



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT

ELEMZÉSEK – 2004/2

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

A védelmi szektor parlamenti felügyeletének néhány kérdéséhez

Napjainkban a védelmi és biztonsági szektor parlamenti felügyeletének kérdése egyre gyakrabban kerül a biztonságpolitikai viták középpontjába. Jelen elemzésünk egy, az említett területtel kapcsolatos, nemrég megjelent kézikönyvre és a téma néhány aktuális problémájára kívánja felhívni a figyelmet.

Kutatóközpontunk gondozásában ez év május elején jelent meg „*A biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyelete*” című kézikönyv magyar nyelvű változata. A könyv a Fegyveres Erők Demokratikus Kontrolljának Genfi Központja (DCAF) és az Interparlamentáris Unió (IPU) kiadványa, amelyet eredetileg angol, francia és spanyol nyelven publikáltak 2003-ban. A kötet különlegessége, hogy kimondottan országgyűlési képviselők számára készült azzal a céllal, hogy segítséget nyújtson a védelmi szektor parlamenti felügyeletének hatékonyabbá tételéhez. A ZMNE SVKK azért vállalkozott kiadására, mert az egyik fő feladatának tekinti a védelmi szféra társadalmi megismertetését, amiben kiemelkedő szerep jut a parlamenti képviselőknek.

Az eredeti kötet azért készült, mert egyrészt a DCAF és az IPU szakemberei szerint a biztonsággal kapcsolatos új fejlemények megkövetelik a kapcsolódó fogalmak újragondolását, másrészt a biztonságpolitika társadalmi meghatározottságának utóbbi években tapasztalható növekedése szükségszerűvé teszi a széles értelemben vett biztonsági és védelmi szektor parlamenti felügyeletének erősítését. A kiadvány a parlamenti képviselők és más felhasználók számára, igen közérthető módon tisztázza a biztonsági és a védelmi szektor parlamenti felügyeletének elméleti és elemzési kereteit, a nemzeti biztonságpolitika kialakításának szakaszait és az ahhoz kapcsolódó nemzetközi szabályozást, valamint a civil társadalom és a média szerepét e folyamatban. A kötet ezt követően egyfajta „ki kicsoda” típusú leírást kínál a védelmi szektor szereplőiről (haderő, rendőrség, titkosszolgálatok, egyéb állami fegyveres szervezetek, magántulajdonú biztonsági cégek), illetve azokról az eszközökről, amelyeket a parlamentek vehetnek igénybe a védelmi szektor felügyeletéhez, majd az olyan specifikus, a biztonságot fenyegető kérdésekkel foglalkozik, mint például a szükségállapot, a belső biztonság veszélyeztetése, a terrorizmus és a cyber-bűnözés. Jellemzi a békefenntartó missziókban való részvétel következményeit, bemutatja és elemzi a szektor erőforrásait, illetve költségvetésének ellenőrzési lehetőségeit, de foglalkozik a biztonsági és védelmi szektor személyzeti kérdéseivel, illetve a fegyverkereskedelem és fegyvertranszfer problematikájával is.

A leírások és elemzések kapcsán a nemzetközi szerzőgárda folyamatosan hangsúlyozza a demokratikus megfontolások jelentőségét, és gyakorlati tanácsokkal látja el a képviselőket arra nézve, hogy miként teljesíthetik, illetve tehetik hatékonyabbá tevékenységüket a szektor ellenőrzése terén.

Központunk nem véletlenül figyelt fel e kötetre, s döntött a magyar változat közreadása mellett. Egyrészt a civil-katonai kapcsolatok demokratizálása szerves részét képezte mind a magyar rendszerváltásnak, mind a NATO-csatlakozásra való felkészülésnek, s bár nemzetközileg elismert módon megfeleltünk az ezzel kapcsolatban felmerülő legfontosabb kritériumoknak, hangsúlyozni kívántuk, hogy sem a *demokratikus konszolidáció* vonatkozó aspektusa nem tekinthető befejezettnek, sem pedig a kialakított *felügyeleti rendszer* nem tekinthető statikusan öröknek. Másrészt fel szeretnénk hívni a figyelmet az elmúlt több mint egy évtized változásainak egy másik lényeges elemére, a biztonságpolitika társadalmi meghatározottságának növekedésére. Vagyis arra, hogy a nemzetközi politika állami szereplői mellett a nem állami szereplők is egyre fontosabb szerepet játszanak a nemzetközi rendszerben.

Azt tapasztaljuk ugyanis, hogy az olyan nem állami aktorok, mint a multinacionális vállalatok, a terrorista szervezetek, a környezetvédő szervezetek, a nemzetközi alapítványok, a civil- és egyházi szervezetek, vagy olyan, több államban élő, állam nélküli nemzetek, mint pl. a kurdok, létrehozhatják az államhatárokon átívelő saját nemzetközi alrendszerüket, a kialakíthatják saját magán-, illetve nem kormányzati, transznacionális biztonságpolitikáikat. A biztonságpolitika ilyen „spontán privatizációja” mellett egyre gyakrabban hallhatunk a biztonságpolitika „állami privatizációjáról” is, amikor maga az államhatalom fogad fel biztonsági cégeket eddig állami hatáskörbe tartozó feladatok elvégzésére.

Az elemzők a biztonságpolitika társadalmi meghatározottságának növekedését látják a madridi robbantásokat követő spanyol politikai fordulatban is, s e tekintetben tulajdonképpen mindegy, hogy miként tekintünk az eseményre – ti. hogy abban a terrortámadások okozta félelem, az aznari Irak-politikával való elégedetlenség vagy az játszott főszerepet, hogy José Maria Aznar kabinetje becsapta a társadalmat, amikor az ETA-ra akarta fogni a robbantásokért való felelősséget. Bár azt nem

tudjuk pontosan felmérni, hogy a spanyol példa mennyire lesz jellemző Európa más országaira (egyelőre ugyanis – Tony Blair távozásának bejelentésével – csupán Nagy-Britanniában tapasztalhatunk hasonló fordulatot), annyi valószínűsíthető, hogy a biztonsági problémák jellegének változása, ti. a belső és külső biztonság közötti határvonal elmosódása, eleve erőteljesebbé teszi majd a társadalom biztonságpolitika iránti érdeklődését. Ez már Magyarországon is tapasztalható, gondoljunk csak a „Zengő-vitára” vagy az iraki magyar kontingens sorsával kapcsolatos fokozott társadalmi érdeklődésre. E viták kimenetele megítélésünk szerint alapvetően befolyásolja majd a társadalom, valamint a védelmi és biztonsági szféra vezetőinek viszonyát, új szemléletre és módszerekre ösztönözve többek között a parlamenti képviselőket is.

Egyre közismertebb az is, hogy a 21. század *domináns biztonsági fenyegetései és kockázatai*, illetve azok kezelése leginkább *nemzetközi és hazánk területén kívüli* feladatokat ró a honvédségre. A demokratikus felügyelet vonatkozásában ez részint számos új kérdést vet fel, mint például a *nemzetközi kötelek tevékenységének irányítása és ellenőrzése*, részint pedig a korábbi *demokratikus eljárás-módok gyorsaságának és minőségének javítását* kívánja meg.

A katonák nemzetközi missziói tekintetében szükséges módosítások leglátványosabb hazai eredménye a múlt év novemberében következett be, amikor a kormány kompetenciakörébe került a magyar csapatok NATO-műveletekben való részvételének engedélyezése. Nemzetközi téren pedig az Európai Unió azon törekvései érdemelnek kiemelt figyelmet, amelyek az európai védelmi képességek fejlesztésére és azok demokratikus felügyeletére irányulnak. Az iraki szerepvállalás hazai és nemzetközi anomáliái fényében biztosan állítható, hogy a katonai erők külföldi alkalmazása körüli viták nem csitulni, hanem erősödni fognak.

Amennyiben egy európai kitekintést teszünk a nemzetközi béketámogató műveletek demokratikus felügyeletét illetően, látnunk kell, hogy a magyar gyakorlat maximálisan belefér ama tarkaságba, ami a nemzetközileg tapasztalható e téren. Sem a NATO, sem az EU tagállami esetében nem létezik valamiféle standard, ami meghatározná, hogy a törvényhozás vagy éppen a végrehajtó hatalom rendelkezzen-e a csapatok külföldi feladatokra való vezénylése, ottani mandátumuk tartalma és ideje tekintetében. Az egyes országokban alkalmazott eljárások között jelentős különbségek vannak a helyi tradícióknak megfelelően. Az európai NATO-tagországokban egyaránt találni példát arra, hogy az adott ország katonáinak nemzetközi műveletekben történő bevetéséről a törvényhozó, de arra is, hogy a végrehajtó hatalom hozza meg a döntéseket.

A szövetség tagállamai ebből a szempontból alapvetően három fő csoportra oszthatók:

- Az első csoportba tartoznak azok az államok, ahol a törvényhozó hatalomnak nincs érdemi beleszólása a döntésekbe, a katonák külföldre vezényléséről a végrehajtó hatalom maga rendelkezhet, amire Franciaország, Spanyolország, Portugália, vagy éppen az Egyesült Királyság szolgáltathat példát.
- A második csoportba sorolhatók azok a NATO-országok, ahol a kiküldésre vonatkozó döntés meghozatala a törvényhozó hatalom jogkörébe tartozik, ám a parlament szerepe ezzel ki is merült, s a külföldi missziókkal kapcsolatos részletkérdéseket már a végrehajtó hatalom képviselői határozhatják meg, mint például Olaszországban vagy Norvégiában.
- A harmadik országcsoportba tartoznak azok az államok, ahol mind a nemzetközi katonai szerepvállalásról, mind az azzal kapcsolatos egyes részletkérdésekről való döntésben a törvényhozó hatalomé a meghatározó szerep. Ezekben az államokban – így Németországban, Hollandiában, Dániában, valamint Csehországban – a parlament határozza meg pontosan a külföldre vezénylendő egységek mandátumának tartalmát és a felhatalmazás időhatárait is.

Általánosságban nem lehet rangsort állítani az egyes eljárási rendszerek között, mert mindegyik demokratikus, és megfelelő jogszabályi feltételek és politikai kultúra mellett bármelyik kellően gyors és hatékony lehet.

Mindenesetre a trend egyértelműen a döntési mechanizmusok felgyorsításának irányába mutat, mivel a biztonságpolitikai elemzések azt valószínűsítik, hogy a jövőben tovább fog növekedni a nemzetközi katonai beavatkozások száma a világban. A nemzetközi beavatkozást szükségessé tevő események pedig nem teszik megengedhetővé, hogy a békeműveletben résztvevő államok, de kiváltképpen a szövetségek tagjai (itt elsősorban a NATO-ra és az EU-ra gondolunk) belpolitikai érdekektől vezérelt, hosszú ideig tartó csatározásai miatt késelekedjenek. Ez a koalíciók egységességét és hatékonyságát egyaránt veszélyezteti.

A szembenálló politikai erők kompromisszumaként Magyarországon megszületett új szabályozás az egységes szövetségesi felhatalmazással elindított műveletek, így például az újonnan létrehozott NATO Reagáló Erők kapcsán megfelelő döntéshozatali rendszert alkot. Ugyanakkor a nem NATO-felhatalmazással folytatott akciók további kérdéseket vethetnek fel a jövőben, igaz a magyar kormány-

zat felelőssége így is rendkívüli mértékben megnőtt, hiszen a válságövezetekben végrehajtott katonai akciók igen nagy kockázatokkal járnak.

A kormány jogkörének kibővítése nem jelent automatikusan demokratikus deficitet, hiszen a végrehajtó hatalom demokratikus felügyeletének elegendő és megfelelő egyéb mechanizmusai maradnak érvényben. Ugyanakkor a nemzetközi missziók jelentőségének és gyakoriságának növekedése (de a terrorizmus elleni küzdelem, valamint a kis létszámú, önkéntes haderőre való áttérés is) felhívja a figyelmet a létező parlamenti felügyeleti mechanizmusok és technikák hatékonyságának növelésére és intenzívebbé tételére.

Ez hazai viszonylatban a parlamenti képviselők részéről nagyobb figyelmet kíván meg az említett kérdések iránt, nemzetközi viszonylatban pedig egyre aktívabb parlamentközi kapcsolatokat, információ- és tapasztalatcserét. Míg az előbbi elősegítheti a védelmet érintő kérdések szakmai jellegének erősödését és időben történő tisztázását, az utóbbi a nemzetközi konszenzuseresést és a haza kérdések, viták nemzetközi kontextusban való értelmezését.