) alapvető fontosságú, hogy információkkal rendelkezzen a vele szemben álló erőkről, az azokon belül végbemenő folyamatokról, a cselekvési irányra döntő befolyást gyakorló személyekről. Ennek érdekében saját, fedett információforrásokat küldhetnek a velük szemben álló csoportok tagjai közé, hogy ott elvegyülve, részt véve a csoport munkájában, megszerezzék a terrorszervezetek számára fontos híreket, illetve befolyást szerezve hatással legyenek a toleráns iszlámot hirdető szervezet vagy szervezetek életére. Az egyes országok társadalmában a többségi csoportokat alkotó közösségek egy részéről az elmúlt évek alatt is tapasztalható volt már több iszlámellenes megnyilvánulás, sőt előfordultak fizikai támadások is.

Ebben a helyzetben a fedett személynek lehetősége lehet a toleráns iszlamista közösséget is érő ellenséges, intoleráns jelenségek jelentős túldimenzionálására, felnagyítására a média segítségével, amivel áldozatként tüntetheti fel valamennyi iszlámhívőt, a toleráns és az intoleráns irányzatok képviselőit, általában, megkülönböztetés nélkül. Mivel az iszlámmal szemben állást foglalók a társadalom többségének egyes csoportjait képviselik, rendkívül könnyű azzal vádolni az amúgy sem egyszerű helyzetben lévő mindenkori kormányzatot, hogy iszlámellenes, ezáltal ellentmond a deklarált és az alkotmányban és nemzetközi jogi normatívákban is rögzített emberi szabadságjogoknak, kirekesztő politikát folytat a lakosság egy része ellen, sőt, üldözi az iszlám vallásúakat! Egy ilyen hamis propaganda hatása több szinten is érzékelhető. Egyrészt valószínűsíthető a társadalom egyes szegmenseiben az értetlenség, az elbizonytalanodás, de ugyanúgy lehetséges új radikalizálódási hullám kialakulása is az ezt gerjesztő impulzusok alapján.

A kormányzati szervekben az iszlámhívőket válogatás nélkül áldozatként feltüntető propaganda hatását kiválóan jellemzi Alain Chouet, a francia külföldi hírszerzési szolgálat, a Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) immár nyugállományú tisztje:

„részt vettem a Belügyminisztériumban egy krízismegbeszélésen, ahol az elhárításnál szolgáló kollégáim bemutattak egy külvárosi ház pincéjében berendezett fegyverraktárat: kalasnyikovtól páncceltörőig minden volt ott. [...] Kollégáim a minisztertől engedélyt kértek a veszélyes raktár felszámolására. Ő ezt megtiltotta, mondván, észak-afrikaiak lakta negyedről van szó, stigmatizálni fogják a muzulmánokat, a rendőri intézkedés zavargásokhoz vezet, és így tovább. Ugyanezt éltem meg Belgiumban, amikor 1999–2000-ben Brüsszelben szolgáltam. A Verviers nevű városban a belga kollégák hasonló rejtékhelyet fedeztek fel, de a helyi polgármester és az ügyész hallani sem akart a beavatkozásról. Ugyanúgy érveltek, mint annak idején a francia belügyminiszter. [...] Mi nyugatiak annyira rettegünk az iszlamofóbia vádjától, hogy hagytuk kifejlődni országainkban a militáns és erőszakos iszlámizmus hálózatait.”<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ablonczy Bálint: „Rettegtünk az iszlamofóbia vádjától” – francia exkém az új terrorhullám hátteréről. *Válasz Online*, 2020. november 20.

A közigazgatás felső köreiben felmerülő megosztottság, amely meghaladja a normális, demokratikus döntéshozatali mechanizmusban természetes véleménykülönbségeket, súlyosan akadályozza a lényegi döntések meghozatalát. Ennek azonnali következménye a korábban megszerzett, lehetséges taktikai előny elvesztése. Ilyen helyzetben a kormányzati kezdeményezések már valójában egyáltalán nem előzik meg a terrrorszervezetek, csoportok és velük együtt a – bármilyen ideológiai platformon álló – szélsőségesek feltételezhető lépéseit, hanem csupán a helyzet további eszkalációjának remélt megelőzésére hoznak intézkedéseket, gyakorlatilag a kezdeményezést átvevő szélsőségesek tervei után kullogva. A kormányzat kénytelen megosztani a figyelmét több fenyegető tényező között. A belpolitikai helyzet késedelmes megoldása, a taktikai kezdeményezés visszaszerzésének késedelme a helyzet további eszkalációját, a szélsőséges szervezetek és csoportok további térnyerését hozná magával, felgyorsulna egyes, még kiváráo társadalmi rétegek radikalizációja is, esetleg olyanoké is, amelyek épp a legkeményebben, erőszakosan lépnének fel adott esetben az iszlámra hivatkozó szélsőségesekkel, illetve más társadalmi rétegekkel, csoportokkal szemben. Egy ilyen összecsapásnak az elfogadó, toleráns társadalmi csoportok is áldozatul esnének. Egy ilyen – kimondva-kimondatlanul – polgárháborús helyzet ismét csak a szélsőségesek malmára hajtaná a vizet.

A kormányzatnak a belpolitikai lázongás mellett fenn kellene tartania az ország termelő kapacitásainak folyamatos működőképességét, a kritikus és a nem kritikus infrastruktúra, valamint a szolgáltatási-ellátási szektor működését. Bármilyen korlátozó intézkedés a lakosság – a választópolgárok – részéről nem titkolt ellenérzést válthat ki, ami az adott kormányzat számára a szavazóbázis jelentős részének elvesztését jelentheti a következő választásokon, s így a hatalom elvesztésének kockázatával jár.

Ugyancsak fontos szempont, hogy a kormányzat mennyire képes a stabilitás képét mutatni a nemzetközi életben – mind politikai, mind pedig gazdasági téren. Az instabilitás a nemzetközi gazdasági és pénzügyi szereplőkből az adott ország számára súlyos következményekkel járó intézkedéseket vált ki, az adóbsesorolás lerontásától a befektetések lebegtetésén vagy kivonásán át a tőzsdei árfolyamok eséséig. A politikai instabilitás nyilvánvalóan meggyengíti az ország érdekérvényesítő képességét mind a kétoldalú, mind pedig a többoldalú kapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben.

A cselekvésképtelennek látszó kormányzat hiteltelenné válik a választók szemében, ami önmagában is további radikalizációhoz vezethet. Radikalizálódnak az előző választáson a kormányt alkotó pártra szavazóknak azok a csoportjai is, amelyek a személycserékben és nem a kormányváltásban látják a megoldást. Ugyanígy radikalizálódnak a társadalom többi rétegében azok – akár szervezeten, akár spontán, egyéni alapon –, akik szerint a kormányváltás ad lehetőséget a gondok megoldására. A kormányváltásra törekvő társadalmi csoportok és szervezetek között ott találhatók a szélsőségesek is, akik számára a kaotikus helyzet a lehető legjobb forgatókönyv a hatalom megszerzésére – a demokratikus elveknek megfelelően, de a demokratikus értékek ellenében. Így válik világossá az „önmaga ellen agitáló iszlám szélsőség” mint taktika logikája és mechanizmusa.

*A stratégiai fenyegetés második iránya: a média*

Bármilyen nézetet valló csoportosulásnak elemi érdeke tanai megismertetése a szélesebb társadalmi körökkel, a lakossággal, remélve, hogy az eszmék megismerése elősegíti a csoport vagy szervezet elfogadását, és újabb követők csatlakoznak hozzájuk, szélesítve a társadalmi bázist. Ez természetes, hiszen az egyén szintjén is létezik önmaga elfogadtatásának igénye, az elismerés iránti vágy. Míg az egyén ismertségre való vágyának motivációja – többrétűsége ellenére – magának az egyénnek a pszichikumából és a közeggel való korábbi interakciójából, valamint a további interakciók elképzelt lehetőségéből táplálkozik, a politikai érvényesülést célul tűző szervezetek esetében a bemutatkozás és a közösség/közönség „lenyűgözése” a politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális befolyásszerzés egyik legfontosabb lehetősége. Amíg az egyéni ambíciók megvalósításának és megélésének a politikai tevékenység csak az egyik lehetséges színtere, egy politikai hatalomra törekvő szervezet esetében minden tevékenység a stratégiai cél megvalósítását szolgálja.

Az egyén számára a közösségi háló megjelenéséig a saját maga által fontosnak tartott gondolatok megosztására az írásbeliség „feltalálása” óta megszokott formák álltak rendelkezésre: a levelek, a könyvek, az adott témában írt „traktátusok”, vagyis tanulmányok. Ezeknek a befogadó közege korlátozott volt, hiszen az írástudás aránya még a könyvnyomtatás európai feltalálása<sup>21</sup> után sem vált tömegessé. A technika fejlődése és az igény – ideértve a tömegek befolyásolásának igényét is – elősegítette, hogy a közléseket, például röpiratokat vagy éppen a római katolikus egyház által rendelt, forgalmazott és tekintélyes bevételt hozó búcsúcédulákat nagy számban, egyre olcsóbban tudják előállítani. A hatásgyakorlás szempontjából vizsgálva már ebben az időszakban is meghatározó a fejlett technikai megoldás alkalmazásához való hozzáférés lehetősége, illetve az „első közlés” taktikai előnye. Ennek értelmében az, aki az első közlést az adott témában megteszi, mindenki mással szemben előnybe kerül, hiszen a többiek a hitelesség igényével fellépő első közlésre már csak reagálni tudnak, bírálhatják, elvethetik vagy épp támogathatják, de az első közlés ténye mindörökre hozzákapcsolódik a közlő intézményhez vagy személyhez. Ezen a ponton már egy újabb tényező is megjelenik: a hitelesség, amelyre szinte minden közlő – az első és az utánközlő is – igényt formál. Ebből kiindulva, a befolyásolásra szánt adat vagy információ a tényekkel összehasonlítva lehet akár téves, megtévesztő, szándékosan eltorzított, hamis vagy meghamisított is, de mindenképpen hitelesnek kell tünnie. A közlés célja meghatározza a tartalmát, formáját és a közlés módját, eszközét is. Mindezekre alapvető befolyással van az, milyen befogadó közegre számít a közlő, kik, milyen személyek vagy csoportok a közlés célcsoportjai.

Ha ezt az elméleti levezetést a szélsőséges nézeteket valló, bármilyen ideológiát képviselő és politikai hatalomra törő szervezetekre alkalmazzuk, azonnal világossá

<sup>21</sup> Meg kell jegyezni, hogy Kínában a 9. században, vagyis a magyar honfoglalás korában kezdtek könyveket nyomtatni, majd 1041-ben, tehát Szent István halála után három évvel már nyomóelemes technikával nyomtattak sokszorosítandó iratokat. Európában 1453 táján, tehát a nándorfehérvári győzelem előtt három évvel kezdte a könyvek és iratok több példányszámú, egységes betűtípusú nyomtatását lehetővé tevő mozgószoros eljárást alkalmazni Johannes Gutenberg.

válík a média feletti uralom, a hír világa ellenőrzésének rendkívüli fontossága. A hírek, az információ világában is létezik a versenykényszer, a minél nagyobb létszámú befogadó közösségért, a lehető legnagyobb létszámú újra- és továbbközlő csoportokért, a közlő eszméivel azonosuló, azokat elfogadó és követő, szervezhető csoportokért folyó küzdelem. A klasszikus hírszolgáltatásban a 19. századtól kezdve alapkövetelménynek számító hitelesség, pártatlanság, visszafogottság és etikus magatartás a stratégiai érdekeket szolgáló taktikák és praktikák áldozata lett. Ezt erősíti a kommunikáció pszichológiájában is jól ismert, úgynevezett „szűrőbuborék-hatás”, amelynek alapja, hogy az egyének és a csoportok is leginkább azokra a közlésekre fogékonyak, amelyek egybeesnek az ő véleményükkel.

Az ilyen információk alapján az egyén vagy csoport elkötelezettsége a közlő egyén, csoport vagy szervezet iránt tovább erősödik, a kritika iránti igény, a jogos és indokolt kétség elsorvad, ami egyértelműen a további radikalizáció egyik fontos tényezője. Ha e mellé odatesszük magukat a közléseket, azok tartalmát, még világosabban látszik, milyen alapvető szerepe és hatása van a médianak bármely csoportra a közlést megfogalmazó érdekcsoport gondolatainak, érdekeinek, ideológiájának, értékrendjének hatékony terjesztésében és elfogadtatásában (indoktrináció), továbbá az értékrendet elfogadók fanatizálásában. Erre kiváló példák az Iszlám Állam fénykorában több nyelven is megjelentetett online és nyomtatott orgánumok, a *Rumiya*, a *Dabiq* és mások. A tartalom összeállítás és megfogalmazása minden nyelven, legyen az arab, angol, spanyol, francia vagy orosz, nem hagyott kétséget a kommunikációs szakemberek rendkívül magas szakmai képzettsége felől, amit csak még jobban hangsúlyozott a szerkesztés, a tördelés, a képi, film- és hanganyagok professzionalizmusa. Az a tény, hogy több nyelven is megjelentek ezek a kiadványok, és az Iszlám Állam számos más internetes portált is fenntartott, azt bizonyítja, hogy az adott nyelvi kultúrákhoz tartozó területeken több kritériumnak is megfelelő, meghatározott célcsoportokat igyekeztek befolyásuk alá vonni. Ezek között épp a gyerekek és fiatal felnőttek csoportja volt az egyik legfontosabb, akiket érdeklődésük, nyíltságuk és szociálisan és kulturálisan marginális helyzetük tett prioritást élvező célcsoporttá.

A közösségi hálók szerepét feleslegesnek tartom újra és újra hangsúlyozni, mert ez magától értetődő. Az, hogy a Facebook és a Google bizonyos tartalmakat szűr, messze nem elégséges, mondhatni, tüneti kezelés. A politikai érdekektől szétzabdalt, önmagukban is rengeteg problémával küzdő társadalmak felelősségét hangsúlyozni is csak annyit ér, mint a pusztába kiáltott szó. Jelenleg három lehetséges irány körvonalazódik az indoktrinációt elősegítő közlésekkel szemben. Ezek közül kettő a nem virtuális, hanem személyes kontaktusokra alapul: egyikük a közösségi hálózatokra, szabadidős, kulturális, sport- és egyéb hasonló tevékenységi körökre alapuló közösségi jelzőrendszer, amely azonban csak akkor képes hatékony megelőzési tényezővé válni, ha társul mellé a második lehetőség is. Ez nem más, mint az, hogy az oktatási-képzési – alapítványi vagy állami – központok, szervezetek oktatási programjaiban kapjon állandó, nem csupán kampányszerű helyet a vonatkozó szükséges, komplex (interdiszciplináris) ismeretek elsajátíttatása. A harmadik lehetőség a nemzetbiztonsági felderítő tevékenység további fejlesztése a virtuális műveleti területen, a kor technikái követelményeinek is

megfelelő technikai támogatással, a mesterséges intelligencia adta lehetőségek széles körű alkalmazásával.

*A stratégiai fenyegetés harmadik iránya: a szomszédos országok*

Ugyan a terrorizmusnak van olyan fajtája, amelyben az elkövető csoport vagy szervezet a saját országa keretei között hajt végre terrorcselekményeket, de a támadások túlnyomó többségében elsődleges szerepet játszik a nemzetközi térség és az azon keresztül elérhető hírérték és pszichikai hatás. Ez nyilvánvalóan a nemzetközi – vagy a kiterjedése miatt globálisnak is nevezett – terrorizmus jellemzője. Bármely országban kövessenek el terrortámadást, annak hatása, visszhangja nem áll meg a határokon, hanem túllépve azokat több területen is jelentősen befolyásolhatja és befolyásolja is a szomszédos országok vagy akár a regionális értelemben vett szomszédok életét, tevékenységét és a hatóságok részéről szükségesnek tartott intézkedéseket. Utóbbiak célja – az eseményt követően – a másik országban történt támadás következményeinek tompítása, csillapítása a saját ország területén, a további következmények és lehetséges támadás vagy a terroristák menekülésének megakadályozása, esetleges kapcsolataik és logisztikai bázisaik felszámolása. Ennek alapján világosan érthető, hogy bármely országban a terrorizmushoz kapcsolható cselekmények – a terrorizmus finanszírozásától kezdve a Büntető törvénykönyvben felsorolt valamennyi tényálláson keresztül magáig a cselekmény elkövetéséig – nemcsak a célországra jelentenek veszélyt, hanem valamennyi vele határos vagy akár kétoldalú, akár többoldalú, regionális vagy interregionális együttműködésben álló országra is.

A veszély – vagyis az az állapot, amely már messze meghaladja a kihívás vagy a kockázat szintjét – több szinten is jelentkezik. A nemzetközi terrorizmus számára a politikai hatalomszerzésnek nincsenek határai. Bármilyen terrorszervezet vagy -csoport, ha egy országban sikeresen építi ki a döntéshozatali mechanizmusokba beépülő kapcsolatrendszerét, ezt ki fogja terjeszteni valamennyi, a már kialakított együttműködési lehetőségben, keretben részes más országokra is, legyen szó kulturális, sport-, kereskedelmi vagy más kapcsolatokról. Ez magasabb szintű hálózatépítés annál, mint amelyet a szervezet lokális tevékenysége során már megvalósítottak, és „újdonsága” éppen maga a határokon átnyúló szervezetszerű együttműködés, amelynek elveit és gyakorlatát már a nemzetközi szervezett bűnözésben is megfigyelhettük.

Bármelyik „bázisországban” a legális, letelepedett státuszú vagy üzleti célból tartózkodó, de terrorszervezethez vagy -csoporthoz köthető személy, vagy más országban alapított, de az adott országban is jelen lévő vagy éppen az ország jogszabályi előírásainak megfelelően alapított, honos vállalkozás esetében a már kialakított üzleti és személyes kapcsolati háló, a schengeni határokon belüli korlátozásmentes mozgás lehetősége legális lehetőségeket kínál a terrorcsoportok, illetve -szervezetek törvényellenes tevékenységének földrajzi kiterjesztésére, a más országok területén való befolyásszerzés feltételeinek megteremtésére.

Láthatóan ez az irány már túllép az adott ország határain, akár közvetlen, akár közvetett értelemben. A közvetlen értelemben vett külső irány a szomszédos országokra

irányuló befolyásolási szándék, a nemzeti és nemzetbiztonságuk veszélyeztetése, alá-  
ásása közvetlenül az államigazgatás, illetve az azzal összeköttetésben álló nem állami  
szereplők eszközeinek felhasználásával. A másik, közvetett veszély abban rejlik, hogy  
bármilyen térségben, bármelyik országban kerül hatalomra a lappangó terrorizmus,  
maga a hatalomra kerülés ténye és lehetősége katalizálhatja bármely más terrorszervezet  
tevékenységét, függetlenül a műveleti célok földrajzi elhelyezkedésétől vagy a szervezet  
ideológiai alapjaitól. Ez megengedhetetlen.

### *Az ellenintézkedésekhez szükséges feltételek*

Ahogy a globális terrorizmus sem áll meg a határoknál, legyenek azok államközi, re-  
gionálisak vagy kontinentálisak, úgy az ellenintézkedések sem maradhatnak ilyen  
határok között. Ehhez elengedhetetlenül szükséges a lehető leggyorsabb és leghatéko-  
nyabb adat- és információcsere, már a meghatározó, operatív szintről kiindulva, a vezetés  
és irányítás felsőbb szintjéig. Ebben alapvető szerepe van a szükséges hazai jogi alapok  
megteremtésének és rendszeres, lehetőleg preventív felülvizsgálatának. A preventív  
felülvizsgálat értelme nyilvánvaló: megelőzni a terrorizmushoz kapcsolható, lehetséges  
új bűncselekményfajták kialakulását, elősegítve ezzel a törvény megelőző-elrettentő  
és szankcionáló funkciójának érvényesülését.

Folytatva ezt a logikai sort, illetve a szükséges és elengedhetetlen feltételek viz-  
sgálatát, a következő tényező a sorban a gyors elemzési, értékelési rendszerek és mód-  
szerek folyamatos fejlesztése, bevezetése és széles körű alkalmazása a bűnmegelőzés,  
a bűnfelderítés, a bűnüldözés, a rendvédelem, a nemzetbiztonság, a gazdaságvédelem  
minden területén, természetesen beleértve a terrorelhárítást is. A terrorizmus és az ahhoz  
kapcsolható bűncselekmények komplexitása, a végrehajtásban tapasztalható dinamikus  
aszimmetria elengedhetetlenné teszi a tárcaspecifikus megközelítés feladatát, a magasabb  
szintű folyamatos koordináció állandósítását. Ennek egyik rendkívül fontos állomása  
volt a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (TIBEK) életre hívása  
2016-ban.

A komplex megközelítésben másik elengedhetetlen tényező a társadalom széles réte-  
geinek folyamatos érzékenyítése, az ezt a célt szolgáló tájékoztatási, oktatási és demonst-  
rációs eszközök, anyagok folyamatos megújítása, felülvizsgálata a terrorizmus változása-  
inak várható vagy feltételezhető, esetleg már bekövetkezett módosulásainak megfelelően.  
A tájékoztatásban és oktatásban alapvető szerep hárul az alap-, közép- és felsőfokú  
oktatási intézményekre, kezelőtől, fenntartótól függetlenül, hiszen általános társadalmi  
érdekről van szó. A felmenő jellegű képzési rendszerbe integrált érzékenyítő tevékenység  
egyik értékes hozadéka a rendvédelmi és nemzetbiztonsági struktúrák és az állampol-  
gárok között fejlődő párbeszéd, a rendvédelmet erősítő kapcsolatrendszer.

A már említett jogi keretek kialakításával párhuzamosan erősíteni kell a rendészeti,  
rendvédelmi, gazdasági-pénzügyi megelőző-, szűrő- és ellenőrző mechanizmusok alkal-  
mazásának jogszabályi hátterét, különös tekintettel a nemzeti biztonsági érdekeket sértő



cselekmények lehetséges nemzetközi kontextusára, továbbá a legfejlettebb, mesterséges intelligenciára is épülő informatikai rendszerek alkalmazására.

Az előbbieken felsorolt körülmények megteremtése, a társadalmi befogadókészség és -képesség kialakítása hosszú távú, kormányzati ciklusokon átívelő feladat, amelynek alapja a szintén hosszú távú, tényleges nemzeti és nemzetközi érdekek megfogalmazása, valamint a jelenlegi intézményrendszer ennek megfelelő finomítása mind az igazgatásban, mind a tervezésben és végrehajtásban részt vevő állományok képzése, a képzés anyagainak és módszereinek tekintetében.

Tekintettel arra, hogy a terrorizmus paradigmaváltásának eredményeként inkább a gazdasági pozícionyerés és ezen keresztül a politikai befolyás megszerzése vált a meghatározó módszerré, az ellenintézkedések egyik kiemelten fontos területe a gazdaságvédelem, ideértve a pénzügyi tevékenységek figyelemmel kísérését is. Ez önmagában is különösen nehéz feladat, amely még nehezebbé válik azáltal, hogy a nemzetközi pénzintézetek jelentős része a „magasabb kockázat – magasabb hozam” elve alapján részese a terrorfinanszírozásban is jelentős szerepet játszó pénzmosásnak. Csak néhányan a nagyobb és ismertebb pénzintézetek közül: az ING lengyelországi leányvállalata; a Deutsche Bank; a Barclays; az HSBC<sup>22</sup>; a JP Morgan; a Danske Bank, amelyen keresztül közel 200 milliárd(!) dollárt mostak tisztára.<sup>23</sup>

Az sem teszi könnyebbé és hatékonyabbá az ellenintézkedéseket, hogy a nemzetközi pénzügyi ellenőrzésekkel foglalkozó szervek is eléggé széttagoltak, továbbá a közöttük zajló adat- és információtovábbítás hatékonysága messze elmarad a szükségéstől. Az információáramlás felgyorsítása, az egységes kritérium- és szankciórendszer kialakítása és következetes – politikai felhangoktól és lobbitevékenységtől független – alkalmazása eredményeként csökkenhet az Európai Unió GDP-jének mintegy 1,3%-át, illetve a világ GDP-jének körülbelül 3%-át kitevő gyanús ügyletek aránya.<sup>24</sup>

Egy független vizsgálati és szankcionáló funkciókkal is felruházott, egységes pénzügyi ellenőrzési mechanizmus nemcsak a banki és pénzügyi szektorba vetett bizalmat erősítené, de súlyos csapást jelentene azokra az állami és nem állami szereplőkre is, amelyek változatlanul érdekelték a terrorizmus finanszírozásában. A korábban már említett Alain Chouet szavaival élve: „amíg a pénzügyi csatornákat nem vágjuk el és nem győzzük le a terror ideológiáját, minden marad a régiben. Hiába ismerjük a finanszírozókat, nem teszünk ellenük semmit.”<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Az 1865-ben alapított Hongkong and Shanghai Banking Corporation ma a világ egyik legnagyobb banki és pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó szervezete.

<sup>23</sup> Lásd: Brückner Gergely: Azeri pénzpumpa és orosz maffiózók: óriási pénzmosási ügyek tépázzák az unió tekintélyét. *Telex.hu*, 2021. június 29.; továbbá Bács (2020): i. m.

<sup>24</sup> Brückner (2021): i. m.

<sup>25</sup> Ablonczy (2020): i. m.



## Zárszó helyett

A terrorizmus és a hozzá kapcsolódó cselekmények fejlődése egy aszimmetrikus, dinamikus folyamat. Módszereinek állandó, saját és sajátos logikára alapuló fejlődése, a módosulások, logikai összefüggések, rövid, közép- és hosszú távú lehetséges következmények feltárása, megismerése mind a megelőzés, mind pedig a felszámolás, leküzdés szempontjából alapvető jelentőségű feladat, amelynek vizsgálata, elemzése, értékelése az illetékes szolgálatokra hárul. A feladatok sikeres ellátása azonban nemcsak a szakmai felkészültségen múlik, hanem óriási része van benne a kihívások, kockázatok és fenyegetések megismertetésének a társadalom legszélesebb köreivel, a folyamatos együttműködés kialakításának és fenntartásának ezekkel a lakossági szegmensekkel, valamint a hazai szolgálatok és a más országokban hasonló feladatokat ellátó szervezetek közötti folyamatos együttműködésnek. Ezeken a komplex alapokon valósulhat meg a terrorizmus stratégiai fejlődési paramétereinek felismerése és a széles körű, hatékony ellenintézkedések kidolgozása.

## Felhasznált irodalom

- Ablonczy Bálint: „Rettegtünk az iszlamofóbia vádjától” – francia exkém az új terrorhullám hátteréről. *Válasz Online*, 2020. november 20. Online: [www.valaszonline.hu/2020/11/20/alain-chouet-franciaorszag-terror-interju/](http://www.valaszonline.hu/2020/11/20/alain-chouet-franciaorszag-terror-interju/)
- Anglen, Robert: The Five Families of New York: How the Mafia Divides the City. *Azcentral.com*, (é. n.). Online: <https://eu.azcentral.com/story/news/local/arizona-investigations/2017/10/31/five-families-new-york-how-mafia-divides-city/777899001/>
- Bács Zoltán György: *Terrorizmus és kábítószer-kereskedelem Latin-Amerikában 1980–2019 között*. PhD-értekezés. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2020.
- Blakemore, Erin: Frank Sinatra's Mob Ties and Other Secrets from His FBI File. *History*, 2019. április 23. Online: [www.history.com/news/frank-sinatra-mob-ties-fbi-file](http://www.history.com/news/frank-sinatra-mob-ties-fbi-file)
- Brückner Gergely: Azeri pénzpumpa és orosz maffiózók: óriási pénzmosási ügyek tépázzák az unió tekintélyét. *Telex.hu*, 2021. június 29. Online: <https://telex.hu/gazdasag/2021/06/29/oriasi-penzmosasi-ugyek-tepazzak-az-unio-tekintelyet-a-bizottsagnak-elege-lelt>
- Hornik Zsuzsanna: Why Is a Unified Definition of Terrorism Tarried Yet? *Law Review*, 11. (2021), 1. 101–107. Online: [www.internationallawreview.eu/article/why-is-a-unified-definition-of-terrorism-tarried-yet](http://www.internationallawreview.eu/article/why-is-a-unified-definition-of-terrorism-tarried-yet)
- Institute for Economics and Peace: *Global Terrorism Index 2020, Measuring the Impact of Terrorism* (2020. november). Online: <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>

Vákát

## A hírszerzés előtt álló 21. századi kihívások

A médiában rendszeresen jelennek meg a kémkedés világával kapcsolatos kisebb-nagyobb színes hírek, az elmúlt években ezek száma talán még nőtt is. A teljesség igénye nélkül, példaként talán elég megemlíteni a Szkripal elleni gyilkossági kísérletet, majd később a vrbeticei robbantás ügyét<sup>1</sup> vagy a „kínai hírszerzés erős emberének” elmenekülését,<sup>2</sup> de széles körű sajtóérdeklődés követte az amerikai szolgálatok nemzetközi technikai lehallgatási ügyeit<sup>3</sup> is. Végül az elmúlt hónapok afganisztáni eseményei is rávilágítottak a konfliktusban részt vevő NATO-tagországok hírszerző szolgálatainak „eredményességére”, de egyben azokra a kihívásokra is, amelyekkel a 21. században egy adott ország vagy egy politikai, katonai szövetség nemzetbiztonsági szolgálatainak szembesülniük kell.

A dolgozatban ugyan később még esik szó a szolgálatok külső megítéléséről mint olyan kihívásról, amelyet a nemzetbiztonsági szolgálatoknak hitelességük, törvényességi megfelelőségük szempontjából kezelniük kell, mégis szükségesnek érzem itt érintőlegesen, néhány szó erejéig megemlíteni a média szerepét. A hírszerzés és az elhárítás világa zárt, abba külső szereplők soha nem nyerhetnek teljes betekintést, ezt egyértelműen a források és a műveletek védelme, végső soron a szolgálatok alapfeladatainak sikeres elvégzése teszi szükségessé. Egy jól működő szolgálat a sikereiről nyilvánosan szinte soha nem nyilatkozhat, azonban vélt vagy valós kudarcokkal pillanatok alatt tele lesz a sajtó. Az esetek jelentős többségében azonban a nyilvánosságra kerülő részletek meg sem közelítik a valóságot, vagy jobb esetben erősen ferdítve jelennek meg a nagyközönség előtt. Ebben nagy szerepet játszanak a szenzációt kereső, ezért az eseményeket erősen kiszínező úgynevezett szakértők és oknyomozó újságírók. A sajtó és a média különböző felületein olykor megjelenő egyes híreket az eseményeket valóban jól ismerő szakemberek magukban mindig nagyokat mulatva fogadják, és bár néha jólesne nekik a ferdítések kiegyenesítése, egy tárgyilagos tájékoztatás kiadása, erre a szolgálatok munkatársai soha nem vállalkozhatnak. Az is tény azonban, hogy ha a tények a szakszerűség műfajában jelennek meg, és/vagy belső forrásokra hivatkozik valaki, akkor szinte biztosra vehető, hogy egy ellenérdekelte szolgálat befolyásolási akciójáról van szó.

<sup>1</sup> Luke Harding: Czech Police Hunt Two Men with Names Matching Skripal Suspects over Blast. *The Guardian.com*, 2021. április 17.

<sup>2</sup> Nyugatra szökhettett a kínai hírszerzés erős embere. *Portfolio.hu*, 2021. június 21.

<sup>3</sup> KD: Dánia besegített az amerikaiaknak az európai vezetők lehallgatásában. *Index.hu*, 2021. május 31.

## Mit is jelent a nemzetbiztonsági kockázat?

Alapvetően a nemzet biztonsága és a globális biztonság nem ugyanaz a dolog. A nemzetbiztonság azt jelenti, hogy a különböző nemzeti kormányok önállóan igyekeznek megvédeni állampolgáraikat a különböző fenyegetésektől. A globális biztonság ugyanakkor nemzetek szövetségét, koalícióját jelenti, amelyek azért dolgoznak együtt, hogy tagjaik számára garantálják a békét és a stabilitást, ehhez pedig az alapvető elveket az ENSZ dokumentumai rögzítik. A nemzet biztonságánál a nemzetbiztonsági szolgálatok feladata, hogy beazonosítsák a potenciális veszélyforrásokat, és készen álljanak a megfelelő válasz megadására. Ha konkrétan megnézzük a nemzet biztonságára veszélyt jelentő fenyegetéseket, akkor úgy fogalmazhatunk: minden fenyegetésnek tekinthető, ami veszélyt jelent az adott nemzet népességének fizikai létére, vagy károsan befolyásolhatja az adott nemzet intézményrendszerét és gazdasági stabilitását.

Mit is értünk pontosan ez alatt az általános meghatározás alatt? A tényleges fenyegetés érkezhethet egy ellenséges külföldi kormány részéről ártó szándékkal, ami testet ölthet konkrét agressziós vagy háborús cselekményben, de megvalósulhat sokkal kifinomultabb, békésebbnek tűnő, nehezebben detektálható akció formájában is, amely azonban mégis súlyos hatással lehet az ország stabilitására. Ide sorolnám be magát a klasszikus kémkedést vagy akár a választásokba történő beavatkozást, a gazdasági eszközökkel történő visszaélést is stb.

Amikor egy nemzet biztonságáról beszélünk, akkor ez alatt egyaránt értjük a külső és a belső biztonsági kihívásokat. Bár a kettőt általában komplex módon, összefüggéseiben kell látni, mégis leegyszerűsítve a külső biztonsági kihívásokat a hírszerző, míg a belsőket az elhárító/belbiztonsági szolgálatoknak kell kezelniük. Jóllehet a világban több nemzetbiztonsági struktúra létezik, mégis ez az alapelv változatlan mindenhol, függetlenül attól, hogy ezek a szolgálatok milyen szervezeti felépítésben (például katonai vagy civil, egyetlen összevont vagy több független szolgálatként) működnek. Egyvalami egészen biztos: egy nemzet soha nem engedheti meg magának, hogy lemondjon a titkosszolgálatok működéséről, azok eszköztárának használatáról saját érdekeinek védelme vagy éppen érvényesítése érdekében, hiszen ezzel jelentős hátrányt szenvedne el a vele szemben indított támadások elleni harc terén.

Egy modern hírszerző szolgálat – méretétől függetlenül – ma már egy komplex szervezeti struktúra, amelynek számos feladatot kell ellátnia, az esetek jelentős többségében az azonos nemzeti célokat szolgáló, de feladatait más eszközökkel ellátó egyéb állami szervezetekkel szoros együttműködésben. Egy ország érdekeinek érvényre juttatása vagy az adott nemzet érdekeivel ellentétes szándékok felderítése, megakadályozása, az ország döntéshozóinak minél teljesebb körű tájékoztatása, a helyes döntések meghozatalához szükséges információk biztosítása mind a modern hírszerző szolgálat törvényben is rögzített feladata.

Ha a hírszerzés feladatait szeretnénk meghatározni, akkor szinte mindenki az egyik legősibb hadtudományi forrást, Szun-ce *A háború művészete* című művének 13., a kémek alkalmazásáról szóló fejezetét hozza fel hivatkozásként. Tény, hogy egy hírszerző szolgálat mindenkori, történeti korszakokon átívelő alapvető feladata – tudniillik hogy

az ellenség, ellenérdekelt felek titkait megszerezze – nem változott, de emellett számos új, nem hagyományos kihívással is szembesülni kényszerült, amelyekre megoldásokat kell találnia. Az egyik ilyen kihívás az, hogy a társadalmi rendszerek átalakulása, a történelem során soha korábban nem látott gyors léptékű technikai fejlődés jelentősen kiszélesítette nemcsak a megszerzendő titkok körét, hanem az ezek védelmére és megszerzésére alkalmazható eszközök palettáját is. Ugyanakkor a hagyományos értelemben vett hírszerzési feladatok köre is jelentősen kibővült.

A klasszikus (politikai, gazdasági, katonai) titkok megszerzése a mai napig alapfeladata a hírszerző szolgálatnak, hiszen az, hogy a rivális, de akár a baráti országok vezetése is hogyan ítéli meg az adott ország helyzetét, milyen (politikai, gazdasági, katonai stb.) terveket fogalmaznak meg vele kapcsolatban, mindig az adott ország érdeklődésének középpontjában áll. Ugyanilyen érdekes az is, hogy az egyes témákban ellenérdekelt országok külső-belső helyzete milyen politikai, diplomáciai, gazdasági mozgásteret, milyen saját érdekérvényesítési lehetőségeket enged meg. Egy hírszerző szolgálat tevékenységét meghatározhatja az is, hogy milyen az adott állam és a célország kapcsolata, illetve utóbbinak milyen a társadalmi berendezkedése. Minél feszültebb a kapcsolat, minél zártabb a célország berendezkedése, annál szélesebb a hírszerző szolgálat elvégzendő feladatainak köre. Azt pedig, hogy a kormány milyen hírszerzési prioritási sorrendet határoz meg saját nemzetbiztonsági szolgálatai számára, természetesen mindenkor az adott ország belső biztonsági, politikai, gazdasági helyzete határozza meg.

Ha egy hírszerzés feladatainak súlyozásáról beszélünk, akkor az első helyen általában a politikai témájú hírek iránti igény áll, ez nem sokat változott az elmúlt évtizedekben – de napjainkban szinte ugyanilyen mértékben jelennek meg a gazdasági jellegű hírek is. A gazdasági hírszerzés mint fogalom sem új, csupán itt is az ilyen jellegű feladatok komplexitása jelent új kihívást. A hagyományos gazdasági témák mellett, mint például makrogazdasági adatok, gazdasági trendek és kilátások, lehetséges gazdasági válsághelyzetek, versenyképesség, technológiák, szabadalmak stb., megjelentek új hírszerzési feladatokat jelentő témák is. Divatos lett például a befektetésösztönzés, az energetika, az ellátásbiztonság témaköre a hírszerzések világában.

### **Hogyan változott meg az elmúlt időszak stratégiai környezete?**

A hidegháború végével és a nemzetközi terrorizmus különböző formáinak terjedésével párhuzamosan számos előre nem látott változás is bekövetkezett a nemzetközi hírszerző közösség feladatait illetően. Ezek közül különösen az alábbi öt érdemel említést:

1. A konfliktusokat kereső újabb szereplők széles körű elterjedése.
2. A biztonságot fenyegető különféle tényezők jellemzőinek kiszélesedése.
3. A technológiai innovációs fejlődés felgyorsulása, amely tovább fokozta a különböző rendszerek sérülékenységet, amelyek egyre diverzifikáltabb forrásokból erednek.
4. A konfliktusok jellemzőinek megváltozása, a nem hagyományos és aszimmetrikus hadviselés megjelenése.

5. A városi területeken megjelenő erőszak egyre nagyobb elterjedése, illetve az egyre inkább felszínre törő gazdasági, etnikai, vallási és ideológiai összeütközések.

Ezek a trendek egyrészt egy teljesen természetes átalakulás eredményei, néhány azonban újonnan jelentkező változási faktor, amely jelentősen befolyásolja a nemzetbiztonsági szektor tevékenységét. Bármelyikről beszélünk is, mindkettő jelentős hatást gyakorol a hírszerző szolgálatok műveleti és információs tevékenységére. Alapvetően azonban a hagyományos államok közötti ellentétek és vetélkedés kezelésében történő aktív közreműködés, illetve a hazai stabilitás garantálása maradt a nemzetbiztonsági szolgálatok legfontosabb prioritása mindenhol a világban. Visszautalva a konfliktusokat kereső újabb szereplők széles körű elterjedésére, tegyük fel a kérdést, hogy kik is lehetnek ezek. Egy részük már korábban is jelen lévő szereplő, míg mások újonnan jelentkező, a fentebb említett konfliktusok eredményeként megjelenő résztvevők lehetnek. A hagyományos szereplők az alábbiak:

- a nemzetközi terrorizmus képviselői és a határokon átnyúló szervezett bűnözői csoportok;
- azok a kormányok, amelyek tömegpusztító fegyvereket gyártanak és terjesztenek, ezzel párhuzamosan pedig biztonságot garantálnak terrorista csoportoknak, esetleg politikai ellenfeleik meggyilkolását szponzorálják;
- széteső vagy már széthullott államok, amelyek egyre kiterjedtebb ellentétek forrásai lehetnek az adott régióban, tömeges migrációt és instabil biztonsági helyzetet előidézve környezetükben;
- néhány nemzetközi gazdasági, politikai szervezet, illetve átpolitizált állampolgári csoportok, amelyek jelentős befolyásra kívánnak szert tenni pozíciójuk hazai és nemzetközi kiterjesztése érdekében;
- a hatékony állami kontroll nélkül maradt, vagy attól elszakadó katonai és nemzetbiztonsági csoportok és szervezetek;
- nem állami biztonsági erők, amelyeket az államok nehezen tudnak vagy nem kívánnak kontrollálni, például katonai magáncégek, félkatonai csoportok, milíciák.

A nem hagyományos, újonnan jelentkező szereplők, amelyekre a nemzetbiztonsági szolgálatoknak oda kell figyelniük:

- azok a kiberterrorista és kiberbűnözői csoportok, amelyek különböző célokkal támadásokat hajthatnak végre a kritikus nemzeti infrastruktúrák ellen;
- nemzetközi békefenntartó műveletek, amelyek hírszerzési támogatást igényelnek a művelet sikeres végrehajtása érdekében;
- határvédelem a tömegpusztító fegyverek, az illegális migráció és más hasonló fenyegetések feltartóztatása érdekében;
- az emberi jogok masszív megsértése, amely destabilizációhoz és lázadásokhoz vezethet (lásd Dárfúr);
- katasztrófaenyhítés, amelynek kapcsán a hírszerző szolgálatok is szerephez juthatnak a katasztrófa megelőzése vagy a bekövetkezte utáni helyreállítási munkák

- során, rendelkezésre bocsátva technikai (például műholdas) vagy egyéb képeségeiket;
- nemzetközi igazságügyi szervezetek nyomozásainak támogatása, például háborús bűnösök felkutatása.

Bár a hagyományos szereplők között soroltam fel azokat a nemzetközi gazdasági, politikai szervezeteket, illetve átpolitizált állampolgári csoportokat, amelyek jelentős befolyásra kívánnak szert tenni pozíciójuk hazai és nemzetközi erősítése érdekében, a globalizmus 20. század végi elterjedésével ezek mégis egyre nagyobb kihívásokat jelenthetnek egy-egy adott állam nemzetbiztonsági szervei számára. Ahogy Földi László utal rá a hibrid hadműveletek titkosszolgálati hátteréről írt cikkében,<sup>4</sup> a konfliktusok jellemzőinek megváltozásával, a nem hagyományos és aszimmetrikus hadviselés megjelenésével „az állam fokozatosan elveszítette hadviselési monopóliumát. [...] A műveletek egy időben folynak a katonai mellett a gazdasági, a politikai és a társadalmi dimenziókban, sőt térben is párhuzamosak egymással, mégpedig lokális és globális szinteken egyaránt.” Cikkében kifejti:

„A nemzetek fölött átnyúló nemzetközi politikai szervezetek befolyása a nemzetállamok rovására nőtt meg [...]

De megjelennek olyan globális szervezetek is, amelyek semmilyen módon nem kötődnek nemzeti keretekhez, mint például a médiabirodalmak, a multinacionális cégek, az extrém mozgalmak vagy illegális rendszerek (embercsempész- és kábítószer-hálózatok, nemzetközi terrorszervezetek). Külön kategóriát alkotnak – több százezres számban – a nem kormányzati szervezetek, azaz NGO-k, amelyek nevükből adódóan kormányoktól függetlenek, és szembeszállva a fennálló renddel, készek kormányok megdöntésében részt venni külső, mégpedig politikai vagy még inkább gazdasági érdekcsoport felkérésére.”<sup>5</sup>

Ezek a megállapítások több kérdést is felszínre hoznak. Egyrészt hogy az ilyen jellegű szereplők tevékenysége mikor éri el azt a határt, amikor már egy adott állam nemzetbiztonsági szerveinek jogos önvédelmi lépéseket kell tenniük; másrészt miként tegyék azt. Ez átvezet az érdekérvényesítés és a befolyásolás kérdésére. Az úgynevezett befolyásolás a titkosszolgálatok világában már régi műfaj. A különböző hírszerző vagy elhárítószolgálatok elsődleges feladata általában az információszerzés az állam ellen irányuló külső és belső ellenséges szándékokról vagy az ellenérdekelt ország(ok) politikai, gazdasági, katonai stb. helyzetéről. Ez alapvetően nem változott ma sem, azonban egy jó hírszerző szolgálat mindennapi tevékenységében egyre nagyobb szerepet kap a befolyásolás is. Ez a fajta tevékenység az „egyszerű” információszerzésnél, azaz a kémkedésnél már egy sokkal aktívabb és másfajta gondolkodást igénylő munkafolyamat a hírszerző szolgálaton belül. A fogalom alatt általában azt értjük, amikor egy titkosszolgálat saját műveleti vagy országa politikai, gazdasági érdekei mentén az ellenfél helyzetét hátrányosan vagy saját pozícióját előnyösen kívánja befolyásolni. Ha egy kicsit elmerülünk az igen terjedelmes

<sup>4</sup> Földi László: A hibrid hadműveletek titkosszolgálati háttere. *Kommentár*, (2021), 2.

<sup>5</sup> Földi (2021): i. m. 89.



mennyiségű szakirodalomban, láthatjuk, hogy az évtizedek során ezt a módszert számos hírszerző szolgálat alkalmazta igen eredményesen. A befolyásolást az orosz szakzsargonban használt kifejezéssel élve gyakran „aktív intézkedés”-ként is említik, és talán éppen ezért általában a szovjet KGB-vel párosítják, jóllehet több más hírszerző szolgálat élt akkor is, és él napjainkban is a befolyásolás egyre szélesedő eszköztárával. Az orosz szolgálatok ezt a kifejezést használták például, amikor a hidegháború idején a külföldre szökött ellenzékiek célzott likvidálását tűzték ki műveleti célként, vagy a nyugati országokban különböző politikai, társadalmi mozgalmakat támogattak.

A sok elképzelhető és bevethető befolyásolási technika közül az egyik előszeretettel alkalmazott, ezért leggyakrabban használt módszer napjainkban is, amikor a hírszerző szolgálatok érdekeik érvényre juttatása céljából támogatnak (pénzügyileg és/vagy valósnak látszó álhírekkel) velük szimpatizáló újságírókat, sajtó- és médiaszervezeteket vagy akár határokon átnyúló különféle egyéb, számukra hasznosnak vélt struktúrákat. Tehát minden, a nemzet biztonságáért felelős szolgálatnak a törvények adta keretek között törekednie kell arra, hogy felderítse, vajon a fentebb említett globális szervezetek tevékenysége mögött áll-e ellenérdekelte szolgálat, amely befolyásolási indíttatásból saját céljainak megfelelően szeretné kihasználni az adott apparátust.

Emellett az, hogy az állam részben elvesztette „hadviselési monopóliumát”, azt is jelenti, hogy míg korábban a titkosszolgálati módszereket és eszközöket csak állami szervezetek alkalmazták, manapság már különböző civil szervezetek is bevethetik azokat. Ez egyrészt köszönhető a gyors iramban fejlődő információs technológiának (egyre több információhoz lehet nyílt módszerekkel hozzájutni), másrészt az internet révén egyre nagyobb tömegekhez juttathatók el – akár célzott módon is – a különféle szándékok mentén megfogalmazott üzenetek. Ugyancsak elég megnézni a világ egyetemlein vagy más oktatási intézményekben hirdetett, úgynevezett üzleti hírszerző kurzusokat, ahol a korábban az állami szervezetek által csaknem kizárólagosan birtokolt különböző hírszerzési módszerekkel ismerkedhet meg az erre fogékony nagyközönség. Az üzleti világban a nagyobb haszon vagy piaci térnyerés elérése érdekében már széles körű igény mutatkozik a legális üzleti hírszerző (*business* vagy *corporate intelligence*) ügynökségek által kínált belső pénzügyi vagy technológiai információkra. Míg ezeknek a minősített információknak a beszerzése a megrendelő nagyvállalatok és az igényelt információk jellege miatt gyakran már nem állami feladatként jelenik meg, az ilyen irányú tevékenységek elhárítása (főleg állami érdekeltség esetén) sokszor még mindig az állami szervezetek tevékenységi palettáját bővíti.

### **Természeti katasztrófák és járványok**

Nem minden nemzetbiztonsági fenyegetés ered államok és nem állami szereplők ellenséges szándékaiból. Az elmúlt évek eseményei megmutatták, hogy különböző természeti katasztrófák (hurrikánok, földrengések, más természeti katasztrófák) ugyancsak komoly veszélynek tehetik ki egy adott nemzet népességét, szociális és gazdasági struktúráit. A legutóbbi két év jól példázza, hogy a járványok is, mint a Covid-19, számottevő kihí-

vást jelentenek nemcsak az egészségügyi rendszerek, de az érintett országok gazdasági, nemritkán politikai stabilitása számára is. A Covid–19-járvány kitörése és világméretű elterjedése mind az egyes nemzetek, mind a globális gazdasági, kereskedelmi viszonyok tekintetében rendkívül komoly károkat okozott. Ezeket a kihívásokat a különböző országok különböző módon kezelték, igen eltérő sikerekkel.

A járvány gyakorlatilag a világ összes országát érintette. Amellett, hogy riasztóan és tragikusan magas halálozási aránnyal járt, a vírus megmutatta, hogy milyen széles körű szociális és gazdasági káosz alakulhat ki a pandémiák nyomán. A rendkívül magas fertőzősségi képességekkel bíró betegség számos üzleti vállalkozást arra kényszerített, hogy ideiglenesen vagy akár véglegesen befejezze tevékenységét. Ez óriási gazdasági veszteségeket hozott magával. Ahogy az egyes üzletágak működési lehetősége bezárult, vagy korlátozták tevékenységüket, egyre magasabb lett az elbocsátások aránya, és egyre csökkent a munkaórák száma. Számos iparág különösen kitett volt a fenyegetésnek, így például a turizmus, a közlekedés, a vendéglátás. A járvány összetett hatásainak eredményeként jó néhány nemzet a recesszió szélére sodródott, aminek nemcsak nemzeti, hanem jelentős nemzetközi hatásai is voltak. A járvány negyedik, ötödik hulláma idejére a kormányok megpróbálták számos módon segíteni állampolgáraik és gazdaságaik védelme érdekében. Lépések történtek, hogy a nemzetek összefogásával fokozzák az egészségügyi együttműködésüket, helyben pedig olyan infrastruktúrákat próbáltak létrehozni, amelyek megkönnyítették a vírus elleni védekezést, illetve annak leküzdését (oltás). A járvány leküzdésében fontos szerepet játszott, hogy az adott kormány milyen kommunikációs vonalat követett. Példaként szolgál erre, hogy a védekezés érdekében világos figyelemfelhívásokkal próbáltak hangsúlyt adni a maszkviselésnek, a szociális távolságtartásnak. Különböző rendszabályokat vezettek be a mindennapi életet befolyásoló tevékenységek olyan méretű korlátozására, amely még lehetővé tette az alapvető igények kielégítését. A védekezés mellett a gazdaság megóvására különböző gazdaságvédelmi intézkedéseket vezettek be, amelyekkel egyrészt próbálták a járvány súlyos gazdasági kihatásait mérsékelni, illetve a jövőbeni kilábalás feltételeit megteremteni. A válsághelyzet kezelésekor különböző szükségintézkedéseket vezettek be, megteremtve a járvány leküzdésének feltételeit.

A fentiek alapján egyértelmű, hogy a 2021-es év kihívásai között kiemelt helyen szerepelt a Covid–19. Az elsődleges cél ebben az évben a járvány legyőzése volt, de ahogy a krízis enyhül, és a közvetlen egészségügyi veszélyek mérséklődnek, a tanulságokat levonva a jövőben mindenképpen felkészültnek kell lenniük a nemzet biztonságáért felelős szervezeteknek is egy esetleges hasonló világméretű egészségügyi kockázat előrejelzésére és a kezelésében felmerülő, rájuk háruló feladatokra egyaránt. Mindenképpen garantálnunk kellene, hogy egy Covid–19 típusú világjárvány vagy ehhez hasonló járványok az egészségügyi szükséghelyzetén kívül ne jelentsenek biztonsági kockázatot a jövőben.

A hírszerző szolgálatok feladatai tehát ez irányban is kibővültek. Részben forrásaik révén a globális és regionális aktuális helyzetre vonatkozó információkat, illetve előrejelzéseket vártak tőlük a megrendelőik, de nagy szerepet kaptak a szükséges védelmi intézkedések meghozatalához elengedhetetlen adatok, eszközök (maszkok, oltóanyagok

stb.) beszerzésében is. Konkrét példával illusztrálva a nemzetbiztonsági vonatkozást, elég megemlíteni a magyar sajtóban is megjelent hírt, miszerint a brit biztonsági szolgálatok szilárd bizonyítékokkal rendelkeztek arra vonatkozóan, hogy orosz kémek lopták el az AstraZeneca-vakcina receptjét, és ez alapján alkották meg saját, Szputnyik néven piacra dobott oltóanyagukat.<sup>6</sup> A hír valóságtartalmától függetlenül a példa jól mutatja, milyen jellegű feladatokat kaphat a hírszerző szolgálat egy vírusjárvány idején. De ha a járvány elterjedésből eredő, fentebb kifejtett gazdasági khatásokat vizsgáljuk meg, akkor megint – szinte magától értetődő módon – adja magát a feladatoknak az a komplex rendszere, amelyet az adott hírszerző és biztonsági szolgálatoknak el kell végezniük az állam biztonságának megőrzése érdekében.

### **A klímaváltozás hatásai a nemzetbiztonságra**

Hosszú távú khatásai miatt a nemzet biztonságát veszélyeztető kihívásnak tekinthető a klímaváltozás napjainkban egyre jobban érezhető hatása is. Mivel ez a probléma nemcsak egy-egy nemzet, hanem az egész nemzetközi közösség számára is veszélyt jelent, rendkívül fontos, hogy a klímaváltozás elleni harcot nemzetközi együttműködésben kezeljük, és ilyen összefüggéseit tekintve a klímaváltozás napjainkra globális biztonsági problémává nőtt ki magát.

A klímaváltozás számos módon befolyásolhatja az ország gazdasági helyzetét. A teljesség igénye nélkül néhány példa erre: az emelkedő tengerszint jelentette fenyegetés, áradások, amelyek jelentős károkat okoznak a parti területeken meglévő infrastruktúrákban. Az előre nem jelezhető, szabálytalan időjárási változások, amelyek ugyancsak a klímaváltozással hozhatók összefüggésbe, komoly károkat okozhatnak a mezőgazdasági termelésben és a különböző ellátási láncok működésében. A kormányok igyekeznek nemzeti biztonsági érdekeiket megvédeni a klímaváltozás következményeitől is. Ennek keretében például helyi kibocsátási normákat állítanak fel, így csökkentve környezet-szennyezésük hatásait, illetve lépéseket tesznek környezetbarátabb energiaforrások és közlekedési eszközök bevezetésére. Ezzel párhuzamosan – különféle ügynökségekkel együtt – felvilágosító, tájékoztató kampányokat folytatnak, hogy felhívják a lakosság figyelmét a klímaváltozás hatásaira.

### **Nagyhatalmi vetélkedés**

Napjainkban teljesen egyértelmű, hogy a világ rendjének fokozatos átalakulása figyelhető meg. A nagyhatalmi vetélkedés minden hírszerző szolgálatnak egy hagyományos, mégis célpontrendszerében részben új, hosszú távú és igen izgalmas feladatrendszert jelent. A régi és az új, felemelkedő nagyhatalmak között egyre több területen érzékelhetők

<sup>6</sup> Sun: A brit titkosszolgálat szerint orosz kémek lopták el az AstraZeneca-vakcina tervezetét, és felhasználták a Szputnyik kifejlesztéséhez. *Szeretlekmagyarország.hu*, 2021. október 11.

érdeklődések, s mindannyian a saját politikai és gazdasági érdekeiknek megfelelően próbálják átalakítani a világot. Példaként említhető mind Oroszország, mind Kína szembenállása az amerikai és nyugati érdekekkel. Ez a világotformáló törekvés fokozottan látható a hagyományos – azaz a katonai téren megvalósuló – és a nem hagyományos területeken feléledő újabb technológiai versengés kapcsán. E nagyhatalmi vetélkedés az előbb említett hagyományos katonai téren túl egyre nagyobb hatékonysággal használ különféle hibrid és kibertámadási képességeket, és igyekszik ennek eszközrendszerével különböző befolyásolási akciókat végrehajtani gyakorlatilag politikai, gazdasági, társadalmi, szociális téren egyaránt.

A nagyhatalmi vetélkedés arcvonalai nemcsak tematikusan (politikai, gazdasági, katonai stb.) vázolhatók fel, hanem földrajzilag is. A napi médiafolyamban szinte állandó jelleggel jelennek meg hírek, tudósítások, értékelések, amelyek az északi-sarki területekért, Afrika nyersanyagokban gazdag részeiért, a Dél-kínai-tenger erőforrásaiért, Tajvanért vagy akár az afganisztáni NATO-kivonulás után a helyi politikai, gazdasági térnyerésért való vetélkedésre mutatnak rá. Ezek a folyamatok gazdagon ellátják a különböző országok hírszerző szolgálatait feladatokkal, helyzetüktől, méretüktől függetlenül.

## **Proliferáció**

Az ellenséges szándékú országnak nem feltétlenül szükséges közvetlenül, direkt agresszióban fellépnie ahhoz, hogy veszélyt jelentsen egy másik nemzet biztonságára. Az az állam, amely fejlett technológiai fegyverzetet – ideértve a biológiai, vegyi fegyvereket – halmoz fel, a nemzetközi normákkal ellentétesen fegyverzeti célú nukleáris képességeket épít és fejleszt, ugyancsak nemzetbiztonsági fenyegetésnek tekinthető akkor is, ha ezen rendszereket nem közvetlen támadásra használja fel, hanem csupán képességei növelését segíti elő.

## **Nemzetközi bűnözés**

Mit is értünk nemzetközi bűnözés alatt? Egyes definíciók szerint azokat a csoportokat, amelyek saját erejük, befolyásuk, pénzügyi érdekeik érvényesítése érdekében akár határokon is átnyúló illegális tevékenység révén kívánják elérni céljaikat, nemzetközi bűnözői csoportoknak hívjuk. Ezek tevékenységére jellemző, hogy a földrajzi határokon túlnyúlva, ezzel több nemzet törvényeit is megsértve fejtik ki káros tevékenységüket, s képeznek biztonsági kihívást egy adott ország vagy egy nemzetközi közösség részére. Tevékenységük megakadályozása érdekében szükséges, hogy az egyes nemzetek nemzetbiztonsági és rendvédelmi szolgálatai nemzetközi kooperáció keretében szorosan működjenek együtt – ez egyben azt is célozza, hogy az illegális tevékenységet végző csoportok a különböző országok eltérő jogi kereteinek különbségeit ne használhassák ki, és ne juthassanak ilyen módon jogosulatlan előnyhöz. Az illegális bűnözői tevékenység többnyire illegális termékek előállítását és terjesztését foglalja magában (ilyen termék

lehet például a kábítószér), továbbá illegális szolgáltatások nyújtását (például embercsempészet) vagy illegális üzleti tevékenységet stb.

## **Terrorizmus**

Az elsődleges prioritás napjainkban, hogy a Közel-Keleten kialakult vagy kialakulandó terrorista góccokat felszámoljuk, és megakadályozzuk, hogy azok tevékenysége a régióból bármilyen formában továbbterjedjen az európai vagy nyugati országokba (ilyen gócpontok például Afganisztán, Irak stb.). Az egyes nemzetek biztonságát nemcsak olyan csoportok veszélyeztethetik, amelyek formálisan is egy külföldi kormány képviselőjében jelennek meg, hanem olyanok is, amelyeket ellenséges szándékú kormányok támogatnak, szponzorálnak, vagy tevékenységüket eltűrik. A különböző terrorista csoportok akár vallási vagy ideológiai alapon arra törekednek, hogy káoszt okozzanak, egy ország működését gátolják minden lehetséges rendelkezésre álló eszközzel, legyen az fizikai erőszak, pszichológiai hadviselés vagy kiberbűnözés.

## **Kiberterrorizmus, kiberbűnözés**

A nemzet biztonságára kiemelt jelentőségű veszélyt jelent a kiberterrorizmus és a kiberbűnözés. A 2020-as és '21-es évben több kutató és kibervédelmi intézet többtucatnyi detektált incidenst jelzett, amelyek valamilyen formában kiberterrorista vagy kiberbűnözői szándékkal történtek világszerte. Az elmúlt pár éves időszakban egyre nagyobb teret kaptak az interneten elkövetett bűnözői és egyéb célú támadások különböző állami, pénzügyi, gazdasági, egészségügyi stb. célpontok ellen. E csoportok között fellelhetők különböző államok mögött lévő szereplők ugyanúgy, mint terrorista szervezetek és nemzetközi bűnözői hálózatok. A támadások célja lehet információszerzés, energetikai hálózatok működésének megzavarása, de egyszerűen csak zsarolás, lopás, pénzügyi visszaélések lehetősége is.

A kiberterrorizmusnak három formáját különböztetjük meg: az egyszerűen strukturált, a fejlettebb technológiát alkalmazó és a komplex módon koordinált támadásokat.

- Az egyszerű struktúrájú támadás azt jelenti, hogy a támadó alapvető *hackingsz*-közt használ egyetlen célpont ellen. Ez az eszköz általában valamilyen más által már ismert, nem saját maga által kifejlesztett malware.
- A fejlettebb technológiájú támadások már jóval kifinomultabb támadóeszközt alkalmaznak, amelyet célzottan, több célpont ellen vetnek be.
- Komplex módon koordinált támadás esetében a támadó rendkívül magas fejlettségi szinten álló hekkelőeszközt használ, amellyel képes tömeges támadást indítani egy egész üzletág, állam vagy szervezet ellen, és ezek tevékenységét nagy arányban gátolni tudja.

*A kiberterrorizmus nemzetbiztonsági vetületei*

Mivel a bank- és pénzügyi rendszerek egyre nagyobb mértékben digitalizáltak, és internet-hozzáféréssel rendelkeznek, a kiberbiztonsággal foglalkozó szervezetek szakértői szerint az ilyen intézmények ellen történő támadások széles körű gazdasági instabilitást, végső soron gazdasági recessziót és válságot tudnak előidézni. Ugyancsak veszélyfaktor lehet az, hogy az illetéktelenül megszerzett információk kiszivároztatása, publikálása súlyos károkat okozhat az állami és üzleti érdekek, de az egyszerű magánszemélyek vonatkozásában is. A kiberterrorizmus kiemelt veszélyt jelenthet az állam létfontosságú infrastruktúrái esetében is, káoszt okozva városok, intézmények mindennapi tevékenységében. A támadások távolról, névtelenül, beazonosíthatatlanul és olcsón alkalmazható volta nagy nehézséget jelent az ellenük való védekezésben. A különböző kormányok nemcsak azáltal védekeznek az illegális kibertevékenység ellen, hogy ezek elhárítására hivatott szervezetet hoznak létre, hanem azáltal is, hogy világos irány- és vezérelveket kínálnak fel a helyi önkormányzatok és az üzleti élet szereplői számára (például kiberbiztonsági intézkedéscsomagok és különböző rejtjelzési módszerek kiejánlása).

**Milyen hatásai voltak a stratégiai terrorizmusnak a hírszerző szolgálatok tevékenységére?**

Az elmúlt évek nagyobb terrorista akciói miatt a hírszerző szolgálatok tevékenysége és hatékonysága egyre több és keményebb kritikát, illetve egyre nagyobb figyelmet váltott ki. A hírszerző szolgálatok műveleti és információs hibáit felróva ezek a kritikák feltették a kérdést, hogy a szolgálatok miért nem látták előre, miért nem akadályozták meg az adott cselekmény elkövetését. Ugyancsak éles kritikaként vetődtek fel a különböző hírszerző és elhárítószolgálatok közötti együttműködés hiányosságai, például hogy a rendelkezésre álló információkat miért nem osztották meg az arra illetékes más szervezetekkel. E kritikák eredményeként a nemzetközi hírszerző közösségekben számos esetben szervezeti átalakításokkal próbálták kiküszöbölni a hibákat (lásd például a szeptember 11-i események után az amerikai nemzetbiztonsági struktúra átalakítását). Ugyancsak gyakori kritikaként hozzák fel a nemzetbiztonsági szolgálatok „demokráciahiányos” tevékenységét, az alapvető állampolgári jogok indokolatlan megsértését (például fogvatartottak kínzása, olyan államokba történő átszállítása, ahol a demokratikus normák kevésbé érvényesülnek), illetve ilyen esetekben az ezeket kivizsgáló igazságügyi szervezetek munkájának nehezítését. Ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy tevékenységük jellegéből eredően a hírszerző szolgálatok az esetek jelentős többségében nem fedik, nem fedhetik fel forrásaikat, illetve műveleti tevékenységüket nem tárhatják a közvélemény elé. A fenti okok miatt a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége fokozatosan az alább kifejtendők szerint módosult, módosul.

A hírszerző szolgálatok munkája egyre komplexebb, időigényesebb, ellentmondásosabb és veszélyesebb lett. A hatékony döntéshozói folyamatok egyre inkább megkövetelik a korai problémabeazonosítást, a rendkívül gyors értékelést – ezek következménye-



ként pedig a döntések egyre inkább valós idejű döntésekké válnak, amelyek gyakran az események szoros követését tételezik fel. A stratégiai biztonsági környezet változása miatt rendkívüli mértékben megnőtt és összetettebbé vált azon felhasználók köre, akik igényt tartanak a hírszerző szolgálatok információira, ez a változás pedig ugyancsak komplexebbé teszi a hírszerző szolgálatok munkáját. A fogyasztók igényei miatt, illetve az információk kellő megalapozottsága érdekében az értesítéseket egyre változatosabb, bonyolultabb és veszélyesebb módon kell beszerezni az egyre inkább védett forrásokból. A hírszerző szolgálatok munkáját néhány országban jelentősen megnehezítették azok a kritikák, amelyek mind demokratikus működésük, mind hatékonyságuk hiányosságai okán a beléjük vetett bizalom csökkenését mutatták. Ez a probléma hatványozottabban jelenik meg akkor, amikor a nem kellően és nem megfelelően informált közvélemény további jogtalan kritikákkal illeti e szervezetek működését. Hogyan lehetne ezeket a problémákat orvosolni? Megítélésem szerint négy olyan fő területet lehet beazonosítani, ahol a hírszerző szolgálatoknak szükséges változtatniuk az eddig megszokott megközelítéseiken:

- az információ megszerzése és hasznosítása;
- a nemzeti szolgálatok közötti koordináció és együttműködés átgondolása;
- a nemzetközi információcsere átgondolása;
- a közvéleményhez való hozzáállás megváltoztatása.

### **Az információs forradalom**

A hírszerző szolgálatok munkáját és tevékenységét jelentősen befolyásoló új tényező az úgynevezett információs forradalom. Az informatikai térben bekövetkezett hatalmas változások elkerülhetetlenül átalakították az információhoz történő hozzáférés módját, illetve a megszerzett információk rendszerezését. Egyszerre jelent előnyt és hátrányt is az információgyűjtés tekintetében, hogy technikailag egyre nehezebb megtartani a megőrzendő titkokat – ennek részben technikai, részben politikai okai vannak. A nemzetközi kihívásoknak történő sikeres megfelelés feltételezi a különböző országok hírszerző szervezeteinek hatékonyabb együttműködését, amelyet sok esetben hátráltat az olykor eltérő értékeket képviselő nemzeti hírszerző szolgálatok között meglévő bizalmatlanság és a módszereik különbségeiből fakadó nehézkesség. Az információs forradalom eredményeként az elmúlt évtizedekben a rendelkezésre álló hírszerzési információk jelentős része úgynevezett nyílt forrású hírszerzésből (*open-source intelligence*, OSINT) származik, ugyanakkor a védett bizalmas információk megszerzése egyre nehezebbé vált.

Az adatok automatizált kitermelése és rendszerezése egyre nagyobb szerepet kap a beérkező információk tárolása és értékelése során. Az egyre nagyobb adathalmaz hatékony értékelése szervezeten belüli új együttműködési formákat kényszerít ki. Az egyre inkább nyílt térben rendelkezésre álló információk lehetőséget kínálnak, hogy nem kormányzati szervezetek is különböző kockázatelemzéseket szolgáltatasként és termékként próbáljanak a piacon értékesíteni. Számos esetben előfordul, hogy ezek az üzleti alapon működő kockázatelemző cégek eltérő megközelítésmódjuk és üzleti tapasztalatuk miatt



jobb, értékesebb, felhasználhatóbb terméket tudnak előállítani, mint a hagyományos módszerekkel dolgozó, nehezen alkalmazkodó állami hírszerző szolgálatok. Ugyancsak új jelenség, hogy a különböző politikai, gazdasági, informális hírszerző szolgálatokhoz hasonlóan információk megszerzésével és felhasználásával próbálják érdekeiket jobban érvényesíteni; ezek a hálózatok adott esetben ugyancsak hatékonyabban működhetnek, mint az állami keretek között működő különféle nemzetbiztonsági szolgálatok.

Ugyanakkor az információs forradalom sem oldja meg azokat a hagyományos hírszerzési problémákat, amelyek elsősorban a védett adatok megszerzése során kihívásként jelennek meg. Példaként hozható fel, hogy a legintelligensebb technikai hírszerző rendszerek sem lesznek hatékonyak azokban az esetekben, ahol akár természetes, akár szándékosan megtervezett, nem technikai eszközöket használó kommunikációs csatornákat alkalmaznak. Elég csak megemlíteni azokat a terrorista vagy bűnözői csoportokat, amelyek nem használnak működésükhöz olyan technológiailag fejlett eszközöket, amelyek támadhatók lennének. Ugyanakkor a technikai támadás fejlődésével párhuzamosan egyre nagyobb hangsúlyt fordítanak a védendő titkok technológiai védelmére (például nyilvánosan elérhető kriptológiai megoldásokkal, amelyek lehetővé teszik az internet sokkal védettebb használatát).

### **Műholdas hírszerzés**

A hírszerző közösség előtt álló talán egyik legnagyobb kihívás a műholdas felderítő rendszerek működési feltételeinek és kereteinek kidolgozása. Ezek a rendszerek rendkívül drágák, és kiépítésük jelentős forrásokat vonhat el a hírszerzésre fordított összegből. A műholdas felderítő rendszerek számos előnnyel rendelkeznek, amelyek más úton nem pótolható módon segítik az információszerző tevékenységet (elsősorban katonai területen), ugyanakkor a rendkívül magas költségek ellenére kevés segítséget nyújtanak a hírszerzés szempontjából fontos egyéb területeken.

### **Nemzeti és nemzetközi koordinációs együttműködés**

A szolgálatok világában nincs ellenség, ahogy a barát fogalmát is másként kell értelmezni. Egy adott politikai érdeket követve jönnek létre alkalmi szövetségek, miközben mindenki ellenérdekelte a másik szolgálattal szemben.

A mai biztonsági környezet megköveteli, hogy a különböző nemzetbiztonsági szolgálatok a kihívások sikeres kezelése érdekében szorosabban működjenek együtt egymással. Ez a probléma ugyanúgy megjelenik a nagy országok számtalan, különböző illetékességi körrel fellépő hírszerző szolgálatainál, mint a kis országok látszólag koncentráltabb szolgálatainál meglévő belső együttműködés során. Az irányítási rendszerek a különböző országokban több modellt is tükröznek. Közös jellemzőjük, hogy a közöttük zajló együttműködés koordinálása valahol magasabb kormányzati szinten történik meg – példa erre az amerikai nemzeti hírszerzési hivatal (Office of the Director of National Intelligence,

ODNI), vagy akár a mi esetünkben a Nemzeti Információs Államtitkárság (NIÁT). Ezek a koordináló mechanizmusok több célt szolgálnak, egyrészt a felhasználóktól érkező kérések, feladatok hatékony elosztását, másrészt a nekik elküldött termékek szintetizálását biztosítják. A koordináció nemcsak az információs jelentőmunkára korlátozódik, hanem a kiadott feladatok végrehajtásának módját is szükséges alkalmanként koordinálni, és garantálni kell, hogy a különböző nemzetbiztonsági szolgálatoknál rendelkezésre álló adatok felhasználása hatékony legyen. Ugyancsak koordinációs tevékenységet igényel az a körülmény, hogy a problémák gyakorlati kezeléséhez a különböző szolgálatok különböző jogosultságokkal rendelkeznek (kommunikáció monitorozása, hivatalos eljárási formák stb.).

### **Hírszerzési információk megosztása a nemzetközi együttműködés keretében**

Mivel a hírszerzésnek egyre nagyobb intenzitással kell foglalkoznia mind globális, mind nemzetközi biztonsági kihívásokkal, a szolgálatok között fokozatosan szélesednek az információcserre lehetséges területei. A nemzetközi információmegosztásnak megvannak a magától értetődő előnyei. Egyrészt bővül az egyes szolgálatok rendelkezésére álló információk köre, másrészt a jól koordinált együttműködéssel hírszerzési forrásokat, erőforrásokat és kapacitásokat tudnak megspórolni. Az információk megosztása lehet multilaterális vagy bilaterális alapon folyó.

A kétoldalú kapcsolatokban általában a közös érdeklődésre számot tartó nyers és elemzett információk megosztásáról beszélhetünk, többnyire kölcsönös érdekeken alapuló, *ad hoc* jellegű együttműködések keretében, mivel minden egyes hírszerző szolgálat vonakodik a forrásaira vonatkozó információk megosztásától, illetve módszereik felfedésétől, hacsak ez nem jár kézzelfogható, konkrét előnyökkel. Jellemző az ilyen együttműködésekre, hogy jöllehet a kisebb országok szolgálatai – főleg a nagyobb országok szolgálataival összehasonlítva – sokkal korlátozottabb képességekkel és erőforrásokkal, ugyanakkor számos relatív előnnyel is rendelkezhetnek adott politikai kapcsolataik vagy a régióban meglévő, helyi viszonyokat illető, részletesebb ismereteik révén.

A multilaterális együttműködések általában egy szövetségi rendszeren belül, azonos szövetségi érdekek alapján jönnek létre, és megvalósulhatnak például a szövetség által közösen végrehajtott béketeremtő, békétámogató műveletek során, amelyek az adott közösség teljes hírszerző kapacitását igénylik (például Afganisztán esete). Ugyancsak a multilaterális együttműködés területei lehetnek bizonyos transznacionális kihívások, mint például a terrorizmus elleni harc vagy a határon átnyúló bűnözés elleni koordinált fellépés. A multilaterális együttműködés egyik fontos eleme ugyanakkor a különböző összekötői tevékenységek fejlesztése, a modern technológia és az adatbázisok felhasználása. Néhány nemzetközi szervezet, mint például az EU kísérletet tesz arra, hogy egy nemzetek felett álló hírszerzői mechanizmust hozzon létre, de egyelőre ezek a mechanizmusok kizárólagosan a szövetséghez tartozó nemzeti hírszerző szolgálatok által beadott információktól függenek. Egyes szakértők szerint az egyes országok biztonsági politikája súlyos felülvizsgálatra szorul, mivel számos új fenyegetéssel és sérülékenységgel

szembesülünk, amelyek a hagyományostól eltérően sokkal komplexebb és szélesebb körű megközelítést igényelnek.

Korábban a biztonság mint olyan mindig is egyfajta rendvédelmi megközelítést jelentett (az ezzel együtt járó protokollokkal), manapság azonban – jóllehet rendőri szemlélet még sok területen szükséges – a kor biztonsági kihívásai növekvő mértékben nemzetbiztonsági és azon belül is (a gyorsan fejlődő és változó műszaki és informatikai környezetnek köszönhetően) technikai megközelítést igényelnek. Jó néhány aktuális biztonsági kihívás nemcsak maguknak a hírszerzési módszereknek és forrásoknak az alapjait, de egyben általában a nemzet biztonságának stabilitását is megrengeti. Ilyen biztonsági kihívások lehetnek például a kiszivárogtatások, amelyek kiterjedtségben és jelentőségben kezdik elérni akár a hagyományos kémkedés szintjét is. A *need to know*<sup>7</sup> elvének rohamos leépülése, ezzel együtt az információmegosztás hasonló elve alkalmazásának egyensúlya rendkívül fontos kellene hogy legyen. Meg kell találni az egyensúlyt az információ megfelelő minősítési szintjének biztosítása érdekében. A nyomon követhető digitális autorizációs rendszerek kialakítására nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Meg kell teremteni a források védelmének megfelelő mechanizmusát, ami az információk megfelelő kezelésének szükséges feltétele. Az analitikai munka egyik nagy kihívása, hogy mindenképpen megvédjék a szolgálatok alkalmanként rendkívül érzékeny forrásait, másrésről biztosítsák, hogy a szükséges információk a legszélesebb körben kerüljenek felhasználásra.

### Felhasznált irodalom

- Földi László: A hibrid hadműveletek titkosszolgálati háttere. *Kommentár*, (2021), 2. 86–93. Online: [www.kommentar.info.hu/cikk/2021/2/a-hibrid-hadmuveletek-titkosszolgalmati-hattere](http://www.kommentar.info.hu/cikk/2021/2/a-hibrid-hadmuveletek-titkosszolgalmati-hattere)
- Harding, Luke: Czech Police Hunt Two Men with Names Matching Skripal Suspects over Blast. *The Guardian.com*, 2021. április 17. Online: [www.theguardian.com/world/2021/apr/17/czech-police-hunt-two-men-with-names-matching-skripal-suspects](http://www.theguardian.com/world/2021/apr/17/czech-police-hunt-two-men-with-names-matching-skripal-suspects)
- KD: Dánia besegített az amerikaiaknak az európai vezetők lehallgatásában. *Index.hu*, 2021. május 31. Online: <https://index.hu/kulfold/2021/05/31/dania-besegített-az-amerikaiknak-az-europai-vezetok-lehallgatasaban/>
- Nyugatra szökhett a kínai hírszerzés erős embere. *Portfolio.hu*, 2021. június 21. Online: [www.portfolio.hu/global/20210621/nyugatra-szokhetett-a-kinai-hirszerzes-eros-embere-488982](http://www.portfolio.hu/global/20210621/nyugatra-szokhetett-a-kinai-hirszerzes-eros-embere-488982)
- Office of the Director of National Intelligence: *Global Trends 2019*. (h. n.), National Intelligence Council, (é. n.).
- Szun-ce: A hadviselés törvényei. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 23–68.

<sup>7</sup> A. m. „szükséges tudni”. Az érzékeny adatokhoz, információkhoz való hozzáférési jogosultság meghatározásának szigorú elve, amely szerint csak az pillanthat bele ilyenekbe, akinek a feladata teljesítéséhez az adott információkra szüksége van.

Vákát

## A biztonsági-stratégiai dokumentumok és a jogszabályi környezet kapcsolata

### Bevezetés

Jelen fejezet a biztonságpolitikai stratégiai dokumentumok rendszerét, helyét, jogszabályi környezethez történő illesztésének kérdéseit vizsgálja, kiemelten a rendszerváltozást követő hazai gyakorlatra. A kérdéskör rendkívüli komplexitása – különös tekintettel a biztonságpolitikai kérdések összetettségére – és a tanulmány terjedelmi korlátai miatt törekedtünk ennek megfelelően a vizsgálat kereteit szűken értelmezni, és eltekintettünk a stratégiák belső szerkezeti, tartalmi elemeinek tárgyalásától. Mindazonáltal tanulmányunkban építettünk azokra az értékes részeredményekre, amelyek az elmúlt évtizedekben a hazai tudományos életben elemzésekkel, vizsgálatokkal segítették a nemzeti szintű stratégiai dokumentumok értelmezését és a hazai stratégiai gondolkodás fejlődését.

Értelemszerűen a „stratégiák” vagy akár a „stratégiai dokumentumok”<sup>1</sup> tárgyszavak alatt megtalálható tudományos munkák szerteágazó módon értelmezik a stratégiák kérdéskörét, ami alapvetően a stratégia mint fogalom értelmezésére vezethető vissza. Ebben a tekintetben fogalmilag egyrészről az előrelátás szándékát, a tervezést, a cél eléréséhez vezető utat jelenítheti meg, más olvasatban ennek a folyamatnak az eredménytermékét is a „stratégia” (mint dokumentum) jelöli. Míg az első esetében a stratégiai tervezési módszerek sajátos területeinek megújuló fejlődését láthatjuk, addig a stratégiai dokumentumok rendszerében a nemzetközi szintérre is kitekintve egy összetett, a politikai és jogszabályi környezethez illeszkedő, gyakran országonként is eltérő gyakorlattal találkozhatunk.

A stratégiának mint fogalomnak a hadviseléshez köthető gyökerei vitathatatlanok. Tartalmi és értelmezési bővülését tekintve a hazai rendszerváltozás időszakában még a hadtudományi kötődés dominanciáját láthatjuk, és az ezredfordulót megelőzően is a „katonai erők kifejlesztésének és alkalmazásának művészete és tudománya béke és háború idején”<sup>2</sup> értelmezési eleme volt meghatározó. Napjaink hadtudományi gondolkodásában azonban már jól látható a fogalmi bővülés,<sup>3</sup> többek között a NATO-terminológia megjelenésével, valamint a „stratégia” hadtudományon túlmutató térhódításának köszönhetően.

<sup>1</sup> Idetartoznak a nemzetközi szervezetek politikai prioritásai alapján kidolgozott stratégiai tervek. Lásd például az Európai Bizottság stratégiai dokumentumainak rendszerét.

<sup>2</sup> Szabó József (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 1995. 1226.

<sup>3</sup> Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 979.



## A stratégiák rendszere, a dokumentumok hazai evolúciója

A biztonsághoz kapcsolódó stratégiai dokumentumok sajátos helyet foglalnak el az egyes országok nemzeti jogszabályi vagy akár nemzetközi jogi környezetében. Rendeltetésük, hogy hosszabb távon elérendő célokat megfogalmazva valamilyen lépésre készítsék az érintett szereplőket, és meghatározzák azokat az irányokat, tennivalókat, eszköz-rendszereket, amelyek ezek eléréséhez szükségesek. Ennek megfelelően a tanulmány szempontjából vizsgálendő biztonsági stratégia „egy adott nemzet, állam, szövetségi rendszer vagy csoport megtervezett, összehangolt, hosszú távra szóló, központilag vezérelt megfogalmazása és a megvalósítás érdekében tett intézkedések összessége”.<sup>4</sup>

A stratégia mint dokumentum széles körben épít a tudományos és szakmai területek szakembereinek együttműködésére, amelyben fontos elem a normatív szabályozási környezettel való összhang megteremtése, az ahhoz történő hozzáillesztés. Hazánkban az elmúlt évtizedekben számos, a biztonság tágra értelmezett területéhez sorolható stratégia született, aminek okai között a nemzeti szintű stratégiaalkotási szándék, a nemzetközi szinten lezajlott stratégiaalkotási folyamatok hatása, a változások alapján történő kiigazítás vagy akár új irányú (például kiberbiztonsági, mesterséges intelligenciára vonatkozó) stratégiák megalkotása is szerepel.

Általánosan megfogalmazható, hogy a nemzeti szintű biztonsági dokumentumok hierarchiájának csúcán a nemzeti biztonsági stratégiák dokumentumai állnak, amelyek széles spektrummal tekintenek ki a külső biztonsági környezetre, veszik számba az ott megjelenő kihívásokat, kockázatokat, fenyegetéseket, és meghatározott céljaik mentén kívánnak „stratégiát” megfogalmazni az oda vezető úthoz. Fontos hangsúlyozni, hogy ezeknek a magas szintű biztonság(politika)i dokumentumoknak a belső tartalma összhangot mutat az adott ország alaptörvényével és az esetleges szövetségi tagságból adódó alapelvekkel. A dokumentumhierarchia alacsonyabb szintjén, az ágazati stratégiák sorában jelenhetnek meg többek között a katonai, a külügyi, az energetikai, a gazdasági-pénzügyi vagy akár a tematikusan készülő és több ágazatot (szakminisztériumot) érintő nemzeti szintű kiberbiztonsági stratégiák.

A rendszerváltozást követő időszakban hazánkban az ország biztonságához való viszonyának a biztonság- és védelempolitikai alapelvek dokumentumai adtak keretet. A stratégiai dokumentumokká fejlődés csak ezt követően, az ezredfordulóhoz közeledve következett be. Ezek sorában a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről a rendszerváltást követően, 1993-ban megalkotott 11/1993. (III. 12.) számú, illetve a honvédelem alapelveiről szóló 27/1993. (IV. 23.) számú OGY határozat tekinthető a biztonságpolitikai gondolkodást állami szinten meghatározó első két dokumentumnak.

A szakirodalom azonban csak a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájáról 1998-ban, a 94/1998. számú OGY határozattal elfogadott dokumentumot tekinti azon kezdeti elemnek, amely megindította a hazai Nemzeti Biztonsági Stratégia (valamint a Katonai Stratégia) kidolgozásának a kormány felelősségébe utalt folyamatát. Ehhez

<sup>4</sup> Héjja István – Kenedli Tamás: *Az elemző-értékelő munka elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011. 17.

a keretet a terjedelmében is rövid határozat utolsó, 17. pontja teremtette meg, miszerint „a Magyar Köztársaság Országgyűlése gondoskodik az e dokumentumból adódó feladatok teljesítéséhez szükséges feltételek biztosításáról. A Magyar Köztársaság Kormánya felelős a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia kidolgozásáért, azok szükség szerinti felülvizsgálataért, valamint a belőlük fakadó feladatok végrehajtásáért”.<sup>5</sup>

Időrendben ezt követően 2002 májusában fogadták el a 2144/2002. számú Korm. határozattal kiadott nemzeti biztonsági stratégiát, majd 2004-ben jelent meg a korábbi váltó 2073/2004. számú, a Magyar Köztársaság (új) nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló kormányhatározat, amely évekig meghatározta az alacsonyabb szintű stratégiák kidolgozásának irányát is. Ehhez igazodva alakították ki például 2008-ban a Magyarország külkapcsolati stratégiájáról szóló 1012/2008. (III. 4.) Korm. határozattal elfogadott külkapcsolati stratégiát, valamint 2009-ben az 1009/2009. (I. 30.) Korm. határozattal elfogadott katonai stratégiát. A következő fordulópontot a 2012-ben kiadott, Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat jelentette, amely a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat (a hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégia, NBS) 2020-ban történt megjelenéséig töltötte be a legmagasabb szintű biztonsági stratégia szerepét.

Az NBS-sel összhangban álló ágazati stratégiák kidolgozásának feladata általánosságban végigkísérte az elmúlt 30 év stratégiaalkotási törekvéseit, az azonban már további kérdés, hogy ezen ágazati stratégiák milyen mértékben, illetve egyáltalán elkészültek-e. A 2004-ben kiadott NBS esetében például határidőket és felelősöket megnevezve fogalmazódott meg az alacsonyabb szintű ágazati stratégiák kidolgozásának feladata, a 2012-ben kiadott NBS-ben ugyanakkor a felelősök és a határidők már nem jelentek meg.<sup>6</sup>

Általánosságban jól látható az is, hogy a hazai gyakorlatban a rendszerváltozás időszakát követően kiadott Nemzeti Biztonsági Stratégiákra egyaránt jellemző azok kormányhatározatban (annak mellékleteként) történő kiadása. Mindezzel összhangban a végrehajtásról szóló ágazati stratégiai dokumentumok már a felelős szaktárcák („feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszterek”) tevékenységét igénylik. A 2020-ban kiadott – hatályos – NBS összeállítása is a kormány felelősségi körében jelent meg, az általuk meghatározott szakértői kör (minisztériumok) előkészítésével. A határozatban a kormány a stratégiai dokumentum végrehajtását szolgáló ágazati stratégiai dokumentumok felülvizsgálatát, illetve elkészítését írja elő a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszterek számára feladatként.

A stratégiák készítésének napjainkra már széles körben elfogadott, akár az állami szférához kapcsolódó készítési módszertanai, előírásai ismertek. Hazánkban az állami oldalon zajló stratégiai tervezés és dokumentumok készítése során a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet emelhető ki, amely „szabályozza

<sup>5</sup> 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről.

<sup>6</sup> Solti István: A nemzetbiztonsági stratégia a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2. (2014), 3. 47–60.



a [...] közpolitikai dokumentumoknak tekinthető, nem jogi dokumentumok típusait”.<sup>7</sup> A szabályozás kiterjed a nemzetközi szinten elterjedtebb úgynevezett zöld, illetve fehér könyvre, valamint megjeleníti többek között a kötelezően elkészítendő stratégiai tervdokumentumokat (például ország-előrejelzések vagy akár nemzeti középtávú stratégia). A nyugati országokban gyakran találkozhatunk „a védelmi stratégiát, a hadsereg fejlesztésére, a gazdaság biztonságára és nem utolsósorban a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezeti és személyzeti fejlesztésére vonatkozó kormányzati elképzeléseket, közép- és hosszú távú célokat”<sup>8</sup> rögzítő dokumentumokkal, az úgynevezett fehér könyvekkel mint előremutató „szándéknyilatkozatokkal”. Mint Gajdusчек megfogalmazza, „ilyen jellegű dokumentumok ugyan korábban is léteztek, ám ezek státusza meglehetősen bizonytalan volt, illetve legtöbbjük [...] jogi formában vagy nem-jogi állami normaként jelent meg”.<sup>9</sup>

### A stratégiaalkotás jogszabályban meghatározott folyamatai

A stratégiai tervdokumentumok „előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket” a hazai szabályozásban hatályos, már említett 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletből ismerhetjük meg. Az itt megfogalmazottakat kell alkalmazni az állami szféra oldalán<sup>10</sup> készítendő stratégiák esetében, amelyek többek között törvény vagy az Országgyűlés normatív határozata, illetve akár nemzetközi szerződés vagy egyéb nemzetközi kötelezettségvállalás alapján jönnek létre, de ennek rendszere alkalmazható például az államigazgatási szervek által elkészítendő (intézményi) stratégiákra is.

A stratégiák megalkotására általánosságban véve összetett szempontrendszer vonatkozik. A kormányzati szinten készülő biztonságpolitikai dokumentumoknak mélyebb szakmai elemei és iránymutatása legalább kétirányúnak tekinthető. Az egyik az, hogy „kijelöli az intézmények által ellátandó feladatokat, elhatárolja a hatásköröket, megteremti a feladatellátáshoz szükséges megfelelő jogszabályi háttérrel és rendelkezésre bocsátja a szükséges forrásokat”,<sup>11</sup> másrésztől tagadhatatlan a politikai üzenete a külvilág felé. Kifejezi, hogy a kormányzat (fel)ismeri a biztonságot fenyegető tényezőket, és kész azokra reagálni. Ezen tényezők és cselekvési irányok együttese azonban a külső környezet

<sup>7</sup> Gajdusчек György: Közpolitikai célok megjelenése a jogban. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016. 55.

<sup>8</sup> Sabjanics István: A nemzetbiztonság jogi koncepciója. In Csink Lóránt (szerk.): A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára. Budapest, Pázmány Press, 2017. 3. pont – A nemzet(i)biztonsági stratégia. 113.

<sup>9</sup> Gajdusчек (2016): i. m. 55.

<sup>10</sup> A rendelet hatálya kiterjed a kormányra, a minisztériumokra, a Miniszterelnöki Kormányirodára, a központi hivatalokra, a rendvédelmi szervekre és a fővárosi és megyei kormányhivatalokra. Lásd: 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet.

<sup>11</sup> Dávid Ferenc: Nemzeti biztonság és nemzetbiztonság a stratégiaalkotásban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 3. 11.

(például szomszédos ország) számára üzenetként jelenik meg, kifejezve a megfogalmazó állam érdekeit (például békés együttműködésre törekvés a szomszédos országokkal), vagy akár a nemzetközi szövetségi együttműködés iránti szoros elkötelezettséget.

A hazai szabályozás alapján a kormányzati stratégiai irányításra vonatkozó alapelvek között jelennek meg<sup>12</sup> a stratégiai tervdokumentumok és a kapcsolódó kormányzati intézkedések, valamint a különböző, egymáshoz kapcsolódó stratégiák időbeli<sup>13</sup> összhangjának biztosítása (a rövidebb időtávot felölölő stratégia hozzáillesztése a hosszabb időtávra szóló stratégiához). A rendelet kitér továbbá<sup>14</sup> a stratégiában megfogalmazottak megvalósíthatóságának, a megvalósítás pénzügyi hátterének vagy akár a kapcsolódó stratégiai tervdokumentumok egymásra épülő rendszerének kérdéseire is.

A hazai és nemzetközi stratégiák szerkezetét tekintve számos hasonlósággal találkozhatunk. Ennek okai a stratégiatervezési módszerekben és az elmúlt évtizedekben egyre inkább letisztult és általánosan alkalmazott dokumentumszerkezetek elterjedésében kereshetők. Hazai viszonylatban a tudományos környezetben fejlődő ismeretek és modellek mellett a stratégiai tervezés egy-egy elemére alkalmazható módszerek emelhetők ki. Példaként említhetők a külső környezet feltárásához, a tendenciák feltérképezéséhez alkalmazható, a stratégiák elemeként megjelenő azon különböző elemzési módszerek, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy meglévő adatok, információk birtokában segítség a komplex folyamatok jobb megértését és a jövőre irányuló döntések megalapozását. Többek között ilyen módszer a kockázatelemzés, a forgatókönyv-készítés (szcenárióanalízis), vagy akár a széles körben ismert SWOT-, illetve PEST-elemzés.<sup>15</sup>

A kormányzati szintű stratégiakészítés támogatására ugyanakkor elkészültek azok az ajánlások,<sup>16</sup> útmutatók, amelyek az egységes tervezési folyamatokat segítették. Ezek között emelhető ki a Miniszterelnöki Hivatal által 2004-ben kiadott kormányzati stratégiaalkotási útmutató,<sup>17</sup> majd a 2008-ban közzétett stratégiaalkotási kézikönyv<sup>18</sup>, amely segítséget nyújt a kormányzati szintű stratégiaalkotáshoz és a módszertani ismeretek alkalmazásához. Mint ez utóbbi dokumentum bevezetője megfogalmazza, a kézikönyv „a stratégiaalkotás általános, minden szakpolitikai területre érvényes tennivalóit gyűjti egybe”.

<sup>12</sup> 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 6. §.

<sup>13</sup> A stratégiák időtávját a vonatkozó hazai szabályozás a következőkben határozza meg: hosszú távú: tíz évet meghaladó időtáv; középtávú: legalább négy-, legfeljebb tízéves időtáv; rövid távú: legalább egy-, legfeljebb négyéves időtáv.

<sup>14</sup> 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 6. § (9).

<sup>15</sup> A SWOT- (*strengths* – erősségek; *weaknesses* – gyengeségek; *opportunities* – lehetőségek; *threats* – fenyegetések), valamint a PEST-analízis (*political* – politikai; *economic* – gazdasági; *socio-cultural* – társadalmi-kulturális; *technological* – technológiai) olyan eszközök, amelyek elemei elemzési keretet biztosíthatnak egy kérdéskör viszonyainak megismeréséhez. Az elemzési módszereket lásd Hájja–Kenedli (2011): i. m. 35–46.

<sup>16</sup> Kádár Krisztián: A közigazgatás stratégiai tervezésének és fejlesztésének módszertana. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2017.

<sup>17</sup> Miniszterelnöki Hivatal: Módszertani útmutató a kormányzati stratégia tervezéséhez (2004).

<sup>18</sup> Stratégia-alkotási Kézikönyv. A Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK) alapján (2008. szeptember).

## **A stratégiatervezés jogszabályban meghatározott különleges céljai és a jogi normaalkotás korlátai**

A tanulmány által vizsgált szempontrendszerben is feltétlenül igaz, hogy a stratégiai gondolkodás, illetve szemlélet meghatározó jellemzői, hogy a proaktív jogalkotást preferálja, a célokat beazonosítja, ezen célokhoz prioritásokat rendel, és végül a rendelkezésre álló összes információ alapján hoz megalapozott döntést. Amennyiben e jellemzők közül egy vagy több nem teljesül, az eredménytermék ugyan létrejön, azonban az csak nevében, de nem tartalmában tekinthető stratégiának.

Korlátozott információk megléte esetén törekedni kell arra, hogy a stratégia mint jogi norma az egyébként is kötelező jogalkotási eszközként megjelenő, szükséges mértékű általánosítás eszközével élve kellő rugalmasságot biztosítson, egyfajta keretet alkosson a prioritások útján a célok eléréséhez. A hon-, valamint rendvédelem, illetve a nemzetbiztonság feladatrendszerére alapozó stratégiaalkotás esetében megjegyezhető, hogy *minden* információ nagyon ritkán áll rendelkezésre, azonban mégis a körülményekhez képest megalapozott döntést vagy annak előkészítését várja el az irányító. Így lényegében az ezekért felelős szervezeteknek – önállóan vagy a feladatban érintett, illetve ahhoz kötődő feladatrendszerű más szervezetekkel együttműködésben – stratégiai gondolkodás eredményeként kell szakmailag megszövegeznie a hon-, valamint rendvédelem, illetve a nemzetbiztonság szakterületét érintő stratégiákat. Mindezt annak érdekében, hogy a jogforrást végül kibocsátó testület vagy személy (Országgyűlés, ágazatot irányító miniszter) megvizsgál(tat)hassa a(z esetlegesen) már meglévő stratégiai tervdokumentumokat és a kapcsolódó központi államigazgatási tevékenység keretrendszerét, a norma tervezetében leírtak megvalósíthatóságát, valamint pénzügyi kivitelezhetőségét úgy, hogy ezzel egyidejűleg ellenőrzi a tervezetben szereplő célok, prioritások, intézkedések, javaslatok összeegyeztethetőségét a kormányzat politikai célkitűzéseivel.

## **A nemzetbiztonsági ágazat szempontrendszerének sajátosságai a stratégia kodifikációja során**

A nemzetbiztonsági ágazatra vonatkozó szabályok rendszerének állandó felülvizsgálatát meghatározó jelleggel két eszköz biztosítja, a jogi normák hatásának, eredményeinek utólagos vizsgálata, valamint tartalmi deregulációja. Az ágazat fontosságának megfelelő szintű normaalkotási követelményekhez híven ezeket nemcsak a megalkotásuk előtt kell indokoltság, szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem a szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az egyes jogszabályok és az ágazatra vonatkozó komplett normakörnyezet folyamatos, illetve célzott felülvizsgálatára.

Idesorolható például az utólagos hatásvizsgálat keretében a jogszabály tényleges hatásainak a szabályozás megalkotása, illetve módosítása idején várt hatásokkal, valamint a javasolt módosításoknak az esetleges jogkorlátozások arányosságával való összevetése. A tartalmi deregulációs kötelezettség az előzőekben megjelenítettek mellett kiemelten jogi-kodifikációs szempontok alapján szolgálja a jogbiztonság, a jogrendszer átláthatósága

és a normavilágosság szempontjait. Előbbieknek az ágazati stratégiaalkotásra gyakorolt hatása jelentős, mivel a cél eléréséhez szükséges eszközök, erőforrások elérhetősége nagymértékben meghatározza a reális célképzést, vagyis a stratégiát szakmailag előkészítő szervezetek tudják reálisan meghatározni a prioritásokat és az erőforrásigényt a célok ismeretében.

A nemzetbiztonsági szolgálatok által alkalmazott erők, eszközök és módszerek együttes hatásmechanizmusának szabályozási rendszere a jogforrási hierarchia legmagasabb szintjétől a legalacsonyabbig terjedő széles skálán helyezkedik el. Ezeket a magyar nemzet biztonságának védelme érdekében – döntően titokban, néha nyíltan – alkalmazzák a szolgálatok munkatársai. A jogi normákban megjelenő feladatok végrehajtása valószínűsíthető alapjog-korlátozással jár együtt, emiatt ezeket az állami monopóliumként kodifikált intézkedéseket szigorú előírások között gyakorolhatják az erre feljogosított szervezetek. Előbbiek alapozzák meg azt a szempontrendszert, amelynek megfelelően az előkészítő szervezetnek és a jogalkotónak is vizsgálnia kell az egyes stratégiákkal szoros kölcsönhatásban lévő, kiemelt jelentőségű normaszöveg-változások megfelelését a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvényből levezethető alapelveknek, az indokoltságnak, a szükségességnek és az arányosságnak.

E vizsgálat legegyszerűbb, de talán mégis legfontosabb szabálya, amely példaként említi a normakontroll jelentőségét is, hogy a törvényben meghatározott feladatok elvégzése céljától eltérő esetben tilos titkos információgyűjtést folytatni. Azaz hiába vetődik fel valamilyen másfajta cél egy stratégia előkészítése során, azt legkésőbb a jogalkotó törli a tervezetből, vagyis a stratégia normaszövegéből.

### **A jogi eszközökkel folytatott hadviselés szempontrendszerének érvényesülése a stratégiák előkészítése során**

A stratégia tervezése, illetve előkészítése során emiatt is indokolt kiemelt figyelmet fordítani a tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírások részletes áttekintésére, a szakmai döntés-előkészítés korlátaira. Fontos megjegyezni, hogy jogszabálynak – e tanulmány témájának területeit érintően (is) – a törvényeket, kormányrendeleteket, miniszteri rendeleteket tekintjük. A jogalkotásra vonatkozó törvény<sup>19</sup> és a végrehajtására kiadott, a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten szereplő jogi norma előírásai kizárólag a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a jogszabályok esetében alkalmazandók kötelezően. Így azokra a kormányhatározatokra és országgyűlési határozatokra vonatkoznak csak a szigorú előírások, amelyek tartalmukat tekintve az előbbi testületek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját rögzítik. Emiatt a tervezet szakmai tartalmának és jogrendszerbe illeszkedésének biztosítását, valamint az előzetes hatásvizsgálatot nem kötelező elvégezni például egy új NBS elkészítésekor. A kibocsátónak nincs indokolási kötelezettsége, továbbá a tervezet véleményezésekor sem kötelezhető olyan egyeztetésre, mint amilyenre egy jogszabály készítése esetében. Nem szükséges

<sup>19</sup> 2010. évi CXXX. tv. a jogalkotásról.

az utólagos hatásvizsgálatot elvégezni, ahogyan a tartalmi felülvizsgálat végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket sem kell alkalmazni. A munkájukra igényes kodifikációval foglalkozó szakemberek esetében íratlan szabály, hogy a nem jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülő tervezetek készítése, szerkesztése során – a lehetőségekhez mérten – a jogalkotásról szóló törvény és különösen a végrehajtására kiadott miniszteri rendelet<sup>20</sup> előírásait is igyekeznek figyelembe venni annak érdekében, hogy a jogalkotás egységessége érvényesüljön.

A stratégia mint eredménytermék szövegezése, vagyis a kibocsátó részére történő felterjesztés, a jogalkotó döntésének előkészítése során különös figyelmet kell fordítani a jogi és szakmai aspektusra, tudva, hogy az álhírek terjesztésének egyik legveszélyesebb területe a jogalkotás tevékenységének támadása hazai és nemzetközi szinten. Az úgynevezett *lawfare*,<sup>21</sup> amely elsősorban a jogi eszközök alkalmazását jelenti a hibrid hadviselés során, értelmezhető<sup>22</sup> lehet úgy, mint a jogalkotás legfelsőbb szintje által alkotott jogforrások folyamatos, az esetek többségében nem feltétlenül megalapozott támadása is, mivel célja a jogalkotó hiteltelenítése, a belé vetett közbizalom megingatása. A joguralmának helyességébe vetett társadalmi bizalom gyengítése alkalmas az állam destabilizálására, mozgásterének csökkentésére. Ideértve a kibocsátó által kihirdetett – biztonsági tartalmú – stratégiákat vagy az azokkal összhangban álló, alárendelt szervezetek által végzett – biztonsággal összefüggő – tevékenység jogszerűségét.

Az írott jogban szereplő tiltások, korlátok ugyanakkor egy stratégia előkészítésekor felszínre hozhatják a létező jogszabályok, ideértve a hon- és rendvédelmi, illetve nemzetbiztonsági ágazatot érintő törvények módosításának szükségességét. Ez megerősíti azt a feltételezést, hogy a hon- és rendvédelem, illetve a nemzetbiztonsági szervezetek által készített szakmai koncepciók, javaslatok – akár egy ágazati stratégia tervezetének formájában is – kölcsönhatásba léphetnek a kormányzati politikával, ezáltal a korábban említett összefüggés a célok és prioritások, valamint az eszközök és módszerek alkalmazása között egyfajta együttműködést hoz létre.

Az összhang mint célkitűzés megjelenik a kormány részéről is a hatályos NBS előírásaiban:<sup>23</sup>

„Az állami szervek saját szakterületükön folyamatosan értékelik a nemzeti és a nemzetközi biztonság és fenyegetettség elemeit, és megteszik a szükséges lépéseket a megelőzés és a kezelés érdekében. [...]”

<sup>20</sup> 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről.

<sup>21</sup> A kifejezés használatáról bővebben lásd: Charles J. Dunlap: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st [Century] Conflicts*. Konferenciatanulmány. Washington (D. C.), Harvard University, 2001.

<sup>22</sup> Dunlap álláspontja szerint a jogi hadviselés egy saját magunknak okozott seb, amely a jogállamiság elvéhez történő ragaszkodás útján megelőzhető. A modern hadviselés kulcselemének számít ez a szempontrendszer, Dunlap ismertetett művében megfogalmazott gondolata szerint ugyanis a jövő küzdelmeit inkább szavakkal, mint kardokkal vívják majd. Stabil, különösen (nemzetközi köz)jogi háttér nélkül nem fogadja el a közvélemény sem a háborúban való szerepvállalást, kiemelten annak megkezdését.

<sup>23</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. Záró rendelkezések, 176–177. pont.

A biztonság egyes részterületeiért felelős szervezetek a jelen dokumentumban adott iránymutatás figyelembevételével alkotják meg és vizsgálják felül saját szakági szabályozóikat.”

Vagyis azt határozta meg a jogalkotó, hogy a szakstratégiák kialakítása során a tárcáknak figyelemmel kell lenniük arra, hogy azok álljanak összhangban a hatályos NBS-ben foglaltakkal.

A hatályos NBS kifejezetten előírja, hogy a biztonság egyes részterületeiért felelős állami szervezeteknek a stratégiában megfogalmazott iránymutatásokkal összhangban kell megalkotniuk és felülvizsgálniuk a tevékenységükre vonatkozó szakági szabályzókat, különös tekintettel a nemzeti katonai, a rendészeti, a nemzetbiztonsági, a terrorelhárítási, a katasztrófavédelmi, a kiberbiztonsági és a migrációs területre. Mindezt úgy kell elvégezni, hogy a hatályos NBS rendelkezéseit is a korábban említett, folyamatos felülvizsgálati kötelezettség terheli, így amennyiben valamely érintett szerv hatáskörében erre okot adó körülményt derít fel, jeleznie kell azt az irányító tárc(á)ja felé, hogy a szükséges normaalkotás kezdeményezhetővé váljon.

Vagyis ha az érintett szakmai szervezetek és a kibocsátó is követi az előírásokat, akkor kizárólag kölcsönösen együttműködve, egymást mozgásban tartva alkothatnak szakági szabályzókat, illetve szakstratégiákat.

Korlátozó tényezőként jelenik meg az a körülmény, hogy a minősített adatok védelméről szóló törvény nem tartalmaz tételes felsorolást rögzítő mellékletet, hanem a tevékenységet végző, szakmai anyagot (elő)készítő szervezet köteleességévé teszi annak mérlegelését, hogy mely adatok ismertethetők nyilvánosan, és melyek azok a közlések, amelyek nyilvánosságra hozatala kárt okozna Magyarországnak. A mérlegelés felelőssége a biztonsági, különösen az egyes biztonsági területekre vonatkozó szakstratégiák megalkotása témakörében jelentős: egy tévedés, egy felelőtlen intézkedés, illetve mulasztás – a károkozás mellett – büntetőjogi felelősségre vonással is járhat. Emiatt szükséges kiemelni azt aényt, hogy jogi szempontból különbséget kell tenni az alaki jogforrásokban a megjeleníthetőség szabadságának foka szerint is, vagyis amennyiben indokolt az adattartalom vizsgálata alapján, nem használható a nyílt kormányhatározat mint alaki jogforrás, hanem kizárólag minősített kormányhatározatban rögzíthető a tartalom. Utóbbi esetben azok és csakis azok ismerik meg a szakstratégia tartalmát, akik erre jogosultak, az idegen hírszerző szolgálatok nem tölthetik le egyszerűen az internetről a dokumentumot – kivéve persze, ha az a kibocsátó kifejezett célja, hogy legyen letölthető, és szolgáljon támpontként a kíváncsi olvasó számára.

### **Nemzetbiztonság a biztonsági stratégiák tükrében és a jogi sérülékenységvizsgálat**

A (nemzeti) biztonsági stratégiáknak különös viszonya van a szűkebben értelmezett nemzetbiztonság területével, hiszen a biztonsági stratégiák mint dokumentumok alapját „az állam biztonságfelfogása, azaz a biztonságról, annak alkotóelemeiről, területei-



ról, különösképpen pedig a biztonságot fenyegető tényezőkről alkotott képe jelenti”<sup>24</sup>. Ebben különös szerep hárulhat a nemzetbiztonsági ágazatra, amelynek stratégiai gondolkodáshoz kapcsolódó helyét és szerepét keresve az „előrelátás” támogatása, a pontos döntések meghozatalához szükséges információk megszerzése és értékelése emelhető ki. Napjainkban mindehhez egyre több, különböző formában keletkező és elérhető adat állhat rendelkezésre, amelyek előtérbe hozták az adatfúziós típusú gondolkodás és így komplexebb, pontosabb elemzések, akár előrejelzések készítésének lehetőségét. Ennek a tanulmány szempontjából kiemelkedő jelentőségű megnyilvánulása az angolszász jogterületen már alkalmazott, bírói döntéseket monitorozó mesterséges intelligencia, amely rossz kezekben alkalmas lehet a bűnözői körök számára „előrelátást, akár kockázatértékelést elősegítő támogatást” biztosítani.

A mesterséges intelligencia bevetésével támogatott dezinformációs műveletek, az álhírekkel történő operáció a lakosság tömeges és súlyos megbetegedésének kockázatát hordozó járványos betegség magyarországi megjelenésekor és gyors terjedésekor egymás hatását erősítő, az adott országgal szembeni (nemzetbiztonsági) kombinációként (művelati intézkedések sorozataként) értelmezhető. A hatályos NBS által azonosított biztonsági kockázatokkal szembeni hatékony fellépés kormányzati igénye esetén cél lehet a szélesebb összhang megteremtése a teljes biztonsági szektorban.

A fenti dokumentumok közül az Európai Unió új, 2019–2024 közötti időszakra vonatkozó stratégiai menetrendje a társadalom hibrid fenyegetések, rosszindulatú informatikai tevékenységek és dezinformáció elleni védelmének fontosságát nevezi meg – a legveszélyesebb kihívások közé sorolva ezeket –, valamint hangsúlyozza, hogy az ilyen veszélyek kezelése átfogó vizsgálatot igényel, több együttműködéssel, koordinációval, erőforrással és jelentős technológiai eszközpark bevetésével. Ez a feladatkör azért meglehetősen bonyolult, mert a tevékenység leginkább a nemzetállamok elszigetelése, hiteltelenítése útján valósul meg, vagyis – akár az EU, akár a NATO esetében – a tagállamok egymás iránti bizalmának csökkentése a cél.<sup>25</sup> Ennek ellensúlyozására válik elengedhetetlenül fontossá az ellenséges hírszerzési tevékenységgel szembeni ellenálló képesség erősítése.

A tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és más érintett nemzetközi szervezetek közötti szoros együttműködés – különösen a NATO-val – támogatná az EU-ban végzett ellenséges tevékenységekkel szembeni kémelhárítás összehangolását.<sup>26</sup> Ehhez társul továbbá, hogy a hibrid hadviseléssel mint nem katonai, vagyis nem hagyományos stratégiai kihívásokkal szemben adható válaszok (tényleges intézkedések), illetve a későbbi lépésként valószínűsíthető katonai tevékenység jelentős költségvonzattal jár. A nemzetközi szerepvállalás alanyaként Magyarország vonatkozásában kiemelt jelentősége van annak a szempontnak, hogy „a »korlátozott erőforrásokkal« rendelkező államok esetében a nemzetbiztonsági struktúrák hatékony működtetése, a koordinációs, irányítási,

<sup>24</sup> Csiki Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere. *Nemzet és Biztonság*, 2008. szeptember. 76.

<sup>25</sup> Európai Bizottság: Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépés közös kerete. Európai uniós válasz. JOIN(2016) 18 final (2016. április 6.).

<sup>26</sup> Európai Bizottság: Közös közlemény az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. A reziliencia és a hibrid fenyegetések kezelésére szolgáló képességek megerősítése. JOIN(2018) 16 final (2018. június 13.).



a technikai és az emberi erőforrásokra épülő információgyűjtő, az elemző-értékelő, vagy akár a különböző szakértői területek összehangolt munkája”<sup>27</sup> ténylegesen megvalósuljon, és így hasznosuljon akár a fenyegetések felderítése és elhárítása, akár Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek, céljainak érvényesítése során.

Jogi normaalkotási aspektusból jelentős szerepet tölt be az Európai Tanács hibrid fenyegetések és dezinformáció elleni munkacsoportja is. Mivel ez a szervezet közvetlenül az Állandó Képviselők Bizottsága alárendeltségében működik, képes lehet a hibrid fenyegetések elleni EU-szintű kezdeményezés, illetve tevékenység koordinálására. Fontos szerepe lehet továbbá az uniós szintű erőfeszítések támogatásában az EU kezdeményezésére Helsinkiben létrejött Hibrid Fenyegetések Elleni Kiválósági Központnak, amelyhez Magyarország 2019. december 10-én csatlakozott. A központ jelentőségét növeli, hogy a NATO támogatását is magáénak mondhatja, elég csak a PACE17 kibergyakorlat körülményeire utalni. Az ilyen szintű joginorma-előkészítő, illetve -kibocsátó szervezetek képesek arra, hogy akár a kiberhadviselés, akár a járványkezelés, akár a hibrid hadviselés témakörében közösségi szintű, igazán hatékony stratégiá(ka)t alkossanak. Az előbbi, kellően autentikus kibocsátó szervezetek erre irányuló jogi aktusa hiányában a nemzetközi együttműködés – jogi háttere – nem biztosított.

A biztonsági szektor korlátokkal kereshetőségszabdalt jogterületét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az alapjogok érvényesülésének vizsgálatát eszközül használva elvégezhető az úgynevezett jogi sérülékenységvizsgálat. Ez a tevékenység a különleges jogrend idején hozott jogszabályok tekintetében széles körben megjelent a sajtóban, egyes civil szervezetek minden érintett jogszabályt ellenőriztek, és feltárták azok hiányosságait. A jogi sérülékenységvizsgálat az előkészítése a célzott támadásnak, a *lawfare* eszközürendszere alkalmazásának. A stratégiaalkotók és a kibocsátók szempontjából is célszerű erre a körülményre is figyelemmel lenni, mivel a *lawfare* a hibrid hadviselés láthatatlan fegyvere. Az ilyen jellemzőkkel körülírható (relatív új típusú) fenyegetettség jelenléte a nemzetközi szinten egyre meghatározóbb és időtartamát tekintve egyre kiterjedtebb.

A hadviselő fél<sup>28</sup> az összehangolt tevékenységsorozat közben a modern technológiák és eszközürendszerek által nyújtott képességeket, opciókat használja fel, és műveleteit kiterjeszti a kibertérre, a média világára, a gazdaságra és a társadalmi érintkezés különböző formáira is. Az egyes elemek (támadási formák) önálló vagy egymást kiegészítő (kombinatív) alkalmazása – a klasszikus támadási formák bevetése nélkül is – már alkalmas lehet a befolyásolásra, a zavarkeltésre, egyes államok belső rendjének a megbontására, a társadalmi tudat újraformálására. Az új típusú fenyegetettség fokozott szintjére tekintettel Magyarország kiemelt feladatként tekint a hibrid fenyegetések elleni fellépésre, illetve azok kezelésére. Ezt a hatályos NBS is leszögezi, ugyanakkor a *lawfare* kapcsán még csak a kifejezés jelentésével és a potenciális veszélyforrás alapvető tulajdonságaival ismerkedik a jogalkotó és a legtöbb szakmai szervezet.

<sup>27</sup> Dobák Imre: Nemzetbiztonsági szolgálatok – Betekintés a visegrádi országok (V4) nemzetbiztonsági rendszereibe. *Hadtudomány*, 8. (2015), 4. 114.

<sup>28</sup> A hibrid hadviselés eszköztárába tartozó intézkedések mögött nem feltétlenül kell egy adott államot és annak hírszerző szolgálatát keresni, ugyanis a terrorszervezetek, a nem állami szervezetek vagy a gazdasági élet befolyásos szereplői is képesek ilyeneket végrehajtani, alkalmazni.

## Befejezés

A hibrid fenyegetések az állam működéséhez nélkülözhetetlen funkciókat támadják a célpontként kijelölt országban. Az egyre mélyrehatóbb és kiterjedtebb műveletek körülményeinek vizsgálata úgy látszik célravezetőnek, ha ezeket a nemzetközi kooperációban és a jogalkotásban egyaránt meglévő, illetve kialakítható lehetőségekre figyelemmel végezzük el, feltételezve, hogy a kihívások folyamatos változásban vannak, így a statikus, reaktív jogalkotási megközelítés nem kellően hatékony. Ez hatványozottan igaz a stratégiai szintű normák és a normákban megjelenített stratégiák alkotásakor.

A *Környezeti jövőkutatás: Magyarország 2050* című tanulmány szerzői szerint „szükség van arra, hogy a jövővel való szisztematikus foglalkozás rendszeres tevékenységgé váljon a hazai szakmai közösség berkeiben is a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan, a tudományterületek közti együttműködést is elősegítve”.<sup>29</sup> Jelen tanulmány is ehhez az előremutató gondolkodáshoz kíván hozzájárulni, hiszen a jövőkutatás szempontrendszerét is figyelembe véve, a proaktív jelzővel illelhető jogalkotási, illetve stratégia-készítési minőség eléréséhez folyamatosan kémlenünk kell a horizontot, és kellően rugalmas, általános szabályok megalkotásával a jogi sérülékenységvizsgálat próbáját is kiálló jogszabályokat és más jogi normákat – ideértve a stratégiákat is – szükséges előkészítenünk annak érdekében, hogy ne váljunk a *lawfare*, vagyis a hibrid hadviselés egyik első számú, kifinomult eszközének passzív alanyaivá.

## Felhasznált irodalom

- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*
- 11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelveiről
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról
- 27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről
- 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről
- Csiki Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere. *Nemzet és Biztonság*, 2008. szeptember. 76–81.
- Dávid Ferenc: Nemzeti biztonság és nemzetbiztonság a stratégiaalkotásban. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 5. (2017), 3. 5–21.
- Dobák Imre: Nemzetbiztonsági szolgálatok – Betekintés a visegrádi országok (V4) nemzetbiztonsági rendszereibe. *Hadtudomány*, 8. (2015), 4. 113–130. Online: <https://tudasportal.hu>.

<sup>29</sup> Hideg Éva et al.: Környezeti jövőkutatás: Magyarország 2050. *Magyar Tudomány*, 179. (2018), 5. 726–727.

- [uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/10159/2015\\_4\\_visegr%c3%a1di%20orsz%c3%a1gok.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://uni-nke.hu/xmlui/static/pdfjs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/10159/2015_4_visegr%c3%a1di%20orsz%c3%a1gok.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Dunlap, Charles J.: *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st [Century] Conflicts*. Konferenciatanulmány. Washington (D.C.), Harvard University, 2001. Online: <http://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>
- Európai Bizottság: *Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A hibrid fenyegetésekkel szembeni közös fellépés kerete*. Európai uniós válasz. JOIN(2016) 18 final (2016. április 6.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018&from=HU>
- Európai Bizottság: *Közös közlemény az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. A reziliencia és a hibrid fenyegetések kezelésére szolgáló képességek megerősítése*. JOIN(2018) 16 final (2018. június 13.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0016&from=GA>
- Gajdusчек György: Közpolitikai célok megjelenése a jogban. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016.
- Héjja István – Kenedli Tamás: *Az elemző-értékelő munka elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2011.
- Hideg Éva – Mihók Barbara – Gáspár Judit – Schmidt Péter – Márton András – Báldi András: Környezeti jövőkutatás: Magyarország 2050. *Magyar Tudomány*, 179. (2018), 5. 714–728. Online: [www.researchgate.net/publication/325138910\\_Kornyezeeti\\_jovokutatas\\_Magyarország\\_2050](http://www.researchgate.net/publication/325138910_Kornyezeeti_jovokutatas_Magyarország_2050)
- Hódos László: Gondolatok Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájában azonosított, egyes kiemelt nemzetbiztonsági aspektusairól. *Szakmai Szemle*, 18. (2020), 3. 21–31. Online: [www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2020\\_3\\_szam.pdf](http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2020_3_szam.pdf)
- Krajnc Zoltán (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Miniszterelnöki Hivatal: *Módszertani útmutató a kormányzati stratégia tervezéséhez*. Budapest, 2004. Online: <https://docplayer.hu/37271679-Modszertani-utmutato-a-kormanyzati-strategiai-tervezeshez.html>
- Sabjanics István: A nemzetbiztonság jogi koncepciója. In Csink Lóránt (szerk.): *A nemzetbiztonság kihívásainak hatása a magánszférára*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 103–123.
- Stratégia-alkotási Kézikönyv. *A Kormányzati Stratégia-alkotási Követelményrendszer (KSaK) alapján* (2008. szeptember). Online: <https://docplayer.hu/7819997-Strategia-alkotasi-kezikonyv.html>
- Solti István: A nemzetbiztonsági stratégia a Nemzeti Biztonsági Stratégia tükrében. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2. (2014), 3. 47–60. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/nbsz/article/view/2084/1362>
- Szabó József (szerk.): *Hadtudományi lexikon*. Budapest, Magyar Hadtudományi Társaság, 1995.

Vákát

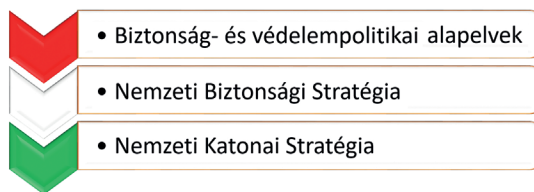
## Stratégiai dokumentumok – A magyar Nemzeti Katonai Stratégia

### Bevezetés

Jelen tanulmány célja elemezni egy újonnan megjelent stratégiai dokumentumot, a magyar Nemzeti Katonai Stratégiát, amely bemutatja a biztonsági környezetet, meghatározza 2024-re a védelmi kiadások mértéket (2% a GDP-ből), és körvonalazza a Magyar Honvédség fő, szárazföldi szervezeti struktúráját, egy nehéz-, egy közepes és egy különleges rendeltetésű dandár létrehozását tűzve ki célul. A fejezet ezenkívül felvonultatja a beszerzett haditechnikai eszközöket is, valamint a magyar védelmi ipar meghatározó egységeit.

### A Nemzeti Katonai Stratégia

Magyarország stratégiai dokumentumainak<sup>1</sup> egymásra épülése a következő módon valósul meg: A biztonság- és védelempolitikai alapelvek dokumentuma egységben tárgyalta a két terület alapelveit. A NATO-csatlakozás előtti időszakban született írás a háború, a béke és a konfliktus kategóriáját alapul véve jelentette ki, hogy nem tekintünk senkit sem ellenségnek, a konfliktusokat diplomáciai, gazdasági és egyéb eszközökkel, legvégső esetben katonai erővel kívánjuk megoldani. Ezt követően a kormány Nemzeti Biztonsági Stratégiája a biztonság különféle dimenzióira vonatkozóan határozta meg a feladatokat. Így a demográfiai, a migrációs, a katonai, a környezeti, az informatikai és az energiaszektorral kapcsolatban is útmutatást adott. Végül a Nemzeti Katonai Stratégia ezekre épülve – mint ágazati stratégia – a katonai dimenzió környezetét elemezte, a 21. századi hadviselés kérdéseit vizsgálta, továbbá a megújuló Magyar Honvédség alkalmazási környezetét, elveit fektette le.



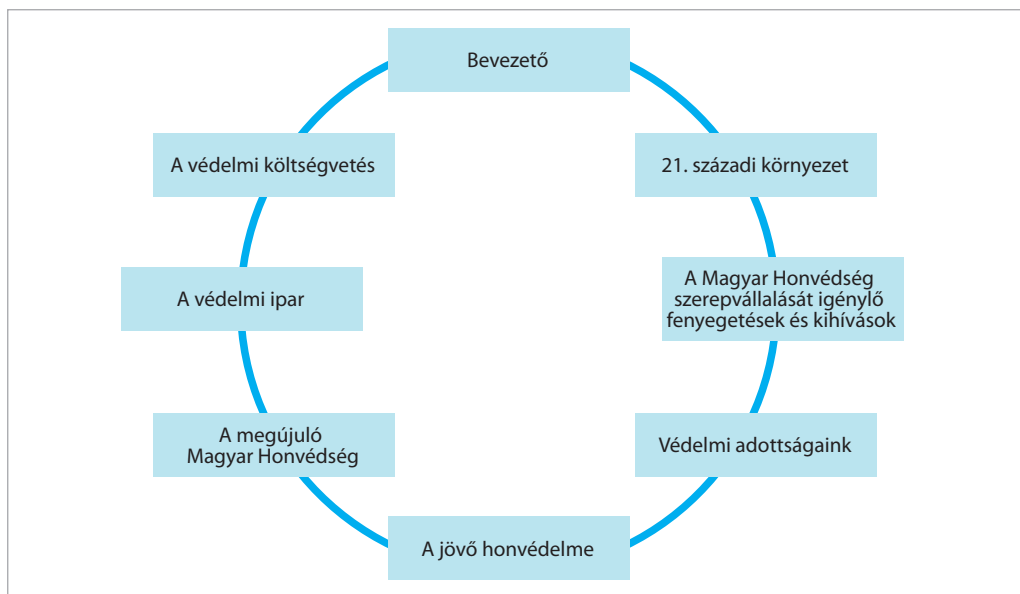
1. ábra: A magyar biztonságpolitikai dokumentumok rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

<sup>1</sup> 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről; 1163/2020. Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (1. melléklet: Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája); 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról (a továbbiakban: NKS).

## *A dokumentum felépítése*

A Nemzeti Katonai Stratégia a bevezetést követően tárgyalja a 21. századi műveleti környezetet, a Magyar Honvédség szerepvállalásával kapcsolatos fenyegetéseket és kihívásokat. Külön elemzi a védelmi adottságokat a jövő honvédelme, az elrettentés és a védelem kapcsán; kitér a nemzeti és nemzetközi együttműködési képességekre. Ezt követően a védelmi igazgatásra, a nemzeti ellenálló képesség (reziliencia) kérdésére összpontosít. Megfogalmazza sajátos módon az emberközpontúságot, a Magyar Honvédség vezetési, irányítási, harci és harciszolgáló képességeivel szembeni elvárásokat. Végül a hátországvédelmi feladatok és a haditechnika, illetve a védelmi ipar és a védelmi költségvetés kérdéseivel zárul a dokumentum.



2. ábra: A Nemzeti Katonai Stratégia felépítése

Forrás: Az NKS alapján a szerző saját szerkesztése

## *A stratégia bevezetője*

Mint általában a stratégiai dokumentumok esetében, a bevezető rész itt is nagyon fontos: megállapítja, hogy össznemzeti ügyről beszélünk a honvédelem kapcsán; egyértelműen leteszi a voksot amellett, hogy a magyar állampolgárok biztonságát meg kell védeni; hogy Magyarország biztonságának sarokköve továbbra is a NATO és az ennek keretében biztosított kollektív védelem, de ugyanakkor Magyarország teljesíteni kívánja a nemzeti önerő feltételének megvalósítását is. Víziónk a dokumentum szerint, hogy 2030-ra a Magyar Honvédség képes legyen másokat a támadásoktól elrettenteni, visszatartani, és mind a katonai, mind a nem katonai fenyegetések idején minden esetben a kormányzat rendelkezésére tudjon állni.

„A haza védelme össznemzeti ügy. [...]

A Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program (a továbbiakban Zrínyi HHP) a magyar nemzet, a magyar Kormány és a magyar katonák erőfeszítéseinek eredményeként létrehozta az ezeréves állami léthez méltó, a magyar állampolgárok biztonságát növelő katonai erőt és az ennek fenntartásához szükséges hadiipari kapacitásokat. [...]

Magyarország egyetlen államot sem tekint ellenségnek. A megújuló nemzeti önerő azonban a 21. század gyorsan változó biztonsági környezetében szükségesebb, mint a hidegháborút követően bármikor. Hazánk biztonságának sarokköve az Észak-atlanti Szerződés Szervezete [...] keretében biztosított kollektív védelem, de ennek a szövetségesi együttműködésnek a nemzeti önerő az elsődleges feltétele.

Változékony és nehezen kiszámítható biztonsági környezetünkben előrejelzés nélkül alakulhatnak ki válságok közvetlenül Magyarország határain, közvetett térségünkben vagy stratégiai távolságokban. [...]

Magyarország stratégiai célkitűzése, hogy 2030-ra olyan Magyar Honvédséget építsen, amely a NATO tagjaként és a régió egyik meghatározó haderejeként képes garantálni az ország biztonságát, elrettenteni az esetleges agressziót, támogatni az összkormányzati védekezést a katonai és nem katonai fenyegetésekkel és kihívásokkal szemben, továbbá képes ellátni szövetségi és európai uniós tagságából származó feladatait.”<sup>2</sup>

A bevezetés másik fontos alapvetése, hogy a biztonságot nem lehet egyik napról a másikra megteremteni, csak hosszú távú feladatként értelmezhető. Továbbá hogy a biztonságot fenyegető veszélyek nemcsak katonai, hanem politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti, kiber- és információs dimenziókon keresztül is elérhetnek minket, ezért szükséges összkormányzati szinten, komplex módon kezelni a honvédelmi feladatokat, amelyeken belül a katonai képességek kiemelt jelentőségűek.

„A biztonság megteremtése hosszú távú feladat, amelyre áldozni kell. A holnap fenyegetéseire ma kell elkezdenni a felkészülést. Az ország védelme összetett, egymással szorosan összefüggő biztonsági elemekből épül fel – a katonai mellett gazdasági, politikai, társadalmi, környezeti, kiber- és információs dimenziók alkotják. Napjaink állami és nem állami fenyegetései és kihívásai ezen biztonságdimenziók teljes spektrumában, számos kombinációban jelentkezhetnek, ezért a honvédelem ügyét nem lehet a biztonság más területeitől elválasztva, külön kezelni. A biztonsági kihívások kezelése túlnyúlik az egyes szakminisztériumok hatáskörén, és összkormányzati együttműködést kíván meg, ugyanakkor a honvédelmi feladatok végrehajtása során továbbra is kiemelt szerep jut a katonai képességeknek.”<sup>3</sup>

### *Kulcskifejezések*

A modern dokumentumok értékelésénél érdemes figyelembe venni, hogy a szerzők, a szerkesztői közösség milyen kulcsszavakat, kulcskifejezéseket használ. Ezek általában a „nemzeti”, a „NATO”, a „védelem”, az „információ”, a „hibrid”, a „radikalizmus”, az „országvédelem”, a „fegyveres támadás”, a „hírszerzés” és az „elhárítás”. A Nemzeti Katonai Stratégia nagyon jelentős számban, 66 előfordulással említi a nemzeti szót, 23 alkalommal a NATO-t, 42 alkalommal a védelem és 21 alkalommal a kiber-, illetve

<sup>2</sup> NKS – Bevezető.

<sup>3</sup> NKS – Bevezető.



az információ kifejezést; a migráció, valamint a fegyveres támadás már mindössze 6-6 alkalommal, a hibrid fenyegetés háromszor fordul elő benne. Fontos téma még a radikalizmus, az országvédelem és a terrorizmus vizsgálata – ezekkel is találkozhatunk a dokumentumban.

1. táblázat: A kulcsfogalmak előfordulása a dokumentumban

| Kulcsszavak       | Előfordulás (alkalom) |
|-------------------|-----------------------|
| biztonság         | 83                    |
| nemzeti           | 66                    |
| együttműködés     | 54                    |
| védelem           | 42                    |
| NATO              | 23                    |
| kiber             | 21                    |
| információ        | 18                    |
| fenyegetés        | 17                    |
| elrettetés        | 13                    |
| megújulás         | 7                     |
| migráció          | 6                     |
| fegyveres támadás | 6                     |
| hibrid            | 3                     |
| kollektív védelem | 3                     |
| hírszerzés        | 2                     |
| elhárítás         | 2                     |
| önerő             | 2                     |
| radikalizmus      | 2                     |
| országvédelem     | 1                     |
| terrorizmus       | 1                     |

Forrás: Az NKS alapján a szerző szerkesztése

### *A Nemzeti Biztonsági és a Katonai Stratégia viszonya*

Mindig lényeges kérdés, hogy a Nemzeti Katonai Stratégia hogyan viszonyul a felette álló Nemzeti Biztonsági Stratégiához, a magasabb szintű dokumentumban a katonai stratégia a meghatározott kérdésekhez mennyire tudja megjeleníteni a katonai szakmai válaszokat a problémákra.

A továbbiakban a nemzeti szuverenitást sértő törekvések, a nemzeti kisebbségek védelme, a tartós népességfogyás, a nemzetközi gazdasági válság, az energiaiimport problémái, a bukott államok, a forradalmi technológiák elterjedése, a szervezett bűnözés, a tömegpusztító (nukleáris, radiológiai, biológiai) fegyverekkel vagy vegyi szennyező anyagokkal Magyarország ellen végrehajtott terrorcselekmény lehetőségének kérdéseit is tárgyalja a dokumentum. Mivel a Nemzeti Biztonsági Stratégia a biztonság minden

dimenziójára kiterjedően felsorolja a veszélyeket, a katonai stratégiának is foglalkoznia kell a katonai dimenziót érintő aspektusokkal, illetve katonai megoldási lehetőségek esetén a kapcsolódó feladatokkal.

Megvizsgálva, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégia milyen veszélyekről beszél, értékeltem, hogy a katonai dimenzióban van-e relevanciája ezeknek a kérdéseknek, illetve hogy milyen válaszokat ad ezekre a Nemzeti Katonai Stratégia. Összességében megállapítható, hogy szinte minden olyan kérdésre megadja az adekvát választ (azaz reagál a felvetett problémára, illetve meghatározza a megfelelő védelmi, biztonsági, katonai elemekből álló feladatokat és értékeléseket), amelyeket a Nemzeti Biztonsági Stratégia megemlít. Ezt tartalmazza a 2. táblázat.

2. táblázat: A Nemzeti Biztonsági, illetve a Nemzeti Katonai Stratégia összefüggései, kapcsolódási pontjai<sup>4</sup>

| NBS<br>a veszélyekről                                                                                                                        | Katonai<br>dimenziót<br>érintő<br>veszély<br>(igen/nem/<br>is) | NKS-<br>„reakció”<br>foka<br>(magas/<br>átlagos/<br>alacsony) | Megjegyzés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (124/a) illegális migránsok tömeges érkezése a nyugat-balkáni vagy más, hazánkat érintő útvonalon, idegen népesség Magyarországra telepítése | is                                                             | átlagos                                                       | Jelenleg és a belátható jövőben a legnagyobb valószínűséggel az illegális migráció tömeges mértékű, a kormányzati rendszerek és rendvédelmi erők túlterhelésével járó növekedésére lehet számítani főként a nyugat-balkáni, de más, hazánkat érintő útvonalak irányából is. Egy ilyen jellegű „modern kori népvándorlás” súlyos következményekkel jár Európa, így Magyarország biztonságára és stabilitására nézve, miközben a jelenség nemzetbiztonsági, közbiztonsági, humanitárius és közegészségügyi kockázatokat is magában hordoz. Migrációs válsághelyzetben a Magyar Honvédség a rendvédelmi erőket támogatva lép fel. Az illegális tömeges migrációt kiváltó okok (gyenge/bukott államok, etnikai-vallási konfliktusok, szélsőséges ideológiák, klímaváltozás, fegyverek ellenőrizetlen terjedése, továbbá külső szereplők egyoldalú beavatkozása) enyhítésében a Magyar Honvédség az állam tágabb biztonság- és védelempolitikai eszközrendszerének részeként, nemzetközi koalícióban lép fel. |

<sup>4</sup> A táblázatban nem szerepelnek azok a biztonsági kockázatok, amelyek csak a Nemzeti Biztonsági Stratégiában találhatók meg, de a Nemzeti Katonai Stratégia – a katonai dimenzióban nem értelmezhető területként – nem foglalkozik velük. Ezek a következők: a bűnszervezetek, szervezett bűnözői csoportok magyarországi térnyerése és befolyásának erősödése; a nemzeti szuverenitást sértő, a nemzeti döntési jogköröket nyíltan vagy leplezetten elvonó törekvések, továbbá a határon túli magyar közösségek helyzetének jelentős romlása vagy ellehetetlenülése; a tartós népességfogyás; a nemzetközi gazdasági válság kiújulása vagy a globális kereskedelmi konjunktúra; az energiainportban bekövetkezett fennakadásból fakadó ellátási válsághelyzet létrejötte; súlyos és tartós instabilitás kialakulása, illetve „bukott állam” létrejötte hazánk közvetlen szomszédságában vagy régiókban; a forradalmi technológiai fejlesztések illetéktelen kezébe kerülése révén a nemzet biztonságát veszélyeztető támadások vagy terrorcselekmények megjelenése.

| NBS<br>a veszélyekről                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Katonai<br>dimenziót<br>érintő<br>veszély<br>(igen/nem/<br>is) | NKS-<br>„reakció”<br>foka<br>(magas/<br>átlagos/<br>alacsony) | Megjegyzés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (124/b) váratlan fegyveres támadás                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | igen                                                           | magas                                                         | <p>A Magyar Honvédség állami és nem állami szereplők által jelentett fenyegetések esetében egyaránt bevethető. Valamely állami szereplő által hazánk ellen indított váratlan fegyveres támadás valószínűsége alacsony, esetleges bekövetkezése azonban rendkívül súlyos következményekkel járhat az ország egészére nézve. A Magyar Honvédségnek ezért mindenkor képesnek kell lennie – a szövetséges erők beérkezéséig akár önállóan – egy fegyveres támadás elrettentésére vagy annak bekövetkezése esetén az ország függetlenségének, területi egységének, határainak, állampolgárainak és anyagi javainak katonai védelmére. A NATO vagy az Európai Unió egy vagy több tagállamát érő váratlan fegyveres támadás lehetősége sem zárható ki, ezért Magyarországnak és egyben a Magyar Honvédségnek – a vállalt szolidaritás jegyében – készen kell állnia az ezek elhárításához kapcsolódó szövetségesi vagy európai uniós feladatok ellátására, külföldön és belföldön (befogadó nemzeti támogatás keretében) egyaránt.</p> <p>Az állami szereplők a nem hagyományos hadviselés eszköztárát is alkalmazhatják, amely révén a nem katonai eszközök célirányos felhasználása akár fegyveres támadásnak megfelelő hatásokat is kiválthat.</p> |
| (124/c) összehangolt és széles körű diplomáciai, információs és titkosszolgálati műveletek, pénzügyi-gazdasági nyomásgyakorlással, pénzügyi spekulációs támadásokkal vagy katonai fenyegetéssel párosulva (hibrid hadviselés) Magyarország destabilizálása, kormányzati cselekvőképességének, politikai stabilitásának és társadalmi egységének gyengítése, továbbá nemzetközi érdekérvényesítő képességének korlátozása céljából | igen                                                           | magas                                                         | <p>Az ilyen, úgynevezett hibrid hadviselés során állami és nem állami szereplők katonai és nem katonai eszközöknek egy meghatározott stratégiai cél érdekében történő összehangolt felhasználásával törekednek érdekeiket a szemben álló fél kárára érvényesíteni, illetve lépéseket tehetnek a Magyarországot fenyegető kihívások, válságok súlyosbítása érdekében.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| NBS<br>a veszélyekről                                                                                                                                                                                                                                                              | Katonai<br>dimenziót<br>érintő<br>veszély<br>(igen/nem/<br>is) | NKS-<br>„reakció”<br>foka<br>(magas/<br>átlagos/<br>alacsony) | Megjegyzés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (124/d) jelentős károkat okozó kibertámadások a kormányzati informatikai rendszerek, az e-közigazgatás, a közműszolgáltatók, a stratégiai vállalatok, a létfontosságú infrastruktúra egyéb elemei és más, a társadalom működésében fontos szervezetek számítógépes hálózatai ellen | igen                                                           | magas                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| (124/e) terrorcselekmény elkövetése Magyarországon, illetve magyar állampolgárok vagy magyar érdekeltségek ellen külföldön                                                                                                                                                         | igen                                                           | átlagos                                                       | Jelentős fenyegetést képez a radikális ideológiák és a terrorizmus terjedése Európán belül, illetve annak perifériáján. Mindez hagyományos és nem hagyományos támadások indítását eredményezheti akár Magyarországon is, illetve magyar állampolgárok vagy magyar érdekeltségek, katonai műveletek és missziók ellen külföldön. Idesorolható a forradalmi technológiák illetéktelen kezekbe kerülésével a nemzet biztonságát veszélyeztető támadások vagy terrorcselekmények végrehajtása is. |
| (124/m) tömegpusztító fegyverekkel, illetve nukleáris, radiológiai, biológiai vagy vegyi szennyező anyagokkal Magyarország vagy a környező országok ellen végrehajtott támadás vagy terrorcselekmény                                                                               | igen                                                           | átlagos                                                       | A tömegpusztító fegyverekkel Magyarország és/vagy a környező országok ellen végrehajtott támadás valószínűsége alacsony, következményei azonban beláthatatlanok. Ebben az esetben a Magyar Honvédség képességeinek alkalmazása elkerülhetetlen. A hagyományos és nukleáris, illetve kettős képességű rakétarendszerekkel esetlegesen végrehajtott, Magyarország ellen irányuló támadásokkal szembeni védelem szövetségi keretek között valósul meg, amihez hazánk is aktívan hozzájárul.      |
| (124/n) Magyarország vagy szomszédos országok területén bekövetkezett olyan ipari balesetek és katasztrófák, amelyek regionális kihatásokkal járnak                                                                                                                                | nem                                                            | nincs                                                         | A kármentesítésben szükség szerint részt vesz a honvédelmi tárca, illetve szakemberekkel és szakállomány biztosításával segíti a feladatokat ellátását.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| NBS<br>a veszélyekről                                                                                                                                                                                                                                                | Katonai<br>dimenziót<br>érintő<br>veszély<br>(igen/nem/<br>is) | NKS-<br>„reakció”<br>foka<br>(magas/<br>átlagos/<br>alacsony) | Megjegyzés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (124/o) a lakosság<br>tömeges és súlyos megbete-<br>gedésének kockázatát<br>hordozó járványos<br>betegség magyarországi<br>megjelenése és gyors<br>terjedése                                                                                                         | is                                                             | magas                                                         | A Covid–19-járvány is megmutatta, hogy globalizált vilá-<br>gunkban egy járvány gyorsan és gyakorlatilag feltartó-<br>zthatatlanul képes elterjedni, valamint hatása az egész-<br>ségügyi válsághelyzet mellett a biztonság többi elemét<br>is alapjaiban befolyásolja. A pandémia rámutatott arra,<br>hogy a lakosság tömeges és súlyos megbetegedésének<br>kockázatát hordozó járványos betegségek magyarországi<br>megjelenése és gyors terjedése súlyos válsághelyzetet<br>idézhethet elő, amelynek kezelésében a Magyar Honvéd-<br>ség – szervezetségének, képességeinek és kiterjedt<br>logisztikai infrastruktúrájának köszönhetően – nél-<br>külözhetetlen szerepet tölt be. A járvány elsődleges<br>hatásai mellett fel kell készülni annak a világgazdaságra<br>gyakorolt, az egyes országok gazdasági teljesítményét<br>évekre visszavetítő, súlyos társadalmi feszültségeket<br>okozó, illetve a meglévő instabilitásokat fokozó másodla-<br>gos hatásaira is, amelyek szélesíthetik az instabil régiók<br>körét, fokozhatják az ismert biztonsági kockázatok<br>(például a migráció) bekövetkezési valószínűségét, és új<br>kihívásokat eredményezhetnek. |
| (124/p) nagyobb ár-<br>és kiterjedt belvizek<br>kialakulása, valamint<br>más természeti katasz-<br>trófák – hosszan tartó<br>aszályos időszakok,<br>hő- és hideghullámok,<br>heves viharok, pusztító<br>erdő- vagy vegetáció-<br>tüzek – rendszeres<br>bekövetkezése | is                                                             | átlagos                                                       | Felkészültnek kell lenni a klímaváltozáshoz is köthető,<br>egyre nagyobb valószínűséggel bekövetkező természeti<br>katasztrófák, valamint a Magyarország vagy a szomsz-<br>szédos országok területén kisebb valószínűséggel<br>bekövetkező, regionális kihatásokkal járó ipari balesetek<br>és katasztrófák kezelésére, ami – feladatrendszeréből<br>adódóan – a Magyar Honvédség aktív szerepvállalását is<br>igényli.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

Forrás: NBS 124. pont, NKS

A Covid–19-pandémia kapcsán is megmutatkozott, hogy bár nem elsősorban katonai dimenziót érintő fenyegetésről van szó, a Honvédelmi és a Belügyminisztérium együttes intézkedése meghatározta a határ mellett járőröző rendvédelmi kollégák munkájának segítségét a hadsereg részéről. Így részt vettek az illegális tömeges migráció okozta veszélyhelyzet felszámolásában, illetve (műszaki és egyéb csapatok) műszaki szakértelmükkel az ideiglenes műszaki határzár telepítésében. A pandémia kapcsán a honvédség szintén rendelkezésre állt egészségügyi kapacitásával, a Honvédkórház oltóbuszokkal, személyi állomány biztosításával, a rendvédelmi kollégák munkájának a segítségével, járőrözéssel és őrzés-védelmi feladatokkal, továbbá magas beosztású személyek a Honvédség részéről kórházigazgatói feladatokat láttak el.

## *A Nemzeti Katonai Stratégia főbb pontjai*

### *A 21. század műveleti környezete<sup>5</sup>*

A Nemzeti Katonai Stratégia a 21. századi műveleti környezetet jól határozza meg, hiszen megnevezi a *hibrid hadviselést*, amelynek során állami és nem állami szereplők katonai és nem katonai eszközökkel próbálják az érdekeiket érvényesíteni. Egy másik megfogalmazás szerint ez olyan erőszak alkalmazása, amely nem kíván átlépni a háború szintjére a konfliktus folyamán. Ennek megfelelően főként stratégiai kommunikáció révén próbálja megrendíteni a társadalmak stabilitását. Külön foglalkozik a dokumentum a *proxy* vagy helyettesítő erőkkel, hiszen ilyen szereplőkkel lehet rejtett állami támogatással bűnözőket, terroristákat, főleg nem kormányzati szervezeteknek álcázott szereplőket egy adott konfliktusban támogatni.

„A globális és az európai biztonsági környezetet az instabilitás és a kiszámíthatatlanság jellemzi. A távoli térségekben kialakult válságok rövid időn belül hatással lehetnek Magyarország biztonságára is [...] A 21. században a háború céljának változatlansága mellett annak színterei, formái és eszközei kibővülnek, jellemzői változnak, egyre inkább áttérjednek a biztonság nem katonai dimenzióira. [...] Az ilyen, úgynevezett hibrid hadviselés során állami és nem állami szereplők katonai és nem katonai eszközöknek egy meghatározott stratégiai cél érdekében történő összehangolt felhasználásával törekednek érdekeiket a szemben álló fél kárára érvényesíteni, illetve lépéseket tehetnek a Magyarországot fenyegető kihívások, válságok súlyosbítása érdekében.”<sup>6</sup>

A dokumentumban megjelenik a *világűr mint a magyar katonai stratégia új dimenziója*. A világűrbe telepített eszközrendszerrel már a konfliktusok előtt, békeidőben olyan katonai és nemzetbiztonsági információkat lehet megszerezni, amelyek hatással lehetnek a konfliktus kimenetelére, lefolyására, illetve maguk a rendszerek képesek lehetnek hadászati fegyverrendszerek működtetésére vagy stratégiai felderítésre, csapásmérésre.

„A világűr mint a legújabb technológiák telepítésének színtere, lehetőséget biztosít a nagyhatalmak számára, hogy a szárazföldek, a tengerek és óceánok felett telepített eszközrendszereik révén már békeidőben katonai és nemzetbiztonsági helyzeti előnyre tegyenek szert, háborús körülmények között pedig képesek legyenek hadászati fegyverrendszereik működtetésének biztosítására, a megfelelő szintű hadszíntér-felderítésre, teljes körű ellenőrzésre, valamint szükség esetén a csapásmérésre.”<sup>7</sup>

A *kiberbiztonság* kérdésköre a dokumentum egyik sarokköve, hiszen – mint korábban írtuk – 21 alkalommal utalnak rá a szerzők, hogy a konfliktusok előéletében is fellelhetők ilyen elemek. Ezek a műveletek, amelyek akár kinetikus műveleteket készíthetnek elő, önálló célok elleni bevetésre is alkalmasak. Mivel stratégiai fontosságú, kiemelt objektumokat is érhetnek támadások, fontos, hogy a kibervédelem területén az ország felkészüljön a 21. századi kihívásokra.

<sup>5</sup> NKS, 1. pont.

<sup>6</sup> NKS, 1. pont.

<sup>7</sup> NKS, 1. pont.

„A modern konfliktusoknak a legtöbb esetben kiberbiztonsági összetevője is van. [...] A katonai kibertérműveleti erők a kibertérben végrehajtott műveleteikkel, beleértve az offenzív műveleteket is, hozzájárulnak a szárazföldi erők és a légi erők kinetikus műveleteinek hatékonyságához. Békében aktívan közreműködnek a nemzeti kibervédelmi feladatokban, és felkészülnek a különleges jogrendi helyzetben történő feladat-végrehajtásra.”<sup>8</sup>

### *Védelmi adottságaink<sup>9</sup>*

„Földrajzi elhelyezkedéséből adódóan hazánkat közvetlenül érinthetik az Európa déli és keleti periferiáján jelentkező kihívások. A Magyarország biztonságát meghatározó régiókban nem sikerült lezárni az elmúlt évtizedek konfliktusait, amelyek könnyen és váratlanul terjedhetnek át más régiókra is. Ezért Magyarország biztonsága nem választható el a globális és regionális folyamatoktól, amelyek hatásai ellen hazánk többnemzeti együttműködésben lép fel. Ezzel együtt, Magyarország szempontjából kiemelt prioritással bír a nyugat-balkáni, és felértékelődött a közel-keleti, valamint az észak-afrikai térség, illetve az Európai Unió keleti szomszédságának stabilitása.

Magyarország a NATO által azonosított keleti és déli fenyegetések, valamint az észak-, kelet- és dél-európai szárazföldi hadszínterek találkozási pontjánál helyezkedik el, központi helyzete miatt háttérbázisként, felvonulási útvonalként, befogadó, összpontosítási, átcsoportosítási, felkészítési körzetként is funkcionálhat.

Európa, benne Magyarország, az európai hadszíntér mellett az észak-atlanti, a közel-keleti és az észak-afrikai hadszíntereken folytatott koalíciós hadműveletek és békeműveletek során is érintetté válhat, mivel az ezekbe a térségekbe telepített eszközrendszerek révén területe (vagy települő erői) csapásmérő eszközökkel elérhető a potenciális támadók által.”<sup>10</sup>

### *A jövő honvédelme<sup>11</sup>*

*Az elrettentés és a védelem* megfogalmazása érdekes kérdéseket vet fel, és a fogalmak értelmezését teszi a jövőben szükségessé. Az elrettentés a hidegháború időszakának katonai stratégiája, amely az ellenség atomfegyverekkel történő elrettentését tűzte ki célul, illetve az atomfegyver elsőként történő alkalmazását tette kérdésessé, hogy mely fél valósítja azt meg. A magyar fegyveres erőnek olyan nyilvánvaló, megfelelő számvetésekkel alátámasztható katonai erőre, tüzereire és csapásmérő képességekre van szüksége a fizikai és a kibertérben – kiegészítve diplomáciai, katonadiplomáciai és gazdasági lépésekkel –, amely az agresszió gondolkodó ellenség várható nagyarányú technikai és embervesztése, valamint az infrastruktúrájában bekövetkező kár lehetősége által képes visszatartani őt a támadástól.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> NKS, 1. és 5.1.

<sup>9</sup> NKS, 3. pont.

<sup>10</sup> NKS, 3. pont.

<sup>11</sup> NKS, 4. pont.

<sup>12</sup> Ehhez az elrettentéshez tartozik majd technikai téren a világ legmodernebb harckocsijának tartott Leopard 2A7+ típus, a Lynx gyalogsági harcjármű, a Panzerhaubitze 2000 önjáró löveg, a Gidrán páncélozott szállító-



„Az elrettentés és védelem eszköztára a Magyarországot fenyegető kihívások kezelése során első-sorban azok esetében lehet hatékony, amelyek állami szereplőktől eredeztethetők. A nagyobb geopolitikai befolyásért folytatott globális versengés fokozódásával egyre inkább elmosódik a határ az elrettentés és védelemhez kapcsolódó béke- és válságidőszaki feladatok között.

[...] Egy erős és önállóan is reagálni képes nemzeti haderő önmagában is biztosítja azt az elrettentő erőt, amely egy méretével és potenciáljával összemérhető ellenfél számára megkérdőjelezi az esetleges támadás által elérhető célokat és előnyöket, egy megvalósult támadás esetén pedig képes az ország területének és szuverenitásának fegyveres védelmére. A stratégiai szintű elrettentés és védelem szempontjából meghatározó Magyarország NATO- és európai uniós tagsága, ugyanakkor az önálló nemzeti képességek fejlesztése a NATO és az Európai Unió védelmi képességeit is növeli, ezáltal a kontinens stabilitását és biztonságát erősíti.”<sup>13</sup>

A NATO egyik új fogalma a *nemzeti ellenálló képesség, a reziliencia*, amelyre szükség van, hiszen egy nemzetgazdaság teljesítményét, egy ország ellenálló képességét nagyban meghatározza, hogy a biztonság minden területén – energia- és élelmiszer-ellátás, kiberbiztonság stb. – helyt tud-e állni egy konfliktus bekövetkezése esetén.

„A komplex, nehezen kiszámítható biztonsági környezetben fel kell készülni a hazánkat, illetve a magyar állampolgárokat veszélyeztető kinetikus és nem kinetikus támadásokra, hibrid fenyegetésekre, valamint más válsághelyzetekre. Ennek érdekében tovább kell fejleszteni a csapásokat elviselő, azok hatásait elhárítani, enyhíteni és felszámolni, a kritikus fontosságú képességek működését fenntartani képes nemzeti ellenálló képességet. A magyar nemzetgazdaság teljesítményének és ezzel együtt a nemzeti védelmi ipari kapacitásoknak a fokozása jelentős mértékben hozzájárul a biztonság és a nemzeti ellenálló képesség erősítéséhez.”<sup>14</sup>

A 4.3. szakasz következő részében a *Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat feladatait*, a katonai hírszerzés és elhárítás hatékony működési feltételeit fogalmazzák meg a szerzők. A fő indok: a NATO-tagállamok hírszerző és elhárító szervezeteikkel az aktuális kihívások kapcsán szükséges fejlesztésekre tudjanak összpontosítani. Azaz a missziós területekre készülő magyar katonáknak a legtöbb információt kell biztosítani a feladatok sikeres végrehajtása érdekében.

„A katonai műveletekhez szükséges információk megszerzésében, a Magyarország biztonságát érintő válságok előrejelzésében, a magyar honvédelmi érdekeket veszélyeztető leplezett törekvések felderítésében, valamint a válságkörzetekben szolgálatot teljesítő katonák biztonsága érdekében fokozottan szükség van a katonai hírszerzés és elhárítás hatékony működésére. A honvédelmi feladatok végrehajtását támogató nemzetbiztonsági tevékenység végzése során a jövőben is kiemelt hangsúlyt kell helyezni a hazai társszolgálatokkal, valamint a NATO- és az EU-tagállamok hírszerző és elhárító szervezeteivel kialakított stratégiai együttműködés célzott, elsősorban az aktuális kihívások területén megvalósuló fejlesztésére.”<sup>15</sup>

jármű, a légierő többcélú JAS–39 Gripen vadászgépe, az új, többcélú H145M és H225M helikopter, a NASAM légvédelmi rakétarendszer, a modern Carl Gustav kézi páncéltörő fegyver és az új, magyar gyártású kézifegyver.

<sup>13</sup> NKS, 4.1.

<sup>14</sup> NKS, 4.3.

<sup>15</sup> NKS.

A válságok előrejelzése, a válságkörzetekben szolgáló magyar katonák biztonsága képezi a hírszerzés és elhárítás fő feladatait. Ezeket a feladatokat a NATO- és EU-tagállamok stratégiai együttműködésével valósítja meg a szolgálat.

Az 1999-ben bekövetkezett NATO-csatlakozásunk óta fontos kérdése minden haderőnek az interoperabilitás (teljes körű *nemzetközi együttműködési képesség*), azaz a minden oldalú megfelelés és azonos alkalmazás a katonai képességek területén, hogy együtt tudjunk működni a szövetséges NATO- és EU-országokkal. A nemzetközi együttműködési szinteket jelzi, hogy az állam- és kormányfők biztonság- és védelempolitikai együttműködésein túl a katonapolitikai, a katonadiplomáciai, a védelmi ipari és a haditechnikai együttműködések teremthetik meg a közös, többnemzeti parancsnokságok létrehozásának alapjait a NATO-tagországok területén. A műveletek sikeres végrehajtása érdekében szintén fontos, hogy ezek a parancsnokságok közös, többnemzeti gyakorlatokon elérjék a NATO minősítési rendszerében a megfelelő szintet,<sup>16</sup> s így közös missziókban és szükség esetén közös, többnemzeti műveletekben vehessenek részt.

„Az interoperabilitás kialakításának első szintje a katonai képességek két- és többoldalú formában történő összehangolt fejlesztése más NATO- és EU-tagállamokkal. A második szintet a szövetségeinkkel és európai unióbeli partnereinkkel folytatott közös kiképzések és gyakorlatok jelentik, mind a fizikai, mind a virtuális térben. Az interoperabilitás legmagasabb szintjét a közös regionális formációkban és a készenléti erőkben történő részvétel jelenti, ezért törekedni kell az ezekben történő rendszeres szerepvállalásra. Mindezekon felül további célkitűzés, hogy a Magyar Honvédség a katonai együttműködés terén ne csak hozzájáruló fél legyen, hanem az elkövetkező évtized során egyre inkább az együttműködés motorjává és egyik meghatározó szereplőjévé is váljon regionális viszonylatban.”<sup>17</sup>



3. ábra: A nemzetközi együttműködés területei és tartalma

Forrás: a szerző saját szerkesztése

<sup>16</sup> *Combat ready* (harckész), azaz az önálló feladat-végrehajtásra alkalmas minősítést jelenti az alakulat ellenőrzése után.

<sup>17</sup> NKS, 4.4.

*A Magyar Honvédség legfontosabb hosszú távú stratégiai célja*, hogy biztosítsa és megtartsa azt a szükséges személyi állományt, amely a Zrínyi 2026 haderőfejlesztési program keretében beérkező technikai eszközök üzemeltetését végzi.

A Magyar Honvédségnek érdeke, hogy a haderőfejlesztési program végére három – egy nehéz-, egy közepes és egy különleges rendeltetésű – dandárral rendelkezzen. Ezért megkezdte a szervezetek létrehozásához szükséges haditechnikai eszközök beszerzését, és a megfelelő felderítőrendszer kiépítése is zajlik. A jövő hadereje számára létrehozandó dandárok feladata lesz az elrettentés, a védelem, valamint a hazai és NATO-műveletekben történő szerepvállalás.

„A szárazföldi erők vonatkozásában, fokozatosan – az erőforrások rendelkezésre állásának ütemében – fejlesztésre kerülnek a harcoló, a harctámogató és harciszolgáló képességek. Ennek érdekében háromdandáros struktúra kerül létrehozásra, amelynek keretében egy nehéz, egy közepes és egy különleges rendeltetésű (könnyű) dandár kialakítása a cél.”<sup>18</sup>

„A Magyar Honvédség feladatai végrehajtása érdekében a dinamikusan változó műveleti viszonyokhoz alkalmazkodni képes, kellő előrelátást és korai előrejelzést biztosító, nagy mozgékonyágú és túlélőképességű felderítő rendszerrel fog rendelkezni [...]”<sup>19</sup>

„A harciszolgálat rugalmassága és alkalmazkodóképessége, a támogatási elvek és eljárások folyamatos megújításán alapulva, a logisztikai és egészségügyi rendszer technológiai fejlesztésén keresztül valósul meg.”<sup>20</sup>

A hátszágvédelmi és kiegészítő honvédelmi képességekkel kapcsolatban azt írja a dokumentum:

„Annak érdekében, hogy egy korszerű, a kor biztonsági kihívásainak és kockázatainak megfelelően tudó, a reguláris erők feladatait békében és különleges jogrendben is támogatni képes tartalékos erő épüljön ki, a Magyar Honvédség fokozatosan növeli az önkéntes tartalékos rendszer személyi állományát és képességeit, és felkészíti az alaprendeltetéséből adódó feladatai ellátására. Az elmúlt időszak eredményei megfelelő alapot képeznek ahhoz, hogy a Zrínyi HHP keretében megvalósuló fejlesztések eredményeként 2030-ra az önkéntes tartalékos rendszer – az új típusú kihívások kezelését is magában foglaló – feladatainak végrehajtásakor egységes, koherens rendszert alkosson a hivatásos és szerződéses állományal.”<sup>21</sup>

### *A védelmi ipar*<sup>22</sup>

A védelmi beszerzések segítik elő a Zrínyi 2026 honvédelmi és haderőfejlesztési program megvalósítását. Nemcsak az eszközök beszerzéséről van szó, hanem a fegyvergyárak magyarországi telepítésével új munkahelyek jönnek létre. A világhírű hadiipari cégek és konszernek (Rheinmetall, Krauss-Maffei) technológiai fejlettségükkel is segítik a Magyar Honvédség és az ország technikai fejlődését, az ország védelmi ipari központtá válását.

<sup>18</sup> NKS, 5.1.

<sup>19</sup> NKS, 5.1.2.

<sup>20</sup> NKS, 5.1.3.

<sup>21</sup> NKS, 5.1.5.

<sup>22</sup> NKS, 6. pont.

„a magyar kormány 2016-ban két irányba indult el a hadiipar fejlesztésénél: egyrészt a történelmi hagyományokból eredő német kapcsolatokat vették elő, másrészt próbálták összefogni a visegrádi országok ez irányú törekvéseit is. [...]

Ezért is hiszünk a magyar modellben, miszerint ha az állam szerepet vállal, akkor ezek a vegyesvállalatok máshogy működnek, mint egy bizonytalan hátterű offshore vagy tőzsdei cég. A Rheinmetall vállalta ezt a partnerséget, ami nem volt könnyű döntés.”<sup>23</sup>

„Szintén fontos, hogy egy haderőfejlesztési programot akkor lehet végrehajtani, ha ahhoz megfelelő források állnak rendelkezésre, jelenleg ez a feltétel teljesült.”<sup>24</sup>

A stratégia célok elérése érdekében beszerzett haditechnikai eszközök és fejlesztések a következők:

- 44 darab Leopard 2A7+HU, illetve kilenc harctámogató műszaki, hídvető és kiképzőjármű.
- 24 darab PzH 2000-es önjáró löveg.
- Infrastruktúra-fejlesztés.
- Új gyalogsági páncéltörő fegyverek beszerzése.
- 218 KF41 Lynx gyalogsági harcjármű, ebből 172 darab Magyarországon, egy Zalaegerszegen létesülő üzemben gyártva.
- NASAMS légvédelmi rakétarendszerek és AMRAAM rakéták a magyar légvédelmi képességek korszerűsítésére.
- A H145M könnyű, többcélu helikopterek mellett 16 darab H225M közepes helikopter megvásárlása, amelyek leszállítása 2023-ban kezdődik meg.
- A cseh kézifegyverek mellett a következő években várható a Unique Alpine mesterlövész-fegyvereinek és AR-származékainak, illetve hosszabb távon Dynamit Nobel páncéltörő kézifegyvereinek gyártása és akár rendszeresítése is a magyar haderőben.
- A török eredetű, Gidrán típusú 4 × 4-es páncélosokat a Rheinmetall-lal közösen Kaposváron is továbbfejlesztik és gyártják majd. Így a honvédség által rendszeresítendő 300 eszköz nagy része, körülbelül 260 db Gidrán várhatóan hazai gyártmány lesz.
- Folyamatosan fejlődik Magyarország kibervédelmi képessége is: nemrég kezdte meg működését a Nemzeti Kibervédelmi Központ, illetve a honvédség külön kiberképzési központot is létesített.
- Hazánk két KC-390-es sugárhajtású szállító repülőgépet vásárol a brazil Embraertől.
- Magyarország ELM-2084-es radarokat vásárol majd Izraeltől, illetve a gyártás is hamarosan elindul Nyírteleken.
- Folyamatban van még számos más eszköz, például katonai drónok, mobil légvédelmi rendszerek és páncéltörő rakétarendszerek beszerzése is különféle forrásokból.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Baranyai Gábor: Világszínvonalon születik újjá és fejlődik a magyar hadiipar. *Magyar Nemzet*, 2020. december 23.

<sup>24</sup> Huszák Dániel: 2021-ben is dübörög a magyar hadiipar fejlesztése – Megtudtuk, mit tervez a kormány, *Portfolió.hu*, 2021. február 10.

<sup>25</sup> Huszák (2021): i. m.

|                                                                                   |           |                                                                                   |            |                                                                                   |                      |                                                                                   |           |                                                                                   |            |                                                                                   |           |                                                                                   |          |                                                                                    |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Embraer                                                                           | 2<br>pcs  | Rheinmetall                                                                       | 218<br>pcs | Rheinmetall+<br>Nurot. Patria                                                     | approx<br>300<br>pcs | Krauss-<br>Haffel-<br>Wegmann                                                     | 44<br>pcs | Krauss-<br>Haffel-<br>Wegmann                                                     | 12<br>pcs  | Krauss-<br>Haffel-<br>Wegmann                                                     | 5<br>pcs  | Krauss-<br>Haffel-<br>Wegmann                                                     | 3<br>pcs | Krauss-<br>Haffel-<br>Wegmann                                                      | 24<br>pcs |
|  |           |  |            |  |                      |  |           |  |            |  |           |  |          |  |           |
| KC-390                                                                            |           | Lynx                                                                              |            | Gidrán                                                                            |                      | Leopard 2A7                                                                       |           | Leopard 2A4                                                                       |            | WISENT 2                                                                          |           | Leguan                                                                            |          | PzH 2000                                                                           |           |
| Airbus<br>Helicopters                                                             | 20<br>pcs | Airbus<br>Helicopters                                                             | 16<br>pcs  | IAI ELTA                                                                          |                      | Kongsberg<br>x Raytheon                                                           |           | Kongsberg<br>x Raytheon                                                           | 180<br>pcs | Kongsberg<br>x Raytheon                                                           | 60<br>pcs | other                                                                             | 2<br>pcs | other                                                                              | 2<br>pcs  |
|  |           |  |            |  |                      |  |           |  |            |  |           |  |          |  |           |
| H145M                                                                             |           | H225M                                                                             |            | ELM-2084                                                                          |                      | NASAMS                                                                            |           | AMRAAM                                                                            |            | AMRAAM-ER                                                                         |           | Dassault<br>Falcon 7X                                                             |          | Airbus A319                                                                        |           |
| Saab Bofors Dynamics                                                              |           | ČZUB                                                                              |            |                                                                                   |                      |                                                                                   |           |                                                                                   |            |                                                                                   |           |                                                                                   |          |                                                                                    |           |
| Carl Gustaf M4                                                                    |           | CZ-HU Bren 2, Skorpion EVO, P-07, 09                                              |            |                                                                                   |                      |                                                                                   |           |                                                                                   |            |                                                                                   |           |                                                                                   |          |                                                                                    |           |

ILLUSTRATION: ESTER TANKO

ILLUSTRATION: ESZTER TANKÓ

#### 4. ábra: A beszerzett haditechnikai eszközök

*Forrás:* Fáy Gergely: Határozott döntések – Interjú dr. Maróth Gáspár védelmi fejlesztésekért felelős kormánybiztossal. *Hype and Hyper*, (2021), 1. 26.

„A Zrínyi 2026 a Magyar Honvédség ütőképes és korszerűen felszerelt haderővé alakításán túl elsődleges célként fogalmazza meg a magyar védelmi ipar egyidejű fejlesztését, Magyarország kiemelt védelmi ipari központtá válását a régióban.”<sup>26</sup>

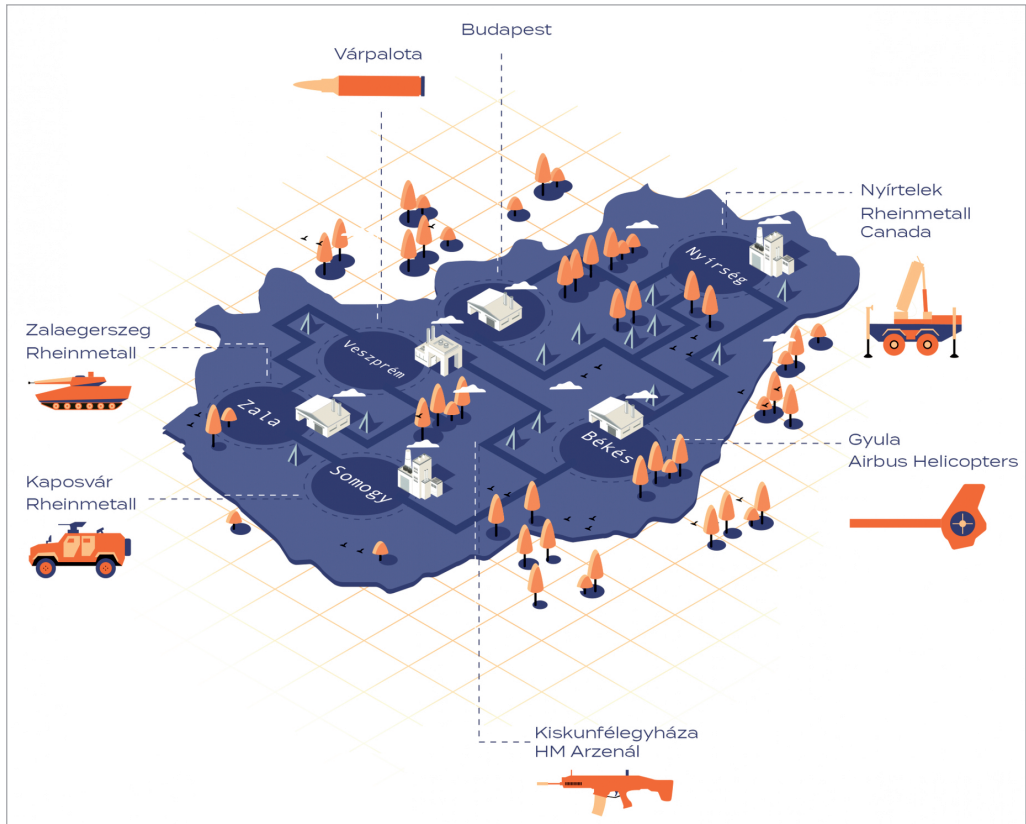
A saját bázisokon, haditechnikai üzemekben történő termelés egyrészt munkahelyeket teremt, másrészt csökkenti a védelmi technikák és technológiák területén a kitétségenket egy konfliktus esetén. A működő vagy jövőben létesülő hadiipari üzemek az alábbiak:<sup>27</sup>

- 2019-ben nyitotta meg kapuit a HM Arzenál kiskunfélegyházi fegyvergyára, ahol cseh kézfegyverek összeszerelésével kezdtek, aztán bővíteni kezdték a gyártandó fegyverek portfólióját mesterlövész-fegyverekkel, civil felhasználású félautomata karabélyokkal, és hamarosan várhatóan páncéltörő fegyvereket is gyártanak majd.
- 2019-ben megvette a magyar állam az osztrák Hirtenberger Defence aknavető- és löszergyárat, amelyben egyelőre még csak külföldi megrendelésre folyik a gyártás.
- 2022 első negyedévében indult meg a gyártás az Airbus gyulai helikopteralkatrész-üzemben.
- 2023-ban megkezdte a Lynx páncélosok gyártását a páncélozott láncaltalpas katonai járművekre specializálódott zalaegerszegi harcjárműgyár.
- Megkezdte működését Kaposváron a kerekes harcjárművek gyártására specializálódott üzem, ahol első körben török–német 4 × 4-es, hosszabb távon pedig magyar fejlesztésű, 8 × 8-as katonai járműveket gyártanak, illetve ehhez kapcsolódó K+F-tevékenységet végeznek majd.
- Várpalotán löszert és robbanószert gyártó üzem épül, itt a nagyobb kaliberű, 30, 120 és 155 milliméteres löszerek mellett RDX-robbanószerek is készülnek majd.

<sup>26</sup> Huszák (2021): i. m.

<sup>27</sup> Huszák (2021): i. m.

- Hamarosan radarok előállítására alkalmas üzemet hoz létre Nyírteleken a magyar állami rész tulajdonban lévő Rheinmetall Hungary Zrt.



5. ábra: A magyarországi haditechnikai üzemek

Forrás: Fáy (2021): i. m. 26.

### *A védelmi költségvetések a világban és régiókban<sup>28</sup>*

A nagyhatalmak védelmi kiadásai folyamatosan emelkedtek az elmúlt években – kivéve Oroszország esetében a gazdasági szankciók miatt –, de ez a növekedés nem jelentős, és főként az egy főre eső védelmi kiadásoknál mutatkozott meg.

<sup>28</sup> NKS, 7. pont.

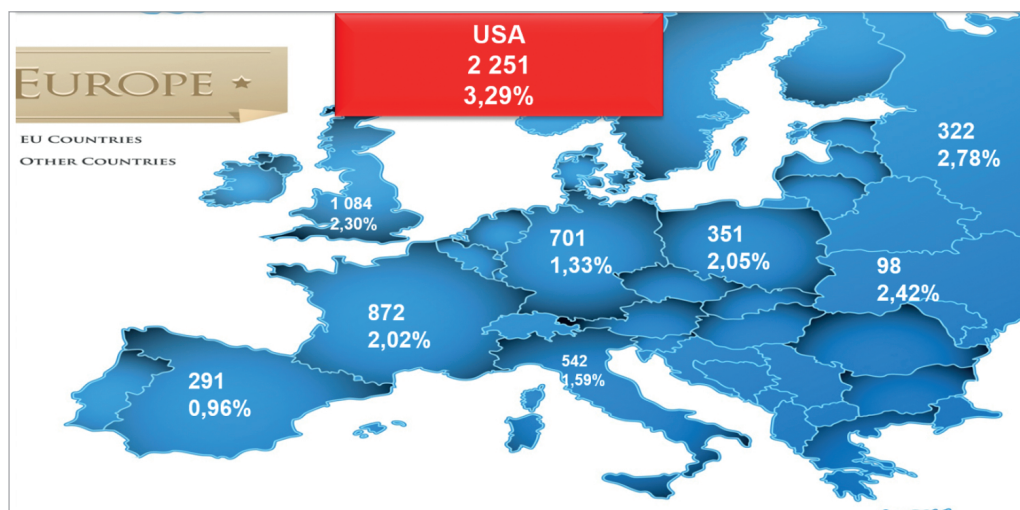


## 3. táblázat: A nagyhatalmak védelmi kiadásai (aktualizálva)

| Ország       | Védelmi kiadások |              |                |           |              |                |
|--------------|------------------|--------------|----------------|-----------|--------------|----------------|
|              | 2020-ban         |              |                | 2021-ben  |              |                |
|              | (mrd USD)        | a GDP %-ában | egy főre (USD) | (mrd USD) | a GDP %-ában | egy főre (USD) |
| USA          | 738,0            | 3,55         | 2219           | 754       | 3,29         | 2251           |
| Kína         | 193,2            | 1,27         | 139            | 207,340   | 1,23         | 148            |
| Oroszország  | 43,184           | 2,95         | 305            | 45,802    | 2,78         | 322            |
| Világ összes | 1 809 213        | 2,08         | 268            | 1 905 723 | 1,85         | 319            |

*Forrás:* International Institute for Strategic Studies (IISS): *The Military Balance 2022*. London, Routledge, 2022. alapján a szerző szerkesztése

Az európai kontinens katonai kiadásainál láthatjuk, hogy nagyon sok ország (köztük Spanyolország, Németország és Olaszország) még nem tudta teljesíteni a NATO elvárásait, a GDP 2 százalékát kitevő ráfordítást (6. ábra). Az arányok még markánsabban megmutatkoznak az egy főre eső védelmi kiadásoknál (7. ábra). Az USA visszajelzései szerint Európa „tartozik”, „potyautas”, hiszen az USA 2219 dollár/fő védelmi kiadását csak felerészben tudják teljesíteni az erősebb gazdasági képességekkel rendelkező országok (Nagy-Britannia: 936 dollár/fő; Franciaország: 911 dollár/fő; Németország: 644 dollár/fő).



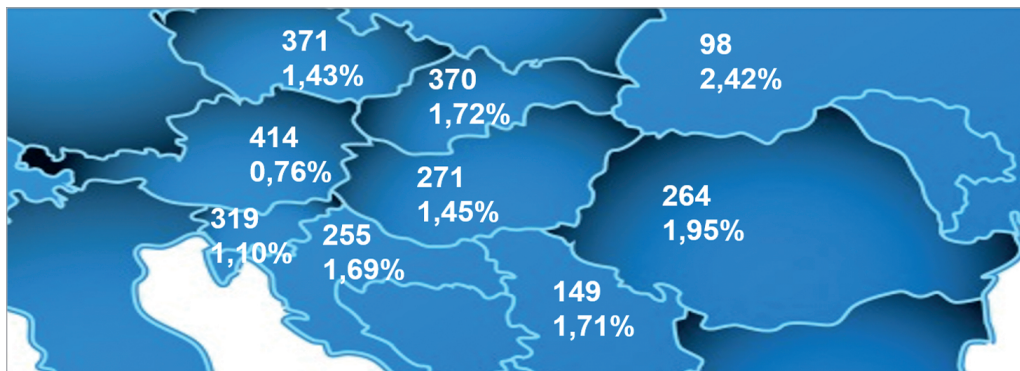
6. ábra: Egy főre eső védelmi kiadások és a védelmi kiadások a GDP százalékában 2021-ben (Nyugat-és Kelet-Európa)

*Forrás:* IISS (2022): i. m. alapján a szerző szerkesztése

Országunk és a szomszédos országok tekintetében hasonló a helyzet (6. és 7. ábra). Hazánk a *Military Balance* adatai alapján 1,36%-os kiadást tudott felmutatni. Többet teljesített ennél Horvátország (1,98%) és Románia (2,09%). Az egy főre eső kiadások

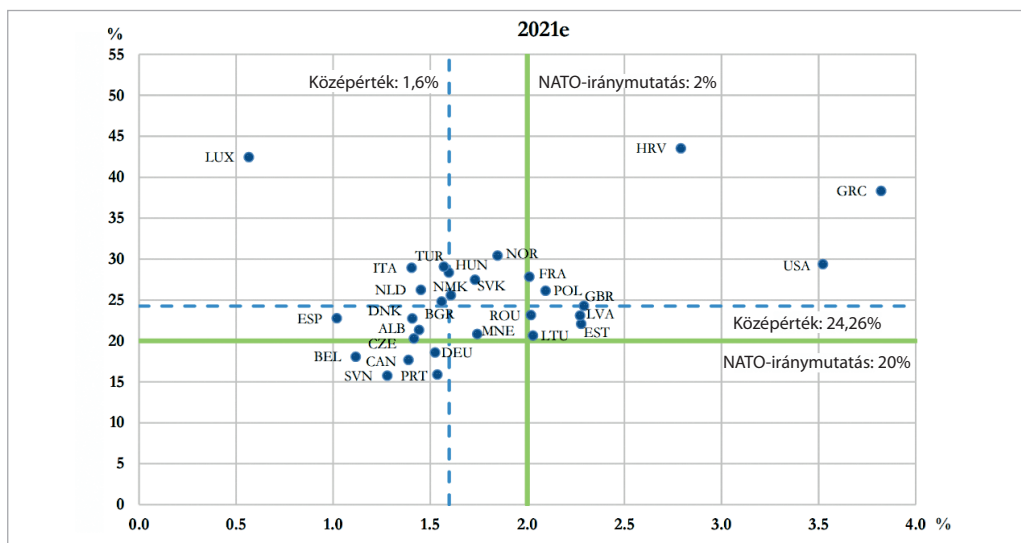


tekintetében Magyarország 209, Szlovákia 399, Horvátország 266, Románia, Szlovénia pedig 288 dollár/fő ráfordítást ért el.



7. ábra: Védelmi kiadások és a védelmi kiadások a GDP százalékában 2021-ben (Közép-Európa és a Balkán)  
Forrás: IISS (2022): i. m. alapján a szerző szerkesztése

Hazánk védelmi költségvetésének alakulása kedvező, ezáltal a NATO-n belüli megítélésünk is javul, és 2024-re valószínűleg elérjük a GDP-hez viszonyított 2%-os arányt. A NATO adatai szerint Magyarország az átlagos, 1,6%-os teljesítményt mutatja. Jók a mutatóink a 28% körüli felszerelési kiadások tekintetében is.



8. ábra: Védelmi kiadások a GDP %-ában (függőleges tengely) és felszerelési kiadások a védelmi költségvetés %-ában (vízszintes tengely) 2021-ben. (A zölddel jelölt szintek a NATO iránymutatásai, a szaggatott vonalak a tagországok teljesítményének statisztikai középértékei.)

Forrás: NATO: Defence Expenditures of NATO Countries (2014–2021) (2021. június 11.).

4. táblázat: Magyarország védelmi kiadásai (a GDP %-ában) 2014 és 2021 között

| 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0,86% | 0,91% | 1,00% | 1,19% | 1,01% | 1,34% | 1,79% | 1,69% |

Forrás: NATO: Defence Expenditures of NATO Countries (2014–2021) (2021. június 11.) alapján a szerző saját szerkesztése

## Összegzés

A Nemzeti Katonai Stratégia elkészítésében főszerepet játszó polgári és katonai szakértők a széles körű egyeztetések nyomán markáns, jól felépített koncepciót alkottak meg. A nemzetközi és hazai környezet elemzése és a Zrínyi 2026 haderőfejlesztési program alapján el lehet kezdeni a 21. század hadseregének felépítését. A jelenlegi helyzet a Magyar Honvédség szempontjából úgy jellemezhető, hogy rendelkezésre állnak a haditechnikai fejlesztések és beszerzések, az ország gazdasági helyzete stabil, továbbá a költségvetés biztosítja a forrásokat, s mindezen feltételek egyidejűleg fennállnak. A jövő vezetőinek feladata a program következetes végigvitele, az elvárt szervezeti, haditechnikai fejlesztések integrálása. A hadtudomány területén a szakértők a technikai, szervezeti és doktrinális aspektus súlypontjának kialakítását nevezik a hadügy forradalmának. Ezek a feltételek adottak a korszerű, 21. századi magyar fegyveres erő létrehozásához.

## Befejezés

A stratégiatervezés szinte egyidős az emberiséssel, a terület rengeteg tapasztalata mind a katonai, mind a polgári életben elengedhetetlen a sikerhez. Magyarország előtt biztos út és határozott célok állnak a Nemzeti Biztonsági Stratégiában. A Magyar Honvédség pedig a Nemzeti Katonai Stratégiában rögzítettek szerint – a rendvédelmi és nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködésben – készen áll a kihívások, kockázatok és fenyegetések kezelésére.

2024-re a védelmi szféra költségvetésének a GDP 2%-át kell kitennie, és 2030-ra három meghatározott (nehéz-, közepes és különleges rendeltetésű) dandárnak kell rendszerbe állnia. A légierő a kor színvonalán álló eszközeivel, a vezetésinformációs rendszerével és a logisztikai alrendszerével tartja üzemben a haderőnem csapatait. A rendszer működését humánpolitikai törekvések segítik, amelyek biztosítják, hogy a kor színvonalán álló 21. századi technológiákat működtetni képes személyi állomány álljon rendelkezésre.

## Felhasznált irodalom

- 1163/2020. Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. (1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája*.) Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt>
- 1393/2021. (VI. 24.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról. (1. melléklet: *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*.) Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-1393-30-22>
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. Online: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=998H0094.OGY>
- A belügyminiszter és a honvédelmi miniszter 25/2015. (IX. 14.) BM–HM együttes utasítása a Magyar Honvédségnek a rendőrségi feladatok ellátásában történő közreműködése rendjéről. Online: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A15U0025.BM&targetdate=&printTitle=25/2015.+%28IX.+14.%29+BM-HM+egy%C3%BCttes+utas%C3%ADt%C3%AIs&getdoc=1>
- Baranyai Gábor: Világszínvonalon születik újjá és fejlődik a magyar hadiipar. *Magyar Nemzet*, 2020. december 23. Online: <https://magyarnemzet.hu/belfold/vilagszinvonalon-szuletik-ujja-es-fejlodik-a-magyar-hadiipar-9138485/>
- Fáy Gergely: Határozott döntések – Interjú dr. Maróth Gáspár védelmi fejlesztésekért felelős kormánybiztossal. *Hype and Hyper*, (2021), 1. 22–27. Online: <https://hypeandhyper.com/hatarozott-dontesek-interju-dr-maroth-gaspar-vedelmi-fejlesztesert-felelos-kormanybiztossal/>
- Huszák Dániel: 2021-ben is dübörög a magyar hadiipar fejlesztése – Megtudtuk, mit tervez a kormány. *Portfolio.hu*, 2021. február 10. Online: [www.portfolio.hu/global/20210210/2021-ben-is-duborog-a-magyar-hadiipar-fejlesztese-megtudtuk-mit-tervez-a-kormany-465188](http://www.portfolio.hu/global/20210210/2021-ben-is-duborog-a-magyar-hadiipar-fejlesztese-megtudtuk-mit-tervez-a-kormany-465188)
- Huszák Dániel: Miért akar erős, elrettentő hadsereget Orbán Viktor? Több súlyos indok is meghúzódik a háttérben. *Portfolio.hu*, 2021. június 8. Online: [www.portfolio.hu/global/20210608/miert-akar-eros-elrettento-hadsereget-orban-viktor-tobb-sulyos-indok-is-meghuzodik-a-hatterben-486852](http://www.portfolio.hu/global/20210608/miert-akar-eros-elrettento-hadsereget-orban-viktor-tobb-sulyos-indok-is-meghuzodik-a-hatterben-486852)
- International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance 2022*. London, Routledge, 2022.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>
- NATO: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2021)* (2021. június 11.). Online: [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_184844.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_184844.htm)

## A védelmi ipar újjáépítésének szükségessége

A magyar hadiipar a 19. század utolsó időszakában az ipar egyik legfontosabb pillérének számított, a dualizmus korában tapasztalható fejlődés egyik motorja ez az ágazat volt. A 21. század új típusú kihívások elé állítja hazánkat, de valójában a védelmi ipar újraszervezésével történelmi hagyományainkat keltjük életre. A feldolgozóipari termelési kapacitások bevonása a védelmi ipari fejlesztésekbe új szinergiákat hozhat létre, a védelmi és a polgári ágazatok versenyképességének kölcsönös javulását eredményezve.

A hazai védelmi ipar fenntartása elkerülhetetlen és szükségszerű, nem csak azért, mert biztonsági szempontból ez elsőrendű fontosságú, hanem mert a védelmi iparnak jelentős tradíciója, nagy szellemi kapacitása és megfelelő szintű, rendelkezésre álló infrastruktúrája van, amellyel hozzájárul a GDP növeléséhez és új munkahelyek teremtéséhez.

A 2010-es évek közepén Európa biztonsági helyzetében beállt kedvezőtlen folyamatok, a keleti és déli kihívások megjelenése világított rá, hogy a hazai védelmi ipari ágazat maradéka az alapvető nemzeti és szövetségi elvárásokból fakadó, a nemzeti biztonságra közvetlenül kiható feladatoknak sem képes már megfelelni.

Jelenleg az ipari termelésnek kevesebb mint 1%-át adja a szűken vett védelmi ipari ágazat, ennek minőségi és mennyiségi fejlesztése a hon- és rendvédelmi szervek eszközigényének biztosításán túl gazdaságpolitikai szempontból is előnyös hatásokkal jár. A hazai védelmi ipar termelésének körülbelül 90-95%-a ma a belső piacra kerül.

Az Irinyi-tervhez kapcsolódik a beszállítói, illetve a nemzeti acélgyártási cselekvési program. Magyarországra a modern (civil) termelési bázis telepedett, szakképzett munkaerővel, kutatás-fejlesztési bázissal, amelyre építeni lehet. A civil és a katonai fejlesztések egymásra jótékony kölcsönhatással bírnak, ahogy ezt a világ legfejlettebb országainál tapasztalhatjuk. A kormány – ezt felismerve – 2016 elején elfogadta átfogó iparfejlesztési stratégiáját, az Irinyi-tervet, hét olyan ágazatot jelölve ki, amelyek fejlesztésére kiemelt figyelmet kell fordítani. Ezek egyike a védelmi ipar.

Mind a Magyar Honvédség, mind a rendvédelmi szervek eszközparkjának jelentős része már elérte, vagy a következő időszakban eléri életciklusa végét, így javításuk vagy cseréjük elengedhetetlen. Hazai gyártás hiányában azonban ezeket az eszközöket külföldről kellene megvásárolni, ami számos hátránya mellett jelentős kiszolgáltatottsághoz vezetne.

A védelmi ipar fejlesztése tehát Magyarország nemzeti biztonsági érdeke is, mivel ezáltal csökkenthető az importfüggőség, növelhető az ellátásbiztonság, és hazai gyártmányokkal korszerűsíthetők a védelmi eszközök. A fegyverzetfejlesztés húzóerőként hat a gazdaság műszaki színvonalára, és a védelmi célokat szolgáló kutatások eredményei nagy arányban a civil felhasználásban is megjelennek. Ez olyan előnyt adhat a hazai cégeknek, amely javíthatja jövedelmezőségüket a globális versenyben, a nem katonai piacokon is. Nem mellékesen biztonsági érdek egyben a terület műszaki, gazdasági,

szervezési és fejlesztési tudásának (*know-how*) hazai újraalapozása, a meglévők megőrzése és ápolása.

A védelmi és biztonsági iparral együtt stratégiai iparágnak tekinthető a kettős felhasználású termékek gyártása is. A civil és a katonai fejlesztések egymásra jótékony hatással vannak. Magyarországnak célja kell hogy legyen a *dual-use* (kettős felhasználási) képességek fejlesztése, erősítése, erőforrásainak optimalizálása, szinergiáinak kihasználása.

Magyarország, mint a NATO és az Európai Unió szövetségi rendszerének tagja, érdekelt a kollektív védelem fejlesztésében és a védelmi ipari kooperációkban, amelyek összességében a katonai kiadások elviselhető szinten tartását teszik lehetővé. Védelmi ipari együttműködésekre csak akkor nyílik igazán lehetőség, ha a hazai védelmi ipar kibocsátása megüti a műszakilag elvárható minimumszintet és -kapacitást. Ezért a nemzeti védelmi ipart területi elven alapuló klaszterrendszer szerint célszerű újjáépíteni.

### A védelmi ipar fogalmának meghatározása

A védelmi ipar fogalmát a 2011-es védelmi ipari stratégia a nemzetközi trendek alapján a következőképpen definiálta:

„a védelmi ipar ágazatokon átnyúló, diverzifikált, stratégiai iparágként határozható meg, amely magában 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.”<sup>1</sup>

Védelmi ipar alatt hagyományosan elsősorban az állami felhasználók – honvédelem, rendvédelem, igazságszolgáltatás – részére előállított szolgáltatásokat és termékeket értik. Ugyanakkor egyre több az összefonódás a polgári célú felhasználókkal, tipikusan a légi- és űripar, valamint a biztonságtechnikai, személy- és vagyonvédelmi területeken. Ezért a hazai védelmi ipari stratégia sem kizárólag csak az állami szereplőkre összpontosít, s jelen tanulmányban is kitérünk a kettős felhasználású (*dual-use*) termékekre, az állami és a magánszféra együttműködésére, a beszállítói oldal fejlesztésére is.

### Miért van szüksége Magyarországnak védelmi iparra?

Az elmúlt évtizedekben a fejlődő országok folyamatosan zárkoznak fel a hagyományosan jelentős védelmi iparral rendelkező országok mellé. Ennek hatására változás következett be a védelmi ipari szereplők közötti egyensúlyban, ami bizonytalanságot eredményezett.

<sup>1</sup> Idézi Petkovics Tamás: A hadiipar fejlesztési lehetőségei Magyarországon. *Katonai Logisztika*, 24. (2016), 1. 56. (Forrás: Csiki Tamás: Kísérlet a védelmi ipar fejlesztésére Magyarországon? In Tóth Péter – Csiki Tamás [szerk.]: *Magyar biztonságpolitika, 1989–2014. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 127.)

Ezzel párhuzamosan az új típusú fenyegetésekre való megfelelő válaszadás igénye felértékeli a védelmi képességeket, amelyek megteremtéséhez és fenntartásához elengedhetetlen egy folyamatosan fejlődő, korszerű és összetett védelmi szektor működtetése. Ezt a tendenciát ismerték fel a nemzetközi szereplők, amit bizonyít az is, hogy a haditechnikai eszközök kereskedelmi értéke az elmúlt években dinamikusan nőtt, és a védelmi ipar helyzete a koronavírus-járvány ellenére világviszonylatban is stabil tudott maradni.

Ebben a kihívásokkal teli világban alapvető elvárás, hogy Magyarország képes legyen megvédeni szuverenitását minden létező és jövőben megjelenő fenyegetés ellen. Számos területen önálló képességekkel kell rendelkeznie, és képesnek kell lennie nemzeti érdekeinek védelmére, továbbá hiteles partnerként kell megjelennie szövetségei irányában is.

Ugyanakkor az ország jelentős *high-tech* iparágfejlesztésen ment keresztül, köszönhetően a meghatározó informatikai és autóipari stratégiai fejlesztéseknek. 2018-ra az iparszerkezeten belül az innovatív, magas hozzáadott értékű technológiák aránya meghaladta még a német gazdaságét is. Ez az iparszerkezet elengedhetlenné tette a védelmi ipari beruházásokat. Hiszen a védelmi ipar az egyik meghatározó terepe a világ leginkább innovatív kutatás-fejlesztési projektjeinek. Magyarán, a magyar gazdaság hosszú távú versenyképességének fenntartásához elengedhetetlen a védelmi ipar újbóli betelepítése az országba.

A kitűzött cél érdekében a magyar védelmi ipari vállalatoknak és a különböző kutatóintézeteknek a haditechnika gyártójaként, az új anyagok fejlesztőjeként, valamint az eszközök tartós fenntartásának részeseként meghatározó szerepet kell játszaniuk. A célunk az volt, hogy ezeket a haditechnikával összefüggő ismereteket és képességeket Magyarországon a védelmi ipar teljes spektrumában konszolidáljuk, megerősítsük, továbbá új képességeket telepítsünk az ország területén.

A 2016-ban útnak indított honvédelmi és haderőfejlesztési program mára megteremtette a nemzeti védelmi ipar nagyszabású fejlesztésének alapjait. A haderőfejlesztés biztosítja az iparfejlesztés sikerének alapfeltételét jelentő kezdeti keresletet, történelmi léptékkal mérve kimagasló volumene, forrásbiztosítása pedig igazolja az elkötelezettség szilárdságát, amelyre hosszú távú tervek alapozhatók.

Ez a reláció meghatározó jellegű, és alakulása a jövőben is nagymértékben kihat a fejlesztés eredményességére. A beszerzések európai, elsősorban német orientáltságú stratégiája, amely a hazánk létező nemzetközi kapcsolatrendszeréből, gazdasági beágyazottságából fakadó lehetőségeket vette figyelembe, egyúttal meghatározta a fejlesztések mozgásterét is.

A haderőfejlesztés programjaival párhuzamosan, azokkal összefüggésben elindított erőfeszítés most érkezett abba a fázisba, hogy kereskedelmi alapjait is letegyük, ehhez kapcsolódva exportstratégiát alkossunk, keretrendszerét kialakítsuk. Ehhez elengedhetetlenül szükséges a nemzetközi biztonság- és katonapolitikai környezet, a haditechnikával és technológiával kapcsolatos követelmények és trendek, valamint a védelmi ipari szereplők rendszerének megértése. Ez teszi ugyanis lehetővé azoknak a területeknek a feltárását, ahol a kibontakozó hazai védelmi ipar érvényesülhet, működésének hosszú távú fenntarthatóságához további partnereket és piacot szerezhet, valamint versenyké-



pes termékeivel, szabad kapacitásai felhasználásával sikeresen jelenhet meg a külföldi piacokon és kapcsolódhat be a nemzetközi ellátási láncokba.

A jövőben a magyar védelmi ipar exporttevékenységének támogatásába és a termékek marketingjébe a magyar diplomácia eszköztárát is be kell vonni. Ennek sikere érdekében az igényeknek megfelelően ki kell bővíteni az együttműködés kereteit, és a szükséges szakmai kompetenciákat biztosító képzési programokról kell gondoskodni az érintettek számára. A nemzeti védelmi ipar perspektívájának, képességeinek és termékeinek hatékony nemzetközi megjelenítése, érdekképvisellete prioritást élvez.

A külföldi relációk bővítésén, a kereslet felkutatásán túl az iparfejlesztés hazai alapjainak további szilárdítása, a keretek valós tartalommal történő megtöltése is kulcsfontosságú. Ebben a hazai beszállítók bevonásának fokozása, a partnerhálózat és a kutatás-fejlesztési bázis kiépítése mellett az emberi erőforrások hosszú távú biztosítására kell hangsúlyt fektetni, mivel a nemzeti védelmi ipar tudásbázisát a hazai oktatási és kutatóintézeteknek kell biztosítaniuk. Amennyiben a fentiekben kitűzött célokat elérjük, Magyarország védelmi ipara 2030-ra a térség és a nemzetközi védelmi piac versenyképes szereplőjévé válhat, amely világszínvonalú termékekkel elégíti ki a Magyar Honvédség feladatainak teljesítéséhez szükséges eszköz- és szolgáltatásigényeket, továbbá képes megfelelni a külföldi megrendelők minőségi elvárásainak.

### **A magyar védelmi ipar fejlesztésének stratégiai célrendszere**

A stratégia megvalósítása kiemelten erősíti a hazai ipar, a magyar kkv-k versenyképességét és pozícióit, magas hozzáadott értékű munkahelyeket teremt a szakképzett és a felsőfokú végzettséggel rendelkező munkavállalói körben, rendkívüli mértékben erősíti az innovációs és kutatás-fejlesztési képességeinket és erre építhető versenyelőnyünket.

A hazai védelmi ipari stratégia négy alapvető pillérré épül:

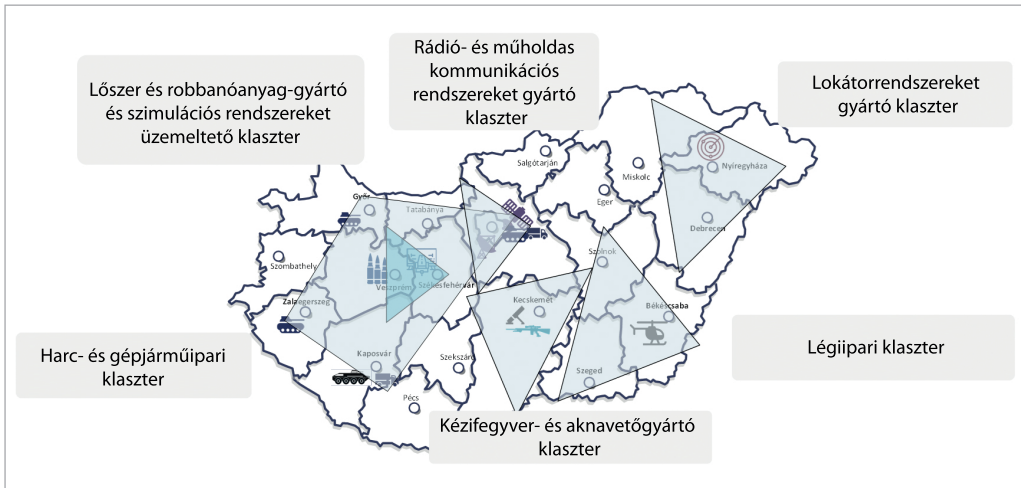
- *A védelmi ipar technológiai és kapacitásfejlesztése* annak érdekében, hogy a magyar tulajdonú vállalatokra építve önellátási képességünk és exportképességünk megerősödjön.
- *A védelmi ipari K+F+I-képességek megerősítése* annak érdekében, hogy a védelmi iparban működő magyar tulajdonú vállalatok versenyképessége, külpiaci sikeresége, technológiai fejlettsége fenntartható legyen.
- *A védelmi iparhoz kapcsolódó humánerőforrás- és képzési bázis megerősítése* annak érdekében, hogy a védelmi iparban működő vállalatok, beszállítói hálózatok szakember-utánpótlása folyamatosan biztosított legyen.
- *A védelmi ipari fejlesztés hatékony irányításának megteremtése* annak érdekében, hogy az állami fejlesztések, erőforrások koordinációja, hatékony felhasználása, a döntéshozatal koherenciája és gyorsasága megvalósulhasson.

A fenti pillérekhez kapcsolódó beavatkozások közül a stratégia vezetői összefoglalója egy-egy kiemelten fontos, meghatározó elemet mutat be, az alábbiak szerint.



### *A védelmi ipar technológiai és kapacitásfejlesztése*

A védelmi ipar technológiai és kapacitásfejlesztése mint stratégiai pillér a magyar tulajdonú, résztulajdonú vállalatok megerősítésére, fejlesztésére irányuló törekvéseket foglalja magában. Kiemelt cél, hogy rövid távon megerősödjön, kiépüljön az a stabil vállalati kör, beszállítói hálózat, amely az iparág tartós fejlődésének alapja lesz. A stratégia keretei között megfogalmazott eszközökkel kell segíteni ezt a folyamatot, tekintettel a nemzetközi együttműködésben vagy önállóan megvalósított kooperációkra, a beruházásösztönzésre, a beszállítói hálózat fejlesztésére, valamint az exportképesség erősítésére. Az iparágfejlesztést a Védelmi Ipari Innovációs Központ is támogatja szakmai szolgáltatásokkal, kapcsolatépítéssel, koordinációval. A védelmi ipar fejlesztését a nemzetközi trendelemzésre és a hazai adottságokra tekintettel iparági fókuszok mentén tervezzük végrehajtani. A védelmi ipari vállalatok telepítése és fejlesztése földrajzi és iparági szempontból klaszterekbe csoportosítva, így a beszállítói hálózatot, a szakember-utánpótlást regionálisan összefogva és az adott régió gazdaságát fejlesztve történik. A Zrínyi honvédelmi és haderőfejlesztési program lehetséges partnereivel – figyelembe véve az eddig megvalósult fejlesztéseket és a helyi adottságokat – az alábbi *hat védelmi ipari klaszter* kialakítása rajzolódik ki:



1. ábra: A védelmi ipar klaszterei

Forrás: a szerző szerkesztése

A tudásalapú, korszerű iparágakban a klaszterbe szerveződés teremtheti meg a versenyerőt és a hosszú távú fejlődést, mivel kutatóintézetek, egyetemek és részben eltérő profilú vállalatok is bekapcsolódhatnak a klaszterbe. A lényeg a hálózatosodásban rejlik, amely a tagok közötti intenzív interakció révén segíti a kutatás-fejlesztési tevékenységet, az ellátási láncok összehangolását, a beszállítófejlesztést, illetve közös stratégia mentén a piacokon való megjelenést.

### *A védelmi ipari K+F+I-képességek megerősítése*

A stratégia második pillére a védelmi ipar fenntartó fejlesztéséhez, a földrajzi közelségünkben elérendő kiemelkedő szerephez nélkülözhetetlen innovációs képesség megerősítését célozza meg. A védelmi ipar vállalatainak versenyképességét, fenntartható működését alapvetően meghatározza az iparág innovációs képessége, potenciálja. Ennek erősítéséhez az erőforrások koncentrációja, fókuszálása, a résztvevők és érintettek közötti koordináció megerősítése, valamint az úgynevezett kettős felhasználási célú kutatások és beruházások tudatos menedzselése szükséges.

A védelmi ipar versenyképességének biztosításához nélkülözhetetlen az iparági szereplőkre, igényekre fókuszáló, célzott K+F+I-kapacitások és -aktivitások megerősítése. Létre kell hozni a kutatási programok, kutatócsoportok és erőforrások kritikus tömegét, amelyek meg tudják teremteni az önálló K+F+I-ráfordításokra egyelőre nem képes vállalatok innovációs hátterét.

### *A védelmi iparhoz kapcsolódó humánerőforrás- és képzési bázis megerősítése*

A védelmi ipar fenntartható fejlesztéséhez, a beruházások és a termelési, innovációs kapacitások bővítéséhez kapcsolódó legfontosabb tényező a képzett szakemberállomány rendelkezésre állása. Kiemelt stratégiai cél a szakképzés és a felsőoktatás kibocsátási kapacitásának erősítése, a képzési programok iparág-specifikus igényeinek érvényesítése, a szakember-utánpótlás kiszámítható rendelkezésre állásának biztosítása. A tudástőke fejlesztése az iskolarendszerű képzéseken túl az életpályához kapcsolódó továbbképzéseket, felnőttképzéseket is kell hogy érintse. A klaszterekben működő védelmi ipari vállalatok, a kiépülő beszállítói hálózatok országos szinten is erős keresletet fognak támasztani a szakképzett munkaerő iránt, s ez a kapcsolódó szakképzések, felsőfokú képzések felfuttatását igényli. A szakemberigényt jelentősen befolyásolhatja a Magyarországra települő vegyesvállalatok gyártási és kutatás-fejlesztési kapacitása, amely mind a szakképzés, mind a felsőfokú képzés irányába támaszt követelményeket. A nemzetközi (német) tapasztalatok alapján a szakképzési kínálatot mind tartalmilag, mind lokáció szempontjából összhangba kell hozni a klaszterekkel, illetve azok szakmai és kapacitás-igényeivel. Kiemelt cél, hogy a képzési kapacitások létrehozása és fejlesztése az iparági vállalatok telephelyeinek közelében történjen, hiszen így hatékonyabban biztosítható a gyakorlati képzés, a végzettséget követő elhelyezkedés folyamatossága, és hatékonyabban szervezhető a képzőhelyek és a vállalatok együttműködése is. A képzési portfólió bővítésére mind lokális, mind országos szinten hangsúlyt kell fektetni.

### *A védelmi ipari fejlesztés hatékony irányításának megteremtése*

Az állam többféle szerepben is érintett a védelmi ipar fejlesztésében. Állami vállalatok tulajdonosi joggyakorlójaként, szabályozóként, finanszírozóként, beruházóként, képzési

kapacitások fenntartójaként, forráselosztóként egyaránt hatással van az iparág, illetve az érintett további *stakeholderek* helyzetére. A védelmi ipar hatékony fejlesztése érdekében szükséges az állami szerepvállalás és koordináció hatékonyabbá tétele, kiemelten az állami tulajdonú vállalatok stratégiai és szakmai szemléletű tulajdonosi joggyakorlásának megerősítése.

A stratégia kiemelt célja a Nemzeti Védelmi Ipari Innovációs Holding létrehozása. Az állami vállalati portfólió összehangolt fejlesztéséhez, a tevékenységi profilok szinergikus átalakításához, a vállalatok külpiacra juttatásához, a beszállítói hálózatokba történő bekapcsolásához, az egységes kutatás-fejlesztési és innovációs háttér megteremtéséhez nélkülözhetetlen, hogy a tulajdonosi joggyakorlásban megjelenjen egy erőteljesebb szakmai és a stratégiai kontroll.

### A védelmi ipar fejlesztésének alapelvei

A nemzeti védelmi ipar fejlesztése kiemelt stratégiai nemzetgazdasági érdek. Magyarország kormányának rövid távú célkitűzése, hogy az Alaptörvényben és a vonatkozó jogszabályokban a részére meghatározott feladatkörben eljárva – az ország nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban, de a nemzeti szuverenitáshoz fűződő kiemelt társadalmi érdek előtérbe helyezésével – a nemzeti védelmi ipar fejlesztését kiemelt jelentőségű gazdasági-társadalmi feladatként határozza meg.

A nemzeti védelmi ipar működési feltétel- és intézményrendszerének, valamint az összkormányzati, szakmai és piaci szereplők hazai és nemzetközi együttműködésének megszervezésével és támogatásával olyan fenntartható, korszerű, hatékony és biztonságos nemzeti védelmi ipart kell létrehozni, amely az ország nemzeti szuverenitását és védelmi hitelességét tartósan szavatolja. Ennek irányvonalai a következők:

- A magyar tervezésű és gyártású, hazai szellemi és fizikai hozzáadott értékkel bíró, exportpiacképes védelmi ipari termékek és szolgáltatások kifejlesztése, előállítása és beszerzése kiemelt stratégiai nemzetgazdasági érdek.
- A hazai jellegzetességgel rendelkező, védelmi célú vagy kettős hasznosításra alkalmas termékek kifejlesztését, előállítását és piaci érvényesülését állami szabályozási és finansziális eszközökkel elő kell segíteni.
- A védelmi ipari innováció iránti fogékonyságot, nyitottságot, kreatív gondolkodást, az elkötelezett nemzeti értékteremtést társadalmi szinten ösztönözni, a védelmiipar-fejlesztés munkahelyteremtő erőfeszítéseit támogatni kell.

A nemzeti védelmi ipar fejlesztésének ágazati csomópontjait (klaszterek) decentralizáltan, a kormányzati területi *iparfejlesztési* és *tudományos hálózati* célkitűzésekkel összhangban, a védelmi ipari kutatás-fejlesztési és innovációs ökoszisztéma rendszerére támaszkodva kell meghatározni és kialakítani. A kiber- és egyéb biztonsági kihívásokra tekintettel a védelmi ipar fejlesztése során a hazai szellemi tulajdon-védelmi, adatvédelmi és nemzetbiztonsági követelményeket, illetve a nemzeti ellenálló képesség és a kettős

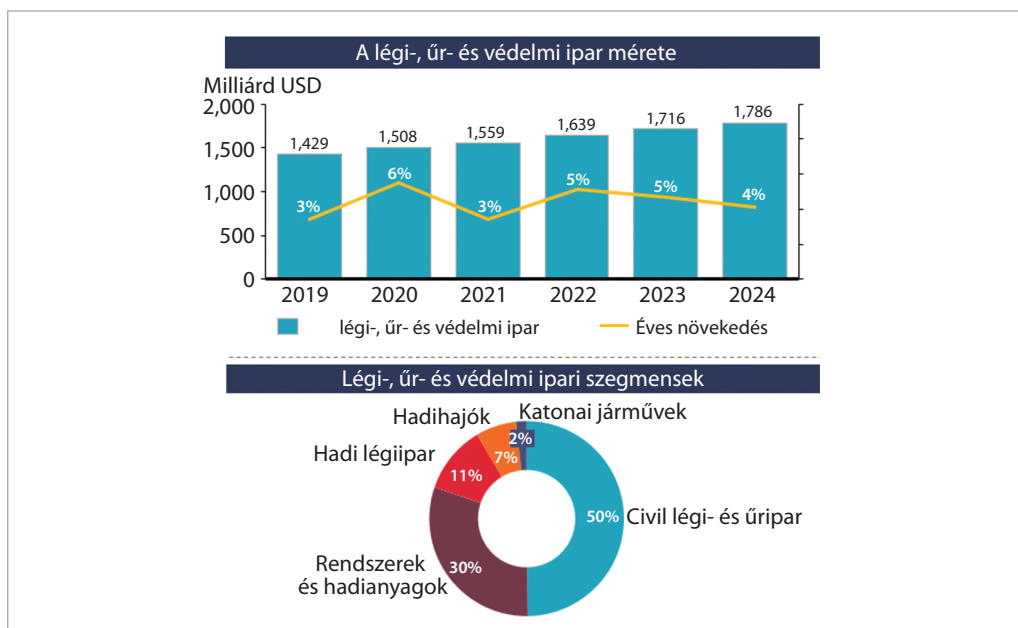
hasznosíthatóság egységes szempontjait valamennyi érintettnek maradéktalanul érvényre kell juttatnia.

## Globális trendek a védelmi ipar piacán

Az elmúlt évek új biztonsági kihívásainak megjelenése jelentős hatást gyakorolt a világ védelmi szektorára, nagyban befolyásolta az országok védelmi kiadásainak mértékét.

### Piacméret, növekedési kilátások

A védelmi jellegű kiadások emelkedése világszinten érzékelhető. A globális és nagyhatalmak mellett a középhatalmak és a kisállamok is növelték védelmi költségvetésüket.

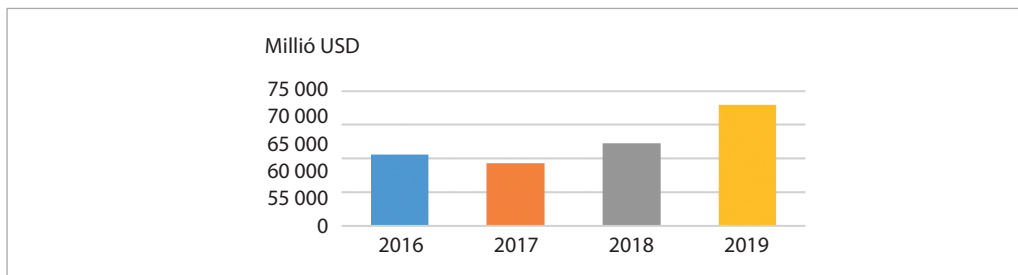


2. ábra: A légi-, űr- és védelmi ipar mérete, szegmensei és növekedési kilátásai

Forrás: Global Aerospace & Defence. MarketLine, 2020. augusztus

Kiemelendők azok a feltörekvő országok – például Kína és India –, amelyek a védelmi szektorra gyakorolt befolyásukat megalapozó arányban növelték kiadásukat.

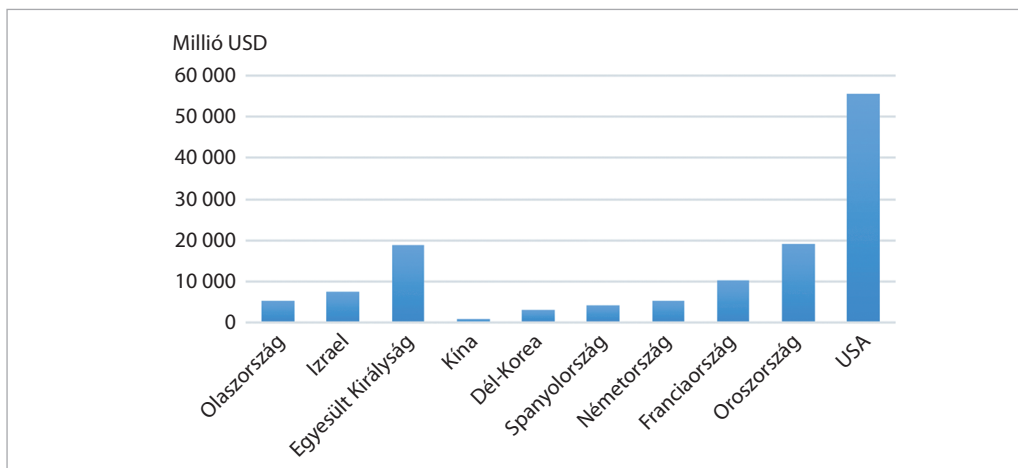
A költségvetés növelése közvetetten érinti a védelmi ipar teljesítményét, és pozitív hatást gyakorol az adott ország haditechnikai exporttevékenységére. Ennek látható eredménye, hogy a világszintű exporttevékenység egyharmadát uraló Amerikai Egyesült Államok mellé folyamatosan zárkóznak fel a növekvő védelmi költségvetéssel rendelkező országok.



3. ábra: Éves védelmi kiadások az USA-ban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ez elsősorban azon dinamikus védelmi ágazati tevékenységüknek köszönhető, hogy látványosan növelték védelmi kiadásait – aminek hatására egyre növekvő számban vannak jelen a 15 legnagyobb védelmi költségvetéssel rendelkező állam között –, és relatíve alacsony árú termékeik értékesítésével biztosítják helyüket a védelmi piacon.

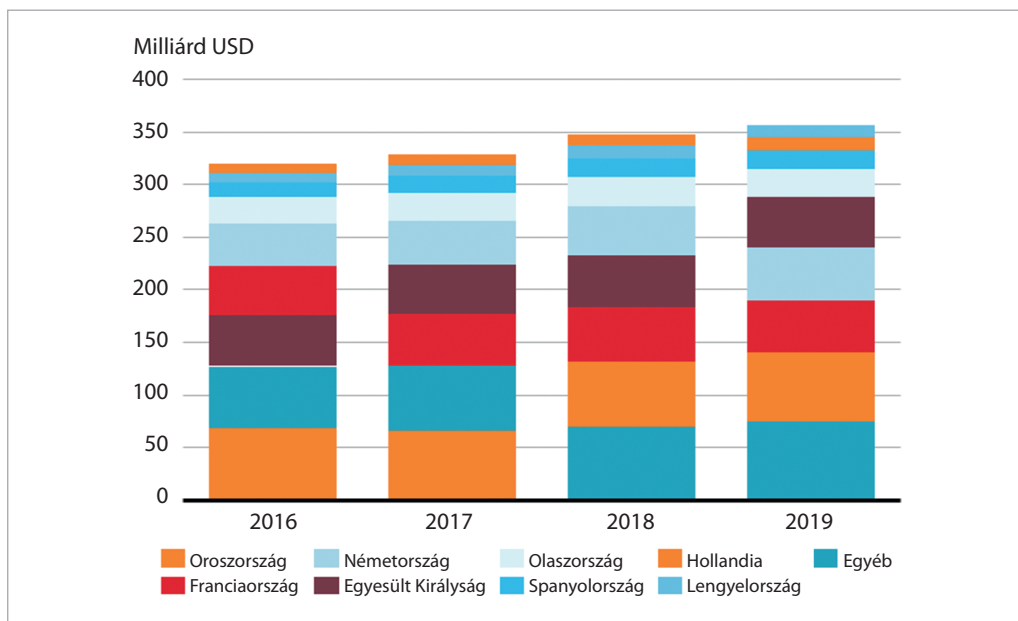


4. ábra: A 10 legnagyobb fegyverexportőr ország 2018-ban

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az európai védelmi kiadások várhatóan tovább növekednek az elkövetkező években, amit több tényező is ösztönöz:

- Oroszország folyamatosan korszerűsíti haderejét, tovább erősítve a szembenállást, ezáltal pedig a hadi kiadások növekedését egész Európában.
- További hajtóereje a növekedésnek, hogy az európai NATO-tagországok nem teljesítik a 2%-os GDP-arányos költési kritériumot, amelynek elérését az USA is erőteljesebben sürgeti.
- Az elmúlt időszakban az USA és európai szövetségesei közötti kapcsolatok is gyengültek, illetve az Egyesült Államok nagyobb figyelmet fordít Kína irányába, ezáltal önállósodásra sarkallva az európai szövetségeseket.



5. ábra: Az európai hadi kiadások megoszlása országok szerint

Forrás: SIPRI Military Expenditures

A civil repülés a Covid-járvány sikeres kezelésének függvényében fog újraépülni, viszont közép- és hosszú távon sem a repülőgép-, sem a helikoptergyártás visszaesése nem várható. Az új technológiák egyrészt minden szegmensben hajtják a modernizációt, másrészt az űripar exponenciális növekedés előtt áll már a közeljövőben is. Mivel a feltörekvő államok tevékenysége révén nyitottá vált a védelmi ipari piac, azon szereplők számára is lehetőség nyílik a belépésre, akik eddig nem voltak jelen. A magyarországi védelmi ágazat fejlesztésének szándéka ebbe a modellbe illeszthető be. A versenyképes védelmi ipar kialakításával és a szükséges partnerségi kapcsolatok létrehozásával ez a modell megtölthető gyakorlati tartalommal.

### *Belépési korlátok*

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a hazai védelmi ipar a nemzetközi piacra való belépés során komoly akadályokkal szembesülhet, mivel a globális védelmi ipar oligopolisztikus jellemzőket mutat, és érdemi belépési korlátokkal kell számolni.



6. ábra: A légi-, űr- és védelmi ipar – Porter öterő-analízise

Forrás: Global Aerospace & Defence. MarketLine, 2020. augusztus

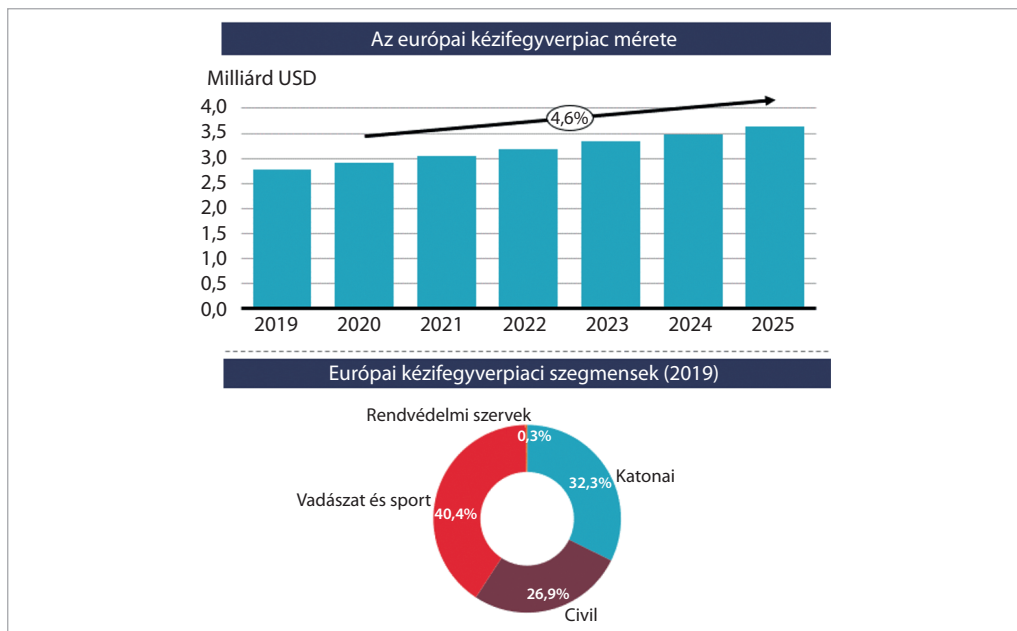
A vevők a védelmi ipar esetében államok, a civil légiipar esetében pedig nagy légitársaságok, így az alkuerejük jelentős, viszont a vásárlás után függőség alakul ki részükről a beszerzett technológiával szemben a magas váltási költségek miatt. Az iparági beszállítók ereje közepes, mivel egyrészt az OEM-gyártók általában nagy multinacionális vállalatok, másrészt viszont az igényelt speciális technológiák és anyagok miatt szűk a szállítók köre. A piacon a magas beruházási költségek miatt nehéz új szereplőként megjeleníteni, a politikai megfontolások, a kevés vevő, illetve a nagy technológiai függőség miatt kielezett az iparági verseny.

## Globális trendek a kiemelt védelmi ipari szegmensekben

### *Kézifegyverek*

Az európai kézifegyverpiac 45%-át Oroszország teszi ki, amely az exporttilalmak és szövetségi megfontolások miatt nem potenciális exportpiac. A kézifegyverpiacon a jelenleg preferált stratégiák a felvásárlások és az együttműködések.

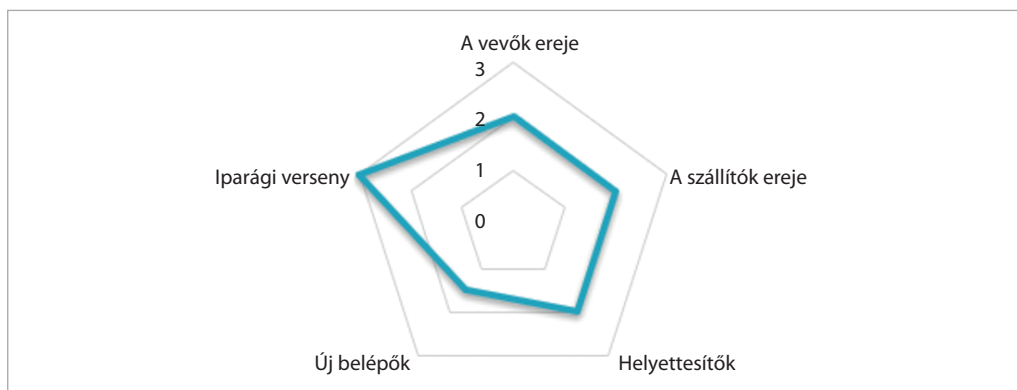




7. ábra: Az európai kézfegyverpiac mérete, szegmensei és növekedési kilátásai

Forrás: Global Small Arms Market. BIS Research, 2020. szeptember

A nyugat-európai országokban a katonai kézfegyverpiac kiemelkedő növekedést (4–10%) érhet el az előrejelzés szerint az elkövetkező években (Nagy-Britannia, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország). Számos megalapozott márka található a piacon hasonló termékpalettával, nehéz differenciálni a versenytársak között. Közepelesen nagy befektetést igényel az új belépőktől, viszont nem igényel csúcstechnológiát a gyártás.

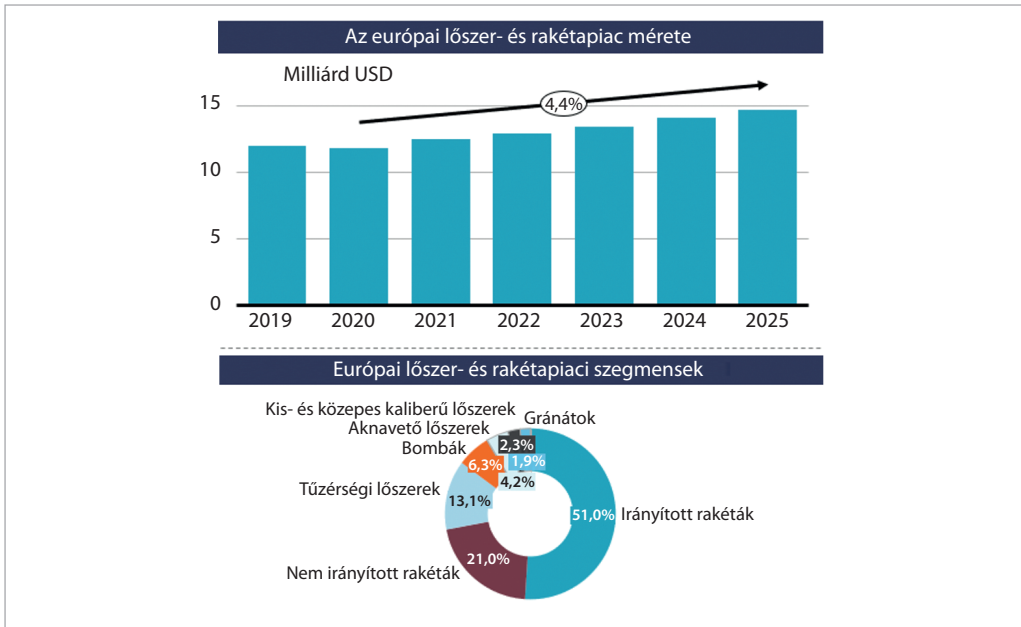


8. ábra: Kézfegyverpiac – Porter ötérfő-analízise

Forrás: a szerző szerkesztése

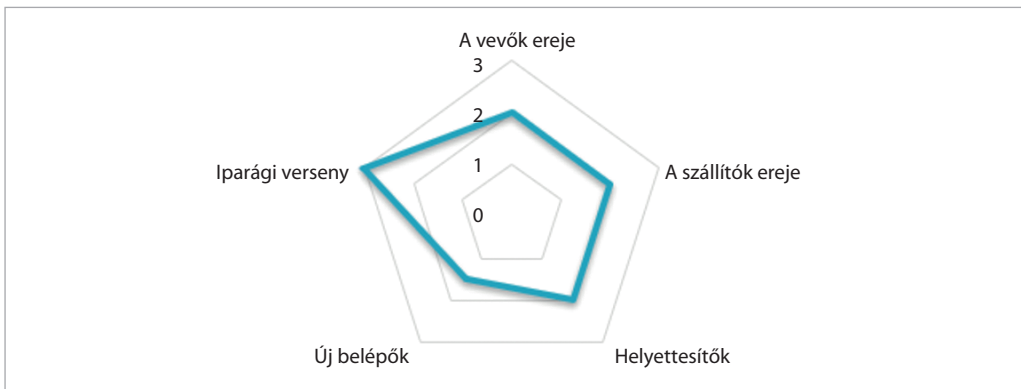
### Lőszerek, rakéták, nagy pontosságú lövedékek

Az európai lőszer- és rakétapiac 27%-át Oroszország fedi le, amely az exporttilalmak és szövetségi megfontolások miatt nem potenciális exportpiac. A komplexebb termékek esetén a vevők általában a fegyverrendszer megválasztásával a lőszergyártót is kiválasztják. Közepesen nagy befektetést igényel az új belépőktől, viszont nem igényel csúcstechnológiát a gyártás. A növekvő védelmi költségvetések stabil keresletet generálnak a piacon.



9. ábra: Az európai lőszer- és rakétapiac mérete, szegmensei és növekedési kilátásai

Forrás: Global Military Ammunition Market. BIS Research, 2020. szeptember



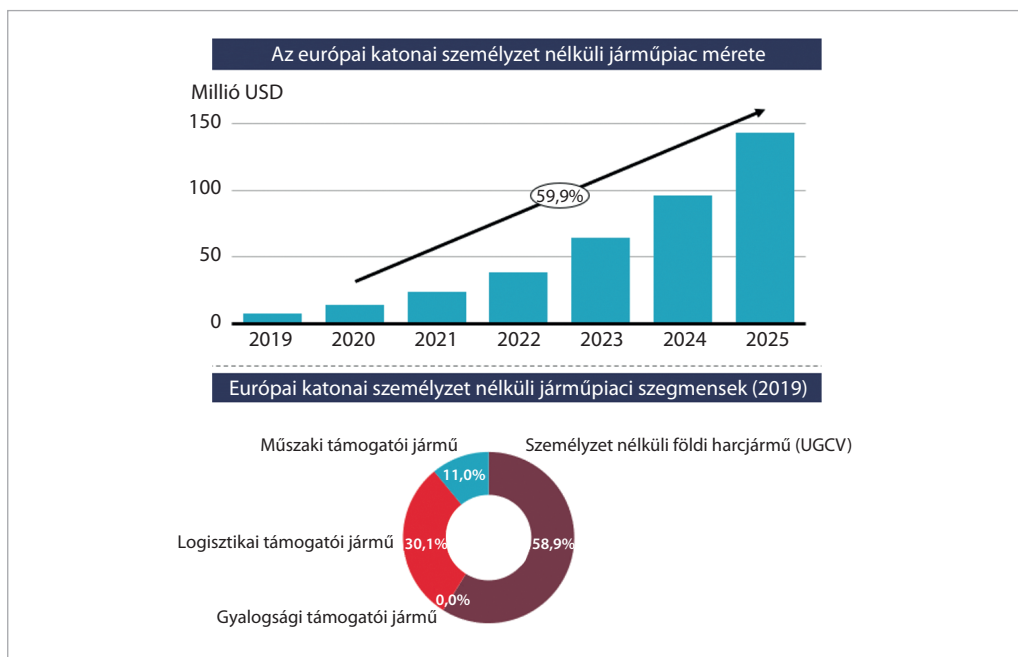
10. ábra: Európai lőszer- és rakétapiac – Porter ötérfő-analízise

Forrás: a szerző szerkesztése

Kiemelendő iparági trend a fejlett irányított fegyverek térnyerése, illetve a lőszerment-csökkentés a harctéri mobilitás érdekében. Export szempontjából érdemes lehet a kutatás-fejlesztéssel a magasabb technológiai szintet képviselő termékek felé elmozdulni.

### *Személyzet nélküli földi járművek*

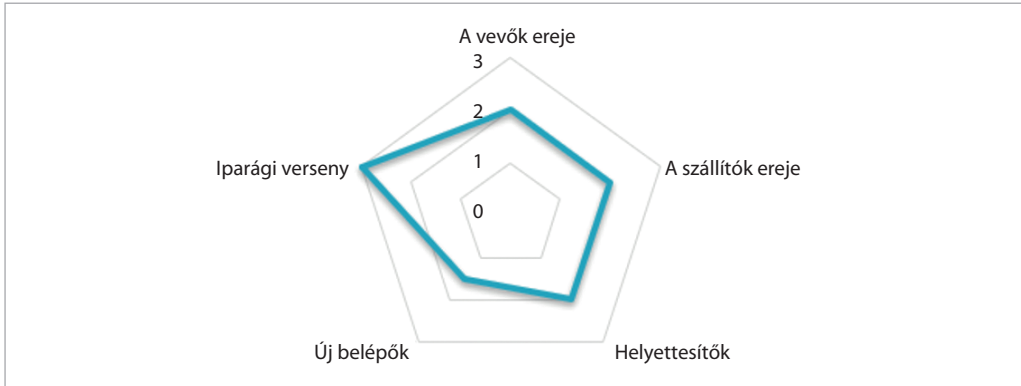
Az egyre olcsóbb mikroprocesszorok, fejlődő szenzortechnológiák és az élőerő kímélésének növekvő fontossága a fő tényezők a személyzet nélküli járművek (röviden: UGV-k) piacának növekedése mögött.



11. ábra: A személyzet nélküli katonai járművek európai piacának mérete, szegmensei és növekedési kilátásai

*Forrás:* Global Military Unmanned Aircraft Systems Market. BIS Research, 2020. március

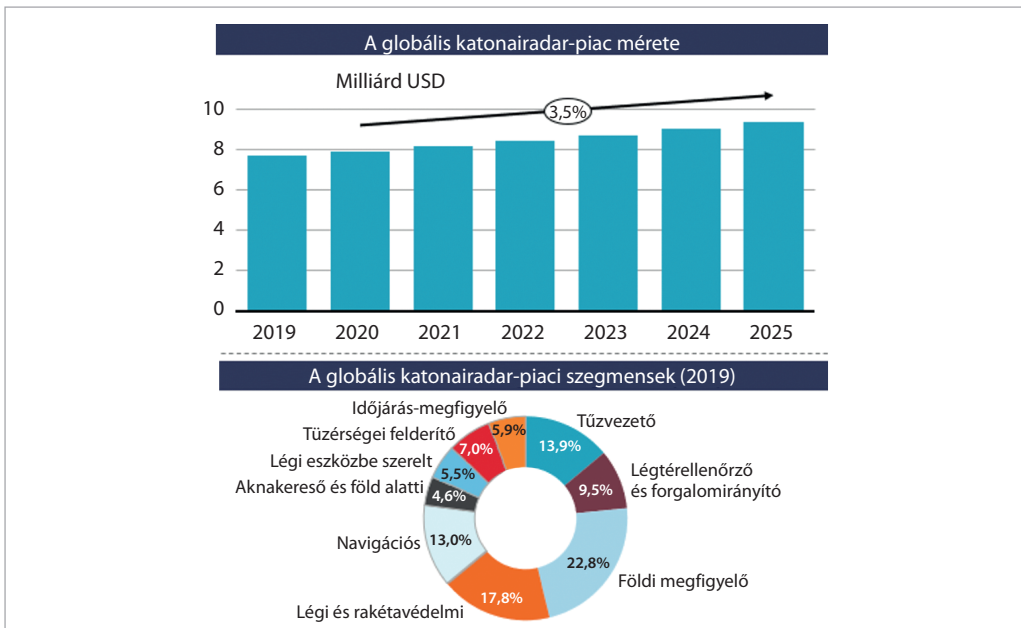
A személyzet nélküli harcjárművekkel kapcsolatos projekt többsége még kísérleti fázisban van. Az UGV-k egyre fejlettebb helyzetfelismerő képessége, az általuk nyújtott valós idejű adatgyűjtési lehetőség, illetve potenciális harcászati kommunikációs szerepük következtében számos ország hadserege fontolgatja rendszeresítésüket.



12. ábra: A személyzet nélküli katonai járművek európai piaca – Porter ötérfő-analízise  
Forrás: a szerző szerkesztése

### Katonai radarok, légvédelem

A katonai radarok piaca stabilan növekszik. Kiemelten érinti a digitális technológia fejlődése, illetve ez a kettős felhasználású fejlesztések egyik tipikus területe. Az iparág nagyon technológiaintenzív, ami egyrészt a piaci belépési korlátokat is magasra emeli, másrészt viszont a kevés szereplő miatt enyhébb a verseny.



13. ábra: A globális katonairadar-piac mérete, szegmensei és növekedési kilátásai  
Forrás: Global 3D & 4D Military Radars Market. BIS Research, 2020. szeptember

Az iparági trendek közül kiemelendő a multifunkcionális és a dróndetektáló radarok iránti keresletnövekedés. Komoly gyártási és nemzetbiztonsági kockázatot rejt a *high-tech* elektronikai alkatrészek magas aránya, amelyek beszerzése kihívásokat tartogat, továbbá magasan képzett munkaerőt igényel.

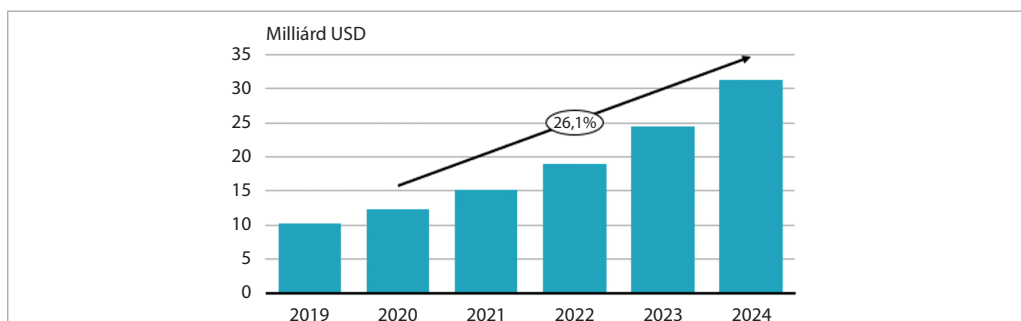


14. ábra: Globális katonairadar-piac – Porter ötérfő-analízise

Forrás: a szerző szerkesztése

### Katonai drónok

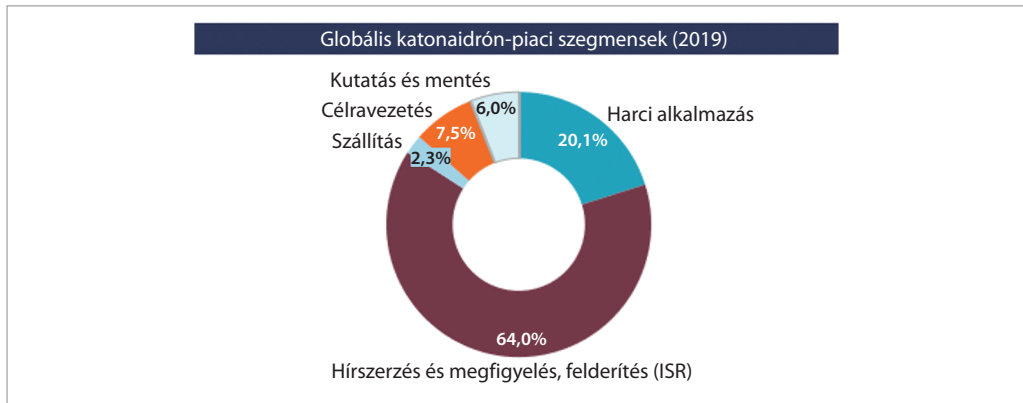
A katonai drónok piaca gyorsan fejlődik, de még az életgörbéje elején jár, így nagy teret kínál az innovációra. Stabil keresletet jelent, hogy minden haderő alkalmaz már vagy tervez rendszerbe állítani akár többféle célú drónt is. Ezek az eszközök a hadseregek számára számos előnyt kínálnak, mint például költséghatékonyságot, az élőerő kímélését, könnyebb bevethetőséget stb. Nehézséget jelent, hogy a gyors fejlődés miatt a gyártóknak gyakran kell módosítaniuk konstrukcióikat, hogy megfeleljenek az új igényeknek és technológiai lehetőségeknek. Emellett további technológiai korlát az akkumulátorok alacsony kapacitása, illetve előfordulhatnak kommunikációs és vezérlési problémák, amelyek könnyedén az eszköz lezuhanásához vezethetnek. Gyártási szempontból a drónok magasan képzett munkaerőt és *high-tech* elektronikai alkatrészeket igényelnek, amelyek szűk keresztmetszetet jelenthetnek.



15. ábra: A globális katonaidrón-piac mérete és növekedési kilátásai

Forrás: a szerző szerkesztése

Jelentős potenciál van a civil felhasználásban is, például az agrárszektorban, a csomagkiszállításban stb.

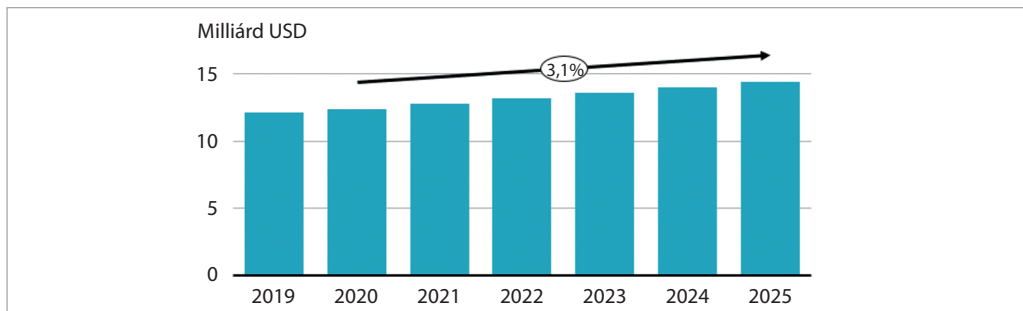


16. ábra: A globális katonaidrón-piac szegmensei

Forrás: a szerző szerkesztése

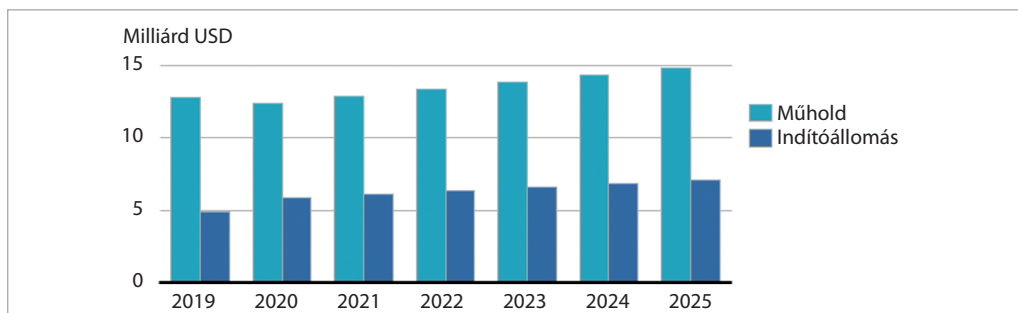
### Műholdak és indítórendszerek

A műholdgyártási szegmensben az alacsony költségű miniatűr műholdak, az indítórendszerek terén a többször használható rendszerek és az indítás költségét csökkentő megoldások lesznek a növekedés fő mozgatórugói. A kereskedelmi szegmensben nagyobb növekedésre lehet számítani, mint a kormányzatiban és a katonáiban.



17. ábra: A katonai és a kormányzati műhold- és indítórendszerek globális piacának mérete és növekedési kilátásai

Forrás: a szerző szerkesztése



18. ábra: A globális műhold- és indítórendszer-piac szegmensek szerint

Forrás: a szerző szerkesztése

A legnagyobb az észak-amerikai piac, a legnagyobb növekedés Kelet-Ázsiában várható. Egyre több magáncég jelenik meg a piacon, de sokuk helyzete bizonytalan a folyamatosan magas finanszírozási igény és az indítások körül felmerülő problémák miatt.

A nano- és mikroműholdak főként a kutatási és katonai szerepkörökben népszerűek, mivel kommunikációs és felderítő-megfigyelő szerepük kulcsfontosságú. A műholdakat támadó fegyverekkel is kísérleteznek, azonban ezek kevésbé hatékonyak a nano- és mikroműholdak ellen.

## Globális technológiai és kutatás-fejlesztési trendek

### *Kutatási területek a NATO prioritásai szerint*

A következő 20 év technológiai trendjei közül a NATO nyolc olyan kutatási területet emelt ki, amelyek stratégiai fontosságúak a védelmi képességek fejlesztésének szempontjából:

Adatokkal kapcsolatos kutatások

- A *big data* és az *advanced analytics* használatával jelentős előnyre lehet szert tenni a döntéshozatali rendszerekben, az óriási adatforrások és információk produktumok innovatív gyűjtésén és feldolgozásán keresztül.
- Legmeghatározóbb területek: szenzorok, közösségi média, gépi tanulás.

Kutatások a mesterséges intelligencia területén

- A mesterséges intelligencia jelentősen befolyásolja a szövetség katonai képességeit, hosszú távon növeli annak adatfeldolgozási készségét.
- Legmeghatározóbb területek: modellezés és szimuláció, űrkutatás, anyagkutatás; virtuális valóság, kvantum-számítástechnológia; autonómia.

Kutatások az autonómia területén

- A robotika és az autonóm rendszerek kulcsfontosságú elősegítői és hasznélvezői a többi feltörekvő technológiaterület fejlődésének.



- Legmeghatározóbb területek: autonóm platformok és eszközök (például UAV-k), ember-gép kapcsolat és együttműködés, ellenintézkedések, autonóm viselkedés.

#### Kutatások a kvantumtechnológiák területén

- A kvantumérzékelés, a kvantumtechnológián alapuló navigációs rendszerek és a kvantumkommunikációs megoldások a védelmi és biztonsági szektor hatékonyságát képesek jelentősen növelni.
- Legmeghatározóbb területek: kvantum-számítástechnika, érzékelés, PNT (hely, navigáció, idő), kommunikáció és kriptográfia.

#### Kutatások az űrtechnológiák területén

- A NATO főlényének megtartásához elengedhetetlen a világűr hasznosítása.
- Legmeghatározóbb területek: navigáció, előrejelzés és fenyegetéserőértékelés, környezeti megfigyelés, kommunikáció, hírszerzés.

#### Kutatások a hiperszonikus képességek területén

- A fejlett hiperszonikus járművek nagy magasságban repülnek, 6-8 mach körüli sebességgel, aminek következtében az ellenük kifejthető ellentevékenységek jelenleg erősen korlátozottak.
- Legmeghatározóbb területek: védelem, légi eszközök, csapásmérő és felderítő-rendszerek.

#### Kutatások a biotechnológia és a humán fejlesztés területén

- A biotechnológiai és humán fejlesztések a katonai állomány harcképességét növelhetik, a kutatások kiterjedését azonban a szövetség etikai szabályai korlátozzák.
- Legmeghatározóbb területek: bioinformatika és bioszenzorok, humán fejlesztés, orvosi ellenintézkedések, szintetikus biológia.

#### Kutatások az új típusú anyagok és gyártástechnológiák területén

- Az új típusú anyagok és gyártásmódok kutatása a hadiiparban használt kellékek minőségét javítja.
- Legmeghatározóbb területek: fejlett anyagok, nanotechnológiák, 3D gyártás.

### *Dual-use megoldások*

A védelmi ipar részeként stratégiai területnek tekinthető a kettős felhasználású termékek gyártása, illetve az ilyen termékek, szolgáltatások előállítására irányuló innováció támogatása is. A civil és a katonai fejlesztések egymással jótékony kölcsönhatásban állnak. Magyarországnak célja kell legyen a *dual-use* képességének fejlesztése, erősítése, erőforrásainak optimalizálása, szinergiáinak kihasználása.

A kettős felhasználású termékek, szolgáltatások és technológiák mind a védelmi, mind a civil közösségek igényeit kielégíthetik. Az innovációk, technológiák nagy és növekvő

száma általános felhasználást tesz lehetővé, önmagában tipikusan nem egyedi polgári vagy katonai alkalmazásokra jellemző. A fejlett anyagok, a nanoelektronika, az információs és kommunikációs technológiák (ICT), a pilóta nélküli rendszerek és az automatizálás vagy a fotonika csak néhány példa azokra a területekre, ahol a kutatás, a technológiafejlesztés és a gyártás többféle alkalmazásra is felhasználható.

A kettős felhasználású technológiatranszfer az egyik (védelmi vagy polgári) ágazatban kifejlesztett technológia adaptálásának képessége a másikba (polgári vagy védelmi). A kettős felhasználási célú kutatás-fejlesztési tevékenység érdeke a vállalati szektornak. Technológiájuk vagy termékpalettájuk kettős felhasználási lehetőségeinek maximalizálása növelheti a forgalmat a diverzifikáció vagy a termékkínálat bővítése révén. Tevékenységük diverzifikálásával a vállalatok jobban ellenállnak a polgári vagy védelmi tevékenységüket érintő gazdasági visszaeséseknek is, válságállóbbak lesznek mind felvevőpiacukat, mind bevételeiket tekintve. Lehetséges előnyök származhatnak a *spin-off* cégek indulásának támogatásából vagy szellemi tulajdonuk, *know-how*-juk, tudásuk és technológiájuk egy részének más vállalatok által történő felhasználásának engedélyezéséből is. A nagyvállalatok új módszereket is találhatnak a kkv-k nagyobb csoportjával való együttműködésre annak érdekében, hogy az innovatív polgári alkalmazásokat átvigyék és integrálják a védelmi alkalmazásokba.

Az állami hatóságok is érdekelték a *dual-use* innovációt célzó folyamatok megkönnyítésében a kutatás-fejlesztésbe történő befektetéseik maximalizálása, a piaci résekre történő specializáció fokozása vagy egyszerűen a vállalkozások ágazati diverzifikációjának támogatása céljából. Az ösztönzés állami eszközei – a pozitív keretfeltételek, a vállalati politikák, a K+F+I-beruházások, az innovatív beszerzések, a klaszterek támogatása és az adókedvezmények – mind-mind hozzájárulnak a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez, de csak akkor, ha az e rendszerekből részesülő vállalkozások növelik árbevételüket és eredményüket.

A védelmi minisztériumok is profitálhatnak a kettős felhasználású technológiák fejlesztésének stratégiájából, hiszen az ilyen innovációs kapacitással rendelkező vállalatok számának növelésével támogatják a több innováció létrehozását, és magas színvonalat tartanak fenn, akár beruházási költségvetésük csökkentésével is. Az állam többféle módon támogathatja a kettős felhasználást:

- olyan termékek és szolgáltatások technológiai fejlesztésének finanszírozásával, amelyek később alakíthatók úgy, hogy behatoljanak a polgári és a védelmi piacra egyaránt;
- a civil felhasználásra kidolgozott projektek kiválasztásával a védelmi felszerelések vagy rendszerek részére történő adaptáció céljából;
- a polgári technológiák védelmi előírásokhoz és felhasználhatósághoz való alkalmazkodásának felgyorsításával;
- a védelmi termékek és technológiák polgári felhasználási lehetőségeinek megtalálásával; valamint
- a polgári és védelmi kutatás jobb, hatékonyabb összehangolásával.

A kettős felhasználású technológiák, termékek és szolgáltatások számos ágazatban megtalálhatók, mint például az energetika, az IKT és a telekommunikáció, az autópár, az anyag- és vegyipar-gyártás, a repülés és az űrkutatás, a hajózás, a személyvédelem, a biztonságpolitika stb.



19. ábra: Példák a kettős felhasználású technológiák kutatási területeire és eredménytermékeire

Forrás: a szerző szerkesztése

## A magyar védelmi ipar lehetséges jövőképe

A védelmi ipar fejlesztése egyszerre gazdaságpolitikai, szuverenitási és versenyképességi kihívás. Geopolitikai helyzetünk javításának, honvédelmi eszközrendszereink fenntartható fejlesztésének, önellátási képességünk erősítésének igénye önmagában is felveti a védelmi iparra vonatkozó összehangolt kormányzati cselekvés szükségességét. A védelmi ipar nemzetközi trendjei, piaci kilátásai, az iparág meghatározó szereplőivel kialakított és folyamatosan fejlődő kapcsolatok egy nemzetgazdasági szempontból is releváns, jelentős hozzáadott értéket termelni képes üzleti területet tárnak elénk, amelyben Magyarországnak jelentős részesedése van – és lehet még a közeli jövőben.

A védelmi ipar jelen dokumentumban összefoglalt stratégiája részletes nemzetközi piacelemzésre, más országok gyakorlatának alapos értékelésére, a hazai képességek és erősségeink számbavételére épített ambiciózus terv, amelynek mentén erőforrásainkat hatékonyan felhasználva a geopolitikai térség meghatározó védelmi ipari szereplőivé válunk, önellátási igényeink kielégítésén túl nemzetgazdasági szempontból jelentős exporttevékenységet és bevételeket is realizálva.

Magyarország védelmi ipara 2030-ra a térség meghatározó szereplőjévé fejlődik.

A hazai védelmi ipar a nemzetbiztonsági szempontok alapján elvárt nemzetbiztonsági szinten biztosítja a Magyar Honvédség feladatainak teljesítéséhez szükséges eszköz- és szolgáltatásigényeket.

Versenyképes termékeinek, szabad kapacitásainak felhasználásával sikeresen jelenik meg a külföldi piacokon és kapcsolódik be a nemzetközi ellátási láncokba.

A célok elérése és a gazdasági fenntarthatóság érdekében megerősítésre kerül a védelmi ipari kutatási, fejlesztési és innovációs képesség (K+F+I).

A hazai védelmi ipar tudásbázisát a hazai oktatási és kutatóintézetek biztosítják.

20. ábra: Részlet a védelmi ipari stratégia szövegéből

Forrás: a szerző szerkesztése

*Mérhető célkitűzésként* megfogalmazva védelmi iparunk fejlesztési folyamata sikeresnek tekinthető, ha 2030-ig

- Magyarország védelmi ipara biztosítja a Magyar Honvédség számára a Magyarország szuverenitásának fenntartásához szükséges önellátási szintet;
- kibocsátási értéke eléri az évi 500 milliárd forintot;
- meghatározó kutatás-fejlesztési képességekkel rendelkezve a védelmi ipar K+F+I-ráfordítása eléri országunk teljes K+F+I-ráfordításának legalább 5%-át.

### Felhasznált irodalom

Csiki Tamás: Kísérlet a védelmi ipar fejlesztésére Magyarországon? In Tóth Péter – Csiki Tamás (szerk.): *Magyar biztonságpolitika, 1989–2014. Tanulmányok*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014

Global 3D & 4D Military Radars Market. *BIS Research*, 2020. szeptember

Global Aerospace & Defence. *MarketLine*, 2020. augusztus

Global Military Ammunition Market. *BIS Research*, 2020. szeptember

Global Military Unmanned Aircraft Systems Market. *BIS Research*, 2020. március

Global Small Arms Market. *BIS Research*, 2020. szeptember

## Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájának bemutatása, elemzése és értékelése

Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020 májusában készült el,<sup>1</sup> és a kormány szeptember 9-i határozatával<sup>2</sup> hatályos. A stratégiát a Mesterséges Intelligencia Koalíció<sup>3</sup> szakértői készítették el az Innovációs és Technológiai Minisztérium<sup>4</sup> (ITM) koordinálásával. Célja, hogy Magyarország felkészüljön a mesterséges intelligencia (MI) jelentette változásokra, és használhassa annak előnyeit.

A dokumentum négy fő fejezetből áll, amelyek közül az első bemutatja az MI fogalmát, valamint globális és hazai jelentőségét, a második összegzi Magyarország meglévő eredményeit, erősségeit, illetve hiányosságait, a harmadik célokat fogalmaz meg, a negyedik pedig cselekvési tervet vázol fel. A stratégia melléklete tartalmazza a részletes intézkedési tervet, amelyhez felelősöket és határidőket rendel.

### Az MI fogalma, globális és hazai jelentősége

A stratégia szerint az MI „az emberi intelligencia valamely részének leképezésére alkalmas szoftver, amely képes támogatni vagy autonóm módon ellátni észlelési, értelmezési, döntési vagy cselekvési folyamatokat”. Rögzíti, hogy a fogalom alatt a dokumentum végig az úgynevezett „szűk” értelemben vett mesterséges intelligenciát érti, vagyis „olyan rendszereket, amelyek csak egy-egy területét képesek leképezni az emberi intelligenciának”, hozzátéve, hogy az emberi intelligencia teljességét leképezni képes, úgynevezett „általános” MI kutatása jelenleg még annyira fejletlen és bizonytalan, hogy a dokumentumban megfogalmazottak nem vonatkoznak rá. Az MI jelentőségét *új ipari forradalom*hoz hasonlítja, amely ugyanakkor nem természeti, hanem elsősorban emberi erőforrásigényt támaszt. A kibontakozó folyamat „mindenkit személyesen érint, radikálisan alakítja át a munkaerőpiac elvárásait, új dimenziókat nyit a hatékonyságnövelés terén, és óriási gazdasági növekedési lehetőséget hozhat. Ugyanakkor a fejlődés egy globális versengő

<sup>1</sup> Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája. Budapest, Digitális Jólét Nonprofit Kft., 2020. (A továbbiakban: MIS)

<sup>2</sup> 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozat Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájáról, valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről. Hazánk a világ országai közül 28.-ként publikált külön MI-stratégiát. Daniel Zhang et al.: Artificial Intelligence Index Report 2021. Stanford (Cal.), Stanford University, 2021. 155–161.

<sup>3</sup> A koalíció több mint 240 szervezetből és 1000 delegált szakértőből áll.

<sup>4</sup> Az ITM 2022. május 24-én megszűnt, jogutódja a Technológiai és Ipari Minisztérium (TIM).

környezetben történik, és számos szuverenitási kérdést vet fel. Mindez Magyarország számára történelmi lehetőség és kihívás.”<sup>5</sup>

A 2030-as évek végéig Magyarországon az MI és a technológia által lehetővé tett automatizáció várhatóan 900 ezer munkavállalót érint majd, potenciálisan a munkakörök több mint 40%-a lehet automatizálható. A kormány a 2020-as évek közepéig a jelenleg betöltött munkakörök 5–10%-os, 2025–2030 között 15–20%-os, a 2030-as években 25–30%-os arányú automatizálásával számol. A kezdetben az elsősorban alacsonyabb hozzáadott értékű, adminisztratív munkaköröket érintő folyamat az időtáv végére a magas komplexitású és felelősséggel járó munkakörökre is kiterjed majd. Az MI-adaptáció nemcsak azért fontos, hogy az érintett munkavállalók továbbra is helyet kapjanak a munkaerőpiacon, hanem azért is, hogy Magyarország fenntarthassa pozícióját a magas hozzáadott értékű munkafolyamatok kiszervezése terén.

A mesterséges intelligencia kulcsszerepet játszik a globális és a hazai GDP növekedésében. Az előrejelzések szerint 2030-ra a globális GDP-t 14–16%-kal (13–15 ezer milliárd dollárral) növelheti. Regionális megoszlásban Kínában a GDP-t 26,1%-kal, Észak-Amerikában 14,5%-kal, Észak-Európában 9,9%-kal, míg Dél-Európában 11,5%-kal fogja növelni. Magyarország esetében a dél-európai, 11,5%-os GDP-növekedéssel lehet számolni, ami 6400 milliárd forintos kibocsátási többletet teremthet.

A stratégia megalkotása során az MI-koalíció és a kormány irányadónak tekintette a mértékadó nemzetközi szervezetek ajánlásait. Ezek közül kiemelt jelentőségű az Európai Bizottság összehangolt terve a mesterséges intelligenciáról,<sup>6</sup> a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet<sup>7</sup> MI-vel kapcsolatos ajánlásai,<sup>8</sup> a G20-országsoport „emberközpontú MI-irányelvei”,<sup>9</sup> valamint az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO<sup>10</sup>) Általános Konferenciája (közgyűlése) által elfogadott irányelvek a mesterséges intelligencia etikájáról.<sup>11</sup>

Az MI elterjedése fontos, új terepe a nemzeti szuverenitásnak is. Az új technológiák térnyerésével *az adatok válnak a legfontosabb erőforrássá*, ami új kiberbiztonsági, illetve szabályozási kihívásokat és feladatokat jelent.

<sup>5</sup> MIS, 1. pont és 1. lábjegyzet. 9. Az MI harmadik kategóriája az úgynevezett mesterséges szuperintelligencia, amely bármilyen feladat tekintetében meghaladja az emberi képességeket. Lásd Matej Tonin: 2019 – Report on Artificial Intelligence: Implications for NATO’s Armed Forces. (h. n.), NATO Parliamentary Assembly, 2019. 2.

<sup>6</sup> European Commission: Coordinated Plan on Artificial Intelligence. COM(2018) 795 final (2018. december 7.).

<sup>7</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD.

<sup>8</sup> OECD: Recommendation of the Council on Artificial Intelligence (2019. május 22.).

<sup>9</sup> G20 Ministerial Statement on Trade and Digital Economy. I/3. pont [Human-centered Artificial Intelligence (AI)] (2019. június 9.).

<sup>10</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

<sup>11</sup> UNESCO: Preliminary study on the Ethics of Artificial Intelligence (2019. február 26.).

## Hol tartunk?

A mesterséges intelligencia adta lehetőségek széles körű hazai kiaknázása szempontjából előny, hogy a gazdaságban és az állami szektorban élénk, sokszínű és aktív MI-ökoszisztéma működik. A stratégia külön kiemeli az autonóm járművek fejlesztését,<sup>12</sup> emellett a távközlés, a bank- és biztosítási szektor, a kiskereskedelem, a közlekedés/logisztika, a gyártás, az agrárium, az energetika, az egészségügy és az államigazgatás területén mutathatók fel számottevő, már bevált eredmények. E szektorokban aktív együttműködés jött létre az egyetemi kutatói hálózatok és kiválósági központok, valamint a piaci szereplők között.

Infrastrukturális szempontból jó alapot ad Magyarország európai viszonylatban is jó szélessávúinternet-lefedettsége, valamint a már elérhető és a létesítés alatt álló<sup>13</sup> számítási kapacitások. Erősséget jelent a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (SZEÜSZ-ök) széles portfóliójának megléte is, megkönnyítve a digitális ügyintézésre történő átállást az államigazgatás szereplőinek. Ezek alapja a Központi Azonosítási Ügynök (KAÜ) mint a polgárok elektronikus azonosítását biztosító szolgáltatás.

Gyengeség, hogy a fejlesztések szigetszerűek, azok összehangolásáért egyetlen szervezet sem felelős. A közigazgatási adatvagyon jelenleg csak korlátozottan hozzáférhető. Megoldandó feladat továbbá a dinamikus és gazdaságilag is életképes korai fázisú vállalkozások (startupok) beindítása, valamint a vállalkozások és a társadalom digitális kompetenciáinak fejlesztése is. Veszélyt jelenthet Magyarország kitettsége a globális szolgáltatóknak, ami nemcsak a sérülékenységeket növelheti, de megnehezítheti a magyar nyelv használatát is a digitális korban. Veszélyt jelent az is, ha a munkakiszervezésben hazánk gazdasági versenytársaiként jelentkező országok fejlesztési üteme következtében Magyarország lemarad a globális versenyben.

## Célok

A kormány az egészségügyre és a biztonsági szektorra fókuszálva felkészíti az államigazgatást az adat- és MI-vezéreltségre, ezzel is motiválva a társadalom felelős adatvagyon-gazdálkodását. Ehhez a szabályozási (jogi) kereteket is megteremti. Fontos cél az ország digitális szuverenitásának építése is, amelyet a saját erőforrások felhasználása mellett elsősorban az Európai Unió közös digitális piacépítési törekvéseiben történő

<sup>12</sup> Ezen belül legfontosabb a zalaegerszegi autonómjármű- és okosváros-tesztpálya (ZalaZone), amely képes a digitális és a fizikai világ integrációjára a rugalmas tesztelési lehetőségek megteremtése érdekében. Az autonóm járművek közötti tesztelésére vonatkozó szabályozás megléte emellett lehetőséget biztosít az autonóm járművek közötti forgalomban történő, területi és időkorlát nélküli tesztelésére.

<sup>13</sup> A stratégia 5 petaflops (másodpercenként  $5 \times 10^{15}$  lebegőpontos művelet) sebességű magyarországi szuperszámítási (*high performance computing*, HPC) kapacitás kialakítását írja elő a magyar kutatóhálózat nemzetközi bekapcsolódásának támogatására 2022. március 31-ig. A Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ) 2022 szeptemberében kezdte meg a „Komondor” szuperszámítógép telepítését a Debreceni Egyetem Szuperszámítógép Központjában. Ötvös Zoltán (2022): Hamarosan üzembe áll a nagy teljesítményű Komondor. *Magyar Nemzet*, 2022. október 29.



részvétellel lehet megvalósítani. A stratégia a 2030. évre<sup>14</sup> a régiós átlagot meghaladó, 15%-os MI indukálta GDP-növekményt, a magyar vállalati szektorban foglalkoztatottként 26%-os termelékenységnövekedést, valamint egymillió munkavállaló magasabb hozzáadott értékű munkavégzésének megvalósulását jelöli ki fő célként.

### Cselekvési terv

A mesterséges intelligencia adta lehetőségek széles körű kiaknázása érdekében először a társadalom felkészítésére, az alapvető feltételek megteremtésére van szükség, amelyeket a stratégia *alapozó pilléreként* nevesít. Ezen alapvető feltételek belső és külső tényezőkre bonthatók. A belső alapfeltételeket az *MI-értéklánc* elemei teremtik meg:

- Az adatgazdaság beindítása: az adatfeldolgozást és adatelemzést végző alkalmazások működéséhez alapvető a magán- és állami adatokat tartalmazó adattömegeknek mint a jövő nyersanyagának rendelkezésre állása. Elengedhetetlen a jogi szabályozás megléte, az adatgazdák jogainak érvényesülése is. A biztonságos, szabályozott megosztás és a másodlagos felhasználás érdekében adatpiacplatformot kell beindítani. A közszférában keletkezett adatkészletek megosztását a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség (NAVÜ)<sup>15</sup> koordinálja majd.
- Kutatás-fejlesztés-innováció: a célzott MI-kutatási kiválóság technológiai fókuszterületei a gépi érzékelés; a gépi tanuláson alapuló intelligens gyártás és logisztika, az IoT-megoldások<sup>16</sup> fejlesztése; a magyar vonatkozású nyelvtechnológia fejlesztése a nagy nyelvek szintjére; az MI megbízhatóságának fejlesztése; az adatok anonimizációját lehetővé tevő technológiák; valamint az MI matematikai alapjainak fejlesztése. Az iparági fókuszterületek az egészségügy, a gyártás, az agrárium, az államigazgatás, valamint a hadiipar. A K+F+I-erőfeszítések összehangolását a Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium<sup>17</sup> végzi.
- A technológia alkalmazásának ösztönzése: az MI-fejlesztések minél nagyobb számban történő megvalósulása érdekében szükség van a kísérletező szervezeti kultúra erősítésére (speciális finanszírozási lehetőségekkel is), technológiai piactereket kell létrehozni, valamint tanácsadókat és trénereket kell biztosítani a vállalatok számára. Az ITM MI-alapú vállalati tanácsadó szolgáltatást (*chat-*

<sup>14</sup> A 2020-as bázisévhez képest.

<sup>15</sup> A NAVÜ 2020 októberében alakult. Lásd Magyarország Kormánya: Megalakult a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség. *Kormány.hu*, 2020. október 20.

<sup>16</sup> *Internet of things* (a „dolgok internete”). Az információáramlás ugrásszerű növekedése lehetővé teszi, hogy az ipari termelésben és a hétköznapi életben stb. használt tárgyak egyre növekvő hányada is okoseszközzé váljon (okosgyár, okosotthon, okosváros stb.), és kommunikáljon a többi eszközzel és a teljes hálózattal.

<sup>17</sup> A Milab 2020 szeptemberében, az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Számítástechnikai és Automatizálási Kutatóintézete (SZTAKI) vezetésével jött létre. Lásd SZTAKI: A SZTAKI vezetésével elindult a Mesterséges Intelligencia Nemzeti Kutatólaboratórium és az Autonóm Rendszerek Nemzeti Kutatólaboratórium (2020. szeptember 25.).

botot) fejlesztett,<sup>18</sup> amely integrálható a tervezett kormányzati, hangalapú mesterségesintelligencia-platformhoz is.<sup>19</sup>

Az *MI-keretek* a mesterséges intelligencia elterjedésének külső feltételei:

- Oktatás, kompetenciafejlesztés: a társadalom széles rétegei digitális kompetenciáinak növelése és az MI-ben rejlő lehetőségek és veszélyek tudatosítása mellett szükséges az MI elterjedéséhez elkerülhetetlen adatspecialista, fejlesztői és kutatói szakembergárda célzott képzése, illetve a leszakadásban érintett rétegek<sup>20</sup> támogatása és a tehetséggondozás. E célok támogatása érdekében MI innovációs központ jött létre.<sup>21</sup>
- Infrastruktúra-fejlesztés: a kutatás-fejlesztési tevékenység gépi erőforrásainak (szuperszámítógép, felhőalapú szoftver- és/vagy szolgáltatásrendszer) biztosítása, az MI kutatás-fejlesztés számára releváns adatkészletek kutathatóvá, felhasználhatóvá tétele, célszoftverek rendelkezésre bocsátása, erősen védett virtuális környezetek (*Sandbox*) és tesztkörnyezetek kialakítása, valamint bekapcsolódás az EU-s MI-kutatásokba és -fejlesztésekbe.<sup>22</sup>
- Egyértelmű szabályozási környezet: a cél egy általános adatvagyon-szabályozási környezet kiépítése, beleértve a közadatvagyon MI-célú felhasználásának támogatását, valamint az etikai keretrendszer kialakítását. Ennek érdekében létrejött az MI Szabályozási és Etikai Tudásközpont (MISZET).

### Szektorális fókuszok

Magyarország digitális gazdaságban meglévő erősségei alapján a stratégia szektorspecifikus fejlesztési fókuszokat határozott meg:

- Gyártás és autonóm rendszerek: MI-alapú, folyamatvezérelt, környezettudatos okosgyártás kis-, közép- és nagyvállalati szinten.
- Adatvezérelt egészségügy: az egészségügyi adatvagyon felelős használata, a mesterséges intelligencia diagnosztikai és gyógyítási felhasználásának erősítése, az MI-támogatott orvosi döntéshozatal és orvostechnológiai eszközök fejlesztése és bevezetése.
- Integrált, digitális agrárium: a meglévő adatvagyon strukturálása, fejlesztése, robotrendszerek innovációja. Az autonóm rendszerek használatának ösztönzésére

<sup>18</sup> A program első lépéseként a Modern Vállalkozások Programjának virtuális tanácsadója (eMI) 2022 nyaráról elérhető.

<sup>19</sup> Az első magyar nyelvű, MI-alapú – fejlett chatbot funkcióval is rendelkező – vállalatirányítási rendszert a magyar Talk-A-Bot vállalat fejlesztette.

<sup>20</sup> Fogyatékkal élők, idősek, digitális analfabéták, alacsony iskolázottságúak.

<sup>21</sup> Az MI-alkalmazások széles körű elterjesztéséért felelős MI Innovációs Központ részeként zalaegerszegi és debreceni székhellyel két úgynevezett akceleratoroközpont is megnyílt, ahol a kkv-k konzultációs trénerek segítségével ismerkedhetnek meg az egyes MI-alapú technológiákkal. A közeljövőben Balatonfüreden létesül hasonló akcelerator adat- és MI-hangsúllyal. Lásd Mesterséges Intelligencia Koalíció: A Mesterséges Intelligencia Stratégia megvalósítása az MI-alkalmazások bevezetését segítő központok létrehozásával folytatódik (2021. június 17.).

<sup>22</sup> EU Digital Single Market.

Digitális Agrárakadémia,<sup>23</sup> az élelmiszer-ellátási lánc optimalizálásának elősegítésére nemzeti élelmiszerlánc-adatszolgáltatási központ létrehozása.<sup>24</sup>

- Adatvezérelt szolgáltató állam: a közszolgáltatások elektronikus elérésének, digitalizációjának elősegítése, illeszkedve a már meglévő e-közigazgatási rendszerekbe.
- A közigazgatási folyamatok (ügyfélszolgálat, határozathozatal, adózás, rendvédelem, határvédelem, katasztrófavédelem, honvédség, nemzetbiztonság) MI segítségével történő automatizációja.
- Energetika: adatalapú, személyre szabott energiaszolgáltatás.
- Logisztika: a logisztikai adatvagyon felépítése, MI-alapú elosztás bevezetése.
- Közlekedés: cél, hogy Magyarország a szektorban az innováció formálójává és nemzetközi *pilotok* területévé váljon. A fejlesztések fókuszában az okosváros- (*smart city*) koncepciók fejlesztése áll, kiemelt figyelemmel a forgalomirányításra.

### Transzformatív programok

A programok az érintett ágazat átalakulását és a széles társadalom mindennapos MI-felhasználását célozzák, kiválasztásuknál kiemelten figyelték azok munkaerőpiaci hatására:

- Autonóm járművek: a közlekedés MI-alapúvá tétele mellett a fejlesztések alapul szolgálhatnak a hadiipar számára is.
- Egészségtudatosság a digitális világban: a már jelenleg is elérhető (Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér, betegtájékoztatás) és a bevezetés alatt álló új szolgáltatások felügyelt ajánlása és használata. Az állami egészségügyi adatbázisok kiegészítése az állampolgárok okoseszközeinek adataival és saját naplózással.
- Klímavezérelt agrárium: az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése és a károsanyag-kibocsátás csökkentése prediktív, MI-alapú analitikai módszerekkel, a betakarítás idejének optimalizálásával stb.
- Adattárca és személyre szabott szolgáltatások: az EU általános adatvédelmi rendeletének (GDPR<sup>25</sup>) érvényesítése érdekében lehetővé kell tenni, hogy az állampolgárok könnyen és biztonságosan eldönthessék, a vállalatok mit tehetnek az üzleti szerző-

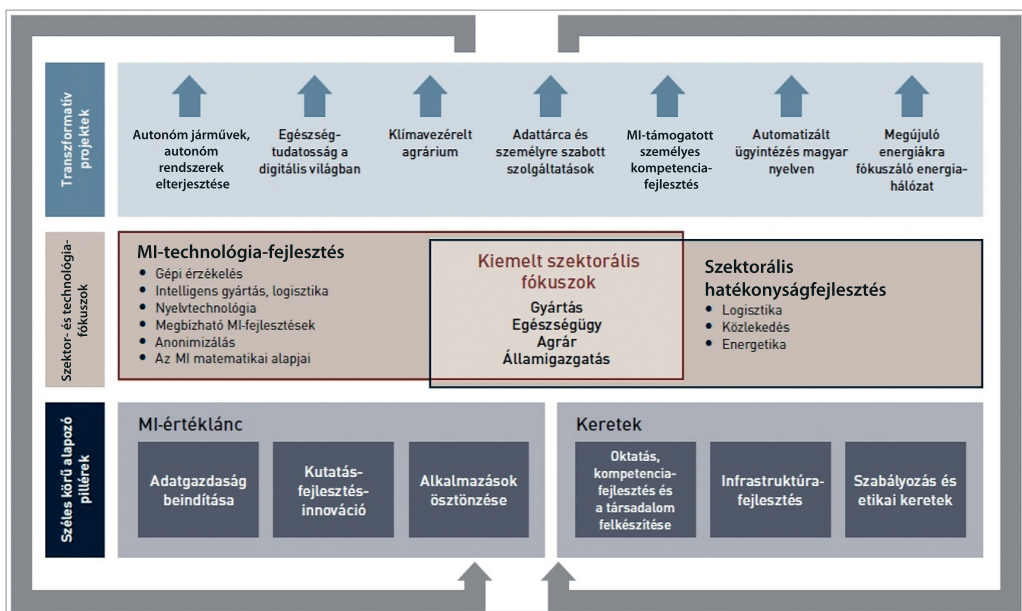
<sup>23</sup> Az akadémia tananyagát a szakmában dolgozó szakemberek állították össze a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara szervezésében. Célja, hogy a magyar gazdálkodók digitális kompetenciaszintjét növelve segítse a gazdálkodás hatékonyságát, illetve hogy gépesítéssel és a digitális megoldások elterjedésével csökkentse a munkaerőhiányt. Lásd Nemzeti Agrárgazdasági Kamara: Digitális Agrárakadémia (é. n.).

<sup>24</sup> A NÉAK célja, hogy az információk gyűjtésével, elemzésével, majd újrahasznosításával segítse az élelmiszerlánc-szereplők versenyképességének, tudásszintjének, illetve teljesítményének növelését. Létrehozása 2021 februárjában lépett a megvalósítási szakaszba. A központ teljes körű megvalósításának végső határideje 2023. december 31. Lásd Néh: Új szakaszba lépett a Nemzeti Élelmiszerlánc Adatszolgáltatási Központ projekt (2021. február 1.).

<sup>25</sup> General Data Protection Regulation, vagyis általános adatvédelmi rendelet. Lásd Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2016. május 4. A rendelet 2016. május 24-én lépett hatályba, és 2018. május 25-től kell alkalmazni.

- dések keretében róluk felvett vagy általuk, magukról gyűjtött adatokkal. Az adatok kezelésének az állampolgárok számára átláthatóan és ellenőrizhetően kell történnie.
- MI-támogatott személyes kompetenciafejlesztés digitális asszisztenssel.
  - Automatizált ügyintézés magyar nyelven: magyar nyelvre optimalizált rendszerek használata az állami és magán-ügyfélszolgálatokban, a nagy elektronikus személyi asszisztens szolgáltatók (Siri, Alexa, Google Assistant, Cortana) magyar nyelvű elérhetőségének, valamint az angol nyelvű tartalmak automatikus fordításának biztosítása a nagy nyelvek szintjén. A kialakítandó megoldások alkalmazhatónak válhatnak a védelmi és biztonsági célú alkalmazások esetén is.
  - Megújuló energiákra fókuszáló energiahálózat: az időjárásfüggő megújuló energiák pontosabb termelési menetrendezése, az okosmérők és az okoshálózat- (*smart grid*) technológiák bevezetése.

Az MI-értéklánc és az MI-keretek által megalapozott technológiai és szektorális fókuszterületeket (széles körű alapozó pillérek), a szektor- és technológiáfókuszokat, illetve a társadalmat közvetlenül érintő transzformatív projekteket az 1. ábra<sup>26</sup> foglalja össze:



1. ábra: Az MI-értéklánc és az MI-keretek által megalapozott technológiai és szektorális fókuszterületek (széles körű alapozó pillérek), a szektor- és technológiáfókuszok, illetve a társadalmat közvetlenül érintő transzformatív projektek

*Forrás:* Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030. Budapest, Digitális Jólét Non-profit Kft., 2020. 22.

<sup>26</sup> *Forrás:* Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030. Budapest, Digitális Jólét Non-profit Kft., 2020. 22.

## Összegzés, értékelés

Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája korszerű, jól strukturált, átgondolt és közérthetően megfogalmazott dokumentum, amely kiváló alapot ad hazánk digitalizációjának előmozdítására. Hasznosságához nagyban hozzájárul, hogy elkészítésében a szektorban érdekelt szereplők széles köre is aktívan részt vett, ami a jó kormányzás egyéb területei számára is példamutató. A stratégia jól megragadja az MI okozta változások transzformatív jelentőségét. Ambiciózus, de elérhető célokat fogalmaz meg, amelyek teljesülése nemcsak az ország gazdasági teljesítőképességét növelheti, de nagyban hozzájárulhat ahhoz is, hogy a társadalom felkészültebb legyen a mesterséges intelligencia elterjedésének ma még beláthatatlan következményeire.

A dokumentum készítőinek alapállása, hogy hazánk a nemzetközi közösség teljes értékű, szuverén szereplője, ezért fontos, hogy a partnereinkkel, elsősorban az Európai Unióval szorosan együttműködve, de saját erőforrásainkra és erősségeinkre is építve fejlesszünk.

Az MI-fejlesztések rendkívül szerteágazó világában és a korlátozott erőforrásokra tekintettel különösen hasznos, hogy a fejlesztések irányait a hazai sajátosságokra is tekintettel határozták meg. Biztató, hogy a stratégia elfogadása óta több intézkedés a koronavírus-világjárvány ellenére is megvalósult.

## Felhasznált irodalom

- 1573/2020. (IX. 9.) Korm. határozat Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiájáról, valamint a végrehajtásához szükséges egyes intézkedésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2016. május 4. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=HU>
- European Commission: *Coordinated Plan on Artificial Intelligence*. COM(2018) 795 final (2018. december 7.). Online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/coordinated-plan-artificial-intelligence>
- G20 Ministerial Statement on Trade and Digital Economy. 1/3. pont [Human-centered Artificial Intelligence (AI)] (2019. június 9.). Online: [www.mofa.go.jp/files/000486596.pdf](http://www.mofa.go.jp/files/000486596.pdf)
- Magyarország Kormánya: *Megalakult a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség* (2020. október 20.). Online: <https://kormany.hu/hirek/megalakult-a-nemzeti-adatvagyon-ugynokseg>
- Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030. Budapest, Digitális Jólét Nonprofit Kft., 2020. Online: <https://ai-hungary.com/api/v1/companies/15/files/137203/view>
- Mesterséges Intelligencia Koalíció: *A Mesterséges Intelligencia Stratégia megvalósítása az MI-alkalmazások bevezetését segítő központok létrehozásával folytatódik* (2021. június 17.) Online: <https://ai-hungary.com/hu/hirek/sajtojegjelenesek-kozlemenyek/a-mesterseges-intelligencia-strategia-megvalositasi-a-mi-alkalmazasok-bevezetese-segito-kozpontok-letrehozasaval-folytatodik>

- Nébih: *Új szakaszba lépett a Nemzeti Élelmiszerlánc Adatszolgáltatási Központ projekt* (2021. február 1.). Online: <https://portal.nebih.gov.hu/-/uj-szakaszba-lepett-a-nemzeti-elelmiszerlanc-adatszolgáltatasi-kozpont-projekt>
- Nemzeti Agrárgazdasági Kamara: *Digitális Agrárakadémia* (é. n.). Online: [www.nak.hu/szakmai-infok/digitalis-agrarakademia-2019](http://www.nak.hu/szakmai-infok/digitalis-agrarakademia-2019)
- OECD: *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence* (2019. május 22.). Online: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
- Ötvös Zoltán: Hamarosan üzembe áll a nagy teljesítményű Komondor. *Magyar Nemzet*, 2022. október 29. Online: <https://magyarnemzet.hu/lugas-rovat/2022/10/levente-es-a-komondor>
- SZTAKI: *A SZTAKI vezetésével elindult a Mesterséges Intelligencia Nemzeti Kutatólaboratórium és az Autonóm Rendszerek Nemzeti Kutatólaboratórium* (2020. szeptember 25.). Online: [www.sztaki.hu/kormanyzat/hirek/sztaki-vezetesevel-elindult-az-mi-es-az-autonom-nemzeti-kutato-laboratorium](http://www.sztaki.hu/kormanyzat/hirek/sztaki-vezetesevel-elindult-az-mi-es-az-autonom-nemzeti-kutato-laboratorium)
- Tonin, Matej: *2019 – Report on Artificial Intelligence: Implications for NATO's Armed Forces*. (h. n.), NATO Parliamentary Assembly, 2019. Online: [www.nato-pa.int/document/2019-stcttc-2019-report-artificial-intelligence-tonin-149-stctts-19-e-revl-fim](http://www.nato-pa.int/document/2019-stcttc-2019-report-artificial-intelligence-tonin-149-stctts-19-e-revl-fim)
- UNESCO: *Preliminary Study on the Ethics of Artificial Intelligence* (2019. február 26.). Online: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367823>
- Zhang, Daniel – Saurabh Mishra – Erik Brynjolfsson – John Etchemendy – Deep Ganguli – Barbara Grosz – Terah Lyons – James Manyika – Juan Carlos Nieves – Michael Sellitto – Yoav Shoham – Jack Clark – Raymond Perrault: *Artificial Intelligence Index Report 2021*. Stanford (Cal.), Stanford University, 2021. Online: [https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/03/2021-AI-Index-Report\\_Master.pdf](https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/03/2021-AI-Index-Report_Master.pdf)

Vákát



## A nukleáris fegyverek alkalmazási elveinek alakulása a Szovjetunió és az Oroszországi Föderáció stratégiai dokumentumaiban

### Bevezetés

Tulajdonképpen még be sem fejeződött a második világháború, amikor már kezdetét vette a nukleáris fegyverek korszaka. Ezek a fegyverek, sőt fegyverrendszerek voltak azok az eszközök, amelyek a világháborút követő időszakban, az úgynevezett „hidegháború” idején a két ideológiai, politikai, gazdasági és katonai téren egymásnak feszülő nagyhatalom, illetve a két szövetségi rendszer között fennálló viszonylagos erőegyensúly mellett biztosították lényegében tartósan a békét és a stabilitást a világon.

Mindkét fél tudatában volt annak, hogy a másik rendelkezik annyi és olyan eszközzel, amellyel képes egy első csapást követő válaszcspás esetén helyrehozhatatlan pusztítással járó veszteséget okozni, ami mindkét fél számára értelmetlenné teszi a további fegyveres küzdelmet. Bár a felek igyekeztek folyamatosan korszerűsíteni és eleinte mennyiségileg is növelni nukleáris arzenáljukat, a hatvanas évek végére, illetve a hetvenes évek elejére már kialakult egy viszonylagos erőegyensúly a két nagyhatalom között e tekintetben. Ebben az időszakban az „egymás kölcsönös megsemmisítésének” elve képezte a kor „nukleáris elrettentési stratégiájának” alapját. A nukleáris elrettentés mint a nemzetközi biztonság fenntartásának rendkívül fontos eszköze azonban csak akkor képes betölteni szerepét, ha folyamatos tárgyalásokat folytatnak a nukleáris fegyverrel rendelkező nagyhatalmak ezen eszközök birtoklásának és használatának korlátait illetően.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy nem bizonyult elegendőnek csupán a paritás elérése mind mennyiségi, mind pedig minőségi vonatkozásban a nukleáris triád mindhárom elemének területén, hanem ki kellett alakítani a haderőn belül a megfelelő szervezeti struktúrákat, illetve ami még ennél is fontosabbnak ítéltető, az alkalmazásuk elveit. Ezeket az elveket mind a Szovjetunió, mind pedig az Oroszországi Föderáció vonatkozásában a különböző stratégiai jellegű dokumentumokban (nemzeti biztonsági koncepció, nemzeti biztonsági stratégia, katonai doktrína) fogalmazták meg. A Szovjetunió időszakában ezek a dokumentumok többnyire a politikai nyilatkozatok szintjén jelentek meg a nyilvánosság előtt, míg alkalmazásuk katonatechnikai oldala csak a katonai tanintézetek tananyagaiban, a levezetendő stratégiai szintű gyakorlatok forgatókönyveiben voltak hozzáférhetők, akkor is csak szűkebb körben és elemeiben, valamint szigorú titokvédelmi rendszerbe

ágyazva. Ebből az időszakból egyedül a Vaszilij Szokolovszkij marsall szerkesztésében megjelent *Hadászat* című kötet<sup>1</sup> volt kivétel.

Az Oroszországi Föderáció vonatkozásában a főbb stratégiai dokumentumok már nyilvánosan hozzáférhetők. 1991 és 2021 között összesen tíz ilyen jelent meg, amelyek mindegyikében kivétel nélkül szerepelnek az atomfegyverek alkalmazásával kapcsolatban tett legfontosabb elvi állásfoglalások. Mindezekre a koronát a 2020-ban nyilvánosságra hozott *Az Oroszországi Föderáció állami politikájának alapjairól a nukleáris elrettentés területén* című stratégiai dokumentum teszi fel, amely már kizárólag ezzel a kérdéskörrel foglalkozik. A közbeszéd ezt a dokumentumot „elrettentési stratégiaként” is ismeri. Mielőtt sorban elemeznénk a fent jelzett dokumentumokat, lássunk egy kis történeti részt is.

### Egy kis történelem – a Szovjetunió nukleáris eszközei

A nukleáris energia katonai célokra történő felhasználásának kérdése már a második világháborút megelőző időszakban foglalkoztatta az amerikai, a brit és a szovjet vezetést. 1939 októberében az Egyesült Államokban, majd 1940-ben Nagy-Britanniában hoztak létre az urán hasadásának kérdéseivel foglalkozó bizottságokat, de hasonló jellegű kutatómunkát folytattak Németországban is. 1940 júliusában a Szovjetunió Tudományos Akadémiájának elnöksége mellett létrehozták az úgynevezett Uránbizottságot, míg az urán esetleges katonai felhasználásának kérdéseivel a Leningrádi Fizikai Kutatóintézetben kezdődött meg a munka. Bár az időközben megindult „nagy honvédő háború” a kutatásokat jelentősen visszavetette, az Állami Védelmi Bizottság 1942. szeptember 28-i határozatával, Igor Kurcsatov<sup>2</sup> fizikus vezetésével létrehozott kazanyi kutatólaboratóriumban folytatódott a munka. 1943-ban a laboratórium Moszkvába települt át, és létrehozták az Atomenergia-intézetet, ahol tudóstársaival (Abram Joffe,<sup>3</sup> Georgij Fljorov<sup>4</sup> és mások) együtt megfeszített ütemben dolgoztak az atombomba létrehozásán. E fontos tevékenység irányítására és felgyorsítására 1945. augusztus 20-án külön bizottságot hoztak létre a nagyhatalmú Lavrentij Berija<sup>5</sup> vezetésével. A különös sietség oka pedig az volt, hogy az amerikaiak elkészítették az első atombombájukat, és augusztus 6-án Hirosimára („Little Boy”), majd augusztus 9-én Nagaszakira („Fat Man”) is ledobták az első két bombájukat.

<sup>1</sup> Василий Данилович Соколовский: Военная стратегия. Москва, Воениздат, 1963. (Magyar kiadásban: V. D. Szokolovszkij: *Hadászat*. Budapest, Zrínyi, 1964.)

<sup>2</sup> Igor Kurcsatov (1903–1960) akadémikus, a fizikai és matematikai tudományok doktora, a szovjet atombomba „atyja”, az első atomenergiái kutatóintézet igazgatója.

<sup>3</sup> Abram Joffe (1880–1960) akadémikus, orosz-szovjet fizikus, a „szovjet fizika atyja”, a Szovjetunió Tudományos Akadémiájának alelnöke.

<sup>4</sup> Georgij Fljorov (1913–1990) akadémikus, szovjet atomfizikus, a dubnai nukleáris kutatóintézet egyik alapítója.

<sup>5</sup> Lavrentij Berija (1899–1953) szovjet állami és pártvezető, állambiztonsági főkomisszár, a Szovjetunió marsallja. 1953-ban kivégezték, és valamennyi címétől megfosztották.

1946-ban Kurcsatovék létrehozták az első két atomreaktort, a kormány mellett pedig megalakult a nukleáris ipari tevékenység koordinálására az úgynevezett Első Főcsoportfőnökség. Sztálin utasítására a Pavel Szudoplatov<sup>6</sup> által vezetett hírszerzésnek a Los Alamosban működő amerikai titkos nukleáris laboratórium Szovjetunióval szimpatizáló munkatársai segítségével (Rosenberg házaspár, Klaus Fuchs) sikerült megszereznie a Nagaszakira ledobott amerikai atombomba technikai paramétereit, és ez felgyorsította a szovjet atombomba elkészítésének folyamatát. A munkát végül is siker koronázta, és 1949. augusztus 29-én a szemipalatyinszki gyakorlótéren megtörtént az első szovjet atombomba kísérleti robbantása. Sőt, 1953. augusztus 12-én felrobbantották az első hidrogénbombát is. (Az amerikaiak az első bevethető méretű hidrogénbombájukat 1954. február 28-án robbantották fel.) Ezzel tulajdonképpen a Szovjetunió véget vetett az Egyesült Államok monopóliumának a nukleáris fegyverek fejlesztése területén.

A szovjet nukleáris erők létrehozásának első szakaszát, az 1950-es évek végéig tartó időszakot a nukleáris fegyver tökéletesítése, az interkontinentális célba juttatást biztosító eszközök kifejlesztése érdekében folytatott kísérletek, valamint azoknak a szervezeti struktúráknak a fegyveres erőkon belüli létrehozása jellemezte, amelyek az alkalmazásához szükségesek. Ugyanakkor ebben az időszakban még nem létezett a szovjet nukleáris fegyverek fejlesztésével és alkalmazásával kapcsolatos stratégiai koncepció. A már meglévő eszközök célba juttatására a stratégiai légierőt („távolsági légierő” – *dalnyaja aviacija*, Tu–95 és a ZM stratégiai bombázók) használták. 1957 májusára sikerült végrehajtani az első sikeres indítást az R–7 (SS–6) típusú interkontinentális ballisztikus rakétával. 1959 decemberében pedig megalakították a szovjet hadsereg új haderőnemét, a Hadászati Rakétacsapatokat, amelyeket ekkor a Szovjetunió Legfelső Főparancsnoksága közvetlen alárendeltségébe helyeztek. Rakétájuk technikai paraméterei és rendelkezésre álló mennyisége azonban elmaradt az amerikaiak hasonló hordozóeszközeitől, ezért a hadiipari tervezőirodák és vállalatok egy részét az interkontinentális rakéták korszerűsítésére és gyártására állították át. A korabeli szovjet katonai stratégia még nem vette számba a haditengerészeti komponens atomeszköz alkalmazása céljából.

A stratégiai nukleáris erők fejlesztésének második szakasza az 1960-as évek elejétől a 70-es évek közepéig tartott a Szovjetunióban, és fő célja a mennyiségi paritás elérése volt a két nagyhatalom között. Ebben az időszakban állították rendszerbe az R–9A (SS–8), az R–36 (SS–9) és az UR–100 (SS–11) típusú rakétákat, illetve 1968-ban az első szilárd hajtóanyagú szovjet rakétát, az RT–2-t. Ebben a szakaszban, 1972-re már sikerült valamelyest csökkenteni a két ország nukleáris eszközei közötti jelentős mennyiségi különbséget.

Szovjetunió:

- földi telepítésű: 1502 db
- légierő bázisú: 633 db
- tengerészeti komponens: 234 db
- összesen: 2369 db

<sup>6</sup> Pavel Szudoplatov (1907–1996) belügyi altábornagy, szovjet hírszerző. 1953-ban elítélték, majd 1992-ben rehabilitálták. Ő szervezte meg Trockij meggyilkolását. Több könyve is megjelent (*A Kreml és a hírszerzés; A Ljubljanka és a Kreml; Különleges műveletek*).

USA:

- földi telepítésű: 1440 db
- légiérő bázisú: 3664 db
- tengerészeti komponens: 2200 db
- összesen: 7304 db<sup>7</sup>

Ebben az időszakban kötötték meg az atomsorompó-egyezményt<sup>8</sup> (1968), illetve a hadászati fegyverrendszerek korlátozásáról szóló SALT I.<sup>9</sup> megállapodást (1972. május 26., Moszkva).

A stratégiai nukleáris erők fejlesztésének harmadik szakasza lényegében a hetvenes évek végéig tartott. Ebben az időszakban jelentek meg az osztott robbanófejjel ellátott rakéták (RGCS), illetve alakították ki a rakétatámadást előre jelző rendszert, és erősítették meg a rakétasilók védelmét, valamint állították rendszerbe a Tyemp–2SZ mobil rakétakomplexumot. Mindezek alkalmassá tették a nukleáris erőket az úgynevezett „találkozó válaszcsapás” (*otvétno-vsztrecsnij udar*), illetve a válaszcsapás (*otvétnij udar*) mérésére. Ugyancsak ebben a szakaszban kezdődött meg a Tu–160 hangsebesség feletti stratégiai bombázó repülőgép fejlesztése is. Mindezek révén jelentősen javult a szovjet stratégiai nukleáris erők csapásmérő képessége.

A stratégiai fegyverrendszerek korlátozásáról szóló SALT II. egyezményt 1979. június 18-án Bécsben írták alá, azonban a Szovjetunió afganisztáni beavatkozása miatt ezt az USA törvényhozása nem ratifikálta, így az tulajdonképpen soha nem lépett hatályba. Ennek ellenére előírásait mindkét fél betartotta.

A szovjet nukleáris erők fejlesztésének negyedik szakasza 1980 és 1991 között zajlott, az egyre feszültebbé váló amerikai–szovjet viszony feltételei közepette. A paritás mielőbbi elérése mellett ebben az időszakban már nagyobb figyelmet fordítottak a nukleáris erők minőségi fejlesztésére is. Ennek legismertebb terméke a földi telepítésű, negyedik generációs R–36M2 (SS–18Mod.), Szatana („Sátán”) elnevezésű interkontinentális ballisztikus rakétakomplexum volt. Ugyanakkor folytatódott a tengeralattjáróról indítható ballisztikus rakéták (16 BRPL „R–29Rm” és 20 BRPL „R–39”) hetvenes évek végén megkezdett fejlesztése, illetve a Tu–95 és a Tu–160 stratégiai bombázók szárnyas rakétákkal történő felszerelése, valamint a földi telepítésű Topol (SS–25) és a vasúti kocsikra telepített RT–23UTTH (SS–24) rakéták gyártása is.

Érdemes megjegyezni, hogy a Szovjetunió – a romló viszony ellenére – 1982-ben egyoldalúan lemondott az atomfegyverek elsőként történő alkalmazásáról.

Az időszak végére (1991) sikerült elérni a paritást az amerikai féllel, amint az alábbi számok mutatják:

<sup>7</sup> Ю[рий] В[ладимирович] Ведерников: Сравнительный анализ создания и развития морских стратегических ядерных сил СССР и США. *Flot.com*, 2005.

<sup>8</sup> *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, amely 40+3 állam részvételével 1970-ben lépett hatályba, és fő céljaként az atomfegyverek elterjedésének megakadályozását tűzte ki.

<sup>9</sup> Strategic Arms Limitation Talks – tárgyalások a hadászati fegyverek korlátozásáról.

Szovjetunió:

- földi telepítésű: 6106 db
- légierő bázisú: 2712 db
- tengerészeti komponens: 852 db
- összesen: 9670 db

USA:

- földi telepítésű: 2150 db
- légierő bázisú: 6240 db
- tengerészeti komponens: 2353 db
- összesen: 10 743 db<sup>10</sup>

Ebben az időszakban két jelentős egyezményt írt alá a két fél: 1987. december 8-án a közepes hatótávolságú rakétákról szóló (INF),<sup>11</sup> valamint 1991. július 31-én a hadászati támadófegyverek korlátozásáról szóló (START I.)<sup>12</sup> megállapodást. Utóbbit követően mindkét fél egy sor olyan döntést hozott, amellyel egyoldalúan csökkentették a nukleáris erők készségi szintjét.

Ami a Szovjetunió fennállásának időszakában alapvetően jellemezte az atomeszközök alkalmazási elveit, az a kezdetektől egészen a Politikai Tanácskozó Testület (PTT) 1976-ban Bukarestben, majd 1987-ben Berlinben megtartott üléséig a szigorú titoktartás volt. Ezek az elvek komplex módon, valamely biztonságpolitikai dokumentum formájában nem nagyon kerültek nyilvánosságra, maximum egy-egy politikai nyilatkozat szintjén ismerhetett meg belőlük egy-egy lépést a külvilág. Talán a katonai doktrínák voltak azok a biztonságpolitikai dokumentumok, amelyek részben vagy elemeikben esetenként nyilvánosságot kaptak, de azok is inkább csak a katonai tanintézetek tananyagaiban, illetve a gyakorlatok alkalmával voltak elérhetőek. Így azután „első fecskének” azt tekinthetjük, amikor a szovjet vezetés 1982-ben bejelentette, hogy lemond az atomfegyver elsőként történő alkalmazásáról, és csak a „találkozó válaszcsapást”, illetve a „válaszcsapást” tekinti főbb alkalmazási elvnek. Az első kísérlet a Varsói Szerződés (VSZ) szintjén a Politikai Tanácskozó Testület 1976. november 25–26-án Bukarestben megtartott üléséről kiadott kommuniké volt, amelyben a résztvevők jelezték, hogy kiállnak a nukleáris fegyverek vonatkozásában a fegyverkezési hajsza beszüntetéséért, valamint az atomfegyverek számának csökkentéséért és fokozatos megsemmisítésükért, a nukleáris kísérletek általános és teljes betiltásáért, az elterjedésüket megakadályozó rendszer erősítéséért.<sup>13</sup> Javasolták, hogy a nukleáris háború elkerülése érdekében jöjjön

<sup>10</sup> Водерников (2005): i. m.

<sup>11</sup> U.S. Department of State: Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles (1987. december 8.). (Röviden: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty – egyezmény a közepes hatótávolságú nukleáris erőkről.)

<sup>12</sup> *Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Strategic Offensive Reductions (START I)* (1991. július 31.). (Röviden: Strategic Arms Reduction Treaty – egyezmény a stratégiai fegyverek csökkentéséről.)

<sup>13</sup> Коммюнике совещания Политического консультативного комитета государств-участников Варшавского Договора (1976. november 25–26.).

létre megállapodás, amelynek aláírói vállalják, hogy nem alkalmaznak elsőként atomfegyvert egymás ellen. Ez a felhívás akkor a Nyugat részéről válasz nélkül maradt, bár a SALT II. 1979-ben történő aláírását tekinthetjük egyfajta reakciónak is. Ebben a kérdésben hozott áttörést a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének 1987. május 28–29-i berlini ülése (ezen az ülésen a magyar küldöttség tagjaként volt szerencsém személyesen is részt venni). Az ülésről kiadott kommuniké leszögezte:<sup>14</sup>

- a katonai erő az atomkorszakban nem lehet a politika eszköze;
- a tagállamok sohasem fognak elsőként atomfegyvert alkalmazni;
- a Varsói Szerződés tagállamai soha, semmilyen körülmények között nem kezdenek katonai tevékenységet más államok vagy államszövetség ellen, kivéve, ha őket fegyveres támadás éri.

Fontos volt az a megállapítás is, hogy a felek katonai erőit a lehető legalacsonyabb, a védelemhez elégséges szinten kell tartani. Javasolta a PTT, hogy kezdjenek konzultációkat a VSZ és a NATO doktrínájának összehasonlításáról. Ez utóbbira az úgynevezett „doktrínaszemináriumokon” került sor. (Az egyik ilyen szemináriumon – 1991-ben Brüsszelben – Bíró József vezérőrnaggyal, a vezérkari főnök helyettesével együtt a HM Nemzetközi Főosztály helyettes vezetőjeként volt szerencsém részt venni, ahol a *Mitől védelmi egy doktrína?* témakörében folytattunk konzultációt a belga vendéglátókkal.) A NATO pedig először a története során az 1991. november 7–8-i római ülést követően hozta nyilvánosságra stratégiai koncepcióját, amelyben már nem számolt nagy kiterjedésű háborúval, de szükségesnek tartotta az erőegyensúly fenntartását a két koalíció fegyveres erői között, különösen a nukleáris fegyverek vonatkozásában.

A szovjet katonai doktrína alapvetően védelmi jellegű volt:

„a szovjet állam és a szövetséges országok aktív védelmének szükségességéből indult ki. Ugyanakkor alapvető doktrinális követelményként fogalmazták meg azt, hogy a Szovjetunió semmilyen körülmények között nem alkalmazhat elsőként nukleáris fegyvert. [...] Nem véletlen, hogy a 60-as évek végétől a katonai-stratégiai tervekben nem voltak az ellenségre mérendő figyelmeztető (megelőző) nukleáris csapások. Ugyanakkor – mindezekkel együtt – a szovjet katonai stratégia mindig is a leghatározottabban támadó jellegű volt, minthogy az ellenség teljes szétverésének szükségességéből és a győzelem mindenáron való eléréséből indult ki, ez volt az elsődleges célja.”<sup>15</sup>

Természetesen katonatechnikai oldalon a Szovjetunió időszakában is megvoltak azok a stratégiai és taktikai atomfegyverek alkalmazásával kapcsolatos elképzelések, amelyeket a megfelelő politikai döntést követően végrehajtottak volna a döntési rendszerben erre jogosult vezetési szintek. Ez azonban nem képezi jelen dolgozat tárgyát.

<sup>14</sup> Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének 1987. május 28–29-i berlini üléséről kiadott kommuniké.

<sup>15</sup> V[aszilij] A[ndrejevics] Zolotarjov (szerk.): *Fejezetek Oroszország katonai stratégiájának történetéből*. Ford. Deák János – Nagy László. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2004. (Eredeti, orosz nyelvű kiadás: В[асилий] А[ндреевич] Золотарёв: История военной стратегии России. Москва, Полиграфресурсы, 2000.)



## A nukleáris eszközök alkalmazásának elvei az Oroszországi Föderáció biztonságpolitikai dokumentumaiban

Oroszország – vagy hivatalos nevén az Oroszországi Föderáció (Rosszijszkaja Fegyveracija) – 1922. december 30-tól kezdve egészen a Köztársaság Legfelsőbb Tanácsának az állami szuverenitásról elfogadott nyilatkozatáig lényegében a Szovjetunió egyik tagköztársaságaként meglehetősen korlátozott önállóságot élvezett. Az ország történelmének ekkor megkezdődött új szakasza, az önálló orosz államiság és a demokratikus átalakulás időszaka, merőben új távlatokat nyitott meg az 1991. augusztus 19–21. közötti sikertelen puccsot követően, illetve amikor 1991. december 8-án *de facto*, december 31-ével *de jure* megszűnt létezni a Szovjetunió.<sup>16</sup>

Oroszország az egykori Szovjetunió 22,4 millió km<sup>2</sup>-éből 17 075 400 km<sup>2</sup>-t, 291 milliós lakosságából pedig 149 milliót, illetve a négymilliós hadseregből 2,8 milliós haderőt „örökölt”. Megörökölte ugyanakkor a nukleáris eszközök gyakorlatilag teljes állományát, hiszen Kazahsztán, Belarusz és a budapesti memorandumot<sup>17</sup> követően Ukrajna is lemondott atomeszközeiről, és azokat szinte teljes egészében átadták az Oroszországi Föderációnak. Az orosz politikai és katonai vezetés már az Oroszországi Föderáció megalakulásakor felismerte, hogy egy ilyen nagyságrendű haderő fenntartása jelentősen meghaladja az ország teherbíró képességét és tényleges védelmi szükségleteit. Egy sor objektív tényező (a Kelet-Közép-Európából és a volt szovjet tagköztársaságokból kivont alakulatok áthelyezési problémái, a nukleáris erők átrendeződése, új hadászati csoportosítások létrehozása és jelentős létszámcsökkenés) is megnehezítette az éppen csak kialakulóban lévő új honvédelmi vezetés helyzetét. Az e feladatok végrehajtásával kapcsolatos tennivalókat próbálták megfogalmazni az „új Oroszország” első biztonságpolitikai dokumentumában, az 1993-ban elnöki rendelettel jóváhagyott<sup>18</sup> katonai doktrínában. Az Oroszországi Föderációban napjainkig összesen 10 alapvető biztonságpolitikai dokumentum vált ismertté, a következő időrendi bontásban:

- 1993: katonai doktrína;<sup>19</sup>
- 1997: nemzeti biztonsági koncepció;<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Tömösváry Zsigmond – Nagy László: *Oroszország a harmadik évezred küszöbén*. Budapest, Honvéd, 1999. 9.

<sup>17</sup> A *Budapesti memorandum* elnevezésű nemzetközi szerződést 1994. december 5-én Budapesten írták alá, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) itt megtartott konferenciáján. Az egyezmény biztonsági garanciákat nyújt az aláíró feleknek annak kapcsán, hogy Ukrajna csatlakozott a nukleáris fegyverek korlátozásáról szóló atomsorompó-egyezményhez. A memorandumot eredetileg három atomnagyhatalom, Oroszország, az Amerikai Egyesült Államok és az Egyesült Királyság írta alá.

<sup>18</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.11.1993 г. N 1833. Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации. [Pravo.gov.ru](http://Pravo.gov.ru), 1993. november 2.

<sup>19</sup> Основные положения военной доктрины Российской Федерации. *Красная звезда*, 1993. november 19.

<sup>20</sup> Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 г. N 1300. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации. *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1997. december 29.



- 2000: nemzeti biztonsági koncepció;<sup>21</sup>
- 2000: katonai doktrína;<sup>22</sup>
- 2009: nemzeti biztonsági stratégia;<sup>23</sup>
- 2010: katonai doktrína;<sup>24</sup>
- 2014: katonai doktrína;<sup>25</sup>
- 2015: nemzeti biztonsági stratégia;<sup>26</sup>
- 2020: nukleáris elrettentési stratégia;<sup>27</sup>
- 2021: nemzeti biztonsági stratégia.<sup>28</sup>

Az orosz biztonságpolitikai dokumentumok összehasonlító elemzése lehetővé teszi az Oroszországi Föderáció mindenkori biztonságpolitikai értékelésének, a változó nemzetközi helyzethez való alkalmazkodásának, az állam biztonságával kapcsolatos fenyegetettségi percepciójának, célkitűzéseinek és prioritásainak, valamint az atomeszközök alkalmazásával kapcsolatos nézetei változásainak áttekintését is. Jelen tanulmányomban az orosz biztonságpolitikai gondolkodás változását próbálom bemutatni a nukleáris eszközök alkalmazásával összefüggésben, az 1993-ban elfogadott katonai doktrínától a 2021-ben jóváhagyott *nemzeti biztonsági stratégiáig* bezárólag.

### *Az 1993. évi katonai doktrína*

A doktrína – a későbbiekben kiadottakhoz hasonlóan – az orosz állam hivatalosan elfogadott nézeteinek rendszerét tartalmazza, amelyek a háborúk és a fegyveres konfliktusok megakadályozására, a haderő fejlesztésére, a fegyveres erőknek az ország fegyveres védelmére történő felkészítésére, az állam katonai biztonságát érintő fenyegetések elhárítására, továbbá az Oroszországi Föderáció létfontosságú érdekeinek védelme érdekében a haderő és az ország más fegyveres testületeinek alkalmazására vonatkoznak.

<sup>21</sup> Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 г. N 1300. Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации. (В редакции Указа Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. N 24.). *Kremlin.ru*, 2010. január 10.

<sup>22</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.04.2000 г. N 706. Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации. *Pravo.gov.ru*, 2000. április 21.

<sup>23</sup> Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2009. május 18. (A Kreml oldalán a 2014. július 1-jén módosított verzió olvasható: В редакции Указа Президента Российской Федерации от 01.07.2014 г. N 483.)

<sup>24</sup> Указ Президента Российской Федерации от 05.02.2010 г. N 146. О Военной доктрине Российской Федерации. *Pravo.gov.ru*, 2010. február 5.

<sup>25</sup> Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 N Пр-2976). *Consultant.ru*, (é. n.).

<sup>26</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. *Kremlin.ru*, 2015. december 31.

<sup>27</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.06.2020 г. № 355. Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания. *Kremlin.ru*, 2020. június 2.

<sup>28</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. *Kremlin.ru*, 2021. július 2.

Az Oroszországi Föderáció első biztonságpolitikai dokumentumát, Oroszország első katonai doktrínáját Jelcin elnök 1993. november 2-án hagyta jóvá az 1833-as számú elnöki rendelettel, és maga a dokumentum *Az Oroszországi Föderáció katonai doktrínájának alapvető rendelkezései* címet<sup>29</sup> viselte. A katonai doktrína kidolgozásának és hatálybalépésének időpontjában Oroszország még nem rendelkezett nemzeti biztonsági koncepcióval. Így a katonai doktrína egyfajta „hiánypótló” stratégiai dokumentumként jelent meg, felvállalva a (későbbi) nemzeti biztonsági koncepció feladatainak egy részét, míg a katonai biztonság terén ágazati stratégiaként is fontos szerepet vállalt magára. A katonai doktrína megjelenésének időszakában az Andrej Kozirjev<sup>30</sup> vezette orosz diplomácia azt az elvet vallotta, hogy Oroszország és a Nyugat természetes szövetségesek, és minden tekintetben kereste az együttműködést a nyugati országokkal, főként az Egyesült Államokkal. Ezt a tendenciát figyelembe véve érthető, hogy a doktrína leszögezi: egyetlen országot sem tekintenek ellenségnek, sőt hangsúlyozza a fegyverzetek, különösen a nukleáris eszközök csökkentésének fontosságát, a vitás kérdések politikai, diplomáciai és nemzetközi jogi úton történő elrendezésének elsőbbségét a katonai erővel szemben. Ugyancsak fontosnak tartja a partnerség és az együttműködés szerepét az államok közötti kapcsolatokban, a fegyveres erőket pedig csak az állam függetlenségének és szuverenitásának védelmében tartja bevethetőnek. Az akkori orosz katonai vezetés (Pavel Gracsov<sup>31</sup> és Mihail Kolesznyikov<sup>32</sup> hadseregtábornokok) azonban mindezek, sőt

„az Amerikai Egyesült Államokkal megkötött kétoldalú megállapodások, valamint az egykori hidegháborús ellenséggel, a NATO-val elindított együttműködés ellenére fontosnak tartotta a paritás fenntartását az Amerikai Egyesült Államokkal a nukleáris eszközök terén. A paritás mellett új alapelvként jelent meg a »сдерживание/viszatarthatóság«, amelynek fogalmát orosz részről 1995-ben a katonapolitika nukleáris alapelveire vonatkozóan elfogadottak szerint úgy értelmezik, hogy a nukleáris visszatarthatóság a katonai-politikai visszatarthatóság azon megjelenési formája, amely során az atomfegyverek alkalmazásának fenyegetése (a nukleáris megtorlás fenyegetése) tántorítja el az ellenséget az agresszió végrehajtásától, meggyőzve őt arról, hogy agresszív fellépése következtében válaszlépésként atomfegyver kerül ellene bevetésre, számára elfogadhatatlan – azaz visszatartható hatású – következményeket, károkat okozva.”<sup>33</sup>

A nukleáris fegyverek alkalmazásával kapcsolatos rész a korábban már jelzett nukleáris elrettentést bontja ki, és kimondja: az ország nukleáris politikájának célja, hogy megszüntesse a nukleáris háború veszélyét azzal, hogy visszatarthatja, elrettenti az Oroszországi Föderáció és/vagy szövetségesei elleni agresszort az erőszak alkalmazásától; továbbá az alábbi elvek mentén látja a nukleáris erő alkalmazásának lehetőségét:

<sup>29</sup> Основные положения военной доктрины Российской Федерации.

<sup>30</sup> Andrej Kozirjev orosz politikus, 1990. október 11. – 1996. január 6. között az Oroszországi Föderáció külügyminisztere, jelenleg az Egyesült Államokban, Miami-ban él.

<sup>31</sup> Pavel Szergejevics Gracsov (1948–2012) hadseregtábornok, a Szovjetunió hőse, védelmi miniszter 1992 és 1996 között.

<sup>32</sup> Mihail Petrovics Kolesznyikov hadseregtábornok, vezérkari főnök, a védelmi miniszter első helyettese 1992–1996 között.

<sup>33</sup> Deák Anita: *Az orosz katonai gondolkodás átalakulása a 21. században az Oroszországi Föderáció hidegháborút követő katonai doktrínáinak tükrében*. PhD-értekezés. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egység, 2018. 40.

- az Oroszországi Föderáció nem alkalmaz nukleáris fegyvert a nukleáris fegyverek leszereléséről szóló, 1968. július 1-jén aláírt szerződés atomfegyverrel nem rendelkező államai ellen, leszámítva azt az esetet, ha
  - az Oroszországi Föderáció területét, fegyveres erőit vagy más alakulatait támadás éri, és a támadó vagy annak bármely szövetségese rendelkezik nukleáris fegyverekkel;
  - egy ilyen állam nukleáris fegyvereket birtokló állammal közös támadást hajt végre az Oroszországi Föderáció, annak területe, fegyveres erői vagy más alakulatai, illetve szövetségesei ellen, vagy ilyen támadást végrehajtását támogatja.

A dokumentumban az orosz vezetés rögzítette, hogy a fentiekén túl aktívan támogatja a nukleáris fegyverkísérletek beszüntetését, és elősegíti az e kérdésekkel kapcsolatos párbeszéd létrehozását azzal a végső céllal, hogy átfogó tilalmat érjenek el, továbbá aktív részese kíván lenni az atomfegyverek számának minimálisra csökkentését, majd pedig teljes beszüntetését célzó, az atomfegyverek elterjedését korlátozó és ellenőrző nemzetközi mechanizmusoknak. Az 1993. évi katonai doktrína azonban – a látszólag kedvezőbb nemzetközi kapcsolatrendszer ellenére – egy vonatkozásban mindenképpen visszalépést jelentett a Szovjetunió időszakában ismertté vált katonai doktrínához képest: a nukleáris csapásmérő eszközöket nem pusztán elrettentést szolgáló politikai eszközként jelenítette meg, hanem felvetette azok megelőző/preventív alkalmazásának lehetőségét is, amit úgy lehet értelmezni, hogy Oroszország fenntartja annak lehetőségét, hogy a maga részéről akár elsőként is bevethessen atomfegyvert.

### *Az 1997. évi nemzeti biztonsági koncepció*

Az Oroszországi Föderáció első nemzeti biztonsági koncepcióját Borisz Jelcin elnök 1997. december 17-én hagyta jóvá. A dokumentum bemutatja, miként látja Oroszország a saját helyét a világ közösségében, részletezi az ország nemzeti érdekeit, mégpedig úgy, hogy felsorolja a világ azon térségeit, ahol ezek az érdekek markánsan megjelennek. Sorra veszi az Oroszországi Föderáció nemzeti biztonságát fenyegető veszélyeket, végezetül pedig tételesen megfogalmazza azokat a tennivalókat a kül-, bel- és biztonságpolitika, a gazdaság, a kultúra és a művészet, valamint kiemelten a védelmi szféra területén, amelyeket az Oroszországi Föderáció nemzeti biztonságának garantálása érdekében szükségesnek tart elvégezni.

A helyzetelemzésnek fontos eleme, hogy a dokumentum szerint a nemzetközi viszonyokban megmarad a katonai tényezők jelentősége, illetve az is, hogy a NATO bővítésével kapcsolatos fenntartások hangsúlyozása mellett külön ebből fakadó katonai veszélyforrásként jelöli meg a szervezet domináns katonai-politikai erővé válását Európában.

Érdekesnek mondható az a tény is, hogy a biztonság egyetemes nemzetközi szervezetei között az ENSZ Biztonsági Tanácsának és az EBESZ-nek, illetve a Független Államok

Közösségének (FÁK) szerepét kívánja erősíteni, míg az Európai Uniót és az Európai Tanácsot meg sem említi a dokumentum.

A védelmi szféra területén fontos észrevétel, hogy Oroszország nem törekszik a paritás fenntartására (gazdasági potenciálját tekintve nem is lenne ebben az időszakban képes erre), hanem a stratégiai elrettentés elvét tekinti fontosnak, valamint az ehhez, illetve az ország védelméhez elégséges katonai erő biztosítását – beleértve a nukleáris erőket is.<sup>34</sup> A fegyveres erők legfontosabb feladatának a koncepció a nukleáris elrettentés szintjének biztosítását tekinti. Meg kell jegyezni, hogy az orosz katonai és politikai vezetés mindent elkövetett a Hadászati Rakétacsapatok készségi szintjének fenntartása érdekében még akkor is, amikor a fegyveres erők egésze éppen „hét szűk esztendő” élt át. A létszám a haderőreformok következtében ugyanis fokozatosan csökkent, és a haderő részére jóváhagyott költségvetésnek is csak bizonyos hányadát kapta meg a Védelmi Minisztérium.

A Gracsov-féle reform időszakában (1995) 2,8 milliőról 2,4 millióra csökkent a létszám, a biztosított költségvetésnek csupán 75%-át kapta meg a tárca. A Rogyionov<sup>35</sup>-féle reform idején (1997) tovább csökkent a létszám 1,7 millióra, ekkor már csupán a költségvetés 65%-a állt a védelmi tárca rendelkezésére. Végezetül a Szergejev<sup>36</sup>-féle reform időszakában (1998) 1,2 millióra tervezték csökkenteni a haderő létszámát a jóváhagyott költségvetés 68%-ának rendelkezésre állása mellett.

A nukleáris eszközök alkalmazását illetően a dokumentum mintegy megerősíti az 1993. évi katonai doktrínában megfogalmazottakat: nevezetesen Oroszország indokolt, végső esetben nem mond le a nukleáris fegyverek elsőként való alkalmazásáról. A fegyveres erők legfontosabb feladata a dokumentum szerint, hogy biztosítsák a nukleáris elrettentést a nukleáris és hagyományos eszközökkel vívott, nagy kiterjedésű és regionális háborúk megelőzése, valamint a szövetséges kötelezettségvállalások teljesíthetősége érdekében. A feladat végrehajtásához az Oroszországi Föderációnak olyan nukleáris erőkkel kell rendelkeznie, amelyek garantálják az elérni kívánt veszteséget az agresszor államnak vagy szövetségnek. Emellett ugyanezen fejezet egy későbbi pontjában említi, hogy nemzetbiztonságának biztosítása érdekében az ország részt vesz a nukleáris és hagyományos fegyverek csökkentésére, valamint a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedésének megakadályozására irányuló szerződések végrehajtásában.

A két dokumentum keletkezésének időszakában (ez Jelcin elnökségével egyező) írták alá a START II.<sup>37</sup> megállapodást, amelyet az amerikai fél 1996-ban, az orosz pedig csak 2000-ben ratifikált. Viszont mindkét fél betartotta annak előírásait, amelyek értelmében 3000–3500 darabra kellett csökkenteni a nukleáris töltetek számát. Ebből az egyezményből egyes orosz szakértők szerint Oroszország került ki vesztesékként, mert – a Szovjetuniótól megörökölt nukleáris triád következtében – hordozóeszköze-

<sup>34</sup> Tömösváry–Nagy (1999): i. m. 122.

<sup>35</sup> Igor Rogyionov hadseregtagbíró, 1996. július 17-től 1997. május 22-ig az Oroszországi Föderáció védelmi minisztere.

<sup>36</sup> Igor Dmitrijevics Szergejev marsall, 1997. május 22-től 2001. március 28-ig az Oroszországi Föderáció védelmi minisztere.

<sup>37</sup> Strategic Arms Reduction Treaty II – második egyezmény a stratégiai fegyverek csökkentéséről, amelyet 1993. január 3-án írtak alá Moszkvában.

inek 65%-a földi telepítésű eszköz volt, rakétasilókban elhelyezve, amelyek jó részét a silókkal együtt fel kellett számolnia. (Ezzel szemben az USA nukleáris triádjának 55%-át képezte a haditengerészeti komponens, ahol a leszerelést követően a tengeralattjárók megmaradtak, míg az orosz fél a rakétákkal együtt a silókat is felszámolta.<sup>38</sup>) Az R-36M Szatana (SS-18) típusú interkontinentális ballisztikus rakéták egy részét érintette az intézkedés (először 1993., majd 1997. decemberi határidővel). Ekkor kezdték rendszerbe állítani először (1997-ben) az RT2P Topol (SS-25), majd később a korszerűsített RT2PM Topol M (SS-27) típusú interkontinentális ballisztikus rakétát.

Meg kell említeni még, hogy az Egyesült Államok 2001-ben bejelentette, hogy kilép az ABM-72<sup>39</sup> szerződésből, és 2002. június 13-án ezt formálisan meg is tette, amire válaszul Oroszország már másnap kilépett a START II. megállapodásból. A megváltozott biztonságpolitikai környezet és a hatályban lévő szerződések következtében Oroszország arra kényszerült, hogy újragondolja nukleáris triádjá szerkezetét, és nagyobb figyelmet fordítson a meglévő szárazföldi és légi komponens, valamint különösen a haditengerészeti komponens fejlesztésére.

### *A 2000. évi nemzeti biztonsági koncepció*

Az Oroszországi Föderáció 2000. évi nemzeti biztonsági koncepcióját Vlagyimir Putyin elnök hagyta jóvá 2000. január 10-én. Felépítésében, logikájában nagyon hasonlít a három évvel korábbira: mindkét koncepció négy – egymásnak megfeleltethető – fejezetből áll; kezdő mondataik egyaránt jelzik, hogy az adott politikai dokumentum a hivatalos nézetek összességét tükrözi az egyén, a társadalom és az állam biztonságának fenntartásáról; és mindkettő komplex módon értelmezi a biztonságot.<sup>40</sup>

A 2000. évi koncepció tartalmában azonban már érezhető a megváltozott biztonságpolitikai környezet hatása, hiszen 1999-ben zajlott a NATO légi hadművelete Jugoszláviában, illetve vették fel a három „visegrádi ország”-ot az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe. A dokumentum megállapítja, hogy a nemzetközi viszonyok fejlődésének adott szakasza új lehetőségeket nyitott meg az Oroszországi Föderáció számára saját biztonságának biztosítása terén. Megteremtődtek az előfeltételek a nemzetközi kapcsolatok demilitarizálására, a jog szerepének megerősödésére a vitás államközi problémák megoldásában, csökkent a közvetlen agresszió veszélye az ország ellen, és kirajzolódtak szélesebb körű integrálódásának perspektívái a világgazdaságba. Kibővült Oroszország érdekazonossága sok állammal a nemzetközi biztonság olyan területein, mint a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása, a regionális konfliktusok kezelése, illetve megelőzése, a nemzetközi terrorizmus és a kábítószer-kereskedelem

<sup>38</sup> Стратегическое противостояние (гонка ядерных вооружений) в 1991 – 2002 годах. Категория: Противостояние на уровне ядерных вооружений. 2016. május 26.

<sup>39</sup> ABM: Anti-Ballistic Missile Agreement – ballisztikus rakéták elleni egyezmény, amelyet 1972-ben írtak alá.

<sup>40</sup> Nagy László – Tömösváry Zsigmond: *Az orosz biztonságpolitikai gondolkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

visszaszorítása, a globális jellegű ökológiai problémák megoldása. Mindez jelentősen megnövelte a nemzeti biztonság nem katonai, hanem szerződéses, jogi, politikai, gazdasági és más intézkedések útján történő biztosításának esélyét. Ugyanakkor továbbra is jelentős nehézségekbe ütközött egy általános és átfogó európai biztonsági modell kialakításának folyamata. A NATO keleti irányú kibővítésének perspektívája elfogadhatatlan volt Oroszország számára, minthogy fenyegetést jelentett nemzeti biztonságára nézve, s így növekedett a fenyegetettség foka és mértéke a védelmi szférában. A NATO áttért a felelősségi körzetén kívül eső térségekben az erőszakos beavatkozás gyakorlatára, ami Moszkva szerint globális destabilizációval fenyegetett. Még nem voltak kellően hatékonyak a béke és a biztonság fenntartásának intézményei sem globális szinten (Egyesült Nemzetek Szervezete), sem regionális viszonylatban (Független Államok Közössége), ami viszont korlátozta Oroszország lehetőségeit.<sup>41</sup>

Alapvető célként fogalmazza meg az új koncepció a katonai szervezet korszerűsítését – racionális védelmi kiadások mellett –, figyelembe véve a kollektív biztonsági rendszer kialakításának szükségességét a Független Államok Közösségében. Oroszország nem törekedett ebben az időszakban a paritás fenntartására a fegyverzetekben és a fegyveres erőiben a világ vezető államaival, hanem a reális elrettentés elvét tartotta szem előtt. Ezzel együtt azonban a dokumentum leszögezte, hogy amíg a katonai erő alkalmazásáról való lemondás nem válik általánosan elfogadott gyakorlattá a nemzetközi kapcsolatokban, az Oroszországi Föderáció nemzeti érdekei megkövetelik az ország védelméhez elégséges katonai erő – közte a nukleáris erő – fenntartását. Sőt, Oroszország jogot formál arra, hogy minden rendelkezésére álló erőt és eszközt igénybe vegyen, beleértve az atomfegyvert is, amennyiben fegyveres agresszió kirobbantásának eredményeképpen veszélybe kerül az Oroszországi Föderáció létezése. Ebben az időszakban tehát Oroszország változatlanul fenntartotta magának a jogot az atomfegyver elsőként történő alkalmazására.<sup>42</sup>

### *A 2000. évi katonai doktrína*

Az Oroszországi Föderáció 2000. évi katonai doktrínáját Vlagyimir Putyin elnök 2000. április 21-én hagyta jóvá. Ez a dokumentum – saját megfogalmazása szerint – olyan hivatalos nézetek összessége, amelyek meghatározzák az Oroszországi Föderáció biztonsága garantálásának katonapolitikai, katonai-stratégiai és katonai-gazdasági alapjait. Bevezetőjében kifejti, hogy ez egy olyan átmeneti korszak koncepciója, amelyet a demokratikus államiság formálódása, a többvektoros gazdaság kialakítása, a katonai struktúra átalakítása és a nemzetközi kapcsolatok dinamikus átalakulása jellemez. Kidolgozásánál figyelembe vették az 1993. évi katonai doktrína és a 2000. évi nemzeti biztonsági koncepció alapelveit, és szemléletmódja védelmi jellegű.

<sup>41</sup> Tömösváry–Nagy (1999): i. m. 75–79.

<sup>42</sup> Nagy László – Tömösváry Zsigmond: Az Oroszországi Föderáció biztonságpolitikai dokumentumai (összehasonlító elemzés). *Felderítő Szemle*, 2016. november. 21–47.



Lényegi részét tekintve kimondja, hogy Oroszország megőrzi nukleáris hatalmi státuszát annak érdekében, hogy az ellene vagy szövetségesei ellen irányuló agressziótól elrettentsen. Ugyanakkor szigorúan betartja a nukleáris fegyverek korlátozását, csökkentését és megsemmisítését előíró nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeit és elősegíti az azokban foglaltak megvalósítását. Betartja a START-egyezményekben, valamint az ABM-szerződésben vállalt kötelezettségeit, és kész az USA-val kétoldalú vagy a többi atomhatalommal kötött többoldalú megállapodás alapján tovább csökkenteni saját nukleáris erőit olyan minimális szintre, amely még biztosítja a stratégiai stabilitást. Az Oroszországi Föderáció ugyanakkor abból indult ki a dokumentum szerint, hogy rendelkeznie kell olyan nukleáris potenciállal, amellyel komoly veszteséget képes okozni bármely, az Oroszországi Föderáció vagy szövetségesei ellen agressziót végrehajtó államnak vagy szövetségi rendszernek.

A doktrína a békés megoldások előnyben részesítésének hangsúlyozása mellett csökkenti a nukleáris eszközök alkalmazásának a korábbi nemzeti biztonsági koncepciókban meghatározott küszöbértékét. Lehetővé teszi ugyanis a nukleáris fegyverek alkalmazását a hagyományos fegyvereket használó, nagyszabású agresszió esetén, amennyiben az ilyen agresszió az Oroszországi Föderáció nemzeti biztonsága szempontjából kritikus következményekkel járna. A dokumentumban Oroszország fenntartja a jogot, hogy nukleáris fegyvert használjon bármely tömegpusztító fegyver alkalmazásával végrehajtott támadásra való válaszként is. Kimondja továbbá, hogy nem alkalmaz nukleáris fegyvert az atomsorompó-egyezmény olyan részes tagállama ellen, amely nem rendelkezik nukleáris fegyverrel, kivéve, ha az támadást intéz az Oroszországi Föderáció vagy szövetségesei ellen.<sup>43</sup>

Tulajdonképpen ez volt az első olyan katonai doktrína, amelyet az éppen aktuális nemzeti biztonsági koncepcióra építve dolgoztak ki, és amely a nukleáris elrettentés területén is azzal teljes összhangban fogalmazta meg tételeit. A nukleáris erők alkalmazásával kapcsolatos nézetek területén az 1993. évi katonai doktrínában megfogalmazottakhoz képest mindenképpen változást jelent ez a dokumentum. A nemzeti biztonsági koncepció és a katonai doktrína mellett ebben az évben készült el az Oroszországi Föderáció külpolitikai koncepciója és információs biztonsági doktrínája is.

### *A 2009. évi nemzeti biztonsági stratégia*

Az Oroszországi Föderáció 2009. évi, 2020-ig tartó időszakra szóló nemzeti biztonsági stratégiáját Dmitrij Medvegyev elnök 2009. május 12-én hagyta jóvá.<sup>44</sup> A stratégia a korábbi koncepcióhoz képest annnyival jelentett többet, hogy meghatározta a nemzeti stratégiai prioritásokat, valamint a nemzeti biztonság értékelésének kritériumait. Fontos különbséget jelentett még, hogy karakteresen megfogalmazta az Oroszországi Föderáció politikai céljait: az ország világhatalmi pozícióinak visszaszerzését, Oroszország szí-

<sup>43</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.04.2000 г. N 706. 8. pont.

<sup>44</sup> Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 537.



lárd, sokoldalú fejlődésének, valamint területi sérthetlenségének és szuverenitásának biztosítását.<sup>45</sup> Határozottabb hangvételéhez minden bizonnyal hozzájárultak a 2008. évi orosz–grúz háború eseményei és tanulságai. A korábbi koncepció az Oroszországot fenyegető agresszió veszélyét csökkenő tendenciaként említi, a NATO keleti irányú bővítéseit, a külföldi hírszerző szolgálatok fokozódó tevékenységét, valamint az állam határainál zajló lokális háborúkat pedig kockázatként, a föderáció területi épségét mégsem értékeli veszélyeztetettnek. Ezzel szemben jelen dokumentum egyáltalán nem említi az ország elleni agresszió csökkenő veszélyét, sőt helyette a „katonai fenyegetettség növekvő foka” kifejezést használja.

Az új stratégia deklaráltan szoros, kölcsönös kapcsolatban van *Az Oroszországi Föderáció társadalmi-gazdasági fejlődésének hosszú távú koncepciója 2020-ig*<sup>46</sup> című dokumentummal, amely egyben garanciául is szolgálhat a stratégiában megfogalmazott célok megvalósulása tekintetében. Az általános célok közül meg kell említeni a biztonságpolitikai környezet változásaira utaló részeket, amelyek lényege, hogy Oroszország megerősödése a nemzeti biztonságát fenyegető, komplex jellegű új veszélyek közepette megy végbe; a föderáció önálló kül- és belpolitikát folytat, ez ellenlépéseket vált ki az Egyesült Államok és szövetségesei részéről, akik pedig meg kívánják őrizni domináns szerepüket a világ dolgaiban; utóbbiak Oroszország elrettentésére irányuló politikája politikai, gazdasági, katonai és informatikai nyomásgyakorlás formájában nyilvánul meg; továbbá a nemzetközi kapcsolatokban nem csökken az erő szerepe.

A nukleáris erőkkal kapcsolatban a dokumentum kiemeli, hogy az Oroszországi Föderáció egyik legfontosabb feladata az elrettentés megvalósítása annak érdekében, hogy bármilyen jellegű, az ország vagy szövetségesei ellen irányuló agressziót (beleértve a nukleáris fegyverrel végrehajtottat is) megelőzzön. E célból rendelkeznie kell olyan nukleáris erőkkal, amelyek képesek garantálni a komoly veszteség okozását bármely agresszor államnak vagy koalíciónak. Fegyveres agresszió esetén az Oroszországi Föderáció kész azt valamennyi rendelkezésére álló eszköz alkalmazásával elhárítani – beleértve a nukleáris erőket is –, ha a válsághelyzet felszámolásának más lehetőségei már kimerültek.

### *A 2010. évi katonai doktrína*

Az Oroszországi Föderáció 2010. évi katonai doktrínáját<sup>47</sup> Dmitrij Medvegyev elnök 2010. február 5-én hagyta jóvá. Ennek – a korábbi biztonságpolitikai dokumentumokkal ellentétben – gyakorlatilag mind a négy fejezetében hangsúlyozottan szerepelnek a nukleáris erőkkal összefüggő megállapítások. A biztonságpolitikai környezet értékelése egybeesik az érvényben lévő nemzeti biztonsági stratégiáéval. A dokumentum mindjárt

<sup>45</sup> Henning Schröder: Russia's National Security Strategy to 2020. *Russian Analytical Digest*, (2009), 62. 6.

<sup>46</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. [Government.ru](http://Government.ru), 2008. november 17.

<sup>47</sup> Указ Президента Российской Федерации от 05.02.2010 г. № 146.

az elején leszögezi: annak ellenére, hogy az Oroszország elleni hagyományos és nukleáris fegyverekkel indított nagy méretű háború veszélye csökken, a katonai veszélyforrások több területen is megnövekedtek. E veszélyforrások közé sorolja a globális stabilitást aláásozó stratégiai rakétavédelmi rendszer elemeinek európai telepítését, a kozmikus térség militarizálását, a stratégiai jelentőségű, nagy pontosságú fegyverek telepítését, a tömegpusztító eszközök, valamint a rakétafegyverek és -technológiák elterjedését és az atomfegyverrel rendelkező országok számának növekedését.

A szöveg úgy fogalmaz, hogy bármely hagyományos fegyverekkel induló fegyveres konfliktus (nagy kiterjedésű vagy regionális háború), amely magának az államnak a létezését fenyegeti, nukleáris katonai konfliktussá válhat. Éppen ezért a nukleáris fegyver továbbra is mind a hagyományos fegyverekkel, mind pedig a nukleáris eszközökkel vívott háborútól való elrettentés, vagyis a megelőzés fontos eszköze marad. Ebből következően – hogy a fenti célnak meg tudjanak felelni – a doktrína fő feladatként jelöli meg az orosz stratégiai nukleáris erők megfelelő szinten tartását.

Másik fontos kitétele az alkalmazást érinti, kijelentve, hogy az Oroszországi Föderáció fenntartja magának a jogot az atomfegyver alkalmazására abban az esetben, ha ellene és/vagy szövetségesei ellen nukleáris vagy más tömegpusztító fegyvert alkalmaznak, valamint akkor is, ha egy Oroszország ellen hagyományos eszközökkel végrehajtott támadás esetén veszélybe kerül magának az államnak a léte. Mindezt úgy is értelmezhetjük, hogy Moszkva fenntartja magának az atomfegyver elsőként történő alkalmazásának jogát.

Fontos észrevétel továbbá, hogy míg a 2009. évi stratégiában a katonai veszélyforrások között szerepelt a vezető külföldi országok nukleáris eszközökben meglévő fölénye, valamint a fegyverek korlátozását és csökkentését szolgáló egyezményekből történő „kihátrálása”, addig a 2010. évi katonai doktrína erről már nem tesz említést. Ennek oka az, hogy 2009 májusában még nem tűnt egyértelműnek az új START-egyezményről<sup>48</sup> folytatandó tárgyalások megkezdése, 2010 februárjában viszont már zajlottak az egyeztetések, így nem lett volna célszerű ezt hangsúlyozni.

Magát a doktrínát számos kritika érte „hazai” szakértői oldalról is. Ezek lényege abban foglalható össze, hogy a törvényhozók(!), a szakértők, de a közvélemény is feleslegesnek tartja azt a titkolódzást, amely a stratégiai nukleáris erők fejlesztésével, forrásainak biztosításával kapcsolatban jellemezte és jellemzi az orosz biztonságpolitikai dokumentumokat. Ellenpéldának az amerikai gyakorlatot hozzák fel, ahol gyakorlatilag minden ilyen jellegű adat nyilvánosságot kap. Ebben a kérdéskörben némi előrelépést majd a 2020. évi „elrettentési” doktrína jelent, de erről bővebben majd a későbbiekben lesz szó.

<sup>48</sup> Az új START-egyezményt (START III.) 2010-ben írta alá Barack Obama amerikai és Dmitrij Medvegyev orosz elnök, hatálybalépésének dátuma 2011. február 5. A megállapodás 1550-ben maximalizálta a rendszerbe állított robbanófejek és 800-ban a hordozóeszközök – köztük a rendszerbe nem állított eszközök – számát. A szerződést 2021. február 4-én 5 évre, 2026. február 4-éig meghosszabbították.

### *A 2014. évi katonai doktrína*

Az Oroszországi Föderáció 2014. évi katonai doktrínáját<sup>49</sup> Vlagyimir Putyin elnök 2014. december 25-én hagyta jóvá. A szöveg bevezetője jelzi, hogy a korábbiakhoz képest szélesebb alapokra építi tételeit: így felsorolja a 2000. évi nemzeti biztonsági stratégiát, az Oroszország 2020-ig szóló társadalmi-gazdasági fejlődéséről készült hosszú távú koncepciót, a külpolitikai koncepciót, az Oroszországi Föderáció 2020-ig szóló tengeri doktrínáját és az Északi-sarkvidék fejlesztésére kidolgozott stratégiát. Az új katonai doktrína minden korábbinál részletesebben foglalkozik a katonai veszélyekkel és fenyegetésekkel, illetve az ezekre adandó válaszokkal is.

A dokumentum tisztázza a benne használt legfontosabb fogalmakat, köztük a nukleáris elrettentés fogalmát is: a szó szerint „visszatartás”-ként fordítható kifejezés az Oroszországi Föderáció elleni agresszió megelőzésére irányuló külpolitikai, katonai és katonatechnikai intézkedések komplex rendszere. A stratégiai elrettentés eszközeként a magyarázat a nukleáris és a hagyományos erőket említi, amelyek közül a nukleáris fegyverek továbbra is az orosz elrettentési arzenál sarokkövét képezik.

Kiemelt veszélyforrásként említi a dokumentum a stratégiai rakétavédelmi rendszer telepítését, amely a globális stratégiai stabilitás és a nukleáris rakétafegyverek területén kialakult egyensúly megbomlásával fenyeget, valamint a „globális csapás” elméletének gyakorlatba ültetését és a nem nukleáris, de nagy pontosságú stratégiai fegyverrendszerek telepítését.

A nukleáris fegyverek alkalmazásával kapcsolatban a doktrína kijelenti:

„Az Oroszországi Föderáció fenntartja magának a jogot az atomfegyver alkalmazására, amennyiben ellene vagy szövetségesei ellen atom- vagy más tömegpusztító fegyvereket használnak, valamint az Oroszországi Föderáció ellen hagyományos fegyverekkel végrehajtott agresszió esetén, amikor magának az államnak a léte kerül veszélybe.”<sup>50</sup>

Az atomfegyver alkalmazására vonatkozó döntést – a dokumentum szerint – az Oroszországi Föderáció elnöke hozza meg.

Fontos megjegyezni, hogy a fegyveres erők feladatai között a doktrína felsorolja a stratégiai nukleáris erők állományának, harci és mozgósítási készségének, valamint kiképzettségének olyan szinten tartását, amely biztosítja a fegyverrendszerek működését és alkalmazhatóságát, valamint a rendszerek irányítását olyan szinten, hogy bármilyen helyzetben garantált legyen az agresszornak okozandó helyrehozhatatlan veszteség.

Bár nem a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos témakörhöz tartozik, de mindenképpen figyelemre méltó, hogy a dokumentumba első ízben került be tételesen az Oroszországi Föderáció határain kívül élő orosz állampolgárok védelme az őket érő fegyveres támadás esetén. Ez a kitétel minden bizonnyal a 2014. évi ukrajnai események következménye

<sup>49</sup> Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 N Пр-2976). *Consultant.ru*, (é. n.).

<sup>50</sup> Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 N Пр-2976) (é. n.): i. m. 27. pont.

lehetett – és az azóta valósággá vált, akkor még csak esetleges kelet-ukrajnai beavatkozás doktrinális alapjaként is szolgálhatott.

### *A 2015. évi nemzeti biztonsági stratégia*

Az Oroszországi Föderáció 2015. évi nemzeti biztonsági stratégiáját Vlagyimir Putyin elnök 2015. december 31-én hagyta jóvá.<sup>51</sup> A szöveg szerkesztői az első fejezetben tisztázzák a legfontosabb fogalmakat.

A dokumentum az általános biztonságpolitikai környezetet bemutató részben hangsúlyozza, hogy a nemzetközi kapcsolatokban nem csökkent az erőtényező szerepe. Ugyanakkor a támadóerőverzetek korszerűsítésére, új rendszereik rendszeresítésére való törekvés gyengíti a globális biztonsági rendszert és a fegyverzetcsökkentési egyezményekben és szerződésekben előírt ellenőrzési lehetőségeket.

A globális és regionális stabilitás fenntartását lényegesen csökkentik az Egyesült Államok stratégiai rakétavédelmi rendszerének Európában, az ázsiai–csendes-óceáni térségben és a Közel-Keleten telepített komponensei, a „globális csapás”<sup>52</sup> koncepciójának gyakorlatba ültetése és a nagy pontosságú fegyverek nem nukleáris stratégiai rendszereinek rendszerbe állítása. Fennáll a lehetősége annak, hogy bővül az atomfegyverrel rendelkező országok köre.

Az Oroszországi Föderáció ugyanakkor azt vallja, hogy a nemzeti érdekek védelmében az erő alkalmazása csak abban az esetben megengedett, ha az erőszakmentes (politikai, diplomáciai stb.) erőfeszítések már nem eléggé hatékonyak.

A stratégiai elrettentés és a háborús konfliktusok megelőzése céljából olyan politikai, katonai, katonatechnikai, diplomáciai, gazdasági, informatikai és más intézkedéseket kell tenni, amelyek a katonai erő Oroszországgal szembeni alkalmazásának megelőzésére, a föderáció szuverenitásának és területi épségének védelmére irányulnak. A stratégiai elrettentés és a fegyveres konfliktusok megelőzése a nukleáris elrettentés potenciáljának megfelelő szinten tartása, a fegyveres erők magas fokú harckészültségi szintjének biztosítása révén valósul meg.

A stratégia kimondja, hogy az Oroszországi Föderáció a nemzetközi kapcsolataiban a stabilitás és a kiszámíthatóság elvére támaszkodik a stratégiai támadóerőveretek területén. Oroszország teljesíti a stratégiai támadóerőveretek korlátozásáról és csökkentéséről szóló megállapodásokban vállalt kötelezettségeit, és más államokkal együtt mindent elkövet a nukleáris és tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása érdekében. Önmaga pedig kész további két- vagy többoldalú megállapodásról tárgyalni a nukleáris potenciálok további olyan szintre történő csökkentése érdekében, amely még nem veszélyezteteti nemzeti érdekeit, valamint a nemzetközi biztonságot és a stratégiai stabilitást.

<sup>51</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683.

<sup>52</sup> Az USA globális erőkihívító képessége. Az úgynevezett Air-Sea Battle művelet, amelynek során a levegőből, a tengeren és a szárazföldön (a jövőben pedig az űrből is) mérnek csapást. Lásd Kiss Roland: Air-Sea Battle – A globális közös terekhez való hozzáférés hadművelleti koncepciója. *Nemzet és Biztonság*, 8. (2015), 4. 56–69.

Ezenkívül a dokumentum utal arra, hogy a nemzeti érdekek katonai védelmével kapcsolatos kérdéskörrel – ezen belül a nukleáris erőkkel kapcsolatos feladatokkal is – a katonai doktrína foglalkozik, ezért ezeket nem említi részleteiben.

*Az Oroszországi Föderáció állami politikájának alapjairól a nukleáris elrettentés területén című elnöki rendelet*

Az Oroszországi Föderáció elnöke, Vlagyimir Putyin 2020. június 2-án hagyta jóvá 355. számú rendeletét,<sup>53</sup> amelynek címe: *Az Oroszországi Föderáció állami politikájának alapjairól a nukleáris elrettentés területén*. Ez a dokumentum „elrettentési stratégia” néven került be a köztudatba.

Mindjárt az elején le kell szögezni, hogy ilyen szintű és tartalmú dokumentum, amely gyakorlatilag átláthatóvá tette Oroszország nukleáris elrettentésre vonatkozó politikájának alapelveit, a Szovjetunió és az Oroszországi Föderáció történelme során először került nyilvánosságra.

A nukleáris elrettentés mint a stratégiai elrettentés alapja az Oroszországi Föderáció állami politikájának kiemelt prioritást élvező területe a nemzet biztonságának garantálása területén a dokumentum szerint. Maga az „elrettentési stratégia” négy fő fejezetből áll:

1. Általános tételek
2. A nukleáris elrettentés lényege
3. A nukleáris fegyverek alkalmazására történő áttérés feltételei az Oroszországi Föderációban
4. A szövetségi államhatalmi szervek és más állami szervek és szervezetek feladatai és funkciói a nukleáris elrettentés területén folytatott állami politika megvalósítása során

Lényegét tekintve a dokumentum a stratégiai tervezés alapjául szolgáló okmány, amely meghatározza az országot fenyegető azon veszélyeket és kockázatokat, amelyeknek a semlegesítése a nukleáris elrettentés fő feladata. Számba veszi a nukleáris elrettentés alapelveit és szubjektumait, valamint meghatározza a nukleáris fegyver alkalmazására való lehetséges áttérés feltételeit.

Szakértői szinten többen is felvetették, hogy mi is készítette ennek az okmánynak a megjelentetésére az orosz vezetést. A válaszokból egyértelműnek tűnik, hogy az USA több olyan, a nemzetközi biztonságot intézményesen garantáló egyezményből lépett ki az elmúlt években (2002: a rakétavédelmi egyezményből, 2019: a kis és közép-hatósugarú rakéták megsemmisítéséről szóló egyezményből, 2020: a „nyitott égbolt” egyezményből), valamint olyan elveket fogalmazott meg *A nukleáris politika áttekintése*<sup>54</sup> című, 2018-ban kiadott dokumentumában, amely lépések és elvek lényeges befolyással voltak a nukleáris elrettentésre:

<sup>53</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.06.2020 г. № 355.

<sup>54</sup> Department of Defence: Nuclear Posture Review (2018. február).

- a hidegháborút követően első ízben nyilvánították Oroszországot ellenségnek;
- deklarálták a nukleáris fegyver preventív alkalmazásának lehetőségét;
- nyilvánosan meghirdették a nukleáris erők kardinális átfegyverzését, beleértve a tengeri telepítésű szárnyas rakétákat és a kis méretű, harcászati alkalmazású nukleáris tölteteket, ami egyértelműen a nukleáris küszöb leszállítását jelentette;
- Európában is megtörtént a globális rakétavédelmi rendszer komponenseinek telepítése;
- a dokumentum utalt a rakétavédelmi rendszer kozmikus elemeinek telepítésére is,<sup>55</sup> valamint az amerikaiak 2019-ben létrehozták az Egyesült Államok Űrhaderejét.<sup>56</sup>

A dokumentum első fejezete hangsúlyozza, hogy a nukleáris visszatartással, elrettentéssel összefüggő állami politika kizárólag védelmi jellegű, és arra irányul, hogy a nukleáris erőket az ország szuverenitásának és területi sérthetetlenségének biztosításához elégséges szinten legyen képes tartani. Az Oroszországi Föderáció az atomfegyvert kizárólag az elrettentés eszközének tekinti, amelynek alkalmazására csak szélsőséges esetben, kényszerű lépésként kerülhet sor.

Ugyancsak az első fejezetben fogalmazódik meg, hogy az okmány kidolgozásánál jogi-normatív bázisként az Oroszországi Föderáció alkotmányát, a nemzetközi jog általánosan elismert normáit és elveit, az ország védelmi szférával és a fegyverzetek ellenőrzésével kapcsolatos nemzetközi megállapodásait vették figyelembe. A fejezet végén jelzi az anyag, hogy a lefektetett elvek a védelmi szférára ható külső és belső körülmények miatt később pontosításra szorulhatnak.

A második fejezetben hangsúlyosan szerepel, hogy Oroszország senkit sem szándékozik megtámadni, de minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy semlegesítsen az ország ellen irányuló bármilyen agressziót. Ez a felfogás aktív stratégiai elrettentést jelent, amit akár aktív védelemnek is lehet nevezni. Oroszország nem engedi magát fegyverkezési hajszába bevonni, és fejlesztéseiben nem a mennyiségi, hanem a minőségi mutatókra helyezi a hangsúlyt. A nukleáris elrettentést az Oroszországi Föderáció a fegyveres erői állományában található olyan harckészültségű erők és eszközök segítségével valósítja meg, amelyek a nukleáris fegyverek alkalmazásával képesek pótolhatatlan veszteséget okozni a potenciális ellenfélnek. Maga a nukleáris elrettentés mind békeidőben, mind pedig az agresszió közvetlen veszélyének időszakában és a háború időszakában is, egészen az atomfegyverek alkalmazásáig betölti a feladatát.

A dokumentum felsorolja azokat a fő katonai veszélyforrásokat, amelyek a katonapolitikai helyzet változásai során katonai fenyegetést jelenthetnek az Oroszországi Föderáció számára:

- a potenciális ellenfél olyan általános rendeltetésű erő csoportosításainak megjelenése az Oroszországi Föderációval és szövetségeseivel határos területeken

<sup>55</sup> Александр Эммануилович Стерлин: Документ бомбической силы. Кремль объяснил, при каких условиях применяет ядерное оружие. *Коммерсантъ*, 2020. június 2. 4.

<sup>56</sup> United States Space Force.



- vagy part menti vizeken, amelyek állományában nukleáris eszközök hordozói találhatók;
- az Oroszországi Föderációt potenciális ellenfélnek tekintő államok rakétavédelmi rendszereinek és erőinek, kis- és közép-hatósugarú szárnyas és ballisztikus rakétáinak, nem nukleáris nagy pontosságú és hiperszonikus fegyvereinek, pilóta nélküli csapásmérő repülőeszközeinek, valamint irányított energiafegyvereinek telepítése;
  - rakétavédelmi és csapásmérő eszközök létrehozása és a világűrbe történő telepítése;
  - nukleáris fegyverek és más tömegpusztító eszközök, valamint ezek hordozóeszközeinek megléte egyes államok birtokában, amelyeket alkalmazhatnak az Oroszországi Föderáció vagy szövetségesei ellen;
  - a nukleáris fegyverek, illetve ezek célba juttató eszközeinek, gyártási technológiájának ellenőrizhetetlen elterjedése;
  - nukleáris fegyverek és azok célba juttató eszközeinek elhelyezése atomfegyverrel nem rendelkező országok területén.<sup>57</sup>

Figyelemre méltó megállapítás az is, hogy az Oroszországi Föderáció nukleáris elrettentést gyakorol egyes olyan országokkal vagy katonai koalíciókkal (tömbökkel, szövetségekkel) szemben, amelyek Oroszországot potenciális ellenfelüknek tekintik, és nukleáris fegyverrel és/vagy más tömegpusztító fegyverrel, illetve jelentős mennyiségű általános rendeltetésű katonai potenciállal rendelkeznek.

Az Oroszországi Föderáció a nukleáris elrettentést olyan államok esetében is megvalósítja, amelyek területén a potenciális ellenfél támadófegyverzeteket (szárnyas és ballisztikus rakétákat, hiperszonikus repülőeszközöket, pilóta nélküli csapásmérő repülőeszközöket), irányított energiafegyvert, rakétavédelmi rendszer elemeit, rakétacsapást előre jelző eszközöket, nukleáris vagy más tömegpusztító fegyvert helyezett el, amelyek az Oroszországi Föderáció vagy szövetségesei ellen alkalmazhatók lennének.

A dokumentum rögzíti a nukleáris elrettentés alapelveit:

- a fegyverzet-ellenőrzés területén vállalt nemzetközi kötelezettségek betartása;
- a nukleáris elrettentés biztosítása érdekében végzett tevékenység folyamatos fenntartása;
- a nukleáris elrettentés adaptációja az adott katonai fenyegetésekhez;
- a potenciális ellenfél bizonytalanságban tartása a nukleáris elrettentést biztosító erők és eszközök nagyságrendjét, alkalmazási idejét és helyét illetően;
- a nukleáris elrettentésben részt vevő szövetségi végrehajtó hatalmi szervek és szervezetek tevékenységének centralizált állami irányítása;
- a nukleáris elrettentésben részt vevő erők struktúrájának és állományának, valamint eszközeinek racionalizálása és olyan szinten tartása, amely még minimálisan elég a meghatározott feladat végrehajtásához;

<sup>57</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.06.2020 г. № 355. 3.



- a nukleáris elrettentésre kijelölt erők és eszközök állandó készenlétben tartása a harci alkalmazáshoz.<sup>58</sup>

A második fejezet végén a dokumentum pontosítja, hogy az Oroszországi Föderáció nukleáris elrettentő erői magukban foglalják a szárazföldi, tengeri és légi telepítésű nukleáris erőket, vagyis a nukleáris triádát.

A dokumentum harmadik fejezete az atomfegyverek alkalmazására történő áttérés feltételeit fogalmazza meg négy pontban. Az Oroszországi Föderáció fenntartja magának a jogot a nukleáris fegyverek alkalmazására válaszul arra, ha ellene vagy szövetségesei ellen nukleáris vagy más tömegpusztító fegyvert alkalmaznak, valamint abban az esetben is, ha az ellene hagyományos fegyverekkel végrehajtott agresszió esetén veszélybe kerül magának az államnak a léte. A nukleáris fegyver alkalmazásáról a döntést az Oroszországi Föderáció elnöke hozza meg. A dokumentum felsorolja a nukleáris fegyver alkalmazásának feltételeit, az alábbiak szerint:

- megbízható információ megléte arról, hogy ballisztikus rakétát indítottak Oroszország és/vagy szövetségesei ellen;
- nukleáris vagy más tömegpusztító fegyver alkalmazása Oroszország és/vagy szövetségesei ellen;
- olyan ellenséges beavatkozás (támadás) az Oroszországi Föderáció fontos, kritikus állami vagy katonai objektumai ellen, amely megakadályozhatja a válaszcsepés kivitelezését;
- az Oroszországi Föderáció ellen hagyományos fegyverekkel végrehajtott olyan agresszió, amely által veszélybe kerül magának az államnak a léte.

Természetesen egy ellenséges rakéta indításának észlelésekor még nem lehet megállapítani, hogy az hagyományos vagy nukleáris töltetet hordoz, és valószínűsíthetően úgy kezelik, mintha nukleáris töltetet hordozna. Ilyenkor automatikus eljárásban tájékoztatják a katonai és a politikai vezetést, ahol majd megszületik a döntés a választ illetően. Mindenesetre ez a tétel is megerősíti az elsőként történő alkalmazás elvének fenntartását.

A fejezet végén a dokumentum megjegyzi, hogy az Oroszországi Föderáció elnöke szükség esetén tájékoztathatja más államok vagy nemzetközi szervezetek politikai és katonai vezetőit a nukleáris fegyverek alkalmazásának szándékáról vagy az alkalmazásukra hozott döntéséről, illetve az alkalmazás tényéről.

A dokumentum negyedik fejezete a különböző állami szervek és szervezetek feladatait vázolja a nukleáris elrettentéssel kapcsolatban, amelyekre jelen tanulmányban nem térünk ki. Összességében egyedülálló dokumentum született, amelyet teljes egészében nyilvánosságra hozott az orosz vezetés. Természetesen az ördög itt is a részletekben rejtőzik, hiszen az alkalmazás katonatechnikai menetrendje továbbra is szigorúan titkos marad.

<sup>58</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.06.2020 г. № 355. 15. pont.

### *A 2021. évi nemzeti biztonsági stratégia*

Az Oroszországi Föderáció 2021. évi nemzeti biztonsági stratégiáját Vlagyimir Putyin elnök 2021. július 2-án hagyta jóvá.<sup>59</sup> Ez a dokumentum képezi a stratégiai tervezés alapját, amelyben megfogalmazódnak az Oroszországi Föderáció nemzeti érdekei és nemzeti stratégiai prioritásai, a nemzet biztonságának biztosításával és az ország hosszú távú fejlesztésével kapcsolatos célok és feladatok. Szól arról, hogy milyen megváltozott biztonságpolitikai környezetben kell mindezt elvégezni. Kimondja, hogy Oroszország képes hatékonyan ellenállni a külső befolyásolási kísérleteknek, és hangsúlyozza a nemzeti biztonság és az ország társadalmi-gazdasági fejlődése közötti szoros kapcsolatot.

„A mai világ az átalakulás időszakát éli. A világ politikai és gazdasági fejlődési központjainak növekedése, az új globális és regionális vezető országok erősödése a korábbi világrend struktúrájának megváltozásához és új világrend, új szabályok és elvek kialakulásához vezetnek.”<sup>60</sup>

Fokozódik a feszültség az Oroszországi Föderáció határai közelében, egyes országok próbálkoznak a FÁK néhány országában dezintegrációs folyamatok szervezésével, mások fenyegetésként, sőt katonai ellenfélként tekintenek Oroszországra. A stratégia utal arra, hogy ez a veszélyhelyzet könnyen az atomhatalmak részvételével megvívandó háborúba sodorhatja a világot. Ilyen politikai háttér mellett – hangsúlyozza a doktrína – az elretentés érdekében Oroszország számára létfontosságú szuverenitásának és területi egységének erősítése, a társadalom alapjainak védelme, a biztonság és a védelem biztosítása, valamint a belügyekbe történő beavatkozás megakadályozása.

A dokumentum felsorolja az Oroszországi Föderáció nemzeti érdekeit és nemzeti stratégiai prioritásait. A nemzeti érdekek védelme az alábbi nemzeti stratégiai prioritások mentén biztosítható: a nép megőrzése, a védelem, az állami és társadalmi biztonság, az információs biztonság, a gazdasági biztonság, a tudományos és technológiai fejlődés, a környezeti biztonság, a hagyományos orosz szellemi-erkölcsi értékek, a kultúra és a történelmi emlékezet védelme, valamint a stratégiai stabilitás és a kölcsönösen előnyös nemzetközi együttműködés. Mindegyik területen részletesen felsorolja a tennivalókat. Számunkra a védelemmel kapcsolatos kérdéscsoportból az alábbi megállapítások lényegesek:

- egy új globális háború és fegyverkezési hajsza elkerülése érdekében szükséges a stratégiai stabilitás fenntartási, valamint fegyverzet-ellenőrzési mechanizmusának folyamatos korszerűsítése, a tömegpusztító fegyverek és célba juttató eszközök elterjedésének megakadályozása;
- egy új, globális háború kirobantásának és a nukleáris fegyverek alkalmazásának megelőzése;
- a nukleáris visszatartó erők potenciáljának megfelelő szinten tartása.

A nukleáris erők bevetésének elveiről maga a stratégia – a korábbi dokumentumokkal ellentétben – még olyan szinten sem tesz említést, hogy milyen esetekben alkalmazza

<sup>59</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400.

<sup>60</sup> Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400. II.

az Oroszországi Föderáció a rendelkezésére álló nukleáris potenciált. Ennek az oka valószínűleg abban rejlik, hogy az „elrettentési stratégia” csupán pár hónappal ezelőtt jelent meg, és az ezeket a kérdéseket részletesen tárgyalja.

## Befejezés

Mind a Szovjetunió időszakának tapasztalatai, mind pedig a fentiekben bemutatott tíz dokumentum igazolja, hogy a mindenkori orosz politikai vezetés a változó biztonságpolitikai környezethez próbálta igazítani a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos felfogását, különös tekintettel azok alkalmazására. Az alkalmazásra számba vehető eszközök tekintetében kezdetben – pontosabban gyakorlatilag a hidegháború megszűnéséig terjedő időszakban – a szovjet vezetés célja az volt, hogy lehetőleg mennyiségileg biztosítsa a paritást az Egyesült Államok nukleáris eszköztárával, az Oroszországi Föderáció időszakában viszont már minőségi szinten is arra törekedtek, hogy állják a versenyt az USA stratégiai nukleáris eszközeivel (sőt Putyin híressé vált „videós bejelentését” követően meg is előzzék versenytársukat). Ez utóbbiak bemutatására részben a terjedelmi korlátok miatt, részben pedig azért nem tértem ki részletesen, mert döntő többségüket még nem rendszeresítették az Oroszországi Föderáció Fegyveres Erőinél. Valamennyi dokumentum áttekintése során kísérletet tettem arra, hogy bemutassam a Szovjetunió időszakának gyakorlatán, valamint az Oroszországi Föderáció biztonságpolitikai dokumentumainak áttekintésén keresztül a nukleáris fegyverek alkalmazásának elveivel foglalkozó orosz gondolkodás és gyakorlat változásait a Szovjetunió időszakától napjainkig. Döntse el a tisztelt Olvasó, hogy ez mennyire sikerült!

## Felhasznált irodalom

- Deák Anita: *Az orosz katonai gondolkodás átalakulása a 21. században az Oroszországi Föderáció katonai doktrínáinak tükrében*. PhD-értekezés. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2018.
- Deák János: Oroszország új (pontosított) katonai doktrínájának megjelenése az orosz katonai gondolkodás változásainak tükrében. *Felderítő Szemle*, 14. (2015), 1. 37–47. Online: [www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2015-1.pdf](http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2015-1.pdf)
- Department of Defence: *Nuclear Posture Review* (2018. február). Online: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>
- Kiss Roland: Air-Sea Battle – A globális közös terekhez való hozzáférés hadműveleti koncepciója. *Nemzet és Biztonság*, 8. (2015), 4. 56–69. Online: [www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb\\_2015\\_4\\_07\\_kiss\\_roland\\_-\\_air-sea\\_battle-a\\_globalis\\_kozos\\_terekhez\\_valo\\_hozzaferes.pdf](http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2015_4_07_kiss_roland_-_air-sea_battle-a_globalis_kozos_terekhez_valo_hozzaferes.pdf)
- Коммюнике совещания Политического консультативного комитета государств-участников Варшавского Договора (1976. november 25–26.). Online: <https://istmat.info/node/22505>

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. *Government.ru*, 2008. november 17. Online: <http://government.ru/info/6217/>
- Nagy László – Tömösváry Zsigmond: Az Oroszországi Föderáció biztonságpolitikai dokumentumai (összehasonlító elemzés). *Felderítő Szemle*, 15. (2016), 3. 21–47. Online: [www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2016-3.pdf](http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/fsz/2016-3.pdf)
- Nagy László – Tömösváry Zsigmond: *Az orosz biztonságpolitikai gondolkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Основные положения военной доктрины Российской Федерации. *Красная звезда*, 1993. november 19.
- Путин разрешил России первой наносить ядерный удар. *Finanz.ru*, 2020. június 2. Online: [www.finanz.ru/novosti/aktsii/putin-razreshil-rossii-pervoy-nanosit-yaderny-udar-1029274081](http://www.finanz.ru/novosti/aktsii/putin-razreshil-rossii-pervoy-nanosit-yaderny-udar-1029274081)
- Putyin aláírta az Új START-szerződés meghosszabbítását. *Világgazdaság – MTI*, 2021. január 29. Online: [www.vg.hu/kozelet/2021/01/putyin-alairta-az-uj-start-szerzodes-meghosszabbitasat](http://www.vg.hu/kozelet/2021/01/putyin-alairta-az-uj-start-szerzodes-meghosszabbitasat)
- Schröder, Henning: Russia's National Security Startegy to 2020. *Russian Analytical Digest*, (2009), 62. 6–10. Online: [www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20090618\\_cscp\\_medvedev\\_homan.pdf](http://www.clingendael.org/sites/default/files/2016-02/20090618_cscp_medvedev_homan.pdf)
- Стерлин, Александр Эммануилович: Документ бомбической силы. Кремль объяснил, при каких условиях применят ядерное оружие. *Коммерсантъ*, 2020. június 2. 4. Online: [www.kommersant.ru/doc/4365411](http://www.kommersant.ru/doc/4365411)
- Стратегическое противостояние (гонка ядерных вооружений) в 1991 – 2002 годах. Категория: Противостояние на уровне ядерных вооружений. 2016. május 26. Online: [https://psychohistory.ru/articles/nuclear\\_arms\\_race\\_91\\_02.html](https://psychohistory.ru/articles/nuclear_arms_race_91_02.html)
- Szokolovszkij, Vaszilij Danyilovics: *Hadászat*. Ford. Nádor Tibor. Budapest, Zrínyi, 1964. (Eredeti, orosz nyelvű kiadás: В[асилий] Д[анилович] Соколовский [szerk.]: *Военная стратегия* Москва, Воениздат, 1963. Online: [www.studmed.ru/sokolovskiy-v-d-red-voennaya-strategiya\\_de41839ec67.html](http://www.studmed.ru/sokolovskiy-v-d-red-voennaya-strategiya_de41839ec67.html))
- Tömösváry Zsigmond – Nagy László: *Oroszország a harmadik évezred küszöbén*. Budapest, Honvéd, 1999.
- Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации. *Kremlin.ru*, 2000. január 10. Online: [www.kremlin.ru/acts/bank/14927](http://www.kremlin.ru/acts/bank/14927)
- Указ Президента Российской Федерации от 05.02.2010 г. № 146. О Военной доктрине Российской Федерации. *Kremlin.ru*, 2010. február 5. Online: <http://kremlin.ru/acts/bank/30593>
- Указ Президента Российской Федерации от 21.04.2000 г. № 706. Об утверждении Военной доктрины Российской Федерации. *Kremlin.ru*, 2000. április 21. Online: [www.kremlin.ru/acts/bank/15386/page/2](http://www.kremlin.ru/acts/bank/15386/page/2)
- Указ от 12 мая 2009 г. N 537. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. *Normativ.kontur.ru*, 2009. május 12. Online: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=135727>
- Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. *Kremlin.ru*, 2015. december 31. Online: <http://kremlin.ru/acts/bank/40391>
- Указ Президента Российской Федерации от 02.06.2020 г. № 355. Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания. *Kremlin.ru*, 2020. június 2. Online: [www.kremlin.ru/acts/bank/45562](http://www.kremlin.ru/acts/bank/45562)

- Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. *Kremlin.ru*, 2021. július 2. Online: [www.kremlin.ru/acts/bank/47046](http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046)
- Ведерников, Ю[рий] В[ладимирович]: Сравнительный анализ создания и развития морских стратегических ядерных сил СССР и США. *Flot.com*, 2005. Online: [https://flot.com/publications/books/shelf/vedernikov/ussr-usa/3.htm?sphrase\\_id=992259](https://flot.com/publications/books/shelf/vedernikov/ussr-usa/3.htm?sphrase_id=992259)
- Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай». *Kremlin.ru*, 2017. október 19. Vlagyimir Putyin beszéde a Valdaj klub zárórendezvényén. Online: [www.kremlin.ru/events/president/news/55882](http://www.kremlin.ru/events/president/news/55882)
- Zolotarjov, V[aszilij] A[ndrejevics] (szerk.): *Fejezetek Oroszország katonai stratégiájának történetéből*. Ford. Deák János – Nagy László. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2004. (Eredeti, orosz nyelvű kiadás: В[асилий] А[ндреевич] Золоторёв: *История военной стратегии России*. Москва, Полиграфресурсы, 2000. Online: <https://djvu.online/file/8caSoF8RWAvla>)
- Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének 1987. május 28–29-i berlini üléséről kiadott kommuniké. Online: <https://tinyurl.com/47c25nrk>

# Az Izraeli Állam biztonsági kihívásai

## Bevezető

Az elmúlt több mint hét évtizedben az Izraeli Állam lenyűgöző katonai, gazdasági és diplomáciai képességeket teremtett, amit egyaránt elismernek globális és regionális szinten, beleértve néhány térségbeli országot is. Regionális és belső biztonsága fenntartásának érdekében folyamatosan követi az országot érintő kihívásokat, kockázatokat és fenyegetéseket, azokat évente értékeli, és ennek megfelelően alakítja politikáját. A nagy egyetemeken belül tevékenykedő biztonságpolitikai intézetek, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok rendszeresen készítenek elemzéseket. A kormányzati szintű nemzetbiztonsági kihívásokat az Izraeli Védelmi Erők (Israeli Defence Forces, IDF) hírszerző szolgálata (Aman) összegzi, és év végén értékeli a kialakult helyzetet, valamint konkrét javaslatokat készít a döntéshozók számára a fontosabb várható események trendjeiről, azok kezeléséről.

Napjainkban a nagyhatalmi verseny – amely mögött a háttérben gyakran a pandémia következményei is kimutathatók –, a Közel-Kelet átalakulása, Irán helyzete, a gyengülő palesztin rendszer, az ország északi és déli részén váratlan eszkaláció kialakulása, belső válságok jelentik a fő kihívást Izrael számára. A válságok jöllehet nem a Covid-19-cel kezdődtek, a járvány kétségtávol felerősítette a meglévő gazdasági, társadalmi, kormányzati gyengeségeket, és új „betegségeket” hozott létre.<sup>1</sup>

## Regionális összefüggések

A biztonsági helyzet értékelése során izraeli elemzők négy fontos regionális szereplőt említnek:<sup>2</sup>

- Az első az Irán által vezetett síita ellenállás (tengely). Ennek három célja van: politikai (Irán regionális hatalommá válása), szektáriánus (a síita erők védelme) és ideológiai (a nyugati befolyás jelenlétének megakadályozása, különös tekintettel az Egyesült Államok [a „Nagy Sátán”] és Izrael [a „Kis Sátán”] vonatkozásában).
- A tengely második csoportját a Szaúd-Arábia által vezetett pragmatikus szunnita államok képezik. Ez a tengely is háromdimenziós: Szaúd-Arábia vitája Iránnal a regionális hatalom megszerzése érdekében, különös tekintettel az öböl menti országokra; a síiták és a szunniták közötti történelmi ellentét, amely Szaúd-Arábi-

<sup>1</sup> Shlomo Brom – Anat Kurz: Strategic Survey for Israel 2015–2016. The Institute for National Security Studies, (é. n.). 19.

<sup>2</sup> Kis-Benedek József: *Katonai biztonság Marokkótól Iránig*. Budapest, Zrínyi, 2018.

ában a szélsőséges vahabizmusban testesül meg; valamint az öböl menti országgal fennálló nyugati kapcsolatok, különös tekintettel az amerikaiakra, amelyeket Irán szeretne visszafogni.

- A harmadik tengelyt a Muzulmán Testvériség mozgalom képezi. Ez a mozgalom 1930-ban Egyiptomból indult el, azóta a muzulmán radikális erők fontos kapcsolatokkal rendelkeznek Katarban és Törökországban.
- Végül negyedik tengelyként kell említeni a szalafita, dzsihádisták erőket, amelyek gyakorlatilag a terrorizmust képviselik.

Az elmúlt években a pragmatista szunnita államokkal Izrael konszolidálta a viszonyát. 2020-ban úgy tűnt, hogy a palesztin politikai folyamatok nem jelentenek akadályt a kapcsolatok normalizálása területén. Az akkor aláírt megállapodás az Egyesült Arab Emírségekkel, Bahreinnel, Szudánnal és Marokkóval jelzi, hogy ezen országok (az Egyesült Államok aktív támogatásával) normalizálni akarják kapcsolatukat a zsidó állammal. A diplomáciai kapcsolatok felvétele mutatja ezen államok fenntartását Iránnal szemben, ugyanakkor erősíti Izrael biztonságát. Ehhez a kapcsolathoz természetesen hozzá kell számolni Egyiptomot és Jordániát, amely államokkal Izraelnek békeszerződése van. Elképzelhető, hogy a jövőben felmerül a kapcsolatok javítása Törökországgal is, bár ennek sikere jelenleg nem garantálható.

Irán jelenti a legnagyobb biztonsági kihívást Izrael számára, atomprogramja és a régióban játszott felforgató szerepe következtében. A natanzi centrifugákban történt robbanás, Szulejmáni tábornoknak, az iráni Forradalmi Gárda al-Kudsz egységének parancsnokának, valamint Mohsen Fakhrazadehnek, a stratégiai és nukleáris program vezetőjének halála (a támadások mögött Irán Izraelt sejteti), az öböl menti államok és Izrael kapcsolatának javulása a keményvonalasok megerősödését hozta magával Iránban, amit a 2021-es elnökválasztás eredménye is tovább fokozott. A nehéz helyzet ellenére Irán igyekszik szövetségesei révén regionális érdekeit erősíteni, folytatva például Izrael északi határai mentén a Hezbollah katonai megerősítését. Szíria újjáépítése ugyanakkor több százmilliárd dollárt követel, s egyelőre nincs, aki a költségeket fedezné. A külföldi államok jelenléte nem csökken az országban: Oroszország és Irán érdekeiknek megfelelően támogatják Aszad elnököt; Törökország tartós jelenlétre rendezkedik be Szíria északi részén; az Egyesült Államok pedig továbbra is fenntart egy kis katonai kontingenst, nem világos, hogy mennyi időre. Libanon fennállása óta a legnagyobb gazdasági, politikai, kormányzási és egészségügyi válságát éli meg, a kilábalásnak jele sincs egyelőre. Izrael északi részén tehát nem várható, hogy a kihívások eltűnnek, de belátható időn belül nagy méretű eszkaláció sincs kilátásban. A palesztin területek helyzetében sem várható komolyabb rendezés.

Az elmúlt években nagy felfordulás történt a Közel-Keleten, ami hosszú időre megváltoztatta a régió arculatát. Okai között szerepet játszott az Egyesült Államok 2003-ban kezdődött iraki beavatkozása, amely hosszú évekre megváltoztatta a közel-keleti országok belső struktúráját, haderejének képességét. Nem elhanyagolható szerepe volt az arab országokban történt társadalmi változásoknak, az úgynevezett „arab tavasz”-nak, de fontos szerepet játszott az iszlám radikális csoportok megerősödése és új típusú terror-



szervezetek megjelenése is. A változások példátlan következményekkel jártak. A belső fejlemények öt arab rezsimet (Irak, Líbia, Jemen, Egyiptom és Tunézia) döntöttek meg, és súlyos helyzetbe került Szíria is. Több közel-keleti ország és a periférikus területeken gyengén működő államok képtelenek területük ellenőrzésére, ennek következtében fegyveres milíciák, terrrorszervezetek kerültek előtérbe. Emberek százezrei, főként civilek haltak meg polgárháborúk során, például Irakban és Szíriában, kisebb mértékben Líbiában és Jemenben. Milliók váltak menekültté hazájukban vagy a környező országokban, számosan közülük távolabbra is kerültek, például Európába. Az események kezdete óta nehéz azt állítani, hogy az arab rendszerekben történt változások pozitív kimenetelűek lennének.

Más oldalról vizsgálva, a felkelés elején a politikai iszlám kulcspozícióba került, elég, ha csak Egyiptomban a Muzulmán Testvériség felemelkedését, majd bukását vizsgáljuk. A szervezet 2012-ben demokratikus választások útján került hatalomra, majd alig egy év leforgása alatt maga az egyiptomi hadsereg távolította el a hatalomból, azóta is keresi a helyét. Egyiptomon kívül azonban továbbra is jelentős szerepet tölt be, és vizsgálja újabb akció lehetőségét.

Nem arab országok, például Törökország, Irán és részben Izrael is, szintén keresik a helyüket a Közel-Keleten. Két arab kulcsország, Irak és Szíria gyakorlatilag összeomlott, sőt az arab világ vezető országa, Egyiptom is súlyos belső problémákkal küzd. Irak és Szíria elveszítették katonai képességük jelentős részét, számos fegyver került ezekből az országokból (és ide számolhatjuk Líbiát is) terrrorszervezetek birtokába. Nem kétséges, hogy ezeket a fegyvereket ellenfeleik ellen fordítják.

Az arab belső válságok nem hatottak a síita Iránra, amelyet elsősorban nem belső problémák, hanem a környező országokban történt változások gyengítik. Bassár el-Aszad rendszerének fenyegetettsége arra ösztönözte a perzsa rezsimet, hogy a Forradalmi Gárda tanácsadóit, katonákat, valamint katonai és gazdasági segílyt küldjön Szíriába. Az Iszlám Állam felemelkedése szintén fenyegeti Iránt: csökken a lehetősége annak, hogy meghatározó szerepet játsszon Irakban, különösen a síita területeken, továbbá a terrrorszervezet veszélyezteti érdekeit Szíriában és Libanonban, ahol ugyanakkor Irán stabilizáló szerepet is játszik. A régió egy másik területén, Jemenben, a síita zaidi szektából kinőtt hutik Irán hűséges támogatói, szemben Szaúd-Arábiával. Ők biztosítják Irán szerepét Szaúd-Arábia déli részén, valamint a Vörös-tenger bejáratánál.

Az Egyesült Államok – különösen George W. Bush idején – mélyen belekeveredett a közel-keleti válságba, katonai intervenciókat hajtott végre Afganisztánban és Irakban, utóbbi esetben azzal az ürüggyel, hogy felszámolja Szaddám Huszein tömegpusztító fegyvereit, valamint megdöntse az Aszad-rezsime Szíriában, és harcoljon az ISIS (vagyis az Iszlám Állam) ellen. Megállapítható, hogy a 2021-es Egyesült Államok már közel sem az a szuperhatalom, ami volt a '90-es években. Afganisztáni és iraki intervenciója mindkét országot káoszba taszította, több ezer amerikai és több száz szövetséges katona halálát okozva. Nehezen birkózik meg olyan problémákkal a régióban, mint az iráni atom- és rakéta-program, a palesztin kérdés és az ISIS megjelenése, de nehezen tudja kezelni azokat a kritikákat is, amelyek a térségbeli vagy akár európai szövetségeseitől

származnak. A leírtaktól függetlenül azonban el kell ismerni, hogy nincs más nagyhatalom, amely képes lenne a közel-keleti válság kezelésére.

Fontos kiemelni, hogy a jelenlegi közel-keleti szektariánus ellentétek, az ezeket kísérő intolerancia, a sikertelen államok megjelenése, az erőszak alkalmazása nem az „arab tavasz” következményei, hanem integrált része a modern Közel-Kelet politikai történetének. Az sem lenne pontos, ha azt állítanánk, hogy az erőszak, az intolerancia és a diszkrimináció az autoriter rezsimek velejárója. Ennek igaz az ellentéte is, éppen az autoriter rezsimek akadályozták meg több esetben a társadalmi töréseket. A Közel-Kelet felbomlásának több oka van. A legmeghatározóbbak a belső konfliktusok és a külföldi beavatkozások, mint Irak és Líbia esetében történt. Lényeges ok a mesterségesen létrehozott államok (Irak, Szíria, Libanon) esete, ami persze nem csak a világnak ezen a részén fordult elő, de különösen félelmetes ez a muzulmán világban. Nem is várható a konfliktusok megoldása addig, amíg alapvetően nem változik meg a vallás és a társadalom, a társadalom és az állam, illetve az állam és az egyén közötti viszony.

2015 óta két olyan veszélyes folyamat indult el a térségben, amely a Földközi-tenger keleti medencéjét a globális biztonság szempontjából az egyik legfontosabb térséggé változtatta. Ezek a következők:

- Menekültválság, amelynek elsődleges kiindulópontja Szíria, Irak, Líbia és az ezeken túli térségek. A polgárháborút folytató Szíria és Líbia helyzete nagymértékben hozzájárul az Égei-, illetve a Földközi-tengeren át Európába irányuló migrációhoz.
- Az iszlám radikalizmus elterjedése, amely erősen túllép a közel-keleti régió. A forradalmi iszlám (amelyet gyakran tévesen fundamentalizmusnak is neveznek) legalább három ideológia összeütközése révén alakult ki és erősödött meg, ezek 1. Irán és szövetségesei Libanontól Jemenig, 2. a globális szalafita dzsihádistá mozgalom, amelynek fő megtestesítője az ISIS, valamint 3. a Muzulmán Testvériség megnyilvánulásai több országban.<sup>3</sup> Irán – a Nyugattal való nukleáris megállapodás ellenére – továbbra is destabilizálja a régiót, az erőviszonyok megváltoztatására törekszik. Ebben egyik fő szövetségese a Hezbollah, amelynek katonai ereje az aszimmetrikus hadviselésben, illetve a proxy- (helyettesítő) háborúban nyilvánul meg. Izrael számára Irán azért is veszélyes, mert Ciszjordániát Gázai övezetté akarja változtatni, a Golán-fennsíkot pedig igyekszik destabilizálni, és erre felhasználja a szíriai polgárháborút. Izraeli értékelés szerint Irán pozíciók kiépítésére törekszik a Nyugat-Balkánon, s ezzel megvalósíthatja azt, ami a szunnita iszlamistaáknak nem sikerült. Az ISIS tevékenységénél kisebb mértékben ugyan, de egyéb radikális szervezetek is aktívak a mediterrán térségben, gondoljunk csak az al-Kaida terrorszervezetre az iszlám Magrebben (Észak-Afrikában), a tunéziai és algériai merényletekre, a Sínai-félsziget történelmére, és folytathatnánk a sort.

<sup>3</sup> Eran Lerman: *The Mediterranean as a Strategic Environment: Learning a New Geopolitical Language. The Begin-Sadat Center for Strategic Studies*, (2016. március 10.). 13.

Az elmúlt évek eseményei következtében a fenyegetés két egymással kapcsolatban lévő megnyilvánulásával találkozunk: az egyik a volt török birodalom mesterségesen létrehozott utódállamainak bukása (szétesése), a másik pedig az iszlám radikalizmus szervezeteinek megerősödése, amelyek próbálják kihasználni a kialakult zűrzavart. Annak ellenére, hogy gyakran egymással is vitában állnak, igyekeznek a jövő alakítóinak képében tetszelegni. 2015 végén a világ, de főképpen Európa figyelme a szír migránsokra irányult, akik valójában nem is szírek, hanem kurdok, és már nem lojálisak mára szétesett országukhoz.<sup>4</sup> A szír lakosság közel fele külföldre menekült, vagy hazájában maradt, de kénytelen volt elhagyni lakóhelyét.

A mediterrán térség stabilitását veszélyeztető országok között előkelő helyet foglal el Líbia, ahol a megállapodás ellenére a két, önmagát kormánynak kikiáltó szervezet nem képes együttműködni.

Bár 2015-től jelentős akciókat szerveztek a nyugati államok az embercsempészet és a szervezett bűnözői hálózat visszaszorítására, ezek ellen nem sikerült komoly eredményt elérni. Ez felveti a NATO és az EU együttműködési hatékonyságának kérdését is. A jövőt illetően ma még nem látható világosan, hogy milyen új regionális viszonyok alakulnak ki Izrael környezetében. A legvalószínűbb az, hogy a helyzet változatlan marad, esetleg romlik. Ez együtt jár országok szétesésével, káosszal és erőszakkal. Az Izraeli Állam biztonsága szempontjából ezek a tényezők nem mellőzhetők.

Négy területen várhatók heves konfliktusok. Ezek a következők:

- a síiták és a szunniták között Irán és Szaúd-Arábia hatalmi harca következtében;
- a szunnita táboron belüli csoportok között, különös tekintettel az iszlám radikálisok és a szalafita dzsihádisták elleni harcra;
- az arab társadalmon belül a változásokat kezdeményező fiatalok és a változások ellenzői között;
- a függetlenségükért harcoló etnikai kisebbségek (például kurdok, palesztinok) küzdelmei.

Az említett elvek alapján elképzelhető az államok szétesése, etnikai és törzsi törésvonalak mentén pedig föderális adminisztráció mellett autonóm régiók kialakulása. A kurd régió Irakban például átalakulhat autonóm területté egy iraki föderális struktúrán belül. Ez modellként szolgálhat Szíria, Jemen, Líbia és talán más országok számára is. A föderális struktúra nem idegen a térségben, hiszen az Oszmán Birodalomban találkozhattunk ilyen megoldással. Cserében a lakosság vallási és kulturális szabadságot élvez.

Egy másik megoldás lehet a jelenlegi „nagy államok” szétesése és kisebb államok létrejötte. Ez sem idegen a térségtől, hiszen emlékezhetünk Észak- és Dél-Jemen helyzetére – sokan ma is úgy vélik, hogy a két Jemen jobb volt, mint a jelenlegi „egyesült” Jemen. A jövőben elképzelhető, hogy Szíria és Libanon is etnikai vonalak mentén esik szét, és kisebb nemzetállamok jönnek létre. Ennek is van hagyománya, hiszen Szíria a francia mandátum idején alavita autonómiából állt nyugaton, a tengerparti sávban, míg

<sup>4</sup> Lerman (2016): i. m.

délen, a jordániai határ mentén a drúzoknak, Közép-Szíriában a szunnitáknak, északon pedig a kurdoknak volt autonómiájuk. Ez természetesen a jövő kérdése, sajnos ma inkább még a jelenlegi helyzet fennmaradásával számolhatunk. Izraelnek viszont fel kell készülnie arra is, hogy az említett autonómiák akár a határai mentén is kialakulhatnak – nem elfelejtve azt a tényt, hogy például drúz kisebbség is létezik a Golán-fennsíkon, teljesen elzárva a demarkációs vonal túloldalán élő rokonoktól.

A mai fenyegetések közül tanulmányomban részletesebben ötöt vizsgálok, ebből három katonai, a maradék kettő diplomáciai és társadalmi jellegű. A három katonai fenyegetés: regionális katonai koalíciók Izrael ellen, nukleáris proliferáció a Közel-Keleten, illetve az izraeli védelmi rendszer összeomlása egy Irán és szövetségesei által indított tömeges, kombinált, precíziós rakétacsapás következtében. A diplomáciai fenyegetés az esetleges nemzetközi elszigetelődés nyomán alakulhat ki, amelyben szerepet játszik egy Izrael elleni bojkott is. A társadalmi fenyegetéshez hozzájárul az izraeli társadalom szétesése, a társadalmi kohézió hiánya, valamint Izrael zsidó és demokratikus identitásának elvesztése. Valamennyi forgatókönyv további lehetséges (másodlagos) fenyegetéseket generálhat, és átfogó katonai, gazdasági és diplomáciai intézkedéseket, valamint a jelzett események bekövetkezésének megakadályozását követeli meg. Úgy vélem, nem nehéz felfedezni, hogy a leírtak mögött hibrid fenyegetések húzódnak meg.

### Fenyegetettségi scénáriók

Az Izraeli Nemzeti Biztonsági Tanulmányok Intézete<sup>5</sup> a következő fenyegetettségi scénáriókat fogalmazta meg 2020-ban:

- *Regionális szintű katonai koalíció létrehozása Izrael ellen.* Ennek során külső hatalmak együttese Izrael fizikai megsemmisítésére törekszik. A scénárió a regionális helyzet elemzéséből indul ki, amelynek során kulcsfontosságú államok (Irán, Törökország, Egyiptom, Jordánia és Szaúd-Arábia) közösen lépnek fel. Figyelemre méltó, hogy az elgondolásokban Izraellel békeszerződést aláírt államok (Egyiptom és Jordánia) is részt vesznek. Ezt a változatot értékelve megállapítható, hogy realitása csekély, egy széles körű arab koalíció létrejöttének esélye belátható időn belül nagyon kicsi. Ennek oka, hogy ideológiai alapja egy ilyen koalíciónak nem létezik, a haderő – különösen amerikai támogatással – erős, az arab államok pedig Izraelt illetően megosztottak. Elvileg ez csak akkor változhat meg, ha az arab államok belpolitikája belső átalakulásuk nyomán jelentősen módosul, csökken a síita–szunnita konfliktus, vagy szétesnek azok az arab államok, amelyek pragmatikus kapcsolatokat hoztak létre Izraellel. Nem valószínű, de megváltoztathatja a helyzetet, ha nagyszámú palesztin veszítené életét az Izrael elleni küzdelemben, megsérülne az al-Aksza-mecset, vagy anektálnák Júdea és Szamária területét. Az elmúlt gázai háborúk tapasztalata azt jelzi, hogy az arab világ nem áll ki egyöntetűen a palesztinok mellett, érzékenyen reagálnak azonban

<sup>5</sup> The Institute for National Security Studies.

- a vallási szimbólumokat érintő izraeli lépésekre. Megállapítható, hogy az arab és iszlám államok koalíciója nem jelent Izrael számára reálisan létező fenyegetést.
- *Nukleáris proliferáció a Közel-Keleten.* A regionális nukleáris proliferáció dominószerű hatást vált ki, amely polgári és katonai nukleáris technológiák fejlesztését vonja maga után.<sup>6</sup> A részt vevő hatalmak: Irán, Szaúd-Arábia, Egyiptom és Törökország. Az elemzések kiterjednek a proliferációban részt vevő egyéb államok szerepének bemutatására is. Ezek: Oroszország, Pakisztán és Észak-Korea. A proliferáció megakadályozásában az Egyesült Államok és Izrael közösen vesz részt. Izrael a regionális nukleáris fenyegetés elhárítását elsődleges stratégiai céljának tekinti. Az elmúlt évtizedekben (1981 óta) ez Irakot, Iránt és Szíriát érintette, az elhárítás pedig fedett és nyílt akciókat jelentett, beleértve a diplomáciai eszközök alkalmazását, indokolt esetben katonai erők bevetését. Az elmúlt években Izrael nemzetközi pozíciója erősödött, ma már jóval több nemzetközi intézkedésre számíthat, mint a korábbi években. Ha Irán folytatja katonai nukleáris programját, akkor Szaúd-Arábia, Egyiptom és Törökország is erre az útra léphet, ami új kihívásokkal jár. Nem mellőzhető az a tény sem, hogy javul Izrael kapcsolata néhány arab állammal, ezért a legnagyobb fenyegetést számára jelenleg elsősorban nem az arab államok jelentik, hanem Irán és szövetségesei. A nukleáris programok átfogó megelőzést követelnek. Ezért az izraeli hírszerző szolgálatok széles körű nemzetközi együttműködésben kísérik figyelemmel a folyamatokat. Például Egyiptom és Pakisztán jelentős számú tudóssal rendelkezik, míg az öböl menti államok régóta folytatnak atomprogramot, és képesek azok finanszírozására. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy egy multilaterális nukleáris program nem stabil, és könnyen kialakulhat belőle multilaterális nukleáris válság, amelybe könnyen bekeveredhet a zsidó állam is, ugyanakkor kényes helyzetben lehetősége van befolyást gyakorolni az Egyesült Államokra annak érdekében, hogy nukleáris védelmet biztosítson számára. Izrael szemszögéből kíváncsi, hogy Szaúd-Arábia ne kapjon nukleáris fegyvereket Pakisztántól vagy más forrásból. Az ország olyan helyzetben van, hogy rendelkezik stratégiai háttérrel – amely jó hírszerzésen és nem utolsósorban rakétavédelmen alapul –, és adott esetben képes arab országokat is támogatni, ha fenyegeti őket Irán.
  - *Az izraeli védelmi rendszer összeomlása Irán és szövetségesei által indított precíziós rakétacsapások következtében.* A támadásokban nemcsak az izraeli védelmi rendszer omlik össze, hanem egyéb olyan tényezőkkel is számolni kell, amelyek érintik a katonai képességeket és befolyásolják az izraeli reakciót. A szcenárióelemzésnek célja a védelmi rendszer kritikus elemeinek vizsgálata is.<sup>7</sup> A legkomolyabb hagyományos katonai fenyegetés ma Izrael számára egy rakétákkal és egyéb légi eszközökkel polgári és katonai stratégiai célok ellen, mélyen izraeli

<sup>6</sup> Yoel Guzansky – Ron Tira: Toward a Nuclear Middle East. In Ofir Winter (szerk.): *Existential Threat Scenarios to the State of Israel*. Tel Aviv, Institute for National Security Studies, 2020. 53–68.

<sup>7</sup> Udi Dekel: A multi-Arena Missile Attack that Disrupts Israel's Defense and Resilience Pillars. In Ofir Winter (szerk.): *Existential Threat Scenarios to The State of Israel*. Tel Aviv, Institute for National Security Studies, 2020. 69–83.

területen végrehajtott támadás. Az eszközök precíziós képessége, legyen az alkalmazója akár állami, akár nem állami tényező (Hezbollah, Hamasz, palesztin Iszlám Dzsihád és síita milíciák), óriási fejlődésen ment keresztül az elmúlt években. A nem precíziós képességgel rendelkező rakéták mellé kifejlesztettek precíziós képességgel rendelkezőket is, amelyek megnövelt lőtávolsággal képesek károkat okozni izraeli területeken. Ilyen eszközök a ballisztikus rakéták, a manőverező robotrepülőgépek, a precíziós rakéták és sok más fegyver. A hatékonyságot kiegészítik azok a tapasztalatok, amelyeket Irán és szövetségesei szereztek a szíriai, az iraki és a jemeni polgárháborúban. Nagyszámú precíziós rakéta kilövése természetesen jóval hatékonyabb, mint a korábban alkalmazott tűzérési lőszer és rakéták. Ezen fegyverek ellen az IDF három szinten védekezik: különböző helyekről indított rakétasortűz egyidejű kiváltásával, technológiai innovációval (több robbanófejes rakéták alkalmazásával, manőverező robotrepülőgépekkel és dróntámadásokkal, valamint az említett eszközökkel történő, több napon át tartó tűzcsapásokkal).

Iszrael többoldalú légvédelmi rendszert fejlesztett ki. Valamennyi fegyver a fenyegetések egy csoportját igyekszik ellensúlyozni. A Vaskupola rendszert rövid lőtávolságú rakéták ellen hozták létre, az Arrow rendszert pedig közepes és nagy lőtávolságú ballisztikus rakéták ellen, azaz rendelkeznek a megfelelő eszközzel bármilyen támadással szemben. Nincsenek viszont felkészülve arra, ha a különböző csapásokat egyidejűleg hajtják végre. Ezt felismerve Irán igyekszik a Hezbollahot nagyszámú rakétával ellátni. Az Izraelt fenyegető iráni eredetű fegyverek, illetve fegyverrendszerek a következők:

- aknagránátok, lőtávolságuk több száz métertől hét kilométerig terjed;
- Kasszám típusú rakéták 3–12 kilométerig, a Gázai övezetből lövik ki őket;
- Grad típusú 10-től 40 km-ig kilőhető rakéták, alkalmazzák a Gázai övezetből, Libanonból és Szíriából;
- Fadzsr 220 milliméteres rakéták Libanonból és Szíriából kilöve, 50–90 km-es távolságra – a Gázai övezetből elérhetik Jeruzsálemet és Tel-Avivot is;
- Zelzal és M–302 típusú rakéták Libanonból és Szíriából kilöve, 100–200 km távolságig alkalmazhatók precíziós fejvel felszerelve;
- Fateh–110 és M–600 típusú rakéták, egyéb rövid és közepes lőtávolságú rakéták<sup>8</sup> precíziós fejvel 500 km-ig alkalmazhatók, Szíriából, Libanonból és Nyugat-Irakból;
- Sahab–2, Scud B, C, D típusú rakéták Szíriából és Észak-Libanonból kilöve, 300–700 km-ig alkalmazhatók;
- Shahab–3 típusú rakéták, Iránból kilöve, 1300–2000 kilométerig alkalmazhatók;
- pilóta nélküli eszközök alkalmazhatók Szíriából és Libanonból, támadódrónok pedig a Gázai övezetből.

<sup>8</sup> Izrael ellenségei 40-50 ezer közepes (90 km) lőtávolságú rakétával rendelkeznek.



Egy Izrael ellen indított támadás során izraeli értékelések szerint elsődleges célként vehetők számításba:

- a légvédelmi ütegek, a toxikus anyagokat tartalmazó raktárak, az erőművek, a gázinfrastruktúrák, a miniszterelnöki hivatal, az IDF vezérkarának épülete, a regionális katonai parancsnokságok, raktárak, légibázisok, repülőterek, kikötők, az IDF bázisai;
- lakónegyedek, amelyeket rakétasortűzzel támadhatnak;
- „puha” célpontok, drónokkal megtámadva, amelyek ellen nehéz védekezni;
- Haifa környéki gáztartályok, a haifai kikötő és az ott állomásozó hajók (Haifa haditengerészeti kikötő is), rakétákkal támadva;
- az állam működését biztosító kritikus infrastruktúrák, kibertámadások célpontjaiként.
- *Nemzetközi elszigetelés és bojkott bevezetése az Izraeli Állam ellen.*<sup>9</sup> A forgatókönyv szankciókkal, bojkottal és Izrael katonai és gazdasági képességeit súlyosan érintő helyzetekkel számol. Az elemzést végzők megvitatják az Egyesült Államokkal való kapcsolatok kihívásait egy ilyen helyzetben, valamint a zsidó diaszpóra várható reakcióját. Izrael számára a külkapcsolatok a védelem fontos oszlopát jelentik, és számottevő tényezőt a potenciális fenyegetés elleni harcban. Az ország katonai, diplomáciai és gazdasági képességei szempontjából különleges szerepet töltenek be az európai, ázsiai, latin-amerikai, valamint afrikai államok. Izraeli értékelések szerint közép- és hosszú távon két dolog befolyásolja Izrael nemzetközi kapcsolatait: az Egyesült Államokhoz, valamint az amerikai zsidósághoz fűződő viszony. Az Egyesült Államok biztosítja már évtizedek óta a katonai fölényt és a gazdasági segílyt. Az amerikai viszonyban az elmúlt években negatív változások is tapasztalhatók, amiben szerepet játszik az a több millió menekült, akik a latin-amerikai országokból érkeznek az Egyesült Államokba. Ezek a bevándorlók ugyanis másként látják a palesztin–izraeli konfliktust, mint az amerikai társadalom többsége. Latin-amerikai és muzulmán képviselőket is bevásárlottak már a Képviselőházba, akik nyilvánvalóan másképpen értékelik az izraeli belpolitikát, a palesztinokhoz fűződő viszonyt, a Golán-fennsík vagy akár Jeruzsálem helyzetét. A zsidó kapcsolatokban főként az amerikai liberális szemlélet és az izraeli ortodoxia képez egymással ütközőpontot. A tradicionális világhatalmakkal, mint Oroszország és az Európai Unió, illetve a feltörekvő világhatalmakkal, mint Kína és India, továbbá a pragmatikus arab államokkal (Egyiptom, Jordánia, Egyesült Arab Emírségek) a kapcsolat olyan, amelyet az Egyesült Államok képvisel. Az Egyesült Államokkal való kapcsolatban Izrael fenyegetést akkor lát, ha az amerikai politika – akár passzív hozzáállással – támogatja az iráni atomprogramot. Bizonyos helyzetekben az Egyesült Államok által kivetett bojkott is fenyegetésként érheti Izraelt, különösen akkor, ha sérti a gazdasági érdekeit.

<sup>9</sup> Oded Eran: International Isolation and Boycott of Israel. In Ofir Winter (szerk.): *Existential Threat Scenarios to the State of Israel*. Tel Aviv, Institute for National Security Studies, 2020. 83–94.



- *Az izraeli társadalom dezintegrálódása, a belső erőforrások kimerülése és ennek következményei az ország demokratikus és zsidó identitására.*<sup>10</sup> A forgatókönyv szerint ennek a változatnak súlyos következményei lehetnek Izraelre, az ország kohéziójára, a zsidó identitásra (annak elvesztése) és az izraeli társadalmon belüli békére (polgárháború kialakulása). A zsidó identitás fenntartása azt jelenti, hogy megőrzik azokat a sajátosságokat, amelyek Izraelt zsidó állammá teszik. Ilyenek például az állami zászló, a himnusz, a szombat mint pihenőnap betartása, a kóser szabályok tiszteletben tartása, a héber nyelv államnyelvként történő megőrzése, a betérés szabályainak betartása stb. A polgárháború izraeli értelmezésben azt jelenti, hogy a zsidók és az arabok nacionalista, ideológiai vagy politikai motívumok alapján polgári engedetlenséget, heves összetűzéseket provokálnak, amelyek polgárháborúvá fejlődhetnek. Izrael ellenőrzés alatt tartja a ciszjordániai palesztin településeket, ami számos kihívást jelent az izraeli demokrácia számára. A legnagyobb veszélyt ezen a területen a demokratikus identitás elvesztése jelenti. Az utóbbi időben különösen elszaporodtak a szent helyek – különösen az iszlám szent helyek – körüli viták. A legérzékenyebb Jeruzsálem helyzete, amit a 2021-es események is bizonyítottak. A Templom-hegy körüli atrocitásokra heves választ ad a muzulmán lakosság Izraelben és külföldön egyaránt.

### Régi-új kihívások

Az arab államokban az elmúlt tíz évben jelentkező felfordulás – különös tekintettel a szír polgárháborúra – számos izraeli biztonsági szakértőben alakított ki olyan érzést, hogy az ország nem néz szembe egzisztenciális fenyegetéssel.<sup>11</sup> Az Izrael körüli „biztonsági buborék” megszűnése az arab változásokkal (arab tavasz) kezdődött 2011 elején. Az izraeli állampolgárok kezdetben elszigetelődtek a külső konfliktusoktól. Nem hatott rájuk az arab rendszerek összeomlása, a szélsőséges szervezetek megjelenése, a Hamasz és az egyiptomi vezető, esz-Sziszi közötti feszültségek megnyilvánulása, sőt még a rakétáknak a radikális szervezeteknél való tömeges megjelenése sem. Ez a kényelmes helyzet gyorsan véget ért 2014 nyarán, amikor megkezdődött a gázai háború. Rakéták ezrei hullottak Izraelre, nemcsak a Gázai övezetből, hanem Libanonból, Szíriából és Egyiptomból is. Dzsihádisták csoportok jelentek meg azon határok mentén is, amelyek eddig csendesek voltak. A Hamasszal folytatott háború arról győzte meg az izraeli vezetést, hogy a szervezet nem áll készen megállapodás megkötésére, és igen óvatosan kell kezelni a Palesztin Nemzeti Hatóságot is. A rakétafenyegetés, a radikális csoportok megjelenése Izrael határai mentén – különös tekintettel Szíriára –, valamint a jordániai belső stabilitás meggyengülése indokolta az izraeli vezetés számára, hogy a Jordán-völgyben

<sup>10</sup> Pnina Sharvit Baruch: *The Internal Threat: The Debate about Israel's Identity*. In Ofir Winter: *Existential threat scenarios to the State of Israel*. Tel Aviv, Institute for National Security, 2020. 95–119.

<sup>11</sup> Gershon Hacohen: *Israel's New Existential Challenge. BESA Center Perspectives Paper*, 2019. szeptember 4.

tartós katonai jelenlétre rendezkedjen be. A 2014-es események azt a kérdést vetették fel az izraeli stratégia irányítói számára, hogy kik felelősek a támadásokért, és kiket kell elrettenteni. Az elrettentés kapcsán izraeli elemzők kiemelik, hogy a gyors katonai reagálóképességhez pontos és megbízható hírszerzési információkra van szükség, az viszont tény, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok sem a Hamasz tevékenységét, sem az Iszlám Állam megjelenését nem jelezték előre.<sup>12</sup> Ráadásul a konfliktus előtt pénzügyi okok miatt csökkentették a haderő létszámát, 4500 tiszti és altiszti beosztást szüntettek meg, hat tartalékos harckocsidandárt és egy vadászrepülő-századot oszlattak fel, mialatt a hírszerzésre és a légierő fejlesztésére nagyobb összeget költöttek.<sup>13</sup> A gázai alagutakkal kapcsolatban az Izraeli Védelmi Erők hírszerző szolgálata rendelkezett elegendő információval, a hadseregnek azonban nem volt megfelelő stratégiája arra, hogy miként számolják fel azokat. Az alagutak felszámolásához a stratégián kívül megfelelő technikai eszközökre is szükség van a veszteségek elkerülése céljából.

Az Izraeli Védelmi Erőknek még mindig megvan az a történelmi öröksége, hogy nagy méretű szárazföldi hadműveletekre, páncélos csatákra készítik fel, habár ez a fajta ellenség ma már nem létezik.

Az 1979-es egyiptomi–izraeli békekötés óta Izrael első alkalommal néz szembe egy egyidejű, többfrontos szembenállás lehetőségével (Libanon, Szíria, Gázai övezet, valamint terrortámadások a Nyugati-part irányából. Ezek a régi-új létező kihívások három összetevőt foglalnak magukban:

- Nagyszámú és egyre pontosabb rakétatámadások, amelyek képesek elérni Izrael kritikus infrastruktúráját mélyen az ország belsejében (ha egyáltalán beszélhetünk stratégiai mélységről Izraelben). Ezek lehetnek légibázisok, különböző szintű parancsnokságok, erőművek, repülőterek és sűrűn lakott területek. A támadások különböző irányokból érkehetnek (Libanonból, Szíriából, a Gázai övezetből, sőt előfordult, hogy síita milíciák iraki bázisából is).
- Új terrorista front nyílt a szíriai háborúval összefüggésben a Golán-fennsíkon, ahol az iráni Kudszer-erők, a Hezbollah és különféle síita milíciák tevékenykednek.
- Jól képzett kommandósok a libanoni és a gázai övezeti határ mentén, akik képesek szárazföldön behatolni izraeli területre.

Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy ezek a fenyegetések nem létben fenyegetik Izraelt, mint az történt az arab inváziók idején, például 1948-ban vagy 1973-ban. A Hamasz és a Hezbollah, sőt Irán sem törekszik Izrael megsemmisítésére, még akkor sem, ha egyes izraeli elemzők úgy vélik, hogy ez bekövetkezhet akkor, ha Irán rendelkezik atomfegyverrel.

A gázai háborúk ráirányították a figyelmet a rakéták elleni védelem kérdésére is. A haderő három Iron Dome (Vaskupola) rövid lőtávolságú rakéták elleni üteget bontakoztatott szét, ezek a bejövő rakéták 50–90%-át semmisítették meg. A terepen, háborús

<sup>12</sup> International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance 2015*. (h. n.), Routledge, 2015. 7. fejezet: Middle East and North Africa. 308.

<sup>13</sup> International Institute for Strategic Studies (2015): i. m.

körülmények között történő alkalmazás bizonyította mind az elmélet, mind a gyakorlat helyességét, ezért a rakéták további rendszerbe állítása, illetve új rakéták kifejlesztése folyamatban van, ugyanez érvényes az Arrow 3 rakétaelhárító rendszer további rendszerbe állítását illetően is. A 2008–2009-es gázai háborúhoz képest a 2014-es mind rakétavédelem, mind tűzerő szempontjából sokkal hatékonyabb volt.

Ha a fenyegetéseket elméleti szinten akarjuk megközelíteni, a közvélemény és a kutatók esetében beszélhetünk külső biztonsági és belső fenyegetésekről.<sup>14</sup> Izrael esetében külső fenyegetésként értékelendő az iráni atomprogram, belső fenyegetés például az oktatási rendszer. Létező fenyegetések számos területen léteznek. Ilyen lehet például a globális felmelegedés az összes következményével, bolygók összeütközése, járványok, természeti erőforrások kimerülése, a technológiák – beleértve a mesterséges intelligenciát – téves felhasználása. Izraelben az emberek magatartását meghatározó fenyegetettség a terrorizmus, többen úgy vélik, hogy folyamatos terror alatt élnek, ami nyilván nem felel meg a valóságnak. Létező fenyegetésként értékeli a politikai és a katonai fenyegetést. A létező fenyegetés alapvetően három területet érinthet: fizikai biztonság, szuverenitás és identitás.

### Izrael és a szír polgárháború

A polgárháború a térséget, de a Közel-Keleten túli területeket is érinti. Az elmúlt években óriási humanitárius válság következett be, több mint négymillió országot elhagyó és közel nyolcmillió belső menekülttel. A legtöbben a szomszédos országokba mentek, igen komolyan megterhelve ezzel azok politikai, gazdasági, szociális rendszerét és demográfiai állapotát. A háború szektáriánus feszültséget és a szélsőségek megerősödését hozta. Folytatódik Szíria dezintegrációja, ami kétségtől kívül komoly hatást gyakorol a szomszédos országokra. A legnagyobb kihívás Libanont éri, amely politikailag, szociálisan és kulturális szempontból is erősen kötődik Szíriához. A 4,5 milliós ország több mint 1,2 millió szír menekültet fogad be. Nagy az esélye annak, hogy ezek a menekültek a polgárháború befejezése után is Libanonban maradnak, tovább polarizálva az ország egyébként sem könnyű helyzetét. A polgárháború radikalizálódást okoz, innen pedig már csak egy lépés a terrorizmus.

Jordánia közel egymillió menekültet fogad be, arról nem is beszélve, hogy az ország lakosságának közel fele palesztin menekült. Az ISIS céljai között szerepel, hogy beszálljon Jordániába, és ott saját szervezetet hozzon létre. Három városban (Maan, Zarka és Irbid) már rendelkezik sejtekkel, annak ellenére, hogy a jordániai biztonsági szolgálatok igyekeznek ellenük fellépni. A térségben az ISIS próbált pozíciókat kiépíteni, és látni kell azt is, hogy az egyes frakciók, illetve az ISIS és az al-Kaida vezetése között kemény viták folynak, főként a muzulmánok tömeges meggyilkolása miatt.

<sup>14</sup> Ofir Winter: Existential threat scenarios to the State of Israel. Tel Aviv, Institute for National Security Studies, 2020.

A leírtakból kitűnik, hogy Izrael számára a szalafita dzsihádisták szervezetek továbbra is komoly fenyegetést jelentenek. Szír oldalról az ott folyó harcok következtében Izrael úgy értékeli, hogy katonai fenyegetéssel néz szembe, ami nemcsak Szíriát, hanem Libanont is érinti. A jelzett szervezetek Izrael esküdt ellenségei. Szíria szétesésének lehetősége valamennyi szomszédos ország számára kockázatot jelent. A válság érinti a térség viszonylag legstabilabb országát, Törökországot is, elég, ha csak a több mint kétmillió menekültre gondolunk.

A palesztinokkal folytatott tárgyalások során Izrael számára biztonsági szempontból fontos, hogy egy esetleg létrejövő palesztin állam semmiképpen se rendelkezzen közvetlen határral Jordániával, hanem ha csak néhány száz méteren is, de izraeli ellenőrzés legyen a határ mentén. Az ország keleti részén egyedül ez a szakasz az, amely védhető sávot képez a Jeruzsálem–Haifa–Tel-Aviv háromszögben, ahol az izraeli lakosságnak 70, a gazdasági infrastruktúrájának pedig 80%-a található.<sup>15</sup> Néhány szakértő szerint Szaddám Huszein iraki elnök bukása, Jordánia viszonylagos stabilitása és Szíria meggyengülése miatt ezen a határszakaszon már nem várható támadás, de ezt a véleményt nem mindenki fogadja el. Előbbiek elfelejtik, hogy az arab tavasz következtében bizonytalanná vált a Közel-Kelet, Jordánia sem nevezhető stabilnak, a dzsihádisták pedig számos arab országban felerősödtek. Történelmi tapasztalatok és a jövő stratégiája szempontjából két tényező nem hagyható figyelmen kívül. Az egyik az, hogy a hagyományos hadviselés, a rakéták és a terrorizmus Kelet felől érkehetnek, másrészt sem a geostratégiai, sem a topográfiai helyzetet nem szabad szem elől téveszteni:<sup>16</sup> Izrael azért sebezhető, mert területe kicsi és keskeny. Ez az oka annak, hogy Izrael védelmi stratégiájának kidolgozói (Yigal Allon, Moshe Dayan, Yitzhak Rabin) makacsul ragaszkodtak ahhoz, hogy Izrael az 1967-es határok mentén védhetetlen, e tény elhanyagolása csak agressziót szülne, és nem segítené elő a békét.

Ezeket túlmenően az Egyesült Államok elhagyta Afganisztánt és Irakot, ami a radikális csoportok megerősödéséhez vezetett. A közel-keleti energiától egyre kisebb mértékben függő Egyesült Államok esetében nem biztos, hogy fontos marad a térség, következésképpen a szélsőségesek erősödésével számolhatunk. Izrael nem mindig támaszkodhat az Egyesült Államokra, hiszen az USA támogatta a Muzulmán Testvériséget, és nem zárható ki, hogy Jordánia esetében is elkövessen hasonló hibát. A Jordán folyó völgyében és a kelet–nyugat irányú utak mentén az izraeli jelenlét stratégiai fontosságú, mert csak így védhető Jeruzsálem és környéke is. Szükség esetén ezeken az utakon hozható katonai erő nyugatról keleti irányba. Ilyen stratégiai megfontolásból hozták létre a legtöbb izraeli telepét, különös tekintettel Jeruzsálem környékére (például Maaleh Adumim), védelmi szakemberek pedig igyekeznek újabb zsidó telepekre javaslatot tenni a Jordán folyó völgyében.

A védhető határok problémája mindig is előtérben állt Izraelben. Az arab tavasz polgárháborúkhöz, példa nélküli vérontáshoz, megnövekedett terrorizmushoz, sőt globális

<sup>15</sup> Efraim Inbar: The Jordan Valley: Israel's Security Belt. *Middle East Forum*, 2014. január 6.

<sup>16</sup> Uzi Dayan: The Jordan Valley is Israel's Only Defensible Eastern Border. *BESA Center Perspectives Paper*, 2014. április 14.

dzsihadizmushoz vezetett a térségben. Irán szinte minden közel-keleti konfliktusban részt vesz, külföldön pedig előretolt állásokat hoz létre. A védhető határoknak izraeli megítélés szerint az alábbi kritériumokkal kell rendelkezniük:

- stratégiai mélység;
- hagyományos konfliktus esetén a harc megvívására alkalmas terület;
- olyan terület, amely hatékony lehetőséget nyújt a terrorizmus elleni küzdelemre.

Izrael déli részén a Sínai-félsziget demilitarizálásával, északon pedig a Golán-fennsík megtartásával Izrael rendelkezik védhető határokkal. Hogyan néznek ki ezek a követelmények a keleti oldalon?

Először is Izraelnek stratégiai mélységre van szüksége, amelynek igénye egy nukleáris támadás vagy rakétacsapás esetén csak nő. Az ellenséges csapások fenyegetik a lakosság biztonságát, és akadályozzák a haderő elvonulását, valamint a tartalékosok mozgósítását. A szárazföldi erők a légierő támogatása nélkül kell hogy tevékenykedjenek, mert a légierőt leköti a légi fölény megteremtése, az ellenség légvédelmének megsemmisítése és a ballisztikus rakéták elleni védekezés.

Másodszor a keletről induló hagyományos támadás elleni védekezéshez stratégiai mélységre van szükség. Bizonytalan az iraki helyzet; Jordánia jövője és a szír válság alakulása fontossá teszi a Jordán-völgy területét Izrael számára, arról nem is szólva, hogy a konfliktus áttérjedésével is számolni kell.

Harmadszor Izraelnek a terrorizmus elleni harchoz is szüksége van a keleti határszakaszra. Csak az izraeli katonai jelenlét tudja biztosítani, hogy a Palesztin Hatóság (illetve egy esetleges palesztin állam) demilitarizált maradjon. Nem lehet eltekinteni attól a ténytől sem, hogy a Földközi-tenger és a Jordán folyó közötti távolság átlagosan 65 kilométer, egyben ennyi az osztatlan stratégiai mélység a szárazföldi erők és a légierő tevékenységét illetően. A Jordán-völgy szélessége 6 és 14 km között van. A szintkülönbség 1000 és mínusz 400 méter között van, a terület öt hegyi átjárón áthaladva járható, ami egyben fizikai határt is jelent.

A Jordán völgye ütközőövezet Jeruzsálemtől keletre. A korábbi háborúk és a területátadások arra tanították meg Izraelt, hogy ha nem ellenőrzi az ütközőövezeteket, akkor terroristák használják ki azokat merényleteik előkészítésére. Nem mellőzhető az sem, hogy a Jordán völgye sivatagos terület, csekély palesztin lakossággal. Izrael nem fogadja el azt a többször hangoztatott javaslatot sem, hogy a területen külföldi erők tevékenykedjenek. Felfogása szerint az ország biztonságát kizárólag az izraeli haderő tudja garantáltan megvédeni. Izraelnek a biztonsági alapú nemzetközi megállapodások és diplomáciai garanciák helyett olyan politikára van szüksége, amely a biztonságon alapul, amelyet az izraeli haderő és a védhető terület garantál. Sem a „zöld vonal” (1967-es határ), sem a biztonsági kerítések nem jelentenek garanciát, ezt kizárólag a teljes izraeli katonai ellenőrzés képes biztosítani.

Júdea-Szamária területe alapvetően Ciszjordániát foglalja magában, ahol Izrael kénytelen valamilyen formában megosztani a területet a palesztinokkal. Ennek jövőjét izraeli vélemények szerint körülbelül olyan meghatározni, mint futóhomokon házat építeni. A palesztin oldalon terrorcselekmények – még ha csökkenő tendenciával is – léteznek,

belső harcok Abbasz és hívei, illetve a Fatah között, amelyek elsősorban az utódlásról szólnak és esetleg polgárháborúvá fajulhatnak. A helyzet hasonlít egy *proxy*háborúhoz, amely Szaúd-Arábia és Irán között folyik kicsiben a Jordán folyó nyugati partján. Izrael nem maradhat közömbös, hiszen a legszélső palesztin település igen közel van (11 kilométer) Tel-Aviv Ben Gurion nemzetközi repülőtéréhez, illetve a nyugati oldalon a Tel-Avivot Haifával összekötő autópályához. A helyzet kezelésére öt változatot képzelnek el az izraeli biztonságpolitikusok, amelyeket az alábbiakban összegezek.<sup>17</sup>

### Az izraeli–palesztin konfliktus

Az elmúlt évek eseményei alapján öt területen érdemes az izraeli–palesztin viszonyt vizsgálni:

1. Az Egyesült Államok kezdeményezésére indított ideiglenes megállapodást célzó tárgyalások kudarcba fulladtak. Trump elnök kijelentésével, amely szerint Jeruzsálem Izrael fővárosa, az Egyesült Államok nem fogadható el közvetítőként, sőt felmerült a harmadik intifáda elindításának lehetősége, de megjegyzendő, hogy csak a Hamasz részéről.
2. Másik fejlemény a Hamasz és a Fatah közötti tárgyalások, amelyekkel egy egységkormány létrehozását szerették volna elérni 2018 elejéig, de ezek sem jártak sikerrel. 2021 nyarára tervezték a palesztin törvényhozói és elnökválasztás megtartását, ami szintén megghiúsult.
3. A harmadik „fejlemény” a 2014. július–augusztusi háború Izrael és a Hamasz, illetve a többi palesztin radikális szervezet között, amely hosszú időn keresztül formálódott és csapott át aszimmetrikus háborúba, majd gyakorlatilag különösebb megállapodás nélkül ért véget, miközben mindkét fél a saját győzelmet hangoztatta.
4. A negyedik tényező a palesztinok azon szándéka, hogy a konfliktust nemzetközi szintre vigyék, és az ENSZ különféle szervezeteinél elérjék a palesztin állam elfogadását, illetve hogy 2017 végéig létrejöjjön egy megállapodás a területek megosztásáról. Ez sem valósult meg.
5. A fentiekhez kapcsolódóan 2015-től Ciszjordániában kialakult egy újabb terrorhullám, az úgynevezett „késes lázadás”, amelynek során számos izraeli állampolgárt támadtak meg palesztin merénylők késekkel. A körülmények a 2021-es újabb Hamasz–Izrael háborúhoz vezettek, amely a „Falak Őrzői” elnevezést kapta.

Ezek az események mind azt jelzik, hogy csődöt mondott a politika, gyakorlatilag semmiféle megállapodás nem született. Izrael két megoldás közül választhat:

- a Közel-Keletet amúgy is jellemző bizonytalanságot és a jelenlegi helyzetet el kell fogadnia;

<sup>17</sup> Hillel Frisch: Israel's five policy options regarding Judea and Samaria. *BESA Center Perspectives Paper*, 2016. március 29.



- a második alternatíva annak felismerése, hogy a közel-keleti helyzet és az izraeli–palesztin viszony hordoz magában olyan lehetőségeket, amelyeket ki kell használni egy olyan új helyzet létrehozására, amely megfelel Izrael hosszú távú stratégiai érdekeinek.

Az izraeli álláspont szerint a palesztin vezetés nem áll készen a két nép – két állam megoldás elfogadására, amelyet a nemzetközi közösség is támogat. Az izraeliek szerint a palesztinok nem hajlandók elfogadni Izrael létét, és nem akarnak lemondani Izrael elpusztításáról sem. A palesztinok visszautasítják Izrael zsidó államként való létezésének jogát, és ragaszkodnak a menekültek visszatérési jogához. Ez a zsidó állam szerint teljességében elfogadhatatlan, mert ezzel megszűnne az Izraeli Állam zsidó jellege, arról nem is szólva, hogy nem tisztázott az sem, hogy mely menekültekről van szó (1948, 1967, 1973?). Abban egyetértés van, hogy a határ kisebb módosításokkal az 1967-es legyen, a palesztinok elfogadják azt az izraeli követelést, hogy a Jordán folyó völgyében továbbra is megmaradjon az izraeli jelenlét, azaz egy leendő palesztin állam ne legyen határos közvetlenül Jordániával.

Valamennyi korábbi tárgyaláson is örök vitatéma volt, hogy előbb szülessen meg egy végső keretmegállapodás, és azt kövessék a részletes megállapodások (ez a palesztin álláspont), vagy részmegállapodások sora vezessen el egy végső megoldáshoz (ezt akarják az izraeliek). Ez utóbbit a palesztinok azért utasítják el, mert szerintük ezzel Izrael diktálhatná a végső megállapodás feltételeit.

A biztonsági megállapodás és a határok kérdése elválaszthatatlan egymástól, ezen a területen sem született megállapodás. A biztonsági megállapodás és a palesztin függetlenség, az izraeli megszállás befejezése elválaszthatatlan. A határok kérdése összefügg Jeruzsálem státuszával. Izrael nem enged abból, hogy Jeruzsálem Izrael fővárosa legyen, a palesztinok is igényt tartanak arra, hogy Jeruzsálem vagy annak legalább egy része legyen a fővárosuk. Ezekhez az alapkérdésekhez képest a palesztin foglyok szabadon bocsátása már csak részletkérdésnek tűnik.

A tárgyalások megheíusulásához hozzájárult az is, hogy a palesztin belső megegyezés, azaz a Hamasz és a Fatah megállapodása nem történt meg. A két szervezet rivalizál egymással, és még csak elvek sincsenek kidolgozva arra vonatkozóan, hogy milyen megállapodást kellene kötniük. A két palesztin szervezet álláspontját a gyakorlatban a napi események határozzák meg. A Fatahon belül komoly ellentét van az idősebb és a fiatal generáció között. A Hamasz intézményi koordinációt akar úgy, hogy politikailag és főként gazdaságilag instabil. A két szervezet közötti megegyezést nagymértékben akadályozta a Hamasz és Izrael közötti 2014-es háború – ezt követően mindkét fél kizárólag a saját érdekeit tekintette elsődlegesnek, és nem a palesztin egységet. A Fatah azt feltételezte, hogy a Hamasz katonai képességet akar kiépíteni Ciszjordániában, míg a Hamasz arról volt meggyőződve, hogy a Fatah nem rendelkezik legitimációval a ciszjordán területeken. Mindezek ellenére egyik fél sem mondta ki hivatalosan, hogy képtelen a megállapodásra.



*A palesztin–izraeli kapcsolatok jövője*

Az alapkérdésekben (terület, határok, Jeruzsálem, biztonság, menekültek kapcsán) való megegyezés lehetősége egy végleges megállapodás keretében belátható időn belül igen csekély. Izrael a tárgyalásokra prosperáló gazdasági háttérrel és a Közel-Kelet legerősebb hadseregével a háta mögött érkezik, amely képes a palesztinok mindennapi életének közvetlen vagy közvetett ellenőrzésére. A palesztinok oldalán nincs állam, és nem is rendelkeznek az államiság hagyományával. Ciszjordán területen a palesztin lakosság izraeli megszállás alatt él, míg a Gázai övezetben a Hamasz félállami szerepet gyakorol a polgári jogok biztosítása nélkül. Izrael folytatni akarja a politikai rendezési folyamatot úgy, hogy határait nemzetközi szinten is elismerjék. Biztonságát illetően nem fogad el kompromisszumokat. A palesztinok ezzel szemben elsősorban nemzeti jogaikat akarják kivívni, különös tekintettel a függetlenségre, a nemzetközi elismertségre, az 1967. június 4-i határok elfogadtatására Kelet-Jeruzsálem fővárossal, valamint a menekültek visszatérési jogával az ENSZ Közgyűlésének 194-es határozata alapján. Bonyodalmat okoz a két fél vezetői és lakossága közötti bizalmatlanság. A kétállami elgondolásban néhány évvel ezelőtt még mindkét fél bízott, ma már ez nem mondható el.

A kölcsönös bizalmatlanságot erősítik ciszjordán területeken az izraeli vezetés által alkalmazott lakásépítések. A palesztinok ezt úgy fogják fel, hogy Izrael kész helyzetet teremt a területeken, lehetetlenné téve ezzel bármilyen életképes palesztin állam létrehozását, hiszen a területeket a zsidó településekkel szétszabdalják, nem összefüggő területen pedig egyetlen állam sem működőképes.<sup>18</sup> Más oldalról vizsgálva az izraeli fél nem tekinti partnernek Abbasz elnököt, különösen azóta, hogy a Palesztin Nemzeti Hatóság vezetője külföldön keres megoldást azáltal, hogy nemzetközi szervezetekhez és intézményekhez fordul, megkerülve ezzel a bilaterális tárgyalás lehetőségét. Izrael ezt a magatartást úgy tekinti, hogy a palesztinok nem fogadják el Izrael legitimitását. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a palesztin vezetés nem ismeri el, hogy Izrael a zsidó nép hazája. Valójában mindkét oldalon fájdalmas döntésekre lenne szükség, amire egyik fél sem képes.

*A Templom-hegy státusza*

Ha a palesztin–izraeli biztonsági kapcsolatokat vizsgáljuk, nem hagyható ki az a rendszeresen visszatérő kérdés, hogy mi lesz a jeruzsálemi Templom-hegy körüli viták kimenetele, és születhet-e megoldás ebben a kényes kérdésben. A problémát az is okozza, hogy a Templom-hegy státusza jóval túlnő a palesztin–izraeli kapcsolatokon, és arab–izraeli vitákat okoz. Ennek realitását jelzik azok a nemzetközi reakciók, amelyek Trump elnök Jeruzsálem státuszára vonatkozó kijelentését követték 2017 végén.

<sup>18</sup> A „területek” alatt az izraeli köznyelv a megszállt területeket érti.

Izraelben mind a kormányerők, mind az ellenzék egyetértenek abban, hogy a Templom-hegy státuszát nem kell megváltoztatni. Az izraeli vezetés ezt folyamatosan hangsúlyoztatja, ha a palesztin médiában megjelenik a „veszélyben az al-Aksza” narratíva.<sup>19</sup>

A Templom-hegy – Mekka és Medina után – a muzulmán világ harmadik legszentebb helye. A hegyen imádkozó muzulmánok száma egyre nő, aminek alapvető oka a ciszjordániai és a gázai arab lakosság létszámának legalább négyszeres növekedése. Ez még akkor is igaz, ha a Gázai övezeti lakosok biztonsági okokból már évek óta nem utazhatnak Jeruzsálembe. Izraeli nézet szerint a viták hátterében az áll, hogy a palesztinok nem fogadják el az Izraeli Állam zsidó jellegét. Nézeteik szerint a zsidók vallási kisebbséget jelentenek a muzulmánokhoz képest, sohasem lesznek egyenlők a palesztin muzulmánokkal, és nem lesz béke addig, amíg a zsidók jelen vannak a Templom-hegyen – minden ottani megjelenésüket provokációnak tartják.

E rövid ismertetőből is látható, hogy a Templom-hegy kérdése olyan alapvető ellentétet képez, amely megnehezíti bármely megállapodás létrehozását. Megoldás csak akkor lehet, ha a palesztinok elfogadják a Templom-hegy megosztását, hiszen itt található Izrael legszentebb helye, a siratófal, amely a Heródes által építtetett második templom külső falát határolja. A „siratófal” név onnan ered, hogy a zsidók e falnál imádkozva gyászolják a templom lerombolását. A probléma érzékenységét világosan jelzik a 2021-es jeruzsálemi események.

A siratófal jelenleg a zsidó vallásgyakorlás számára hozzáférhető legszentebb hely, mivel egyrészt magára a Templom-hegyre való belépést a legtöbb rabbi tiltja, másrészt a hegy a Waqf iszlám vallási hatóság felügyelete alatt áll, amely ugyan zsidók belépését nem tiltja, a nem muszlim vallásos megnyilvánulást azonban igen. Bármilyen megállapodási lehetőséget vizsgálunk, négy alapkérdés nem kerülhető meg:

- Jeruzsálem jövője;
- a határok kérdése (területmegosztás);
- a menekültek problémája;
- a vízmegosztás.

## Összegzés

Megállapítható, hogy az Izraeli Államot napjainkban érintő fenyegetések a következők:<sup>20</sup>

- háború északon a Hezbollahnal és Irán egyéb szövetségeseivel;
- áttörés az iráni nukleáris programban, ami atomfegyver birtoklásához vezethet;
- gazdasági válság Izraelben, amely növekvő munkanélküliséggel jár együtt;
- folyamatos koronavírus-járvány;
- a gazdaságot megbénító kibertámadás;
- katonai műveletek a Gázai övezetből kiindulva;

<sup>19</sup> Hillel Frisch: Why the Status Quo on the Temple Mount Needs to Change. *BESA Center Perspectives Paper*, 2015. október 19.

<sup>20</sup> Brun–Kurz (é. n.): i. m.

- növekvő számú belföldi bűncselekmény, a kormány iránti bizalom elvesztése;
- természeti katasztrófa (földrengés, áradás, tüzek);
- erőszak különböző izraeli társadalmi csoportok között;
- lázadás és terrortámadások Ciszjordániában.

A fenyegetések ennek megfelelően a következő területeken igényelnek kormányzati válaszokat:

- Irán nukleáris képessége elérésének megakadályozására meg kell fogalmazni Izrael érdekeit az Egyesült Államok, a nemzetközi közösség és Irán közötti tárgyalások során oly módon, hogy Izrael érdekei képviselve legyenek.
- Továbbra is fel kell lépni, hogy Irán ne telepítsen precíziós rakétákat Szíriába, illetve ne adjon át fegyvereket a Hezbollah részére.
- Többfrontos háború lehetőségére kell felkészülni az északi fronton.
- Alkalmazkodni kell az amerikai adminisztrációhoz, és kerülni kell a velük való konfrontációt, megtalálva a kölcsönös előnyöket, különös tekintettel Iránra, a Hezbollahra, az izraeli–kínai kapcsolatokra és a palesztinkérdésre.
- Fejleszteni kell a kapcsolatokat Kínával, koordináltan az Egyesült Államokkal, fenntartani a stratégiai kommunikációt Oroszországgal, erősíteni a kapcsolatokat Európával, valamint világszinten a zsidó közösségekkel.
- A szunnita arab államokkal a kapcsolatok normalizálását erősíteni kell, célszerű ebbe a folyamatba bevonni Egyiptomot, Jordániát és a Palesztin Nemzeti Hatóságot, rendezni kell a kapcsolatot Törökországgal.
- Meghosszabbított tűzszünetre kell törekedni a Hamasszal, megakadályozva a fegyverkezést, javítva a palesztin lakosság életfeltételeit, konfrontáció esetén pedig a szervezet katonai szárnyának érzékeny veszteséget kell okozni.
- Kezeleni kell a Covid–19-válságot Izraelben decentralizálással, szakmai prioritások meghatározásával.
- Több évre szóló költségvetést kell kidolgozni a haderő fejlesztésére, alkalmazkodva az ország költségvetéséhez, folytatni kell az USA segélyprogramjában meghatározott beszerzéseket. Erősíteni kell Izrael relatív előnyét a kibertérben és a mesterséges intelligencia területén.

### Felhasznált irodalom

- Baruch, Pnina Sharvit: The Internal Threat: The Debate about Israel's Identity. In Ofir Winter: *Existential threat scenarios to the State of Israel*. Tel Aviv, Institute for National Security, 2020. 95–119. Online: [www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203\\_e-4.pdf](http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203_e-4.pdf)
- Brom, Shlomo – Anat Kurz: *Strategic Survey for Israel 2015–2016*. The Institute for National Security Studies, (é. n.). Online: [www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/INSS2015-16Balance\\_ENG%20\(4\)\\_final.pdf](http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/INSS2015-16Balance_ENG%20(4)_final.pdf)
- Brun, Itai – Anat Kurz: *2021 Strategic Overview: Vaccines and Vacillations*. The Institute for National Security Studies, (é. n.). Online: [www.inss.org.il/wp-content/uploads/2021/01/2021-Strategic-Overview-1.pdf](http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2021/01/2021-Strategic-Overview-1.pdf)

- Dayan, Uzi: The Jordan Valley is Israel's Only Defensible Eastern Border. *BESA Center Perspectives Paper*, 2014. április 13. Online: <http://besacenter.org/perspectives-papers/jordan-valley-israels-defensible-eastern-border-2/>
- Dekel, Udi: A multi-Arena Missile Attack that Disrupts Israel's Defense and Resilience Pillars. In Ofir Winter (szerk.): *Existential Threat Scenarios to the State of Israel*. Tel Aviv, Institute for National Security Studies, 2020. 69–83. Online: [www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203\\_e-4.pdf](http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203_e-4.pdf)
- Eran, Oded: International Isolation and Boycott of Israel. In Ofir Winter (szerk.): *Existential Threat Scenarios to the State of Israel*. Tel Aviv, Institute for National Security Studies, 2020. 83–94. Online: [www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203\\_e-4.pdf](http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203_e-4.pdf)
- Frisch, Hillel: Why the Status Quo on the Temple Mount Needs to Change. *BESA Center Perspectives Paper*, 2015. október 19. Online: <http://besacenter.org/perspectives-papers/why-the-status-quo-on-the-temple-mountain-needs-to-change/>
- Frisch, Hillel: Israel's Five Policy Options Regarding Judea and Samaria. *BESA Center Perspectives Papers*, 2016. március 29. Online: <http://besacenter.org/perspectives-papers/israels-five-policy-options-regarding-judea-samaria/>
- Guzansky, Yoel – Ron Tira: Toward a Nuclear Middle East. In Ofir Winter (szerk.): *Existential Threat Scenarios to the State of Israel*. Tel Aviv, Institute for National Security Studies, 2020. 53–68. Online: [www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203\\_e-4.pdf](http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203_e-4.pdf)
- Hacohen, Gershon: Israel's New Existential Challenge. *BESA Center Perspectives Paper*, 2019. szeptember 4. Online: <https://besacenter.org/israel-existential-challenge/>
- Inbar, Efraim: The Jordan Valley: Israel's Security Belt. *Middle East Forum*, 2014. január 6. Online: [www.meforum.org/3711/jordan-valley-israel-security](http://www.meforum.org/3711/jordan-valley-israel-security)
- International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance 2015*. (h. n.), Routledge, 2015.
- Kis-Benedek József: Katonai biztonság Marokkótól Iránig. Budapest, Zrínyi, 2018.
- Lerman, Eran: The Mediterranean as a Strategic Environment: Learning a New Geopolitical Language. *The Begin–Sadat Center for Strategic Studies*, 2016. március 10. Online: <http://besa-center.org/mideast-security-and-policy-studies/mediterranean-new-geopolitical-language/>
- Winter, Ofir: *Existential threat scenarios to the State of Israel*. Institute for National Security Studies, 2020. szeptember. Online: [www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203\\_e-4.pdf](http://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2020/09/Memo203_e-4.pdf)

A tanulmánykötet a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézetének kutatási irányaihoz kapcsolódó témákat öleli fel. Létrehozásával a szerzők célja volt, hogy felhívják a figyelmet a biztonság rendkívüli komplexitására, illetve a stratégiai gondolkodás és tervezés jövőformáló szerepére. Szerzői a biztonság, a nemzetbiztonság és a hadtudomány különféle irányából közelítik meg a stratégiai gondolkodás rendkívül szerteágazó területeit.

A kötet tematikus jelleggel dolgozza fel a stratégia témaköréhez tartozó kérdéseket. Első részében magához a stratégiai gondolkodáshoz, stratégiaalkotáshoz, elemzéshez kapcsolódóan született tanulmányokat ismerhetnek meg az olvasók. A második részben olvasható tanulmányok a biztonsági dimenziókhoz tartozó kiemelt területek – demográfia, migráció, kiber- és energia-biztonság, terrorizmus – kapcsán világítanak rá a stratégiai gondolkodás és dokumentumok jelentőségére, a kihívások, kockázatok és fenyegetések elleni védelemre, majd egyes hazai stratégiai dokumentumok vizsgálatán túl a nemzetközi szintérre is kitekintve mélyülhetnek el olvasóink a stratégia és biztonság összefüggéseiben.

ISBN 978-963-531-851-3



9 789635 318513