



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

A diplomáciai jelentéskészítő munka -
Stratégiai szemlélet és diplomáciai információs munka a
külpolitikában

Dr. Szesztay Ádám

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



Tartalom

Bevezetés.....	3
1. Stratégiai szemlélet	4
1.1. Az egész kormányzat és az egész külpolitika céljaiban való gondokodás	5
1.2. A stratégia alanyának kérdése	6
1.3. A stratégia főbb elemei (helyzetelemzés, célkitűzés, megvalósítás).....	6
1.4. A stratégia, mint a külpolitika vezérfonala.....	9
1.5. Leíró és programalkotó jellegű stratégiai tervdokumentumok	10
1.6. A külpolitika helye a stratégiai igazgatásban	10
1.7. A külpolitikai stratégia ágazati szemlélete	12
1.8. A külpolitikai stratégia földrajzi fókuszai	13
1.9. Az ágazati-területi stratégiamátrix.....	14
1.10. A stratégiaalkotási eljárás	14
1.11. Prioritások kijelölése.....	15
2. Diplomáciai információs munka	16
2.1. Az információs munka alanyai (forrás, közvetítő, befogadó)	16
2.2. A jelentőmunka.....	18
2.3. A diplomáciai információ minősége (tartalom, forma)	18
2.4. Az információátvitel szempontjai (gyorsaság, kizárólagosság, hitelesség)	19
2.5. Információvédelem	19
2.6. Az információátvitel csatornái.....	21
2.6.1. Diplomáciai jelzésrendszerek.....	21
2.6.2. Diplomáciai adathordozók és információtovábbítási eszközök	22

Bevezetés

A diplomácia a nemzetközi élet szereplői (és azon belül is főként az államok) egymás közötti hivatalos kommunikációjának csatornája. **A nemzetközi élet szereplői információk átadásával vagy éppen visszatartásával próbálják egymást saját szempontjukból kedvező döntésekre készíteni:** ennek egyik fő eszköze a diplomáciai érintkezés. Egy állam részvételét ebben a folyamatban hívjuk az adott **állam külpolitikájának**.

A diplomácia tehát elsősorban információk átadásából, átvételéből, értelmezéséből (mert hogy sokszor „diplomatikusan”, azaz többféleképpen értelmezhető információkról van szó), súlyozásából, összefüggéseinek kereséséből (azaz elemzéséből), rendszerezéséből, célba juttatásából, felhasználásából és az ez által elért hatások figyelemmel kíséréséből áll. Azaz **lényegét tekintve a diplomácia egy információs rendszer.**

Hogy a nemzetközi élet valamelyik szereplője diplomáciai úton sikerrel befolyásolja-e saját számára kedvező irányban a többieket, az saját hatalmán (alapvetően katonai és gazdasági képességein) kívül jelentős részben három dologtól függ:

- saját érdekei szempontjából tudatosan és jól kiszámítja-e, hogy mit kíván elérni a nemzetközi élet többi szereplőjénél, és ennek megfelelően tevékenykedik-e: azaz **követ-e stratégiát**, jó stratégiát követ-e, és a külkapcsolati érdekérvényesítő rendszerben dolgozók (államok esetében a diplomaták) egységesen követik-e a stratégiát,
- megfelelő diplomáciai információs képességek (kellő lélekszámú, jól képzett, tehetséges, fegyelmezett munkatárs, gyors és védett információtovábbítási eszközök, reprezentációs eszközök, utazási lehetőségek stb.) állnak-e a rendelkezésére: azaz jó **diplomáciai információs infrastruktúrával rendelkezik-e**,
- és mindezeket **mennyire működteti hatékonyan**, tehát a diplomáciába fektetett egységnyi munkaidőre és anyagi ráfordításra eső eredményt (a többi szereplő döntéseinek vagy döntési terveinek kedvező irányban való mozdítását) mennyire képes maximalizálni?

Összességében ennek a három kérdésnek a kezelését, megválaszolását nevezhetjük a külpolitikában stratégiai és diplomáciai információs munkának, amelynek néhány alapkérdését az alábbiakban tekintjük át.

1. Stratégiai szemlélet

Az **alapkérdés** tehát, amelyből – jó esetben – egy külpolitika összes többi kérdése és teljes működése következik, hogy **a nemzetközi élet többi szereplőjénél „mit akarunk elérni?”**. Ennek a kérdésnek a folyamatos szem előtt tartása és a külpolitika minden mozzanatának az erre adott válaszhoz való igazítása jelenti a külpolitika (és persze minden politika) **stratégiai működését**.

A stratégia szó eredetileg a katonai, sőt kifejezetten a hadszíntéri tervezésre vonatkozott. Mivel a háború élet-halál kényszerhelyzete szinte minden történelmi kor leghatékonyabb tervezés módszertanát fejlesztette ki, ezért a katonai tervezés a közélet többi területének tervezése számára is referenciává vált, s így a kifejezést ma szinte minden ágazat hosszú távra előretékintő tervezésére alkalmazzuk. A honvédelem és a diplomácia hagyományos egymásra utaltsága miatt a külpolitikai tervezés vonatkozásában különösen gyakran használt kifejezés a stratégia.

Az alapkérdéshez tegyük hozzá: a gyakorlatban a diplomácia nemcsak a többi nemzetközi tényező döntéseit próbálja befolyásolni. Annak érdekében, hogy a nemzetközi partnerek részéről megfelelő döntések szülessenek, illetve a megszülető döntéseket hatékonyan lehessen saját országunk javára kihasználni, sokszor „otthon” (tehát a diplomata ún. küldőországában) is szükség van döntésekre: olyan döntésekre, amelyek alapvetően külpolitikai céllal születnek meg, s ezért megszületésük szükségességét elsősorban a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozók érzékelik. A „mit akarunk elérni” kérdése tehát mind a külföldi kormányok (és más nemzetközi szereplőknél), mind **saját országunk kormányának döntéseire** vonatkozik, amelyet a diplomácia mindkét viszonylatban saját országának érdekei szerint befolyásol.

A stratégia tervszerűséget feltételez. Ugyanakkor tény, hogy a nemzetközi élet folyamatosan hoz felszínre váratlan, de azonnal megválaszolandó kihívásokat, amelyeket értelemszerűen nem lehet előre figyelembe venni egy stratégia kialakításakor. Ezért **a diplomácia, mint információs rendszer működtetése, két részre oszlik: a stratégiai építkezésre és a váratlan kihívások eseti jellegű kezelésére**. Állandó veszély, hogy a váratlan kihívások elvonják a figyelmet és az erőforrásokat a stratégiai építkezéstől: egy külpolitika többnyire akkor sikeres, ha ennek elejét tudja venni, és a reagálási kényszerek ellenére, illetve az ezeknek való színvonalas megfelelés mellett is következetesen halad előre stratégiai céljainak megvalósításában. A váratlan kihívások kérdéskörét mindamelllett nem célszerű a stratégiától teljesen különállóan kezelni: egy jó külpolitika stratégiája a váratlan helyzetek hatékony kezelését szolgáló struktúrák kiépítésére is törekszik.

1.1. Az egész kormányzat és az egész külpolitika céljaiban való gondokodás

Nagyon fontos azonban, hogy ki az alapkérdés alanya, tehát kit értünk az alatt a többes szám első személy („mi”) alatt, akik valamit el akarunk érni a nemzetközi élet többi szereplőjénél.

A diplomácia tágabb értelemben mindig saját országát képviseli, szűkebb értelemben annak kormányát. Az országos érdek tehát – abban a formában, ahogy azt a mindenkor éppen hivatalban lévő kormány meghatározza – vezérfonalként kell, hogy szolgáljon a külpolitika (és persze a kormányzás összes többi területe) számára.

A külpolitika funkciója ennek alapján nem más, mint a nemzetközi partnerek irányában való érdekérvényesítéssel elősegíteni a kormányzati szándékok (azaz, papírforma szerint, többnyire a kormányprogram és az egyes szaktárcák ágazati – gazdasági, szociális, kulturális stb. – célkitűzései) megvalósulását. Ennek alapján lehet konkrét választ adni arra kérdésre, hogy a külpolitika egésze mit akar elérni a nemzetközi élet többi szereplőjénél.

Ugyanakkor maga a külpolitika is számos részterületből áll össze: a külpolitikai igazgatás földrajzi régiók, nemzetközi szervezetek, egyes szakkérdések (mint a nemzetközi jogi szempontok érvényesítése, a fejlesztéspolitika, a gazdasági diplomácia, kulturális diplomácia stb.) szerint szervezeti egységekbe tömörül. Minden részterületnek s így minden szervezeti egységnek megvannak a maga hatékonysági szempontjai: egy nagyon egyszerű modell szerint „A” ország referense saját területén akkor sikeres, ha saját országa és „A” ország kapcsolatai virágoznak, míg „A” legnagyobb ellenségének referense akkor sikeres saját szempontrendszerében, ha a kapcsolatok nem „A” országgal, hanem „A” legnagyobb ellenségével sikerül fejleszteni a kapcsolatokat. A két kíváncsi azonban nem feltétlenül valósítható meg egyszerre. **A külpolitika akkor stratégiai szemléletű, ha az, hogy az egyes szakterületeken mit akarunk elérni, egyértelműen következik a külpolitika egészének érdekrendszeréből,** és ennek jegyében „A” ország referense és „A” ország legnagyobb ellenségének a referense egymással összehangolt célokat követ, akkor is, ha saját referatúrájuk reszortérdekéből nem pont ez következne.

Stratégiai szemlélet alatt tehát az egész kormányzat és azon belül az egész külpolitika célrendszerében való gondolkodást, illetve annak jegyében való, összehangolt cselekvést értjük. Hogy ez mennyire valósul meg, az sorsdöntő szerepet játszik a külpolitika sikerességében és hatékonyságában: csak a stratégiai szemlélet érvényesülése esetén tud a külügyi igazgatás eleget tenni az adófizető választópolgároktól származó megbízatásának, hogy közös, nemzeti érdekeiket érvényesítse, és csak a stratégiai szemlélet érvényesülése veheti elejét annak, hogy az eltérő reszortérdekek kölcsönösen akadályozzák egymást az érvényesülésben, azaz hátráltassák az ország a külpolitikai érdekérvényesítését.

1.2. A stratégia alanyának kérdése

Amikor arra a kérdésre adunk választ, hogy ki az a „mi”, akinek a nevében külpolitikánk – jó esetben – folyamatosan felteszi magának a kérdést, hogy „mit akarunk elérni a nemzetközi élet többi szereplőjénél”, akkor figyelembe kell tenni, hogy **az ország, amelyet képviselünk**, maga is része tágabb közösségeknek: pl. **szövetségi rendszereknek és a nemzetközi közösségnek**. Ezért, miközben mindent felülíró szempont, hogy saját országunk és annak mindenkori kormánya célrendszerének megvalósulását segítjük, aközben figyelemmel kell lenni szövetségi rendszerünk (hazánk esetében a NATO és az Európai Unió) céljaira és az emberiség (politikai értelemben: a nemzetközi közösség) globális érdekeire is.

És van egy magyar sajátosság is, amelyet szintén nem szabad szem elől téveszteni: az identitás szerinti magyar nemzet nem esik egybe a magyar állampolgári közösséggel (bár a könnyített honosítás 2010-ben történt bevezetése óta az eltérés nagymértékben csökkent), és Alaptörvényünk szerint **Magyarország az egész nemzet sorsáért felelősséget visel**. Ezért a „mit akarunk elérni” kérdés alanyának definiálásakor figyelembe kell venni a határon túli magyarokat is: a magyar nemzeti érdek a **magyar állampolgári közösség és a magyar nemzeti identitásközösség** érdekeinek összessége.

A külpolitika saját alanyaiért felelős: a külpolitikai stratégia ennek a felelősségnek a gyakorlásáról szól. **A magyar külpolitika felelősségének koncentrikus körei** tehát (belülről kifelé haladva) a magyar állampolgári közösség, a magyar nemzet, Magyarország szövetségesei és a nemzetközi közösség.

1.3. A stratégia főbb elemei (helyzetelemzés, célkitűzés, megvalósítás)

Hogyan határozható meg, hogy a külpolitika – a hazai kormányzati ágazatok érdekeinek diplomáciai eszközökkel történő érvényesítése céljából – mit akar elérni a nemzetközi élet szereplőinél?

Minden stratégiaalkotás kiindulópontja a **helyzetelemzés**: a problémák és lehetőségek felmérése. A pontos helyzetfelmérés folyamatát **elemző munkának** nevezzük. Az elemző munka abban haladja meg a tények megállapítását, hogy azok összefüggéseit is megállapítja és következtetéseket von le belőle. Következtetés például annak meghatározása, hogy egy jelenség vagy egy folyamat problémát (pl. veszélyforrást) képez, vagy lehetőségeket nyit meg egy ország számára. A fennálló tényeket elemző (statikus) helyzetértékelésnél stratégiai szempontból célszerűbb a **folyamatok megragadására koncentráló, dinamikus helyzetkép** összeállítása, a folyamatok összehasonlítása és belőlük való következtetések levonása.

A folyamatok alapján ma nemzetközileg nagyon divatos elemzési módszer a jövőforgatókönyvek felrajzolása. Ez utóbbiak kapcsán hangsúlyozni szokás, amit úgy mondhatnánk, hogy „**egy jövőforgatókönyv nem jövőforgatókönyv**”: az ilyen módszertannal készülő elemzések akkor vehetők komolyan, ha a folyamatok alakulásának több lehetséges változatát vázolják fel, és azok várható hatásait hasonlítják össze egymással, illetve értékelik abból a szempontból, hogy egy közösségnek lehetőséget rejtenek, vagy problémát képeznek.

Az aktuális helyzet – különösen, ha nemcsak tényeit, hanem folyamatait szemléljük – mindig végtelen elemszámú rendszer, ami értelemszerűen feldolgozhatatlan. Ezért az elemzés mindig válogatás a valóság elemei közül. A válogatás általában aszerint történik, hogy az elemzőnek mi a célja az elemzés készítésével. A stratégiaalkotás céljából végzett elemzést célszerű a helyzetnek azokra az elemekre szűkíteni, amelyek összefüggésben állnak a stratégia alanya, tehát saját országunk (esetleg annak szövetségesei és főbb versenytársai) számára **problémát jelentő vagy lehetőségeket kínáló tényekkel**, s ezek jobb megértését segítik.

Amit a külpolitika el akar érni a nemzetközi élet szereplőinél, az **mindig a helyzet megváltoztatásának vagy fenntartásának szándékával** áll összefüggésben. Olyan döntésekre szeretné rábírní őket, amelyek a fennálló helyzetnek egy ideális (értsd: az adott külpolitikát fenntartó állam számára ideális) állapot felé való elmozdulását segíti elő. A stratégiaalkotás leglényegesebb pontja tehát annak meghatározása, hogy **mit tekint külpolitikánk ideális állapotnak**, azaz célnak. Ideális állapot a problémák megoldása és a lehetőségek kihasználása. (És természetesen az ideális állapot része a fennálló helyzet kedvező vonatkozásainak a fennmaradása, ezt azonban azért nem szokás külön említeni, mert ezek megváltozásának lehetőségét magától értetődően a problémák között tartjuk számon.) Az **ideális állapot meghatározása, tehát a célkitűzések áttekintése (avagy a jövőkép bemutatása**; mindhárom kifejezést használja a stratégiaalkotás elmélete) – a helyzetelemzés mellett – a stratégiaalkotás másik nélkülözhetetlen eleme.

Ha egy gondolkodásban vagy egy tanulmányban e két elem jelen van és egymásra épül, azaz a helyzetelemzés megállapításaiból logikusan következik a jövőkép, akkor már stratégiáról beszélhetünk.

A stratégiák praktikus alkalmazásának megkönnyítése érdekében mindamelllett **az ideális állapot elérését elősegítő teendőket, tehát a célkitűzések megvalósításának lépéseit** is a stratégiaalkotás nélkülözhetetlen elemei közé soroljuk. Nagyon részletes stratégiák a

megvalósítás teljes folyamatát, tehát az aktuális helyzettől az ideális állapothoz vezető teljes utat leírhatják. Amennyiben azonban egy stratégia hosszabb (pl. több éves, évtizedes) időszakra szól, akkor a megvalósítást befolyásoló körülmények többnyire nem láthatók előre. Ezért a stratégiáknak ezt az elemét sokszor inkább az ideális állapot felé vezető út első lépései, tehát időben legközelebbi intézkedések képezik. A korszerű stratégiaalkotás ugyanakkor a megvalósítás elengedhetetlen elemeként tartja számon a megtenni javasolt intézkedések **pénzügyi és humán erőforrásainak** számbavételét is (erre a felfogásra épül a magyar stratégiai igazgatás szabályozása is).

Aki részt vett már bármiféle stratégiával kapcsolatos dilemmák megvitatásában, az bizonyára tapasztalta, hogy a stratégia három nélkülözhetetlen elemének – a helyzetelemzésnek, a célkitűzéseknek és a megvalósításnak – a kidolgozása során szinte mindig felmerül: mennyire személyes meggyőződéstől függő (szubjektív) mindezek eldöntése. Kérdés tehát, hogy **minek alapján tartunk valamit problémának vagy lehetőségnek, azaz jónak vagy rossznak, s így hazánkat valamiben érdekeltnek vagy ellenérdekeltnek?** Természetesen a szubjektív (illetve sokszor reszortérdekekből következő) vitákat a stratégiaalkotás folyamában nem lehet elkerülni. Nem mindegy azonban, hogy a vitatkozók milyen mértékben hivatkozhatnak közös referenciapontokra: olyan, **mindenki által pozitívként elfogadott (azaz objektív) fogalmakra**, amelyek a jó/rossz, kívánatos/elvetendő, támogatandó/ellenzendő, érdek/ellenérdek végletek között kijelölik a valóságról alkotott értékítélet eredményét. Ezeket a közös nevezőként szolgáló – többnyire elvont – fogalmakat (mint pl. szabadság, jólét, béke, biztonság, méltóság, egyenlőség, demokrácia, fejlődés, nemzeti függetlenség, nemzeti összetartozás stb.) nevezzük **értékeknek, illetve együttesen értékrendszernek**.

Az értékeknek nagyon praktikus és nagyon lényeges szerepük van a stratégiaalkotásban: ezek figyelembevételükkel dől el, hogy mit tartunk problémának vagy lehetőségnek, mit tartunk ideális vagy elkerülendő állapotnak, és célkitűzéseink megvalósításához milyen eszközt tartunk erkölcsileg igénybe vehetőnek, és milyen eszközök alkalmazását zárjuk ki akkor is, ha lehetőségünk nyílik rá. Utóbbiról mondhatni: mi számít olyan eszköznek, amit még szentesíthet a cél? **Napjaink nemzetközi jogi rendszerének legfontosabb alapértéke például a béke:** a nemzetközi közösség tagjai – sajnos csak elvileg – kizárják a háborút, mint az érdekellentétek megoldásának eszközét (hacsak a nemzetközi közösség felhatalmazást nem ad ennek az eszköznek a használatára). A nemzetközi közösség tagjai kötelesek együttműködni a konfliktusok békés megoldása érdekében: ez elvileg (magyar részről gyakorlatilag is) minden diplomáciai stratégia alapja és minden diplomata feladata.

1.4. A stratégia, mint a külpolitika vezérfonala

Mint a fentiekből látható, a stratégia nem attól stratégia, hogy készül egy dokumentum, amelynek címében szerepel a szó, hogy stratégia, hanem attól az, hogy a döntéshozók konkrét döntéseiket a stratégia három nélkülözhetetlen elemének (helyzetértékelés, célkitűzés, megvalósítás) egyidejű végiggondolása alapján hozzák meg.

A külpolitikai stratégia mindamellettt akkor érvényesül hatékonyan, ha a diplomácia jelentette egész információs rendszer a stratégia iránymutatásai szerint működik, azaz minden diplomata – a legfelsőbb vezetőktől a beosztottakig – saját feladatkörében a stratégia végrehajtására törekszik, vagy legalábbis figyelembe veszi azt. **A mindenki által ismert, értetett és követett stratégia biztosítja a külpolitika egységességét** (a reszortérdekek összehangolását) és ezáltal növeli hatékonyságát.

Ehhez a teljes diplomáciai karnak ismernie és értenie kell a stratégiát. A kérdés tehát az, hogy a diplomácia irányítói hogyan tudják stratégiájukat hatékonyan megismertetni, megértetni és elfogadtatni beosztottjaikkal? Írott stratégiák, azaz ún. **stratégiai tervdokumentumok** ezt segítő készülnek, mintegy transzmissziós eszközként a politikai döntéshozók akarata és a beosztott végrehajtók tevékenysége között. Terjedő gyakorlat (Magyarországon például bizonyos kivételekkel kötelező) a stratégiai tervdokumentumok nyilvánosságra hozása, ami további funkciót kölcsönöz ezeknek a tanulmányoknak: a hazai közvéleménynek, illetve – a külpolitikai stratégiák esetében – a nemzetközi partnereknek a kormány törekvéseiről való tájékoztatását szolgálják. 2011 óta a külügyi igazgatás stratégiáját a „**Magyar külpolitika az uniós elnökség után**” című kiadvány foglalja össze (elérhető a nemzeti könyvtárakban, valamint a Külügyminisztérium és a Magyar Külügyi Intézet honlapján).

A kormánynak az – általában kormányprogramban rögzített – stratégiáját külpolitikai szempontból értelmező, részletező általános külpolitikai stratégia megállapításait és célkitűzéseit **tematikai bontásban tovább részletezhetik** ún. szakterületi stratégiák. Készülhet például országokra, régiókra (a szomszédos országokra, Európára, Amerikára, „keleti nyitásra” stb.), vagy a diplomácia által kezelt témákra (kulturális diplomácia, multilaterális diplomácia, emberjogi diplomácia stb.) szakterületi stratégia. **A külpolitika akkor egységes, ha a szakterületi stratégiák szorosan alkalmazkodnak az általános külpolitikai stratégiához**, azaz lényegében annak célkitűzéseit segítik az adott szakterületen megvalósítani. Ha nincs ilyen összhang, illetve alá-fölé rendeltség, netán az általános és a szakpolitikai stratégia ellentétbe kerül egymással, akkor a külpolitika fragmentálódik, és kevésbé kimutathatóan szolgálja a választópolgárok akaratának végrehajtását.

A tematikai bontás mellett **időarányosan is részletezhetők** a külpolitikai stratégia iránymutatásai. (2012 óta a magyar stratégiai igazgatási rendszerben ez kötelező is.) A magyar külpolitika 2011 vége óta évente készíti Éves Diplomáciai Terveket, amelyek ősztől ősziig terjedő időbeli és relációs (értsd: a nemzetközi élet egy-egy szereplőjével fenntartott kapcsolatokra vonatkozó) bontásban tekintik át a diplomáciai stratégia megvalósítása érdekében teendő erőfeszítéseket.

1.5. Leíró és programalkotó jellegű stratégiai tervdokumentumok

Rövid kitéréssel jelezzük, hogy miközben a döntéshozók gondolkodásában látenszen jelen lévő stratégiák szükségszerűen új irányokat szabnak egy politikának, azaz **programalkotó funkciójuk** van, addig az írott stratégiáknak nem kell szükségszerűen ezt ambicionálniuk. Egy stratégiai tervdokumentum arra is törekedhet, hogy egy már kialakult és a gyakorlatban több-kevesebb sikerrel érvényesülő stratégiát leírjon. Ez történhet például abból a megfontolásból, hogy a stratégiának a gyakorlatban egymástól elkülönültem megjelenő elemei közötti összefüggéseire rávilágítva jobban kommunikálhatóvá tegye az adott politika irányvonalát és koncepciózus jellegét, vagy abból, hogy a beosztottakat segítse vezetőik elképzeléseinek jobb megértésében és precízebb végrehajtásában. **Leíró jellegű stratégiákat** általában nyugodt időszakokban, korszakváltásoktól, választásoktól távol eső időpontokban célszerű készíteni. Természetesen ilyen időszakokban is szükség lehet programalkotó stratégiára, amennyiben politikai akarat keletkezik a szakpolitika koncepciójának módosítására. A leíró és programalkotó elemek keveredhetnek is egy stratégiai tervdokumentumban egymással, amint ez a 2011-es (tipikusan viszonylag nyugodt időszakban, választásoktól távol elfogadott) dominánsan leíró jellegű, de sok szempontból a saját kiadásának pillanatában programot alkotó magyar külpolitikai stratégiában megfigyelhető

1.6. A külpolitika helye a stratégiai igazgatásban

2012-ig Magyarországon a stratégiaalkotás „szabad gyakorlat” volt: a minisztériumok mindenkori vezetésének elhatározásától függött, hogy készítenek-e stratégiai tervdokumentumokat, és ha igen, akkor mit értenek ez alatt, esetleg más módon próbálják-e stratégiai szemlélet mentén vezetni tárcájukat, vagy csak ad-hoc jelleggel reagálnak a felmerülő ügyekre. 2012. március 12. óta viszont kormányrendelet (38/2012. korm a stratégiai igazgatásról) szabályozza – és ezáltal teszi kötelezővé is – a tárcák, köztük a Külügyminisztérium stratégiaalkotó munkáját. A kormányrendelet bevezeti a magyar közigazgatási gyakorlatba a **stratégiai igazgatás fogalmát**, amelynek lényege a kormány

politikai akaratának rendszerszerű átvitele általános kormányzati és ágazati stratégiai tervdokumentumokba és ezen az úton a kormányzati munkát végző hivatalnokok tevékenységének középpontjába állítása. **Ezáltal a külpolitika stratégiája ma már az összkormányzati stratégiai munka szerves részét képezi.**

A kormányrendelet meghatározza a kormány stratégiai munkája keretében kötelezően készítendő és fakultatívan készíthető stratégiai tervdokumentumok típusait, hierarchiát állít fel köztük és bemutatja a velük szemben támasztott általános követelményeket. Az **egységes követelményrendszer** célja, hogy a dokumentumok hasonló szerkezetűek és ezért egymással összeegyeztethetőek (kompatibilisek) legyenek. Ez minden ágazatnak, de különösen a külügyi igazgatásnak könnyíti meg a munkáját, hiszen – mint feljebb említettük – a külpolitika célja a kormányzati ágazatok stratégiáinak a megvalósítását segíteni a nemzetközi együttműködés eszköztárának igénybevételével. Mindamelllett a kompatibilitást a kormányrendelet nemcsak megkönnyíti, de kötelezővé is teszi: az újonnan készülő tervdokumentumoknak figyelembe kell venniük a már meglévő és készülő tervdokumentumokat, készüljenek azok saját tárcájukon belül, vagy a többi minisztérium valamelyikében.

A szabályozás értelmében a Kormány 2014-től négyévente készít országelőrejelzést és nemzeti középtávú stratégiát, amelyek alapján a minisztériumok négyéves időhorizontú, ún. **„miniszteri programban” foglalják össze a kormányciklusra vonatkozó politikai és intézményfejlesztési céljaikat. Ezek alapján évente minden minisztérium kidolgozza saját egyéves intézményi munkatervét.** A „miniszteri program” funkcióját a külügyi igazgatásban jelenleg a már említett „Magyar külpolitika az uniós elnökség után” című stratégiai dokumentum tölti be, amely 2014 végén át fogja adni helyét az új „miniszteri programnak”. Az intézményi munkatervnek a külügyi igazgatásban az Éves Diplomáciai Terv felel meg. A minisztériumoknak emellett lehetőségük van különböző időhorizontú és részletességű ágazati (mivel számos minisztériumhoz több ágazat tartozik: a Külügyminisztériumhoz kettő: a külügyi és az európai uniós igazgatás) és szakterületi tervdokumentumokat készíteni. (A félreértések elkerülése végett jegyezzük meg, hogy a fakultatív, azaz nem kötelező típusú tervdokumentumnak csak elkészítése nem kötelező. Ha egy ilyen dokumentum elkészül, akkor ugyanolyan kötelezettségeket ró mind a tervet jegyző ágazatra, mind a többi ágazatra, mint a kötelezően elkészítendő dokumentumok.)

A stratégiai tervdokumentumok hierarchiájának főszabály szerint az a logikája, hogy a magasabb szintű kormány szerv által kezdeményezett, illetve elfogadott (a kezdeményező és az elfogadó többnyire azonos) dokumentumokhoz kell alkalmazkodnia az alacsonyabb szinten kezdeményezett és elfogadott dokumentumoknak, és a hosszabb időtávú dokumentumokhoz a

rövidebb időtávúaknak. Így például a „miniszteri programoknak” kell a nemzeti középtávú stratégia mentén haladniuk, míg az intézményi munkaterv a „miniszteri programot” részletezi időarányosan. Legkésőbb 2015-től tehát **a magyar külpolitikai stratégiát összességében a nemzeti középtávú stratégia és** (amennyiben nem ezzel azonos dokumentum, erre ugyanis elvileg megvan a lehetőség) a kormányprogram, **a Külügyminisztérium 2014. december 31-ig elfogadásra kerülő „miniszteri programja”, valamint ehhez igazodó intézményi munkaterve, az Éves Diplomáciai Terv együtt fogja rögzíteni.**

A kormányrendelet – a stratégiák gyakorlatba ültetésének kikényszerítése érdekében – nagy hangsúlyt helyez a célkitűzések megvalósulásának figyelemmel kísérésére: előzetes, időközbeni és utólagos kiértékelésére, illetve hatásvizsgálatára. A külügyi igazgatásban ennek rendszere különösen az éves tervezésre összpontosít: az egy évre kitűzött célok megvalósítását időarányosan félévente, és visszamenőleg évente értékeli ki minden relációban.

1.7. A külpolitikai stratégia ágazati szemlélete

Kiindulva a külpolitika funkciójából, ami a kormányzati ágazatok nemzetközi kapcsolatépítés által való segítése stratégiáik megvalósításában, a „Magyar külpolitika az uniós elnökség után” című dokumentum célul tűzte ki a külpolitika ágazati szemléletének erősítését. **Ágazati szemlélet alatt az értendő, hogy a külpolitikai döntéshozatal kiemelt figyelmet szentel a többi minisztérium külkapcsolataira, illetve ágazati stratégiáik nemzetközi vonatkozásaira,** és információs munkájával a stratégiák megvalósítása számára kínálkozó külföldi lehetőségek feltárására, a megvalósítást akadályozó veszélyek detektálására és az ágazatok nemzetközi érdekeinek érvényesítésére törekszik. Ez központi kérdéssé tette a többi minisztériummal való együttműködést, amelynek fejlesztésére a tárcák a Külügyminisztérium koordinációja mellett egy fakultatív típusú tervdokumentum, úgynevezett szakpolitikai stratégia tervezetét dolgozták ki (Külkapcsolati Stratégia).

Ennek jegyében a külpolitikai témájú stratégiai tervdokumentumok ágazati, azaz a **hazai minisztériumok hatáskörei szerinti bontásban,** a többi minisztériummal együttműködve vizsgálják külpolitikánk céljait, és ebben a bontásban értékeli is ki azok teljesülését. Emellett különös figyelmet kell szentelni az **ágazati szakdiplomatókkal** (pl. külgazdasági, katonai, kulturális, mezőgazdasági, turisztikai stb. „attasékkal”) való együttműködésnek. Ez utóbbit az ún. **egységes külképviseleti rendszer** biztosítja, amelynek lényege, hogy bár a szakdiplomátákat szakmailag saját ágazatuk irányítja, munkájukat az azonos fogadóországban működő többi magyar diplomatóéval a fogadóországba akkreditált **magyar nagykövet**

koordinálja. A szakdiplomatakat – ahol egyáltalán vannak, hiszen a magyar külképviseletek nagy része ún. „mini képviselő” – bevonják az Éves Diplomáciai Tervhez készített javaslat összeállításába. Mivel számos külképviselethez nem tartozik szakdiplomata, az ágazati szemlélet erősítése azt is magában foglalja, hogy a diplomataképzésének nagyobb mértékben kell kiterjednie a kormányzati ágazatokkal kapcsolatos szakismeretekre is.

Az ágazati szemléletet szerte a világban a külpolitikákkal szemben fokozódó gazdaságpolitikai elvárás kényszerítette ki. Hagyományosan a diplomácia alapvetően biztonságpolitikai eszköz volt, s mint ilyen, legszorosabban a katonai törekvésekhez kötődött. A külgazdaság ettől viszonylag elkülönülve jelent meg, s csak praktikus igazgatási megfontolásokból kapcsolódott vele szervezetileg össze. A hidegháború befejeződése után azonban a nemzetközi élet szereplői közötti erőviszonyokat egyre nagyobb mértékben gazdasági teljesítményük kezdte meghatározni. Ennek hatására a gazdaság biztonságpolitikai, geopolitikai jelentősége megnövekedett: **a gazdasági és biztonsági szempontok egyre nehezebben választhatók el egymástól.** Mivel a globalizálódó világban egy ország gazdasági teljesítményének nemzetközi vonatkozásai nem merülnek ki a külgazdaságban (áru- és tőkeimport és – exportban), hanem az összes ágazat (élelmezés, környezet, egészségügy, szociális rendszerek stb., de még a kultúra is) külkapcsolatai illetve külső hatásoknak való kitettsége ide tartozik, ezért a diplomáciának az összes ágazatra célszerű fokozottan odafigyelnie.

1.8. A külpolitikai stratégia földrajzi fókuszai

A külpolitika ugyanakkor nemcsak ágazatok, hanem földrajzi célterületek szerint is csoportosítja teendőit. A földrajzi fókuszok kijelölésének ráadásul a külügyi igazgatásban – a külügyminisztériumok szervezeti rendje történetében – nagyobb hagyománya van, mint az ágazati szemléletnek: lényegében amióta külügyminisztériumok léteznek, mindig is voltak területi szervezeti egységeik (osztályaik, főosztályaik, igazgatóságaik stb.).

A területi szemlélet a stratégiai dokumentumokban, akárcsak a külügyminisztériumok igazgatásában általában – bár nem feltétlenül következetesen – koncentrikus körökben és/vagy földrajzi irányok, égtájak szerint valósul meg. A „Magyar külpolitika az uniós elnökség után” című stratégia koncentrikus körökben halad, kezdve szomszédságunktól, folytatva a szomszédságunkat is magába foglaló közép-európai térséggel, majd a Közép-Európát magába foglaló Európával és az euro-atlanti térséggel, s ezt követően a világ többi részével. A magyar Külügyminisztérium jelenlegi szervezetében viszont a két rendezőelv keveredik: térségünket egy nagyjából északi és nyugati (az európai kétoldalú ügyek helyettes

államtitkársága által felügyelt), illetve egy déli és keleti (a politikai igazgató által felügyelt) irányra bontja a szervezeti ábra, viszont főosztályi szinten az euro-atlanti (amelyhez mi is tartozunk) és az azon kívüli ügyek elkülönülnek egymástól.

Stratégiaalkotási szempontból **földrajzi célterület** lehet egy kontinens (például Ázsia-stratégia, Latin-Amerika-stratégia stb.), egy szűkebb régió (Közép-Európa-, Délkelet-Ázsia-, szubszaharai afrikai stratégia stb.), egy országcsoport (szomszédos országok, fejlesztéspolitikai célterületek), egy többoldalú együttműködés által kijelölt terület (NATO-stratégia, V4-stratégia, keleti partnerségi stratégia, Duna Régió Stratégia), egy kultúrkör által dominált térség (pl. iszlám dominanciájú régiókra vonatkozó stratégia), de akár egy ország önmagában is (német stratégia, svájci stratégia, Oroszország-stratégia, USA-stratégia) stb.

Az ágazati szemléletnek a külpolitikai stratégiaalkotásban való térnyerése óta a földrajzi célterületekkel foglalkozó stratégiák lényegében azt vizsgálják (jó esetben), hogy **az ágazati stratégiákból milyen következtetések hárulnak egy-egy földrajzi célterülettel való kapcsolattartásunkra.**

1.9. Az ágazati-területi stratégiamátrix

A fentiekből következően **egy külpolitika stratégiai rendszere** akkor erős, ha tematikailag az ágazati külpolitikák stratégiáinak és a földrajzi célterületekre vonatkozó stratégiáknak a mátrixát rajzolja ki (látenszen, vagy akár tényleges táblázatban), úgy, hogy a mátrix sorai pl. ágazati külkapcsolati vonatkozásokat, oszlopai földrajzi célterületekre vonatkozó stratégiákat foglalnak össze. A stratégia három fő elemének követelménye miatt a táblázat négyzetei háromszatúak (vagy, ha háromdimenziósan rajzoljuk le a mátrixot, akkor háromszintű oszlopként képzelhetők el), kijelölve az adott földrajzi célterületre eső valamelyik ágazati külpolitika stratégiai (azaz problémákra és lehetőségekre koncentráló) helyzetelemzését, célkitűzéseit és a célok megvalósítására irányuló javaslatait. Ezzel a modellel viszonylag könnyen magas ambíciószintű külpolitikai stratégia készíthető, és tehető áttekinthetővé a döntéshozók és végrehajtók számára.

1.10. A stratégiaalkotási eljárás

A kormányrendelet a stratégiai tervdokumentumok kezdeményezőjének és elfogadjának megjelölése által közvetetten előírja a dokumentumtervezet tárcaközi egyeztetésének szükségességét. És tárcaán belüli egyeztetésüket is, hiszen a tárcaálláspont kialakításához a tárca szervezeti egységei között való köröztetés elengedhetetlen.

A tapasztalat szerint a véleményezők általában nem tervezésszakmai szempontok mentén tesznek észrevételeket a szöveghez. A társtárcák, de még a minisztériumon belüli szervezeti

egységek is szeretik például beemelni eredményeiket a szövegbe, és gyomlálják a problémafelvetéseket (amelyek pedig minden stratégiai helyzetelemzés fő motívumát képezik), mert ez utóbbiban saját tevékenységükkel szembeni bújtatott bírálatot vélnek felfedezni (többnyire alaptalanul). A külügyi stratégiai tervdokumentumok sajátos tehertétele, hogy a Külügyminisztérium szervezeti kultúrája eleve nehezen viseli a világos, szókimondó („sarkos”) megfogalmazásokat, és a „diplomatikus” nyelvezetet részesíti előnyben.

Mindezek miatt ritkán lehet vegytisztán viszontlátni a végleges stratégiaszövegekben a stratégiák eddig felsorolt jellemzőit. Olvasásuk, értelmezésük során azonban érdemes megkeresni – sokszor a „sorok között” – ezeket a szempontokat, mert a stratégia megértése és megvalósítása szempontjából az említett tartalmi és formai elemek fontos szerepet játszhatnak.

1.11. Prioritások kijelölése

A magyar külpolitikában a kilencvenes évek eleje óta hagyomány, hogy a diplomácia által követendő **célrendszeren belül elsőbbséget élvező célokat**, úgynevezett prioritásokat jelölünk ki. Fontos azonban a prioritás fogalmának pontos megértése, mert téves értelmezése torzulásokat okozhat a külpolitika stratégiájában. Elterjedőben van, nemcsak hazánkban, hanem világszerte, a „prioritások” azonosítása a célrendszerrel, ami azt jelenti, hogy ami „nem prioritás”, az egyáltalán nem cél. (A köznyelv is ebben az értelemben használja a „nem prioritás” kifejezést.) A rendszerváltás után elsőként szabadon megválasztott magyar miniszterelnök, Antall József az euro-atlanti integrációt, a szomszédságpolitikát és a kisebbségvédelmet nevezte meg prioritásként. E stratégiai alapvetést a különböző politikai színezetű kormányok még mintegy másfél évtizeden keresztül fenntartották, ami az antalli útmutatás sikerességének jele. A fogalom téves értelmezése azonban ahhoz vezetett, hogy – Oroszország és Kelet-Ázsia kivételével, amelyekkel kapcsolataink végig élénkek maradtak – az euro-atlanti és közép-európai térségen kívüli relációktól a magyar külpolitika fokozatosan teljesen elfordult, jóllehet ez nem tartozott Antall József szándékai közé. A 2011-ben kiadott stratégia a 2010-es kormányprogramra építve úgy alakította át a prioritásrendszert, hogy korrigálja a téves fejlődési irányt: prioritásként jelölte meg többek közt a globális nyitást, amelynek lényege az euro-atlanti térségen kívüli, 2010 előtt elhanyagolt kapcsolatok újjáélesztése. **Új prioritásaink: térségpolitikánk, az euro-atlanti érdekérvényesítés és a globális nyitás.**

A helyesen értelmezett prioritások fontos útmutatót képezhetnek a külpolitika számára: kijelölhetik a külpolitika hangsúlyait és ezáltal meghatározhatják a külpolitikai stratégia

arculatát. Ehhez azonban az szükséges – ami Antall prioritásai esetében is megvolt, és oroszánrészben járult hozzá az akkori prioritásrendszer tartós sikeréhez –, hogy a prioritások kinyilvánítását a külpolitikának ezekre a területekre összpontosított, látványos erőfeszítései támasszák alá és töltsék meg tartalommal. A diplomáciai információs munka tematikus hangsúlyainak megválasztásával szintén jelentős mértékben lehet hozzájárulni a prioritások gyakorlati érvényesüléséhez.

2. Diplomáciai információs munka

A diplomácia rendszerén átfolyó információk segíthetik egy jó (azaz megalapozott, reális és az ország külpolitikai érdekeit pontosan felmérő) stratégia **kialakítását**, és eszközként szolgálhatnak e stratégia **végrehajtására**. A diplomácia akkor működik jól, ha ez így történik, amellet, hogy az információs rendszer a **váratlan, ad-hoc reagálási kényszereknek** való magas színvonalú megfelelést is elősegíti.

Diplomáciai információs munka alatt a rendszeren átfolyó összes információ célszerűség szerinti, tudatos kezelését értjük. A diplomáciai információs munka azonban nem kizárólag **diplomáciai információkat**, azaz államok képviselői által átadott és/vagy államok képviselői által átvett információkat kezel, hanem az információrobbanás világában értelemszerűen foglalkoznia kell az ún. **nyílt forrású információk** tömegével is. Ez utóbbiak tervszerű feldolgozását hívjuk „nyílt forrású hírszerzésnek” (open source intelligence – röviden: OSINT). A diplomáciai információs munka fontos eleme a diplomáciai és a nyílt forrású információk összefüggéseinek vizsgálata: pl. a nyílt forrású információk hitelességének diplomáciai forrásból való ellenőrzése, vagy a nyílt forrású információk alapján a diplomáciai információk megszerzése szükségességének megállapítása.

2.1. Az információs munka alanyai (forrás, közvetítő, befogadó)

Mint a diplomáciai információ fenti meghatározásából is láthattuk, az információ státusa szempontjából nem mindegy, hogy ki közli kivel, és az kinek adja – akarva, avagy akaratlanul – tovább. A diplomáciai információs munka megértésének alapját lényegében ennek a három tényezőnek a figyelembe vétele jelenti: ők, tehát **az információforrás, az információ közvetítője és az információ befogadója a diplomáciai információs munka alanyai**. Mindnyájan humán tényezőt jelentenek. Ez talán legkevésbé az információforrás esetében egyértelmű, hiszen forrás lehet látszólag egy papír, egy elektronikus jelrendszer, vagy akár tárgyakkal kapcsolatos személyes megfigyelés. Ám mindezeket emberek hozzák létre, és teszik – szándékosan vagy véletlenül – hozzáférhetővé az információ közvetítője számára.

Nem mindegy, hogy ki az **információforrás**, mert elsősorban ettől függ az információ hitelessége, és nem mindegy, hogy miért adja át az információt, mert ez is nagyon fontos az információ értékelésénél. Ha például diplomáciai forrás saját állama iránt lojálisan ad át információt, annak célja nagy valószínűséggel az információ várható befogadója (tehát többnyire az információt átvevő diplomata kormánya) döntéseinek az információforrás érdekei szerinti befolyásolása. Természetesen a befolyásolási szándék nem feltétlenül értékelendő támadásként, hiszen az információforrás érdekei egybeeshetnek – szövetségesek esetében elvileg ennek természetesnek kellene lennie (nem mindig az) – a megcélzott befogadó közeg érdekeivel.

Nagyon fontos kérdés azonban, hogy tényleg csak a megcélzott befogadó válik-e az információ befogodójává, és egyáltalán azzá válik-e. Azaz eljut-e az információ ahhoz, akinek szánták, és csak oda jut-e el, vagy máshoz is. Ez elsősorban az **információ közvetítőjén** múlik, aki – például saját országa érdekei szerint – tudatosan megoszthatja, de például gondatlanságból is hozzáférhetővé teheti más számára is a rábízott információt. Mindez előfordulhat azzal a befogadóval is, aki az információ címzettje. Mivel az információnak értéke van, hiszen döntések befolyásolására szolgál, ezért a megcélzott befogadó közegen kívül is számtalan érdekeltje lehet megszerzésének. Az információforrás, illetve az információ címzettje számára kárt okozhat, ha az információ a címzetti körön kívülre is eljut. Az értékes információ átadása ezért szinte mindig bizalmat feltételez, méghozzá azért, mert a bizalommal való visszaélés lehetősége állandóan fennáll. Ezért nagyon fontos képesség az információnak a kívánt pályán tartása: az információbiztonság.

Az információ mindamellet nem éri el célját, ha nem jut el, vagy nem megfelelő súllyal, értelmezéssel jut el ahhoz, akinek szánták. Ezért nagyon fontos, hogy ki az **információ befogadója**, miért van szüksége az információra, és milyen összefüggésekbe képes helyezni, hogyan képes értelmezni az információt. Például a befogadó közeg kulturális háttérétől erősen függhet az információ értelmezése, és ez eltérő lehet az információforrás kulturális közegétől. Amit például egy liberális közegben nagyon kedvező megítéléssel emlegetnek, az nem biztos, hogy ugyanilyen értékelést vált ki egy vallásilag orientált kormánynál. Fontos különbséget tenni a befogadók olyan kategóriái között, mint saját országunk szuverenitásán belüli (azaz többnyire belföldi), vagy azon kívüli (külföldi) befogadók, és ezeken a kategóriákon belül is jelentős különbség, hogy az információ befogadója az államigazgatáshoz/közszférához tartozik, vagy a társadalom szélesebb köreinek reprezentánsa.

Az információ akkor éri el a célját, ha befogadója megfelelően értelmezi és a szükségleteknek megfelelően használja fel az információt. Ez nagyban függ az információ feldolgozottságának minőségétől, tudatosságától.

2.2. A jelentőmunka

A diplomáciai információs munka lényegében kétirányú folyamatot jelöl: saját országunkból a nemzetközi élet más szereplői irányában (akik befolyásolása a külpolitika fő tevékenysége) és fordítva (saját kormányunk külpolitikai körülményeket figyelembe vevő, minőségi döntéseinek elősegítése érdekében) áramlanak az információk. A magyar szakterminológia kiemelt jelentőséget tulajdonít a hazai döntéshozók munkáját segítő diplomáciai információáramlásnak, amelyet jelentőmunkának hívnak. A jelentőmunka a diplomáciai információs munka azon része, amelynek forrása fő szabályként szuverenitásunkon kívül eső személy, míg **közvetítői és befogadói (címettjei) mindig szuverenitásunkon belüli személyek.** A diplomáciai jelentőmunka akkor sikeres, ha érdemben járul hozzá

- egyrészt az ad-hoc jellegű kihívások kezeléséhez,
- másrészt minőségi külpolitikai stratégia összeállításához, a stratégia megvalósulásának figyelemmel kíséréséhez és a stratégia megvalósítása érdekében hozott vezetői döntésekhez.

2.3. A diplomáciai információ minősége (tartalom, forma)

Aki a diplomáciai információs folyamat bármely pontján (átadás, közvetítés, befogadás) információkezelést (a jogi terminológia szerint: adatkezelést) végez, a fentiek fényében abban érdekelt, hogy saját országa stratégiájának megfelelő hatást érjen el az információ feldolgozásával és felhasználásával. Ennek során két dologra szükséges figyelni: az információ tartalmára és formájára.

Tartalmilag az információ akkor értékes, ha a megcélzott befogadóhoz való eljuttatása érdemben járul hozzá saját országunk stratégiájának megvalósításához vagy egy váratlanul felmerült kihívás megválaszolásához. Hozzájárulás lehet például olyan körülmények jelzése, amelyek segítik, vagy hátráltatják a stratégiai célok elérését, esetleg a cél megvalósulását vagy teljes elbukását eredményezik, vagy éppen további célok kijelölésének szükségességét vetik fel. Összességében tehát mindig célszerű az információnak a stratégiával és az aktualitásokkal való összefüggését vizsgálni, és ennek megfelelő súllyal használni fel (vagy, teljes irrelevancia esetén, mellőzni felhasználását).

Az információ **megjelenítésének formájától** pedig az függ, hogy a befogadó megismeri-e az információt, megérti-e annak jelentőségét, azonosul-e céljával, és képes-e a célnak

megfelelően felhasználni azt. Az információrobbanás korában az információk versenyeznek egymással a befogadók tudatában való rögzülésért, ezért csak a gyorsan, jól áttekinthető információk, gondolatmenetek számíthatnak nagy valószínűséggel a befogadó ingerküszöbének meghaladására. Ezt nagyban segíti a lényeg összefoglalása az információhordozó szöveg elején, illetve olyan alcímek és kiemelések alkalmazása, amelyek könnyen áttekinthetővé teszik a szöveg gondolatmenetét. A befogadó értékrendjétől, ízlésétől sokban függ, hogy azonosul-e az információküldés céljával, ezért nem közömbös, hogy kinek milyen összefüggésbe helyezett információt juttatunk el. (Például egy kormánypárti és egy ellenzéki politikus nagy valószínűséggel más-más indoklás alapján képes azonosulni az információküldő szándékával.) És az is kérdés, hogy az információ felhasználása milyen mennyiségű vagy bonyolultságú munkát kíván meg az információ befogadójától. Nem mindegy például, hogy egy miniszter azonnal tudja továbbítani az információt annyi rájegyzéssel, hogy „egyetértek”, vagy lényegében újra fel kell dolgoznia/dolgoztatnia azt.

2.4. Az információátvitel szempontjai (gyorsaság, kizárólagosság, hitelesség)

Az információ tartalmi értéke általában gyorsan avul, ezért többnyire az információ értékőrzése egyenes arányban áll célba juttatásának gyorsaságával. Baj történhet azonban, ha a sietségben más szempontokra nem figyelünk. Egy információ például azzal is értékét veszítheti, sőt kárt tehet, ha illetéktelenek kezébe kerül, ezért – szükség esetén – kizárólagosságának biztosítása legalább olyan fontos lehet, mint a célba juttatás gyorsasága. Az információbiztonság mindig időbefektetést igényel, bár az információátvitel technikai feltételeitől és eljárási szabályaitól függően ez a befektetés lehet több vagy kevesebb. Ezzel együtt is **az információgyorsaság és az információbiztonság kibékíthetetlen harcban álló szempontok, amelyek a diplomatától mindig körültekintő mérlegelést követelnek meg.** Az információ hitelessége a befogadó számára nemcsak az információforrástól, hanem annak közvetítőitől is függ. Ha egy döntéshozó valamelyik beosztottja részéről számos téves információt kapott, akkor a valójában hiteles információt sem célszerű az illetőn keresztül kezébe adni. Ezért **az információ „útvonalának” megtervezésekor** (például egy irat címzetti körének összeállításakor) figyelni érdemes a befogadó számára leghitelesebb csatorna felhasználására.

2.5. Információvédelem

A kizárólagosság legkönnyebben az információátvitel során sérül: ekkor kerül az információ legkönnyebben illetéktelen kézbe. („Illetéktelenek” alatt többnyire saját országunk vagy szövetségeseink törekvéseivel szemben ellenérdekelt nemzetközi szereplők értendők). Az

információ védelmét jogszabályi előírások, így különösen **az információ minősítése (titkosítása)** és technikai eszközök szolgálják. A minősítés azért kulcskérdése az információvédelemnek, mert jogszabálysértéssé, illetve bűncselekménnyé, azaz szankcionálhatóvá teszi az információ illetéktelen kézbe juttatását.

A diplomátáknak különös figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy az információbiztonság szempontja a **közérdekű információkhoz való hozzáférés állampolgári jogával egyszerre érvényesül**. E két, látszólag ellentétes szempont viszonyát a magyar jogrend – a nemzetközi jogi keretek tiszteletben tartásával – részletesen szabályozza. Jogrendünk maximálisan **érvényesíti szövetségi státusunkból (NATO- és EU-tagságunkból) eredő információvédelmi kötelezettségeinket** is. A diplomátáknak a jogi szabályozás figyelembe vételével, az annak keretei között maradó mozgástérben kell mérlegelniük, hogy egy információ minősítendő-e vagy úgynevezett „nyílt információként” kezelendő.

Anélkül, hogy itt az információvédelem részletkérdéseibe elmélyednénk, a hallgatók figyelmébe ajánljuk az információk minősítésének **alapkérdését, amely így hangzik: „milyen következménye lehet, ha az információ máshoz is eljut, mint akit megillet, és kívánatos-e (nemzeti érdekeinkkel összhangban áll-e) ez a következmény?”**. Ha nem kívánatos, akkor biztosítani kell az információ védelmét.

Az információrobbanás korában az információk nagy többségének (köztük még a diplomáciai információk jelentős részének is) a címzetten kívüliek kezébe jutása nem jár hátránnyal (mert például sokszor eleve mások számára is elérhető információról van szó). Ez tendenciaszerűen szorítja háttérbe az információvédelem szempontját, olyan benyomást keltve, hogy a titkosítások a múlt leheletét hordozzák, és a modern diplomácia nyílt információkkal dolgozik. A valóságban viszont az információrobbanás korában különös értéke van az információk azon szűk körének, amelyekhez kizárólagos a hozzáférés. Sokszor nem érzékelhetőek közvetlenül azok a károk, amelyeket az információszivárgás okoz, mert az információk illetéktelen felhasználói viszont gondosan védik azt az információt, hogy illetéktelenül jutnak információkhoz, és azok alapján befolyásolnak döntéseket. Ezért, ha egy ország sikeres külpolitikát akar folytatni, akkor **nagyon fontos, hogy diplomatái precíz figyelmet szenteljenek az információbiztonságnak**, tehát annak, hogy az információknak azt a kisebbségét, amelynél a kizárólagosság biztosítása az információ értékőrzésének a feltétele, megfelelő védelemben részesítsék.

2.6. Az információátvitel csatornái

A diplomatákról él a társadalomban egy olyan sztereotípia, hogy életük fogadások rakott asztalai körüli gondtalan csevegésből áll. Valójában a diplomaták, amikor látszólag gondtalanul csevegnek, akkor is keményen dolgoznak: például gondtalan arckifejezésükkel is információt (a stabilitás, a nyugalom benyomását) juttatják el partnereikhez, és gondosan figyelnek arra, hogy mások részéről az ilyen fajta metakommunikáció milyen információkat hordoz. És persze szóbeli közlések útján is információt cserélnek: információért információt kapnak és adnak, sőt egymás kérdéseiből is következtetéseket vonnak le. Majd a „gondtalan” csevegést követően órákat töltenek számítógépek előtt, hogy a megszerzett információkat értelmezzék, feldolgozzák, és minél gyorsabban célba juttassák.

2.6.1. Diplomáciai jelzésrendszerek

Mint a fenti leírásból is látható, a diplomaták nemcsak szóban vagy írásban egymással közölt szövegek formájában informálják egymást, hanem az információtovábbítás széles eszköztárából is alkalmaznak. A protokoll- és etikettformák közötti válogatás (pl. kit hová ültetnek egy asztalnál), vagy rendezvények pusztán ténye, esetleg tematizálásuk, meghívotti körök, vagy akár az öltözködés megválasztása is információt ad arról, hogy kit és mit mennyire szeretnek, becsülnék meg, illetve mire törekszenek egy országgal, térséggel, szakterülettel, vagy személlyel kapcsolatban. A diplomáciának mindezek a formái akkor töltik be funkciójukat, ha tudatos információközlés céljával, tervszerűen alakulnak. Többnyire ez is a várakozás velük szemben: a diplomáciai partnerek következtetéseket vonnak le belőlük. A következtetés lehet szándékainkkal egybeeső vagy ellentétes, és ez értelemszerűen stratégiánk megvalósítása szempontjából nem közömbös, ezért törekedni kell arra, hogy partnereink szándékainknak megfelelő következtetéseket vonjanak le gesztusainkból.

Az írásbeli és szóbeli szövegközlések hangvételén, nyelvhasználatán keresztül is nagy mozgástere van a diplomáciának, hogy információt – például tiszteletet, alázatot, elragadtatást, esetleg felháborodást, egy ügy fontosságát vagy lényegtelenségét – közölje az információ befogadójával. Közkeletű elképzelés, hogy a diplomaták mindig „diplomatikusak”, azaz mindig körmönfontan, sokféleképpen értelmezhetően fogalmazzanak. Ez azonban nem feltétlenül igaz: a nyílt, sarkos, egyértelmű megfogalmazásnak is megvan a helye és üzenete a diplomáciában, de természetesen következményeivel is számolni kell. Ezért lényeges, hogy a diplomaták jól ismerjék a befogadó közeg (így többek közt saját országuk) jelrendszerét, és tudatosan éljenek annak kifejező eszközeivel, az általuk kívánatosnak vélt hatásokat váltva ki.

2.6.2. Diplomáciai adathordozók és információtovábbítási eszközök

A jelrendszerek értelemszerűen adathordozókon és információtovábbítási eszközökön keresztül érvényesülnek. Mint a diplomácia neve is mutatja, a legklasszikusabb, bár ma már visszaszorulóban – ám információbiztonsági okok miatt máig sem teljesen kiszorulóban – lévő információtovábbítási csatorna a papíralapú adathordozó. Az információgyorsaság miatt a papír egykori helyét a diplomáciában jelentős részben átvette az elektronika. Jellemző azonban, hogy az elektronikus és papíralapú adatközlésnek a státusa máig nem azonos: a papír megőrizte eleganciáját. Nem mindegy például, hogy egy levelet, amelyet a küldőország valamelyik tisztviselője a fogadóország valamelyik hatóságához intéz, a fogadóországba akkreditált nagykövetség egy e-mail mellékletként „továbblok” a címzett hatóságnak, vagy kinyomtatja, és a nagykövet, vagy legalább egy beosztott diplomata személyesen adja át a címzettnek. A levél komolyságát – a tartalmi elemek mellett – akaratlanul is ennek megfelelően ítéli meg a címzett.

Hivatalos iratot és informális levelet egyaránt lehet elektronikusan is továbbítani. Az információgyorsaság szempontja leginkább az informális elektronikus levelezésnek kedvez. Figyelembe kell azonban venni, hogy az így közölt információk többnyire archiválatlanok és rendszerezetlenek maradnak, ami felhasználóságukat erősen korlátozza. (És – bár ez látszólag a diplomácia számára szakterületen kívüli szempont, felelős diplomatáktól elvárható, hogy ezt se tartsák közömbösnek – korunk történetének későbbi hiteles megírását is hátrányosan fogja érinteni.)

Gyakorlatilag minden adathordozó, még a szóbeli közlés is, lehet minősített (titkosított), ha ennek szabályait betartják, így például az információval érintkezésbe kerülők megfelelő tájékoztatást kapnak a minősítés tényéről és szintjéről. Minősített információt tartalmazó adathordozót csak védett információtovábbítási eszközök (minősített diplomáciai posta, védett elektronikus levelezőrendszer stb.) útján szabad továbbítani, máskülönben védettsége formalitás marad.

*

Az információtovábbítási eszközök a diplomáciai infrastruktúrának a diplomáciai információs munka szempontjából talán legfontosabb részét képezik. A diplomáciai információs munka sikeressége azonban, mint fentebb láttuk, nemcsak ettől, függ, hanem jórészt attól is, hogy a külpolitika jó stratégiát követ-e, és fegyelmezetten és hatékonyan teszi-e. Ez pedig sok szempontból a tanulmányunk elején jelzett, teljes diplomáciai infrastruktúra minőségének függvénye. Az országok nemzetközi érdekérvényesítési törekvései között verseny zajlik a világban, ezért a diplomáciai infrastruktúrák egyre fejlettebbek: egyes elemeik kiépítése és

fenntartása jelentős anyagi forrásokat igényel. A költségvetés mindenkori helyzetétől és azon belül a politikai döntéshozók értékítéletétől függ, hogy mennyi anyagi forrást szánnak az ország nemzetközi érdekérvényesítésére. A diplomáciában dolgozók felelőssége viszont, hogy a külpolitikára fordított anyagi forrásokat stratégiai szemlélet jegyében, hatékonyan használják fel.