

Ignáth Éva

A 2002-ben és a 2004-ben született magyar nemzeti biztonsági stratégiák összehasonlítása

A biztonsági és védelempolitikai alapelvek 1998-as megszületése, majd 1999-es életbe lépése után a kormány 2002-ben a két választási forduló között fogadta el az ország hidegháborút követő első nemzeti biztonsági stratégiáját, melyet két év múlva, 2004-ben egy újabb követett. Magát a felülvizsgálatot indokolhatta az időközben elnyert EU-tagság, amely azt is magával hozta, hogy figyelembe kellett venni az EU által 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia elemeit is. A két dokumentumot összehasonlítva megvizsgáljuk, hogy milyen Magyarország-képet sugallnak a nemzeti biztonsági stratégiák.

A 2002-ben született stratégia értékeli az ország geopolitikai helyzetét, a kihívásokat és válaszokat (itt elkülönítve a külső és a belső kihívásokat), s végül az eszközöket és az ágazati stratégiákra vonatkozóan tesz javaslatokat.

A stratégia bevezetőjében egy demokratikus Magyarországot jellemez, hangsúlyozva a jogállamiságot, és a dokumentum mögött álló konszenzust. Utalás történik az időszak két, az ország számára fontos, integrációs szervezetre is, a NATO-ra és az EU-ra – ezek kapcsán az értékrendek azonosságát emeli ki a dokumentum. Érdekes, hogy a rendszerváltás után több mint egy évtizeddel még mindig ezekkel a demokratikus berendezkedésre, a demokrácia szilárdságára vonatkozó gondolatokkal vezették be a nemzetbiztonsági stratégiát, hiszen ekkor már a NATO tagság megvalósult, s ezzel az ország valóban, intézményesen is a demokráciák családjába tartozott, visszatért Európába, ahogyan azt a kilencvenes évtized elején oly sokszor felemlgették. Az EU csatlakozásban is komoly előrehaladást tett az ország, a csatlakozási tárgyalások folyamatban voltak. Talán szerencsésebb lett volna a 2001. szeptember 11. után kialakult új globális biztonsági változásokra utalni, hiszen mint NATO tagokat, Magyarországot érintették a változások, és a terrorizmus kihívása is előkelőbb helyet kapott a kihívások sorrendjében. A stratégia bevezető gondolatsora így kicsit anakronisztikus.

Az ország geopolitikai helyzetén belül a geopolitikai környezetét taglaló egység is nem várt hangsúlyokat foglalt magába, tekintve a 2001. szeptemberi eseményeket. A hidegháború utáni világ hatalmi viszonyait jellemezve a dokumentum az Egyesült Államok egyedülálló szerepére hívja fel a figyelmet, utalva ezzel a világ unipoláris voltára. Kitér a nemzeti biztonsági stratégia a biztonság széles körű értelmezésére, a résztvevők kibővült körére, és olyan határokat átlépő kockázatokra, mint a kábítószer-kereskedelem vagy a terrorizmus. Némi anakronizmus itt is érzékelhető, egyrészt a 21. század elején a nemzetközi szervezetek, és egyéb nem állami szereplők nem új résztvevői a nemzetközi kapcsolatoknak, másrészt idejétmúlt a nemzetállamok kifejezés használata is, a nemzetközi élet szereplőinek megnevezésekor: a klasszikus nemzetállamok kora régen leáldozott, ez nem a hidegháborús követő évek jellemző jelensége.

A nemzetközi szervezetek felsorolásából érdemes röviden a NATO-val foglalkozni, amelynek szerepét fontosnak, kiemelkedőnek értékeli a dokumentum az európai biztonság és stabilitás tekintetében. Az EU kapcsán érdekes momentum az, hogy Európa stabilitása és biztonsága tekintetében a második helyre szorult a NATO mögött. A dokumentum alapján az ország a

NATO-n belül atlantistának számíthat, miután az transzatlanti együttműködést a kontinens biztonságának „nélkülözhetetlen alapköveként” említi.¹

A térség viszonyainak leírásánál Magyarország biztonsági képének, és általában önképének egy korábban, a kilencvenes évek vitáiból ismert elemével találkozhat az olvasó, mégpedig a térségből kiemelkedő szereppel. Az ország közvetlen környezete a rendszerváltó országok régiója, ahol Magyarország (más, nem nevesített országokkal egyetemben) élenjár a demokratikus fejlődés tekintetében. Ezek az országok NATO-tagok, és az EU is be fogja fogadni őket. A régió maga nincsen igazán körülírva, nem igazán egyértelmű, hogy a délszláv régió beletartozik-e, vagy külön kezelendő, s ugyanez a helyzet a kelet-európai volt szovjet tagköztársaságok esetében is – ugyanakkor mindkét térséget külön is említi a dokumentum. Új elemként, területként jelenik meg a Földközi-tenger vidéke, amely eddig nem szerepelt a biztonságpolitikai alapelvek tekintetében. Maga az említett régió már az új helyzetből, a NATO-tagságból eredeztetett, miután az ország a szervezet déli szárnyához tartozik. Oroszország is feltűnik a dokumentumban, röviden, mint a világpolitikai élet fontos szereplője – de érezhetően nem olyan fontos, mint az Egyesült Államok.

Magyarország helyét tekintve megjelenik a különleges földrajzi, történelmi helyzetre való utalás, miszerint az ország „fejlődéstörténeti törésvonalon” fekszik, mely a kisebbségek tekintetében fontos szerephez jut. Az ország által képviselt (politikai értelemben vett) értékek azok, amelyek a liberális demokráciákat jellemzik, mind politikailag, mind gazdaságilag, s a biztonság értelmezése is a kornak megfelelő komplex értelmezés. Milyen érdekei vannak az országnak a 2002-ben született stratégia szerint? Az érdekháló sokrétű, szerepel benne az ország képességeinek fejlesztése, az Egyesült Államok és NATO (európai) szerepének hangsúlyozása, a CESDP sikeres végigvitele, valamint az EU-tagság mihamarabbi elérése. A két szervezet kapcsán a dokumentumból újra az atlantista irányvonal, az inkább a NATO és az Egyesült Államok felé való fordulás olvasható ki. A térség országai tekintetében a dokumentum e szakaszában is érezhető Magyarország kiemelkedő szerepe, tekintve, hogy a szomszédos országokkal kapcsolatban megjelent a fejlett demokráciákhoz való felzárkózás kérdése. Oroszország, mint a kelet-európai térség állama, valamint Ukrajna is helyet kapott itt, utalással arra, hogy az ország stabilitásának erősítése nem ártana. Vajon a megfogalmazás kevésbé cizellált volta okozza az olvasóban azt az érzést, hogy a kelet-európai térségben egy szinten kezeli a dokumentum Ukrajnát és Oroszországot, vagy szándékosan került ez így megfogalmazásra? Ukrajna esetében a kárpátaljai magyar kisebbség helyzete valóban kiemelt helyre teszi az országot, de talán az Oroszországgal való kapcsolat mégis meghatározóbb, tekintve az itthoni orosz befektetéseket, valamint az energiatünettség voltát. Arról nem is beszélve, hogy a világpolitikai porondon is kiemelt helyet foglalt el Oroszország, ha nem is annyira, mint a hidegháború során a Szovjetunió. A fentiek, és atomhatalmi státusza mégis megkívánta volna, hogy ne egy szinten kezelje a dokumentum Ukrajnával.

A kihívásokról szóló fejezet a globális kihívások közé sorolja a következőket: (1) instabil zónák kialakulása; (2) nemzetközi terrorizmus; (3) tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök terjedése; (4) pénzügyi instabilitás; (5) az információs társadalom kihívásai; (6) globális természeti és civilizációs veszélyforrások.² Miért kerülhetett első helyre az instabil zónák veszélye a dokumentumban? A bekezdésből kiderül: ilyen instabil zóna kialakulását látja az országhatártól délre („Európa perifériáján”). A dokumentum meglehetősen sötét képet ad az instabil zónáról, amely például az országhatártól délre található – ugyanakkor ezen területek szomszédságában Magyarország stabil pont. A nemzetközi terrorizmus a második helyen jelent meg, a stratégia gyakorlatilag általános leírást ad arról, hogy mi a terrorizmus

¹ Részlet a 2144/2002 (V. 6.) Korm. Határozatból.

² A kihívások listája a 2144/2002 (V. 6.) Korm. Határozat alapján készült.

célja, milyen egyéb kihívások kapcsolódnak hozzá. Nem történik utalás arra, hogy kevesebb, mint nyolc hónappal a dokumentum elfogadása előtt a terrorizmus veszélye, a globális terrorizmus jelensége komolyabban megjelent a világpolitikában, sőt a washingtoni szerződés 5. cikkét is életbe léptették a szeptember 11-ei eseményeket követően – a NATO történetében először. Ez a dokumentum hiányosságának tekinthető: az Egyesült Államok elleni terrortámadás, a terrorveszély fokozódása, valamint az afganisztáni beavatkozás időszerűvé tették volna, hogy komolyabban foglalkozzon a dokumentum e kérdéssel. A proliferáció jelenségét a dokumentum ugyancsak komoly veszélyként értékeli, szinte komolyabbnak, mint a terrorizmus veszélyét, ezen a területen az ország kooperativitását helyezi előtérbe.³

A regionális kihívásokra áttérve, a dokumentum szövege újra megerősíti, hogy Magyarország stabil demokrácia, amely a stabilitást szeretné a térségbe is sugározni. Milyen kihívásokat szerepeltet a dokumentum? Vegyesen jelennek meg folyamatok és régiók: (1) fejlettségbeli különbségek növekedése; (2) államokon belüli instabilitás; (3) határon túli magyarok helyzete; (4) a poszt-szovjet térség kihívásai; (5) Dél-Kelet-Európa; (6) a mediterrán térség; (7) illegális és tömeges migráció; (8) környezetbiztonság, természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem.⁴

Az első két helyen szereplő kihívások kapcsán leszűrhető, hogy a gazdasági fejlődésben való lemaradást a dokumentum összeköti olyan negatív folyamatokkal, mint az instabilitás, migráció, etnikai ellentétek kiéleződése. Mindezt fokozza a második pontban, amely esetben a belső helyzet instabilitását is feltételezi a gazdasági lemaradás okán. A dokumentum említett szakaszaiból leszűrhető az, hogy maga az ország stabil pont a térségben, míg a környező térségek instabilak, válságok vannak ott jelen. A határon túli magyarok kérdése bár a harmadik helyen szerepel a felsorolásban, mégis meglehetősen hosszán taglalja a dokumentum ezt a témát, mely annak jelentőségére utalhat. A kisebbségekkel való bánásmódot a demokrácia fokmérőjeként is említi az írás, utalva arra, hogy a problematikus helyeken felbukkanhat a szélsőséges nacionalizmus, amely fenyegetés a magyar kisebbség számára, s ezzel együtt Magyarország számára is. A stratégia ezen részében Magyarország megint csak kiemelkedik ebből a közegeből (a szomszédos országok közegeből), és a fejlett demokráciák közé tartozóként kerül említésre. Az ország térségbeli helyzetét pedig megemlíti a dokumentum a már korábban is, még a biztonság- és védelempolitikai alapelvek tárgyalása kapcsán felmerült szerepet, hogy Magyarország a térség zászlóvivője lesz, segítő jobbot nyújt azon térségbeli országoknak, amelyek nem lettek tagjai az európai integrációs szervezeteknek. A dokumentum ezen a helyen utal arra, hogy Magyarország a szomszédos államokhoz képest előrébb tart a demokratikus fejlődés útján (általánosságban véve is, nem csupán a kisebbségi jogok érvényesítése tekintetében), mint a térségben a szomszédos államok. Kiemelkedik ezen ország-csoportból, a stabilitást képviseli – ugyanis az országban már nem kell, hogy megerősödjenek a demokratikus intézmények, itt már teljesen kifejlődtek. A kiemelkedő szerepet erősíti az a kép is, miszerint az ország támogatja a szomszédos országok euroatlanti integrációját, segítséget nyújt azoknak – segítséget pedig az nyújt, aki már jobb helyzetben van. Ez megfelel annak a helyzetnek, amely ebben az időszakban kialakult: Magyarország NATO-tag volt már, míg a szomszédai még nem. A NATO-tagság pedig bizonyos fokig a demokratikus átalakulás fokmérője volt.

A poszt-szovjet térség kihívásai című alfejezetben az adott térségből két országot, Oroszországot és Ukrajnát emeli ki a dokumentum. Ukrajna tekintetében igazán az ország

³ Mindezek mellett említés történik a pénzügyi instabilitásról, az információs társadalom sebezhetőségéből adódó kihívásokról, a természeti és civilizációs veszélyforrásokról.

⁴ A kihívások listája a 2144/2002 (V. 6.) Korm. Határozat alapján készült. Forrás: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/944390EC-7CE6-4C29-8F09-42803A9E04D0/0/2_fejezet.pdf#search=%222144%2F2002%20%2Bstrat%3%A9gia%22

gazdasági helyzetéből adódó nehézségeket taglalja röviden, s azt, hogy szoros kapcsolatok építését szorgalmazza mind a NATO-val, mind az EU-val, ez utóbbi tekintetében a tagságot szeretné elérni. Oroszországgal kapcsolatban a nemzetbiztonsági stratégia híd szerepet szán Magyarországnak, mégpedig Oroszország és a nyugati demokráciák között. Oroszország kapcsán pedig utalás történik arra, hogy sem politikai, sem gazdasági értelemben nem sikerült még lezárnia a demokratikus átalakulást és a piacgazdaságra való áttérést. A dokumentum hidegháborús retorikát idézve fogalmaz, amikor a két pólusként Oroszországot és a Nyugatot említi. A híd szerepre visszatérve egy gondolat erejéig: ez arra is utalhat, hogy Magyarország demokratikus fejlődése bizony előrébb tart, mint az orosz átalakulás – így az országot Oroszország elé helyezi ebben az értelemben. Érdekes azt is végiggondolni, hogy a fenti relációban nem az orosz politika támogatja meg az országot, hanem a magyar külpolitika és diplomácia van Oroszország segítségére.

A délkelet-európai térség kapcsán részletesebben tárgyalja a dokumentum a volt Jugoszlávia helyén kialakult államok helyzetét, annak kettősségére utalva: egyrészt az euroatlanti értékek hirdetése, másrészt a felbukkanó nacionalizmus együttesen van jelen, egyik hosszú távú, a másik rövid távú célként. Itt Magyarország két tekintetben szerepel: egyrészt, mint az instabilitás következményei által érintett terület (migráció, piacok bezárulása, stb.), másrészt, mint a térség stabilitásáért nemzetközi szinten is síkra szálló szereplő – itt a NATO-tagság is külön említésre kerül.

Új térségként került a dokumentumba a Mediterráneum, s ennek indoka a NATO déli szárnyához való tartozás – szövetségi tagként, és az adott katonai szárnyba való integrálódás miatt, a szóban forgó terület eseményei az ország külpolitikáját és biztonságpolitikáját érintik. Igaz, közvetetten, miután a mediterrán térség negatív folyamatai az európai biztonságra vannak elsősorban hatással. Ugyanakkor a dokumentum utal az ország megnövekedett fontosságára azzal, hogy az új helyzetet úgy értékeli, miszerint „fokozott felelősség hárul”⁵ az itthoni politikára ezáltal.

A belső kihívások – a szervezett bűnözés, a kábítószeres terjedése, a feketegazdaság és korrupció, valamint a demográfiai kihívások – részben egymással összefüggőek. Az első helyen szereplő kihívás határokon átnyúló jelenség, amely a rendszerváltó országokban – így Magyarországon is – megjelent, összefonódva a kábítószer kereskedelemmel, amely nemzetközi jelleggel is bír. A feketegazdaság és korrupció olyan tényezőkként szerepelnek, amelyek egyrészt a gazdasági átalakulással erősödhetnek, másrészt pedig a piacgazdaságra való áttérést akadályozhatják, s összefonódhatnak a bűnözéssel. Gyógyírként és megelőzőként az állam működésének javítását említi a dokumentum. Az ország stabilitására utal az, hogy nem kerül felsorolásra olyan kihívás, amely a belső politikai instabilitásra utalna, például a szélsőséges csoportok megjelenése vagy szélsőséges nacionalizmus térnyerése.

Összefoglalva tehát, Magyarország stabil demokrácia, amely az európai értékekkel azonosul. Az országot érintő kihívások egy része globális, másik része a földrajzi elhelyezkedéséből adódik. Itt megjelenik az a nézet, hogy Magyarország kiemelkedik a térségből, előljáró a demokratikus átmenetben, miután a fejlett demokráciák csoportjának tagjává vált a NATO-tagsággal. A NATO-tagság kapcsán az szűrhető le, hogy az ország az atlantista országok csoportjába tartozik. Hiányzik, illetve kevés hangsúlyt kap a terrorizmus veszélye, annak ellenére, hogy a 2001. szeptember 11-ei események frissek voltak a dokumentum születésekor. A délkelet-európai térséggel kapcsolatban az akkori viszonyokhoz képest reális a helyzet megítélése.

⁵ Részlet a 2144/2002 (V. 6.) Korm. Határozatból.

A 2004-ben született nemzetbiztonsági stratégia más felépítést mutat. A dokumentum az értékek és érdekek felsorolását követően a biztonsági környezet jellegzetességeit veszi sorra, majd a célok és feladatok számbavétele következik, végül pedig a megvalósítási eszközök és az ágazati stratégiák című részek zárják a dokumentumot.

A nemzeti biztonsági stratégia bevezető bekezdésében megjelennek annak a közösségnek a jellegzetességei, amelynek az ország a tagjává vált. Fontos jellemző, hogy közősek az értékek, amelyeket az országcsoportba tartozó államok vallanak, vannak közös jellemzők, mint a demokrácia, jogállamiság, emberi jogok és szabadságjogok védelme. Az ország biztonsági helyzetét tekintve említésre kerül a NATO-tagság jelentette biztonsági garancia, valamint az EU-tagság adta együttműködés. A fenyegetésekről általánosságban szólva a nemzeti biztonsági stratégia leírja, hogy a hagyományos fenyegetések kockázata (mint például a katonai agresszióé) minimális, ugyanakkor megjelentek újak, amelyekkel számolni kell. Nem jelenik már meg annak a hangsúlyozása, hogy az ország stabil demokrácia, és nincsen már utalás a hidegháborús helyzetre, úgy, mint két évvel azelőtt. Nem taglalja a dokumentum az ország adottságait, nem tér ki arra, hogy milyen szimbolikus helyen fekszik az ország.

Az értékeket és érdekeket számba vevő rész kiforrottabbnak tűnik a korábbi stratégiáénál. Kimaradt az általános bevezető részből a korábban ott említett oszthatatlan biztonság – talán ez annak köszönhető, hogy elérte Magyarország a célját, tehát az euroatlanti integrációs intézményrendszer fontos tagjának, az EU-nak is tagja lett. Figyelemre méltó része a stratégiának az EU-val, NATO-val és a demokratikus értékekkel összefüggésben leírtak. A sorrendiség is sokatmondó, hiszen míg 2002-ben egy alpontban szerepelt a NATO és az európai integráció, a 2004-es koncepcióban már az EU szerepel az első helyen. Vajon a sorrendiség a fontossági sorrendet is tükrözi?

Az EU tekintetében a főbb törekvések támogatása olvasható ki a dokumentumból, a NATO kapcsán, a megváltozott biztonsági környezethez való alkalmazkodáson, az euroatlanti térségben a kiemelkedő szerep betöltésén kívül, kiemelendő az Egyesült Államok európai katonai jelenlétének és szerepvállalásának említése, valamint a transzatlanti kapcsolat szilárdítása, amely atlantista jellegű állásfoglalás. Új elemként jelenik meg a demokratikus értékek terjesztése az euroatlanti térségen túl – ez globális szerepvállalásra utal, ugyanakkor némiképpen emlékeztet az amerikai külpolitikának már a kilencvenes évek elejétől elemévé vált demokrácia terjedésének támogatására. Újdonság azért is, mert addig a demokrácia szilárdsági foka a térség, a szomszédos államok kapcsán merült föl (például a biztonságpolitikai alapelvekben), a régióval kapcsolatosan volt hangsúlyos – kiemelve azt az aspektust, hogy ezen a téren Magyarország az élbolyban van. Ez az aspektus felvillant ebben az esetben is, de finomodott, hiszen a térség országainak külpolitikájában fontos szerepet töltött be az euroatlanti integrációs szervezetekbe való felvétel. Kikerült a külön felsorolásból a határon túli magyarok emberi és kisebbségi jogainak védelme, és beágyazódott a többi pontba.

A biztonsági környezettel foglalkozó fejezet bevezető gondolatai között megismétlődik a biztonsági kockázatok azon jellemzője, miszerint a külső és belső kockázatok egyre nehezebben elkülöníthetőek, gyorsabban jelentkeznek új kihívások, nehezebb az előrejelzésük – ezek a jellegzetességek a korábbi nemzeti biztonsági stratégiában is felsorolásra kerültek. A globális kihívások között első három helyen szereplő témák (terrorizmus, proliferáció, instabil térségek) az időszak valódi kihívásai voltak – és még ma is azok. Ebben a felsorolásban a terrorizmus veszélyének első helyen való kiemelése tükrözi a 2001. szeptember 11. utáni helyzetet, ugyanakkor nem részletezi a dokumentum hosszan a kihívás fontosságát, a jelenséggel való küzdelemre később tér vissza, ugyanezt teszi a proliferáció kérdésével is, ahol ugyancsak rövidebben szerepel a jelenség leírása, mint két évvel korábban. Az illegális migráció – amely a 2002-es dokumentumban nem szerepelt a globális kihívások között, hanem regionális szinten szerepelt – kapcsán megjelenik a tranzitországból célországá válás

problematikája. A globális kihívások csoportjába való sorolás abból adódhat, hogy az ország EU-tagsága miatt a célország szerep megerősödését prognosztizálták, valamint a tagországi lét azt is jelenti, hogy az illegális bevándorló nem Magyarországot tekinti úticélként, hanem az EU területét, amely a magyar határnál kezdődik. Ezt a kihívást a dokumentum összekapcsolja az instabil régiókkal, amelyek a világ sok pontján megtalálhatók. Az információs társadalom fejlődését tekintve inkább a technikai lemaradásból adódó hátrányok kerülnek hangsúlyozásra, kevésbé az információs rendszerek sebezhetősége, valamint még mindig hiányzik a terrorizmusnak az információs rendszereket célba vevő esetleges veszélye. A természeti környezethez kapcsolódó kihívások közé bekerült a természeti katasztrófák problémája.

A regionális kihívások alfejezetben Közép- és Dél-Európa, a FÁK-országok, valamint a mediterrán térség szerepelnek – tehát földrajzi a megközelítés, nem pedig vegyes, mint a 2002-es dokumentumban. Az első régió kapcsán pozitív elmozdulásokat vesz számba a dokumentum, kiemelve, hogy a térség államai az euroatlanti integráció tagjaivá kívánnak válni, és közös értékek jellemzik őket – melyeknek egyik fontos eleme a demokrácia melletti elkötelezettség. A második térség már problematikusabb, tekintve, hogy a stratégia szerint az euroatlanti értékek érvényesülése eltérő, és a politikai-gazdasági rendszerváltás nem fejeződött be. Oroszország kapcsán egyrészt a nemzetközi porondon jellemző fontossága jelenik meg, másrészt viszont a belső instabilitására is utalás történik, ami kissé kiszámíthatatlanná teszi az országot a nemzetközi porondon. Összehasonlítva a 2002-es koncepcióval, fontosabb színben tűnik fel Oroszország, ugyanakkor inkább negatív folyamatokat hangsúlyoz a dokumentum, az együttműködés lehetőségeire később tér rá. Oroszország – és Ukrajna kapcsán is – az energiahordozók fontosságára utal a dokumentum, és a magyarországi orosz befektetésekre. A két ország egy dologban és megközelítésben nagyon különbözik egymástól: míg Ukrajna az euroatlanti térségbe kíván integrálódni, addig Oroszország tekintetében a NATO-val és EU-val való minél szorosabb együttműködés – és nem a tagság – jelenik meg. Ezen együttműködés előmozdításában lát lehetőséget Magyarország számára a dokumentum. Ukrajnánál a demokratizálódás előrehaladásának fontossága került előtérbe, valamint az euroatlanti integrációs szervezetekkel való kapcsolatok elmélyítése. A mediterrán térség az EU szempontjából az illegális migráció és a terrorizmus kihívását hordozza – Magyarország mint EU-tag így érintett. A Közel-Kelet pedig a NATO tekintetében játszik fontos szerepet, és az országot, mint a szervezet tagját is érinti ezáltal, s itt ki is lép Magyarország Európából, jelezve, hogy NATO-tagként a szervezeten kívüli térségben is szerepet kell vállalni – NATO kereteken belül (ez utalás békefenntartó, béketeremtő műveletekben való részvételre).

A belső kihívások tekintetében a felsorolás egy elemmel bővült, összehasonlítva a 2002-es dokumentummal, ez pedig a politikai és vallási szélsőségek megjelenése. Ezek a csoportok a társadalmi és szociális feszültségeket kihasználva szereznek bázist – a kormányhatározatban leírtak szerint. Ez utalhat arra, hogy bár az átmeneti az országban lezárult, a nyugati (fejlett) demokráciák maguk közé fogadták Magyarországot, a folyamatnak azért voltak hátrányai, s a szélsőséges politikai irányzatok megjelenésének lehetősége nem tűnt el teljesen.

A célok és feladatok fejezetnek első alfejezete foglalkozik a nemzetközi szervezetekkel és a velük kapcsolatos magyar politikával. Első helyen szerepelteti a dokumentum a NATO-t, s ez utalás lehet a prioritási rendre is. A szervezettel kapcsolatban az általános biztonsági dimenzió mellett az euroatlanti térségen belüli és kívüli válságok kezelése tűnik fel. Az 1998-as biztonság- és védelempolitikai alapelvek bizottsági (Honvédelmi és Külügyi Bizottság) vitája során már felmerült a területen kívüli válságok kezelésének politikája, mégpedig olyan tekintetben, hogy a NATO nem csupán a tagországokat védelmezi meg, hanem a környezetében felmerülő válságócokat is kezelje. Ez akkor fontos nemzeti érdekként tűnt fel, tekintve, hogy a volt Jugoszlávia területén nem született béke Dayton után, akkoriban a koszovói konfliktus állt a nemzetközi érdeklődés középpontjában. Az ország tekintetében nem

meglepő a területen kívüli műveletek támogatása, hiszen a NATO területének peremén fekszik. Annak hangsúlyozása pedig, hogy a szervezet a transzatlanti kapcsolatok elsődleges helye maradjon, azt sugallja, hogy az ország számára az Egyesült Államok európai szerepvállalása fontos helyet foglal el. Magyarország kapcsán az elvárásoknak való megfelelés jelenik meg.

Az EU tekintetében a dokumentum jellegéből adódóan a közös kül- és biztonságpolitikát emelték ki. A stratégia méltatja ugyan az ezen a területen tett erőfeszítéseket, és azt, hogy az EU a területén kívüli térségek stabilitásának megőrzésében, helyreállításában egyre fontosabb szerepet játszik, de a NATO-t tekinti továbbra is – a realitásoknak megfelelően – a kollektív védelem letéteményesének. Az ország a dokumentum szerint, az EU keretein belül aktívan részt kíván venni a kül- és biztonságpolitika alakításában, hogy méreténél, helyzeténél nagyobb befolyási képességet szerezzen a nemzetközi porondon. Az aktív részvétel tekintetében azonban figyelemre méltó, hogy a bővülő közös kül- és biztonságpolitika területén annak növekvő szerepét támogatja az ország, ugyanakkor a saját külpolitikai mozgásteret is szeretné meghagyni – tehát nem szeretné teljes mértékben közösségi szintre emelni ezt a politika területet. Milyen területeken szeretné Magyarország a saját nemzeti érdekeit kiemelten érvényesíteni? Erre a dokumentum válasza:

„Ilyen témák a szoros transzatlanti együttműködés, illetve az Egyesült Államokhoz fűződő partneri viszony erősítése, az Európai Unió szomszédságpolitikája, ezen belül a keleti irány hangsúlyainak kibontása, az EU balkáni szerepvállalása, és ezen országok európai integrációs perspektívájának biztosítása, a kisebbségek jogainak minél szélesebb körű érvényesítése, továbbá az EU mediterrán térséggel és a szélesebb értelemben vett Közel-Kelettel kapcsolatos politikájának alakítása. Magyarországnak különös érdeke fűződik a balkáni országok demokratizálódásához, ezért kiemelt cél, hogy a régió országait megismertessük az euro-atlanti biztonsági struktúrákhoz való csatlakozás előnyeivel, és átadjuk a csatlakozás során szerzett tapasztalatainkat.”⁶

Az első két sarokpont igazán érdekes: a transzatlanti együttműködés és az Egyesült Államokkal való szoros kapcsolat. Ezzel megerősítést nyerhet, hogy Magyarország a biztonsági dimenzió tekintetében az atlantista országok csoportjába tartozik továbbra is.

A transzatlanti együttműködés kérdésével külön foglalkozik a dokumentum. Újra egy atlantista állásfoglalás tükröződik, amikor is a dokumentum az Egyesült Államokkal közös értékeket vallóként írja le Magyarországot, majd később az EU és az Egyesült Államok közös értékrendszerére tesz utalást. Az is megjelenik ugyanakkor, hogy az új kihívások kezelésének kérdése meg-meglazítja a transzatlanti köteléket.⁷ Érdekes a közös értékek hangsúlyozása, kétszer is: egyszer az ország és az Egyesült Államok, majd Európa és Észak-Amerika között – ez utóbbi a NATO keretében is. Ez utalás lehet arra, hogy az ország érdeke, hogy az Egyesült Államok és az európai országok kapcsolatai megmaradjanak, szorosak legyenek. Fontosnak tartja még a dokumentum a NATO–EU partnerséget, együttműködést a válságkezelés tekintetében. Az alfejezet utolsó két mondata kifejezetten érdekes:

„Magyarország érdeke, hogy a kibővült, erős és egységes Európa egyben erősebb transzatlanti partnerséget is eredményezzen, amelyben a hazánkhoz hasonló, kisebb országok nem kényszerülnek választásra Európa és az Egyesült Államok között.

⁶ 2073/2004. (IV. 15.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.

⁷ Ez lehet utalás arra, hogy a kontinens országainak és az USA-nak nem egyezett az álláspontja Irak kérdésében, illetve a terrorizmus elleni harc egyes vetületeiben.

Magyarország célja, hogy az Európai Unió tagjaként is az Egyesült Államok stratégiai partnere, a NATO-ban pedig az európai szerepvállalást erősítő szövetséges legyen.⁸

Ennek alapján tehát, a dokumentum az országot a kisebb országok csoportjába sorolja – ez utalás a korlátozott érdekérvényesítési képességre is. A választási kényszer felvetése Európa és az USA között az ország tekintetében valóban nehéz probléma. A mondat első fele egyfajta megoldásra utal: az erősödő Európával párhuzamosan erősebb transzatlanti kapcsolatokat említ. Ugyanakkor az alfejezet előző bekezdése éppen azzal indul, hogy az Egyesült Államok globális és erős érdekérvényesítési képességekkel rendelkezik. Felvetődik a kérdés, hogy hogyan viszonyulna egymáshoz egy erősödő Európa és egy erős Egyesült Államok? Mellérendeltség, vagy alárendeltség jellemezné a kapcsolatukat? Ekkor nem kellene választani? Problémás már a választási kényszer felvetése is azok után, hogy korábban hangsúlyozta a dokumentum a közös értékeket. Talán szerencsésebb lett volna kicsit bővebben kifejteni a választási kényszer problematikáját – amellet, hogy ismerve az iraki válság megoldásának előzményeit, az olvasó emlékezhet a pengeváltásra az EU és az Egyesült Államok között, a NATO-n belüli válságra, valamint az EU-n belüli lépésekre⁹. Valószínűleg hasonló helyzetekre utalhat a választási kényszer felvetése. Ugyanakkor az erőssé váló Európa erősödő transzatlanti kapcsolatokkal nem biztos, hogy megoldaná a kérdést – újra felvetődne az, hogy ki kinek a megoldási javaslatát fogadná el. A bekezdés utolsó mondata mindenképpen érdekes: a NATO-n belül européer, az EU-n belül pedig az Egyesült Államok stratégiai partnerének megfelelő politikát folytasson az ország. Ez egyfajta tudathasadásos állapotot idéz: egyik szervezetben egyik orientációt, a másikban egy vele nem mindig megegyezőt kellene az országnak képviselnie.¹⁰ Ráadásul ez nem igazán a megbízható szövetséges képét festené egyik szervezetben sem, és nem igazán biztos, hogy a szervezetek működését előre mozdítaná.

A fejezet utolsó három alfejezete sorrendben az ENSZ-szel, az EBESZ-szel, valamint a gazdasági diplomáciával foglalkozik. Az ENSZ kapcsán figyelemre méltó, hogy a globális terrorizmus kapcsán igazán a nemzetközi politikai fellépést sorolja a dokumentum a világszervezet feladatai közé – a fegyveres fellépés itt kimaradt, ez talán visszautal arra, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért nem kizárólag a világszervezet a felelős. Az EBESZ fontosságát tekintve hátra szorult, de a válságok megelőzésében, kezelésében, a válságokat követő helyreállításban fontos a szerepe, éppúgy, mint a leszerelés területén. A gazdasági diplomácia kapcsán a dokumentum a különböző gazdasági szervezeteken való aktív részvételt jeleníti meg.

⁸ 2073/2004. (IV. 15.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról.

⁹ Érdemesnek tartjuk itt hozzáfűzni, hogy Irak kérdésében Magyarország egyértelműen a korábban hangoztatott atlantista irányvonalat követte, amikor is aláírta a nyolcak levelét, és az ENSZ felhatalmazás nélküli akcióra áldását adta.

¹⁰ Ezt a következtetést vonta le Póti László és Takács Judit is a magyar és az európai biztonsági stratégia összehasonlításával foglalkozó tanulmányában: „When elaborating on Hungary’s role in transatlantic relations the HSS expresses a fear of being pressed to choose between Europe and the US. In order to avoid this situation, the document states that Hungary wants to be „strategic partner of the United States also as a member of the European Union and to be a NATO-ally contributing to a stronger European engagement.” This formula appears to convey a rather schizophrenic Hungarian attitude: being Atlantist in EU, Europeanist in NATO.” Póti László és Takács Judit [2005]: The case of schizophrenic musterknabe: comparing the Hungarian and the European security strategy. In: The security strategies of the Austria, Czech Republic, Hungary and Slovakia in the context of the European security strategy. Polygraphic Department MoD SR, Bratislava. 40. old.

A térség államaival való kapcsolatokat taglaló fejezet alfejezeteiben Magyarország mint a régióban stabilizáló szerepben feltűnő szereplő jelenik meg, amely ország az euroatlanti integrációhoz való csatlakozásban is szeretne segíteni az aspiránsoknak, hogy ne legyen választóvonal a már bekerült és a még nem tag országok között. Hangsúlyozza a dokumentum a kezdeményező, aktív külpolitika folytatását, mind a stabilizáló szerep tekintetében, mind pedig a regionális együttműködések működtetésének terén. A délkelet-európai térség kapcsán pedig nem csupán, mint a stabilitást átadó ország tűnik fel Magyarországra, hanem mint válságmegelőzésben, válságkezelésben, valamint pénzügyi segítséget nyújtó állam. Ez kiemeli az országot az adott térségből, előrébb járónak mutatja.

A határon túli magyarok kapcsán a kisebbségi jogok érvényesülése merül fel az adott országban. Ezzel kapcsolatban pedig az ország érdeke, hogy elősegítse azon országok integrációját, ahol magyar kisebbség él, jogai érvényesítése érdekében pedig diplomáciai, gazdasági eszközökkel, tárgyalásos úton kíván fellépni. Végezetül az orosz és ukrán kapcsolatokkal foglalkozik a dokumentum, s ebben a tekintetben a gazdasági szál kiemelten megjelent.

A globális fenyegetések, kihívások elleni fellépés kapcsán felsorolt területek a következők: (1) terrorizmus; (2) tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök terjedése; (3) regionális konfliktusok kezelése, államépítés, humanitárius segítségnyújtás; (4) schengeni együttműködés, határigazgatás, migráció; (5) fejlesztési együttműködés; (6) a nyitott társadalmakat érő kihívások; (7) információs rendszerek védelme; (8) a természeti és civilizációs környezet védelme.¹¹ Az első kihívás kapcsán kiemeli a dokumentum a regionális és bilaterális együttműködés fontosságát. Az ENSZ-nek általános szerepet szán ebben a tekintetben, itt a terrorizmus kezelésének eszközeit lehetne számba venni. Az EU leginkább a saját háza táján tud lépni, ám amennyiben katonai fellépésről lenne szó, azt a NATO kezébe adja. A proliferációt ebben a szakaszban is összekapcsolja a terrorizmussal, ennek megelőzését nemzetközi szinten tartja lehetségesnek a dokumentum. A harmadik alfejezetben a regionális problémák kerülnek terítékre mint az instabilitás, vagy a működésképtelen államok kérdése. Itt Magyarország újfent a stabilitás elősegítésével járhat élen – ugyanakkor az érezhető, hogy az instabilitás az országot nem érinti, előrébb jár, mint más országok a régióban, akiket érinthet ez a probléma. A migráció tekintetében igazán a schengeni határok kérdése, és az EU erőfeszítéseit taglalja a dokumentum. Itt a közös bevándorlási politika továbbfejlesztését szorgalmazza a stratégia, valamint azt, hogy a migráció okának megszüntetésére is figyelmet fordítsanak – a fejlesztési együttműködésen keresztül. A fejlesztési együttműködésben pedig aktívan szeretne részt vállalni az ország. A nyitott társadalmak kapcsán a szabadság, biztonság és a jog hármásának fontosságára utal a dokumentum, és sajátos módon leírja, hogy ezen hármásnak távoli országokban való megszilárdulása biztosítaná, hogy ne érje kihívás e három értéket a nyitott társadalmakban. Ehhez kapcsolódik a demokrácia megerősítése, megerősödése is ott, ahol ezzel probléma van.

A két nemzeti biztonsági stratégiát tekintve, az első akkor született, amikor már NATO-tag volt az ország, a második pedig akkor, amikor az EU-tagság is megvalósult. Mégis, két nagyon különböző dokumentumot tarthat kezében az olvasó. A 2002-ben elfogadott stratégia a geopolitikai környezet vizsgálatát követően veszi számba az érdekeket, értékeket, majd a kihívásokat és a válaszokat egyben tárgyalja; végül az ágazati stratégiákról szól. Hangsúlyozza, hogy az ország demokratikus állam, a régió stabil pontja, sőt, a demokratizálódás és az euroatlanti integráció kapcsán elért eredményeit tekintve élenjáró a

¹¹ A kihívások listája a 2073/2004. (IV. 15.) Kormány határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról című dokumentum alapján készült.

régióban. Itt még utalás történik arra, hogy Európa törésvonalán fekszik, mintegy választóvonalaként a fejlett és kevésbé fejlett országok között, s az ország külső határainál kezdődik Európa perifériája. Ugyancsak megjelenik az a gondolat, amely a rendszerváltozáskor erős volt: az ország visszatér a demokratikus hagyományokhoz. Hangsúlyos a határon túli magyarság helyzete: itt az identitásuk féltése is megjelenik, a demokrácia terjedése és megszilárdulása, valamint a gazdasági és diplomáciai fellépés probléma esetén. Ami kevésbé hangsúlyos, az a terrorizmus kérdése, annak ellenére, hogy a 2001. szeptember 11-ei események még nem voltak nagyon távoliak. Nem sok szó esik a NATO-n belül képviselt álláspontról, valamint az USA-val való kapcsolatáról. Az EU kapcsán is szűkszavú a dokumentum, valószínűleg azért is, mert még nem volt tagország ekkor Magyarország.

A 2004-ben született nemzeti biztonsági stratégia jobban tagolt, lényegre törőbb. Ebben is megjelenik az a nézet, hogy Magyarország a térség stabil országa, demokratikus állam, amely a demokrácia terjedése mellett száll síkra. Fontos az emberi jogok védelme is, valamint a kisebbségi jogok érvényesülése – főként a határon túli magyar kisebbségekkel kapcsolatban. Ebben a dokumentumban azonban már nem szerepel annyira hangsúlyosan a kérdés. Nincsenek benne olyan utalások, amelyek a rendszerváltás időszakát juttatnák az olvasó eszébe, ugyanakkor van benne egy fontos jelző az ország biztonságpolitikai képével kapcsolatban, az, hogy Magyarország kisebb országnak számít – ezzel utal arra is a dokumentum, hogy korlátozottak az érdekérvényesítő képességeink. Azokat az integrációs szervezetekben való aktív szerepvállalással lehet tovább bővíteni. Nem igazán tűnik kiforrottnak az EU–USA–NATO hármass kapcsolatrendszer kérdése a stratégiában. Kifejezetten fontosnak tűnik az Egyesült Államokkal való kapcsolat („stratégiai partnerség”), amely mintha kissé háttérbe szorítaná a másik két relációt, főként az európaiat, bár a dokumentum hangsúlyozza, hogy nem szeretne választási kényszerbe kerülni Európa és az Egyesült Államok között. Ugyanakkor kettős politika folytatását szorgalmazza: az EU-n belül mint az Egyesült Államok stratégiai partnere kíván megjelenni, ami az EU-n belüli erőviszonyokat tekintve nem mindig lehet kifizetődő; a NATO-n belül pedig a fokozottabb európai szerepvállalást hangsúlyozná – ez pedig egy bizonyos szint után nem biztos, hogy egybevág az Egyesült Államok érdekeivel. Problematikus ebben a helyzetben az is, hogy hogyan kötelezheti el magát az ország az EU közös kül- és biztonságpolitikájának támogatása mellett, például olyan esetben, amikor európai országgént valamely külpolitikai lépés megtétele szerencsés lenne, ugyanakkor az Egyesült Államoknak teljesen más elképzelései lennének a kérdést tekintve.

Mindenesetre a nemzeti biztonsági stratégia megteremtette az alapot arra, hogy ágazatonként kidolgozásra kerüljenek az ennek megfelelő stratégiák.