

Gazdag Ferenc

A biztonságot veszélyeztető tényezőkről III.

A biztonságot veszélyeztető tényezőkkel foglalkozó előző két – áprilisi és júniusi számunkban megjelent – írásunkban a kihívások két dimenzióját érintettük. Az elsőben a biztonságot fenyegető tényezők hatókör és intenzitás szerinti osztályozására tettünk kísérletet, illetve a biztonság fogalmával kapcsolatos vitákkal foglalkoztunk. A másodikban a biztonságpercepciókat a releváns nemzetközi intézmények (NATO, EU) oldaláról vizsgáltuk, bemutatva a két szervezet kihívás- és fenyegetésértelmezését. Jelen írás a biztonságpolitikai kihívások harmadik szintjével, a magyar biztonságpolitikát érintő kihívásokkal és azok értelmezésével foglalkozik. Azt a kérdést vizsgálja, hogy a jelenlegi biztonsági kihívások és a rájuk adott válaszok szövetségi rendszerben történő kezelése milyen értelmezésben zajlik.

A magyar értelmezés fő elemei

Egy Magyarország méretű, Kelet-Közép-Európában elhelyezkedő ország percipiált kihívásai főbb vonásaikban azonosnak tekinthetők a NATO, illetve az EU által azonosított kihívásokkal – miként a szomszédos országok esetében is történik. Ennek belátásához elégséges egyetlen pillantást vetni a szomszédos országok biztonságpolitikai dokumentumaira. A stratégiai és hosszú távú egybeesések azonban nem jelentenek teljes azonosságot. A kelet-közép-európai országok mindegyike eltérő pályán mozgott az elmúlt két évtizedben, s nemcsak a specifikus problémáik maradtak meg, hanem a szövetség egészét érintő kihívásokkal kapcsolatos egyéni percepcióik is.

A magyar biztonságpolitikában az 1990–1991-től bejárt pályáiv jól nyomon követhető a különböző időpontokban, eltérő percepcióval kidolgozott kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok-

ból. Az elfogadás sorrendjében egy 1993-as, egy 1998-as, egy 2004-es és egy 2008-as dokumentum jelezheti a cezúrát, amely mentén a magyar biztonságpolitika három különböző időszaka azonosítható. Az 1993-as biztonság- és védelempolitikai alapelvek a függetlenség visszanyerése utáni orientációs időszak lezárását, az *euroatlanti integráció – a jószomszédi viszony – a határon túli magyarokért való felelősségvállalás* tengely kialakítását és az euroatlanti biztonságpolitikai opció formába öntését jelentették. Az 1998-as országgyűlési határozat a NATO-tagsággal alapvetően megváltozó pozíció kereteit jelölte ki, a 2004-es nemzeti biztonsági stratégia az EU-csatlakozás utáni első kormánydokumentum, míg a 2008-as külkapcsolati stratégia szándékai szerint egy teljesen új stratégia kíván lenni. Jelen írás ez utóbbira kíván koncentrálni.

Elsőként tekintsük át röviden a rendszerültás utáni időszak magyar biztonságpolitikájának alapvető dokumentumait!

Fordulópontok, opciók, intézményi feltételek

1991-ig Magyarország a Varsói Szerződés kicsi és egyik legnyugatibb tagja volt, amelynek a rendszerváltozás előtti, a bipolaritás feltételei közötti biztonságáról jó részt csak katonapolitikai terminusokban beszélhetünk. Az első szabad választások (1990) és a szovjet csapatok kivonása (1991), illetve a Varsói Szerződés felbomlása (1991) után elvileg egy sor opció nyílt meg számára a semlegességtől az össz-európai biztonsági struktúra kiépítésén át (EBESZ) egy regionális biztonsági egyezményig, illetve az euroatlanti opcióig. Az orientációs viták eredményeként formálódott ki a magyar külpolitikát mintegy másfél évtizedre meghatározó „három prioritás” tétele. Eszerint a magyar kül- és biztonságpolitika tengelyeit az euroatlanti integráció, a jó regionális kapcsolatok és a határon túli magyar közösségekkel való kapcsolatépítés adja. Számunkra itt az a leglényegesebb, hogy az 1990. tavaszi parlamenti választások után gyors ütemben épült ki a többpárti parlamenti demokrácia intézményrendszere, amit az Európa Tanácsban elnyert tagság (1990. december) bizonyított. A politikai elit és a társadalom többsége által kívánatosnak tartott euroatlanti irányú integrálódásnak ily módon hamar létrejöttek a belső intézményi feltételei. Ezt azért érdemes hangsúlyozni, mert gyakran marad figyelmen kívül a nemzeti akaratérvényesítés belső dimenziója, ami fundamentális feltétele bármiféle külső integrációnak. A nemzeti akaratérvényesítés döntő mozzanat a nemzeti közösségek állammá fejlődési folyamatában, s ezt a történelmi fejlődési lépést nem mind-egyik társadalom tudta abszolválni a közvetlen szomszédságban. A három felbomló többnemzetiségű államalakulat mind-

egyik utódállama szembesült e kérdéssel, de amilyen könnyedén oldotta meg a belső intézmények kiépítését a cseh elit, olyan gyorsan felemás megoldások születtek a szerb oldalon.

Magyarország 1991. június 16-án nyerte vissza függetlenségét, miután a szovjet csapatok elhagyták az ország területét. A fogalom eredeti értelmében ekkortól lehetett stratégiai tervezéssel foglalkozni. Ez utóbbinak a külső feltételei között azonban meg kell még említeni a Varsói Szerződés és a NATO által az európai hagyományos fegyverekre vonatkozóan mindössze néhány hónappal korábban (1990 novemberében) aláírt CFE-szerződést, amely az európai biztonság egyik alapvető elemévé vált. A hagyományos fegyvereket öt kategóriában jelentősen és ellenőrizhető módon csökkentő egyezmény ugyanis azt eredményezte, hogy Ukrajna, illetve az 1996-ig az egyezményen kívül rekedt Jugoszlávia kivételével Magyarország többi szomszédja képtelenné vált arra, hogy sikeres katonai támadást intézzon Magyarország ellen. Az immár független Magyarország állami szervei megkezdték a biztonságpolitikai prioritások megtervezését, a szükséges politikai konszenzus kialakítását. A folyamatot külső és belső tényezők egyaránt nehezítették. A külső tényezők között kell említeni, hogy a 1990-es évek során – a térségben megjelenő renacionalizáció eredményeként – az ország szomszédságában található mindhárom szövetségi állam (a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia) felbomlott. Közvetlen környezetünkben új nemzeti államok keletkeztek, s ennek következtében szomszédjaink száma ötről hétre növekedett. Az új és a régi nemzetállami szomszédok programjai, valamint a jugoszláv szétesés véres folyamata a kelet-közép-európai nemzeti, illetve kisebbségi kérdést nagy erővel emelte be

a biztonságpolitikai viták közé. A jugoszláv háború nemcsak azt jelentette, hogy közvetlen szomszédságunkban háborús cselekmények zajlottak, hanem azt is, hogy régióknak a nemzetközi válságkezelés teljesen új formájával kellett megismerkednie. A magyarországi belső tényezők hasonlóan bonyolultak voltak. Az új politikai elitnek egyszerűen nem voltak tapasztalatai arra vonatkozóan, miként lehet konszenzust elérni a biztonságpolitika terén, pedig az új biztonságpolitika kialakításához új törvényekre, rendeletekre, sőt az alkotmány módosítására is szükség volt.

Ezek után érthető, hogy a rendszerváltás utáni első releváns biztonságpolitikai dokumentum, *A Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelvei* [11/1993. (III. 12.) OGY-határozat] parlamenti elfogadására csak 1993-ban került sor. A biztonságpolitikai alapelvek a fő veszélyforrásokat a gazdasági elmaradottságban, a rendszerváltás átmeneti nehézségeiben, a rendezetlen nemzeti, etnikai és vallási kérdésekben, az ezekből táplálkozó politikai instabilitásban látták. A dokumentum alapkövetkeztetése máig helytálló: Magyarország biztonságát csak az ország szomszédjaival, valamint Európa más államaival való együttműködés garantálhatja, nem pedig a szembenállás és az elzárkózás.

Az euroatlanti integrációs áttörés – A percepciók és válaszok koordinációja

A parlament által 1998 decemberében elfogadott *A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről* szóló országgyűlési határozat (94/1998.) közvetlenül a NATO-csatlakozás előtt készült. A dokumentum gyakorlatilag már azt a helyzetet vetítette előre, amikor Magyarország

stratégiai törekvéseit és biztonságpolitikai céljait a NATO keretében valósítja meg. Nagy hatással volt e folyamat alakulására az a tapasztalatt mennyiség, amit a magyar politika a jugoszláv válság rendezésére irányuló nemzetközi erőfeszítésekben szerzett. Az IFOR-műveletekhez Magyarország részint átvonulást biztosított, részint a befogadó nemzeti támogatás (*host-nation support*) kereteiben befogadó támogatást nyújtott, továbbá egy műszaki zászlóaljjal is hozzájárult a boszniai akcióhoz.

Az 1991-től 1999-ig, Szlovénia elszakadásától Kis-Jugoszlávia bombázásáig tartó jugoszláv válság tapasztalatai nemcsak azt a felismerést tudatosították, hogy a biztonság messzemenően szélesebb annak katonai értelménél, de azt is, hogy Európa biztonsága oszthatatlan. Tudatosították továbbá azt is, hogy egy-egy – bármennyire is hatékony – szervezet önmagában kép-

Honvédelmi kiadások a GDP százalékában és a Magyar Honvédség létszámának alakulása

Év	%	Fő
1990	1,09	143 200
1991	1,13	121 600
1992	1,27	100 000
1993	1,34	100 000
1994	1,72	99 248
1995	1,48	81 266
1996	1,32	66 872
1997	1,27	60 000
1998	1,31	63 461
1999	1,45	61 500
2000	1,56	57 069
2001	1,61	47 168
2002	1,61	45 088
2003	1,70	43 077
2004	1,50	40 533
2005	1,25	33 707
2006	1,17	29 928

telen válaszolni egy térség összes (gazdasági, környezeti és egyéb) kihívására. Valódi stabilitást hosszú távon csak az egymást kölcsönösen erősítő intézmények hatékony rendszere teremthet, amelyben minden ország megtalálhatja a maga helyét és érdekérvényesítő lehetőségeit.

A délszláv válság másik nagy tanulságcsoomagja, hogy az érintett országokban tényleges demokrácia és működő demokratikus intézményrendszer nélkül nem teremthető tartós béke. Az egyes nemzeti közösségek belső akaratérvényesítéséhez általánosságban a nyugat-európai fejlődés szolgáltatta a mintákat, de az egyes közösségek fejlettségi skálájuk függvényében nagyon eltérő utakat járnak be. A legfejlettebbnek tekintett, etnikailag homogén Szlovénia csakhamar a régió éltanulója lett. Bosznia esetében a régió történelmi mintáitól teljesen eltérő, a három nemzeti entitás belső egyensúlyára épülő államszerkezet építése folyik erőteljes nemzetközi támogatás és felügyelet mellett, egyelőre inkább kevesebb, mint több sikerrel. A jugoszláv szétbomlás Szerbia esetében pedig egy évszázaddal korábbi típusú, területi elkülönülésre koncentráló, s végül a nemzetközi közösség fegyveres intervenciójához vezető útba torkollt.

A magyar kül- és biztonságpolitika szempontjából a déli határok mentén történtek egy kettős megfontolás folyamatosságát tartották fenn: egyfelől a biztonsági garanciák minél szélesebb és konkrétabb, minél intézményesebb kereteinek megteremtését, másfelől pedig a jugoszláv utódállamokban található magyar kisebbségek okán az etnikai kisebbségi és emberi jogok biztonságpolitikai tényezőként való percepcióját. Mindkét megfontolás a releváns nemzetközi intézményekben (EBESZ, NATO) való teljes jogú részvétel mihamarabbi elérése felé mutatott.

Az EU-csatlakozás előestéjén

Az 1998-as országgyűlési határozat értelmében a mindenkori kormányok feladata a nemzeti biztonsági stratégia karbantartása, illetve a körülményekhez való igazítása. Az 1998–2002 között hatalmon lévő Fidesz–FKGP-kormány, amely 1999 márciusában levezényelte az ország NATO-csatlakozását, csak a ciklus legvégén (2002. május 6.) tartotta fontosnak megfogalmazni az új helyzetre vonatkozó biztonságpolitikai stratégiát (2144/2002. (V. 6.) sz. kormányhatározat). Ennek a dokumentumnak a végrehajtását azonban elfogadása után szinte azonnal felülírta a kormányra került szocialista–liberális kormány kormányprogramja, illetve részben időszerűtlenné tette az EU 2003-as biztonsági stratégiája.

A 2004-es biztonsági stratégia (2073/2004. (III. 31.) sz. kormányhatározat) mindemellett a hasonló dokumentumok klasszikus felépítésében (értékek, érdekek, fenyegetések, kockázatok, kihívások, elérendő célok, rendelkezésre álló eszközök) fogalmazódik meg. Leszögezi, hogy Magyarországgal kapcsolatban a „hagyományos típusú fenyegetések kockázata minimális”, mindazonáltal olyan új típusú fenyegetések és kihívások jelentek meg, amelyekre „csak nemzeti erőfeszítéseinket összehangoló kormányzati fellépéssel és rugalmas alkalmazkodással, valamint széles körű nemzetközi együttműködéssel lehetséges hatékony választ adni”.

A dokumentumban a magyar kül- és biztonságpolitikát a rendszerváltás óta orientáló „három prioritás” már csak közvetve szerepel a „Célok és feladatok” fejezetben. Itt előbb a nemzetközi szervezetekkel, elsősorban a NATO-val, illetve a 2001-es New York-i terrortámadás után fel-

bolydult transzatlanti együttműködéssel kapcsolatos érdekmeghatározások szerepelnek, majd ezután olvashatunk a térségünk államaival való kapcsolatokról és a határon túli magyarokról. A határon túli magyaroknak adandó állampolgárságról ez év végén rendezett népszavazás előtt a dokumentum fogalmazása óvatos, s egyúttal tükrözi a szocialista-liberális kormányzat visszaközölgő álláspontját: „Magyarország a határon túl élő magyar kisebbségek támogatásával kapcsolatos feladatait az integrációs intézmények által biztosított jogi keretekben, a diplomáciai és gazdasági együttműködés eszközeivel, az adott közösség legitim képviselői szerveivel, valamint az érintett államok kormányaival együttműködve kívánja megvalósítani.”

Az ekkor még növekedési pályán lévő gazdaság teljesítményét jelölte meg a dokumentum a megvalósítás legfőbb eszközeként, mondván, hogy így teremthetők meg egy tényleges biztonságpolitika erőforrásai, valamint az erre támaszkodó belpolitikai stabilitás szolgáltatja a hozzá szükséges nemzetközi elismertséget és presztízt.

A biztonságpolitikai kihívások és a válaszok szövetségi keretekben való kezelése

Gyurcsány Ferenc miniszterelnök röviddel a 2006-os választások után kezdeményezte egy új külpolitikai stratégia elkészítését. Másfél éves előkészület után a kormány 2008. február 27-én fogadta el a „Magyarország külkapcsolati stratégiája” című dokumentumot (1012/2008. számú kormányhatározat). Ezek után felgyorsultak a Nemzeti Katonai Stratégia előkészítésének munkálatai is, s ugyanezen év őszére kialakultak a dokumentum kontúrjai.

A 2008-as külkapcsolati stratégia alapproblémája, hogy a rendszerváltozás után meghirdetett és követett hármast prioritás kijelölése óta Magyarország helyzetében és nemzetközi környezetében lényeges változások következtek be. Magyarország tagja lett a NATO-nak, majd az Európai

A miniszterelnök a külpolitikai doktrína megalkotásával Göncz Kingát, a 2006 júniusában kinevezett külügyminisztert bízta meg. A külügyminisztérium minél szélesebb szakértői kör véleményét szerette volna beépíteni, ennek jegyében előtanulmányok készítésére olyan kutatókat is felkérték, akik meglehetősen kritikusan szemlélték a magyar külpolitikát. Az eredeti elképzelés szerint az új stratégia alapját szakértői műhelyek fektetik le; négy kutatóintézet – a Világgazdasági Kutató Intézet, a Közép-európai Egyetem, az Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet és a Demokratikus Átalakulásért Intézet – munkatársainak bevonásával. Nem volt szerencsés egybeesés, hogy az új stratégia készülésének bejelentése egybeesett a Teleki László Intézet megszüntetésével, amely a külpolitikai gondolkodás egyik műhelye volt. Újjáalakulása közben a Magyar Külügyi Intézet az elvárhatónál messze kevesebbet tudott a tervezethez hozzáadni. A szakértői munkát egy konzultációs tanács felügyelte, amely az egyes szakmai műhelyekben elkészült tanulmányokat összegezte, s a külügyminisztérium számára elkészített egy szakmai összefoglalót, és munkáját ennek elkészítésével befejezettnek is tekintette. A tárca a Magyar Külügyi Intézettel együttműködve augusztus folyamán elkészítette a külügyminisztériumi belső előterjesztés első változatát, amelynek véleményezésére a konzultációs tanács tagjai szintén felkérést kaptak. Innentől kezdve a stratégiai munkálatok a kormányzati, parlamenti, pártközi politikai egyeztetési folyamatok részévé váltak. Csakhamar nyilvánvalóvá vált, hogy nincs esély ötpárti konszenzusra. Ezek után került a dokumentum a kormány elé, s hozta azt nyilvánosságra március 4-én a külügyminisztérium. A nagyobbik ellenzéki párt, a Fidesz pedig 2008. április 2-án egyszerűen közzétette saját koncepcióját a magyar külkapcsolatokról (*Következetes külkapcsolatok. Magyarország külkapcsolati stratégiája, 2008*).

Uniónak, megváltozott az ország helye a világban, és jelentősen átalakult maga a nemzetközi környezet is. A kiindulópontként szolgáló, eredeti hármass prioritásrendszert a változó körülményekhez, az új nemzetközi feltételekhez kellett igazítani, leképezve azt, ami új, és azt is, ami állandó a feladatokban. Nyilvánvalóan az utóbbi kategóriához tartozik az együttműködés a szomszédokkal és a határon túli magyarok boldogulásának elősegítése, míg európai uniós és NATO-vonatkozásban ma már az integrálódás elmélyítése, a teljes bekapcsolódás, az érdemi hozzájárulás és a hatékony érdekérvényesítés van napirenden.

A külkapcsolati stratégia elkészítésének felvetése emellett reagált a szakmai elit és a közvélemény nyomására is: 2006 nyarán közgazdászok, politológusok, külpolitikával foglalkozó szakemberek sorra vetették a kormány szemére, hogy Magyarország elvesztette az uniós csatlakozásáig játszott karakteres szerepét, 1989–1990-ben íródott külpolitikája elavult, és hiányoltak egy koherens kül- és biztonságpolitikai irányvonalat.

A 2008 elejére elkészült külkapcsolati stratégia természetesen felöleli az ország külső viszonyrendszerének teljes vertikumát, de több szinten foglalkozik a biztonságpolitikai kihívásokkal is. A továbbiakban ezekre koncentrálnok.

A dokumentum tanúsága szerint a magyar biztonságpolitika a fogalomértelmezés széles változatának, illetve komplex kezelésének álláspontján áll: „a biztonság átfogó kategória, a katonai mellett figyelembe kell venni politikai, emberi és kisebbségi jogi, gazdasági, információs és technológiai, környezeti, valamint egészségügyi vetületeit is. A szociális biztonság alapkérdése a hátrányos helyzetű csoportok felzárkóztatása, a társadalmi kirekesztés csökkentése, a szegénység enyhítése,

a kirívó jövedelemkülönbségek mérséklése. A kihívások egy időben, egymást erősítve jelenhetnek meg. Az ország biztonsága nem választható el állampolgárainak biztonságérzetétől sem.” A dokumentum a komplexitás mellett a biztonságpercepció nemzetközi determináltságára helyezi a hangsúlyt: „Az egyes országok biztonsága szorosan összefügg sok más, nem csupán közeli országéval. Az eddigieknél sokkal rugalmasabb alkalmazkodást megkövetelő, kevésbé kiszámítható helyzetekre kell felkészülni. ... Bár nem azonos módon és mértékben, de a nemzetközi közösség egészét érintik a globális biztonsági kihívások.”

Milyen nemzetközi környezettel kell szembenéznünk?

A biztonságpolitikai tervező számára e kérdés valójában kettős: első része ugyanis az, hogy „milyen világban milyen Európa?”, a második pedig, hogy „milyen Európában milyen Magyarország?”. A globális fejlődés fő irányiról nemzetközi vizsgálatok sora áll rendelkezésre, s fő elemeit tekintve a magyar percepció értelemszerűen egybeesik a NATO és az EU dokumentumainak hasonló tételeivel. A globális szinten jelentkező kihívások kezelése nyilvánvalóan meghaladja az egyes államok képességeit, tehát a biztonság garantálásának legfelső szintjét az új külkapcsolati stratégia is a nemzetközi szervezetekhez helyezi: „az EU-hoz és a NATO-hoz való csatlakozás ... szavatolja az ország biztonságát és javítja a nemzeti érdekek érvényesítésének lehetőségeit. A tagság révén Magyarország partnereivel, szövetségeseivel együtt válaszolhat meg számos, az országot közvetve vagy közvetlenül érintő kihívást”. A nemzetközi kapcsolatokban

gyakran ismétlődő jelenség azt a felismerést tartalmazza, hogy a kisebb államok együttesen saját képességeiket messze meghaladó mértékben képesek az adott nemzetközi szervezeten keresztül érdekeiket érvényesíteni. Azt is mondhatjuk, hogy a két szervezet biztonsági stratégiáiban megfogalmazottak ily módon a kelet-közép-európai államok biztonsági stratégiáinak első rétegét és fő irányait adják. Emiatt indokolható, hogy a magyar biztonságpolitika szövetségi keretekben értelmezett elemeit az EU, illetve a NATO biztonságértelmezésének logikája mentén azonosítjuk.

Globalizáció. Amennyiben a globalizáció folytatódik, a világ a diverzifikálódás, a kölcsönös függés és az egyenlőtlenség felé fog mozogni. A globalizáció folyamatosan növeli a nyertesek és a vesztesek, a folyamatból hasznot húzók és a tőle szenvedők számát. A jövedelmi egyenlőtlenségek a fejlett, a felemelkedő és a szegény országok között – miként az érintett társadalmi csoportok között is – megmaradó, tartós jelenségek lesznek. A globalizációt marginalizálódásként megélt régiók, országok, csoportok gazdasági stagnálással, politikai instabilitással és kulturális elidegenedéssel néznek szembe. Ez növeli a politikai, etnikai, ideológiai és vallási indíttatású szélsőségesek számát, és fokozza az ezeket kísérő erőszak szintjét is. A vesztesek által létrehozott politikai, kulturális és gazdasági formációk nőni fognak. Bár Európa növelni fogja kumulált GDP-jét, de pozíciókat fog veszteni a hatalmas erővel fejlődő Kínával és Indiával szemben. Jelenleg meglévő technológiai előnye az informatika, a biotechnológia és a nanotechnológia terén fokozatosan erodálódik.

Magyarország korlátozott erőforrásokkal rendelkező, mind globálisan, mind regionálisan erőteljesen integrálódott, közepes méretű európai ország.

Erősen függ a külkereskedelemtől, a külföldi tőkeberuházásoktól és növekvő mértékben a hazai vállalatok külföldi térnyerésétől. Az európai integráció, a térségbeli együttműködés, a saját és uniós erőfeszítések összekapcsolásával használhatja ki a legjobban a globalizáció előnyeit, illetve védekezhet legeredményesebben kedvezőtlen hatásai ellen. A sikeres modernizáció, a fenntartható fejlődés érdekében egyrészt alkalmazkodnia kell a globális, az európai és a regionális folyamatokhoz, másrészt befolyásolnia is kell őket. A globális jellegű kihívások nem kezelhetők az egyes államok szintjén, hanem csak átfogó, multilaterális keretekben. Ez felértékeli a válaszadásra képes integrációk jelentőségét, így az Európai Unió szerepét is. Magyarország tehát a globalizációval kapcsolatos jövőbeni politikájában alapvetőnek tartja az EU és az ENSZ kereteiben történő nemzetközi együttműködést.

Környezet. Az emberi civilizáció jövője a környezet terhelésének csökkentésétől, a természeti erőforrások fenntartható használatától függ. A világnak a legszelebb összefogással kell a felgyorsult, a fenntartható fejlődést érintő legkomolyabb

A Francia Külügyi Intézet kiadványa (RAMSES 2008) a következő adatokat tartja fontosnak közölni Magyarországról.

Lakosság 10,1 millió. Várható élettartam: 73 év. Urbanizáció: 66%. GDP (2005-ös dollárban): 109 154 millió USD, a vásárlóértéken számolt GDP/fő 17 887 USD. Gazdasági növekedés: 4%. Munkanélküliség: 6,4%. Infláció: 5,8%. Folyó fizetési mérleg: -8106 millió USD. Adósságszolgálat: 22,9 (a GDP százalékában). Védelmi kiadások: 1453 millió USD. Védelmi kiadások a GDP százalékában: 1,3%. A hadsereg létszáma: 32 000. Fegyverimport: 29 000 USD. Fegyverexport: 70 000 USD. Békeműveletekben részt vevő katonák száma az ENSZ keretein kívül: 602. Az ENSZ kereteiben részt vevő létszám: 99. Az Oroszországból származó gáz aránya: 66,9%.

környezeti kockázati tényezővé előlépett éghajlatváltozást és veszélyes hatásait kezelni, a vízellátási nehézségekkel és az árvizek okozta katasztrófákkal megküzdni, a környezetpusztulást és a biológiai sokféleség csökkenését megállítani. Magyarország fontosnak tartja a természeti erőforrások, a természeti területek és a védett természeti értékek megővését. Az uniós stratégiával és cselekvéssel összhangban erőfeszítései arra irányulnak, hogy – egyebek mellett az üvegházhatású gázok kibocsátásának visszafogása révén – a minimumra csökkenjen a várhatóan drasztikus hatással járó globális környezetváltozás valószínűsége, egyúttal mind a lakosság, mind a védekezésért felelős szervezetek felkészüljenek a már-már elkerülhetetlennek látszó következmények kezelésére.

A globális környezetváltozás egyre nagyobb mértékben befolyásolja Magyarország ökológiai állapotát és versenyképességét. Ugyanakkor a sikeres modernizáció fontos tényezője, hogy hatékonyan vegyen részt a környezetvédelem terén folytatott nemzetközi politikai, gazdasági, kutatási és technológiai együttműködésben. A fenntartható fejlődés biztosításának érdekében a természetet veszélyeztető termelési és fogyasztási szokások megváltoztatására, a környezetbarát, illetve a természethez közeli technológiák elterjesztésére, továbbá ennek érdekében gazdaságpolitikai és nemzetközi jogi lépések összehangolt megtételére törekszik.

Magyarország esetében a környezeti biztonságot ugyanakkor elsősorban az országot érintő specifikus területeken kell értelmezni. A globális klímaváltozás hatásai hazánkban a következők: az egyre gyorsabban bekövetkező és egyre nagyobb mértékű hőmérsékleti ingadozások; az aszályos időszakok megnyúlása; az özvízszerű és hirtelen lezúduló csapadék

(ár- és belvizek). A regionális szinten jelentkező kihívások abból fakadnak, hogy Magyarország a Kárpát-medence földrajzi régiójában helyezkedik el, mely a Tisza, valamint a Duna középső szakaszának vízgyűjtő területe. A két említett folyó határainkon kívül eső vízgyűjtő területein elinduló tavaszi és őszi áradások okozta árvizek súlyos következményekkel járhatnak (az árvízi védműveknek, víztározóknak kiemelt jelentőségük van). A vízrajzi adottságok miatt hazánk alsó országgként állandóan ki van téve a szomszédjaink felől a folyókon át érkező környezeti szennyezéseknek (osztrák gyárak szennyezik a Rábát, jelenleg is folyik a Tisza ciánszennyezése miatti vita a Románia területén aranyat bányászó ausztrál vállalattal). Szubregionális szinten tekintve hazánkban a belvizek, a viharok, az aszály, valamint a mesterséges eredetű környezeti károk (környezetszennyezés, légszennyezés, illegális hulladéklerakók) jelenthetnek veszélyt a környezeti biztonságra.

Nyersanyagok, energia. Európa növekvő mértékben válik függővé a nyersanyag- és energiaszállítóktól. Jelenlegi függése az energiahordozók terén 50 százalékra tehető, amely két évtizeden belül 70–75 százalékra nő. Becslések szerint a globális energiaigény ugyanezen idő alatt jóval gyorsabban, mintegy ötven, ezen belül az olajfogyasztás mintegy negyven, míg a földgázfelhasználás kilencven százalékkal nő. Európa olajfogyasztásának kilencven, földgázfelhasználásának nyolcvan százaléka külső forrásoktól fog függni. Ha hozzávesszük, hogy a nemzetközi piacon a gyorsan növekvő Kína és India erősíti a globális energiaigényeket, nem meglepő, hogy az energiaszállító régiók (Közép-Ázsia, Afrika, Latin-Amerika és a Közel-Kelet) mindinkább a biztonságpolitika figyelmének előterébe kerülnek. Komoly ki-

hívás az energiaszükséglet kielégítése, mert a meg nem újuló energiaforrások előfordulása egyenlőtlen, ráadásul a lelőhelyek és szállítási útvonalak jelentős része instabil régiókban és államokban található, ami növeli az erőforrásokat igénylő fejlett világ kiszolgáltatottságát. A nyersanyagokhoz és nyersanyaglelőhelyekhez (édesvíz, élelmiszer, nukleáris fűtőanyagok, fosszilis energiahordozók) való hozzáférés akadályozása ugyanúgy, mint bármely instabilitás fenntartása a nyersanyaglelőhelyeken – tekintet nélkül arra, hogy a földön hol található – potenciális eszközök mind az EU, mind a NATO kohéziójának gyengítéséhez. Legyen elég utalni a Nabucco *versus* Kék áramlat vitákra, s az egyes európai államok különféle álláspontjaira az utóbbi években.

A NATO-n belül sem egységes a kérdés megítélése. Néhányan úgy gondolják, hogy a NATO-nak képesnek kell lennie arra, hogy erőket telepítsen az erőforrások védelmére, míg mások a forrásbiztonságot nemzeti ügynek tekintik. Amikor a források szűkösek (és már ilyen korszakban vagyunk), a meglévő szakadék az egyes NATO-államok termelési képessége és fogyasztása között tovább élezheti a vitát.

A kulcsfontosságú nyersanyagok jelentős része (olaj, gáz, stratégiai bányászati termékek) továbbra is a világ instabil régióiból származik. Ennél fogva a hozzáférés fenntartása és az instabilitási kockázatok kezelhető szinten tartásának jelentősége minden valószínűség szerint nőni fog. Mindez a NATO stabilizációs szerepének és a globális fejlődésben való nagyobb szerepjátásának igényét növeli. Az energiabiztonság, beleértve a legfontosabb ellátó vonalakat, kritikus természetű kérdés marad a szövetség számára, és megköveteli az érintett szereplők koherens részvételét. Katonai akció is szükséges le-

het az ellátó/termelő helyek integritásának és a szállítási eszközök/lehetőségek fenntartásához. Amíg azonban arról egyelőre nincs vita, hogy egy tagország területének megtámadása 5. cikkely szerinti reagálásokat kell, hogy kiváltson, addig egy szövetséges állam nyersanyagellátó infrastruktúrája elleni támadás esetén a kollektív védelem kérdése már nem ennyire világos. A globális ellátó hálózatok hatalmas változásokon mentek át az utóbbi években. A „just-in-time logisztika” (az alkatrészeknek a pontosan meghatározott időre történő szállítása) rohamos terjedése mellett a biztonsági tartalékok minimálisra csökkentek, s ennek eredményeként nagyon rövid átmeneti idő maradt a sokkoló hatású sérülékenységgel.

Magyarország különösen kiszolgáltatott helyzetben van az energiaellátás terén: a magyar adat (75%) jóval meghaladja az EU-s átlagot (50%). Stabilitásunk és gazdasági fejlődésünk egyik kulcseleme az energiaellátás biztonsága. Magyarországnak érdeke az összeurópai energiabiztonság megvalósítása a források és az energiahálózatok védelmével és lehetőség szerinti diverzifikálásával. Ez megköveteli a hazai erőfeszítéseket az energiahatékonyság növelésére, a fogyasztási struktúra módosítására, a megújuló energiaforrások előállítására és felhasználására éppúgy, mint a diplomácia erőfeszítéseit az energiainport biztosítására. Magyarország tehát szorgalmazza az unió közös energiapolitikájának kialakítását, az ellátásbiztonság uniós szintű megteremtését.

Migráció, demográfia. A globális biztonsági kihívások tömeges migrációs áramlatokat indíthatnak el. A nemzetközi migrációs folyamatok egyre meghatározóbb tényezőként jelentkeznek a világban. Fontos szerepet játszanak az európai tudásalapú gazdaság megerősítésében, esetenként

a munkaerőhiány mérséklésében, ugyanakkor feszültséget keltenek a munkaerőpiacokon, a szociális ellátó rendszerekben, felvetik a különböző migráns csoportok társadalmi integrációjának kérdését. A népeségmozgást azonban nem lehet megállítani, így a migrációs politika célja a jelenség megfelelő kezelése kell, hogy legyen.

Magyarországra több értelemben is hatnak az erősödő migrációs folyamatok. Egyszerre válik kibocsátó országgá, tranzit- és bevándorlási célállomássá. A hazai népességfogyás és alacsony foglalkoztatottság mellett a növekedést, az újraelosztást, a nyugellátás fenntarthatóságát a képzett munkaerő ellenőrzött bevándorlása is segítheti, ugyanakkor ezt a folyamatot irányítani kell. Felmerül a szomszédos országokban található magyar kisebbségek áttelepítésének lehetősége is. A környező országokban élő magyar közösségek tagjainak áttelepülése erősítheti ugyan a hazai gazdasági növekedést, de gyengíti az érintett határon túli közösséget. Számításba kell azt is venni, hogy a társadalmi beilleszkedés költségei nagyságrendekkel kisebbek a magyar anyanyelvű, európai szokások és értékek között szocializálódott populáció esetében, mint az Európán kívüli kultúrákból érkezettekénél. Fel kell készülni a magasan képzett, illetve a speciális ismeretekkel rendelkezők – egyébként már megkezdődött – elvándorlására is.

Magyarország demográfiai szempontból több más európai országhoz hasonlóan komoly kihívásokkal szembesül. Az előrejelzések szerint fokozódó ütemben folytatódik a lakosság elöregedése (a következő fél évszázadban hat és fél millióan halnak meg, s ugyanezen időszak alatt csak 4,2 millió gyermek születik). Már ma is a bevándorlóknak köszönhető, hogy az ország lélekszáma tízmillió fölött van. A be-

vándorlók nélkül, azaz csak a belső demográfiai folyamatok nyomán az ország lakossága fél évszázad alatt 7,7 millióra csökkenne. Az előrejelzések azt mutatják, hogy a bevándorlók ugyanakkor csak lassítják, de nem változtatják meg a folyamat irányát, azaz a természetes fogyás 23 százalékos adatát 13 százalékosra mérséklék. Az Eurostat előrejelzése 2060-ra 8,7 milliós Magyarországgal számol. A jelenleginél is kedvezőtlenebb lesz a társadalom szerinti összetétele: a nyolcvan éven felüliek száma a jelenlegi 372 ezerről 1,1 millióra emelkedik, azaz fél évszázad múlva minden hetedik lakos a legidősebb korosztályhoz fog tartozni. Kedvezőtlenül változik a legfiatalabb és a legidősebb korosztály aránya. Míg jelenleg a 0–14 éves korosztály létszáma négyszerese a nyolcvan év fölöttiekének, addig ötven év múlva a két korosztály száma gyakorlatilag azonos lesz (1-1,1 millió). A demográfiai elmozdulások okán változik Magyarország helye az európai rangsorban. A jelenlegi 13. helyről jóval hátrébb fogunk csúszni. Magyarországot meg fogja előzni a jelenlegi 8,3 millióról 9 millióra növekvő Ausztria, a közel 11 millióra növekvő Svédország, valamint a csökkenés által kevésbé érintett Csehország. A lakosság összetételének ilyen elmozdulása a szociális ellátórendszerek növekvő túlterhelésével jár, amelyek működtetése társadalmi és politikai feszültségeket eredményez. Az aktív és inaktív populáció közötti arányváltozás ismételten politikai szintre emeli az irányított bevándorlás kérdését.

Tömegpusztító fegyverek, terrorizmus. Bár a nemzetközi egyezmények és a különbözőféle exportellenőrző rezsimek betartása lassítja a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök terjedését, nem csökken annak kockázata, hogy ilyen fegyverek és anyagok terrorista szervezetek, illetve a

terrorizmust támogató államok kezére kerülnek. A tömegpusztító fegyverek elterjedésének kockázatát növeli, hogy célba juttatásuk nem hagyományos módon is történhet. A vegyi és biológiai fegyverek viszonylag könnyen előállíthatók, nehezen ellenőrizhetők, regionális konfliktusok vagy nemzetközi terrorcselekmények során nagyobb az alkalmazásuk veszélye. Emellett számos ország törekszik arra is, hogy önállóan vagy más államokkal együttműködve kis- és közép-hatótávolságú hordozó eszközökre tegyen szert. A tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközök elterjedése elsősorban a feszültségcökben jelent fokozott veszélyt, de a rakéatechnológia elterjedése közvetve Európa és az euroatlanti térség biztonságát is veszélyezteti.

A tömegpusztító fegyverek proliferációja akár közvetlen fenyegetést is jelenthet Magyarországra számára. Magyarország részes állama a tömegpusztító fegyverek proliferációját megakadályozni hivatott valamennyi egyezménynek és szervezetnek (NPT, CTBT, wassenaari megállapodás, Ausztrália Csoport, MTCR, NSG), politikáját rajtuk keresztül valósítja meg.

Az ország és polgárai biztonságát potenciálisan a terrorizmus veszélye is fenyegeti. Tudatosítani kell, hogy az ország nem közvetlen célpontja a terrorizmusnak, de számolnunk kell lehetséges következményeivel: magyar állampolgárok, utazók és nemzetközi műveletekben szolgáló katonák kerülhetnek veszélybe, magyar gazdasági érdekeltségek, kritikus infrastruktúrák sérülhetnek. Az ország területe menekültek vagy terroristák számára tranzitútvonallá, az előbbieket célállomásává is válhat. A nemzetközi terrorizmus számára egyes magyarországi objektumok, a magyar területre települt NATO- és EU-létesítmények és szervezetek képezhetnek potenciális célpontot. A terrorizmus ellen

folytatott küzdelem elsődleges kerete az ENSZ, a NATO és az Európai Unió. A Magyar Köztársaság hozzájárul a veszélyek elhárítását, a megelőzést és a szükséges beavatkozást célzó közös intézkedésekhez. Szorgalmazza a jó kormányzás, az emberi jogok, a demokrácia, valamint az oktatás és a gazdasági prosperitás előmozdítását, ami egyúttal erősíti a stabilitást, és gyengíti a terrorizmus, a szélsőséges ideológiák által vezérelt csoportok határozó alapját.

Magyar specifikumok

Közvetlen biztonsági környezet. Általános-ságban Magyarország biztonsági környezete kedvező, s várhatóan ez a trend – a Nyugat-Balkán országainak integrálódásával – folytatódik. Az azonos szövetségi rendszerekhez való tartozás legfontosabb hozadéka, hogy így szomszédjaink is elkötelezték magukat a közös euroatlanti értékek mellett, s az integrációt választják fel-emelkedésük eszközeként. Az integráció emellett a stabilitás zónáját kiszélesítve kedvező kereteket nyújt ahhoz, hogy a térség államai javítsák kapcsolataikat, rendezzék vitás kérdéseiket. Magyarország biztonsági helyzete stabil, katonai természetű kihívás, azaz hagyományos jellegű fegyveres támadás veszélye nem fenyegeti. Ugyancsak stabilnak tekinthető az ország közvetlen közelségében elhelyezkedő térség helyzete. Jelen vannak ugyanakkor egyes országokon belüli feszültségek, kisebbségi, vallási és gazdasági ellentétek.

Bár a biztonsági dimenzió tekintetében pontos mérőszámok nem léteznek, különféle becslések alapján azonban készítenek országkockázati rangsorokat. A brit *Jane's Intelligence Group* 2008 tavaszán közzétett, 24 vizsgálati szempontot tartal-

Részvétel a békeműveletekben

	Misszió megnevezése	Misszió helye	Meglévő létszám	Megjegyzés
1.	UNFICYP	Ciprus/Nicosia	84	békefenntartó
2.	UNOMIG	Grúzia/Szuhumi	7	katonai megfigyelő
3.	UNMIK	Koszovó/Priština	1	ENSZ–KFOR-összekötő
4.	MINURSO	Nyugat-Szahara	6	katonai megfigyelő
5.	UNIFIL	Libanon	4	térképész
<i>ENSZ-missziók összesen:</i>			<i>102</i>	
6.	EBESZ BiH	Szarajevó	1	katonai megfigyelő
7.	EBESZ Tádzsikisztán	Kijev	1	katonai megfigyelő/tanácsadó
<i>EBESZ-missziók összesen:</i>			<i>2</i>	
8.	EU OHQ	Párizs	2	2200/2007. (10. 29.) sz. korm. hat. alapján
9.	EU SEC RD CONGO	Kongó/Kinshasa	2	EU-szakértő
10.	EUFOR	Szarajevó	14	törzstiszt, 3 fő váltóállomány
11.	EUFOR SZD	Szarajevó	177	34 fő váltóállomány
<i>EU-missziók összesen:</i>			<i>195</i>	
12.	MFO	Sínai-félsziget	27	fegyveres békefenntartó (+15 fő az IRM-től), 1 fő váltóállomány (kontingensparancsnok)
<i>ENSZ-, EBESZ-, MFO-, EA-AU-missziók összesen:</i>			<i>326</i>	
13.	KFOR-törzs	Priština	6	törzstiszt, tiszthelyettes
14.	KFOR MEL	Priština	10	eü. labor
15.	KFOR ÓBZ	Priština	288	őr- és biztosító zászlóalj
16.	KFOR TFW-törzs	Peč	10	törzstiszt
17.	NTM-I	Irak (Bagdad)	3	törzstiszt
18.	MALT	Irak	15	összekötő tiszt
19.	NHQSA-törzs	Szarajevó	2	törzstiszt
20.	KFOR SZD	Peè	150	század
21.	NHQT (NAT)	Albánia (Tirana)	2	törzstiszt, tts.
22.	ISAF MH PRT	Afganisztán (Pek)	195	+7 tolmács, +2 civil, +9 külf., +3 IRM, +1 KFH
23.	ISAF-X	Afganisztán	31	egyéni beosztások
24.	NATO MLO	Belgrád	2	összekötő tiszt
<i>NATO-missziók összesen:</i>			<i>714</i>	
<i>Missziók mindösszesen:</i>			<i>1040</i>	
<i>NATO- és nemzeti külszolgálati beosztásban lévő állományból vezénlyessel hadműveleti területen tartózkodók</i>				
25.	KFOR törzs	Priština	1	
26.	ISAF-X	Afganisztán	1	
<i>Összesen:</i>			<i>2</i>	

mazó jelentése szerint a 232 országra kiterjedő értékelés nyomán Magyarország az 55. helyen áll. Ez a visegrádi csoportban a legrosszabb pozíció: Csehország a 30., Szlovákia a 35., Lengyelország pedig a 47. a rangsorban. A Jane's értékelése a kockázatok értékelésének tradicionális (politikai, szociális, gazdasági, kül- és biztonságpolitikai) modelljét követi, a lista első nyolcvan helyezettjét a stabil országok kategóriájához sorolják. Az 55. hely azonban összességében mégis negatív elmozdulást jelez. Az értékelést készítőők szerint Magyarország esetében mindenekelőtt a 2006 utáni évek belpolitikai történései rontották a pozíciót.

Magyarország a transzatlanti térség biztonságára kérdésében alapvetőnek tartja a NATO létét. Közvetlen érdekünk a NATO egységének és cselekvőképességének megőrzése, a transzatlanti partnerség erősítése, valamennyi tagállam nemzeti biztonsági érdekeinek érvényesülése. Bár katonai természetű kihívásokkal az ország nem számol, a NATO-tagságot az ország és a régió biztonsága szempontjából ugyancsak alapvetőnek tekinti.

Magyarország hagyományos katonai veszélyeztetettsége középtávon alacsony, tudnia kell azonban reagálni a világ más részein jelentkező fenyegetésekre, az adott régió államait – és közvetve az egész euroatlanti térséget is – érintő hagyományos konfliktusokra is.

Ennek megfelelően a védelemre vonatkozó magyar koncepciók szakítanak a kizárólagos területvédelemmel. Ugyanakkor a magyar katonai erőnek a határokon túli alkalmazására kizárólag a megfelelő nemzetközi jogi felhatalmazás alapján, nemzetközi szervezetek keretei között, illetve alkalmi koalícióban kerülhet sor. A nemzetközi békeműveletekben Magyarország tartósan jelentős erővel (1000 fő felett)

vesz részt. Arra törekszik, hogy megteremtse a békeműveleti részvétel komplex kereteit, azaz a katonák mellett a civilek részvételét is biztosítsa.

A magyar biztonságpolitika másik fontos nemzetközi együttműködési kerete az Európai Unió, amely a kül- és biztonságpolitikai szerepvállalás tekintetében egyre ambiciózusabb célokat fogalmaz meg. Magyarország egy egységesebb, erősebb és integráltabb EU-ban érdekelt, aminek egyik elengedhetetlen feltétele a biztonság oszthatatlansága elvének elfogadása, az ebből fakadó jogok és kötelezettségek érvényesítése. Az ehhez szükséges intézményi, finanszírozási és politikai lépések azonban az Európai Unióban mindmáig csak részlegesen történtek meg. Magyarország érdekelt a közös európai biztonság- és védelempolitika elmélyítésében, intézményi struktúrájának, képességfejlesztési mechanizmusainak továbbfejlesztésében.

Magyarország fontosnak tartja és aktívan befolyásolni kívánja a NATO és az EU új biztonsági stratégiájának megfogalmazását, valamint a két stratégia összehangolását. Korlátozott logisztikai és anyagi lehetőségeire tekintettel törekszik a tagállamok közötti szolidaritásra mindkét szervezet keretein belül. A képességek és kapacitások terén támogatja a két- és többnemzeti kezdeményezéseket, a képességfejlesztésben kiemelt jelentőséget tulajdonít az EU és a NATO együttműködésének. Magyarország részt kíván venni az EDA képesség- és kutatásfejlesztési tevékenységében is.

Az EU-csatlakozás óta tovább növekszik az ország beágyazottsága, vele együtt gazdasági, pénzügyi és információs sebezhetősége. Az országkockázati értékelésnél már láttuk, hogy Magyarország az utolsó helyen áll a visegrádi csoportban. A rendszerváltáskor, majd az EU-tagsági tárgyalások megkezdésekor Magyarország

még minden tekintetben a közép-európai országok élvonalában foglalt helyet.

Magyarország az uniós csatlakozástól kezdve gazdaságilag kedvezőtlen irányba mozog. A kedvezőtlen elmozdulásoknak nem kis részben közvetlen kormányzati–vezetési–irányítási okai vannak. Az ország fő gazdasági problémái a növekvő államadósság, a lassú növekedés, a gyenge versenyképesség, a gyenge felzárkózási képesség, a magas infláció és az alacsony foglalkoztatottság.

Bár az államháztartás hiánya csökkent, az államadósság növekedése folytatódik. A térség államaival összehasonlítva Magyarország gazdasági növekedése lefékeződött, az uniós felzárkózási versenyben a korábban is jobban pozícionált Csehországon és Szlovénián kívül Magyarországot megelőzte Észtország és Szlovákia, sőt Románia is nagyon közel került hozzá. A hatósági árak és a forgalmi adó növelése következtében felgyorsult az infláció, a reálkeresetek 2007-ben mintegy öt százalékkal csökkentek. Tovább nőtt és magas szinten stabilizálódott a munkanélküliség, melynek összetevői között meg kell említeni a közszférában végrehajtott létszámcsökkentéseket.

Security is a precondition of development, azaz a biztonság a fejlődés előfeltétele – olvasható az EU Biztonsági Stratégiájában. Fordítva is igaznak tűnik: fejlődés nélkül nincs biztonság, s csökken az ország iránti bizalom: kívánatos a lejtmenet megállítása és az ország fejlődési pályára állítása.

A határon túli magyarok kérdése

Európa fejlettebb része nem akarta elhinni a rendszerváltás eufórikus pillanatait után a magyar külpolitika jelzéseit: a kisebbségi

kérdés Közép- és Kelet-Európában egyúttal biztonsági kérdés is. A jugoszláv beháború kitérőre és mind véresebb fejezetei után a kisebbségi kérdés biztonsági problémaként való értelmezése bevonult a külpolitika szótárába. A magyar vészjelzések mögött természetesen a határon túli magyar kisebbségekkel kapcsolatos megfontolások rejlettek.

A magyar külpolitika számára 1920 óta alapvető és megoldatlan kérdés a határon túli magyar kisebbségekhez való viszony. Az anyaország politikája ebben a közel kilenc évtizedben részint a szélsőségek (teljes területi revízió *versus* a „nemzetiségi kérdés nem létezik”), részint pedig az illúziók világában mozgott. A kommunista időszak egyik illúziója az ún. hídszerep volt, a rendszerváltás utáni illúziók pedig részint a demokratizálódáshoz, részint pedig az európai integrációhoz kapcsolódtak. Hirdetői úgy vélték, hogy az általános demokratizálódás, majd az integrációs fejlődés meg fogják oldani régióink nemzetiségi kérdéseit. A rendszerváltás után módosított alkotmányba mindenesetre bekerült az a pont, hogy „a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását” (6. § 3. p.). Az alkotmány szövege nem tartalmaz pontosítást arról, hogy mit kell pontosan érteni a „felelősséget érez” kifejezésen.

Bár a határon túli magyarokkal kapcsolatos anyaországi politika formailag a külpolitika konszenzusos elemei közé tartozott, a rendszerváltás után az egymást váltó kormányok mindinkább eltérően értelmezték a kapcsolatok előmozdítását és fejlesztését. Az Antall-kormány (1990–1993) és az Orbán-kormány (1998–2002) a nemzet határok feletti egységéből kiindulva közvetlen anyaországi támogatási programokat fogadott el, amelyhez intézményeket, s sza-

bályozási/törvényi háttérrel (2001: státustörvény) is kiépítettek. A szocialista-szabad-demokrata Horn-kormány (1994–1998), a Medgyessy-, majd utána a Gyurcsány-kormány (2002, illetve 2004-től) viszont a határon túli magyarokkal való kapcsolatok kérdését részint az európai integráció, részint pedig az érintett országokkal való kétoldalú kapcsolatok szempontjai alá rendelték. A belső vita tragikus fordulatát a 2004. december 5-én a Magyarok Világszövetségének kezdeményezésére a külhoni magyarok kettős állampolgárságáról megrendezett népszavazás kudarc hozta. Az állampolgárság megadásáról folyó méltatlan vitával a határon túli magyarok kérdése is a belpolitikai polarizáció áldozatává vált, és a külpolitikai kérdésekben addig jól-rosszul működő belpolitikai egyetértés végleg elenyészett. A kialakult helyzet paradox voltára mi sem jellemzőbb, hogy például Szerbia szinte javasolta Magyarországnak a Vajdaságban élő magyarok számára a magyar állampolgárság megadását.

Ugyan az EU-nak nincs közös politikája a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban, de a leggyakrabban ismételt fordulatok közé tartozott, hogy a négy alapszabad-

ság érvényesülése, köztük a személyek szabad mozgásának biztosítása alapjaiban megoldja az anyaország és a szomszéd országokban élő magyar kisebbségek viszonyát. Néhány év uniós tagság után már biztos tudható, hogy nem oldja meg. Ahogy szlovák oldalról fogalmazták: a határokon való szabad átkelés a határokat nem törli el.

A 2008-as külkapcsolati stratégia csak általánosságokat ad ebben a vonatkozásban: „A szubszidiaritás elvének egyre szélesebb körű érvényesülése érdemi decentralizációt hozhat a térségben is, segítheti a kisebbségi magyar közösségek regionális szerveződését, a többség–kisebbség viszony kedvező alakulását, új esélyt teremtve az autonómiatörekvések megvalósításához. Magyarország, miközben az Unió bővítésének köszönhetően új alapokra helyezi együttműködését a szomszéd államokkal, továbbra is szem előtt tartja és támogatja a kisebbségi magyar közösségek legitim törekvéseit, aktívan hozzájárul gazdasági és társadalmi fejlődésükhöz.”

Az alkotmány 6.§. 3. pontjának értelmezése és végrehajtása továbbra is politikai feladat marad. ■