

**Magyar Köztársaság biztonság- és katonapolitikája
1990 és 1994 között**

2009

Kern Tamás

Tartalomjegyzék

TARTALOMJEGYZÉK	2
BEVEZETŐ	3
KIHÍVÁSOK MAGYARORSZÁG BIZTONSÁGÁVAL SZEMBEN AZ 1990-ES ÉVEK ELEJÉN	4
A MEGVÁLTOZOTT NEMZETKÖZI HELYZET, A BIZTONSÁGI VÁKUUM.....	4
VESZÉLYFORRÁSOK TÉRSÉGÜNKBEN ÉS A VESZÉLYEZTETETTSÉG-ÉRZET A KÖZGONDOLKODÁSBAN.....	6
<i>Politikai veszélyforrások</i>	8
<i>Humanitárius és emberi jogi veszélyforrások</i>	8
<i>Gazdasági veszélyforrások</i>	9
<i>Környezeti veszélyforrások</i>	9
<i>Katonai veszélyforrások</i>	9
A BIZTONSÁGPOLITIKA ELVI ALAPJAI – A FOGALMI KERET	13
NÉHÁNY SZÓ A BIZTONSÁG FOGALMÁRÓL.....	13
A FÜGGETLEN MAGYARORSZÁG.....	15
A BIZTONSÁGPOLITIKAI ALAPELVEK.....	19
A SZOMSZÉDOS ORSZÁGOKKAL KIALAKÍTOTT BIZTONSÁGI PARTNERSÉG.....	22
<i>Magyarország és a délszláv kapcsolatok</i>	26
<i>Magyar–román kapcsolatok alakulása</i>	29
<i>A magyar–szlovák (csehszlovák) viszony</i>	30
<i>Az ukrán–magyar kapcsolatok</i>	32
<i>Ahol nem volt probléma (Ausztria)</i>	34
<i>Magyar–orosz (szovjet) kapcsolatok</i>	34
MAGYARORSZÁG KAPCSOLATÁNAK ALAKULÁSA AZ EURO - ATLANTI BIZTONSÁGI ARCHITEKTURÁVAL.....	36
<i>Az európai biztonságot garantáló intézmények</i>	36
Európai Biztonsági és Együtműködési Értekezlet (EBEÉ).....	36
Európa Tanács (ET).....	37
Európai Közösség/Európai Unió (EU).....	38
Nyugat Európai Unió (NYEU).....	39
Észak Atlanti Szerződés Szervezet (NATO).....	39
A változó NATO.....	40
Az első évek.....	40
Észak-atlanti Együtműködési Tanács (NACC).....	42
A „Partnerség a Békéért”-Program (PíP).....	43
A SEMLEGES MAGYARORSZÁG – VALÓDI ALTERNATÍVA?.....	45
MAGYARORSZÁG ÉS A NATO.....	48
AZ ÖNVÉDELEMHEZ SZÜKSÉGES FEGYVERES ERŐK ÁLLAPOTA.....	52
<i>Az új magyar katonai doktrina</i>	53
<i>A magyar honvédség jogi, szervezeti háttere</i>	54
<i>A katonai lépések a biztonság- és bizalom építése terén</i>	58
IRODALOM	60

Bevezető

Ma már közhelynek számít, hogy az 1980-as évek végén és a kilencvenes évek elején radikális változások következtek be Európában. A nemzetközi viszonyok gyökeresen átrendeződtek, a Szovjetunió által kezdeményezett és irányított politikai, gazdasági és katonai integrációs szervezetek – Varsói Szerződés és a KGST – szétestek, sőt maga a Szovjetunió is felbomlott. Gyakorlatilag a II. világháború befejezése óta fennálló európai biztonsági rendszer összeomlott, és megkezdődött egy olyan átmeneti időszak, amelyben a régi biztonsági rendszer már nem és az új még nem működött.

Tanulmányomban kísérletet teszek arra, hogy bemutassam ennek a változásnak főbb elemeit, illetve hatását az országra nézve, ráirányítsam a figyelmet az 1990 és 1994 közötti magyar biztonságpolitika fontosabb csomópontjaira, amelyről ez idáig átfogó monográfia sajnos még nem született. Jelzem, hogy erre ez a tanulmány sem vállalkozhat, hiszen a dolgozatomnak sem tartalmilag, sem formailag nem ez a célja.

Az értekezés első fele a biztonságpolitika elméleti–elvi alapjait igyekszik felvázolni. A nemzetközi változások rövid tárgyalása, valamint a térség veszélyforrásainak bemutatása után a biztonság fogalmi kerete és a korszerű biztonságpolitikai elvek tárgyalása következik.

A tanulmány fő tartalmi része a kormány (és a parlament) biztonságpolitikai gyakorlatának kritikai elemzése. Természetesen itt is kitérek olyan elméleti kérdésekre tárgyalására (semlegesség, kisebbségi normák, katonai doktrína stb.), amelyek értelmezése nélkül a gyakorlati politizálás nehezen érthető meg.

Felmerülhet a kérdés, hogy a biztonságpolitikáról való elmélkedés a politikai tudományok tartományába tartozik-e. Véleményem szerint a válasz igen, s ebből következik, hogy a politika, a politikatudomány tudományágának értelmezése nélkül biztonságpolitikáról lényegileg szólni aligha tudunk. Ha a politikát úgy fogjuk fel, mint a társadalmi szerkezet érdektagságára épülő erőcsoportok (pártok, szakszervezetek, érdekvédelemző csoportok stb.) hatalmi harcának stratégiáját, akkor ebből az is következhet, hogy a csoportméretű hatalmi vetélkedéseknek, a cél- és eszközrendszerét, de leginkább értékrendszerét is jelenítenie kell.

Ebben a politikai rendszerben a politikai pártoknak versengeniük kell azért, hogy a választók bizalmát elnyerjék és a politika alakítására megbízást kapjanak. Mindebből következik, hogy meg kell fogalmazniuk programjaikat és ennek megfelelően a biztonságpolitikával kapcsolatos nézeteiket is. Ennek tudományos vizsgálata véleményem szerint a politikatudomány feladata, még ha erős kapcsolatot mutat más tudományágakkal, elsősorban a hadi tudományokkal. A biztonságpolitika tehát az általános politika része: tartalmazza mindazon elveket, célokat és gyakorlati tevékenységeket a kormányok (pártok) részéről, amelyek megvalósítása a nemzet biztonságát szolgálják.

Kihívások Magyarország biztonságával szemben az 1990-es évek elején

A megváltozott nemzetközi helyzet, a biztonsági vákuum

Az 1980-as évek végére összeomlott az a politikai, biztonsági és katonai rendszer, amely gyakorlatilag a második világháború vége óta garantálta a békét az európai kontinensen. Európa minden belső feszültsége ellenére nyílt konfliktusoktól mentesen fejlődött, miközben az öreg kontinensen kívül több mint 100 háború zajlott le.¹ Ez a nemzetközi környezet az európai kontinens leghosszabb békés periódusát eredményezte. Senki sem tagadhatja azonban, hogy ez a biztonsági rendszer, amely két szövetséges katonai tömb kölcsönös elrettentésén alapul, veszélyekkel és válságokkal volt terhes.

A nemzetközi viszonyok mintegy 10-15 évvel ezelőtt gyökeresen átrendeződtek. Felbomlott a Varsói Szerződés (1991), a KGST (1991), majd maga a Szovjetunió is. A nemzeti és nemzetiségi problémákkal terhelt Jugoszlávia és Csehszlovákia szintén oszlásnak indult, míg a két német állam egymásra talált. Az egységes Németország integrálása az európai biztonsági architektúrába (elsősorban a NATO-ba) természetesnek tűnt, azonban a Közép-Kelet-európai államok helyzete koránt sem volt ilyen egyszerűnek mondható, illetve remélhető.

Összességében nem lehet tagadni, hogy a NATO és a VSZ 1989–1990-ig biztosította a háború elkerülését Európában, mi több ez a biztonsági struktúra bizonyos konfliktusok kezelésére is alkalmasnak bizonyult. A rendszer tehát működött, igaz azonban, hogy magában hordozta azokat a katasztrofális következményeket is, amelyek hatása a mai napig érezhető (itt elsősorban a térség nemzetiségi konfliktusaira gondolok).

A Szovjetunió összeomlása nem végződött ugyan világéggel, de kitermelt több új potenciális veszélyforrást a világ és Európa számára. (Például a kontinensen létező és felhalmozott katonai arzenál és fegyveres erő nem szűnt meg egy csapásra).

E változások a szakértők és publicisták szerint biztonságpolitikai vákuumot teremtettek a térségben. A témát illetően a szakemberek körében nem volt egyetértés. A szó eredeti értelmében légtüres teret, még a témával kapcsolatban rendkívül alacsony biztonságú térséget jelent. Nagy László biztonságpolitikai szakértő szerint ez a jelenség közép-európai országokról nem volt egyértelműen állítható, igaz olyan garanciák sem léteztek, amelyek maradéktalanul kizártak volna bármilyen kockázatot, illetve veszélyt.² A kutató szerint az országot a kilencvenes évek elején több és komolyabb veszély fenyegette, mint a nyolcvanas évek közepén. (Ekkor zajlott határaink közelében a Jugoszláv belháború vagy gondoljunk csak a menekültáradattal kapcsolatos veszélyekre.) Mindezek tükrében azt állapította meg, hogy az ország biztonsága jelentős mértékben csökkent, vagyis a biztonsági vákuum fogalmának használatát kifejezőnek találta.

¹ Gazdag Ferenc: "A 'csodák évétől' az új európai egyensúly felé", In Társadalmi Szemle 1990. 10. sz.

² Nagy László: "Néhány gondolat a biztonsági vákuumról", In: Hadtudomány 1992. 1. sz.

Vámosi Zoltán ehhez közelálló nézeteket vall. Az előbb felvázolt folyamatok véleménye szerint is vákuumot teremtettek a térségben, hiszen az addigi rendszer egyik meghatározó pólusa a Szovjetunió (VSZ) megszűnt, de nem alakult ki azonnal biztonsági garanciáknak egy olyan rendszere, amely ezt az űrt betöltötte volna.³

Vannak, akik attól tartottak, hogy a biztonsági vákuum mellett egy hatalmi űr is kialakult, amely Magyarország szuverenitásának újbóli feladásával járt volna együtt. Ezen szakértők szerint a biztonsági vákuum olyan helyzetekben jelentkezik, amikor valamilyen felbomlott garanciarendszer helyén új, fenyegető hatalmi tényező jelenik meg és az ezzel szemben fellépő biztonságot kereső törekvések nehezen találnak megoldást. Úgy vélem, a közép–európai térségre mindez nem volt jellemző. Ezeket a véleményeket az idő nem igazolta és közelebb áll az igazsághoz az a nézetrendszer, amely az intézmények hiányából vezeti le a térség bizonytalanságának helyzetét és semmiféle hatalmi vákuummal nem számol.

Így vall erről Deák Péter: *„...ki kell mondani, a térségben vákuum van, mégpedig garanciális vákuum. Nem hatalmi űr, nem megszűnt biztonság, hanem azoknak az intézményeknek, jogi építményeknek a hiánya, amelyekben az egyes országok meg tudnak kapaszkodni”*⁴.

A második világháború után kialakult és a tömbrendszerrel együtt járó garanciák lebomlottak. Maga a tömbrendszer a saját maga által létrehozott fenyegetésekkel szemben kifejezte a valós vagy vélt biztonsági érdekek védelmét. Ennek a felemás garanciarendszernek az intézményei az akkori Kelet- és Közép–Európában nem léteztek, az újak iránti igények pedig éppen csak megfogalmazódtak. Ilyen szituációban természetes, hogy egyes országok magas garanciaigénnyel jelentkeztek: új intézményeket és új szerződéseket (pl. a határok kérdésében) kívánnak létrehozni, illetve megkötni.

Ugyanakkor az is igaz – Deák Péter szerint –, hogy a garanciális vákuum bizonyos folyamatok bekövetkeztével általában egy időre ideiglenesen kitöltődik. Gondoljunk itt Németország megerősödésére és kialakuló (elsősorban gazdasági) befolyására a térségben, vagy azokra a hatalmi központokra, melyek a továbbiakban nem voltak érdekeltek a régió destabilizációjában, mint például az Európai Unió (illetve EK) vagy a NATO.

Van azonban olyan álláspont is, amely szöges ellentéte az előbbieken felvázoltaknak. Meiszter Dávid szerint a Varsói Szerződés megszűnése nem hozott létre semmiféle biztonsági vákuumot, mert azzal elismerődne, hogy közel negyven éven keresztül ez a szervezet szavatolta az ország biztonságát. Ez a szerző szerint hamis beállítást lenne, hiszen: *“...a VSZ biztonsági tényezőként kizárólag a Szovjetunió számára jelentett volna védelmet (a szovjet hadsereg számára előkészített felvonulási terepet, illetve ellenséges támadást fékező ütköző zónát képezve), míg a szövetség többi állama számára sokkal inkább biztonságát veszélyeztető tényező volt, mivel katonai célpontokká tette*

³ Vámosi Zoltán: “A Szovjetunió geopolitikai visszavonulása” In: Új Honvédségi Szemle 1991. 7. sz.

⁴ Deák Péter: Biztonság és garancia Közép–Európában, In Hadtudományi Tájékoztató 1994/1. szám, 105. old.

területeiket, nem is szólva arról a szerepről, amit a VSZ–doktrina a nemzeti hadseregekre kiszabott”⁵.

Meiszter szerint a biztonsági vákuum előtérbe állítása azért súlyos mozzanat, mert rossz helyzetértékelésen alapul. A szakértő diplomata nem a valós veszélyforrások, illetve az instabilitás, hanem a vákuum meglétét tagadja. A térség legalapvetőbb jellemzője szerinte az, hogy változóban van s ez a változás az oka az instabilitásnak. A szerző úgy véli az instabilitás felszámolása csak a régió valamennyi állama demokratikus átalakulásának – ez elsősorban belpolitikai kérdés – felgyorsításával érhető el.

Meiszter állásfoglalásával nagymértékben egyetértek, ugyanakkor hangsúlyozom, hogy a bipoláris rendszer olyan egyensúlyon alapult, amely bármilyen esetleges háború meglétének elkerülésében volt érdekelt. Így a szerző álláspontja csak egy realizálódó háborús konfliktus esetén lett volna igazolható, ugyanakkor a Varsói Szerződés sok olyan veszélyforrást próbált meg kezelni (hogy sikeresen vagy sikertelenül ez most nem tartozik szorosan a témához), mint például a térségben jelentkező nemzetiségi kérdés, amely a szervezet megszűnése után már valós problémaként jelent meg a régióban.⁶

Ebből kiindulva magam részéről elfogadhatónak tartom a *biztonsági vákuum* kifejezés használatát azzal a megkötéssel, hogy ez nem jelenti és nem is jelentheti a biztonság teljes hiányát a térségben, ugyanakkor nem jár együtt az ország szuverenitásának újbóli elvesztésével vagy annak igaztalan félelemkeltésével sem. Itt arra a kilencvenes évek elején lezajlott hisztériakeltésre gondolok, amely a meglévő instabil tényezők felnagyításával szinte nagyobb kárt tett a térség biztonsága tekintetében, mint amekkora hasznot remélt egy mielőbbi integráció – NATO, Európa Unió – elérése érdekében.

Veszélyforrások térségünkben és a veszélyeztetettség-érzet a közgondolkodásban

A bipoláris világ fennállása idején a fő veszélyt a két katonai szövetség közötti totális (nukleáris) háború kitörésének lehetősége jelentette. Ugyanakkor – mint már jeleztem – éppen a kölcsönös elrettentés és az óriási felhalmozott nukleáris arzenál miatt bízni lehetett abban, hogy ez a veszélyforrás csak a propaganda szintjén jelent komoly veszélyt. Mihail Gorbacsov 1987-ben kiadott *Átalakítás és új gondolkodás* című könyvében félreérthetetlenül és újszerűen fogalmazott erről a kérdéstről: “ *az új politikai gondolkodás alapelve, kiinduló elve egyszerű: a nukleáris háború nem lehet a politikai, gazdasági, ideológiai, bármilyen más célok elérésének az eszköze. Ez a következtetés a szó legigazibb értelmében forradalmi jellegű, mert gyökeres szakítást jelent a háborúról és a békéről alkotott hagyományos elképzelésekkel. Egy globális nukleáris konfliktusban nem lennének sem győztesek, sem legyőzöttek, de elkerülhetetlenül elpusztulna*

⁵ Meiszter Dávid: Biztonságpolitikai filozófia egy alternatív gyakorlatban, Budapest 1993. november, Politikai Tanulmányok Intézete, 8. old.

⁶ El kell ismernem azonban, hogy ezeknek az égető problémáknak negyven éven át a szőnyeg alá söprése csak ideiglenesen oldotta meg a térség biztonsági helyzetét. Például a nemzetiségi probléma a VSZ országaiban a rendszer jellegéből következően politikai okokból nem tematizálódott biztonsági kérdésként. Gondoljunk itt például a volt szovjet köztársaságok közötti elmélyülő válságokra.

*a világcivilizáció. Ez tulajdonképpen nem is háború a megszokott értelemben, hanem öngyilkosság.*⁷ Az emberiség több mint négy évtizeden át egy lehetséges nukleáris háború rémületében élt, ugyanakkor azt is leszögezhetjük, hogy Európában nukleáris háború tervszerű kirobbantásával felelős politikusok és szakértők az utóbbi időkben már nem számolnak.⁸

Mindezek nyomán megállapíthatjuk, hogy a kétpólusú biztonsági rendszer felbomlása után új, más jellegű veszélyforrások kerültek előtérbe. Nézzük először címszavakban azokat a globális és regionális kihívásokat, amelyek Magyarország biztonságát veszélyeztették vagy befolyásolták!

I. A közvetlen katonai biztonsággal is összefüggő tematika szerint:

- instabil, felbomló birodalmak, államalakulatok;
- új államalakulatok létrejötte;
- a nacionalizmus reneszánsza;
- államokon belüli és államok közötti háborús konfliktusok a régióban.

II. A politikai, gazdasági és szociális változásokkal összefüggő tematika szerint:

- nagyméretű migráció (gazdasági motiváltságú) és tömeges menekült hullám (emberi és kisebbségi jogok megsértése következtében);
- nemzetközi terrorizmus;
- természeti katasztrófák (pl.: felmelegedés, nukleáris katasztrófák);
- az emberi faj egészség károsodása (pl.: AIDS, kábítószer, alkoholizmus, új vírusok);
- nukleáris fegyverek illetéktelen kezekbe kerülésének lehetősége;
- tömeges éhezés.

Az előbbieken felsorolt veszélyforrások oly mértékben globálisak és olyan nagyságúak voltak (illetve még ma is azok), melyek kezelésére az önálló magyar állam egyedül nem vállalkozhatott. Teljesen egyértelmű és nyilvánvaló, hogy ezen gondok megoldása csak Európa országainak a közreműködésével volt elképzelhető.

Magyarország biztonságára elsősorban az európai helyzet alakulása és a térségünkben (a szomszédos államokban) végbemenő folyamatok gyakoroltak hatást. Közép-Európában 1988 óta gyökeresen megváltozott az egyes országok helyzete, társadalmi struktúrája és ennek nyomán egymáshoz való viszonyuk. A térség legnagyobb veszélyforrása a demokratikus átmenet nehézségeiből fakadt. Ennek tényezői a gazdasági elmaradottság, a demokratikus intézményrendszer fejletlensége, a jogrend hiánya és az ezekkel összefüggő politikai, társadalmi instabilitás. *“Világos, hogy legalábbis az átmeneti időszakban a régió országainak a biztonsága már csak ennek következtében nagyon törékeny lesz.”*⁹

⁷ M. Gorbacsov: Átalakítás és új gondolkodás, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1987, 132–133. old.

⁸ Bognár Károly: A háború változó történelmi szerepéről, in Társadalmi Szemle 1992/6. szám

⁹ Meiszter Dávid idézett műve 17. old.

A rendszerváltás utáni Magyar Köztársaság biztonságát fenyegető veszélyforrások politikai, gazdasági, környezeti, emberi jogi és katonai eredetűek voltak.

Politikai veszélyforrások

Az ország biztonságát veszélyeztető külső veszélyforrások közül a legsúlyosabbak a környező országokban bekövetkező tragikus változások voltak. A Szovjetunió és Jugoszlávia szétesését követően létrejött utódállamok elhúzódó belső válsága, megoldatlan nemzetiségi, területi problémák felhalmozódása nemegyszer katonai konfliktusokat is eredményezett a térségben. A társadalmi robbanás, a fegyveres erők ellenőrizhetetlenné válása növeli a katonai cselekmények magyar területre történő áttérjedésének kockázatát. Destabilizáló tényezőt jelentettek a közép-kelet-európai államok között meglévő feszültségek, mindenek előtt a nemzeti kisebbségek miatti problémák. A nemzetiségi konfliktusok megjelenése nem valamiféle új dolog keletkezése volt, hanem egy régebben is meglévő probléma újbóli kialakulása. A probléma Kelet- és Közép–Európában a legtöbb esetben nem önálló konfliktustermelő jelenség. Kiéleződése ott várható, ahol más tényezőkkel együtt jelenik meg. Így például Jugoszláviában a demokratikus fordulat igényéhez kapcsolódott, a volt szovjet zónában a gazdasági csőd és a tömeges elszegényedés velejárójaként lépett fel. Ezt a folyamatot jellemezte Meiszter úgy, hogy *“Európában lehullott a régi, de felemelkedett egy új berlini fal, a szegénység fala. Ez az igazi biztonsági veszély. A belső elégedetlenség jobb- és baloldali szélsőséges erők keletkezését egyengeti, ami lehetővé teszi az agresszív nacionalizmusok széles körben történő eladását.”*¹⁰

Humanitárius és emberi jogi veszélyforrások

E terület problémái elsősorban közvetve érintették Magyarországot. Az emberi jogok durva megsértése valamely szomszédos államban hozzájárulhatott a politikai helyzet destabilizálódásához. A szomszédos államokban élő magyar kisebbség jogainak megsértése megnehezítette a biztonságpolitikai szempontból kívánatos kétoldalú politikai és gazdasági együttműködés kialakítását. Erre 1990 és 1994 között bőven találunk példát, amelyre a későbbiekben majd kitérek, itt csak annyit jegyeznek meg, hogy amikor a konfliktusok kiéleződőben voltak, az adott ország területén élő nemzetiségi népcsoportok könnyen megkapták az “ötödik hadoszlop” bélyegét, és így nemcsak az ő nemzetiségi sorsukban következett be negatív változás, hanem a befogadó ország és az anyaország között is.

A humanitárius veszélyforrások közé sorolandó kontinensünk régiói közötti meglévő gazdasági, civilizációs különbségek miatti kelet–nyugati irányú migráció is. Ez a vándorlás a délszláv–háború idején – az ország ezt tömegesen megtapasztalta – olyan következményekkel járt, amely már a biztonságot veszélyeztető problémákat indukált (elsősorban a nemzetközi bűnözés).

¹⁰ Meiszter Dávid idézett műve, 19. old.

Gazdasági veszélyforrások

Egy ország biztonságának anyagi alapja a gazdaság, ezért a legsúlyosabb és legközvetlenebb veszély a gazdasági összeomlás. A dolgozat közgazdasági elemzésekbe nem bocsátkozhat, annyit azonban el kell mondani, hogy az ország vezetése a gazdasági nehézségek és a súlyos hibák ellenére elhárította a gazdasági csőd állapotát, sőt a volt KGST tagországok közötti gazdasági kapcsolatok megrendülése után sikerült az országnak a gazdasági függőség állapotát is elkerülnie. Ebben a magyar kormánynak és parlamentnek a hibák ellenére elévülhetetlen szerepe volt. A piacgazdaság alapjainak lerakása, a gazdasági törvényhozás beindítása, valamint a nyugat–európai gazdasági (és politikai) kapcsolatok újjáélesztése mind–mind hozzájárult ahhoz, hogy az ország a régió egyik legstabilabb országává vált.

Ugyanakkor a keleti irányultságú gazdasági kapcsolatok piaci alapokra való helyezése vontatottan haladt. Ez hibás lépésnek bizonyult, amelynek következményeit sajnálatosan a mai napig érzi a magyar gazdaság.

Környezeti veszélyforrások

Egyes szakértők igen fontos veszélyforrásnak tartják a régiókat érintő környezeti károkat is.¹¹ Gondoljunk csak arra, hogy a határokon átnyúló, nagyobb mértékű illetve folyamatos vízszennyezés nemzetbiztonsági veszélyforrássá lett, illetve, hogy a világ legveszélyesebb nukleáris reaktorainak jelentős része Budapest ezer kilométeres körzetében helyezkedik el. A környezetvédelem ügye az elmúlt évtizedekben nagyon háttérbe szorult, sőt a veszélyek reális felmérésére sem fordítottak kellő figyelmet. A rendszerváltás után ebben a kérdésben sajnos nagy előrelépés nem történt és nem is történhetett, hiszen a térség környezeti problémáinak súlyosságával nem álltak arányban azok az anyagi javak, amelyek a szennyezettség megfelelő kezelésére elegendők lettek volna. Nagyon fontos, hogy ezeket a problémákat a környező országok együtt próbálják megoldani, erre mozgósítva az anyagi, technikai és szellemi javaikat.

Sajnálattal állapíthatjuk meg azonban, hogy az 1990 utáni konfliktusokkal terhes időszak a környezeti károk visszaszorítására nem volt megfelelő, sőt olyan ökológiai jelenségek mutatkoztak, melyek államközi feszültségekhez vezettek. Itt elsősorban a bős–nagygyarosi vagy a mohi és más eróművek miatti vitára gondolok. Az ilyen kérdések felnagyítására vonatkozó politikai törekvések bizonytalanságot keltettek térségünkben.

Katonai veszélyforrások

Közvetlen térségünk veszélyforrásai közül a végére hagytam a katonai eredetűeket, mivel ezek 1990 óta Magyarországot reális háborús veszély, illetve katonai támadás nem fenyegette. Igaznak vélem ezt a megállapítást akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a jugoszláviai polgárháború időszakában az országot

¹¹ Például Lackó Mihály: A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapjai, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Hadászati Tanszék, 1992

katonai inzultusok is érték.¹² Ugyanakkor egy állam fegyveres erőinek – még ha minimális is az esélye – fel kell készülnie arra, hogy fegyveres támadás érheti a területét. Ez a lehetőség Magyarország esetében is fennállt, hiszen néhány országban az elmúlt években jelentős erőt képviseltek azok az irreguláris fegyveres erők, amelyek felszabadultak a kormányzati ellenőrzés alól. Mindez akkor történt, amikor a Varsó Szerződés helyén még nem alakultak ki az új biztonságpolitikai intézmények.¹³

Itt érdemes megvizsgálni azt a kérdést, hogy egy adott térségben milyen háború várható, ha a problémák politikailag már megoldhatatlanná válnak. Ennek nyomán a szakértők a fegyveres konfliktusokat – intenzitásuk mértéke szerint – három eltérő kategóriába sorolják, úgymint alacsony, közepes és magas intenzitású.¹⁴

Magas intenzitású az a háború, amelybe több ország bekapcsolódik, akár kontinensekre is kiterjedhet és a legnagyobb intenzitással zajlik. Itt arra gondolok, hogy a hadicselekmények közben a rendelkezésre álló összes fegyverfajta – akár nukleáris is – bevetésre kerül. Ebbe a kategóriába sorolható az első és a második világháború.

A következő kategóriába a közepes intenzitású konfliktusok tartoznak, amelyek mind a földrajzi kiterjedésben, mind a felhasznált fegyverfajta mennyiségében és minőségében korlátozottabbak, mint az első kategória háborús cselekedetei. Ide sorolható az Irak és Irán között zajlott háború, de ennek a kategóriának felel meg az 1991-ben lezajló Öböl-háború is.

Alacsony intenzitású konfliktusok közé tartoznak azok a fegyveres összecsapások, amelyek vagy a népi elégedetlenségből, vagy törzsi ellentétekből származtathatók, de ide sorolandó a fegyveres terrorizmus is. Ez a konfliktustípus jellemzője, hogy földrajzi értelemben lokális kiterjedésű és a fegyverek mennyisége (és minősége) nem jelentős mértékű. Itt a palesztin mozgalmak fegyveres cselekedeteit hozhatnánk példaként.

Az 1945-óta bekövetkezett katonai konfliktusokat vizsgálva megállapítható, hogy több mint száz alacsony intenzitású konfliktust jegyeztek fel a katonai szakértők, míg közepes intenzitású csak elvétve volt és a magas intenzitásúra még példát sem találhatunk. Ennek valódi oka abban kereshető, hogy a katonai felek belátták, egy magas intenzitású háború esetén – ismerve a haditechnikai és fegyverzeti tényezőket – a konfliktus az emberiség teljes pusztulásához is elvezethet.

Így megállapítható, hogy az 1990-es évekig csak az alacsony intenzitású konfliktusok megléte – eltekintve néhány középeztől – veszélyeztette igazán egy adott régió lakosságát és nem utolsósorban politikai és gazdasági berendezkedését. A 90-es évek elején, azonban ezen a téren is változások történtek. Ennek hátterében is minden bizonnyal a bipoláris világ megszűnése áll. A hidegháború végezetével teljesen más identitású konfliktusok törtek ki.

¹² Gondoljunk itt a magyar légtér többszöri megsértésére vagy Barcs remélhetőleg véletlen bombázására.

¹³ Az 1990-es évek elején az ellenségkép keresése nélkül is több szakértő megfogalmazta azt a veszélylehetőséget, amely a volt kisantant államok részéről felmerült. Az idő ezeket a koncepciókat szerencse igazolta. Például Náray Lajos: Magyarország alternatív biztonságpolitikájának tézisei, in: Hadtudományi Tájékoztató 1994/1. szám.

¹⁴ Török László: Alacsony intenzitású konfliktusok az 1990-es években, In: Hadtudományi Tájékoztató, 1994/1. szám.

Ezek a fegyveres konfliktusok a 90-es éveket megelőző összecsapásoktól lényegesen különböznek.

- A konfliktusok elsősorban már nem a perifériákon, hanem a centrumhoz közeli régiókban (pl.: dél-szláv válság) folytak.
- A hidegháború időszakában igen aktívan jelentkező ideológiai ellentéteknek nincs már jelentősége, helyüket a nemzeti, nemzetiségi (etnikai) konfliktusok foglalták el.
- A katonai összeütközések egy-egy régióra korlátozódtak ugyan, de az eszkaláció veszélye sokkal inkább fenn állt.

A politikusoknak és a biztonsági szakembereknek rá kell világítaniuk arra a tényre, hogy a biztonságot fenyegető tényezők (politikai, gazdasági, szociális, etnikai, emberi jogi, természeti) közül a térségben eddig csak a nemzeti-etnikai ellentétek vezettek el olyan konfliktusokhoz, amelyekről az érdekelt felek úgy gondolták, hogy azok csak fegyveresen oldhatók meg.

Ebben a régióban és ebben a konfliktusoktól átszótt helyzetben nagy felelősség nehezedett az adott országok politikusaira – köztük a magyar politikusokra is – abban, hogy ezeket a kényes problémákat a nemzetközi diplomáciai elveknek megfelelően, európai hangnemben tudják kezelni és megoldani.

Addig is, amíg ez a történelmi helyzet megváltozik, szükség van a konfliktusok kezelésére.¹⁵ Persze tudjuk, hogy a konfliktuskezelésnek csak korlátozott célja lehet, mégpedig az, hogy az ellentétes feleket ellenőrzött keretek között tartsa és az esetleges fegyveres összecsapások elterjedését, illetve átterjedését más országokra vagy régiókra megakadályozza. Itt nagy szerephez jutnak azok a biztonságpolitikai intézmények (ENSZ, EBEÉ, EU, NATO), amelyek akár fegyveres erőikkel (békefenntartó kontingensek) is képesek lokalizálni, illetve felszámolni egy adott háborús konfliktust.

Mindazonáltal, amit az előbbieken felvázoltunk, egy lényeges elemmel kell kiegészíteni és véleményem szerint, ezt kell a magyar biztonságpolitika legfontosabb céljának tekinteni: ugyanis a konfliktuskezelés leghatékonyabb formája a megelőzés. Egy adott államnak – itt most elsősorban Magyarországra utalnék – képesnek kell lennie arra, hogy a potenciális válságot, illetve veszélyeket korai időszakában felderítse és megfelelő intézkedésekkel (amelyek ország barát viszont reagálást váltanak ki a közvetlen partnerekből) az országot fenyegető veszélyt elhárítsa. A magyar kormány legnagyobb érdeme éppen az volt, hogy 1990 és 1994 között ezt a problémát sikeresen megoldotta és megőrizte az ország biztonságát.

Végezetül e dolgozat keretében vizsgálom meg, hogy az előző oldalakon leírt veszély-források közül a magyar közvélemény mit érzett a maga számára potenciális veszélynek.

Egy nemzetközi közvélemény-kutatási vizsgálat szerint a közvélemény többsége számára – így a magyar válaszadók többsége egyetértésével – a bizonytalanság fő forrása hazai eredetű volt, tehát nem a külső fenyegetettségéből adódott.¹⁶ A

¹⁵ Dunay Pál: Lesz-e még biztonság Közép-Kelet-Európában? In: Európai Szemle, 1992/4. szám.

¹⁶ Védelmi Tanulmányok 1994/3 (16.old.). Maga a jelentés az Európai Biztonságért elnevezésű kétéves (1992-93) kutatási program fontosabb eredményeit tartalmazza. A kutatók azt vizsgálták, hogyan vélekedik a közvélemény az európai biztonság problémáiról. A kutatások Közép-és Kelet-Európában zajlottak.

válaszadók a bűnözés elterjedése (maffia) és a társadalmi, gazdasági és szociális feszültségek miatt érezték magukat leginkább kiszolgáltatott helyzetben.

Tehát megállapítható, hogy az országok közötti mély konfliktusok ellenére a közvéleményt jobban aggasztotta egy adott ország belső problémája, mint a nemzetközi. A továbbiakban csak a nemzetközi-probléma jellegű kutatási eredményekkel foglalkozom behatóbban.

Ugyanezen közvélemény-kutatási adatok szerint 1992–1993-ban katonai fenyegetettséggel nem kellett számolni a térségben.¹⁷ Sokkal aggodalmasabbnak találták a válaszadók a nem katonai jellegű külső fenyegetettséget. Ide sorolták az atomerőművekből származó veszélyt és más környezeti katasztrófákat. Az emberek igazán tartottak egy Csernobilhoz hasonló katasztrófa bekövetkeztétől.

Ugyancsak veszélyforrásként nevezték meg az óriási méretű menekültáradatot, főleg a volt Szovjetunió és a Balkán térségéből beáramló migráció keltett valós félelmeket. Nagy aggodalomra adott okot a válaszadók szerint a bűnözés nemzetközivé válása a régióban. Veszélyesnek minősítették a maffia elterjedését, amely szerintük az országhatárokat nem ismerve nagyon gyorsan terjeszkedik.

Egy speciális magyar közvélemény-kutatás ettől némileg eltérő adatokat produkált.¹⁸ Itt a válaszadók úgy gondolták, hogy Magyarország és a szomszédos államok viszonyában meglévő feszültségek az országot akár fegyveres konfliktusba is sodorhatják.

Arra a kérdésre, hogy előfordulhat-e hazánk és valamely szomszédos ország közötti háború, fegyveres konfliktus a polgári lakosság több mint 56%-a igennel válaszolt (1992 december). Lényegesen magasabb százalékot mutatott viszont, a hivatalos és a sorállomány köreiben ugyanerre a kérdésre adott válaszok aránya, így például a hivatalos állomány 82%-a (1990 október), míg a sorállomány 92%-a (1993 október) mondott igent a konfliktus meglétének esetleges bekövetkeztére.

Itt hangsúlyoznom kell, hogy a felvett adatok sajnálatos módon nem egy időpontban keletkeztek és ez valószínűleg egy mélyebb kutatásnál hibás következtetésekre is okot adhat, de arra mindenképpen jók és elfogathatók az adatok, hogy bemutassák azt a tényt, hogy a közvélemény – és ezen belül a katonai rétegek – mennyire sebezhetőnek vélték a kilencvenes évek elején az ország biztonságát.¹⁹

A polgári lakosság véleménye szerint (1992 december) ez a katonai fenyegetés több ország részéről is érzékelhető volt. A válaszadók fegyveres konfliktus színtereként igen nagy számban jelölték meg mind Magyarország északi, mind keleti, mind a déli határszakaszát, legtöbben azonban a volt Jugoszlávia területén zajló háború hatásaitól tartottak a legjobban. A fenyegetettség érzésének mértékét és azt a tényt, hogy az milyen irányból várható leginkább az határozta meg, hogy a válaszadók melyik határhoz közeli településen éltek.

A kérdezettek nagy többsége igennel válaszolt arra a kérdésre is, amely azt kutatta, hogy Magyarország és a szomszédos országok között megkötendő kétoldalú (alap-) szerződések hozzájárulnak-e az ország biztonságához.²⁰ Ez

¹⁷ Védelmi Tanulmányok 1994/3., 19. old.

¹⁸ Eszényi József: Veszélyeztetettségérzet a magyar közgondolkodásban, in Új Honvédségi Szemle 1994/6

¹⁹ Mentségemre szolgáljon, hogy Eszényi József is egy táblázatban elemezte ezeket a különböző időpontokban felvett adatokat.

²⁰ A társadalom és a fegyveres erők, Akadémiai Közlemény, 1993/5. szám, 29. old.

egyértelműen jelezte, hogy a magyar lakosság a szomszédos országokkal fennálló problémák megoldását békés úton látná szívesen és ezt a magyar politikai köröknek is figyelembe kellett vennie a szerződés mielőbbi, természetesen az országnak megfelelő, megkötése esetén. Talán ennek is betudható, hogy a magyar kormány az alapszerződések mielőbbi megkötésében volt érdekelt, bár az is igaz, hogy némely esetben saját hibája miatt késleltette, sőt el is halasztotta azt.

A biztonságpolitika elvi alapjai – a fogalmi keret

Néhány szó a biztonság fogalmáról

A hazai szakirodalomban a szakértők körében sincs egyetértés a biztonság fogalmának meghatározásában. Ennek hátterében az áll, hogy minden szakértő más–más aspektusra helyezi a hangsúlyt.

A Mórocz Lajos - Bognár Károly szerzőpáros szerint: *“a biztonság az ország, ország csoportok (szövetségi rendszerek) olyan viszonylag tartós állapota és helyzete, amelyben azok függetlenségét és szuverenitását, a szervezet állam életlehetőségét, a népek jogát társadalmi rendszerük szabad megválasztására mások nem fenyegetik, nem avatkoznak belügyeikbe, nem alkalmaznak velük szemben erőszakos vagy érdekeiket súlyosan sértő más eszközöket, s a nemzeti emberi lét feltételeit nem veszélyeztetik.”*²¹

A fenti idézetből kiderül, hogy a szerzők szerint a biztonság egyenlő egy viszonylagos tartós állapottal, és a külső fenyegetettség hiányával. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy viszonylagos tartós állapotról beszélnek a szerzők, hiszen a biztonság koronként és korszakonként változó tartalmú. Egyszer és mindenkorra adott biztonságról, mint állapotról nem beszélhetünk. A biztonságot csak folyamat-jellegűnek lehet felfogni. Egyes országok, a biztonság folyamat jellegéből, valamint eltérő helyzetükből fakadóan különböző biztonsági helyzetben voltak és vannak, mások a fenyegetettség reális feltételei és más a fenyegetettség érzetük.

Simon Sándor továbbmegy definíciójában az előbbieken leírtakon, miszerint *“a biztonság nem más, mint a fenyegetettséggel szembeni megbízható védelem.”*²² A szerző tehát egyetért a Bognár–Mórocz által leírottakkal abban, hogy a biztonság egyik összetevő eleme a fenyegetettség hiányában található, ugyanakkor azt is vallja, hogy a már meglévő fenyegetettséget meg kell szüntetni, akár katonai védelem árán is. Simon tehát a biztonságot elsősorban katonai biztonságnak tekinti, amely igazából nem meglepő, hiszen egy katonai szakértő definíciójáról van szó.

Diószegi István a szuverenitás definíciójából vezeti le a biztonság fogalmát, amely nála politikai jelleget kap. *“Nem a katonai értelemben vett biztonságra kell gondolni, amikor egy állam képes megvédeni önmagát... Másfajta*

²¹ Mórocz Lajos – Bognár Károly: Biztonságpolitika többpártrendszerben, Zrínyi Könyvkiadó, 1990., 39–40. old.

²² Simon Sándor: A Magyar Köztársaság honvédelmi politikájának, katonai doktrínájának kialakításáról, Védelmi Tanulmányok, 1991/1. szám

*biztonságfogalomról van itt szó. Ha ismét jelzős szerkezettel akarunk élni, azt kell mondani, hogy politikai biztonságról.*²³

A biztonság fogalmának egy újabb megközelítését mutatta be egyik tanulmányában Csabai György²⁴. Szerinte az új Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának kidolgozása csak az ország gazdasági biztonságának megteremtése vagy annak bizonyos mérvű elérése után lehetséges. Véleménye szerint a rendszerváltás folyamatában megingott a gazdaság. Ez két okból lehetett volna veszélyes az országra nézve. Egyrészt a romló gazdasági folyamatok társadalmi–politikai összeomlást idézhetnek volna elő, másrészt ez a folyamat a védelem (tehát a katonai potenciál) kisebb mérvű gazdasági támogatását tette lehetővé. A szerző tehát a biztonságot alapvetően gazdasági biztonságnak fogta fel.

Az előbbieken leírtak szerint a szerzők a biztonság fogalmát egy–egy aspektus (katonai, politikai és gazdasági) szerint értelmezték. Ezek a magyarázatok azonban csak részgazságokat fogalmaztak meg. Közelebb állnak az igazsághoz azok magyarázatok, amelyek a biztonságot komplexként kezelik. A biztonság természetesen korunkban vált ilyen összetett fogalommá, amelynek háttérében a veszély forrásainak bővülése áll. Erről az előbbi fejezetben már bővebben beszéltem.

A helsinki zárónyilatkozat már a biztonság politikai, katonai, kulturális és humanitárius elemeinek összetett egységéből indult ki.²⁵

Alois Mertes német biztonsági szakértő felfogása ezzel lényegében egybevág. A tanulmány írója szerint: *“...a biztonság terminusa nem jelenti többé csupán az egyes országok katonai előkészületeit, hanem magában foglalja a küll- és a belpolitikát, valamint a gazdasági, a társadalmi és pszichológia mozzanatokat.”*²⁶

Végezetül térjünk vissza néhány szó erejéig a kiindulópontához, a biztonság meghatározásához. Meiszter Dávid szerint *“a biztonság a legegyszerűbben úgy fogalmazható meg, mint egy olyan objektív helyzet, amikor az országot sem belülről, sem kívülről nem fenyegeti valós veszély, amikor a külső körülmények nem akadályozzák a szuverén módon választott államforma és belső rend szerinti fejlődést. Vagyis külső körülmények, helyzetek, események nem veszélyeztetik az ország területi integritását, szuverenitását, függetlenségét, demokratikus berendezkedését, a lakosság létfeltételeit.”*²⁷

Meiszter állásfoglalása, habár másképpen fogalmaz, mégis nagyban hasonlít az előbb vázolt definíciókra. Eltérés mutatkozik azonban abban, hogy Meiszter Dávid a biztonság fogalmát objektív tartalommal tölti meg és megkülönbözteti a társadalom biztonságérzetének fogalmától, ami szubjektív érzékelésként keletkezik. A társadalom biztonságérzete ugyanis nagyban alakítható – sőt manipulálható – a tömegtájékoztatás és a kormánypropaganda útján, ennek megfelelően az objektív biztonság és a szubjektív biztonságérzet nem feltétlenül esik egybe. A biztonságnak kizárólag csak a valós veszélyforrásokkal kell

²³ Diószegi István: Szuverenitás, biztonság, integritás, In: Társadalmi Szemle 1991/3. szám, 4. old.

²⁴ Csabai György: A biztonság és a biztonságpolitika gazdasági dimenziója, In: Új Honvédségi Szemle, 1991/3. szám

²⁵ Kiss J. László: A biztonság értelmezéséről a 80-as években, In: Külpolitika, 1988/2. szám

²⁶ Csabai György: A biztonság fogalmáról, In: Hadtudomány 1991/2. szám, 30. old.

²⁷ Meiszter Dávid: Biztonságpolitikánk a gyakorlatban, 7. old.

foglalkoznia, míg a biztonságérzetben megjelenhetnek vélt veszélyforrások is. Ezért egy ország jó biztonságpolitikai koncepciója nagyban függ a veszélyforrások reális felmérésétől és ennek megfelelő értékelésétől.

Tulajdonképpen ezzel eljutottunk a korszerű biztonságpolitika kérdésköréhez. Annyit azonban még leszögezünk, hogy a biztonság fogalmáról az előbbiekben természetesen nem a teljesség igényével beszélhettem, de talán sikerült érzékeltetni, hogy a bemutatott definíciók a hasonlóság mellett jelentős véleménykülönbségeket és eltérő szempontokat is takarnak.

A független Magyarország

Az 1989-es év egyik legfontosabb fejleménye az volt, hogy a Gorbacsov irányította szovjet vezetés világosan a térség tudtára adta, hogy a továbbiakban nem hajlandó erőszakot alkalmazni a régióban, sőt az ottani kommunista elitnek sem nyújt segítséget, ha az az erőszakot alkalmazna. Ez nem jelentett mást, mint a Brezsnyev-doktrína (más szóval kelet-európai szocialista országok korlátozott szuverenitását megfogalmazó doktrína) teljes feladását.²⁸

Ezzel teljesen összhangban Mihail Gorbacsov 1988 végén az ENSZ közgyűlésén bejelentette, hogy a Déli Hadseregcsoport állományát és létszámát 1989-ben csökkenteni fogják.²⁹ Ennek értelmében Magyarország területéről mintegy 10 ezer katonát rendeltek vissza a szovjet földre. Elhagyta az országot továbbá 450 harckocsi, 200 tüzérségi löveg és aknavető, valamint háromezer gépjármű.

Mindezek a nemzetközi környezetben bekövetkezett változások lehetővé tették, hogy már maga a Németh-kormány enyhítsen a Varsói Szerződéssel és a Szovjetunióval meglévő szoros szálakon.³⁰ Ennek megfelelően 1989. január 1-től nem kerülhetett sor olyan hadgyakorlatra Magyarország területén, amelyet a VSZ szervezett.

A közvetlen KGB kapcsolatok felszámolása, valamint a szovjet tábornokok eltávolítása a Belügy-és a Honvédelmi Minisztériumból, ugyancsak ezeken a szoros szálakon lazított.

Fontos jelzés volt a nyugati (és egyben a keleti) világnak, amikor Horn Gyula 1988. novemberében ellátogatott a NATO brüsszeli központjába. Ennek nagy jelentősége abban mérhető, hogy ezt a tettét a szocialista országok külügyi vezetői közül elsőként hajtotta végre.

1989. március 9.-én Bécsben megkezdődtek az európai hagyományos fegyveres erőkről, valamint a Bizalom-és Biztonságerősítő Intézkedésekről folyó tárgyalások. Már maga az a tény, hogy az ellentétes felek tárgyaló asztalhoz ültek, nemzetközi mértékben mérve is nagy jelentőségű volt, emellett a tárgyaláson azonban megjelent egy speciálisan magyar érdek is. A magyar delegáció, ugyanis

²⁸ Hardi Péter: A kelet-európai változások és Magyarország In. Magyarország Politikai évkönyve 1990 (255-256. old.)

²⁹ Keleti György: Magyarország katonai függetlensége In. Magyarország Politikai évkönyve 1992 (384. old.)

³⁰ Dunay Pál: Külpolitika In. A váltás rendszere: Tanulmányok a kormány politikájáról (137-138. old.)

első ízben itt definiálta az ország önálló biztonsági érdekeit, ezzel kérdőjelezve meg a VSZ szükségességét.³¹

Még ebben az évben, s talán ez a legfontosabb momentum, megkezdődtek a magyar és a szovjet kormány között a tárgyalások a hazánkban állomásozó szovjet csapatok teljes kivonásáról. Ennek eredményeként 1990. március 10.-én egyezményt írtak alá Moszkvában.³² A dokumentumban megállapodtak abban, hogy a csapatkivonás 1990. március 12.-én kezdődik és 1991. június 30.-án fejeződik be. A szerződésnek megfelelően a szovjet csapatok egész személyi állományának (beleértve a szovjet polgári személyeket is) és fegyverzeti eszközeinek el kellett hagynia az országot (1. cikk).³³

Ebben az egyezményben – az adott nemzetközi realitásokat figyelembe véve – még nem lehetett felvetni a VSZ esetleges felbomlásának felgyorsítását. Így a dokumentumban benne maradt az a cikkely, amely a kötelezettségek további elviselését kívánta meg az országtól. Ugyanis: *“Ezen egyezmények rendelkezései nem érintik a felek között érvényben levő két-és több oldalú egyezményekből eredő kötelezettségeket, beleértve azokat, amelyek az 1955. május 14-én Varsóban kötött barátsági, együttműködési és kölcsönös segélynyújtási szerződésből származnak.”* (9. cikk)³⁴

A célok maradéktalan teljesítésében a következő (Antall-) kormányzat is érdekelve volt. A több mint egy évet igénybevevő kivonulási folyamatot ami az Antall kabinet idejére esett-kisebb hibáktól eltekintve a kormány megfelelően menedzselte. Így, már két héttel (1991. június 16.-án) az egyezményben előírt határidő előtt az utolsó katonai szerelvény is elhagyta Záhonyt az országot. Ezzel Magyarország függetlensége rendeződött, az ország visszanyerte teljes szuverenitását. Hátra volt még azonban a kilépés a Varsói Szerződésből.

Ha megnézzük a pártok választási programjait, megállapíthatjuk, ha nem is jelentősen, de azért eltérés mutatkozott a VSZ jövőjét illető kérdésben. A liberális pártok (SZDSZ, Fidesz) egyértelműen jelezték, hogy az országnak szükségszerű érdeke, hogy mielőbb kilépjen mind a politikai, mind a katonai szervezetből.

Az MDF, bár céljában ugyanezt akarta elérni, mégis jóval árnyaltabban és óvatosabban fogalmazott: *“A jelenben a magyar külpolitika önállósága a Varsói Szerződésnek mint politikai realitásnak az elismerése mellett is növelhető...”*³⁵

Ezt az elképzelést az MDF vezette új kormányzat úgy próbálta képviselni, ha az ország először csak a VSZ katonai testületéből lép ki. Ezt Magyarország miniszterelnöke 1990. júniusában Moszkvában a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testülete ülésén így fogalmazta meg: *„Értelmét veszti a szerződés katonai szervezete, amely felfogásunk szerint mellőzhetővé válik, és kívánatos annak fokozatos, 1991 végéig történő felszámolása.”*³⁶

³¹ Gyarmati István: Víták és változások a magyar biztonságpolitikában 1989-ben In. Magyarország Politikai évkönyve 1990 (247. old.)

³² A tárgyalásokon, illetve az okmány aláírásánál az akkori ellenzék három prominens képviselője is részt vett. Raffay Ernő MDF-et, Demszky Gábor az SZDSZ-t és Kósa Lajos a FIDESZ-t képviselte.

³³ Népszabadság 1990. március 11. Egyezmény a Magyar Köztársaság területén ideiglenesen tartózkodó szovjet csapatok kivonásáról.

³⁴ Népszabadság 1990. március 11.

³⁵ Dunay Pál: Külpolitika (141. old.)

³⁶ Magyar Nemzet, 1990 Június 1. oldal

Ennek megfelelően Antall József a csúcsertekezlet záróülésén bejelentette, hogy Budapest a VSZ egyesített katonai vezetésének szervezetéből kilép, így Magyarország a továbbiakban a Varsói paktum hadgyakorlatainak nem vesz részt. A miniszterelnök úr ugyanakkor azt is jelezte, hogy a változások beindításakor abból kell kiindulni, hogy e történelmi fordulat miatt se hazánk, se a szövetséges államok, így a Szovjetunió biztonsága ne csökkenjen.

Ez az idézet is arról győz meg bennünket, hogy a kormány ekkor már döntött arról, hogy kivezeti az országot a Varsói Szerződés kötelékéből, ezt azonban még mindig egy hosszú tárgyalásos folyamat keretében látta megoldhatónak. Ezzel kapcsolatban két megjegyzést szeretnék tenni.

Egyrészt nem szabad elfelejteni, hogy 1990. júniusának elején még volt olyan ország (Bulgária), amely a VSZ változatlan fenntartása mellett foglalt állást. A bolgár állásponthoz képest talán nem kell hosszasan igazolnom az Antall-i megközelítés egy jóval reálisabb politikai felfogás képét vetíti elénk.

Másrészt, azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a kormány ebben a kérdésben bátran támaszkodhatott az új magyar parlament mind a hat pártjára. Ezt a megállapítást arra alapozom, hogy az országgyűlés – 234 igen, 4 tartózkodás ellenében – 1990. június 26-án egy országgyűlési határozatot fogadott el a Magyar Köztársaság és a Varsói Szerződés viszonyáról.³⁷ A határozatban a parlament felkérte a kormányt, hogy a bécsi konvenció 62. cikkelye alapján, a szerződés körülményeinek alapvető megváltozására hivatkozva kezdjen a tárgyalásokat Magyarországnak a VSZ-ből való kilépéséről.³⁸

A határozat első pontjával kapcsolatban két megjegyzést szeretnék tenni. Egyrészt a határozat ellenben a Vásárhelyi indítvánnyal-nem a Nagy Imre-kormány 1956. november 1-ei kilépési nyilatkozat törvényerőre emelésének törvénytelen megdöntésére, hanem az 1969. évi bécsi konvenció 62. cikkelyére alapult. *„Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a külügyi bizottság bármilyen formában is más állásponton lenne az eredeti, 1956-os Nagy Imre-féle kormánynyilatkozatról, csak annyit jelent, hogy nemzetközi jogi szempontból jobb és szerencsésebb hivatkozási alapot találtunk.”*³⁹ Másrészt a parlament tárgyalásos úton való egyeztetésre kérte fel a kormányt és nem egyoldalú

³⁷ A parlamenti határozatnak Vásárhelyi Miklós az SZDSZ képviselőcsoportjának nevében-1990. május 15.-én benyújtott indítványa szolgált alapul. Az indítvány bevetése a jogi és történelmi előzményként 1956. november 1.-ét jelölte meg, amikor a Nagy Imre-kormány nyilatkozatot tett közre, hogy a Varsói Szerződést azonnali hatállyal fel kívánja mondani. A nyilatkozat törvényerőre emelkedését azonban a november 4.-i intervenció megakadályozta. Ezen jogi és történelmi előzmények alapján indítványozta a képviselő, hogy az országgyűlés állapítsa meg: a nyilatkozat megsemmisítése külső kényszer hatására és így törvénytelenül következett be. Ebből logikusan következett az indítvány második pontja, amely a parlamentet arra ösztönözte, hogy kérje fel a kormányt, hogy a fentieknek megfelelően kezdjen tárgyalásokat a VSZ tagállamainak kormányaival a jog szerinte helyzet visszaállításáról. Az indítvány rendelkezett arról is, hogy míg az egyetértés megszületik szüneteltesse Magyarország részvételét a VSZ katonai szervezetében. Ez az indítvány különösen az a része, amely a VSZ katonai szervezetében való részvétel szüneteltetését ajánlotta-találkozott a kormány elképzelésével is, azonban a parlament finomítás miatt a külügyi bizottsághoz utalta át, amely határozati javaslatot faragott az indítványból alig több, mint egy hónap alatt.

³⁸ Délmagyarország, 1990. június 27., 1. old.: Kilépünk a Varsói Szerződésből

³⁹ Hegedűs István, a külügyi bizottság elnökének felszólalása a Magyar Köztársaság és a Varsói Szerződés viszonyáról szóló országgyűlési javaslat vitájában 1990. június 26.-án. In Országgyűlési Napló: -1082 -1083. hasáb

kilépésről döntött. Ennek háttérében – úgy gondolom – az a helyes politikai indíték állhatott, amelyre Valki László helyesen világított rá.⁴⁰

Visszatérve a parlamenti határozathoz, az Országgyűlés a továbbiakban arra kérte fel a kormányt, hogy első lépésként szüneteltesse az ország részvételét a VSZ katonai szervezetében, továbbá a magyar honvédség ne vegyen részt a későbbiekben közös hadgyakorlaton. Ez a pontja a határozatnak teljesen egybevágott Antall Józsefnek a moszkvai bejelentésével, ezáltal a kormányfő, nyilatkozata végrehajtásához törvényi felhatalmazást kapott.

A határozatnak még egy pontjával – egyébként öt pontból állt a parlamenti indítvány – szeretnék foglalkozni. A kormány feladata lett országgyűlési felhatalmazás alapján, hogy kezdjen tárgyalásokat a VSZ tagállamaival a kétoldalú barátsági és kölcsönös segítségnyújtási szerződések felülvizsgálatáról. Ennek az indítványnak a jelentősége abban állt, hogy ezekből a szerződésekből törölhetők ezáltal azok a paragrafusok, amelyek ezidáig sértették az ország szuverenitását, elsősorban az a felhatalmazás, amely lehetővé tette a katonai beavatkozást a VSZ tagállamai részéről.

Azt a tényt azonban nem szabad elhallgatni, hogy a gyors változások mögött egy kialakulóban lévő regionális együttműködés állt: a Visegrádi csoport. A tárgyalások kezdetén a csoport tagjai – Lengyelország, Csehszlovákia, és Magyarország – ahhoz még gyengék voltak, hogy átalakítsák a Varsói Szerződést, később azonban egyre magabiztosabb pozíciót foglaltak el a gyengülő Szovjetunióval szemben. A történelmi helyzet gyors felismerése vezetett el oda, hogy a csoport rábeszélte Moszkvát arra, hogy a VSZ átstrukturálása helyett egyezzen bele a szövetség feloszlatásába.

Ennek megfelelően 1991 elején a szovjet vezetés rászánta magát a változásokra. Gorbacsov elnök javaslatára a VSZ katonai szervezete 1991. április 1.-ével befejezte működését. Ennek értelmében megszűnt a VSZ összes katonai szerve, testülete, intézménye és valamennyi katonai tevékenysége. A tagállamok nyilatkozata kijelentette: *“Tekintettel az Európában végbemenő mélyreható változásokra, és végrehajtva a Politikai Tanácskozó Testület 1990. június 7-i moszkvai ülésének határozatát, a Varsói Szerződés tagállamai szuverén és egyenjogú államokként cselekedve eldöntötték, hogy 1991. március 31-ig felszámolják a szervezet katonai szerveit és struktúráit.”*⁴¹ A nyilatkozatot a tagállamok 1991. február 25 -én a Politikai Tanácskozó Testület soronkívüli budapesti ülésén fogadták el.

Nem kellett sokat várni a politikai szervezet megszűnésére sem. Dienstbier csehszlovák külügyminiszter 1991 június elejére Prágába invitálta a tagállamok küldötteit. A magyar küldöttség vezetője Antall József volt. A miniszterelnök a történelmi tényről így nyilatkozott: élete egyik legfelemelőbb pillanata az, hogy aláírhatja a megállapodást a VSZ felszámolásáról.⁴²

⁴⁰ “Tudniillik, ha egyoldalú lépést teszünk, nem az 1956-ban Magyarországra bevonuló Hruscsovnak, nem az 1968-as csehszlovákiai beavatkozást vezénylő Brezsnyevnek mondunk nemet, hanem Gorbacsovnak, aki hatalomra jutásától mind a mai napig olyan politikát folytatott, amely a mi érdekeinkkel nemcsak hogy összeegyeztethető volt, de forradalmi változásokat tett lehetővé Kelet-Európában.” Magyar Nemzet, 1990. május 26. Interjú Valki Lászlóval

⁴¹ Népszabadság, 1991. február 26. 3. oldal

⁴² Népszabadság, 1991. július 1. 4. oldal

A Varsói Szerződés 1991. július 1-én délben politikai értelemben is megszűnt: e tényt a tagállamok képviselői a prágai Cermin-palotában jegyzőkönyv aláírásával rögzítették. A négy cikkelyt magába foglaló zárójegyzőkönyv tartalmazta, hogy 1955. május 14-én Varsóban aláírt szerződés hatálya megszűnt. Bejelentették, hogy nincsenek egymással szemben a VSZ-ből eredő vagyoni jogi követeléseik. Mivel az eljárási szabályok szerint e dokumentumot a nemzeti parlamenteknek is ratifikálniuk kell, így az illetékes kormányok vállalták, hogy két hónapon belül a parlamentek elé terjesztik a VSZ megszűnéséről rendelkező okmányt.

A magyar kormány gyorsan eleget tett ennek a rendelkezésnek. A parlament 1991. július 11-én 240 szavazattal, ellenszavazat és tartózkodás nélkül, tehát egyhangúlag elfogadta a Varsóban 1955. május 14.-én aláírt, úgynevezett barátsági, együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási szerződés, valamint annak érvényessége meghosszabbításáról Varsóban 1985. április 26.-án aláírt jegyzőkönyv hatályának megszüntetéséről szóló jegyzőkönyv megerősítését tartalmazó országgyűlési határozati javaslatokat.⁴³ Ezzel – magyar részről – a Varsói Szerződés megszűnt. Az ország ténylegesen visszanyerte szuverenitását.

Magyarországnak a viseigrádi csoporttal való együttműködés keretében nagy szerepe volt a VSZ felszámolásában. Ebben közrejátszott mind a kormány, mind az országgyűlés felelősségteljes hozzáállása. Ne feledjük, hogy a belpolitikai éles viták ellenére, az ország és a nemzet számára fontos külpolitikai kérdésekben a parlament mind a hat pártja konszenzusra törekedett és jutott. A tények objektív számbavétele megköveteli tőlünk azt is, hogy ne feledkezzünk a Németh-kormány pozitív szerepéről sem. Mindezek ellenére helyesen világított rá Für Lajos arra a döntő körülményre, amelyek nélkül az igazi változások soha nem jöhettek volna el. Így beszélt erről expozéjában a honvédelmi miniszter: *“Azt hiszem, súlyos aránytévésztés, vagy egyenesen arányvesztés lenne, ha a Varsói Szerződés megszüntetésében Magyarországnak, netán a parlamentnek vagy a kormánynak döntő, meghatározó szerepet tulajdonítanánk. Hiszen tudjuk valamennyien, ennek megszűnésében világpolitikai tényezők közreműködése játszott meghatározó és döntő szerepet.”*⁴⁴

A biztonságpolitikai alapelvek

1993. március 2-án a Magyar Országgyűlés elfogadta a Magyar Köztársaság biztonságpolitikája alapelveiről szóló országgyűlési határozati javaslatot. Az alapelvek kidolgozása 1990 nyarán kezdődött el, amelynek munkálataiba a kormány az ellenzéki pártokat, sőt a kormánytól független szakértői rétegeket is bevonta. Ennek ellenére a tervezet csak 1993 elejére öltött olyan formát, hogy azt a kormány nyugodt szívvel beterjeszthesse a parlamentnek.⁴⁵

Az alapelvek teljes körű ismertetése aligha lehet feladatom, de a határozat főbb elemeinek bemutatását kötelességemnek tartom:

⁴³ Országgyűlési Napló, 9270-9271. hasáb. 1991. július 11.

⁴⁴ Für Lajos expozéja a VSZ hatályának megszüntetését rögzítő jegyzőkönyv megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat megtárgyalásakor. Országgyűlési Napló, 9266-9267. hasáb (1991. július 11.)

⁴⁵ A kormány összesen négy variánst készített el, egyet önmaga, kettőt pedig az ellenzéki nyomásnak engedve visszavont. A negyedik variáció volt az, amelyet a parlament elfogadott.

– A határozat a biztonságpolitika céljának megjelölésével kezdődik. Ennek értelmében a biztonságpolitikának szavatolnia kell az ország függetlenségét, területi épségének védelmét. Fontos hangsúlyt fektet az okmány a belső stabilitásra és a politikai, polgári és emberi jogok teljes érvényesülésére.⁴⁶

– A magyar biztonságpolitika a biztonság oszthatatlan és komplex voltából indul ki. A biztonság oszthatatlansága azt jelenti, hogy az országok, a térség és a világ biztonsága szorosan összefügg, rész és az egész viszonyát alkotják. A komplex jelleg azt jelöli, hogy a biztonság nem csupán katonai tényezőből tevődik össze, hanem politikai, gazdasági, környezeti és emberi jogi elemekből áll.

– A határozat hitet tesz a partnerség gondolata mellett, ennek megfelelően az országnak nincs ellenségképe.

– Az ország biztonságpolitikájának alapvető célja a nyugat-európai integrációs szervezetekhez való csatlakozás (EK, NATO, Nyugat-Európai Unió stb.), ezáltal garantálva hosszabb távon az ország biztonságát. Ennek a célnak megfelelően szükséges a szoros kapcsolatok kiépítése az EBEÉ-vel is.

– A térség regionális együttműködésének a fejlesztése is biztonság-garantáló tényező, ezért fontos szerepet kap az a törekvés, amely a regionális együttműködés által kínált lehetőségek kihasználásában érdekelt.

– Az országgyűlési határozat kiemelten kezeli azt a tényt, hogy a szomszédos államokban nagyszámú magyar kisebbség él. Elutasítja az intoleráns nacionalizmust és hangsúlyozza, hogy a nemzeti-etnikai kisebbségek problémaköre nem tekinthető egy adott állam kizárólagos belügyének. Ennek megfelelően a magyar kisebbség jogainak biztosítását a szomszédos országokkal kívánatos jószomszédi kapcsolatok alapvető követelményének tekinti. Az ország elutasítja a meglévő határok gyökeres megváltoztatását is.

– Magyarország biztonságát – a határozat szerint – elsődlegesen politikai eszközökkel kell garantálni, de nem mondhat le az állam megbízható védelmet jelentő fegyveres eszközről sem. A fegyveres eszköz fejlesztésénél figyelembe kell venni – az integrációnak megfelelően –, hogy az illeszkedjen a korszerű nyugati katonai együttműködés követelményeihez. Végezetül hangsúlyozza a határozat, hogy ennek a hadseregnek védelmi jellegűnek kell lennie és az alkotmányos szervek felügyelete és irányítása alatt kell állnia (civil kontroll).

Az alapelvek rövid ismertetése után néhány megjegyzést szeretnék fűzni a témához.

Nézzük először a határozat elfogadásának módját! Itt arra a pozitív folyamatra gondolok, hogy a parlamenti vita és maga a határozathozatal is nyilvános körülmények között zajlott le. Megítélésem szerint annak, hogy a parlament a nyilvános tárgyalás mellett döntött, üzenetértékű volt a külvilág, elsősorban a szomszédos országok számára. Ez az üzenet abban foglalható össze, hogy Magyarország kész bármely ország tudomására hozni a biztonsággal, illetve a biztonságpolitikával kapcsolatos nézetrendszerét, hiszen abban semmi titkolnivaló nincs.

Ezzel teljesen összhangban nyilatkozott Kovács László, a külügyi bizottság elnöke is: *“Meggyőződésem, hogy ebben a biztonságpolitikai koncepcióban jószándékú*

⁴⁶ A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelvei, In: Hadtudomány 1993/2, 3-6. old. Az országgyűlési határozatot a továbbiakban ezen szemelvény figyelembevételével ismertetem.

üzenet fogalmazódott meg. Olyan üzenet, amelynek elfogadása és következetes gyakorlati megvalósítása alkalmas az esetleges bizalmatlanság eloszlatására a kételyek megválaszolására.”⁴⁷

További fontos erénye a parlamenti határozatnak, hogy az ellenségkép hiánya és a katonai tényezők passzív, védekező jellege is megfogalmazódott az alapelvekben. Ez lefordítva annyit jelent, hogy Magyarország egyetlen más országot sem tekint ellenségének, ellenkezőleg a partneri viszonyra törekszik. Egy ilyen konfliktusokkal terhelt térségben ezeknek az elveknek a szerepeltetése a dokumentumokban nem egyszerűen dicséretes, hanem – véleményem szerint – elkerülhetetlen, sőt kötelező volt, ezért üdvözlendő mind a kormány és mind a parlament eltökéltsége ebben a kérdésben.

Az előzőkben kifejtett pozitívumok mellett, azonban az alapelvek egy-két pontjával vitatkoznék. A határozat, olyan irreális célok szavatolását is előírta, amelyek teljesítésére a Magyar Köztársaság egyáltalán nem volt képes. Ilyenek mondhatók a piacgazdaság zavartalan működése, a Magyar Köztársaság területén élők élet –, vagyon-és szociális biztonsága, valamint a nemzetközi béke fenntartása. Ezek az ország képességeihez mérten olyan túlméretezett célokat fogalmaztak meg, amelyek szavatolására egymagában egy ország nem vállalkozhat. A határozat leszögezi továbbá, hogy Magyarország kizár és elítél minden erőszakos határmódosítást. Mivel a határok kérdése a következő fejezet egyik sarkalatos pontja, ezért itt csak röviden foglalkoznék ezzel a kérdéskörrel. Szeretném előre leszögezni, hogy az előbb leírt megfogalmazást korrektnek tartom, hiszen megegyezik mind a helsinki záróokmány, mind a párizsi chartának a határok kérdésében kifejtett álláspontjával. Véleményem szerint ugyanakkor, az adott politikai környezetben és feszült légkörben megfelelőbb lett volna kinyilatkoztatni azt, hogy nem csak az erőszakos, hanem a békés határváltoztatási szándékáról is lemond az ország. Erről a kérdéstről az egyébként egységes parlamenti körében is vita alakult ki. Az SZDSZ azon állásponton volt, hogy a békés határmódosításnak az elvetése is szerepeljen a dokumentumban, de ezzel az álláspontjával egyedül maradt a parlamentben.

A legfőbb érdeme ennek az országgyűlési határozatnak, a kisebb viták ellenére az, hogy a parlamenti pártok egyöntetűen az elfogadása mellett érveltek és szinte egyhangúlag támogatták a kormány által benyújtott javaslatot.⁴⁸ A demokráciának Magyarországon kialakult rendje értelmében ez a parlamenti pártok konszenzusát jelentette. Találónan szövegezte erről az össznemzeti egységről Rockenbauer Zoltán (Fidesz) parlamenti felszólalásában: *“egy olyan kondíciókkal rendelkező ország, mint Magyarország amely a nemzetközi politikának inkább megélője, mint alakítója, alapvető erénye kell hogy legyen a külpolitikai kiszámíthatóság. Márpedig egy konszenzussal kidolgozott parlamenti határozat olyan, mint egy szerződés. Kötelességeket ró nemcsak a kormányra, de a parlament minden pártjára.”⁴⁹*

Megállapíthatjuk tehát, hogy a Parlament korszerű és minden szempontból megfelelő határozati javaslatot fogadott el. Az ebben szereplő főbb tézisek megegyeznek a korábban leírt korszerű biztonságpolitikai elvekkel. Így a tudományos igényű elvek és a politikai tézisek találkoztak.

⁴⁷ Országgyűlési Napló, 24194-24295. hasáb. 1993. február 16.

⁴⁸ A határozati javaslatot mindössze egy képviselő utasította el, tartózkodás nem volt.

⁴⁹ Országgyűlési Napló, 24214. hasáb. 1993. február 16.

A szomszédos országokkal kialakított biztonsági partnerség

Amint már a fejezet elején kifejtettem a négyéves periódus gyakorlati tevékenységét a biztonságpolitika általam vélt kulcskérdéseinek figyelembe vételével vizsgálom meg. Az első ilyen kulcskérdés a szomszédos országokkal kialakított partneri kapcsolat. Amint azt látni fogjuk ez a partneri viszony nem minden országgal valósult meg. Az „abnormális” külkapcsolatok minden bizonnyal a szomszédos országokban élő magyar kisebbségek rendezetlen helyzetével magyarázható.

Az elmúlt két évszázadban előtérbe került nemzeti–nemzetiségi problematika korunkban egyáltalán nem tűnt el, sőt a politikai, kulturális és gazdasági élet egyik meghatározó szervezeti formája maradt. Így volt ez a bipoláris világ megosztottsága idejében is, azzal a megkötéssel, hogy a Varsói Szerződésbeli tagság elnyomta azokat a valóságos ellentéteket Közép-Kelet-Európában, amelyek pedig mindvégig jelen voltak, de nem értek bele a szövetségi rendszer összetartását szorgalmazó koncepcióba, ezért nem is volt lehetőség a problémák felvetésére és kezelésére. A VSZ felbomlásával a tömbfegyelem is megszűnt, újra megnyíltak a zsilipek a régi és az új ellentmondások előtt a szövetség egykori tagállamai (pl.: Magyarország és Románia) között és egyes országokon (pl.: SZU) belül.

Tökéletes és gyors megoldás a nemzetiségi kérdésben természetesen nem várható, azonban felsorolnék néhány általánosnak tűnő elvet, amelyek együttes érvényesülése hozzájárulhat a problémák kezeléséhez, s talán megoldásokhoz is.

Ezek az elvek a következők:⁵⁰

– A nemzeti-nemzetiségi jogok érvényesülése csak demokratikus keretek között képzelhető el. Sajnálattal kell megállapítanunk, hogy ez a követelmény egyenlőre nincs biztosítva Kelet-Európa országaiban, a demokrácia fejlődése a legjobb esetben is az elején tart. Azt is szükséges azonban megjegyezni, hogy a demokratikus berendezkedés önmagában nem zárja ki a nemzetiségi elnyomást, így például a demokratikus Csehszlovákiában a II. Világháború után elfogadott Benes-dekrétum a kollektív felelősség alapján intézkedett a magyar és a német származású lakosság csaknem teljes jogfosztásáról.

– A nemzetiségek kollektív jogai nem helyettesíthetők a legszélesebb értelemben vett individuális jogok biztosításával sem. A kérdés kezelését nehezíti az a tény, hogy a kollektív nemzetiségi jogok meghatározása és garanciarendszere kidolgozatlan a nemzetközi jogi dokumentumokban és az egyes államok alkotmányos jogaiban .

– A nemzetiségi problémák hatékony megoldása elképzelhetetlen a közép- és kelet-európai országok közötti viszony javítása nélkül.

– A szociális létfeltételek nagyarányú visszaesése hozzájárulhat a szélsőséges nézetek (ebben az értelemben a szélsőséges nacionalista megnyilvánulások) elterjedéséhez, amelyeknek egyedüli ellenszere a gazdasági növekedés megindulása és a régió államai közötti gazdasági kapcsolatok bővülése. *“Ez lehet*

⁵⁰ Ezzel a kérdéskörrel foglalkozik Balogh András két tanulmánya a., A nemzeti kisebbségről és a nemzetközi biztonságról In.: Valóság -1994/3 b., Nemzetközi biztonság és nemzeti kisebbség In.: Új Honvédségi Szemle -1994/2

a kulcskérdése a szomszédokkal való viszonynak, hogy a gazdasági együttműködés, a határmenti együttműködés és a vegyesvállalatok rendszere, a jövőbeli gazdasági összefonódásból fakadó kölcsönös egymásrautaltság, a piac ereje segíthet a nemzeti nacionalista bezárkózások és előítéletek leküzdésében.”⁵¹

– Elkerülhetetlen megértetni és elfogadtatni a térség országaival azt az elvet, hogy a nemzetiségi kisebbségek helyzete nem képezheti kizárólagosan egy adott állam belügyét, hanem ez az emberi jogokéhoz hasonlóan a nemzetközi közösséget is érinti.

– A térség államai közötti kapcsolatok és a kisebbségek helyzete lényegesen javulna, ha a régió országai csatlakozni tudnának az európai integrációs szervezetekhez.

– A közép-kelet-európai nemzetiségi kérdés kezelésében és a térség általános demokratizálódásában nagy felelősség és szerep hárul az elsősorban európai nagyhatalmakra.

A globális érdekekkel és lehetőségekkel nem rendelkező országok – mint Magyarország – legalapvetőbb biztonsági érdekei szomszédaihoz kötődnek. A közvetlen szomszédokkal való normális kapcsolat, amely természetesen nem zárja ki az országok közötti vitákat, egy ország biztonságának alapkérdése. Egyrészt, mivel az ország biztonságát csak akkor lehet garantálni, ha a szomszédos országokkal jó viszonyt tartunk fenn. Másrészt a nyugati integrálódás csak akkor járhat sikerrel, ha Magyarország stabilizáló tényezőként jelenik meg a térségben.

Nézzük most meg, hogy a magyar kormány és a parlament milyen utat választott a szomszédos országokkal kialakítandó kapcsolattartásban. A helyzetet nagymértékben bonyolítja az a tény, hogy a környező államok többségében igen nagy létszámú magyar anyanyelvű kisebbség él. Nem kifogásolható, ha egy ország kormánya mindent meg kíván tenni a külhonban élő kisebbség érdekében, az azonban már igen, ha a szomszédos országokhoz fűződő kapcsolatainkat csak ez a reláció határozza meg, márpedig az MDF vezette kormánykoalíció szinte minden kapcsolatot ennek elérése érdekében rendelt alá.⁵² Ez nem hathatott az újdonság erejével, hiszen a magyarországi pártok közül talán az MDF számára volt elsődlegesen fontos, hogy átfogó módon tanulmányozza és értékelje a nemzetiségi–kisebbségi kérdést, sőt a Demokrata Fórum kezdetben mint mozgalom részben saját azonosságtudatát (identitását) is erre alapozta.

A kisebbségi kérdés mindent ennek alárendelő jellege azonban azzal a következménnyel járt, hogy olyan területen sem normalizálódott, illetve javult a viszony, ahol erre 1990 elején még lehetőség kínálkozott (gazdasági kapcsolatok).

Vizsgáljuk meg tehát sorban azokat a politikai megnyilvánulásokat és nyilatkozatokat, amelyek sajnálatos módon hozzájárultak magyar részről a viszony megromlásához. A fejezet első részében általánosságban foglalkozom a

⁵¹ Tabajdi Csaba felszólalása az Országgyűlés ülészakán a biztonságpolitikai alapelvekről folytatott vitában, 1993. március 2-án. Országgyűlési Napló 24670. hasáb.

⁵² Ezt a leghatározottabban Csóti György az MDF alelnöke fogalmazta meg az Országgyűlés ülészakán, a kormány külpolitikájáról folytatott vitában: Ki merem mondani, hogy Magyarország viszonyát a szomszédos országokhoz alapvetően az határozza meg, hogy ezekben az országokban a magyarság érdekeit hogyan képviselik, hogy a magyarság kérdéseivel hogyan foglalkoznak. In.: Országgyűlési Napló, 10762. hasáb. 1991. október 15.

kérdéssel, majd specifikusan országonként vizsgálom meg Magyarország és a szomszédos országok viszonyát. Természetesen nem törekedhetek a probléma teljeskörű kifejtésére, csak a legfontosabb tényeket rögzítem. Ez azzal a veszéllyel jár, hogy a végkövetkeztetésem talán nem lesznek pontosak, de mindent elkövetek annak érdekében, hogy a lehető legobjektívebb képet alakítsam ki a helyzetről.

Érdeemes szót ejteni először az új kormányfő elhíresült “tizenötmilliós” kijelentéséről. Antall József 1990 júniusában az MDF Országos Gyűlésén kijelentette, hogy lélekben 15 millió magyar miniszterelnökének tekinti magát. Nem ajánlatos túldramatizálni – ez nem is lenne helyes – a helyzetet, annyi azonban leszögezhető, hogy az ilyen ideologikus kijelentések nem használtak a kapcsolatok normalizálódásának. Egyrészt azért, mert az ilyen álláspontok kifejtése lehetőséget adott azoknak az országoknak, ahol magyar ajkú kisebbség él, hogy az államok közötti kapcsolatok javulásának elmaradását az anyaországnak róják fel, nem beszélve arról, hogy Európa nyugati felében is hasonló benyomást keltettek. Másodszor az ilyen jellegű kijelentések olyan további ellentéteket gerjesztettek, amelyek egyáltalán nem használtak a határon túli magyarságnak, pedig a cél éppen az lett volna. Nem lennének objektívek ugyanakkor, ha nem említenénk meg a sajtó meghatározó szerepét ebben az ügyben. Itt nem arról beszélnék, hogy ebből a szerencsétlen megfogalmazásból, milyen külpolitikai és mindennel együtt biztonságpolitikai bonyodalmakat gerjesztett maga a sajtó is – persze ennek kifejtése is fontos lehet a téma iránt bővebben érdeklődő szakértők számára –, hanem arról az elhallgatott tényről, hogy a magyar miniszterelnök nem először élt ezzel a nyelvi (és talán politikai) formulával. A kijelentést először április 8-án az 1990. évi választások második fordulóját követően, az MDF választási sikerének tudatában használta a következőképpen: *“ez a nap a tizenötmilliós magyarság ünnepe, függetlenül attól, hogy a történelem sodrában ki, milyen állampolgárrá vált”*⁵³. Ez a nyilatkozata Antall Józsefnek persze árnyaltabb, mint az az ominózus nagy vihart kavart, mégis furcsa, hogy erre a sajtó “nem csapott le”. Ez persze nem mentheti fel a miniszterelnököt a hibásnak vélt kijelentése következményei alól és ezért vélem helytállónak Heiszler Vilmos megállapítását: *“...ha könnyedén átlépünk néhány nemzetközi jogi realitáson, s idehaza megválasztott felelős politikusként is 15 millió magyar lélekkel számolunk, akkor sem felejthetjük: e tömeg döntő többsége, tízmillió, Záhony és Hegyeshalom között él, az ő sorsukat nem szabad felelőtlenül kockáztatni, az ő érdekük legyen a magyar politika első számú meghatározója”*⁵⁴.

Vizsgáljunk meg egynéhány további kinyilatkozást, amelyek ugyancsak hozzájárultak a kapcsolatok jegesedéséhez. Sajnálattal kell tudomásul vennünk, hogy a következőkben bemutatott nyilatkozatok is a magyar kormánykörök legmagasabb szintjéről származtak.

Füzessy Tibor, a titkosszolgálatokat felügyelő tárca nélküli miniszter először Szárszón, majd pártjának, a KDNP-nek a székházában rendezett sajtótájékoztatón félreérthetetlen módon megvádolta a szomszédos országok titkosszolgálatait. *“Ezen államok biztonságukat leginkább veszélyeztető tényezők az ott élő magyar kisebbségeket tartják, s gyakran közösen*

⁵³ Magyar Nemzet, 1990. április 10., 3. old.

⁵⁴ Heiszler Vilmos: Ami a határokon túl van..., Magyar Hírlap, 1993. június 11., 7. old.

próbálják meg őket és hazánkat külföldön lejáratni.”⁵⁵ Nem azzal van a probléma, hogy a miniszter igazat mondott -e vagy sem, a gond az volt, hogy egy ilyen funkciót betöltő személy a nyilvánosság előtt tett tanúbizonyságot valós vagy vélt aggodalmáról. A szlovákiai Pravda hasábjain azonnal reagáltak a miniszter nyilatkozatára. Az újságban a szerzők kifejtették abbéli reményüket, hogy a szlovák kormány mindezt figyelembe veszi az új katonapolitikai stratégia kialakításakor. A Nagy László a szlovákiai Magyar Polgári Párt elnöke leszögezte – Füzesy előadásával kapcsolatban –, hogy a nyilatkozat elbírálására az érintett ország illetékes parlamenti bizottságai hivatottak. *“Egy dolgot azért hozzáfűznék – jegyezte meg a szlovákiai magyar politikus –, az ilyen jellegű kijelentések nem szolgálják a két ország közötti jó kapcsolatokat.”*⁵⁶

Bizonyos értelemben hasonló eset volt Für Lajos levele Székelyhidi Ágostonnak, az Erdélyi Szövetség elnökének. Ebben a honvédelmi miniszter a következőket írta: *“Úgy vélem, hogy ma a határokon túl élő, ezer éve honos magyarság lehető legszélesebb autonómiájának megteremtését kell törekvéseink fókuszába állítani.”*⁵⁷ Néhány oldallal ezelőtt leírtam, hogy a kisebbségek kollektív jogai – beleértve az autonómiát is – nem helyettesíthetők az egyéni jogok biztosításával sem, így tehát a levél tartalmi vonatkozásával nehéz vitatkozni, főleg akkor, amikor közismert, hogy a kollektív jogok számonkérése már a kormányprogramban is szerepelt. Azt ismerve azonban, hogy milyen hátsó gondolatokkal párosítják egyes országokban az autonómia fogalmát, nem tartom helyesnek ha ebben a kérdésben éppen a honvédelmi miniszter foglalt állást.

Nem tudok azonosulni a honvédelmi miniszter azon kijelentésével sem, miszerint *“...minden magyar védelme, függetlenül attól, hol élnek, a magyar nemzet védelmének integráns részét képezi, és a magyar biztonságpolitika sajátos tényezője.”*⁵⁸ Annyi bizonyos, az ilyen és ehhez hasonló állásfoglalások semmiképpen sem járultak hozzá az ország biztonságának megszilárdulásához és a szomszédos országokban élő magyar kisebbség helyzetén sem javítottak.

A szomszédosági politika középpontjába állított kisebbségi kérdés mielőbbi megnyugtató rendezését erősen visszavetette az a tény, hogy a magyar kormány évekig nem volt hajlandó egyértelműen kimondani, hogy az országnak sem az adott helyzetben és időben, sem a jövőben nincsenek területi igényei szomszédjaival szemben és nem törekszik a határok megváltoztatására. A miniszterelnök több nyilatkozatban hangoztatta, hogy a békeszerződéseket (trianoni és párizsi) nem a föderációk felbomlása után keletkezett államokkal írta alá Magyarország, így azok szabályai megszűntek, s az ország csak újabb kötelezettségek vállalása révén tekinti érvényesnek a jelenlegi határokat. Az igaz, hogy a kormány és más vezető politikusok erőszakos határváltoztatásról sohasem beszéltek, de bizonyos esetekben elképzelhetőnek tartották a népszavazással történő békés határváltoztatás lehetőségét a nemzeti önrendelkezés alapján. A határok kérdésének így módon való “lebegtetése” kárt okozott az ország megítélésében, hiszen bizonyos mértékben aláásta annak hitelét, hogy Magyarország a térség stabilitásához kíván hozzájárulni. Egyet kell értenünk Rudolf Chmel a Szlovák köztársaság budapesti nagykövetének véleményével, aki következőket nyilatkozta a magyar sajtónak: *“Helyesnek találnám, ha a magyar*

⁵⁵ Magyar Nemzet, 1993. augusztus 26., 5. old.

⁵⁶ Népszabadság, 1993. szeptember 2., 3. old.

⁵⁷ Népszabadság, 1993. szeptember 8., 3. old.

⁵⁸ Dunay Pál: Külpolitika, In A váltás rendszere: Tanulmányok a kormány politikájáról, 146. old.

*parlament, a kormány vagy a köztársasági elnök expressis verbis hozná szomszédai tudomására, hogy Magyarország még erőszakmentesen sem törekszik a határok revíziójára.*⁵⁹

A kormány tovább súlyosbította a helyzetet azzal, hogy a határkérdést alkualappá tette a szomszédos országokkal megkötendő alapszerződéseknél. Nevezetesen, hogy a kormány területi igényekről (egyben a határok békés megváltoztatásáról) való lemondást csak a magyar kisebbség kollektív jogainak, illetve autonómiájának elismeréséért adja cserébe. Az ilyen "zsarolási" kísérleteknek nincs helye a korszerű európai diplomáciai kapcsolatok eszköztárában⁶⁰, és a kapcsolatok javítása helyett a viszony elmérgesedéséhez vezetnek.

A kormánynak, illetve a parlamentnek egyértelműbben ki kellett volna jelentenie, hogy az ország sem az erőszakos, sem a békés úton történő határváltoztatásban nem érdekelt és soha nem is kíván élni ilyen kezdeményezéssel. Továbbá állást kellett volna foglalnia abban, hogy a magyar kisebbségnek az óhazával való kapcsolatát a határok átjárhatóságának biztosításával kívánja elérni. Itt arra gondolok, hogy az érintett országok lakosai saját országuk állampolgársági jogán rendelkeznének a másik országba való belépés korlátlan jogával, természetesen a nem kívánatosnak ítélt egyének kiszűrése megoldhatóságával egybekötve. Ezeknek a nyilatkozatoknak megtételére sajnálatos módon nem került sor, pedig minden bizonnyal hozzájárultak volna az országok közötti kapcsolatok javításához, ha más téren nem is, gazdasági téren biztosan, ezáltal a térség stabilitása is növekedett volna.

Nézzük meg a következőkben, hogyan alakult 1990-94 között Magyarország és a szomszédos államok viszonya.

Magyarország és a délszláv kapcsolatok

Vizsgáljuk meg először az országra nézve a biztonságpolitikai értelemben vett legveszélyesebb állam, a háborúktól szétszaggatott Jugoszlávia és Magyarország viszonyát.

1991-ben bekövetkezett az, amire 1945-óta nem volt példa Európában, háború kezdődött a kontinens balkáni részén. Magyarország számára a dél-szláv konfliktus jelentette a rendszerváltás utáni első igazi nagy kihívást az ország biztonsága ellen.

A polgárháború kirobbanását követően Magyarország arra törekedett, hogy távoldartsa magát a konfliktustól és támogassa azokat a nemzetközi kezdeményezéseket, amelyek a háború megoldását, de mindenképpen eszkalálódását igyekeztek meggátolni. A kormány és különösen a Magyar Honvédség vezetése higgadtan reagált a szomszédos állam területén bekövetkezett eseményekre. A mértéktartó nyilatkozatokkal és azzal a törekvéssel, hogy az ország tartsa távol magát a konfliktustól a magyar közvélemény is mélyen egyetértett. A magyar katonai intézkedések meghozatalakor az volt a kiindulópont, hogy a fegyveres testületeknek az ország szuverenitásának és területi sérthetlenségének megvédésén túl nincs és nem is lehet más célja. Ennek megfelelően valamennyi katonai intézkedés védelmi jellegű volt. A katonai és politikai vezetés felismerte azt a tényt, hogy az ország

⁵⁹ Magyar Hírlap, 1993. február 16., 3. old.

⁶⁰ Vagy ha van is, ez erőfüggő, s Magyarország nincs és nem is volt ebben a helyzetben.

érdekeivel ellentétes, ha kisebb vagy nagyobb arányú katonai demonstrációt tartana a határövezetben, ezzel elejét vette a szélsőséges fegyveres csoportok nyílt politikai vagy fegyveres provokációjának. Ez a politika mindent egybevetve sikeresnek bizonyult.

Szeretnék azonban két olyan eseményt bemutatni, amikor Magyarország legfelső vezetése hozzájárult a kapcsolatok megromlásához. Az egyik az 1990 októberében Horvátországba történő fegyverszállítás, amely Kalasnyikov-ügyként ismert a közvélemény számára. A fegyverszállítás két szempontból is hibás. Egyrészt el kell ismerni, hogy a segítségnyújtásnak ez a formája javította a viszonyt Zágrábbal, ugyanakkor – és ez a baj – a fegyverszállítás ténye messzire ható károkat okozott a Jugoszláviához (Szerbiához) fűződő viszonyban. Mindez a jugoszláv politikusoknak megfelelő alapot adott annak kinyilatkoztatására, hogy Magyarország nyíltan beavatkozik egy szuverén állam belügyeibe és olyan erőket támogat, akik szeparatista elveket vallanak.

A másik hiba az ügy kezelésében keresendő. A magyar hatóságok és vezető politikusok megpróbálták eltitkolni, majd letagadni az ügyletet. Így eshetett meg, hogy Jeszenszky Géza külügyminiszter annak ellenére tagadta a fegyverszállítás tényét, hogy a Jugoszláv televízióban már korábban bemutatták azokat a terhelő vámdokumentumokat, amelyek bizonyítják, hogy Magyarország géppisztolyokat szállított a horvát rendőrség számára. Így a kormány még aznap kénytelen volt cáfolni külügyminisztere nyilatkozatát és elismerte, hogy sor került a hibás fegyverügyletre. Ez különösen gyengítette a külügyi vezetés szavahihetőségét. Elmaradt a felelősök felelősségre vonása is, így a kormány nem tudott igazából elhatárolódni az ügytől.

Az eset biztonságpolitikai értelmében vett hátrányokat igazából akkor okozott, amikor 1991 első felében – tehát mindössze néhány hónappal később – kitört a polgárháború Jugoszláviában. A jugoszláv hatóságok ezek után – a fegyverszállításra gondolok – már nyíltan bírálták az országot, még ha nem is volt igaza, hogy újabb fegyverszállítványokat küld az elszakadni kívánó országokba, sőt olyan horvát katonai egységeket támogat, amelyek Jugoszláviával szemben diverzánsakciókat folytatnak. Ezek a vádak elegendő bizonyítékként szolgálhattak volna arra, hogy szélsőséges szerb szabadcsapatok büntetőakciókat hajtsanak végre Magyarország déli részén. Szerencsére ezek az akciók elmaradtak, de ez nem a magyar kormányon múlt.

Szeretném azonban leszögezni, hogy mindezek a vádak a propaganda szintjén maradtak, és az ország biztonsága mindvégig biztosítva volt.

A másik eset, amely aktív szerepet játszott a magyar–szerb viszony megromlásában, Antall Józsefnek az a kijelentése, hogy Vajdaság Jugoszláviához és nem Szerbiához tartozik.⁶¹ A miniszterelnök a kereskedelmi tanácsosok részére tartott előadáson kifejtette azon véleményét, miszerint a trianoni békeszerződés a Szerb-Horvát-Szlovén állammal, az 1947-es párizsi békeszerződés pedig Jugoszláviával, tehát nem egyszerűen Szerbiával jelölte ki Magyarország déli határait. Ez a politika nyelvére lefordítva annyit jelent, hogy ha Jugoszlávia felbomlik – ez 1991 júliusában elképzelhető volt –, a magyar kisebbség által lakott Vajdaság hovatartozása is megkérdőjelezhető. Ez a kijelentése a miniszterelnöknek – talán nem igényel bővebb bizonyítást – újfent nem tartozott az “országbarát megnyilatkozások” körébe, melynek megléte pedig

⁶¹ Népszabadság, 1991. július 9., 1. old.

elengedhetetlenül szükséges, ha egy ország vezetése komolyan és nem csak szavakban gondolja a partneri viszony kialakítását a szomszédos országokkal. Madarász Viktor, az újvidéki rádió munkatársa hasonló aggodalmának adott hangot, mikor kijelentette: *“szeretnénk remélni, hogy Antall József óvatlan elszólása nem ismétlődik meg a magyar kormány konkrét lépéseiben, mert ennek ismétlése, ebben a fölhevített, polgárháborús helyzetben, elsősorban mi vajdasági magyarok látnánk kárát”*⁶².

1994 elején talán a megromlott viszony javításának reményében Jeszenszky Géza váratlanul Belgrádba látogatott. Magát a látogatás tényét nem tartom hibás lépésnek, hiszen a külügyminiszter nagy valószínűség szerint a Vajdaságban élő magyar kisebbség helyzetének jelentős javítása céljából utazott a Jugoszláv fővárosba, az eljárás módja azonban a meglepetés erejével hatott.

A külügyminiszter úr ugyanis a fontosabb nemzetközi partnerekkel való előzetes egyeztetés nélkül utazott a Jugoszláv fővárosba. A találkozó utáni gazdasági kapcsolatok javítására utaló magyar bejelentés meglepte azt a nemzetközi közvéleményt, amely az ENSZ-embargó fenntartásában volt érdekelve. Nehéz ugyanis a nemzetközi közösség kollektív erőfeszítéseinek aláásása nélkül gazdasági kapcsolatokat javítani egy szankcionált állammal. Sajnos nem ez volt az első eset, amely az ország embargóval kapcsolatos ügyetlenkedéseit megjelentette.

A Jugoszláviával szembeni embargó az utolsó politikai eszköz volt (a katonai beavatkozást nem kívánatos eszköznek tekintve), amely Szerbiát az agresszió felhagyására kényszeríthette volna. Ezért meglepő, amit az ország vezetése képviselt ebben a kérdésben. Herman János, a külügyminisztérium szóvivője 1993 közepén a külügyminisztérium sajtókonferenciáján ugyan jelezte, hogy a Biztonsági Tanács embargóval kapcsolatos határozatait Magyarország végrehajtja, azonban hozzáfűzte: *„ezzel együtt nem hisszük, hogy a szankciók hoznak megoldást – s abban különösen nem, hogy önmagukban eredményre vezetnek. Túl ezen, a magyar diplomácia a szankciók ügyében két kérdést folyamatosan napirenden tart. A magyar veszteségek mellett külön is hangoztatjuk, hogy a korlátozó intézkedések nem sérthetik a térség országainak legitim kereskedelmét”*⁶³.

Ezzel kapcsolatban két megjegyzést kívánok tenni. Először, nem volt célszerű, hogy egy ENSZ határozat eredményességében való hitetlenségét nyilvánosan hangoztatta egy kormány-tisztviselő és azt a későbbiekben nem korigálta a kormány egyetlen tajga sem. Másodsor, a szomszédunkban zajló véres háború ismeretében nem volt “illő” állandó anyagi veszteségeinket hangoztatni, még ha az súlyosan érintette is a nemzetgazdaságot.

El kell döntenünk egy kormánynak, hogy mi a fontosabb: az ország biztonsága, vagy a gazdasági érdekek érvényesítése.⁶⁴ A megfelelőbb természetesen a két cél egyidejű elérése lett volna, azonban ennek realitása az adott időben a nullával volt egyenlő.

⁶² Népszabadság, 1991. július 9., 3. old.

⁶³ Népszabadság, 1993. május 19., 3. old.

⁶⁴ Az ország biztonságát azért hangsúlyoznám itt kiemelkedően, hiszen 1993-ra már többször megsértették a magyar légtérrel jugoszláv vadászgépek, lezajlott a barcsi (1991. október 27.) és a garai (1991. november 29.) incidens is. Erről bővebben írt cikkében Keleti György: Magyarország katonai függetlensége, In Magyarország Politikai Évkönyve, 1992.

Mindez nem jelenti azt, hogy a kormány tevékenységét egyértelműen negatívnak ítélem meg a Jugoszláv háborúban betöltött szerepe miatt. Ezeknek a hibáknak a bemutatásával csak jelezni szerettem volna, hogy milyen sokrétűfeladatoknak kell megfelelnie egy felelős kormánynak, és ez nagyrésztben sikerült is. A nyugat-európai államok szemszögéből vizsgálva az eseményeket szokatlannak tűnt, az a higgadtság és megfontoltság, amellyel a Magyar Köztársaság kormánya, parlamentje és katonai vezetése a délszláv válság eseményeihez viszonyult. A számtalan provokáció (légi és szárazföldi határsértés, átlövés) ellenére a felelős magyar vezetők minden elkövettek, hogy elkerüljék az ország belesodródását a délszláv népek polgárháborújába. Ez maradéktalanul sikerült.

Magyar–román kapcsolatok alakulása

A temesvári felkeléssel kapcsolatos örömteli magyar–román egymásra találás után gyorsan bekövetkezett a kapcsolatok elhidegülése. A román politikai vezetés továbbra is az állami politika szintjén tartotta a magyarellenességet, illetve a magyar revíziós törekvések látszatát. Ennek háttérében az állt, hogy a magyar ajkú kisebbség a legnagyobb lélekszámban Románia területén élt, és az ország belső gazdasági, politikai és társadalmi válságban „égett”.

Nem véltetlen, hogy több ellenzéki párt is – a magyar kisebbség érdekében – azon a véleményen volt, hogy a rendezetlen viszonyok miatt mielőbb meg kell kötni az országok közötti alapszerződést. Tudjuk, hogy ez a tárgyalási ciklusban nem jött létre. Ennek háttérében magyar szempontból két ok nevezhető meg. (Nem tárgyaljuk itt azt a mozzanatot, hogy Románia igazából akarta-e az alapszerződés megkötését, vagy tudatosan húzta az aláírást, annak érdekében, hogy hátráltassa Magyarország integrációs elképzeléseit.)

Az első ok taktikai ok volt. Az Antall-kormány illúziói közé tartozott, hogy feltételezte a kisebbség ügyeinek gyors megoldását, amennyiben a környező országokban, így Romániában is a nemzeti–konzervatív erők győznek.⁶⁵ Ennek megfelelően a tárgyalások „elhúzása” mellett döntöttek, bízva egy mielőbbi kormányváltásban. Ez azonban a magyar kormányzati ciklus időszakában nem következett be, tehát taktikailag hibás lépésnek bizonyult.

A másik ok – és ez a problémásabb – a már említett határok lebegtetése magyar részről. Ezzel a kormány alapot adott arra, hogy Románia a szerződés elhalasztása mellett döntsön. 1992 májusában Teodor Melescanu román külügyminiszter bejelentette, hogy az alapszerződés 80%-ban elkészült, azonban az aláírás még messze van, mivel a magyar fél nem kívánja a szövegbe belefoglalni azt, hogy: Magyarország tiszteletben tartja Románia jelenlegi határait. A külügyminiszter szerint Románia nem elégedhet meg azzal, hogy Magyarország kész szerződésbe foglalni a határok erőszakos megváltoztatásának tilalmát, hiszen ezáltal nem mond le a békés terület visszavételről.

Ezen próbált változtatni a magyar külügyminiszter 1993 szeptemberében első hivatalos bukaresti látogatása alkalmával.⁶⁶ Az alapszerződéssel kapcsolatos

⁶⁵ Lengyel László: Külpolitika vagy nemzetpolitika, 353. old., In Kormány a Mérlegen, Korridor Kiadó, 1994

⁶⁶ Jeszenszky Géza első romániai hivatalos látogatására 40 hónappal hivatalba lépését követően került sor. Ebből messzemenő következtetéseket ugyan nem vonhatunk le, de jól jellemzi a magyar–román viszonyt.

függő kérdésben ugyan áttörést nem sikerült elérni, de a kiigazítás szándékának valamilyen kezdeti jelére következtetni lehetett.

A magyar kormányzat arra a következtetésre jutott, hogy mivel Magyarországnak nincs igazi lehetősége a kétoldalú tárgyalásokon eredményeket elérni a szomszédsági és a kisebbségi politikában – és ezt alátámasztotta az alapszerződés megkötésének elhúzódása is –, ezért a kemény tárgyalási stílus mellett a nemzetközi nyomás eszközéhez fordult. Ez abban nyilvánult meg, hogy túlságosan „agresszívan” követelte az európai intézményektől és nemzetektől, hogy „kényszerítsék” a román felet a kisebbségeknek járó jogi garanciák megadására, ha másként nem megy, akkor a nyugat-európai nemzetközi szervezetbe való be nem bocsátással. Ennek az elvnek megfelelően Magyarország tartózkodott Románia Európa Tanácsi (megfigyelői státus) felvétele kapcsán. Ez a lépés hibásnak bizonyult. Ugyanis, *„a magyar politika célja nem lehet Románia elszigetelése Európától – nincs is erre lehetőségünk. Bölcsebb lett volna az eufemizált nem helyett igennel szavazni. Így Románia csalárdul hátba támadva érezte magát, a Nyugat pedig kisstílű torzsalkodásnak látta az esetet”*⁶⁷.

Kérdés tehát, hogy igaza volt-e a magyar külügyminiszternek, amikor kijelentette: *„meg kell állapítanom, hogy kapcsolataink fontos szomszédunkkal, Romániával nem alakultak szándékainknak megfelelően. Ez nem Magyarországon múlt!”*⁶⁸

A magyar–szlovák (csehszlovák) viszony

A legtöbb nehézség az azokhoz az államokhoz fűződő viszonyban keletkezett, ahol nagy létszámú magyar kisebbség él. Így történt ez a már említett Jugoszlávia és Románia esetében és nem volt kivételez alól Szlovákia (Csehszlovákia) sem.

1990 elején a csehszlovák–magyar kapcsolatok a két országban szinte hasonlóan lezajlott változások után igen jónak tűnt. Mindkét országban úgy gondolták, hogy Prága és Budapest a legérdemesebb a nyugati felzárkózásra és integrálódásra. A viszonyt azonban három tényező beárnyékolta⁶⁹:

1. a magyar kisebbség helyzete,
2. Bős-Nagymaros függőben lévő ügye és
3. a két ország vezetői közötti rivalizálás a fejlettebb demokrácia kérdésében.

Csehszlovákia felbomlásához vezető 1992 nyári parlamenti választásokig az előbb említett problémaforrásokat sikerült ellenőrzés alatt tartani. Amikor kiderült, hogy Prága egyetlen külföldi ország érdekei miatt sem kíván feszültségbe keveredni Pozsonnyal, a viszony mindhárom vonatkozásban elmérgesedett, de immáron elsősorban a szlovák vezetéssel. A Meciar-kormány retorikai megnyilvánulásai, valamint bizonyos lépései kisebbségi ügyekben aggodalomra adtak okot. Ebben a helyzetben a magyar vezetés – teljesen félreértve a

⁶⁷ Rockenbauer Zoltán – Vágvölgyi B. András: A szimbólikus külpolitika kritikájához, Népszabadság, 1991. április 13.

⁶⁸ Jeszenszky Géza felszólalása a Kormány külpolitikájának eredményeiről és feladatairól szóló országgyűlési politikai vitán, In Országgyűlési Napló, 10754. hasáb, 1991. október 15.

⁶⁹ Meiszter Dávid – Dunay Pál: Sikerek és kudarcok között, Társadalmi Szemle, 1994/8-9. szám

nemzetközi környezet várható magatartását – megpróbálta Szlovákia EBEÉ csatlakozását meggátolni. Több nyugati partnerország heves tiltakozására szerencsére elállt ettől a szándékától. (Sajnálatos módon hasonlóan viselkedett a kormány Szlovákia Európa Tanácsi felvétele kapcsán is és a kudarc ekkor sem maradt el.

Téves törekvésnek bizonyult a kormány és elsősorban Antall József azon igyekezete, hogy a közép-európai kezdeményezés budapesti konferenciájára valamilyen szlovák ellenes magatartást ráerőszakoljon. Itt a kormányfőnek arra a levelére utalnék, amelyet Vaclav Klaus cseh miniszterelnöknek írt a csúcsertekezlet előtt (1993 júniusa). Klaus ezt a levelet úgy értelmezte, hogy Budapest igyekszik Prágát „belerángatni” a magyar-szlovák kisebbségi vitába. A levél nyilvánosságra kerülése – valószínűleg Klaus engedélyével – hatalmas erkölcsi károkat okozott mind az országnak, mind pedig a kormányfőnek. Levelében Antall József arra kérte a cseh miniszterelnököt, hogy működjék közre az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlése által a szlovákiai magyar kisebbség sorsáról megfogalmazott ajánlások végrehajtásában. Antall óhajával szemben nem lehet kifogást emelni, a baj az időzítéssel, a sugalmazással és talán a rossz címmel volt. Klaus ugyanis örült, hogy végre megszabadulhatott a szlovák „kolonctól” és nem kívánt a továbbiakban közvetítő lenni.

Nem közömbös azonban elolvasni mit nyilatkozott erről maga a szlovák kormányfő: *„Nem tudom, ki mindenkinek küldtek ilyen levelet, Pozsonyba nem érkezett, de ennek célja, hogy még a tárgyalások megkezdése előtt szlovák ellenes hangulatot keltsen. Meggyőződésem, hogy ezúttal nem fog sikerülni. Magyarország a kapcsolatok rontására törekszik.”*⁷⁰

A kisebbségi ügyek és az általános szomszédi viszonyból származó problémák mellett a magyar-szlovák viszonyt egy speciális konfliktus is terhelte. Ez pedig nem más, mint Bős-Nagymaros kérdése. Bős mindkét országban politikai szimbólummá vált, csak míg Magyarországon az elutasítás, addig Szlovákiában a felépítés mellett alakult ki konszenzus a főbb politikai erők között.

A magyar politika több tekintetben is tévesen cselekedett az ügy kezelésekor. Így nem a legszerencsésebben járt el a kormány, amikor a csehszlovák-magyar nemzetközi szerződést nem 1990 áprilisában a rendszerváltásra hivatkozva mondta fel, hanem 1992-ben, amikor az egyoldalú szerződésbontás rossz fényt vetett a magyar félre. (A hágai bíróság ítéletének tudatában valószínűsíthető, hogy ez sem segítette volna a magyar felett pozíciói erősítésében, ám ez 1990-ben még nem volt tudható.) Tévesnek bizonyult az a feltevés is, amely azt prognosztizálta, hogy Szlovákia egyedül nem képes az erőmű felépítésére (C-variáns).

Megbukott az az elképzelés is, hogy a nyugat (EK) hajlandó lesz állást foglalni a kérdésben és a magyar felett „erkölcsi győztesként” támogatja majd. Bebizonyosodott, hogy az esettel az európai vezető politikusok nem kívántak kiemelten foglalkozni és ennek tudható be, hogy a miniszterelnöknek 1992 szeptemberi nürnbergi beszéde – amelyben a szlovák felet egyszerűen bevádolta – nemzetközi visszatetszést keltett.

⁷⁰ KEK–csúcs Budapesten, In Népszabadság, 1993. július 17.

Az azonban mindenképpen pozitív eleme volt a konfliktusnak, hogy a felek egy idő után igyekeztek a problémát európai módon kezelni és együttesen a hágai Nemzetközi Bírósághoz fordultak.⁷¹

Végezetül megállapítható, hogy hiába fűzte össze a két országot a visegrádi együttműködés, a közép-európai szabadkereskedelmi megállapodás és a közös törekvés a nyugati intézményekhez való csatlakozásban, a kooperációt a szembenállás rendre árnyékba borította.

Az ukrán–magyar kapcsolatok

A szovjet állam szétesése újabb biztonsági elemmel „tarkította” a magyar biztonságpolitika viszonyait. Ukrajnával nagy lélekszámú középhatalom jelent meg a régióban, amely a számottevő természeti kincseken kívül óriási fegyveres erővel rendelkezett. Mind az ukrán, mind pedig a magyar kormány kezdetektől fogva nagy érdeklődést mutatott az együttműködés kiépítésére. Ukrajnát elsősorban a szomszédság és az ország geopolitikai helyzete miatt részesítette kiemelt figyelemben a magyar vezetőség.

Nem véltetlen az sem, hogy Magyarország az elsők között volt, aki elismerte Ukrajna függetlenségét, illetve diplomáciai kapcsolatot teremtett az országgal.

Mivel a két ország kapcsolatát a kezdetekben nem mérgezte a magyar kisebbség (mintegy 200. 000 fő) helyzete – sajnos ez azóta megváltozott –, ezért itt elsősorban az „elhíresült” ukrán–magyar alapszerződéssel foglalkoznék.

A két ország közötti kiegyezést azért támogatta az Antall-kormányzat kiemelten, hogy egyrészt a legnagyobb szomszédos országgal megkötött alapszerződés konstatálása által felszabadulhasson a ránehezedő nyomás alól (amit a nyugat helyezett rá), másrészt egy kvázi szövetségest is nyerni akart, hiszen jól tudott, hogy Ukrajnának hasonlóan konfliktusos volt a kapcsolata Romániával.

Ukrajna és Magyarország a kisebbségek jogainak biztosítása területén egy nyilatkozatott adott ki.⁷² Ebben a kornak megfelelően feltűntették azokat a jogokat, amelyek a nemzeti kisebbségeket megillették. Így például a diszkrimináció mentesség biztosítása, a nemzetiség szabad megválasztásának joga, a gyűlöletkeltés elítélése, a kisebbségi szervezetek, egyesületek alapításának szabadsága, az asszimilálás tilalma, az anyanyelv használatának joga mind a személyes, mind a társadalmi életben stb.

A nyilatkozatnak külön jegyzőkönyve volt, amely egy vegyes bizottság felállításáról döntött, amely a vitás kérdések békés megoldását volt hivatva kezelni. Ebben az ukrán magyar kisebbség képviselői is helyet kaptak.

Ennek a nyilatkozatnak több pozitív következménye volt. Egyrészt a nemzetközi politikai közvéleménynek – mind a nyugatinak, mind a környező országokban lévőknek egyaránt – egyértelműen tudtára adta, hogy a magyar fél kész tárgyalásos úton rendezni a magyar kisebbség helyzetét, másrészt jó alapot biztosított a magyar-ukrán alapszerződés előmozdítására is.

⁷¹ Az azóta meghozott ítélet (1997 szeptember) sajnos beigazolta a téves magyar diagnózist és cselekvés-sorozatot.

⁷² Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság együttműködésének elveiről a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén, készült Budapesten 1991. május 31-én.

Sajnálatosan kell azonban megállapítani, hogy a magyar kormány – bár nem csak rajta múltott – a „problémásabb” országokkal (Romániával, Jugoszláviával, Szlovákiával) nem tudott hasonló megállapodásokat kötni, illetve az ukrainai magyar kisebbség helyzete sem javult figyelemre méltóan.

1991. december 6-án aláírták Magyarország és Ukrajna között a jószomszédságról és az együttműködés alapjairól szóló szerződést. Ennek parlament általi megerősítésére a kormány csak 1993 tavaszán vállalkozott, előre tartva annak éles kritikájától.⁷³

Az alapszerződés tárgyalásánál nem a szerződés cikkelyeire összpontosítanék elsősorban, hanem arra a belpolitikai közegre, amelyben a szerződést ratifikálták.

A kormánynak az alapszerződés elfogadtatásával két kitűzött célja volt.⁷⁴ Egyrészt gazdasági hidat építeni kelet felé, másrészt bizonyítani, hogy igaztalanok a magyar irredentizmussal kapcsolatos szomszédos országok általi vádak.

A parlamenti vita bebizonyította, hogy a magyar külpolitika milyen nagy mértékben függ a belpolitikai csatározásoktól. A legnagyobb konfliktus a szerződés második cikkelyével kapcsolatban alakult ki. Ez kimondta, hogy a felek tiszteletben tartják egymás területi épségét és kijelentik, hogy egymással szemben nincs területi követelésük. (Tehát nemcsak az erőszakos határmódosítás tilalmát mondták ki ezzel.)⁷⁵

A polémia így – az általam már korábban leírt – határok változtathatatlansága körül bontakozott ki. A parlamenti ratifikációs folyamatot természetesen nem kívánom bemutatni, egy fontosabb momentumra azonban kitérnék. Az MDF egyik vezérszónoka (Zétényi Zsolt) mindössze néhány szót vesztegetett a szerződés erényeinek bemutatására, utána mindjárt a második cikkely kritikájára tért rá. Több bekezdésen át élesen helytelenítette a szerződés ily módon való elfogadását. *„Tekintettel arra, hogy a határon túli magyar kisebbségek sorsa aggasztó, tekintettel arra is, hogy a kárpátaljai magyar kisebbség sem közigazgatási, sem kulturális autonómiát nem élvez, tekintettel továbbá arra, hogy Magyarország határait békeszerződések garantálják, szükségtelennek és károsnak, ebből eredőleg lehetetlennek tartom a szerződés e kikötésének életbe léptetését.”*⁷⁶

Nyilvánvalóvá vált tehát, hogy a kormánypártok egyes körei nem hajlandók egy olyan megállapodást elfogadni, amely véglegesen lemond a határok békés revíziójáról. A kedélyek megnyugtatósa érdekében a kormányfő is felszólalni kényszerült. Antall József az 1947-es párizsi békeszerződéssel magyarázta a második cikkely szerződésbeli megfogalmazását, hiszen a békeszerződés nem Ukrajnával, hanem a Szovjetunióval kötött. Ehhez hozzá tette, hogy e nélkül a klauzula nélkül nem lehetett volna az alapszerződést tető alá hozni. Azt is kifejezésre juttatta azonban, hogy a továbbiakban ez a kitétel nem kötelezi a kormányt egyetlen más alapszerződés megkötése esetén sem. *„Éppen ezért az ukrán-magyar alapszerződés – és ezt itt és most kijelentem – nem jelenthet precedenst e vonatkozásban egyetlen szomszédos országgal sem.”*⁷⁷

⁷³ Az ukrán parlament már 1992. július 1-én ratifikálta a szerződést.

⁷⁴ Lengyel László, idézett mű.

⁷⁵ Az 1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről

⁷⁶ Országgyűlési Napló, 26425-26426. hasáb, 1993. május 4.

⁷⁷ Országgyűlési Napló, 26686. hasáb, 1993. május 11.

A miniszterelnök ezzel a kijelentéssel a hazai nacionalista erőket kívánta megnyugtatni és ez a kísérlete, ha nehezen is, de sikerült, hiszen a parlament ratifikálta az egyezményt. (Igaz, az SZDSZ, a Fidesz és az MSZP hathatós támogatásával.) Ugyanakkor ez a megnyilatkozása Antall Józsefnek külpolitikai szempontból szerencsétlennek bizonyult. A vitában megnyilvánuló szélsőséges állásfoglalások igazolni látszottak a határon túli aggodalmakat. A ratifikációs vita nemzetközi fogadtatása a negatív véleményt erősítette Magyarországon.

Megállapíthatjuk, hogy a kormány a határkérdés három éven át tartó lebegtetésével saját mozgásterét szűkítette le és nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a még függőben lévő alapszerződések megkötését a maga részéről lehetetlenné tegye.

Ahol nem volt probléma (Ausztria)

A szomszédos országok közül Ausztria volt az egyetlen, amellyel nem voltak Magyarországnak (etnikai és történelmi okokból) biztonságpolitikai problémái. Ausztria olyan adottságokkal rendelkezett – és rendelkezik ma is –, amelyek megkönnyítették országunk számára a nyugati orientáció erősítését. Fontos partnerei voltunk egymásnak a gazdasági kapcsolatok terén is. *„Történelmünkben talán soha nem volt ilyen szívélyes és jó a viszonyunk Ausztriával. A már korábban is meglévő kapcsolatainkat minőségileg változtatta meg az, hogy a magyarországi rendszerváltozás lévén most már két azonos társadalmi berendezkedésű ország működik együtt.”*⁷⁸

Ugyanakkor az osztrák biztonság szempontjai (menekült kérdés, bevándorlás, nemzetközi bűnözés stb.) Ausztriát is arra ösztönözték, hogy hozzájáruljon Magyarország politikai és gazdasági stabilitásának fenntartásához.

Magyar–oroszl (szovjet) kapcsolatok

Amikor a Szovjetunió “felrobbant”, szétesett az alakzatot integráló négy nagy erő közül három. A pártot, amely az ideológiai–politikai integrátor szerepét volt hivatva betölteni, betiltották. A gazdasági integráció alapjaként funkcionáló rubel elértéktelenedett, sőt a KGB mint az adminisztratív–politikai erő sem maradt egyben. Ami megmaradt, az a hadsereg.

Azzal, hogy Németországból, illetve térségünkben “hazavitték” a szovjet csapatokat, teljesen új helyzet alakult ki. Nem lehetett tudni, hogy ennek a hatalmas katonai potenciálnak az elbocsátása, felszámolása milyen újabb veszélyforrásokkal jár együtt. Már csak ezért is, de természetesen a gazdasági és más jellegű kapcsolatok alakulása miatt is érdemes e térségre összpontosítani.

Az Antall–kabinet keleti politikájának elsődleges célja a szovjet struktúráktól (VSZ, KGST) való elszakadás volt és ezeket a feladatokat a kormány jól oldotta meg. A régi kapcsolódások lebontása azonban egyszerűbbnek bizonyult, mint az újak létrehozása. Így kerülhetett arra sor, hogy Antall József a kormány megalapításától számított másfél évig, míg külügyminisztere 1991 májusáig nem talált alkalmat kétoldalú találkozó lebonyolítására. A kapcsolatok intenzitásának

⁷⁸ Jeszenszky Géza beszámolója a koalíciós kormány külpolitikájának eredményeiről... in Országgyűlési Napló, 10751-10752. hasáb, 1991. október 15.

jelentős csökkenése mellett, néha kifejezően sértő kijelentések mérgezték a viszonyt. A kormányfő a Szovjetuniót hol az ottomán birodalomhoz hasonlította, hol hősöknek nevezte azokat a magyar katonákat, akik a II. világháborúban szovjet területen harcoltak.

Nem volt szerencsésebb Jeszenszky Géza azon kijelentése sem, amely szerint azért nem kíván Moszkvába látogatni, mert ott a Lenin–mauzóleumot kell megkoszorúznia.⁷⁹ *“Ha így túlzás is, annyi azonban bizonyos, hogy Moszkva messze nem kapta meg azt a figyelmet a hivatalos Budapeستől, ami nagyhatalomként és regionális hatalomként és közvetlen szomszédként egyaránt megillette volna. Sőt, esetenként még meg is alázta.”*⁸⁰

A szovjet–magyar kapcsolatok kiigazítása csak 1991 végén kezdődött el. December 6-án Gorbacsov és Antall – első és egyben utolsó moszkvai kétoldalú találkozásán – aláírta a két ország közötti alapszerződést. Mindez néhány héttel a Szovjetunió felbomlása előtt történt, amit nem lehet ugyan politikai hibaként felhánytorgatni, ugyanakkor az alapszerződés megkötése hosszú távú célokat már nem szolgálhatott. A jobbítás szándékát mindenestre jól szimbolizálta.

A SZU felbomlása után Oroszország iránt, amely immáron nem volt országunk közvetlen szomszédja, rövid ideig csökkent a figyelem. Úgy tűnt, a szuperhatalom szétozlása után Oroszország szétesése is megállíthatatlanul folytatódik. Az orosz gazdasági, társadalmi és politikai káosz ellenére nem minimalizálódott az ország nagyhatalmi esélye a térségben.⁸¹

Ezt taktikailag jól átlátta a magyar vezetés is. A kormány az 1992-es puccs után az elsők között állt Jelcin mellé és leghívebb szövetségesének kívánta magát beállítani. Ennek keretében az országnak sikerület elérnie, hogy Jelcin bocsánatot kérjen az 1956-os szovjet katonai beavatkozásért, sőt a kis országok közül elsőként Magyarországgal kötötte meg az alapszerződést is. (Igaz, ezt az alapszerződést az orosz parlament nem ratifikálta a vizsgált időszakban.)

Fontos előrelépés történt gazdasági téren is. A felek aláírtak egy áruforgalmi megállapodást (ezt azonban nem tartották be), illetve megegyeztek a szovjet adósságállománnyal kapcsolatban is. Az adósságtörlesztés túlnyomó része azonban katonai eszközökben történt, amely fegyverkezési versenyt váltott ki a környező országokban.

A két ország stratégiai érdekei még egy kérdésben egybeestek: nevezetesen a kisebbségi ügyek területén.⁸² A Szovjetunió felbomlása után ugyanis jelentős orosz nemzetiségű polgár került a határokon túlra. Oroszországnak a bevonása a térség nemzetiségi ügyeibe magyar részről negatív következményekkel járt. Az orosz fél ugyanis a későbbiekben soha sem támogatta a magyar kisebbség helyzetének javulásával kapcsolatos elképzeléseket, viszont a két ország látszólagos együttműködése aggodalmakat keltett azokban az országokban, amelyekben a magyar kisebbség jogainak biztosítása nem a legmegfelelőbb alakult.

⁷⁹ Dunay Pál: Külpolitika, idézett mű.

⁸⁰ Szalay Hanna: Egy év sikerei és kudarcai, In Magyar Hírlap, 1991. március 25.

⁸¹ Megtartotta vezető szerepét a volt szovjet köztársaságok között, kikényszerítette a békét Moldáviában, sőt Szerbiára is kiterjesztette befolyási övezetét, amely korábban nem tartozott a közvetlen érdekszférájába.

⁸² Boris Jelcin 1992-es budapesti látogatása alkalmával egy kisebbségi jogok védelmével foglalkozó dokumentumot írt alá.

A kapcsolatok látszólagos normalizálódása ellenére a magyar külpolitika soha nem mondott le, hogy a nyugati szervezetektől és országoktól biztonsági garanciákat kérjen az esetleges orosz behatolás ellen. Ez a kétszínű politika nem vált a magyar vezetés erényére.

Az 1993-as esztendő Oroszország nagyhatalmi státuszának újbóli megerősödését hozta el. A bizonytalanságot érzékelve, a magyar vezetés jóval óvatosabbá vált és kezdte megvalósítani hátralévő időszakában azt a visszafogott politikát, amire már a kormány megalakulásától kezdve szükség lett volna.

Magyarország kapcsolatának alakulása az euro - atlanti biztonsági architektúrával

Az európai biztonságot garantáló intézmények

A biztonságpolitikai szakirodalom abban látja az európai biztonság megoldását, ha létrejön egy új, a mai világrendeknek megfelelő architektúra. Ennek a szervezeti alakulatnak több pillére jött létre az elmúlt évtizedekben. Sajátossága viszont egyrészt, hogy nem alakult ki a munkamegosztásnak egy olyan foka, amely minden szempontból garantálta volna a békét az “öreg kontinensen”, másrészt az intézmények (pillérek) egy része – egyenlőre – csak a nyugati demokráciák számára biztosította a békés fejlődést. Nem csoda tehát, ha az 1990 és 1994 közötti magyar kormányzat igyekezett ezekkel a szervezetekkel a lehető legszorosabbra fűzni a viszonyt.

Az európai biztonsági architektúra főszereplőinek vizsgálatakor az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletre (EBEÉ), az Európa Tanácsra (ET), az Európai Unióra (EU), a Nyugat Európai Unióra (NYEU) és végül részletesen az Észak Atlanti Szerződés Szervezetére (NATO) fogok koncentrálni.

Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ)

Az EBEÉ az egyedüli politikai és biztonsági dimenzióval bíró összeurópai intézmény. A résztvevő országok száma a volt Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlásakor létrejött utódállamok, valamint Albánia, Csehország és Szlovákia felvételével 1992-ben 52-re emelkedett. Területileg három kontinenst ölel át, fő tevékenysége azonban továbbra is Európára összpontosul. A folyamat 1972-ben kezdődött és első jelentős eredménye 1975-ben a Helsinkii Záróokmány elfogadása volt.

A kelet–nyugati szembenállás időszakában az EBEÉ elsődleges feladata a két szövetségi rendszer közötti katonai ütközés elkerülése, a katonai erő és fegyverzet kölcsönös csökkentése és a megfelelő biztonság- és bizalomnövelő rendszabályok kidolgozása volt. Ugyanakkor nem felejthetjük el, hogy a szervezet óriási szerepet játszott a totalitárius rendszerek belső fellazításában és az emberi jogok fejlesztésében is.

Az európai biztonság erősítése terén kiemelkedő jelentőségű volt az 1990. november 19–21-i párizsi csúcstalálkozó, ahol a NATO és a VSZ tagállamai aláírták az európai hagyományos fegyverzetek csökkentését szabályozó CFE-megállapodást. A találkozón résztvevő összes állam képviselője elfogadta a

Párizsi Charta az Új Európáért című okmányt is. A charta elfogadása azt a reményt tükrözte, hogy a jövő Európája konfliktusoktól mentes marad, s így a szervezet kidolgozott elvei maradéktalanul érvényesülhetnek.

A valóság ezt a várakozást nem igazolta, ezért az EBEÉ-nek is fel kellett ismernie, hogy az általános normatív elvek megfogalmazásán túl egyre jelentősebb szerepet kell vállalnia az európai konfliktusok megelőzésében és kezelésében. Ennek megfelelően létrehozták azokat a szerveket, melyek felelősek lettek a biztonság zavartalan fenntartásáért. Megalakult a külügyminiszterek tanácsa (évenként ülésezik), a vezető tisztségviselők bizottsága (a külügyminiszteri találkozók előkészítése a feladata), az EBEÉ titkársága (Prága), a konfliktusmegelőző központ (Bécs) és a választásokat megfigyelő iroda (Varsó).

Az 1992. évi helsinki utótalálkozón alkották meg az EBEÉ állandó biztonsági együttműködési fórumát, amely 1992 szeptemberében kezdte meg működését Bécsben. A helsinki dokumentum meghatározta a fórum feladatait a fegyverzetellenőrzéssel, a leszereléssel, valamint a bizalom- és biztonságépítéssel kapcsolatban.

A szervezet a reá háruló feladatok eredményes végrehajtása érdekében 1992 elején lemondott a kötelező konszenzus elvéről, hogy szükség esetén felléphessen akár valamely tagállama ellen is. Ennek megfelelően együttműködött más nemzetközi szervezetekkel (például a NATO-val), azonban az esetekben, amikor a feladat végrehajtásához olyan katonai erőre volt szükség, amelyet ő maga nem tudott felállítani (például a délszláv válság idején).

Az EBEÉ-re ezen funkció mellett továbbra is nagy szerep hárult a kodifikációs munkálatokban, elsősorban a kisebbségi jogok területén.

A szervezet 1992 júliusában Budapesten megalakította az EBEÉ parlamenti közgyűlését, amely az együttműködés további elmélyülését biztosította. *“Magyarország számára mindezen területek, a válságok megelőzése és kezelése, az európai értékrendszer referenciakódexének biztosítása, a vállalt kötelezettségek végrehajtásának előmozdítása, a kisebbségi jogok kodifikálásában történő jelentős előrelépés ... fontos érdek.”*⁸³ Ezeket az érdekeket a magyar kormányzat jól felismerve szakszerű politikát folytatott az EBEÉ-ben, még akkor is, ha bizonyos esetekben az ideologikus megközelítés vagy a magyar nemzetiségek érdekeinek rosszul értelmezett védelme (például kísérlet Szlovákia EBEÉ-től való távoltartására) néha félrevezette.

Európa Tanács (ET)

Fontos feladatot lát el kontinensünkön az Európa Tanács is. A szervezet 1949-ben alakult. Hosszú időn át a nyugati demokráciák exkluzív klubja volt, 1990 után azonban az Európai Unió “előszobájának” szerepét tölti be az egyéni emberi jogok fejlesztése, valamint a gazdasági és szociális együttműködés elősegítése mellett. A vizsgált időszakban a Tanács tagjainak száma 32-re növekedett. Magyarországot 1990-ben, a régióban az elsők között vették fel teljes jogú tagállamnak. A szervezet 1994-ig több mint 100 kormányközi egyezmény létrejöttében vállalt kezdeményező szerepet. Ezek közül is kiemelkedik az Európai Szociális Charta, az Európai Kulturális Konvenció, valamint az Emberi Jogi Megállapodás.

⁸³ Gyarmati István: Európai biztonság- és haderőreform, in *Hadtudomány* 1994/3. szám, 11. old.

Az Európa Tanács a Miniszterek Tanácsából és a Parlamenti Közgyűlésből áll. A Miniszterek Tanácsának a legfontosabb feladata a kormányok egyetértésével meghozott közös akciók kidolgozása és végrehajtásának ellenőrzése. Az új akciókra a Parlamenti Közgyűlés tesz javaslatot, amely az európai országok kiválasztott törvényhozóinak közös gyűlése.

A Tanács tevékenységi körébe egyébként katonai és biztonságpolitikai elvek kidolgozása nem tartozik, mindezek ellenére szerves része az összeurópai biztonsági szervezeti rendszernek.

Magyarország számára az Európa Tanács-i tagság az egyik leglényegesebb kézzel fogható eredmény volt a megkezdett integrációs úton. A kormányzat ezen a fórumon is megfelelően képviselte a magyar érdekeket, bár Románia tagságával kapcsolatos tartózkodásunk hibának bizonyult.

Európai Közösség/Európai Unió (EU)

A tárgyalt időszakban az Európai Közösség megindult az unióvá válás útján. A Közösség legfontosabb célja volt a tagállamok gazdaságának integrációja. A nyolcvanas évek második felében kidolgozták a tőke, az áruk, a szolgáltatások és a munkaerő szabad mozgását biztosító egységes piac programját, amely 1993-ban lépett hatályba. Ezzel a lépéssel az Európai Közösség (1993 őszétől Európai Unió) a világ egyik legnagyobb gazdasági hatalmává vált.

Fontos állomás volt a szervezet történetében az 1991 decemberi Maastrichtban lebonyolított csúcstalálkozó, melyen elfogadták az Európai Unióról szóló Szerződést. A szerződést külön szabályozza a közös kül- és biztonságpolitikát. Az Unió védelmi feladatainak végrehajtását a Nyugat Európai Unióra bízták.

Az Európai Unió több ízben részt vállalt a kontinensen belüli háborúk, konfliktusok és válságok békés rendezésében, ám el kell mondani, hogy nem nagy sikerrel. A jugoszláv válság megmutatta, hogy a szervezet tagjai nem kívánnak jelentős emberi és pénzügyi veszteségekkel járó akcióba bonyolódni. Ezeknek a feladatoknak a megoldását mindig a NATO-tól várták. Mindezek ellenére az Unió jelentős tényezője a kontinens politikai és gazdasági életének.

Az 1990-ben hivatalba lépett magyar kormány egyértelműen kimondta, hogy legfőbb célja az európai integrációs szervezetkehez való mielőbbi csatlakozás előmozdítása, ezzel biztosítva az országban megvalósítandó modernizációhoz szükséges gazdasági, politikai és biztonsági feltételeket.

Ezen szervezetek közül is kiemelten kívánt kapcsolatot kialakítani az Európai Közösséggel. 1991 decemberében Magyarország társulási megállapodást kötött a szervezettel. (Ez az egyezmény 1994 elején lépett hatályba.) Ezzel azonban a kormány nem elégedett meg és a kapcsolatok gyorsítása mellett döntött a mielőbbi teljes jogú tagság elérése érdekében. Ezt a reményt a kormány programja is alátámasztotta, amely 1995-re reálisnak tartotta a teljes jogú tagságot.⁸⁴ Ennek a túlzott várakozásnak azonban nem volt realitása és a kormány hibája, hogy a nyugati egyértelmű visszajelzések ellenére görcsösen ragaszkodott az integrációs folyamatok gyorsításához. Igaz, azt is el kell mondani, hogy maga a nyugat sem rendelkezett átgondolt forgatókönyvvel a csatlakozással kapcsolatban.

⁸⁴ A Nemzeti Megújulás Programja: A Köztársaság első három éve, Budapest, 1991 szeptember

Választási fogásnak tekinthető, hogy a Boross-kormányzat a kampány idején (1994. április 1-én) nyújtotta be az ország csatlakozási kérelmét az Európai Unióhoz. Ez azonban nem kifogásolható, igaz konkrét hasznot sem hozott.

A külpolitikai hibák ellenére a csatlakozási folyamat lemaradásának fő okát a gazdaság és a jogrendszer nem megfelelő EU-kompatibilitása okozta.

Nyugat Európai Unió (NYEU)

A NYEU a kilencvenes évek elején az európai biztonság egyre fontosabb szervezetévé vált, amely eredetileg 1948-ban együttműködési és védelmi feladatokra alakult meg, 50 évre szóló felhatalmazással. Noha a NATO-nál is korábban keletkezett szervezetről van szó, ugyanakkor megállapítható, hogy sokkal kevésbé hadra fogható katonai-politikai szövetség volt ezidáig.

A maastrichti tanácskozáson a NYEU további szerepével kapcsolatban is fontos döntések születtek. A tagországok képviselői leszögezték, hogy a szervezetet a Európai Unió védelmi alkotóelemévé kívánják továbbfejleszteni. Így a NYEU az EU szerves részévé, annak biztonsági-védelmi alapjává vált.

A szervezet a NATO-val szorosan együttműködve, mintegy annak európai pilléréként játszik (játszott) szerepet az európai biztonság megteremtése területén. Ennek a célnak elérése érdekében a NATO katonai egységeit a NYEU rendelkezésére bocsáthatja, sőt a szervezet akcióiban használhatja a NATO létesítményeit és eszközeit is.

A magyar vezetés igyekezett a NYEU-val is szoros kapcsolatot kialakítani. Több magasrangú találkozóra került sor a szervezet vezetői, illetve a magyar kormány tagjai között. A Nyugat Európai Unió 1994. május 9-i Miniszteri Tanácsa elfogadta az 1993 őszen született francia-német-lengyel kezdeményezést, s társult partneri státuszt ajánlott fel 9 kelet-közép-európai országnak, köztük Magyarországnak is, ami elmozdulást jelentett a korábbi állásponthoz képest, de a jövőbeli teljes jogú tagság feltételeit és a térség biztonsági garanciájának kérdését továbbra is homályban tartotta. Nem csodálkozhatunk tehát, ha a magyar vezetés energiájának túlnyomó részét a NATO-hoz fűződő viszony javítására fordította.

Észak Atlanti Szerződés Szervezet (NATO)

A hidegháború megszűnése következtében a jelenkor legstabilabb és leghatékonyabb szövetségi rendszere, a NATO is változások előtt állt. 1991 őszen módosította katonai doktrínáját és 1994 januárjában a szövetség feladatainak és bővítési folyamatának új megfogalmazására került sor (Partnerség a békéért).

* * * * *

Az előbb felvázolt nemzetközi szervezetek elegendő lehetőséget kínálnak arra, hogy a nemzetközi közösség kialakítsa új európai biztonsági rendszerét. Ez a folyamat azonban még nem zárulhatott le, hiszen az európai – s közte a magyar – biztonsági helyzet állandó változásban volt. A végső cél remélhetőleg nem lehet más, mint az összeurópai biztonsági rendszer megalkotása és a szervezetek közötti minél teljesebb munkamegosztás a kontinens békéje érdekében.

A változó NATO

A rendszerváltás időszakában a térség politikusai kiszámíthatatlannak látták a maguk körüli világot és arra a következtetésre jutottak, hogy a biztonságos lét külső feltételeit egyedül nem képesek garantálni, ezért valamilyen külső támasz után néztek. Mivel a NATO volt az egyetlen valódi katonai erő és egyben lehetséges szövetséges a térségben, szinte magától értetődő, hogy a kelet–közép–európai új demokráciák az Észak Atlanti Szövetségben találták meg ezt a támaszt.

A nyugatot azonban felkészületlenül érték a gyors változások. Meg kellett találni azt a módot, ahogyan az érdekerületén túl kiterjesztheti tevékenységét anélkül persze, hogy a labilis térségben a gyors változások kockázatát viselje.

Az első évek

Az Észak Atlanti Szövetség a térség politikáját 1989–1990-ben szovjet visszarendeződéstől való félelem, Németország egyesítése, valamint a hagyományos haderőcsökkentés határozta meg.⁸⁵ Ez tükröződött az 1990 után elfogadott NATO-dokumentumokban is, amelyek jelentős üzeneteket tartalmaztak a Szovjetunió számára.

A NATO 1990 júliusi londoni csúcstalálkozója volt az első a sorban. A Londoni Nyilatkozat kimondta, hogy *“elismerjük, hogy az új Európában minden állam biztonsága elválaszthatatlanul kapcsolódik szomszédainak biztonságához...”*⁸⁶. Ez a kulcsmondat elsősorban a kelet–európai államoknak szólt, ugyanakkor a szovjet politikai vezetés megnyugtatását is szolgálta.

A dokumentum ezen túl számos diplomáciai intézkedést is kezdeményezett. Így a nyilatkozat szerzői javaslatot tettek arra, hogy a VSZ és a NATO tagállamai kölcsönösen jelentsék be, hogy többé nem ellenségei egymásnak. A csúcstalálkozáson elhatározták, hogy a szövetség felgyorsítja saját átalakulási folyamatát, amelynek eredményeképpen *“a NATO-nak olyan intézménnyé kell válnia, amelyben az európaiak, kanadaiak és amerikaiak együtt munkálkodnak, nem csak közös védelmük érdekében, hanem azért is, hogy új partneri viszonyt építsenek ki Európa valamennyi nemzetével. Az atlanti közösség tagjainak Kelet–Európa országai felé kell fordulniuk – amelyek ellenfelek voltak a hidegháborúban – és baráti jobbot kell nyújtani feléjük.”*⁸⁷

A szervezet készen mutatkozott arra is, hogy diplomáciai kapcsolatokat alakítson ki a VSZ tagállamaival. Az új demokráciák vezetői sorban látogattak el a brüsszeli központba. (A NATO diplomáciai kapcsolatot létesített Magyarországgal, Bulgáriával, Lengyelországgal, Romániával, Csehországgal és a Szovjetunióval.)

1990 novemberében Párizsban – amint azt már bemutattam – az EBEÉ konferenciáján elfogadták a Párizsi Chartát, valamint az európai hagyományos fegyverzetek csökkentéséről szóló szerződést (CFE). A tagállamok kiadtak egy *“Közös Nyilatkozatot”* is, amelyben az ENSZ Alapokmány és a Helsinkii Záróokmány szellemében megfogadták, hogy tartózkodnak az erőszak

⁸⁵ Valki László: A NATO keleti politikájának alakulása, in *Külpolitika* 1995/1. szám.

⁸⁶ Dunay Pál: A NATO és keleti partnerei, in *Európai Szemle* 1994/3. szám, 83. old.

⁸⁷ Gazdag Ferenc: Az Észak Atlanti Szövetség, in *Társadalmi Szemle* 1996/2. szám, 7. old.

alkalmazásától és ezzel tulajdonképpen véget vetettek a hidegháborús ellenségeskedésnek.

Mindezeknek a bizalomépítő intézkedéseknek ellenére a NATO – jogosan – továbbra is a szovjet hadsereget tekintette a legnagyobb veszélyforrásnak. Az Észak Atlanti Tanács 1990 decemberi brüsszeli üléséről kiadott nyilatkozat így fogalmazott a kérdésről: *“a megfontoltság a mostan nem ellenséges viszonyban is azt követeli a NATO-tól, hogy ellensúlyozza a Szovjetunió fennmaradt jelentős katonai képességeit”*⁸⁸. A közlemény egyszerű ténymegállapítás volt, amely a közép–európai régió országainak semmiféle nemzetközi jogi garanciát nem ígért, sőt morális kötelezettséget sem tartalmazott. Az azonban elmondható, hogy a meg nem adott garanciák ellenére a NATO aligha engedte volna meg, hogy visszarendeződés történjen a térségben.

Az Észak Atlanti Tanács koppenhágai ülésén (1990 júniusában) jelentették ki először, hogy a kontinens biztonságát az egymással összekapcsolódó intézmények hálózatának továbbfejlesztése garantálja. Így az európai architektúra fő elemeinek – a NATO-nak, az EBEE-nek, az EU-nak, a NYEU-nak, az ET-nek, valamint a regionális szerveződéseknek – összefüggő hálózatot képezve együtt kell működniük a kontinens biztonsága érdekében. Mindez nem jelentette azt, hogy a NATO kész lett volna felelősséget vállalni területén kívül, hisz a nyilatkozat szerint a szövetség hatásköre megmaradt a washingtoni szerződésben rögzített keretek között. A NATO a maga részéről annyit ajánlott fel, hogy szélesíteni fogja együttműködését térségünk civil és katonai biztonságpolitikai szakértőivel.

Néhány héttel később Jugoszláviában kitört a polgárháború, melyre a NATO képtelen volt megfelelő választ adni. Nem sokkal ezután a moszkvai puccs késztette gondolkodásra a szervezet vezetőit. A szövetség valóban megrettent attól, hogy olyan erők kerülnek hatalomra a Szovjetunióban, amelyek kísérletet tehetnek a visszarendezésre. Ezért a tagállamok külügyminiszterei 1991 augusztus 21-én – a moszkvai puccskísérlet 3. napján – megvitatták Brüsszelben a Szovjetunióban kialakult helyzetet és kifejtették, hogy *“tudomásul véve a közép – és kelet–európai államok fokozott aggodalmát, megerősítjük, hogy biztonságunk elválaszthatatlanul kötődik Európa valamennyi más államának biztonságához, különösen az új demokráciákéhoz. Elvárjuk, hogy a Szovjetunió tiszteletben tartsa Európa minden államának integritását és biztonságát.”*⁸⁹

A Tanács voltaképpen azt közölte a puccs vezetőivel, hogy nem tűrné el az 1989 előtti állapotok visszaállítását. Ez volt az első eset – noha nem nevezték meg azokat az eszközöket, melyeket az adott esetben felhasználnának –, hogy a NATO konkrétan figyelmet szentelt térségünknek. Igaz, ez a köteleességvállalás deklaratív jellegű volt és azt nem egészítették ki “kemény” garanciális (katonai) ígérvénnyel.

1991 végén Rómában került megrendezésre a következő csúcstalálkozó, melyen több figyelemre méltó esemény történt. A NATO behatóan foglalkozott a Jugoszláv belháborúval. A csúcstalálkozó résztvevői kijelentették, hogy az ország sorsáról csak a jugoszláv népek dönthetnek, de arra ösztönözték a feleket, hogy a Hágai Konferencia tűzszüneti felhívásait maradéktalanul teljesítsék. Elítélték az

⁸⁸ Valki László: idézett mű, 65. old.

⁸⁹ Dunay Pál: idézett mű 86. old.

erőszak bármely formájának az alkalmazását és a határok erőszakos megváltoztatását.

A konferencia megvizsgálta a közép – kelet–európai régió helyzetét és foglalkozott a térség veszélyforrásaival. A dokumentum szerint a régió legnagyobb problémái az országok súlyos gazdasági, társadalmi és politikai nehézségeiből fakadnak. Ezeket a gondokat súlyosbítják az etnikai versengések és a területi viták. A kialakult helyzetet úgy értékelték, hogy nincs szükség e miatt a NATO eddig kialakított politikáján változtatni. (Vagyis a garanciák megadására a továbbiakban sem gondoltak.) A szervezet csak akkor kíván beavatkozni a térség konfliktusaiba, amennyiben *“külső hatalmak is részt vesznek, vagy amelyek áttérjedhetnek a NATO országaira”*⁹⁰. A szövetség tehát nem tartotta szükségesnek a közös cselekvést olyan esetben, amikor a feszültségek *“korlátozottak”* maradnak.

Ez a helyzetértékelés véleményem szerint nem volt helyes. Ennek okát a veszélyforrások túldimenzionálásában látom. 1991 végén – és sem azelőtt, sem azután – nem volt olyan kiélezett helyzet, amely azt valószínűsítette volna, hogy a térség konfliktusai áttérjedhetnek egy NATO tagállamra. Továbbá a régió országai sem gazdaságilag, sem katonailag nem voltak abban a helyzetben, hogy egy határokat átszelő nemzetközi háborúba keveredjenek.

A római csúcstalálkozón kitűzött célként fogalmazták meg a szervezet válságkezelő képességeinek növelését is. A megelőzés részleteinek kifejtésével azonban adósak maradtak.

Az előbb felsorolt feladatokat a NATO nem kívánta egyedül végrehajtani. Így elfogadtak a konferencián egy külön nyilatkozatot, amely egy új európai biztonsági rendszer kifejlesztéséről szólt. A dokumentum ezen része az 1991 júniusi koppenhágai ülésen elfogadott koncepció konkretizálása volt. Ebben helyet szántak a NATO mellett az EBEÉ-nek, az EK-nak, a NYEU-nak, illetve az ET-nek. Homályban hagyta azonban ezen szervezetek funkcióit az európai béke fenntartása, illetve megteremtése terén.

A közép –kelet–európai régió országai azonban továbbra is a külső biztonsági garanciák mielőbbi megszerzésében gondolkodtak, s változatlanul úgy vélték, hogy azok biztosítására a NATO a legalkalmasabb intézmény. Az Észak Atlanti Szervezetre tehát egyre nagyobb nyomás nehezedett, hogy biztosítsa ezen országok tagságát. Áthidaló megoldásként a római csúcstalálkozó létrehozta az Észak Atlanti Együtműködési Tanácsot.

Észak–atlanti Együtműködési Tanács (NACC)

Az Észak-atlanti Együtműködési Tanács egy új konzultatív fórum, amelynek első ülését 1991 december végén rendezték meg. Ez a dátum szinte egybe esett a Szovjetunió szétbomlásával. A 16 NATO-tagállam mellett 9 közép- és kelet-európai ország képviselője vett részt az alakuló gyűlésen.⁹¹ A szovjet köztársaságok függetlenné válásával a Tanács tagjainak száma 38-ra emelkedett.

⁹⁰ Valki László: idézett mű, 69. old.

⁹¹ Gazdag Ferenc: A NATO 45 év után, in Európa Fórum, 1994/2. szám

A közös biztonsági problémák megvitatásán túl a szervezet szinte mindennel foglalkozott.⁹² Így például a haderő felépítésével és a parancsnoki struktúra kérdésével vagy a hadiipar polgári célokra való átalakításának lehetőségeivel. A szervezet meghatározó feladata lett a NATO-ra vonatkozó információk terjesztésének elősegítése, valamint a hadgyakorlatok koordinálásának biztosítása. Az 1993-ban megfogalmazott NACC-munkaterv felölelte a nukleáris leszerelés, a válságkezelés, a légvédelem vagy a békefenntartás témaköreit is.

A szervezetben résztvevő tagállamok meglehetősen nagy létszáma gyakorlatilag kizárta az érdemi munka lehetőségét. Világosan látszott, hogy az intézmény konzultatív jellegéből kifolyólag semmilyen szerepet sem játszhat a résztvevő tagállamok biztonságának szavatolásában. Tovább bonyolította a helyzetet, hogy a testület kereteiben egymással élesen szembenálló országok is képviseltették magukat, ami sok esetben kizárta az érdemi előrehaladást és az őszinte eszmecsereét.

Mindezek a hátrányok azonban nem felejtethetik el a NACC óriási jelentőségét, hiszen ez a szerkezeti forma biztosította 40 év után először az egymással farkasszemet néző katonai és politikai elitek érintkezését, így az intézmény nagy szerepet játszott a hajdani ellenfelek politikai szocializációjában. A NACC hasznos fórum lett a hajdani szovjet nukleáris arzenál ellenőrzésében is. Nem lehet tagadni azt a tényt sem, hogy a szervezet tagjai közelebb kerültek az Észak Atlanti Szövetség szervezetéhez, hiszen nemegyszer bebocsátást nyertek a NATO-bizottságok némelyikének üléseire is.

A NATO várakozásaival ellentétben a NACC létrehozása nem csökkentette a közép-európai államok nyomását abban a tekintetben, hogy bebocsátást nyerjenek az Észak Atlanti Szövetségbe. A felvételre váró országok azzal indokolták igényeiket, hogy a régió helyzete romlott, a térség kockázati tényezői megnöttek. Ez új válaszokat követelt a NATO vezető országaitól.

A „Partnerség a Békéért”-Program (PfP)

1992–93 folyamán mind Nyugaton, mind Keleten folytatódtak a viták a NATO kibővítéséről. A szervezetnek ez idáig sikerült elkerülnie, hogy egyértelmű garanciát adjon az újonnan létrejött demokráciáknak. A kelet-európai csatlakozás miatt a helyzet tarthatatlanná vált, ezért a NATO-nak új kereteket kellett kidolgoznia. A kezdeményezés az Egyesült Államokból indult.

Bill Clinton új elnöki kormányzatában (1992–93-ban) felismerték azt a tényt, hogy a NATO eddigi válasza a megváltozott kihívásra nem volt kielégítő.⁹³ A szövetség bővítésének első gondolata 1993 nyarán a State Department-ben fogalmazódott meg.⁹⁴ Ezután sikerült támogatókat találni a szenátusban, illetve olyan személyeket megnyerni az ügynek, mint Zbigniew Brzezinski vagy Henry Kissinger.

A PfP program a NACC keretein belül jött létre. Az első vázlatos javaslatot a Nemzetbiztonsági Tanács dolgozta ki, amely még az önkéntes csatlakozás elvén

⁹² Gorka Sebestyén: Az Észak Atlanti Együttműködési Tanács és a Békepartnerség, in Az Észak Atlanti Szerződés Szervezete, Budapest, 1997, Stratégiai és Védelmi Kutató Intézet

⁹³ Gorka Sebestyén: idézett mű.

⁹⁴ Charles Gati: A vonakodó sheriff, in Népszabadság 1997. október 28.

alapult. A Pentagon a javaslatot átdolgozva úgy döntött, hogy azt önállóan terjeszti be, azaz nem a NACC egyszerű átalakítása révén.

A NATO védelmi minisztereinek 1993 októberi travemüdei tanácskozásán az amerikai védelmi miniszter Les Aspin terjesztette elő a programot. Mivel a program nem ajánlott tagságot és nem nyújtott garanciát a szervezeten kívüli államoknak, ezért a közép-kelet-európai országokat a javaslat nem elégítette ki. Így történt meg, hogy Magyarország a kezdeményezés korai változatával kapcsolatban többször kifejtette elégedetlenségét.

Az új változat – amelyet végül 1994 januárjában a NATO-csúcstalálkozón kodifikáltak – engedményre kényszerült. A dokumentumban leszögezték: „(...) a tagság a Szövetségben továbbra is nyitva áll más olyan európai államok előtt, amelyek képesek hozzájárulni a szerződés elveinek valóra váltásához és az észak-atlanti térség biztonságához.”⁹⁵ A hivatkozás szépséghibája, hogy sem a tagság feltételeit, sem időtávlátát nem határozták meg. Így továbbra is érzékelhető volt a szövetségből kimaradt országok elégedetlensége.

A Pfp céljai röviden a következőkben foglalhatók össze:⁹⁶

- a nemzeti védelmi tervezés és finanszírozás átláthatóvá tételének elősegítése;
- a katonai együttműködési kapcsolatok fejlesztése a NATO-val;
- a haderők polgári ellenőrzésének biztosítása;
- az ENSZ/EBEÉ-típusú békehadműveletekhez való hozzájárulás képességének kialakítása;
- a NATO-egységekkel való interoperabilitás fejlesztése.

A Pfp keretdokumentuma tartalmazott még egy fontos kitétel. A programot aláíró országok ugyanis megkapták a Washingtoni Szerződés 4. cikke által biztosított jogokat, amelyek szerint ha bármilyen, biztonságukat vagy területi integritásukat érintő közvetlen veszélyt észlelnek, azonnal tanácskozást kezdeményezhetnek a NATO illetékes szerveinél. Ezt a passzust, ha nem is jelentett mindenre kiterjedő garanciát, lebecsülni semmiképpen nem szabad, hiszen az „észlelni” kifejezés a fenyegetettség fogalmának igen tág értelmezését biztosította.

Az 1990 és 1994 közötti NATO-döntések rövid áttekintése megmutatta, hogy a szervezetnek sem közvetlenül a demokratikus változások (1989) után, sem a későbbiekben nem alakult ki egységes „keleti politikája”. A Szövetség nem mutatta jelét annak, hogy a régió bármely országának kész lenne „kemény” garanciák által szavatolni a biztonságát. A vizsgált időszakban nem sikerült a bővítéssel kapcsolatos konkrét koncepciót kidolgozni. Így a tagság elnyerésére gyakorlatilag semmilyen esély nem volt. Nézzük meg, milyen megfontolások alapján elleneztek a NATO jelentősebb politikusai a közép-európai országok felvételét.⁹⁷

1. A jelentkezők felvétele súlyos problémákat jelentene a szövetség katonai doktrínájának, harci képességének, vezetési és döntéshozatali rendszerének fenntartása szempontjából. A közép-európai országok védelmi erői ugyanis

⁹⁵ Dunay Pál: idézett mű 89. old.

⁹⁶ Gorka Sebestyén: idézett mű

⁹⁷ Valki László: idézett mű

nem voltak kompatibilisek a NATO katonai erőivel. Ennek megváltoztatására az anyagi fedezet egyik fél részéről sem volt meg.

2. Egy esetleges csatlakozás esetén sem lehetne minden jelentkező országot felvenni, mert ez további ellentéteket váltana ki a belépők és a kimaradottak között, illetve tovább mélyítené a kontinens nyugati és keleti fele közötti politikai-társadalmi törésvonalat.
3. A felvétel nem járulna hozzá az észak-atlanti térség biztonságához (etnikai, vallási, politikai ellentétek miatt), holott a Washingtoni szerződés 10. cikke ezt a felvétel előfeltételéül szabja.
4. A közép-európai új demokráciákban alig van demokratikus hagyomány. A negyven éves kommunista diktatúra után nincs demokratikusan szocializált elit.⁹⁸
5. Végül a legfontosabb ellenérv, hogy a NATO kibővítését komolyan ellenzi az orosz kormányzat. A bővítéssel kapcsolatban az orosz álláspont a tagság lehetőségétől a kemény elutasításáig fejlődött a vizsgált időszakban.⁹⁹

A függetlenné vált Oroszország külpolitikájának első éve az euro-atlanti integráció jegyében formálódott. Bár hivatalosan sohasem fogalmazódott meg, egyes politikusok rendre felvetették az ország NATO-tagságának lehetőségét. Ez az irányvonal azonban nem tartott sokáig. Csúcspontját Jelcin varsói nyilatkozata (1993 augusztusában), amelyben elfogadta azt a megfogalmazást, miszerint Lengyelország csatlakozása a NATO-hoz nem irányul az orosz érdekek ellen.

A lengyel–orosz közös nyilatkozatot napokon belül módosító Jelcin-levéllel minden az ellenkezőjére változott. Az orosz elnök pálfordulását valószínűleg a nacionalista-kommunista többségű дума NATO-bővítést ellenző magatartása váltotta ki. Ezzel lezárult a pozitív oroszországi hozzáállás korszaka.

A semleges Magyarország – Valódi alternatíva?

A rendszerváltozás következtében a közép-kelet-európai országok sorra megtagadták addigi szövetségesüket (a Szovjetuniót), és saját belső együttműködésük helyett a nyugati kapcsolatukat építették. Nem véletlen, hogy a garanciák keresésében számos variációt mérlegeltek, melyek közül az első szinte minden országban a semlegesség igénylése volt.

A semlegesség nemzetközi jogi status és kategória. Általános értelemben az állam olyan helyzete, amely szerint saját elhatározásától nem vesz részt háborúban, fegyveres összeütközésben, s nem csatlakozik a hadviselő felek egyikéhez sem.¹⁰⁰ Ennek tételei röviden a következőket tartalmazzák:

- a semleges országok területe sérthetetlen;
- a semleges állam nem szállíthat fegyvereket és hadianyagokat a hadviselő feleknek vagy a válságövezetekbe;
- a földjére behatoló idegen csapatokat köteles lefegyverezni és internálni;

⁹⁸ Werner Kaltefleiter: A NATO keletre való nyitásának kockázatai, in Europäische Sicherheit, 1993/12. szám

⁹⁹ Nagy László–Póti László: A NATO és Oroszország, in Hadtudomány, 1997/3. szám

¹⁰⁰ Bognár Károly: Semlegesség? Elnemkötelezettség? NATO-tagság?, in: Társadalmi Szemle 1991. 8-9.sz.

- területét nem engedheti át katonai célokra felhasználni más államoknak;
- a semleges állam békében nem vehet részt katonai szövetségek munkájában.

A nemzetközi jogi szakirodalom és diplomáciai gyakorlat ma a semlegesség két formáját ismeri:

1. az állandó
2. és a hagyományos semlegesség.

Az állandó semlegesség az állam nemzetközi szerződésben meghatározott olyan helyzete, amelyben lemond a háborúban való részvételről, kivéve az önvédelmet. Nem léphet semmilyen katonai szövetségbe, szervezetbe. Európában ilyen ország Ausztria és Svájc.

A hagyományos semlegesség esetében semmilyen nemzetközi szerződés nem rögzíti ezt az állapotot, ha azonban az adott állam hosszú időn át tartja magát a semleges státuszhoz s más országok is garantálják azt, akkor elvileg nincs akadálya a hosszú távú semleges helyzet fenntartásának. Ilyen államok például Svédország vagy Finnország.

A politikai szakirodalom ismeri még a fegyveres semlegesség fogalmát is. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a semleges országoknak már békés helyzetben is megfelelő mennyiségű és felszerelésű haderővel kell rendelkeznie. Ezt katonai konfliktus esetén a fenyegetettség mértékével összhangban álló szintre kell növelnie. Háború esetén – a semleges országok adatainak vizsgálatából megállapítva – akár 6–15-szörösére is növekedhet a békés állapotban fenntartott katonai létszám.¹⁰¹ A semlegességet garantáló hatalmak egyébként elvárják, hogy az adott ország képes legyen önállóan a hatékony védekezésre. A semlegesség és a katonai erő tehát nem egymást kizáró fogalmak.

A bipoláris világ eltűnésével együtt megszűnt az az antagonisztikus alaphelyzet, amely a semlegesség szempontjából oly fontos volt a II. világháború után. (Gondoljunk csak Ausztria példájára, amelynek statusát a két nagyhatalom garantálta.) Ezzel tulajdonképpen csökkent a biztonságban és a közvetítésben betöltött eredeti szerepe a semleges országoknak. *“A hidegháború stratégiai patthelyzetében a szereplők érdekeinek talán az felelt meg, hogy a semlegesek nem avatkoztak be. Ma viszont a nemzetközi problémák leküzdésében minden állam aktív részvételére szükség van.”*¹⁰²

Megállapíthatjuk tehát, hogy az 1990-es években ártékelődött a semlegesség szerepe és megítélése. Egyre jobban elterjedt az a nézet, hogy a semleges államoknak a politika legtágabb értelmében jelét kell, hogy adják a nemzetközi államközösség felelősségében való részt vállalásuknak. Ide tartozik az európai vagy világméretű esetekben folyó békefenntartó akciókban való közreműködés, a humanitárius vagy megfigyelő csoportokban való részvétel, továbbá a katonai, illetve bizalomerősítő források biztosítása.

Az európai semleges államok belépési szándéka az Európai Közösségbe (Unióba) túlmutatott a gazdasági tényezőkön, s egyre inkább biztonságpolitikai szempontok motiválták.

¹⁰¹ Uo.

¹⁰² Erust Sucharipa: A semlegesség önmagában már nem elegendő, in: Európai Szemle 1993/1.sz. 43. oldal

A rendszerváltozás után a volt tagországok egy része a semlegesség gondolatával barátkozott. Magyarországon a semlegességi elképzelések térnyerésének történelmi oka is volt. (1956-ban első ízben felmerült semlegességi törekvések hatása.)

Az ellenzéki pártok szinte mindegyike felvetette programjában a semlegesség gondolatát.¹⁰³ Az 1989. március 15-i ellenzék által megfogalmazott 12 pont közül az egyik a semleges, tömbön kívüli Magyarország, mint egyik cél eléréséről beszélt.¹⁰⁴ A politikusokon túl a biztonságpolitikai szakértők körében is elterjedt a semlegesség, gondolatköre. Gyarmati István így ír erről: *“Az új biztonságpolitikai koncepció kidolgozásában kedvező körülményként jelentkezik az ország földrajzi helyzete is, amely nem tekinthető stratégiai fontosságúnak akkor, amikor a fő erővonalak Kelet és Nyugat között húzódnak, lehetővé teszi már most is egy de facto semleges biztonságpolitika megvalósítását.”*¹⁰⁵ Hasonlóan vélekedett a kezdetekben Henry Kissinger is, aki a kelet-európai államokból egy semleges (ütköző) övezetet kívánt létesíteni a Nyugat és a Szovjetunió között.¹⁰⁶

Ezek a törekvések 1990-1991-ben azonban nem voltak megalapozottak a következő okok miatt:

- Magyarország gazdasági állapota, geostratégiai helyzete és a fegyveres erők felkészületlensége nem biztosított garanciákat a fegyveres semlegességi status megvédéséhez;
- a nagyhatalmak kiváráó álláspontra helyezkedtek, hiszen maguk sem készültek fel a gyors változásokra;
- a szomszédos országok – az etnikai konfliktusok miatt – nem voltak hajlandók egy semleges statusú Magyarország elfogadására.¹⁰⁷

A Varsói Szerződés megszűnése után az európai helyzet alapvetően megváltozott és ez magával hozta a semlegesség koncepciójának kritikusabb elemzését mind a szakértők, mind a politikusok között. A kialakult új állapotot jól jellemzi a Honvédelmi Minisztérium egyik helyettes államtitkárával készült interjú egyik megállapítása: *“(…) tisztázzunk valamit: azt, hogy a Varsói Szerződés elenyészik és reményeink szerint közös döntés alapján megszűnik, nem jelenti azt, hogy Magyarország automatikusan semlegesség válik. A semlegességi status ugyanis nehezen kivívható és megőrizhető. (...) S nincs is értelme akkor, ha szűkebb-tágabb környezetünk nem fogadja el.”*¹⁰⁸

Megállapíthatjuk tehát, hogy a kormány jól döntött (a parlamenti pártok egyetértésével) amikor felülbírálta korábbi elképzeléseit (MDF 1989-es külpolitikai programját) és az euro-atlanti integráció felé fordult, mivel az

¹⁰³ Dunay Pál: NATO-hitviták Magyarországon In: Az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete szerkesztette: Dunay Pál - Tóth Péter: Stratégiai és Védelmi Kutató Intézet Budapest, 1997.

¹⁰⁴ Magyar László: Elengedhetetlen a fegyverzet lecserélése In: Magyar Nemzet 1996. február 16.

¹⁰⁵ Gyarmati István: Viták és változások a magyar biztonságpolitikában 1989-ben In: Magyarország Politikai Évkönyve 1990 249. oldal.

¹⁰⁶ Gazdag Ferenc: A "csodák évétől" új európai egyensúly felé In Társadalmi Szemle 1990/10. szám 7. oldal

¹⁰⁷ Nagy László: Néhány gondolat a semlegességről In: Hadtudomány 1993. 1. szám

¹⁰⁸ Magyarország új védelmi koncepciója és a jövő magyar hadsereg (2. rész) Medgyesi Csilla riportja Beöthy Mihály a Honvédelmi Minisztérium helyettes államtitkárával In: Magyar Hírlap 1991 február 7.

európai változások után kialakult politikai, gazdasági és geostratégiai helyzetünkben a semlegesség választása a nemzeti tragédia vállalásával lett volna egyenlő.¹⁰⁹

Magyarország és a NATO

Az Antall-kormány biztonságpolitikai törekvéseinek egyik fő iránya a nyugati biztonsági intézményekhez való közeledés és a külső biztonsági garanciák minél szélesebb körének megszerzése volt. Ennek fő címzettje értelemszerűen a NATO volt.

A NATO és Magyarország hivatalos kapcsolatai 1990 júniusában – még a londoni csúcstalálkozó előtt – kezdődtek Jeszenszky Géza brüsszeli (NATO központban) látogatásával, ahol fogadta őt a szervezet főtitkára is.¹¹⁰

Történelmi jelentőségű volt Antall József 1990 júliusi brüsszeli találkozója Manfred Wörnerrel. Személyében először lépte át a NATO-központ küszöbét a VSZ egy tagállamának miniszterelnöke. Itt döntöttek arról, hogy országunkat a szövetségnél a brüsszeli nagykövet képviseli majd. A magyar miniszterelnök kifejtette, hogy Magyarország is az észak-atlanti együttműködésben látja az európai biztonság egyik alapfeltételét.

A kapcsolatok folytatódásának jeleként a NATO főtitkára 1990 novemberében Budapestre látogatott, ahol fogadta őt a miniszterelnökön kívül a köztársaság elnöke, illetve az érintett miniszterek is. Előadást tartott a parlament külügyi és honvédelmi bizottságának együttes ülésén, ahol méltatta Magyarország szerepét a térség demokratikus változásaiban. Úgy vélekedett, hogy a régió országainak biztonságérzetét növelni fogja az európai politikai, gazdasági és biztonsági szervezetekben való részvétel.

1990 őszén megtörtént a kapcsolatfelvétel a magyar parlament és az Észak-atlanti Közgyűlés között, melynek eredményeképpen 1991-től a külügyi és a honvédelmi bizottság tagjai résztvettek a szervezet munkájában.

Az Észak-atlanti Tanács 1991. október 28-i ülésén Antall József sürgette a NATO vezetőit, hogy nagyobb figyelmet fordítsanak Magyarországra és intézményesítsék a vele való kapcsolatot.

1992 júliusában sor kerül Wörner második budapesti látogatására. A megbeszéléseken kiemelt figyelmet fordítottak a jugoszláv polgárháború elemzésére. Szó esett a szervezet Kelet felé szélesedő felelősségéről is. A főtitkár hangsúlyozta, hogy a NATO különös figyelembe részesíti Magyarországot és nem maradna közömbös, ha országunkat veszély fenyegetné.

Magyarország a megalakulástól kezdve részt vett az Észak Atlanti Együttműködési Tanács munkájában. Ülésein a szervezet több, Magyarországot közvetlenül érintő kérdéssel foglalkozott. Így például 1993 márciusában második alkalommal került sor Brüsszelben a NACC honvédelmi minisztereinek találkozására, ahol a megbeszélések központi témái a délszláv válság, illetve a

¹⁰⁹ Igaz nem tartozik a témához az 1990-es évek második felének vizsgálata, annyit mégis érdemes megjegyezni, hogy az évtized közepe óta újra felerősödtek a viták a NATO-hoz való viszonyunkról, így a semlegesség kérdéseiről is. (A Munkáspárt, a Semleges Magyarországért Alapítvány és az Alba Kör tartozik a legismertebb NATO ellenzők csoportjába.)

¹¹⁰ A NATO és a magyar vezetés diplomáciai kapcsolatait csak érintőlegesen tárgyalom.

jövőben végrehajtandó közös békefenntartó akciók voltak. Magyarországot Für Lajos képviselte, aki egyébként az életre hívott Észak-atlanti Együttműködési Tanácsra némi borúlátással tekintett. A Neue Zürcher Zeitung -nak nyilatkozva a miniszter leszögezte: *“A Tanács mint pusztán konzultatív testület a NATO és a kelet-európai államok között túlságosan is homályos és ködös valami.”*¹¹¹

Nem kívánok vitába szállni a megállapítás tartalmát illetően, annyi azonban valószínű, hogy egy ilyen funkciót betöltő személy részéről nem tanácsos ha a nemzetközi sajtónak ilyen és ehhez hasonló kijelentéseket fogalmaz meg. Minden negatívuma ellenére a NACC történelmi szerepe a kelet-nyugati kapcsolatokban tagadhatatlan.

1993 januárjában Budapesten tartózkodott James B. Davis tábornok a NATO főparancsnokság vezérkari főnöke. Ekkor jött létre a megállapodás, hogy az ország a NATO (AWACS) gépei rendelkezésére bocsátja a magyar légteret, a boszniai repülési tilalom betartásának ellenőrzése céljából. A technikai részleteket Shalikashvili tábornok a szervezet főparancsnoka beszélte meg magyar partnereivel (1993 februárjában). Ekkor jelentette be Für Lajos azt is, hogy 1993 tavaszától egy főtiszt képviseli hazánkat a NATO-központban.

1993 decemberében a magyar külügyminiszter részt vett a NACC brüsszeli ülésén, ahol megvitatták a *“Partnerség a békéért”* elnevezésű új programot. (A programot hivatalosan 1994 januárjában, a NATO brüsszeli csúcsértekezletén jelentették be.)

A magyar kormány 1994 februárjában – kétségek közepette – írta alá a csatlakozási jegyzéket. Az állapotokat jól ábrázolta Gazdag Ferenc, amikor ezt írta: *“a békepartnerséget csipetnyi csalódással vette tudomásul a gyorsabb közeledésben reménykedő magyar politika, de a programhoz való csatlakozás óta érezhetően felgyorsult a hazai lépések üteme.”*¹¹²

A gyorsulás jeleként Magyarország már júniusban átadhatta Felajánlási Dokumentumát. Ebben a magyar fél – a biztonsági és honvédelmi alapelveknek megfelelően – kinyilvánította elkötelezettségét az euro-atlanti szolidaritás iránt és kifejtette egyetértését az Észak-atlanti Szövetség céljaival és értékeivel. A Felajánlási Dokumentumot igaz, hogy már a Horn-kormány nyújtotta be, de kidolgozásában még az MDF vezette koalíciós kormányzat játszott meghatározó szerepet.

A Boros-kabinet csalódottsága a program miatt ugyan érthető, hiszen egy gyorsabb csatlakozásban bíztak, ám *“... el kell ismeri a Partnerség a békéért program érdemeit, hiszen közeli kapcsolatot épít ki a NATO tagállamok és azon országok között, amelyek érdeklődnek a szervezet iránt, s mindeközben még segítséget is nyújt ezen országoknak azon jellegzetességek megteremtéséhez, amelyeket egy fejlett és stabil piaci demokráciának tulajdonítunk.”*¹¹³

A békepartnerség révén szerződéses kapcsolat jött létre Magyarország és a NATO között. Az ország részvétele újabb lépést jelentett a teljes jogú csatlakozás felé vezető úton.

¹¹¹ Cikkek a nemzetközi sajtóból, 1992/2-3. szám 83. oldal.

¹¹² Gazdag Ferenc előszava a NATO kézikönyv második magyar kiadásához, 5. oldal. in: NATO kézikönyv, SVKI, Budapest, 1995.

¹¹³ Gorka Sebestyén: idézett mű, 207. oldal.

A diplomáciai kapcsolatok bemutatása után érdemes a kormány NATO-val kapcsolatos hibáira is felhívni a figyelmet. A kabinet szinte hivatalba lépésétől kezdve a NATO garanciák elnyerésére koncentrált. Vezető politikusaink a VSZ fennállásáig – illetve amíg szovjet csapatok tartózkodtak hazánkban –, azonban ködösen fogalmaztak, tartva egy esetleges szovjet válaszlépéstől. Antall József például kifejtette, hogy a NATO-ban látja Európa és a világ legfőbb garanciáját, ám leszögezte azt is, hogy mindez nem irányulhat a SZU-ellen, sőt a Szovjetunió része kell hogy legyen az európai biztonsági rendszernek.¹¹⁴

Kétértelműen fogalmazott a honvédelmi miniszter is amikor kijelentette: *“partnereim megértették és tudomásul vették, hogy nem vagyunk felkészülve a NATO -hoz való közeledésre. Nincsen szándékában a magyar kormányknak ebbe az irányba lépnie, és a Szovjetunió jogos biztonsági érdekei sem tennék lehetővé a NATO kapcsolataink szorosabbra fűzését.”*¹¹⁵ Ezt a “kétszínűséget” – amely nem biztos, hogy tudatos volt – már bemutattam a szovjet-magyar kapcsolatok tárgyalásakor.

Itt kell megjegyezni, hogy a NATO-hoz való kapcsolódásunk ötletét Horn Gyula egykori külügyminiszter vetette fel elsőként 1990 februárjában. Horn a Politikatudományi Társaság előtt tartott beszámolójában azonban nem NATO-tagságról beszélt – ahogyan azt a sajtó közölte –, hanem az Észak-atlanti Közgyűlés munkájában való részvételről. Antall József összhangban az előbb elmondottakkal (tudniillik félelem a VSZ-től) kalandor politikának minősítette a javaslatot.

A VSZ megszűnése után a helyzet gyorsan megváltozott. A vezetés egyre-inkább sürgette az ország teljes jogú NATO-tagságának mielőbbi napirendre tűzését. Ennek hátterében biztonsági vákuum ok nélküli túldimenzionálása állt.

A magyar kormány nem tanult szomszédaink hibáiból sem. 1991 késő őszen ugyanis Havel csehszlovák elnök washingtoni látogatásakor Lawrence Eagleburger (külügyi államtitkár) egyértelműen kijelentette, hogy sem a NATO-nak, sem a közép-európai országoknak nem áll érdekében a NATO védelmének kiterjesztése ezekre az államokra. Leszögezte továbbá azt is hogy ezen országok biztonságát, immár nem a külső veszély, hanem a belső gazdasági válság fenyegeti.¹¹⁶

1992 novemberében Manfred Wörner a NATO-közgyűlésén megerősítette, hogy belátható időn belül nem kell számítani a szervezet kibővítésére. A közgyűlésen jelen levő Dornbach Alajos ellenzéki képviselő (SZDSZ) az elhangzottakat nagyon helyesen úgy értelmezte, hogy addig Magyarország nem lehet a NATO tagja, amíg országunk a régióban válságtényezőként szerepel.¹¹⁷

A vezető magyar politikusok az elutasító válaszokból mit sem tanulva igen ügyetlen ötletekkel álltak elő. Csóti György a parlament külügyi bizottságának MDF -es alelnöke (a párt egyik meghatározó személyisége) az Észak-atlanti Közgyűlés berlini ülésén a társult NATO-tagság elképesztő ötletével állt elő. A társult tagságot – túllépve a NACC konzultációs lehetőségén – a NATO “előszobájának” szánta.¹¹⁸ Az elképzelés szerint a társult tagoknak bár nem járna

¹¹⁴ Népszabadság, 1990. július 19.

¹¹⁵ Für Lajos: Nem közeledünk a NATO -hoz. in: Népszava, 1991. május 8.

¹¹⁶ NATO-ernyő helyett hidegzuhany a visegrádi hármaknak. in: Népszabadság, 1991. október 24.

¹¹⁷ Népszabadság, 1992. november 20.

¹¹⁸ NATO-társult tagság. in: Népszabadság 1993. május 25.

automatikusan biztonsági garancia, ennek ellenére – véleménye szerint – erősödne az országok biztonságérzete.

Hamar kiderült, hogy a javaslatról sem a kormány, sem a parlament, sem az illetékes bizottságok nem hallottak a betervezés előtt, sőt nem bizonyult igaznak Csóti azon állítása sem, miszerint a koncepció elkészítését több hónapos munka előzte meg.

A bejelentés másnapján a NATO szóvivője kijelentette, hogy az elképzeléssel a szervezet semmilyen formában nem foglalkozik és különben is a NATO parlamenti közgyűlése a NATO-t mint önálló intézményt semmilyen formában nem kötelezheti abszurd ötletek elfogadására. Érdemes megjegyezni, hogy mivel a washingtoni szerződés a társult tagságot nem ismeri, ezért a javaslatnak a szerződésmódosításhoz mind a tizenhat tagállam támogatását el kellett volna nyernie, ennek pedig 1993-ban nem volt realitása. Kovács László a külügyi bizottság szocialista elnöke az ötlettel kapcsolatban kifejtette, hogy mivel nem a kormány javaslatáról van szó, nem lehet másként minősíteni, csak mint egy légből kapott ötletet.¹¹⁹

1993 márciusában Antall József titkos levélben kereste meg Wörner főtitkárt és arra hivatkozva, hogy Magyarország engedélyezte a NATO felderítő gépeinek a magyar légtér használatát, óriási veszélynek tette ki az országot egy esetleges szerb támadás esetén. A miniszterelnök ezért – áll a levélben – jogosnak tartaná a NATO garanciák (pl: Patriot rakétarendszer) kiterjesztését az országra.

A levél a nemzetközi közvéleményben megütközést váltott ki. A NATO főtitkára az ügy kapcsán határozottan kijelentette: nincs arra bizonyíték, hogy Magyarországot a légtér használata miatt veszély fenyegetné. Ezzel tulajdonképpen a szervezet első számú vezetője “felülbírálta” Antall József Magyarország miniszterelnökének veszélyeztetettségéről kialakított véleményét. *“Mindenkire számára világossá vált..., hogy Magyarország nem számíthat NATO garanciákra, így tehát ha voltak ... az országgal szemben ellenséges körök, azok ebből csak bátorítást meríthetnek. Az ország biztonsága romlott anélkül, hogy a veszélyforrások területén bárminemű érzékelhető változás történt volna.”*¹²⁰

Megdöbbenést keltett Boross Péter új miniszterelnöknek külföldi tudósítók előtt tett azon kijelentése is, hogy amennyiben a AWACS-gépek a NATO-ultimátum érvényesítése érdekében a harci tevékenységek irányításában kiemelt feladatot kapnának, akkor a kormány nem járulna hozzá a felderítőgépek magyar légtérbeni további tevékenységéhez.

Amennyiben ezt az ország biztonsága érdekében fogalmazta meg a kormányfő, akkor az okokat nem kifogásolhatjuk, (hiszen fennállhatott egy szerb ellenlépés lehetősége is). A bejelentéssel kapcsolatban azonban Boross több hibát követett el. Nem tanácsos egy ilyen kijelentést a széles nyilvánosság előtt megtenni, hiszen ez egyrészt “téves jelzést” küldött a Boszniában harcoló szerbeknek, akik ezek után joggal bízhattak abban, hogy Magyarország nem hajlandó komolyan csatlakozni a nemzetközi közösség kollektív erőfeszítéseire (ne feledjük, hogy Jeszenszki hirtelen belgrádi látogatása hasonló eufóriát váltott ki a szerb félben), másrészt az ilyen jellegű döntéseket diplomáciai csatornákon szokás a partnerekkel közölni, nem pedig egy sajtókonferencián. Támadható álláspontot

¹¹⁹ Népszabadság, 1993. május 25.

¹²⁰ Meiszter Dávid - Dunai Pál: Külpolitikánk négy éve, in: Társadalmi Szemle, 1994/8-9. szám 50. oldal.

fejtett ki a miniszterelnök abból a szempontból is, hogy miközben a NATO garanciák elnyerésére törekszik az ország, ugyanakkor jelentős áldozatok meghozatalára nem hajlandó. Ráadásul az ügyben a NATO illetékesei nem keresték meg a magyar felet, tehát a felelős magyar miniszterelnök egy el sem hangzott kérést utasított vissza. Arról már nem is beszélve, hogy egy ilyen nagy horderejű kérdésben indokolt lett volna a döntés előtt a magyar parlamentet is megkeresni.

Megállapíthatjuk, hogy a kormány biztonságpolitikai gyakorlatában elsősorban a védelmi garanciák elnyerésére koncentrált, ami önmagában nem elítélendő törekvés, ugyanakkor ez a vonal elhatalmasodott, háttérbe szorítva minden egyéb biztonságunk megteremtésére irányuló tevékenységet. A szembetűnő NATO védernyőért való görcsös ragaszkodás együtt járt az ország tényleges veszélyeztetettségi fokának felnagyításával.

Érdemesnek tartanám végezetül a NATO integrációs törekvések mögötti okok bemutatását.

Az MDF vezette koalíciónak vezetői szempontja volt, hogy a NATO-felvételi igény által is demonstrálja az ország nyugathoz tartozását, jelezve, hogy elfogadjuk és képviseljük annak értékrendjét.

A kormány törekvéseinek kiemelkedő megfontolása volt a kisebbségi problémák "nyugatosítása". Úgy gondolták, hogy a térségünkből történő kilépéssel rendezetlen ügyeinket is rábízhatjuk a brüsszeli közös képviselőre, érveink mellet felsorakoztatva az atlanti szervezet tekintélyét.

Nem volt kevésbé fontos a tagság melletti érvelés megfogalmazásakor a visszarendeződéstől való félelem. A remélt NATO-tagságot a rendszerváltás visszafordíthatatlanságának biztosítékaként fogták fel.

A negyedik – bár korántsem oly fontos – szempont katonai eredetű volt. Helyesen ismerték fel ugyanis, hogy esetleges tagságunk az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében a Magyar Honvédség korszerűsítésének, modernizációjának leghatékonyabb, legalacsonyabb költséggel járó útja.

A kelet-közép-európai országoktól nyugatra elhelyezkedő térség gazdaságilag sokkal fejlettebb. Következésképpen kapcsolataink a NATO-val lökést adhat gazdasági fejlődésünknek is.

A nyugatot a NATO által olyan biztonsági háló fűzi egybe, amelynek meghatározó ereje a világ jelenlegi legerősebb hatalma, az Egyesült Államok.

Az önvédelemhez szükséges fegyveres erők állapota

A szomszédos országokkal kialakítandó partneri kapcsolat és az európai biztonsági szervezetekhez való közeledés mellett a magyar biztonságpolitika harmadik pillérét a védelemhez szükséges fegyveres erők fenntartása biztosítja.

Amint azt már a korszerű biztonságpolitikai elvek kifejtésekor megfogalmaztam, a XX. század végére a biztonság garantálásában a katonai erő alkalmazása háttérbe szorul. A megváltozott körülményekhez igazodó felfogásból következik, hogy egy adott ország biztonságának feltételeit elsősorban nem a fegyveres erőkben kell keresni. Az államok közötti problémák megoldásában a

szakirodalom a tárgyalásos rendezést tartja a konfliktusfeloldás legmegbízhatóbb útjának.

Mindez nem jelentheti azt, hogy korszerű hadseregre ne lenne szüksége egy demokratikusan felépülő társadalomnak is. A katonai koncepciók középpontjában a béke megőrzése, a háború és a fegyveres konfliktus kialakulásának megakadályozása kell hogy álljon.

Az új magyar katonai doktrina

Az 1991-ig tartó VSZ-tagság során egyértelművé vált, hogy a Szovjetunió céljából létrehozott katonai szövetségen belül nem volt lehetőség egy önálló magyar katonai koncepció kialakítására. Az egykori szovjet doktrinális felfogás szerint a csatlós országok védelmének kérdései alárendelt szerepet játszottak az orosz katonai vezetés háborús terveiben, amelyek egész Európa rövid idő alatti lerohanását indítványozták elő. A szovjet koncepció nem csak a fegyveres erők alkalmazásának, hanem az ország egészének egy jövőben lehetséges háborúra való felkészítését is magában foglalta.

A megváltozott nemzetközi helyzet új magyar biztonság- és katonai védelmi politika kialakítását követelte meg. Mielőtt azonban erre rátérnék, érdemesnek tartanám a katonai doktrina fogalmának meghatározását. *“Mai felfogásunk szerint a katonai doktrina a biztonság- és honvédelmi politikából következő s az állam vezető szervei által hivatalosan elfogadott politikai és katonai nézetek s részben követelmények rendszere, amely egy adott időszakban a háború megelőzésére, bekövetkezése esetén annak jellegére, céljaira, a fegyveres erők és az ország arra való felkészítésére, a haderő alkalmazására, továbbá a háború megvívásának módjaira, a hadászati célok elérésének mikéntjére vonatkozna.”*¹²¹

Az idézetből kitűnik, hogy a katonai doktrina egy olyan egységes nézetrendszer, amelyben mind a politikai, mind a katonai-technikai elemek megtalálhatók. Ezek az elemek állandóan hatnak egymásra, ám a vezető helyet mindig a politikai oldalnak kell elfoglalnia.

Magyarország védelmét a Magyar Köztársaság fegyveres erői hivatottak ellátni. A honvédelmi alapelvek és a honvédelmi törvény szerint a következő feladatok teljesítésével biztosíthatják ezt. (A felsorolás nem a teljesség igényével készült.)

- Magyarország területének, függetlenségének, lakosságának és anyagi javainak fegyveres védelme a külső támadással szemben;
- az államhatár őrzése és védelme;
- az ország légtérének védelme;
- közreműködés a fegyveresen vagy fegyverkezve elkövetett erőszakos cselekmények elhárításában;
- közreműködés a polgári védelmi feladatok ellátásában, illetve segítségnyújtás elemi csapások, ipari szerencsétlenségek stb. esetén.

¹²¹ Mórocz Lajos: Katonai doktrina, biztonságpolitika. in: Társadalmi Szemle, 1991. 8-9. szám 43. oldal.

A magyar honvédelmi politika gyakorlati megvalósítása az együttműködés, a visszatartás és a védelem egységén és egymásra épülésén alapul. Az első kettő alapvetően politikai kategória, míg a katonai erő (védelem) szerepe csak másodlagos lehet.

A honvédelmi alapelvek – a biztonságpolitikai alapelvekkel összhangban – kimondják, hogy a katonai (honvédelmi) politika az ország védelmére irányuló közakaratot fejezi ki. Az országnak függetlensége és területi sérthetlensége megvédésén, valamint az ENSZ keretében vállalt kötelezettségek teljesítésén kívül nincsen katonai erővel elérendő célja. Az ország további célja a már meglévő nemzetközi biztonsági szervezetekkel való hatékony együttműködés. Az ország ellen irányuló fegyveres agresszió esetén az eltökélt katonai lépésekkel párhuzamosan a vezetésnek erősítenie kell a politikai és diplomáciai lépéseket is. A magyar katonai doktrína meghatározó alapelve, hogy az országnak nincs hivatalos ellenségképe.

A doktrinális elvek rövid bemutatása úgy ahogy összhangban van a katonai doktrína előbb vázolt fogalmával. Kritikai észrevételemet a következő fejezetben (A Magyar Honvédség jogi szervezeti háttere) bővebben kifejtem. Két dologra azonban még itt kitérnék. Az egyik a “körkörös védelem” koncepciója, amelyet elsősorban a hirtelen hatalomra került politikusok, köztük Für Lajos honvédelmi miniszter vetett fel 1990 -ben, mint az országvédelem vezérlő elvét. *“Katonai szakértők számára világos volt, hogy a ‘körkörös védelem’ harcászati kategória, amely azt fejezi ki, hogy a védelemre berendezkedett alegységek szoros együttműködésben egymást kiegészítő tűz- és figyelő rendszert hoznak létre a bármely irányból támadó ellenség visszaverése céljából. Tehát ez a terminológia nem alkalmazható az országvédelem problémakörében.”*¹²²

A szakemberek többsége – így Deák János vezérkari főnök is – elvetette a koncepciót. Így vélekedett erről: *“Ami pedig a körkörös védelmet illeti, sürgősen el kellene felejteni ezt a kifejezést.”*¹²³ Ezzel az elképzelés szerencsére gyorsan lekerült a napirendről, megnyugtatta ezáltal aggódó szomszédainkat.

Az új magyar katonai doktrinára rossz fényt vetett az “egyedül vagyunk” felfogás is. Ennek ideologikus megjelenésével már találkozhattunk a két világháború között. Újjáéledésével reálisan kellett számolni akkor, amikor a politikai és gazdasági válságszituációkban bizonyos szomszédsági kapcsolatok megbomlottak, viszont a fejlett nyugati országok segítsége (jó darabig) csak ígéretekben jelentkezett. A magyar kormány az “egyedül vagyunk” elvét is túldramatizálta és minden lehetséges alkalommal igyekezett erről meggyőzni nyugati partnereit, míg az “egyedülhagyók”, a környező országok ellen nemegyszer kemény lépéseket fogantatott.

A magyar honvédség jogi, szervezeti háttere

Az 1990 májusában megválasztott kormány a honvédelem ügyének megnyugtató módon való megoldása érdekében 1991 -ben hozzákezdett az össznemzeti

¹²² Köszegvári Tibor: A magyar katonai gondolkodás a '90-es években, in: A magyar katonai gondolkodás története, szerkesztette: Ács Tibor Zrínyi Kiadó, 1995.

¹²³ Magyarország új védelmi koncepciója és a jövő magyar hadsereg (I. rész), Medgyesi Csilla riportja Deák János vezérkari főnökkel, in: Magyar Hírlap, 1991. február 6.

érdekeket tükröző biztonságpolitikai és honvédelmi alapelvek kimunkálásához. Mivel a biztonságpolitikai elvekről korábban már beszámoltam, ezért itt erre nem térek ki. A honvédelmi politika egyébként igen lassú folyamatban bontakozott ki és csak két év elteltével 1993 áprilisában a Honvédelmi Alapelvek parlamenti elfogadásával jutott a szélesebb civil szféra tudomására.

Előtte, 1991 őszén sor került az 1976. évi honvédelmi törvény módosítására, amelynek értelmében az általános hadkötelezettséget 55 évről 50-re, a sorkatonai szolgálat időtartamát pedig másfél évről egy évre csökkentették.

A honvédelmi alapelvek részletezésére nem vállalkozom – a katonai doktrinális elveknél érintőlegesen már tárgyaltam –, de egyes lényeges momentumra felhívnom a figyelmet. Azon pontok esetében, amelyben a pártoknak nem sikerült megegyezniük, egyszerűen kihagyták a végleges szövegből. Így nem kapott helyet a határőrség és a polgári védelem ügye, beleértve ezek helyét és szerepét az országvédelemben. Nem került meghatározásra a fegyveres erők vezetési rendszere, illetve a vezető szervek funkciója sem. (Ezeket a hiányosságokat a honvédelmi törvény pótolta be.) Szó sem esett továbbá a lehetséges fegyveres agresszió jellegéről, irányáról és az azt feltartó erők nagyságáról.

A honvédelemmel kapcsolatos parlamenti döntések sorát a honvédelmi törvény megalkotása folytatta. Az 1993. évi CX. törvényt szinte egyhangúlag fogadta el az országgyűlés. A törvény tárgyalásának vitái főleg arról a kérdéstről folytak, hogy milyen hadseregre van szüksége Magyarországnak. Az általános hadkötelezettségre épülő hadsereg modell mellett több párt véleménye (pl: Fidesz, SZDSZ) szerint valós alternatív lehetőség lehet a jövőben kislétszámú hivatalos hadsereg. A vita inkább elvi síkon fogalmazódott meg, hiszen valamennyi párt tisztában volt az ország gazdasági helyzetével, amelynek javulása nélkül egy magas technikai szintet igénylő professzionális hadsereg nem épülhet ki.

A honvédelmi törvény rendelkezik a honvédelemre és a hadseregre vonatkozó legalapvetőbb kérdésekkel is. Így szabályozza a törvény a honvédelem irányítását, a határőrség speciális helyzetét, illetve a szükség- és a rendkívüli állapot esetén előírt intézkedéseket. Az új honvédelmi törvény több újszerű rendelkezést tartalmaz a pártállami diktatúra viszonyai között megfogalmazott változathoz képest. Az egyik legfontosabb újítás, hogy a korábbi szabályozástól eltérően teljes részletességgel határozza meg a fegyveres erők feladatait, harckészültségbe helyezésük elrendelésének rendjét vagy a fegyverek alkalmazásának szabályait is.¹²⁴

Az alkotmány rögzíti, hogy a fegyveres erők főparancsnoka a köztársasági elnök. A főparancsnoki funkció azonban nem rang vagy beosztás, hanem az elnök alkotmányjogi jogállásának része. Az elnök tehát nem vezeti a fegyveres erőket, hanem irányítja. Rendkívüli állapot idején az irányítás szerve a Honvédelmi Tanács lesz.

A minisztérium feladatairól és jogköreiről is az 1993. évi CX. a honvédelemről szóló törvény rendelkezik. A törvény megosztja a miniszter és a Magyar Honvédség parancsnoka között a Magyar Honvédség vezetését. Ez a megosztás

¹²⁴ A fegyveres erők feladatait azonban a törvény - a NATO országok szabályozásától eltérően - nem tagolja békére, válsághelyzetre és háború esetére, sőt a feladatokat az adott formában szerintem túl részletesen, fontosságuktól eltekintve, semmit sem kiemelve, tizenegy pontban határozza meg.

több feladatkörre hiányosan vagy további értelmezést igénylően rendelkezik (hiányzik pl: a védelempolitikai, stratégiai tervezés szabályozása, átfedő a honvédség felkészítési, harckészültségi, szervezési, hadkiegészítési, mozgósítási és ellátási feladatköreinek rendezése).

A törvény értelmében nem a miniszter, hanem a MH parancsnoka vezeti a magyar honvédséget, aki egyben a honvédség teljes személyi állományának szolgálati előljárója. A miniszter egyedi utasítást kizárólag a honvédség parancsnoka számára adhat és jelentést is csak tőle kérhet. Ez a rendelkezés problémákat okozott a minisztériumi és a parancsnoksági szervezetek együttműködésében.

A megosztott vezetési rendszer ellentmondásai súlyosan terhelték a minisztérium és a HVK együttműködését, átfedéseket, párhuzamosságokat, feladatköri bizonytalanságokat és az ügyintézés hátráltató együttműködési korlátokat támasztva. Az azonos feladatokra megalakított párhuzamos szervezetek (pl: a nemzetközi kapcsolatok terén) együttműködését erősen korlátozta a jogköri behatárolás, amely szerint a Magyar Honvédség parancsnoksága alárendeltségébe tartozó szervezetektől csak az MH parancsnoka útján kérhettek együttműködést a minisztériumi szervezetek. Ez lelassította az ügyintézés, rontotta a koordinációt és előidézte különböző vezetői szinteken működő szervek öntörvényű tevékenységét.

A témához szorosan kapcsolódik a hadsereg (civil) politikai ellenőrzése. A legnagyobb előrelépés ezen a téren talán az volt, hogy több mint negyven év elteltével újra polgári minisztere lett a honvédelmi tárcának Für Lajos személyében.

A NATO-tagállamokban elfogadott szervezési elvé vált az integrált védelmi minisztérium, amelynek jellemző sajátossága, hogy magába foglalja a hadseregek vezérkarait, a miniszter civil politikus, akinek munkáját civil szakértők támogatják, ahol katonák és politikusok egymással szorosan együttműködve dolgoznak, és gondoskodnak arról, hogy a katonai szakértelem mellett más szakterületek képviselői is döntési jogot szerezzenek a védelmi politika területén. Szó sincs azonban arról, hogy a NATO-országokon belül valamiféle egységes modell létezne, sőt a civil politikusok a vezető tábournokok a védelmi szervezetek, az irányítás és a működés zavarbaejtően változatos kínálatával találkozhatunk.

A biztonsági kérdéskörön belül a civil kontroll nem egyedüli probléma. Két másik területtel együtt alkotja a védelmi modernizáció három pillérét: a fegyveres erők, a piacgazdaság és a demokratikus keretek igényei szerinti átalakításával, valamint a védelmi ipar és a védelmi beszerzések visszaforgatásával a civil gazdaságba.

Különös figyelem kíséri a hazai nyilvánosságban a katonák és a civilek ellentmondásos kapcsolatát. A mai magyar katonai kar lojális hazájához és a hivatásához. Gyakran úgy látják azonban, hogy az ő feladatuk megóvni a hadsereget az inkompetens politikusok "ártalmaitól" és folyamatosan küzdenek azon vád ellen is (amelyet a politikusok fogalmazznak meg), hogy nem hajlandók elfogadni a civil ellenőrzést. A politikusok viszont folyamatosan hiányolják azt a rendszert, amelyben irányíthatják és ellenőrizhetik a fegyveres erőket és meghatározhatják a védelmi politikát. Ugyanakkor nem értik miért kérik tőlük számon a katonai tudást és szakértelmet, hiszen ezen ismeretek megszerzésére nem volt lehetőségük. A választási ciklusok rövidege azonban nem is teszi

lehetővé (bár érdekeltségük sem elég erős), hogy elsajátítsák a minimálisan szükséges szaktudást.

A politikai (civil) ellenőrzés alatt egy olyan mechanizmust értek, amely képes kidolgozni egy teljeskörű pénzügyi megszorítással működő védelmi politikát az egész katonai szektor számára, végrehajtja ezt a politikát, és biztosítja, hogy a katonák egyetértsenek vele, elfogadják, valamint biztosítja a demokratikus kontrollt a folyamat és a végrehajtás fölött.

A rendszerváltás előtt nem történt meg a katonai szektorral kapcsolatos nézetek tisztázása. Ennek negatív következményei lettek: a fegyveres erők kommunista pártnak való alárendeltsége, a katonai szakértelem dominanciája a biztonságpolitikában és a civilek kizárása a védelmi politika ügyeinek intézéséből.

Az Antall kormány hivatalba kerülésének pillanatában nem voltak olyan civil politikusok, akik a katonai reformok kidolgozásához szakszerűen hozzákezdhettek volna.¹²⁵ A katonai főtisztok és a minisztérium új politikai gárdája között hosszú ideig a kölcsönös bizalmatlanság, illetve a félelem dominált, amelynek a távolságtartás lett az eredménye. (Így nemcsak a pártok közötti ellentétek miatt késtek az oly fontos katonai törvényalkotási munkálatok). A bizalmatlanság legelső jele a vezérkar teljes szerkezeti kiválása a Honvédelmi Minisztériumból. Ez a térség országai közül a legteljesebb mértékben Magyarországon valósult meg.¹²⁶ Még egy lényeges problémára felhívnám a figyelmet. Az új védelmi szervezetek kialakításánál a legnagyobb hiányosság a vezető pozíciókat betöltő civilek kis létszámában volt tapasztalható, amely nem tette így lehetővé a hatékony civil ellenőrzés lehetőségét a fegyveres erők fölött.

1995 áprilisában britt szervezési szakemberek tanulmányozták a magyar katonai szektor intézményeit (HM, MHP). Észrevételeiket azért tárgyalom - bár 1995-ben már egy új kormány vezette az országot - mert az alapvető struktúrák kialakításában még az Antall kabinet játszotta a meghatározó szerepet. A jelentés az alábbi kritikai észrevételeket tette:¹²⁷

- a szükségállapotra, a rendkívüli készenlétre és a helyi jellegű veszélyekben a MH szerepére vonatkozóan nincs megfelelő törvényi szabályozás;
- nincs törvény a védelemgazdaság területén sem;
- a MH túlszabályozottnak tűnik;
- a kutatók, tanácsadók nagyobb mértékű bevonása a döntések előkészítésébe kiemelten szükséges;
- a költségvetés esetében nincs közép-és hosszútávú tervezés a katonai területen;
- nincs civil ellenőrzés a katonai (elsősorban gazdasági) igények felett;
- nem megfelelő a HM és az MHP egymáshoz való viszonya és szervezeti felépítése (erről már részletesen beszéltem).

¹²⁵ Matus János: A védelmi reformok Közép-Európában és a civil-katonai kapcsolatok In: Hadtudomány 1996. 2. szám

¹²⁶ Az igazsághoz hozzátartozik, hogy erről a döntést még a Németh-kormány hozta meg, bár gyakorlati kivitelezése az új kormány feladata lett.

¹²⁷ Csak a legfontosabbakat sorolom fel.

Összességében megállapíthatjuk, hogy az “(...) 1989-90-es rendszerváltást követően a hatalomra került politikai erők a fegyveres erők feletti demokratikus civil ellenőrzésnek csak a politikai és jogi intézményi kereteit teremtették meg. Nem tanúsítottak kellő érdeklődést a védelmi rendszerek átalakítása iránt, ezért a reformokat a katonák kezdeményezései alapján indították el. A politikai elitek érdeklődésének hiánya, de lehet úgy is fogalmazni: érdektelensége, valamint a civil szakértelem mellőzése odavezetett, hogy a védelmi reformok nem a demokratikus rendszerekre jellemző alapelveknek megfelelően történtek.”¹²⁸

A katonai lépések a biztonság- és bizalom építése terén

A magyar biztonságpolitika talán legeredményesebb területe a katonai-diplomácia volt, hozzájárulva ezzel a bizalom építése terén elért sikerekhez. (Sajnos ezek a lépések nem ellensúlyozták a kormány egyéb hibáit.) Magyarország kezdetektől fogva részt vett az európai hagyományos erők csökkentését aláíró 1990. novemberi Párizsi Szerződés (CFE) végrehajtásában. A CFE szerződés 1992 júliusában lépett hatályba. A megállapodás értelmében Magyarországnak több mint 500 harckocsival, 200 körüli tüzérségi eszközzel és 30 páncélozott csapatszállító járművel kellett csökkentenie fegyverzetét. A harcihelikopterek illetve repülőgépek kategóriájában nem merült fel a csökkentési kötelezettség, ugyanis ezek száma már a szerződés megkötése előtt az engedélyezett szint alatt volt.

A magyar fél létrehozta a Haderőcsökkentési Információs és Ellenőrző Központot (HIEK) azzal a céllal, hogy a szerződésben foglaltakat Magyarország maradéktalanul végrehajtsa. Ez a központ szervezte a magyar ellenőrök külföldi ellenőrzőútjait, illetve fogadta a más országokból érkező megfigyelőket. A szerződés végrehajtásának betartását kezdetben nemzeti csoportok végezték, később azonban nemzetközivé vált összetételük. Így fordulhatott elő, hogy magyar szakemberek 1992-1993-ban 15 külföldi megfigyelésen vettek részt.¹²⁹ Ennek köszönhetően Magyarországnak ezen a téren jó kapcsolatai alakultak ki a szomszédos országokkal.

Újabb gesztusként a kormány 1990 novemberében bejelentette, hogy a tömegpusztító fegyvereket és a még meglévő föld-föld rakétáit egyoldalúan kivonja a magyar hadrend kötelékéből.

Kiemelkedően fontos jelentőségű volt “Nyitott Égbolt”-megállapodás meghozatala is, amely lehetővé tette, hogy az EBEE megfelelő szervei válságkezelő és válságmegelőző mechanizmusai során megfigyelő repülőket végezzenek más országok légterében. Hazánk a szerződéshez 1992 tavaszán csatlakozott Helsinkiben. Ennek továbbfejlesztéseként a magyar és a román fél megállapodást kötött arról: *“hogy a két ország repülőgépei egymás légterét igénybevéve ellenőrző repülőket végeznek, végezhetnek és végezzenek bizonyos rendszeres időközben egymással egyeztetve.”*¹³⁰

¹²⁸ Matus János: im. 62. oldal.

¹²⁹ Gazdag Ferenc: Biztonságpolitika, honvédelem 1990-1994 In: Magyarország Politikai Évkönyve 1995.

¹³⁰ Jeszenszky Géza előterjesztése a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a Nyitott Égbolt rendszer létrehozásáról Bukarestben 1991 május 11-ik napján aláírt megállapodás megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslat tárgyában In: Országgyűlési Napló 9666. Hasáb 1991. szeptember 2.

Az egyezmény szerint mindkét fél négy–négy alkalommal hajthatott végre ellenőrző repülést egymás területe felett. A fegyvertelen repülőgépen fényképezőgépet és videokamerát lehetett használni. Az útirány nem volt korlátozva és az időpontot is az ellenőrző fél választotta meg.

A szomszédok felé megnyilvánuló jó szándékot tükrözte Für Lajos honvédelmi miniszter “Nyitott Laktanyák” programjavaslata is. A javaslat szerint a magyar–szlovák határ mentén mintegy harminc kilométer mélységű sávban elhelyezkedő katonai objektumokat a felek bármikor kölcsönösen ellenőrizhették. A javaslatról konkrét tárgyalások kezdődtek a felek között.

Kitűnő volt a magyar kormány katonai diplomáciája. A nyugati kétoldalú kapcsolatok mellett igyekezett megegyezni a szomszédos országok hadügyi vezetésével is. Ennek megfelelően 1990 novemberében katonai megállapodást írt alá Romániával, majd a többi környező ország kormányával. Ezzel párhuzamosan a magyar honvédség vezérkara is kiépítette a maga nemzetközi kapcsolatrendszerét.

A visegrádi együttműködési programnak megfelelően a “hármak” védelmi minisztereinek 1991 augusztusi találkozásán meghatározták a többoldalú katonai együttműködés fő elveit. Az elfogadott határozatnak megfelelően a bécsi haderőcsökkentési és leszerelési tárgyalásokon a felek már egyeztetett álláspontot képviseltek, sőt kialakult a katonai szakértők közötti rendszeres konzultációk gyakorlata.

Az utolsó évtizedben háttérbe szorult a katonai erő szerepe. Mindaddig azonban, amíg a konfliktusok gyökereit nem sikerül megszüntetni, szükség van arra, hogy kezeljük, ellenőrzés alatt tartsuk azokat. Ez a megfontolás elvezet ahhoz a következtetéshez, hogy a béke megőrzése továbbra is szükségessé teszi a fegyveres erők alkalmazását, ám azt is meg kell jegyezni, hogy a konfliktuskezelés leghatékonyabb formája a megelőzés. Ha az államok képesek a potenciális válságok korai felderítésére és megfelelő intézkedésekkel megakadályozzák azok kirobbanását, akkor szükségtelen a katonai beavatkozás. Addig azonban, amíg ennek realitása a mai világban csekély, a megoldás kulcsának a békefenntartás tűnhet. *“A békefenntartás nem öncél, hanem eszköz ahhoz, hogy valamely konfliktust ellenőrzés alatt tartsanak mindaddig, míg sikerül elfogadható politikai rendezést elérni.”*¹³¹

Magyarország – méreteihez és befolyásához képest – nagy szerepet vállalt és kapott a nemzetközi békefenntartó akciókban, amellyel a nemzetközi közösség elismerését is kiváltotta. A vizsgált időszakban magyar alakulatok megfigyelői feladatokat láttak el az irak–iráni és az irak–kuvaiti határon. Angolában a 15 fős magyar kontingens feladata a tűzszünet ellenőrzésére, valamint a demokratikus választások megszervezésére terjedt ki. Az angolai feladathoz hasonló tevékenységet látott el az a 23 magyar katona, akik Mozambikban teljesítettek szolgálatot. A fentiekén kívül Cipruson, Ugandában és Grúziában képviseltette magát magyar békefenntartó misszió. A feladatok jobb összehangoltsága és kivitelezése érdekében minisztériumi döntés született az MH Békefenntartó Erők Kiképző Központjának felállításában. Mindezekből megállapíthatjuk, hogy a magyar biztonságpolitika legsikeresebb pillérének a fegyveres erők bizonyultak.

¹³¹ Dunay Pál: Békefenntartás és béketeremtés, in Társadalmi Szemle 1996/6. szám, 21-22. old.

Irodalom

A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelvei, in: Hadtudomány 1993/2.

A Nemzeti Megújulás Programja: A Köztársaság első három éve, Budapest, 1991 szeptember

A társadalom és a fegyveres erők, Akadémiai Közlemény, 1993/5. szám, 29. old.

Balogh András: Nemzetközi biztonság és nemzeti kisebbség In.: Új Honvédségi Szemle -1994/2

Balogh András: A nemzeti kisebbségről és a nemzetközi biztonságról In.: Valóság -1994/3

Bognár Károly: A háború változó történelmi szerepéről, in Társadalmi Szemle 1992/6. szám

Bognár Károly: Semlegesség? Elnemkötelezettség? NATO-tagság?, in: Társadalmi Szemle 1991. 8-9.sz.

Csabai György: A biztonság fogalmáról, in Hadtudomány 1991/2. szám

Csabai György: A biztonság és a biztonságpolitika gazdasági dimenziója, in Új Honvédségi Szemle, 1991/3. szám

Deák Péter: Biztonság és garancia Közép–Európában, in Hadtudományi Tájékoztató 1994/1. szám

Diószegi István: Szuverenitás, biztonság, integritás, in Társadalmi Szemle 1991/3. szám

Dunay Pál: Külpolitika In. A váltás rendszere: Tanulmányok a kormány politikájáról

Dunay Pál: Lesz-e még biztonság Közép–Kelet–Európában? in Európai Szemle, 1992/4. szám.

Dunay Pál: A NATO és keleti partnerei, in Európai Szemle 1994/3. szám, 83. old.

Dunay Pál: NATO-hitviták Magyarországon In: Az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete szerkesztette: Dunay Pál - Tóth Péter: Stratégiai és Védelmi KutatóIntézet Budapest, 1997

Dunay Pál: Békefenntartás és béketeremtés, in Társadalmi Szemle 1996/6. szám

Erust Sucharipa: A semlegesség önmagában már nem elegendő, in: Európai Szemle 1993/1.sz.

Eszényi József: Veszélyeztetettségérzet a magyar közgondolkodásban, in Új Honvédségi Szemle 1994/6. szám

Gazdag Ferenc: A 'csodák évétől' az új európai egyensúly felé, in Társadalmi Szemle 1990. 10. sz.

Gazdag Ferenc: Az Észak Atlanti Szövetség, in Társadalmi Szemle 1996/2. szám, 7. old.

Gazdag Ferenc: A "csodák évétől" új európai egyensúly felé In Társadalmi Szemle 1990/10. szám

- Gazdag Ferenc*: Biztonságpolitika, honvédelem 1990-1994 In: Magyarország Politikai Évkönyve 1995.
- Gazdag Ferenc*: A NATO 45 év után, in Európa Fórum, 1994/2. szám
- Gorbacsov, M.*: Átalakítás és új gondolkodás, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1987
- Gorka Sebestyén*: Az Észak Atlanti Együttműködési Tanács és a Békepartnerség, in Az Észak Atlanti Szerződés Szervezete, Budapest, 1997, Stratégiai és Védelmi Kutató Intézet
- Gyarmati István*: Viták és változások a magyar biztonságpolitikában 1989-ben In: Magyarország Politikai Évkönyve 1990
- Gyarmati István*: Magyarország biztonságpolitikai környezetének alakulása 1990-ben. in: Magyarország Politikai Évkönyve, 1991.
- Gyarmati István*: Viták és változások a magyar biztonságpolitikában 1989-ben In. Magyarország Politikai évkönyve 1990
- Gyarmati István*: Európai biztonság- és haderőreform, in Hadtudomány 1994/3. szám, 11. old.
- Hardi Péter*: A kelet-európai változások és Magyarország In. Magyarország Politikai évkönyve 1990
- Heiszler Vilmos*: Ami a határokon túl van..., Magyar Hírlap, 1993. június 11., 7. old.
- Keleti György*: Magyarország katonai függetlensége In. Magyarország Politikai évkönyve 1992
- Kiss J. László*: A biztonság értelmezéséről a 80-as években, in Külpolitika, 1988/2. szám
- Kószegvári Tibor*: A magyar katonai gondolkodás a '90-es években, in: A magyar katonai gondolkodás története, szerkesztette: Ács Tibor Zrínyi Kiadó, 1995.
- Lackó Mihály*: A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapjai, Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Hadászati Tanszék, 1992
- Lengyel László*: Külpolitika vagy nemzetpolitika, 353. old., in Kormány a Mérlegen, Korridor Kiadó, 1994
- Magyar László*: Elengedhetetlen a fegyverzet lecserélése In: Magyar Nemzet 1996. február 16.
- Matus János*: A védelmi reformok Közép-Európában és a civil-katonai kapcsolatok In: Hadtudomány 1996. 2. szám
- Meiszter Dávid*: Biztonságpolitikai filozófia egy alternatív gyakorlatban, Budapest 1993. november, Politikai Tanulmányok Intézete
- Meiszter Dávid – Dunay Pál*: Sikerek és kudarcok között, Társadalmi Szemle, 1994/8-9. szám
- Móroc Lajos*: Katonai doktrina, biztonságpolitika. in: Társadalmi Szemle, 1991. 8-9. szám
- Móroc Lajos – Bognár Károly*: Biztonságpolitika többpártrendszerben, Zrínyi Könyvkiadó, 1990

Nagy László: “Néhány gondolat a biztonsági vákuumról”, in: *Hadtudomány* 1992. 1. sz.

Nagy László: Néhány gondolat a semlegességről In: *Hadtudomány* 1993. 1. szám

Nagy László – Póti László: A NATO és Oroszország, in *Hadtudomány*, 1997/3. szám

Náray Lajos: Magyarország alternatív biztonságpolitikájának tézisei, in *Hadtudományi Tájékoztató* 1994/1. szám.

NATO kézikönyv második magyar kiadása, SVKI, Budapest, 1995

Rockenbauer Zoltán – Vágvölgyi B. András: A szimbólikus külpolitika kritikájához, *Népszabadság*, 1991. április 13.

Simon Sándor: A Magyar Köztársaság honvédelmi politikájának, katonai doktrínájának kialakításáról, *Védelmi Tanulmányok*, 1991/1. szám

Szalay Hanna: Egy év sikerei és kudarcai, in *Magyar Hírlap*, 1991. március 25.

Török László: Alacsony intenzitású konfliktusok az 1990-es években, in *Hadtudományi Tájékoztató*, 1994/1. szám

Valki László: A NATO keleti politikájának alakulása, in *Külpolitika* 1995/1. szám.

Vámosi Zoltán: “A Szovjetunió geopolitikai visszavonulása” In: *Új Honvédségi Szemle* 1991. 7. sz.

Werner Kaltefleiter: A NATO keletre való nyitásának kockázatai, in *Europäische Sicherheit*, 1993/12. szám