

A MAGYAR STRATÉGIAI KULTÚRA VIZSGÁLATÁNAK EREDMÉNYEI

Csiki Tamás

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

A 21. század első évtizedének rendkívül dinamikus változó globális és regionális biztonsági folyamatai, a globális erőegyensúly változása és a hatalmi erőközpontok csendes-óceáni térség felé tolódása a 2008 óta tartó pénzügyi és gazdasági válság hatásaival kiegészítve lépéskényszerbe hozta Európa államait is. Az 1992 óta intézményi szinten sokat, a mögöttes tartalmat – például a műveleti képességeket és az egységes politikai akaratot – illetően azonban kevesebbet fejlődő európai közös kül-, biztonság- és védelempolitika válaszút elé került. Az Európai Unió tagállamai vagy fokozzák együttműködésüket és növelik a közös védelemre fordított forrásokat, valamint azok felhasználásának hatékonyságát, vagy az elmúlt két évtized erőfeszítései széttöredeznek, és mind az EU, mind a tagállamok elveszítik stratégiai mozgásterüket és azt a képességet, hogy maguk alakítsák közvetlen biztonsági környezetüket.

Az együttműködési lehetőségek és a közös fellépés korlátainak feltárása érdekében a Német Szövetségi Oktatási és Kutatási Minisztérium (Bundesministerium für Bildung und Forschung) és a frankfurti Goethe Egyetem közel két tucat ország szakértőit, döntéshozóit és társadalmi szervezeteit bevonva kezdeményezte a stratégiai kultúra változásait vizsgáló Transformation of Security Culture elnevezésű nemzetközi kutatást a 2010-2013 közötti időszakban.¹ A kutatás célja, hogy a résztvevő államok külön-külön feltárják a nemzeti biztonságpolitikájukat meghatározó mozgatórugókat azokban az esetekben, amikor – mint most is – számos biztonsági kihívásra kell egyidejűleg választ adni. A kutatás alapfeltevése szerint e mozgatórugók összehasonlítása arra is választ ad, milyen mértékben képesek és hajlandók együttműködni egymással ezek az államok. Összességében e jellemzőket – a nemzetközi környezetben megfogalmazott célok meghatározásának folyamatát és e célok elérésének módjait, a mozgósított eszközöket – a kutatás a „stratégiai kultúra” fogalma köré csoportosítja. A három éves kutatási folyamat során készülő számos kutatási munkaanyag és elemzés közül jelen cikk a magyar stratégiai kultúra jellemzőit összegzi röviden.²

A kutatásról

A kutatás – a biztonsági tanulmányok konstruktivista iskolája nyomán³ – a stratégiai kultúra fogalmát a következőképpen definiálta: „Azok a közös normák, eszmék és

¹ *The Transformation of Security Culture.* Elérhető: <http://www.sicherheitskultur.org/en.html> A letöltés időpontja: 2012. 10. 01.

² A kutatás magyar vonatkozású eredményeiről bővebb formában lásd: Csiki Tamás, Tóth Péter: *Can we identify a coherent strategic culture in Hungary?* Kézirat, a megjelenés időpontja: 2013

³ Lásd: Thierry Balzacq (Szerk.): *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve.* Milton Park, Abingdon: Routledge, 2010, valamint Nilüfer Karacasulu, Elif

meggyőződések, amelyek egy társadalomban meghatározzák a kül-, biztonság- és védelempolitikai célokat és cselekvési formákat. Ebben a megközelítésben az ország biztonsági identitását azok a választott viselkedésminták jelzik, amelyeket a közös, egyedi módon az adott közösségre jellemző tapasztalatok és narratívák határoznak meg.” Ennek megfelelően a társadalmi és politikai közösségek maguk azonosítják a biztonságukat fenyegető tényezőket, valamint az ezek ellen fogatosítandó ellenintézkedéseket.

A nemzetenként eltérő sajátosságokkal rendelkező stratégiai kultúra elemeit a kutatás négy dimenzió mentén operacionalizálta:

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

A magyar stratégiai kultúra átalakulása a rendszerváltozástól napjainkig

A magyar kül- és biztonságpolitika az elmúlt húsz évben gyökeres átalakuláson ment keresztül – közvetlenül alapvető értékeitől és érdekeitől kezdve. Ebben a két évtizedben három párhuzamos átalakulási folyamat ment végbe: megváltozott a magyar társadalom biztonság- és fenyegetettség-percepciója, átalakultak Magyarország céljai és tevékenységének jellege a nemzetközi közösségben, valamint átformálták az ezt alátámasztó belső intézményrendszert és döntéshozatali mechanizmusokat. E folyamatok azonban belső (modernizáció) és külső (nemzetközi integráció) kényszerek hatására viszonylag rövid idő alatt kellett, hogy végbe menjenek, így az átalakulás töredékes, a fejlődés sok esetben nem szerves jellegű volt – és maradt. Ennek hatására napjaink magyar stratégiai kultúrája továbbra is az átalakulás fázisában van, melyet egyrészt már idejétmúlt, a hidegháború időszakából örökölt strukturális – intézményi jellemzőkkel, másrészt az euro-atlanti integrációs és biztonsági architektúra egyre nagyobb súllyal szorító modernizációs törekvéseivel írhatunk le.

E tekintetben sokatmondó, hogy miközben a kül- és biztonságpolitikát egyaránt a nemzet hosszú távú fennmaradásának alapvető eszközeként azonosíthatjuk, csupán korlátozott számú monográfia foglalkozik e területek szakértői elemzésével.⁴ Ennek egyik okát abban

Uzgören: Explaining Social Constructivist Contributions to Security Studies. In: *Perceptions*, XII. évfolyam, 2007/nyár-ősz, pp. 27-48.

⁴ Lásd: Balogh András: *Integráció és nemzeti érdek*. Budapest: Kossuth Kiadó, 1998; Dunay Pál: *Adversaries all around?: (Re)Nationalization of Security and Defence Policies in Central and Eastern Europe*. Hague: Netherlands Institute of International Relations, 1994; Dunay Pál: *A Lasting Peace in Central Europe? The Expansion of the European Security Community*. Paris: Institute for Security Studies, Western European Union, 1995; Vincze Hajnalka (Szerk.): *Hungary's Security in the New Regional and International Context*. Defence Studies, Nr. 42. Budapest: Institute for Strategic and Defence Studies, 2000; Gazdag Ferenc: *A magyar kül- és biztonságpolitika stratégiai kérdései 1990-2000*. In: *Magyarország nemzeti stratégiája 2020-ig*. Veszprém: MTA

fedezhetjük fel, hogy Magyarország 20. századi történelmi tapasztalatai – két vesztes világháború, alárendelt szerep a Keleti Blokkban – mélyen rögzítették az ország kisállami lehetőségeit, aminek következtében a magyar politikai vezetés mindig arra törekedett, hogy kül- és biztonságpolitikai céljait a térségben jelen lévő nagyhatalmak érdekeivel összhangban határozza meg, kerülve a konfrontációt. Ennek megfelelően sokáig érezhető volt az a tendencia, hogy a magyar stratégiaalkotók nem határozták meg nemzeti céljaikat tisztán és egyértelműen, hanem korlátozott nemzeti erőforrásokra támaszkodva igazodtak a nemzetközi elvárásokhoz.⁵

Az 1989/90-es rendszerváltozás időszakában és az azt követő néhány évben a magyar katonai és stratégiai gondolkodók elsősorban arra koncentráltak, milyen formában állítható helyre és teljesíthető ki ismét az ország szuverenitása a kül- és biztonságpolitika terén,⁶ és hogyan biztosítható a Magyar Honvédség pénzügyi és szervezeti működőképessége.⁷ Később a változó globális trendek (a nemzetközi békefenntartó és válságkezelő és stabilizációs műveletek elterjedése), az ország NATO-csatlakozása (kisebb mértékben pedig EU-csatlakozása) a stratégiai gondolkodást is új irányba terelte: a nemzetközi (többnemzeti) együttműködéshez nélkülözhetetlen szervezeti kultúra átvétele és interoperabilitás

Veszprémi Területi Bizottsága – Veszprémi Egyetem Európai Tanulmányok Központja, 2001; Szenes Zoltán – Tóth Péter et al. (Szerk.): *Tíz éve a NATO-ban*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2009

⁵ Lásd: Tóth Barna: *A valódi nemzeti érdekeken alapuló, reális külpolitika alapelvei*. In: *Gazdaság és társadalom*. Vol. 5. 1994/1. pp. 59–88.; Borsányi András: *A három pillér. Közép-Kelet Európa átalakulása és a magyar külpolitika változása*. Budapest: Bona-L BT, 2000; Németh Bence: *Magyar érdekszféra: a Kárpát-Balkán régió? (1.)* In: *Új Honvédségi Szemle* Vol. LX. 2006/7. pp. 99–116. Németh Bence: *Magyar érdekszféra: a Kárpát-Balkán régió? (2.)* In: *Új Honvédségi Szemle* Vol. LX. 2006/8. pp. 103–117.

⁶ Lásd: Kiss J. László: *European Security: Hungarian Interpretations, Perception and Foreign Policy*. In: Ole Waewer – Pierre Lemaître – Elzbieta Tromer (Szerk.): *European Polyphony. Perspectives Beyond East-West Confrontation*. London: Macmillan, 1989. pp. 141–154.; Kőszegvári Tibor: *A kelet- és közép-európai biztonságpolitikai változások hatása a magyar honvédelmi koncepcióra*. Védelmi Tanulmányok 4. Budapest: HM Védelmi Kutatóintézet, 1991. pp. 5–26.; Gazdag Ferenc: *Does the West understand Central and Eastern Europe?* In: *NATO Review* 1992/12. pp. 14–19.; Bognár Károly: *A biztonság és a biztonságpolitika hazánkban*. In: *Társadalmi Szemle*. 1993/1. pp. 39–48.; Kiss J. László: *New Foreign Policy – Hungary*. In: Hanspeter Neuhold – Peter Havlik – Arnold Suppan (Szerk.): *Political and Economic Transformation in East Central Europe*. Boulder San Francisco Oxford: Westview Press, 1995. pp. 229–255.; Dunay Pál – Andrew Cotter: *East-Central Europe After The Cold War*. In: *Külpolitika*, 1996/3–4. pp. 248–258.; Hajma Lajos: *A Magyar Köztársaság biztonságpolitikai helyzete*. In: *Új Honvédségi Szemle*. 1996/4. pp. 56–61.

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

megteremtése felé.⁸ Hasonlóképpen a nemzetközi szerepvállalás földrajzi fókuszja és nem katonai eszköztára is kibővült.⁹

Így az elmúlt két évtizedben az euro-atlanti integráció pályáján haladva a magyar biztonságfelfogás is jelentősen átalakult. Bár az 1990-es években Jugoszlávia felbomlása és a Délszláv háború még katonai fenyegetettséget jelentett, és a NATO-csatlakozás is elsősorban katonai kérdés volt, amit csak másodlagosan értelmeztek a nemzetközi biztonság és stabilitás fenntartásához szükséges lépésként, az elmúlt évek empirikus kutatásai azt támasztották alá, hogy a magyar társadalom biztonságfelfogása elsősorban a nem katonai kérdésekre – belső (nemzeti), egzisztenciális (jóléti, munkaügyi, szociális) és közbiztonsági problémákra – fókuszál és nem katonai kérdésekre.¹⁰

Ugyanakkor fennmaradt néhány történelmileg rögzült jellemző: a „kisállamsági” (azaz annak a képességnek a hiánya, hogy Magyarország jelentős mértékben tudja alakítani biztonsági környezetét), az alkalmazkodó / követő és pacifista külpolitikai orientáció, a katonai erő használatára vonatkozó erős korlátok és az általános kockázat-csökkentő viselkedés a nemzetközi környezetben.

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

A széles társadalmi támogatottságot élvező konszenzusos döntések és egy koherens stratégiai kultúra kialakításának hiánya annak róható fel, hogy Magyarországon – ahogyan Kelet-Közép-Európa többi országában is – az elmúlt két évtizedben egyidejűleg három integrációs folyamat zajlott, melyekre igen különböző kül- és biztonságpolitikai szemléletek

⁸ Lásd: Gazdag Ferenc: *NATO Enlargement: A Hungarian point of View*. In: NATO Enlargement. Situation and Perspectives. Rome: CeMiss, 1999. pp. 231–355.; Tóth Péter: *Az európai integrációs szervezetekhez való magyar csatlakozás előnyei – a távolmaradás kockázatai*. In: Társadalompolitikai kérdések. Budapest: Magyar Honvédség Tájékoztatási és Médiaközpont, 1998. pp. 43–71.; Varga György: *The Evolving Balance of Power and Hungary's Foreign Policy Options: Adapting to NATO and the EU*. In: Foreign Policy Review, 2000. pp. 45–58.; Szenes Zoltán: *A békefenntartás hatása a magyar haderőre*. In: Hadtudomány Vol. XVI. 2006/3. pp. 3–14. Szenes Zoltán: *A NATO-transzformáció hatása Magyarországra, a Magyar Honvédségre*. In: Új Honvédségi Szemle Vol. LXI. 2007/5. pp. 40–47.; Szenes Zoltán: *Magyar haderő-átalakítás a NATO-tagság idején*. In: Nemzet és biztonság Vol. II. 2009/3. pp. 33–43.; Szenes Zoltán: *10 éves NATO-tagság és a haderő átalakítása*. In: Honvédségi Szemle Vol. LXIII. 2009/2. pp. 6–9.

⁹ Lásd: Szenes Zoltán: *Peacekeeping in the Hungarian Armed Forces*. In: AARMS Vol. 6, 2007/1. pp. 121–133; Szenes Zoltán: *Conceptual change in Hungarian peacekeeping?* In: Nemzet és biztonság Vol. II. Special Issue, Winter 2009, pp. 43–55

¹⁰ Radványi Lajos: *A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999–2008*. In: Nemzet és biztonság Vol. II. 2009/2. pp. 9–22.; Tóth Péter: *Tatárszentgyörgy után... Szélsőjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről*. In: Nemzet és biztonság Vol. II. 2009/2. pp. 3–8.; Tóth Péter: *Szélsőjegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről II*. In: Nemzet és biztonság Vol. II. 2009/5. pp. 29–38.

jellemzőek.¹¹ A rendszerváltozások időszakát a térség államaiban a legáltalánosabb értelemben egyszerre jellemezte az európaizáció és a renacionalizáció részben ellentétes folyamata. Egyfelől a gyors modernizáció reményében a bipoláris világrend összeomlását követően szinte valamennyi kelet-közép-európai nemzet céljai között megjelent az európai politikai értékeken alapuló demokratikus jogállam és a piacgazdaság kialakítása, az európai gazdasági, illetve az euró-atlanti biztonsági szervezetekhez való közeledés szándéka (szuverenitás-megosztás). Másfelől pedig ezek az államok elkezdték újradefiniálni (egyes esetekben első szuverén államukat létrehozva meghatározni) – a második világháború és a hidegháború által megszakított folyamatként – nemzeti identitásukat és érdekeiket, illetve független kül- és biztonságpolitikájukat, s igyekeztek az adott körülmények között a lehető legteljesebb körűvé tenni szuverenitásukat. Vagyis visszatértek a nemzetfejlődésnek arra a történelmi útjára, amelyről a második világháborút követően vagy azt megelőzően letérni kényszerültek. Ezt a két folyamatot „felülről” még a globalizáció interdependens hatásai is átfedték.¹²

Az egyidejűleg végbemenő integrációs folyamatok – melyek kiteljesítésére és elmélyítésére így nem volt elég idő, fejlődésük pedig nem tekinthető szervesnek és koherensnek – ezért egymással ütköző értékrendeket és érdekstruktúrákat produkáltak, melyek „összebékítése”, harmonizálása a mai napig sem történt meg teljes mértékben (amennyiben ezt lehetségesnek tekintjük). Hiszen a renacionalizáció nemzeti keretek között a szuverenitás kiteljesítését és erősítését, míg az európai integráció a nemzeti szuverenitás korlátozását és egyes területeken nemzetek feletti megosztását követeli meg. Hasonlóképpen, a nemzeti védelempolitika logikája az országvédelmet, míg a szövetségi (EU, NATO) védelempolitika az (európai / transzatlanti) érdekvédelmet helyezi előtérbe; a gazdaságpolitika terén pedig a nemzeti tőkefelhalmozás és -kihelyezés, a nemzeti termelés és vállalkozások erősítésének célja és a modernizációhoz szükséges külföldi beruházások és technológiai fejlesztések szükségessége feszül egymásnak.

Mindez nem jelenti persze azt, hogy a rendszerváltást követő két évtizedben ne lettek volna stratégiaiainak nevezett, illetve minősített céljai a magyar kül- és biztonságpolitikának – például a határon túli magyarok vagy a NATO- és az EU csatlakozás kérdése –, míg azonban az előbbi kapcsán csupán a kérdés fontosságában (s nem a megoldásban), az utóbbiak kapcsán elsősorban tagság elérésének céljában volt kimutatható a komolyabb nemzeti konszenzus.¹³ Azonban sem a NATO-tagság, még kevésbé pedig az EU-tagság kapcsán eddig nem került sor arra a tisztázó vitára, hogy Magyarországnak milyen hosszú távú stratégiai jellegű nemzeti érdekei vannak a tagság kapcsán, s ezeket milyen stratégiai jellegű politikával kívánja érvényesíteni a szervezeteken belül. A NATO- és EU-csatlakozás egészen a csatlakozás időpontjáig többnyire egységesnek tűnő támogatásban részesült, de mind a társadalmi, mind a

¹¹ Németh Bence: *A közép-európai játszma*. In: Társadalom és honvédelem Vol. XI. 2007/1. pp. 169-182.; Tóth Péter: *Security Policies in Central-Eastern European Countries after the Change of Regime: an Attempt of Conceptualization*. In: Gönczi Sándor, Horváth István (Szerk.): *Katonai kutatás és fejlesztés, regionális együttműködés*. Budapest: HM Technológiai Intézet, 2005, pp. 73-84.

¹² Tóth Péter: *Eastern-Central Europe in the Grip of Integrations*. In: *Nemzet és biztonság* Vol. II. Special Issue Winter 2009, pp. 18-27.

¹³ Balogh András: *The Hungarian National Minorities in Hungarian Foreign Policy*. In: *Society and Economy in Central and Eastern Europe*. 1998/1. pp. 142-155.; Kiss J. László: *Szomszédságpolitika és a magyar külpolitika perspektívái*. TLI Tanulmányok. Budapest: TLI Külpolitikai Tanulmányok Központja, 2003

szakmai diskurzus elmulasztotta, hogy nemzeti konszenzust alakítson ki a nemzeti érdekek hosszú távú képviselőjének mikéntjéről és eszközeiről a csatlakozást követően.¹⁴

A koherens stratégiai kultúra hiánya nem jelenti azt sem, hogy ne lennének olyan elemek a magyar kül- és biztonságpolitikai szemléletnek és gyakorlatnak, amelyek hosszabb távon elvezethetnek egy koherens stratégiai kultúrához. Ezen elemeket, jellemzőket ismertetik a következő fejezetek, amelyek a stratégiai kultúra fent bemutatott négy vizsgálati dimenzióját értékelve összegzik és mutatják be napjaink magyar stratégiai kultúráját.

I. Magyarország külpolitikai orientációja

A magyar külpolitika, valamint biztonság- és védelempolitika az elmúlt két évtizedben néhány évvel a rendszerváltás után viszonylag következetesen az euro-atlanti integráció pályájára állt. Ezt nem csak a belső politikai és intézményi átalakulás segítette elő, hanem a biztonsági környezet Magyarország számára kedvező átalakulása – a hidegháborút követő növekvő stabilitás – és az euro-atlanti integrációs intézmények párbeszédet kezdeményező hozzáállása is. Ennek eredményeképpen az ország külpolitikája a nemzetközi demokratikus intézmények (Európa Tanács, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, Egyesült Nemzetek Szervezete) körében egyre jobban az euro-atlanti közösségek felé irányult. Kis országgént ugyanis Magyarország korán felismerte, hogy a globalizáció korában nemzeti érdekeit a liberális demokratikus államokat tömörítő nemzetközi szervezetek intézményesített keretében hatékonyabban tudja érvényesíteni, mint önállóan, így a csatlakozás ezekhez a szervezetekhez a rendszerváltozást követően gyorsan politikai prioritássá vált.

Ugyanakkor fontos látnunk, hogy az ország az euro-atlanti integráció felé haladva, majd annak részeseként két évtizednyi folyamatos átalakuláson ment keresztül, és számos egyidejű, párhuzamosan zajló politikai, gazdasági és társadalmi átalakulási folyamat eredményeképpen léphetett előre az euro-atlanti integráció felé. A folyamat kezdetén, az 1989-90-es politikai átalakulást követően mintegy fél tucat biztonságpolitikai opció nyílt meg Kelet- és Közép-Európa országai előtt biztonságuk szavatolása terén – még ha ezek politikai realitása különböző is volt.¹⁵

- keleti opció: Oroszországgal és a posztszovjet államokkal fenntartandó kapcsolatok (például Fehéroroszország 1992 óta, Szlovákia 1993-1998 között, Szerbia 1991-2000 között);
- a semlegesség opciója: az ország biztonságának kölcsönös biztonsági garanciák nyújtására történő alapozása (például Ukrajna 1991-1996, Moldova 1991 óta);
- a közép-európai opció: regionális együttműködési struktúrák, intézmények kialakítása (Visegrádi Együttműködés 1991 óta, Quadragonálé 1989, Pentagonálé 1990, Hexagonálé 1992);
- a biztonságpolitikai függetlenség opciója (Magyarország 1991-1994);

¹⁴ Kiss J. László: *Ungarn und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik* In: Hans-Georg Erhart, (Szerk.): *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002 pp. 128–141.; Remek Éva: *Az atlantizmus és a magyar külpolitika.* In: Új Honvédségi Szemle, 58. évfolyam, 2004/4. pp. 36-48.; Szenes Zoltán (Szerk.): *Hungary's five years in NATO.* Budapest: Zrínyi Kiadó, 2004.

¹⁵ Tóth Péter: *A kelet-közép-európai térség biztonságpolitikai útkeresése 1989-2004.* In: Balla Tibor et al.: *Béketeremtés-békefenntartás.* Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 2005. pp. 292-306. és Tóth Péter: *Security Policies in Central-Eastern European Countries after the Change of Regime: an Attempt of Conceptualization.* In: Gönczi Sándor, Horváth István (Szerk.): *Katonai kutatás és fejlesztés, regionális együttműködés.* HM Haditechnikai Intézet, Budapest, 2005. pp. 73-84.

- a páneurópai biztonsági együttműködés opciója: az EBESZ struktúráján belüli kollektív biztonsági együttműködés Európában (1990-1995);
- az euro-atlanti integráció opciója: csatlakozás az Európai Unióhoz és az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez (jórészt 2004-ben, illetve 1999-ben és 2004-ben megvalósult).

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

Magyarországon a stratégiai iránymutatást e téren az 1993-ban elfogadott Védelempolitikai Alapelvek (11/1993. OGY Határozat, 1993. március 12.) és Honvédelmi Alapelvek (27/1993. OGY Határozat, 1993. április 23.) elfogadása jelentette.¹⁶ Ezek a stratégiai dokumentumok már egyértelműen azt demonstrálták, hogy Magyarország elkötelezett az európai értékek és intézmények mellett, így célja a stabil biztonsági környezet fenntartása és a viták békés rendezése. Ennek megfelelően a fegyveres erők legitim használatát erős korlátok közé szorították, az ország határain kívül kizárólag nemzetközi szervezetek keretei között. Ennek eredményeképpen az 1990-es évek közepére a sikeres biztonság- és bizalomerosztó intézkedések, valamint a régió államai és a páneurópai, illetve euro-atlanti intézmények közötti mélyülő párbeszéd hatására megerősödtek az intézményesített kapcsolatok is.

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

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

A magyar fegyveres erők első külföldi alkalmazására a délszláv háború válságkezelő műveleteiben került sor: 1996-tól az IFOR (Implementation Force) művelet keretében katonai mérnökök vettek részt a boszniai stabilizációban, miközben az ország befogadó nemzeti

¹⁶ Mórocz Lajos – Bognár Károly: *A kis országok védelmének dilemmái*. In: Új Honvédségi Szemle. 45. évfolyam, 1991/5. pp. 17-26.; Bognár Károly: *Biztonságpolitikai dilemmák*. In: Társadalmi Szemle. 48. évfolyam, 1993/8-9. pp. 137-143.; Gazdag Ferenc: *Magyar biztonságpolitika 1990-2000*. In: Új Honvédségi Szemle 55. évfolyam, 2001/12. pp. 15-41.

támogatásban részesítette a NATO erőit (Taszáron). A Balkán stabilizációjában való részvétel 1997-től az SFOR (Stabilization Force), majd 2004 óta az EUFOR Althea művelet részeseként folytatódott. A szövetség műveleteiben való részvétel kiterjedt a koszovói és afganisztáni műveletekre is, alátámasztva Magyarország szövetségesi szolidaritását és a nemzetközi béke és biztonság fenntartása melletti elkötelezettségét. Összességében az elmúlt másfél évtized nemzetközi békefenntartó, válságkezelő, stabilizációs műveleteiben való részvétel azt demonstrálta, hogy az ország támogatja és magáénak tekinti az euro-atlanti közösség biztonságpolitikai céljait.

Néhány évvel a NATO-csatlakozást követően a magyar kül- és biztonságpolitika újabb „puha eszközökhöz” nyert hozzáférést azáltal, hogy az Európai Unióhoz csatlakozott. Mivel az Európai Unió elsősorban gazdasági és politikai integrációs szervezet, amely globális érdekeket határozott meg saját maga számára, a magyar külpolitikának egyszerre kellett megtalálni azokat a csatornákat és eszközöket, amelyek segítségével meg tudja jeleníteni nemzeti érdekeit a (jelenleg) 27 tagállam között, és megtanulni azt, hogyan képes alkalmazkodni a közös „európai” érdekekhez. Magyarország számára a Közös Biztonság- és Védelempolitikát (Common Security and Defense Policy – CSDP) a NATO mellett az európai biztonság másik pillérének tekinti, mint azt a 2008-ban elfogadott Külkapcsolati Stratégia is kifejezte.

Összességében Magyarország értékalapú külpolitikát folytat a demokratikus nemzetközi szervezeteken keresztül, támogatva az ENSZ és az EBESZ tevékenységét is. Az euro-atlanti biztonság, stabilitás és fejlődés sarokkövének a NATO-t és az Európai Uniót tekinti, és ezek politikai célkitűzései Magyarország számára is a külpolitika prioritásait jelentik. A transzatlanti kapcsolatot tovább erősíti az Egyesült Államokkal fenntartott kétoldalú kapcsolat, melynek eredményeképpen Magyarország külpolitikája valamelyest erősebben „transzatlanti” irányultságú, mint kizárólag „európai”. Ebben a környezetben kell megteremteni a szupranacionális szervezeteken belüli érdekérvényesítés lehetőségét és a megfelelő szintű együttműködés és támogatás kiegyensúlyozott összhangját e szervezeteken belül, az ország erőforrása és teherbírása függvényében.

II. Magyarország nemzetközi ambíciószintje és a katonai erő használatának gyakorlata

A magyar biztonság-percepció, a lakosság által érzékelt fenyegetések – éppúgy, mint az ország nemzetközi ambíciószintje – jól megjelenik a 2012 februárjában elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégiában. A Stratégia a fent bemutatott értékek és érdekek mentén határozza meg Magyarország helyét és szerepét a nemzetközi rendszerben, mint egy pacifista országét, amely a nemzetközi jog szabályain, a viták békés rendezésén alapuló nemzetközi rendszert kíván fenntartani. Mivel az euro-atlanti térség az elmúlt két évtizedben olyan páratlan békét, stabilitás, prosperitást és biztonságot élvezett, mint korábban soha, ma elsősorban a nemzetközi (pénzügyi, gazdasági) rendszer sebezhetőségei és a modern társadalmi berendezkedés, a jóléti állammodell fenntarthatósága jelentik azokat a kulcsfontosságú tényezőket, amelyekkel közép- és hosszú távon a magyar politikai elitnek és társadalomnak is számolni kell.

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

felfogását nevezhetjük „kisállami felfogásnak” is, amely realitásként kezeli azokat a korlátokat, amelyek az ország méretéből, gazdasági erejéből, hatalmi képességeiből erednek.

A nemzetközi szervezetekben vállalt tagság azzal jár, hogy Magyarország osztozik azok terheiben és politikai céljaiban, mint azt a NATO esetében korábban a műveleti szerepvállalás kapcsán láthattuk. Ez egyben azt is jelenti, hogy egyoldalú (különösen katonai) akciók nem szerepelnek a magyar külpolitika eszköztárában – és a fegyveres erők alkalmazásának jelentős korlátai vannak mind politikai akarat, mind képességek tekintetében. Békefenntartó / válságkezelő / humanitárius műveletekben való részvétel magyar részről csak nemzetközi koalíció tagjaként képzelhető el, legyen az intézményesített (NATO-, EU-, EBESZ- vagy ENSZ-művelet), vagy ad hoc jellegű (mint a 2003-as iraki háború esetében) – általában harci kiszolgáló (logisztikai, őrző-védő, egészségügyi, kiképző) feladatokkal. A katonai erő alkalmazására vonatkozó erős korlátok annak a tudatos kockázatsökkentő politikai célnak köszönhetőek, amely az ország lakosságának akaratát tükrözve a személyi veszteségek elkerülését kívánja biztosítani.¹⁷

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

Amikor a nemzetközi biztonság megteremtésében való szerepvállalásról beszélünk, elkerülhetetlen, hogy annak előfeltételéről, a lakosság azt meghatározó támogatásáról is szót ejtsünk. A magyar társadalom biztonságfelfogása (fenyegetettség-percepciója) ugyanis döntően belső, egzisztenciális, szociális kérdésekre fókuszál, ezeket tekinti elsődleges biztonsági problémáknak – és ezek egyike sem katonai kérdés.¹⁸ Ennek következtében nem csupán az ország nemzetközi ambíciószintjét és a külföldi szerepvállalást kell a lakosság által fontosnak tartott biztonsági kérdéseknek ehhez a relatíve szűken szabott köréhez igazítani, hanem az ezekre fordítható kül- és biztonságpolitikai eszközöket, erőforrásokat is. Így a külföldi szerepvállalásra – de tulajdonképpen a honvédelemre és általánosságban a fegyveres erőkre – fordítható források is szűkösek, hiszen a társadalom a jóléti és szociális kiadásokat tekinti prioritásnak. Ez a forrásszűkösség – amit a nemzetközi kritikák is többször felemlítettek – vezetett oda, hogy Magyarországot többször „biztonság-fogyasztóként” aposztrofálták nemzetközi fórumokon és további erőfeszítést követeltek, különösképpen a védelmi kiadások mértékét illetően. Így a nemzeti Biztonsági Stratégia nem csak arra mutat rá, hogy Magyarország nemzetközi céljai békések, hanem arra is, hogy a politikai akarat mellett a katonai eszközök is hiányoznak jelentős külföldi műveletek végrehajtásához.

Reálisan látni kell: Magyarország képessége, hogy nagyobb mértékben járuljon hozzá a nemzetközi biztonsági problémák rendezéséhez, három alapvető tényezőtől múlik: az ország stabil biztonsági környezetén és az itt potenciálisan megjelenő katonai feladatokon; a lakosság döntően nem katonai biztonságfelfogásán és fenyegetettség-percepcióján; valamint az

¹⁷ Molnár Ferenc: *Napjaink domináns katonai konfliktusa és az adaptív haderő*. In: *Nemzet és Biztonság*, IV. évfolyam, 2011/1. pp. 48-57.

¹⁸ Radványi Lajos: *A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999-2008*. In: *Nemzet és biztonság*, II. évfolyam, 2009/2. pp. 9-22.

elérhető (szüksős) forrásokon, amelyeket a védelemre lehet fordítani. Így egyrészt azt tapasztalhatjuk, hogy miközben a nem katonai eszközök a nemzetközi válságkezelésben általában elsőbbséget élveznek, azokban az esetekben, amikor valóban katonai eszközöket alkalmazó válságkezelő műveletre kerül sor, a katonai képességek felajánlását a résztvevők igencsak bátorítják, vagy el is várják. Ezért a nemzetközi ambíciószintként meghatározott 1000 fős kontingens alkalmazása külföldi missziókban azt a célt is szolgálja, hogy az ország viszonylag szerény hozzájárulását más területeken ellensúlyozza, és politikai tőkét generáljon. Másrészt azt láthatjuk, hogy a stabil biztonsági környezet nem erősíti a lakosságban a tudatos hosszú távú gondolkodást olyan stratégiai kérdésekről, mint a védelemre fordítandó források, amire azonban szükség lenne annak érdekében, hogy növeljék, de minimum megőrizzék a jelenlegi képességeket.

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

III. A kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal jellemzői

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

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

A konzervatív kormányok (Antall-kormány és Boross-kormány 1990-94, Orbán-kormány 1998-2002, Orbán-kormány 2010-től) általában a kormányfő közelében helyezték el a döntéshozatal centrumát. Részben, mert e kormányok a kancellária-jellegű kormányzás hívei voltak, részben pedig azért, mert a magyar kormányok 1990-2006 között a határon túli magyar kisebbség ügyét egy különálló, befolyásos szervezetre, a Határon Túli Magyarok Hivatalára bízták. Ez a különállás bizonyos mértékig tovább élt a Horn-kormány (1994-98) időszakában is, jóllehet a kormányfő a külpolitikai döntéshozatalt a befolyásos külügyminiszter, Kovács László közelében összpontosította.¹⁹

A Medgyessy-kormány időszakában (2002-2004) az első Orbán-kormány időszakához képest visszarendeződés következett be, s a kormányzópárt elnöke, Kovács László által vezetett külügyminisztérium visszanyerte a döntéshozatal központjának szerepét. Ebben az

¹⁹ Dunay Pál: Az átmenet magyar külpolitikája. In: Gazdag Ferenc – Kiss J. László (Szerk.): *Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, 2004. pp. 221-240.

időszakban – 2002 végén és 2003 elején – került a rendszerváltás utáni korszak legnagyobb külpolitikai választása elé Magyarország: nevezetesen választania kellett olyan államok között (USA versus Németország), amelyek külpolitikája vonatkoztatási pontnak számított a magyar kormányok külpolitikája számára. A döntési struktúrák szempontjából ez az időszak azért lett fontos, mert a külügyminisztérium érezhetően erőteljesebben kötelezte el magát az atlanti orientáció mellett, mint a miniszterelnök és apparátusa.

Mindez ugyan nem okozott látványos válságot, de rámutatott néhány olyan alapproblémára, amely nehezen feloldható dilemmát okozott, s okoz mind a mai napig a magyar kormányoknak. Magyarország ugyanis, kis államként, olyan nemzetközi rendszerben érdekelt, amelyben a katonai erő szerepe nem meghatározó, egyebek mellett azért sem, mert ellenkező esetben Magyarország szerepe leértékelődik. Méreteinél, illetve kül- és biztonságpolitikai kompetenciájánál fogva Magyarországnak fontos, hogy a nemzetközi szervezetek ne értékelődjenek le, mert az országnak csak az ilyen intézményeken keresztül van lehetősége méretein túlmutató érdekérvényesítésre. S végül, az országnak az Európán túlmutató konfliktusokban is azonosítania kell tudnia nemzeti érdekeit.²⁰

A Gyurcsány-kormányok (2004-2006; 2006-2009) és a második Orbán-kabinet is az kormányfő közelébe helyezték a kül- és biztonságpolitika döntéshozatali centrumát. Ezt – túl azon, hogy mindkét kormányfő az erős kancellária típusú kormányzás híve – a második Gyurcsány-kormány időszakában részben a magyar belpolitikai válság és kormányfő nemzetközi elszigetelődésének oldása indokolta, a második Orbán-kormány időszakában pedig részben a magyar EU-elnökség, részben szintén a kabinetet ért nemzetközi kritikák indokolták.

Ami a kül- és biztonságpolitika katonai eszközeit illeti, az 1990-es években teremtették meg a demokratikus államokra jellemző és a NATO-csatlakozáshoz szükséges demokratikus polgári ellenőrzést a haderő felett.²¹ A rendszerváltozást követő átmeneti időszak első éveit a védelmi szférában is a demokratikus intézményrendszer kialakításával telt, amelynek első lépése az 1989 októberében elfogadott alkotmánymódosítás volt, melynek értelmében a köztársasági elnök lett a haderő parancsnoka. Ezzel egyidejűleg a parlament kizárólagos jogokat kapott a haderő belső és külföldi alkalmazásával kapcsolatos döntéshozatalban. Az 1989-ben jelentősen módosított Alkotmány 7. fejezete alapján az 1993-as Honvédelmi Törvény már minősített többséget követelt a parlamenttől a fegyveres erők külföldi alkalmazásáról szóló döntéshozatal során.

A 48/1991. AB Határozat és az 1993-as Honvédelmi Törvény tovább finomították a civil vezetők és katonai parancsnokok hatásköreit, pusztán reprezentatív feladatokat hagyva meg az államfő kezében, és megerősítve a kormány jogosítványait.²² 1996-ban az Összhaderőnemi Parancsnokság létrehozásának elsődleges célja az volt, hogy a Magyar Honvédség parancsnoki struktúrája, szervezetei és működése megfeleljen a NATO elvárásainak – majd 2001-ben a folyamat lezárásaként az Összhaderőnemi Parancsnokságot integrálták a Honvédelmi Minisztériumba, teljes mértékben civil politikai irányítás alá vonva a fegyveres erőket.

A NATO-hoz történő közeledés további következménye volt, hogy a Magyar Honvédség külföldi alkalmazásának igen szigorú szabályozását a gyakorlati tapasztalatokkal összhangban

²⁰ Póti László – Tóth Péter: *Hungary in the Trans-atlantic Debate: a Soft-Atlanticist Position*. In: Slovak Foreign Policy Affairs, V. évfolyam, 2004/1.

²¹ Molnár Ferenc: *Civil – Military Relations in Hungary: From Competition to Co-operation*. In: Born Caparini – Haltiner Kuhlmann (Szerk.): *Civil – Military Relations in Europe: Learning From Crisis and Institutional Change*. Routledge, New York, 2007. pp. 114-129.

²² Csabai György: *A magyar haderőreform folyamata és tapasztalatai 1988 és 2000 között*. In: *Katonai logisztika*, 2000/3. pp. 17-24.

finomítani kellett: a merev és időigényes minősített parlamenti felhatalmazás helyett a válságreakáló műveletek gyors reagálási igényének megfelelően gyorsabb, gördülékenyebb döntéshozatali folyamatot kellett kialakítani. Ez a lépés elkerülhetetlenné vált azt követően, hogy 2002-ben a NATO prágai csúcstalálkozóján a NATO Reagáló Erők létrehozásáról döntöttek a szövetséges államok, és az NRF telepítéséhez nélkülözhetetlen volt a tagállamok megfelelően gyors döntéshozatali képessége. Az 1990-es években kialakult gyakorlat még az volt, hogy legfeljebb 100 főnyi katonai kontingenst és maximum 21 napig lehetett külföldön állomásoztatni a Honvédelmi Minisztérium döntése alapján. Az Alkotmány és a Honvédelmi Törvény 2003-as módosítását követően azonban az Országgyűlés tájékoztatása mellett elegendő volt a kormány döntése bármely NATO kollektív védelmi vagy válságreakáló műveletben történő részvételhez, amelyről a szövetség tagállami konszenzussal döntöttek. Ezt a döntéshozatali folyamatot adoptálták az Európai Unió műveleteiben való katonai részvétel esetére is 2006 februárjában.

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

Következtetések

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

- A biztonság széles értelmezésének már viszonylag korai, az 1980-as évek elejei megjelenése, illetve e szemlélet rendszerváltást követő megerősödése a magyar kül- és biztonságpolitikai gondolkodásban. A magyar társadalom és a magyar politikai elit a biztonságot már az 1980-as évek eleje óta többdimenziójúnak (katonai, politikai, gazdasági-pénzügyi, szociális stb.) értelmezi, s ezek között a nem katonai jellegű dimenziókat tartotta/tartja meghatározónak.
- A magyar kül- és biztonságpolitika gyakorlatában az elmúlt két évtizedben egyfajta állandó, már-már konszenzusos kettősség volt tapasztalható: egyfelől a biztonság katonai dimenziójának háttérbeszorítása (pl. csökkentő védelmi költségvetés, lassú haderőreform, kezdeti vonakodás a távoli misszióktól stb.), másfelől egy olyan állandó alkalmazkodási törekvés a szövetséges és nagyhatalmi elvárásokhoz, amely tompítja az alacsony nemzeti védelmi költségvetés és a biztonság katonai dimenziójának háttérbeszorítása miatti Magyarországgal szembeni nemzetközi kritikát.
- A gyakorlat alapján úgy tűnik, hogy a magyar politikai elitben konszenzus látszik kialakulni a tekintetben is, hogy Magyarország erős fenntartásokkal kell viseltetnie a nemzetközi erőszak-alkalmazás bármely formájához, még inkább pedig az abban való magyar részvételhez.
- A magyar stratégiai kultúra kialakulását jelentősen hátráltatja az a tény, hogy a magyar politikai elit a kül- és biztonságpolitika kérdéseit még húsz évvel a rendszerváltást követően is döntően a belpolitikai fragmentáció prizmáján keresztül közvetíti a magyar társadalom felé, még akkor is, ha a gyakorlatban számos konszenzusos elem található a politikai elit különböző csoportjainak szemléletében.

Mindez nem jelenti azt, hogy a jelenleg még töredezett, ellentmondásokkal küzdő magyar stratégiai kultúra hosszabb távon nem vezethet egységesebb, koherensebb stratégiai tervezéshez és érdekérvényesítéshez – ehhez azonban az időtényezőn kívül konszenzusra törekvő politikai szándék és a társadalom szervezettebb fejlődése szükséges. Jelenleg azonban a

magyar stratégiai kultúra még mindig az átalakulás fázisában van, amit a 2006 óta folyamatosan tartó és súlyosbodó politikai, gazdasági és társadalmi válságok is hátráltatnak. A konszolidáció és az új kihívásokhoz történő adaptáció időszakát a fokozódó forráshiány tovább nehezíti, és időben egyre jobban kitolja.

Irodalomjegyzék:

- Balogh András: *Integráció és nemzeti érdek*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1998
- Balogh András: *The Hungarian National Minorities in Hungarian Foreign Policy*. In: *Society and Economy in Central and Eastern Europe*. 1998/1. pp. 142–155.
- Bognár Károly: *A biztonság és a biztonságpolitika hazánkban*. In: *Társadalmi Szemle*. 1993/1. pp. 39–48.
- Bognár Károly: *Biztonságpolitikai dilemmák*. In: *Társadalmi Szemle*. 1993/8-9. pp. 137–143.
- Borsányi András: *A három pillér. Közép-Kelet Európa átalakulása és a magyar külpolitika változása*. Bona-L BT, Budapest, 2000
- Csabai György: *A magyar haderőreform folyamata és tapasztalatai 1988 és 2000 között*. In: *Katonai Logisztika*, 2000/3. pp. 17-24.
- Dunay Pál: *Adversaries all around?: (Re)Nationalization of Security and Defence Policies in Central and Eastern Europe*. Netherlands Institute of International Relations, Hague, 1994. 69 p.
- Dunay Pál: *A Lasting Peace in Central Europe? The Expansion of the European Security Community*. Institute for Security Studies, Western European Union, Paris, 1995. 109 p.
- Dunay Pál – Andrew Cottey: *East-Central Europe After The Cold War*. In: *Külpolitika*, 1996/3–4. pp. 248–258.
- Dunay Pál: *Az átmenet magyar külpolitikája*. In: *Gazdag, Ferenc – Kiss, J. László (Szerk.): Magyar külpolitika a 20. században*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2004. pp. 221-240.
- Gazdag Ferenc: *Does the West understand Central and Eastern Europe?* In: *NATO Review* 1992/12. pp. 14-19.
- Gazdag Ferenc: *NATO Enlargement: A Hungarian point of View*. In: *NATO Enlargement. Situation and Perspectives*. CeMiss, Rome, 1999. pp. 231–355.
- Gazdag Ferenc: *Magyar biztonságpolitika 1990-2000*. In: *Új Honvédségi Szemle LV. évfolyam*, 2001/12. pp. 15-41.
- Gazdag Ferenc: *A magyar kül- és biztonságpolitika stratégiai kérdései 1990-2000*. In: *Magyarország nemzeti stratégiája 2020-ig*. MTA Veszprémi Területi Bizottsága – Veszprémi Egyetem Európai Tanulmányok Központja, Veszprém, 2001.
- Hajma Lajos: *A Magyar Köztársaság biztonságpolitikai helyzete*. In: *Új Honvédségi Szemle*. 1996/4. pp. 56–61.
- Jeszenszky Géza: *Hungary's Foreign Policy Dilemmas*. In: *The Hungarian Quarterly*. 130. évfolyam, 1993. pp. 3-13.
- Kern Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek. Eredmények és kudarcok*. Századvég Műhelytanulmányok 7. Budapest, 2007
- Kiss J. László: *European Security: Hungarian Interpretations, Perception and Foreign Policy*. In: *Waewer, Ole – Lemaitre, Pierre – Tromer, Elzbieta (Szerk.): European Polyphony. Perspectives Beyond East-West Confrontation*. Macmillan, London, 1989. pp. 141-154.
- Kiss J. László: *New Foreign Policy – Hungary*. In: *Neuhold, Hanspeter – Havlik, Peter – Suppan, Arnold (Szerk.): Political and Economic Transformation in East Central Europe*. Westview Press, Boulder San Francisco Oxford, 1995. pp. 229–255.
- Kiss J. László: *Ungarn und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik* In: *Erhart, Hans-Georg (Szerk.): Die Europäische Sicherheits- und. Verteidigungspolitik. Positionen,*

- Perzeptionen, Probleme, Perspektiven. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002 pp. 128–141.
- Kiss J. László: *Szomszédságpolitika és a magyar külpolitika perspektívái*. TLI Tanulmányok. TLI Külpolitikai Tanulmányok Központja, Budapest, 2003
- Kőszegvári Tibor: *A kelet- és közép-európai biztonságpolitikai változások hatása a magyar honvédelmi koncepcióra*. Védelmi Tanulmányok 4. HM Védelmi Kutatóintézet, Budapest, 1991. pp. 5-26.
- Molnár Ferenc: *Civil – Military Relations in Hungary: From Competition to Co-operation*. In: Born, Caparini, Haltiner, Kuhlmann (Szerk.): *Civil – Military Relations in Europe: Learning From Crisis and Institutional Change*. Routledge, New York, 2007. pp. 114-129.
- Molnár Ferenc: *Napjaink domináns katonai konfliktusa és az adaptív haderő*. In: *Nemzet és Biztonság* IV. évfolyam, 2011/1. pp. 48-57.
- Mórocz Lajos – Bognár Károly: *A kis országok védelmének dilemmái*. In: *Új Honvédségi Szemle*, 1991/5. pp. 17-26.
- Németh Bence: *Magyar érdekszféra: a Kárpát-Balkán régió? (1.)* In: *Új Honvédségi Szemle*, 55. évfolyam, 2006/7. pp. 99-116.
- Németh Bence: *Magyar érdekszféra: a Kárpát-Balkán régió? (2.)* In: *Új Honvédségi Szemle*, 55. évfolyam, 2006/8. pp. 103-117.
- Németh Bence: *A közép-európai játszma*. In: *Társadalom és honvédelem*, XI. évfolyam, 2007/1. pp. 169-182.
- Póti László – Tálás Péter: *Hungary in the Trans-atlantic Debate: a Soft-Atlanticist Position*. In: *Slovak Foreign Policy Affairs*, V. évfolyam, 2004/1.
- Radványi Lajos: *A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999-2008*. In: *Nemzet és Biztonság*, II. évfolyam, 2009/2. pp. 9-22.
- Remek Éva: *Az atlantizmus és a magyar külpolitika*. In: *Új Honvédségi Szemle*, 58. évfolyam, 2004/4. pp. 36-48.
- Szabó János: *Haderőátalakítás, Az ezredforduló haderőreformjának előzményei, jellemzői és perspektívája*. Zrínyi, Budapest, 2001.
- Szabó János: *Haderőváltás Magyarországon 1989-2001, A rendszerváltás konfliktusa, kezelésük története és perspektívái a védelmi szektorban*. PolgART, Budapest, 2003
- Szenes Zoltán (Szerk.): *Hungary's five years in NATO*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2004.
- Szenes Zoltán: *Válaszúton a magyar biztonságpolitika*. In: *Új Honvédségi Szemle* 59. évfolyam, 2005/12. pp. 62-79.
- Szenes Zoltán: *A békefenntartás hatása a magyar haderőre*. In: *Hadtudomány* 16. évfolyam, 2006/3. pp. 3-14.
- Szenes Zoltán: *Peacekeeping in the Hungarian Armed Forces*. In: *AARMS* 6. évfolyam, 2007/1. pp. 121-133
- Szenes Zoltán: *A NATO-transzformáció hatása Magyarországra, a Magyar Honvédségre*. In: *Új Honvédségi Szemle* 61. évfolyam. 2007/5. pp. 40-47.
- Szenes Zoltán: *Conceptual change in Hungarian peacekeeping?* In: *Nemzet és Biztonság* II. évfolyam, Különszám, 2009 Tél, pp. 43-55
- Szenes Zoltán: *Magyar haderő-átalakítás a NATO-tagság idején*. In: *Nemzet és Biztonság*, II. évfolyam, 2009/3. pp. 33-43.
- Szenes Zoltán: *10 éves NATO-tagság és a haderő átalakítása*. In: *Honvédségi Szemle* 63. évfolyam, 2009/2. pp. 6-9.
- Szenes Zoltán – Tálás Péter et al. (Szerk.): *Tíz éve a NATO-ban*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009
- Szenes Zoltán – Tálás Péter: *A magyar biztonság- és védelempolitika fejlődése és a haderőreformok, 1989-2011 (I.)* In: *Nemzet és Biztonság* V. évfolyam, 2012/2. pp. 37-49.

- Tálas Barna: *A valódi nemzeti érdekeken alapuló, reális külpolitika alapelvei*. In: Gazdaság és társadalom. 5. évfolyam, 1994/1. pp. 59–88.
- Tálas Péter: *Az európai integrációs szervezetekhez való magyar csatlakozás előnyei – a távolmaradás kockázatai*. In: Társadalompolitikai kérdések. Magyar Honvédség Tájékoztatási és Médiaközpont, Budapest, 1998. pp. 43–71.
- Tálas Péter: *Biztonságpolitikai kihívások és haderőreform az ezredfordulón*. In: Magyar Tudomány, 2000/7. pp. 933–937.
- Tálas Péter – Póti László: *A magyar kül- és biztonságpolitika új hangsúlyairól*. In: Gazdag, Ferenc – Kiss, J. László (Szerk.): Magyar külpolitika a 20. században. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2004. pp. 313-325.
- Tálas Péter: *A kelet-közép-európai térség biztonságpolitikai útkeresése 1989-2004*. In: Balla Tibor et al.: Béketeremtés-békefenntartás Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 2005 pp. 292-306
- Tálas Péter: *Security Policies in Central-Eastern European Countries after the Change of Regime: an Attempt of Conceptualization*. In: Gönczi Sándor, Horváth István (Szerk.): Katonai kutatás és fejlesztés, regionális együttműködés. HM Hóditechnikai Intézet, Budapest, 2005. pp. 73-84.
- Tálas Péter: *Eastern-Central Europe in the Grip of Integrations*. In: Nemzet és Biztonság II. évfolyam, Különszám, 2009 Tél, pp. 18-27.
- Tálas Péter: *Tatárszentgyörgy után... Széljegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről*. In: Nemzet és Biztonság, II. évfolyam, 2009/2. pp. 3-8.
- Tálas Péter: *Széljegyzet a biztonság szubjektív percepciójának veszélyeiről II.* In: Nemzet és Biztonság, II. évfolyam, 2009/5. pp. 29-38.
- Vincze Hajnalka (Szerk.): *Hungary's Security in the New Regional and International Context*. Defence Studies, Nr. 42. Institute for Strategic and Defence Studies, Budapest, 2000.
- Varga György: *The Evolving Balance of Power and Hungary's Foreign Policy Options: Adapting to NATO and the EU*. In: Foreign Policy Review, 2000. pp. 45–58.
- Végh Ferenc: *A Magyar Honvédség reformja*. In: Hadtudomány, 1997/2. pp. 21-26.

A Magyar Köztársaság Biztonságpolitikai Alapelvei (11/1993 OGY hat.)

A Magyar Köztársaság Honvédelmi Alapelvei (27/1993 OGY hat.)

1993. évi CX. törvény a honvédelemről

A Magyar Köztársaság Biztonság- és Védelempolitikai Alapelvei (94/1998. OGY hat.)

A Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája (2144/2002 Korm. hat.)

2003. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről

A Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája (2073/2004 Korm. hat.)

A Magyar Köztársaság Külkapcsolati Stratégiája (2007)

Nemzeti Katonai Stratégia – Fehér Könyv (1009/2009. Korm hat.)

A publikáció és a kapcsolódó kutatás a TÁMOP-4.2.2/B-10/1 „Kockázatok és válaszok a tehetséggondozásban (KOVÁSZ)” projekt támogatásával valósult meg.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszachenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.