

Molnár Ferenc

## Tízéves az önkéntes haderő – társadalmi, politikai és funkcionális kényszerek

*Az utóbbi évtizedek egyik legmeghatározóbb magyar haderő-szervezési változása a teljesen önkéntes haderőre való áttérés, aminek emblematikus eseménye volt az utolsó sorkatonára leszerelése tíz évvel ezelőtt. Az önkéntes haderőre való áttérés folyamata praktikusán az 1990-es évek közepén, társadalomtudományi szempontból pedig sokkal korábban kezdődött és máig sem ért véget. Korántsem csak magyarországi átalakulásról van szó, hiszen európai országok sora döntött hasonlóan. Ennek a folyamatnak kétségtelenül voltak/vannak társadalmi és politikai okai, de mindenekelőtt a meghatározó biztonsági fenyegetések, kockázatok és az azok következtében megváltozó hadviselés (haderő-alkalmazás) következményének tekinthető. A honvédelem korszerű formája ma önkéntes haderőt kíván.*

A berlini fal leomlásával – és talán még inkább a Varsói Szerződés megszűnésével (1991) – egy új időszak kezdődött az európai biztonság szempontjából. Az újonnan formálódó körülmények között a fő fenyegetés jellege alapvetően megváltozott: az országok, szövetségek közötti apokaliptikus háború fenyegetése eltűnt, helyette az országokon belüli és a rosszul vagy nem működő államok jelentette kockázatok váltak meghatározóvá. Ennek következtében lényegi változások kezdődtek az európai és észak-amerikai haderők feladataiban, struktúráiban és működési mechanizmusában.

Az új biztonságpolitikai környezetben kölcsönös érdeke volt a keleti és a nyugati tömbnek a bízalomerősítés, a stabilitás megőrzése. Az egyes fegyverzeti eszközök leszerelése és a haderők nagyarányú létszámleépítése fontos részét képezte az akkori folyamatoknak. Ezzel párhuzamosan azonban új feladatok álltak a katonák előtt (elsősorban nem háborús műveletek), amelyek a beavatkozás legitimitásának erősítése érdekében nemzetközi műveleteket, a hatékonyság fokozása érdekében pedig magas színvonalon kiképzett, kis létszámú, akár alegység szinten is tárgyalni, együttműködni képes erőket kívántak meg az országoktól. A korábbiakhoz képest a hadviselés módja is megváltozni látszott az 1990-es években, mindenekelőtt az 1991-es Irak elleni és a NATO 1999-es, Jugoszlávia elleni háborúja során. A döntően levegőből vívott háború, a saját veszteségek közel nullára csökkentése, a földrajzilag távolról vezetett műveletek és eközben a saját háterszág gyakorlati érintetlensége igencsak újnak hatott. Ezek a tények pedig alapvetően befolyásolták a civil-katonai kapcsolatokat, mivel e fejlemények nyomán sok politikus túlméretezett hidegháborús relikviaként kezdett tekinteni a tömeghadseregekre, és a társadalmak egyre inkább megkérdőjelezték a hatalmas katonai költségvetéseket és a közvetlen fenyegetés hiánya miatt a kötelező katonai szolgálatot is.<sup>1</sup>

1 A területi fenyegetéssel kapcsolatos vita újjáéledése az orosz–grúz háború után: Barnett, Neil: [Revisiting Territorial Defense for Central Europe?](#) *Center for European Policy Analysis*, 2008. 08. 15.

Mivel a nemzetközi válságkezelő műveletek, illetve az azokban való részvétel vált azonnali fontosságúvá az európai országok számára, az 1990-es években folyamatosan nőtt az önkéntes, szerződéses katonák aránya a haderőkben. A sorkatonák alkalmazása az esetek döntő többségében jogi, morális és politikai kérdéseket vetett fel.

A béketámogató, válságkezelő műveletek szaporodása és egyre masszívabb létszámigénye sok esetben már-már túlterhelték a haderőket – kiváltképpen a folyamatosan csökkenő védelmi kiadások mellett. Ilyen körülmények között a sorkatonai szolgálat fenntartása, amit egyre inkább csak a hagyományokhoz és az úgynevezett pszeudoszerepekhez (például a munka világára neveléshez) való ragaszkodás ösztönzött, mind tarthatatlanabbá vált. Ezek mellett a védelmi kérdésekre figyelő, társadalomtudományi értelemben vett civil társadalom oldaláról is egyre komolyabb nyomás nehezedett a kormányokra a kötelező katonai szolgálattal szemben. Különösen intenzívvé vált ez, amikor a társadalom úgynevezett „katonai részvételi aránya” olyan mértékben csökkent, hogy a be nem vonulók magas száma komoly társadalmi igazságtalansághoz vezetett.

A sorkatonai szolgálat mint társadalmi intézmény eróziója azonban már évtizedekkel a hidegháború vége előtt felmerült a haderőkkel foglalkozó társadalomtudományi szakirodalomban. Az okok között a haditechnika fejlődése, a posztindusztriális társadalom és a társadalmi modernizáció kérdése, valamint civil társadalmi oldalról az emberi jogi és a demokratikus értékekhez kapcsolódó kérdések is felmerültek.<sup>2</sup> Ugyanakkor az esetek többségében (az Egyesült Államok, Kanada, Nagy-Britannia, Írország, Málta és Luxemburg kivételével) mindez csak elméleti, illetve politikai viták tárgyát képezte a hidegháború alatt. Az európai országok totális háborúra készültek, és ez mindent felülírt, így rendszerszerű változás nem következhetett be az 1990-es évekig. A hidegháború után azonban egyre élénkebb vita kezdődött a kérdéstről, és sorra követték egymást azok az országok, amelyek felfüggesztették a kötelező katonai szolgálatot (Albánia, Belgium, Bulgária, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Csehország, Franciaország, Németország, Magyarország, Spanyolország, Svédország, Olaszország, Litvánia, Macedónia, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovénia).

Mikor és miért változik meg egy haderő szervezete alapvetően? Jelen esetben is az látszik igazolhatónak, hogy akkor, amikor *a korábban már meglévő társadalmi, ideológiai és technikai körülmények által hosszú ideje követelt változást egy külső eredetű, sokkszerű esemény (koalíció szétesése, totális háborús vereség stb.) elindítja/kiváltja.*<sup>3</sup> Ezt az eseményt a hidegháború végével a jelentősen és gyorsan megváltozó biztonságpolitikai környezet és az annak nyomán megjelenő, katonai erőforrásokat igénylő feladatok jelentették. Fontos azt is látni, hogy a haderőszervezés és a hadviselés (katonai műveletek<sup>4</sup>) változásai általában *nemcsak egy országban, hanem láncszerűen, a megjelenő változások „másolása” okán*

2 Doorn, J. van: The Decline of the Mass Army in the West. *Armed Forces and Society*, 1975. No. 1. 147–157. o.; Martin, M.: Conscription and the Decline of the Mass Army in France, 1960–1975. *Armed Forces and Society*, 1977. No. 3. 355–406. o.; Meulen, J. van der – Manigart, P.: Zero Draft in the Low Countries. *Armed Forces and Society*, 1997. No. 2. 315–332. o.

3 Avant, Deborah: From Mercenaries to Citizen Armies: Explaining Change in the Practice of War. *International Organization*, 54,1, Winter 2000, 42. o.

4 A „katonai műveletek” pontosítás szükséges, mert az 1990-es években dominánssá váló nem háborús (úgynevezett *operations other than war*) műveletek aligha tekinthetők minden esetben a „hadviselés” formájának.

*nemzetközileg is elterjednek.*<sup>5</sup> Ez utóbbinak korábban az egymással hadat viselő országok kényszerű megfelelése is oka volt, a 21. században azonban inkább a nemzetközi katonai műveletekben egymással együttműködő haderők támasztotta igények váltották ki. Egy ilyen mértékű változás azonban komoly és tartósan meglévő problémákat vet fel a haderők és így az országok számára.

## A magyarországi változások folyamata és okai

Az európai civil–katonai kapcsolatok hidegháború utáni átalakulásának az egyik kiemelkedő – a katonai szervezetet, a politikát és az egész társadalmat érintő – változása a kötelező katonai szolgálat teljesítésének felfüggesztése, illetve az önkéntes haderők alkalmazása. Ennek a hosszú folyamatnak részese Magyarország is, és ahogy ezt a nemzetközi szakirodalom is értelmezi, ennek a változásnak *társadalmi* (történelmi, politikai) és *funkcionális* (materiális) okai is voltak.<sup>6</sup> A magyar sorkatonai szolgálat körüli változások már az 1980-as években elkezdődtek, elsősorban a rendszer demokratikus deficitje és a változó társadalmi értékek miatt. Ugyanakkor a hadkiegészítési rendszerrel kapcsolatos kritikus vélemények és jogi kezdeményezések leginkább a demokratikus átmenet időszakában váltak megengedetté. Az akkor jelentkező, a sorkatonai szolgálat finomítása, felfüggesztése irányába ható erők olyan változásokat követeltek, amelyek az egyén szabadságjogainak elfogadását, a szelektív behívási rendszer társadalmi igazságtalanságának elutasítását és a demokratikus felügyelet (civil kontrol) szempontjából az úgynevezett objektív kontrollt preferálták.<sup>7</sup>

Magyarországon tehát a sorkatonai szolgálat átalakítása egy igen összetett folyamatként ment végbe. Ebben a posztindusztriális társadalom társadalmi-kulturális változásai és a demokratikus átmenet során végbement társadalmi, politikai változások is jelen voltak. Végző soron azonban a radikálisan megváltozott nemzetközi biztonsági környezet vezetett a kötelező katonai szolgálat felfüggesztéséhez. Az euroatlanti integráció (az új politikai elit egységesen elfogadott törekvése)<sup>8</sup> és a nemzetközi katonai műveletekhez szükséges képességek fejlesztése közvetlenül befolyásolta a hadkiegészítési rendszer módosítását és így a katonai szervezet működésének alapvető elveit érintő politikai döntéseket. Ezek között kiemelkedően azt, ami a sorkatonai szolgálat felfüggesztéséhez vezetett. Az önkéntes haderő működtetése azonban komoly feladatok elé állítja Magyarországot – és persze elsősorban a honvédséget, így tíz év múltán is.

5 Avant, Deborah: i. m. 42–43. o.

6 Lásd például Avant, Deborah: i. m.; Huntington, Samuel P.: *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Belknap Press, 1957.

7 Huntington, Samuel P.: i. m. 83–85. o. Huntington a professzionális tisztikarról mint a haderő feletti politikai kontroll biztosítékáról ír, aminek jelentős hatása volt Magyarországon is az 1990-es években. Ugyanakkor – csakúgy, mint más kelet-európai országokban – a „professzionálizmushoz” társított jellemzők (például szakértelem, felelősségtudat) az egész haderőre értelmeződtek, és így sok esetben az önkéntes haderőre való áttérés folyamatát is professzionalizációként írták le.

8 Molnár Ferenc: *NATO influence on democratization of civil-military relations in Hungary. Academic and Applied Research in Military Science (AARMS)*, Vol. 2. No.1. 2003. 88. o.

## A honvédelmi hagyományok és a változó kontextus

A független magyar nemzetállam létrehozását célzó 1848–1849-es forradalom és szabadságharc volt a legfontosabb időszak a modern nemzeti haderő létrehozása szempontjából. Noha a szabadságharc elbukott, az 1867-es kiegyezés révén a férfiak kötelező sorkatonai szolgálatán alapuló Magyar Honvédség felállításra került. A nemzeti függetlenség, a haza védelmének gondolata mindenképpen hatékony ideológiai alapnak bizonyult a sorkatonai szolgálat elfogadásához/elfogadtatásához. Különösen igaz volt ez a „risorgimento” típusú, nemzetépítő nacionalizmus időszakában. Mi sem bizonyítja ezt jobban annál, hogy az első világháborúra készülő Ausztria és Magyarország több mint hárommillió haderőt volt képes felsorakoztatni. Noha a katonák készen álltak a szolgálatra, a harcra, ez a hajlandóság jelentősen csökkent a háború során.<sup>9</sup> Csakúgy, mint más európai nemzetek, a magyarok is békére vágytak az elhúzódó háború szenvedései során. A világháborút követő békekötés azonban olyan viszonyokat teremtett, ami a magyar kormányzatok részéről egy fokozatosan erősödő, nemzeti érzelmeken alapuló militarizmust eredményezett. Alig két évtized múltán (1939) a második világháborúra való teljes készenlét lett a cél. Ekkor az előző háború során elcsatolt területek és lakosság visszaszerzése bírt hatékony mobilizációs erővel. Az újabb vesztes háború azonban a szovjet érdekszféra részévé tette az országot, ami sajátos módon alakította át a honvédelmi hagyományokat.

A honvédség szovjet mintájú újjászervezése olyan mutációt eredményezett, amelyben a katonai szolgálatnak egy több összetevőjű ideológiai támogatottsága alakult ki. Ebben látenszen tovább létezett a nemzeti érzelmek (honvédelem, Nagy-Magyarország nosztalgia), a pszeudofunkciók iránti elkötelezettség (például férfivá válás, szocializálás a munka világára) és az újonnan születő, megerősödő kommunista-internacionalista hagyományok. Ez utóbbiban kiemelt jelentősége volt a pártpolitika közvetlen jelenlétének a katonai szervezeten belül, a sorkatonai fiatalok nevelésének és persze a haderő képviselői jelenlétének a legkülönbözőbb közéleti, politikai fórumokon 1948–1989 között.<sup>10</sup> Következésképpen a kötelező katonai szolgálat nemcsak a háborúra való felkészülés eszköze volt, hanem az ideológiai, politikai nevelés is. Ezek a funkciók megkérdőjelezhetetlenek voltak. Ugyanakkor a sorkatonai szolgálat intézményének szervesen kialakult társadalmi háttere is volt, hiszen évszázados honvédelmi hagyományok álltak mögötte – és ezekhez széles körben elfogadott, már említett pszeudofunkciók is társultak.

Fontos megjegyezni, hogy az 1956-os forradalom leverését és a megtorlást követő kádári konszolidáció részeként újjászervezték a Magyar Néphadsereget, amelynek során a politikai konszolidációs célok elsődlegesek voltak, de a technikai modernizáció<sup>11</sup> és az azzal együtt járó (nyugati értelemben vett) professzionalizmus is felgyorsult.<sup>12</sup> Az 1980-as években

9 Magyarország több mint félmillió katonát veszített, és több mint 800 ezer katonája került hadifogságba. Mivel Magyarország döntően mezőgazdasággal foglalkozott, ami képzetlen, iskolázatlan tömegeket biztosított a gyalogos kötelékekbe, arányait tekintve is jelentős veszteségek érték az országot a Monarchián belül.

10 1948 – a szovjet típusú Magyar Demokrata Párt került hatalomra; 1989 – a Magyar Szocialista Munkáspárt kivonta szervezeteit a Néphadseregből.

11 Például a gépkocsizó lövés helyett a gépesített lövészalakulatok és ezzel több technikai eszköz megjelenése; a tisztképzésben az üzemeltető üzememléni képzés bevezetése.

12 Zoltán Bárány: *Democratic consolidation and the military: The Eastern European experience*. *Comparative Politics*, Vol. 30. No.1, October 1997.

azonban a gazdaság egyre válságosabb helyzete és a politikai rendszer eróziója a sorkatonai szolgálat elfogadottságára is hatással volt. Mindezek mellett az 1980-as évektől a sorkatonai szolgálat támogatottságát gyengítették a posztindusztriális társadalmi változások<sup>13</sup> és a civil társadalmi mozgalmak, valamint a demokratikus átmenet jogtudatosságra való hatása is.

Noha 1980-ban a sorkatonai szolgálat hossza 24 hónapról 18-ra csökkent, az illegálisan, félegálisan létező mozgalmak követelték az alternatív (fegyver nélküli, civil) szolgálatot. A szolgálat idejének további csökkentése széles körben elfogadott vágya volt az ifúságnak. Ráadásul a „gorbacsovi időszak” (1985–1991) hozta további enyhülés és a liberalizálódás indirekt módon hatással volt a katonai szolgálatra is, és ezzel hozzájárult a kötelező katonai szolgálat hasznosságának megkérdőjeleződéséhez is.

A civil társadalmi mozgalmak, amelyek az államszocialista rendszer ellenzékeként működtek, egyre aktívabbá váltak az 1980-as évek során. Az évtized vége felé egyre inkább a rendszer átalakításának szcenárióin dolgoztak, és több demokráciát követeltek. A haderővel kapcsolatos tevékenységük alapvetően antimilitarista volt, a kötelező katonai szolgálatot elsősorban emberi jogi és hitbéli alapon elleneztek.<sup>14</sup> Több képviselőjüket is bebörtönözték még ebben az évtizedben is. Ugyanakkor a korai demokratizálódási folyamat eredményeként az antimilitarista szervezetek elérték legfőbb céljukat, így hosszú, döntően nem nyilvános megbeszélések után az állami és katonai vezetés kidolgozta az alternatív katonai szolgálat (polgári szolgálat) intézményét, ami 1989-ben bevezetésre került.<sup>15</sup> Még ebben az évben a sorkatonai szolgálat hossza is változott, másfélről egy évre rövidült.

A kommunista rendszer általános eróziója változásokat eredményezett a katonai szolgálat eszmei, ideológiai kontextusát illetően is. A rövidülő szolgálati idő, az alternatív szolgálat, az erősödő civil társadalmi aktivitás mindenképpen ezt mutatja. A berlini fal lebontásával drasztikusan megváltozó európai biztonsági környezet pedig olyan új időszakot hozott el, amelyben alapjaiban kellett újragondolni a civil–katonai kapcsolatokat, a haderők szerepét és természetesen a kötelező katonai szolgálatot is.<sup>16</sup>

A békés demokratikus átmenet és konszolidáció, a haderő létszámcsökkentése, valamint nemzeti karakterének kialakítása (újjaalakítása) a legfőbb témái voltak a hidegháború utáni civil–katonai kapcsolatoknak. A haderő újjászervezése és az azzal kapcsolatos közbeszéd szempontjából pedig a demokratikus kontroll kialakítása, valamint az emberi és állampolgári jogok biztosítása voltak a legjelentősebb jogi kérdések.<sup>17</sup> Következésképpen a sorkatonai szolgálat végrehajtásához kapcsolódó témák (elhelyezési körülmények,

13 1986-tól a szolgáltató szektor több mint 50%-át foglalkoztatja a munkavállalóknak Magyarországon. A középiskolában végzetek aránya jelentősen nőtt az 1980-as években, ami fontos volt abból a szempontból, hogy a sorkatonai szolgálat elfogadottsága jelentősen alacsonyabb volt az érettségivel rendelkezők körében. Molnár Ferenc: *A sorállomány és a haderő*. Honvédtudósok 37, Budapest, Magyar Honvédség Tájékoztatási és Médiaközpont, 1999. 66. o.

14 Csapody Tamás: *Katonai szolgálatmegtagadás itthon és külföldön, különös tekintettel a kelet-európai régió országaira*. Kandidátusi értekezés, ELTE ÁJK, 2000.

15 Molnár Ferenc: *Civil Society and Democratic Civil-military Relations: the Case of Hungary*. In Caparini – Molnár – Fluri (eds.): *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*. Berlin, 2006, LIT Verlag, 111–138. o.

16 1990-ben a Párizsi Charta deklarálta, hogy a biztonság oszthatatlan, és az államok biztonsága elválaszthatatlanul függ a többi országtól. A NATO kinyilatkoztatta a transzformáció szükségességét, és kezdeményezte a NATO és a VSZ közös nyilatkozatát, amely kijelenti, hogy nem tekintik egymást ellenségnek, s nem alkalmaznak erőt más ország területi integritásával és politikai függetlenségével szemben.

17 A legjelentősebbek: a megújított Alkotmány, honvédelmi törvény (1993. CX. törvény).

bánásmód stb.) előtérben voltak, de annak felfüggesztése vagy eltörlése komolyan nem merült fel. Deborah Avant tézisére visszautalva azt lehet mondani, hogy bár a meglévő társadalmi és technikai körülmények már hosszú ideje követelték a változást, de a hidegháború vége és annak nyomán a haderő új szerepei indították azt el. A haderőnek az önkéntes (szerződéses) légénységi állomány iránti igénye és a kötelező katonai szolgálat ambivalens volta akkor került kiemelten előtérbe, amikor a NATO felkérte a Partnerség a Békéért (PfP) programban részt vevő országokat, hogy vállaljanak részt a szövetség első, nem V. cikkely szerinti műveletében.

## Politikai és funkcionális mozgatóerők

Magyarország – csakúgy, mint a többi közép- és kelet-európai ország – 1990 után az euroatlanti integrációban látta a legfőbb biztonsági garanciát és a sikeres modernizáció lehetőségét. A NATO-val való mind szorosabb együttműködés (és a változó biztonsági környezet) egyre világosabbá tette, hogy a politikai elköteleződés és a szövetséghez csatlakozás politikai követelményeinek (elsősorban a demokratikus irányítás és ellenőrzés) megteremtése nem lesz elegendő a társuláshoz. Mindenképpen szükséges a NATO válságkezelő tevékenységéhez való érdemi hozzájárulás: a katonai részvétel a NATO PfP-gyakorlatokon, valamint a boszniai IFOR/SFOR-műveletekben elkerülhetetlen. Ez pedig önkéntes (szerződéses) légénységi állományt igényel.

Ennek következtében a Magyar Honvédség 1995-ös közép- és hosszú távú fejlesztési terve<sup>18</sup> a vegyes hadkiegészítés elvét rögzítette (sorállomány és önkéntes szerződéses állomány), és az önkéntesek arányának fokozatos növelését határozta meg. Ezzel hosszú ideig tartó, intenzív, nyilvános vita kezdődött a katonai szolgálatról.

A kormányon lévő koalíció (1994–1998) biztonságértelmezése és a társadalmi, politikai környezet a következő érvrendszerhez vezetett:

- A társadalom egyre kevésbé fogadja el a sorkatonai szolgálatot, és a civil társadalom (civil szervezetek) egyre inkább a felfüggesztését, illetve a megszüntetését sürgetik.
- A megújuló európai biztonsági rendszer közös politikát és gyakorlatot követel, amiben a NATO-nak meghatározó szerepe van, és ez új típusú katonai műveletekben való részvételt jelent. Ezek komplex válságkezelő műveletek, amelyeket magas színvonalon kiképzett katonák hajtanak végre, akik csak akkor alkalmaznak erőszakot, amikor az feltétlenül szükséges, és nagy figyelemmel vannak a jogszabályokra, ENSZ-mandátumukra, a harcérintkezés szabályaira. Magyarországon a sorállomány ilyen feladatra való igénybevételenek alkotmányos korlátai voltak, és arra nem is voltak megfelelően kiképezve.
- A technikai eszközök fenntartása és üzemeltetése a sorkatonáknál jobban kiképzett és elkötelezettebb, magasabb szinten motivált állományt kívánt.

Az akkori hivatalos állásfoglalással szembeni konzervatív érvek leginkább a történelmi hagyományokat, illetve azok civil–katonai kapcsolatokban betöltött szerepét hangsúlyozták. A legjellemzőbb argumentumok a következők voltak:

- A kötelező katonai szolgálat felfüggesztése aláásná az ország védelmi képességét.

<sup>18</sup> 88/1995. országgyűlési határozat.

- A sorkatonaság hasznos intézmény a fiatalok nevelése és a hagyományok ápolása szempontjából.
- Költséghatékonyabb a szolgálat kötelezőként való fenntartása, mint az önkéntes haderő kialakítása.

A fenti érvrendszer erősödött meg a közéleti viták során az 1998-as parlamenti választásokat követően, amikor konzervatív koalíciós kormánya alakult Magyarországnak. A hagyományokhoz való ragaszkodás erős érzelmi töltöttségére utaló kijelentések is elhangoztak, amelyek a sorkatonai szolgálaton alapuló hadkiegészítési rendszer hosszú ideig történő megtartását helyezték kilátásba.<sup>19</sup>

A haderő alapvető koncepcionális változásáról, a haderőszerzés módjáról kialakult vita nem magyar és nem egyedi jelenség. A változás általánosabb, tudományos megítéléséhez ismét Avant elemzését hívjuk segítségül:

„... a változás egy külső sokk után valószínűbb, amikor a hazai, kellő erővel rendelkező szereplők eléggé megosztottak ahhoz, hogy újragondolják a hagyományos igazodási pontokat. A változás iránya attól függ, hogy vannak-e más jelentőséggel bíró elképzelések, amelyek koalícióalkotásra bírják a szereplőket.”<sup>20</sup>

Kétségtelen, hogy a magyar politikai élet szereplői (elsősorban a politikai pártok) vita tárgyává tették a haderő átalakításának kérdését és kiváltképpen a hadkiegészítés módját. Nem csoda ez, hiszen az egész társadalmat foglalkoztató kérdésről volt szó, ami értékekről, biztonságról, nemzetközi és hazai koalícióalkotásról és nem utolsósorban szavazóbázisról szólt. A vitatott kérdés – sorozott, önkéntes vagy vegyes hadkiegészítési rend – annál is érdekesebb volt, mivel egy olyan országban vetődött fel, amely nemrég nyerte vissza függetlenségét, újra „felfedezte” nemzeti hagyományait, miközben egy új biztonsági környezethez próbált adaptálódni.

A bizottsággal kapcsolatos elképzelések olyan környezetben formálódtak, amely nem igazolta a klasszikus „honvédelem” nagy létszámú és erejű haderővel való biztosításának belátható időn belüli szükségességét. Ugyanakkor a katonai erőforrásokra azonnal szükség volt az ország nemzetközi pozíciójának meghatározásához, vagyis a nemzetközi (döntően NATO) válságkezelésben való szerepvállaláshoz. A nemzetközi koalícióban való szerepvállalás és a haderőszerzés jellemző európai tendenciái (Belgium 1994-ben, Hollandia pedig 1997-ben döntött az önkéntes haderő mellett) is az önkéntességen alapuló haderő elképzelését támogatta.

A magyar honvédelmi vezetésnek, illetve a magyar kormányoknak folyamatosan meg kellett határozniuk a nemzetközi válságkezelésben való részvétel kielégítő mértékét és módját – különösen, miután NATO-szövetségesek lettünk (1999). 1999. május 18-án a parlament vitanapot tartott „A kötelező sorkatonai szolgálat felváltása önkéntes és hivatásos hadsereggel és Magyarország NATO-csatlakozása” címmel.<sup>21</sup> Noha egyértelmű állásfoglalás nem született minden párt részéről, a meghatározó politikai erőt képviselő pártok rövid vagy éppen egy évtizedes távon lehetségesnek látták a váltást.

19 Vita a sorkötelezettség eltörléséről. *Heti Világgazdaság*, 2000. 04. 01.

20 Avant, Deborah: i. m. 67. o.

21 Kern Tamás: Magyar biztonságpolitika a változó világban. In Kéri László – Szabó Andrea (szerk.): *Elszalasztott esélyek – Parlamenti vitanapok, 1991–2005*. Budapest, 2005, MTA PTI.

A teljesen önkéntes haderőre való áttérés időzítésének kérdése azonban több ok miatt is egyre sürgetőbbé vált. Magyarország hozzájárulása az SFOR- és a KFOR-műveletekhez, valamint sikeres részvétele a NATO-gyakorlatokon mindenképpen a katonai okok közé sorolható. Emellett azonban politikai és demográfiai okok is jelen voltak.

A sorkatonai és a tartalékos szolgálat időtartamának alakulása

Év	Sorkatonai szolgálat	Tartalékos szolgálat
1960	24-36 hónap	24 hónap
1976	24 hónap	12 hónap
1980	18 hónap	12 hónap
1989	12 hónap	10 hónap
1993	12 hónap	4 hónap
1997	9 hónap	4 hónap
2002	6 hónap	90 nap
2004	0	önkéntesen évi 60 nap

A nyilvános viták a racionális és intellektuális érvelés mellett természetesen érzelmi reakciókat is kiváltottak, hiszen egy hosszú idő óta fennálló társadalmi intézményről volt szó. A korábbiak az új katonai feladatokkal, a demokratikus kontroll változásával vagy éppen a társadalom védelmi szolidaritásának kérdésével, továbbá a pénzügyi kalkulációkkal foglalkoztak. Az érzelmek mozgatta felvetések rendre a sorkatonai szolgálatnak a nemzeti identitás megőrzésében, az ifjúság nevelésében és a területvédelemben betöltött évszázados szerepét látták meghatározónak.

A sorkatonai szolgálat közvélemény általi támogatottsága határozottan befolyásolta a politikai vita kimenetelét. A pártok árgus szemekkel figyelték a közvélemény-kutatások adatait, és igyekeztek azokat saját céljaikhoz igazítva értelmezni. Következésképpen a hadkiegészítés rendjének változásáról szóló döntés sokkal inkább a politikai kalkulációktól vált függővé, mintsem a szakértői véleményektől, illetve egy új rendszer megtervezésének állapotától.

A lakossági közvélemény-kutatások eredményei azt mutatták, hogy az 1990-es évek során az önkéntes haderő támogatottsága lassan, de növekedett – noha nem volt jelentős a támogatók többsége. 1998-ban a Gallup Intézet a felnőtt lakosságra reprezentatív felmérése szerint a válaszadók 40%-a támogatta a sorkatonai szolgálat megtartását, míg 44% voksolt a teljesen önkéntes haderő mellett, 16% pedig a „nem tudom” választ jelölte meg. A válaszadók véleménye életkoruk és iskolázottságuk szerint differenciálódott. A fiatalabban és az iskolázottabb, városi lakosok inkább az önkéntes alapú katonai szolgálattal szimpatizáltak (a 18–29 évesek 60%-a, a 30–49 évesek 55%-a, az idősebbek mintegy harmada). Az iskolázottság szintjének emelkedésével ugyancsak nőtt az önkéntesség támogatása a sorozáshoz képest. (Ez pedig jellemzően a település típusával mutatott összefüggést, hiszen a városokban magasabb az érettségizettek, felsőfokú végzettségűek aránya.) Ugyanakkor a mélyebb kulturális összefüggéseket vizsgáló kérdésekre (például a kötelező kato-



nai szolgálat hazafias kötelességként való meghatározása) adott válaszként egyértelmű jele volt annak, hogy a sorkatonai szolgálat erős társadalmi beágyazottsággal rendelkezik.

Az 1998–2002 közötti konzervatív kormányzat szándékaitól függetlenül egyre több fiatal soha nem vonult be. Ennek leginkább társadalmi, költségvetési és haderőbeni strukturális okai voltak. Az okok közül kiemelkedő jelentőségű, hogy a demográfiai változások is a katonai szolgálat „ellen” dolgoztak, hiszen a fiatalok nagy tömegei egy olyan időszakban váltak katonakorúvá, amikor a haderő mérete folyamatosan és jelentősen csökkent, valamint a nemzetközi missziók komoly követelmények elé állították, az alternatív katonai szolgálat pedig egyre könnyebben volt elérhető.

A demográfiai okot elsősorban az úgynevezett Ratkó-unokák (az 1973 és 1980 között születettek) jelentették, akiknek a szülei az 1950-es évek szigorú abortusztilalmának és gyermektelenségi adójának idején születtek. Ez nem kevesebbet jelentett, mint azt, hogy a honvédség fizikailag nem volt képes minden fiataalt behívni és kiképezni a haderő mérete (1989: 155 ezer fő; 1999: 50 ezer fő) és a rendelkezésre álló költségvetési keret (1989: GDP 3%-a; 1999: GDP 1,5%-a) miatt. A létszámcsökkenéssel és a szerződéses katonák megjelenésével a sorállományú katonai beosztások száma rohamosan csökkent a honvédségben – az 1990-es évek második felében hozzávetőleg 50%-al. A demográfiai hullám és a létszámcsökkenés együttes jelentkezésének eredményét jól tükrözi, hogy 1999-ben 73 ezer fiatal férfi vált nagykorúvá, míg a honvédségnek 20 500 bevonuló sorkatonára volt szüksége.

Az alternatív polgári szolgálat nem jelenthetett érdemi megoldást, noha ezt a szolgálati formát egyre többen választották. A lelkiismereti okból polgári szolgálatot választók száma háromszárról ötezerre emelkedett egy évtized alatt.<sup>22</sup> Nem csoda, hogy ez a szolgálati forma egyre népszerűbbé vált, hiszen (a lelkiismereti okokon túl) ez lehetőséget biztosított a szolgálati idő utáni munkavégzésre, vállalkozások menedzselésére vagy éppen a tanulásra. Mindezzel együtt is a fiatal férfiak többsége nem vonult be az 1990-es évek végén, ami komoly társadalmi igazságtalansághoz vezetett. Mivel a fiatalok közötti megfelelő (igazságos, hatékony) szelekció nem került kidolgozásra, spontán folyamatok indultak el. Ez a jobb érdekérvényesítő helyzetben lévő családok fiainak kedvezett, valamint azoknak, akik valamilyen korrupciós utat kerestek<sup>23</sup> a szolgálat alóli mentességre, vagy egyszerűen csak nem vonultak be.<sup>24</sup> A helyzetet a gyenge szabályozás, illetve a szabálytalanságok felfűrt szemet hunyás jellemezte.

Jóllehet az ellentmondásos fejlődés jelentős politikai és szervezeti kihívásokat jelentett, érdemi megoldások, programok nem születtek a védelmi szektorban. Nem született válasz arra, hogy a nemzetközi kötelezettségek teljesítése mellett a kötelező katonai szolgálat felfüggesztése esetén miként legyen fenntartva/kezelve a tartalékos rendszer, a védelmi szolidaritás kérdése vagy éppen a patrióta érzelmek. A szakértők egyetlen dolgot láttak

22 Molnár Ferenc: A sorkatonai szolgálat intézménye a NATO csatlakozás küszöbén. In: Glatz Ferenc (szerk.): *A NATO és a magyar politika*. Budapest, 1999, MTA SZKI – MEH-MTA Stratégiai Kutatások, 107–126. o.

23 A 14–18 éves korosztály körében folytatott szociológiai kutatás szerint a többség azon a véleményen volt, hogy elkerülhető a katonai szolgálat. Az elkerülés módjaként pedig különböző korrupciós utakat jelöltek meg. Molnár Ferenc: *A magyar ifjúság biztonságpercepciója*. Budapest, 1999, Országos Kiemelésű Társadalomtudományi Kutatások.

24 A behívás során meg nem jelentek aránya: 1990 – 10%; 1995 – 13%; 1996 – 14%; 1997 – 16%; 1998 – 18%; 1999 – 20%. Molnár Ferenc: *A sorkatonai szolgálat intézménye... i. m.*

biztosan, hogy amikor a parlamenti választások szempontjából fontossá válnak a kötelező szolgálat felfüggesztésével nyerhető szavazatok, akkor az meg fog történni.

A kormányzó koalíció nem fogalmazott meg világos koncepciót a sorkatonai szolgálat jövőjét illetően, inkább a nemzetközi kötelezettségek teljesítése mellett a legkézenfekvőbb ideiglenes megoldást választotta (mint sok más helyen Európában): tovább rövidítette a szolgálati időt,<sup>25</sup> hogy ezzel biztosítsa több fiatal behívását, valamint közéleti vitát kezdeményezett a kötelező szolgálat valamilyen formában való megőrzése mellett.<sup>26</sup> Az ambivalens helyzetet a 2002-es választásokra való készülés oldotta fel azzal, hogy a szocialista és a liberális párt is felvette választási témái közé a szolgálat felfüggesztését. A szoros választási versenyben ez is hozzájárulhatott a szocialista–liberális koalíció győzelméhez. A szocialisták ígérete szerint 2006-ig tervezték a végrehajtást.

A NATO prágai csúcserkekezletén (2002) Magyarország három szomszédját is meghívták a NATO-ba (Románia, Szlovákia, Szlovénia).<sup>27</sup> Ez tovább növelte határaink biztonságát, ami már addig is igen stabilnak volt mondható, hiszen minden szomszédos ország deklarálta a békés kapcsolatát hazánkkal, valamint szándékát a politikai és gazdasági kapcsolatok javítására az EU-val és az Egyesült Államokkal. Így a regionális biztonság belátható időbeni alakulása nem indokolta a kötelező katonai szolgálatot, hanem sokkal inkább a kis, önkéntes haderő fejlesztését a nemzetközi válságkezelő műveletekhez való hozzájáruláshoz.

A NATO prágai csúcserkekezletén fogadták el a szövetségesek képességfejlesztéssel kapcsolatos felajánlásait (*Prague Capabilities Commitment*),<sup>28</sup> valamint a reagáló erők (*NATO Response Force*)<sup>29</sup> felállítását a szövetség műveleti hatékonyságának fejlesztése érdekében. A határoktól távoli műveletekben való részvétel azonnali kényszere arra sarkallta a magyar döntéshozókat, hogy az azokban részt vevő önkéntes, szerződéses katonákra – vagyis a kis, professzionális haderő kialakítására – koncentráljon. Mindezekon túl 2003 nyarán komoly külpolitikai döntés született, amellyel Magyarország csatlakozott az Egyesült Államok *ad hoc* koalíciójához az Irak elleni háborúban. Az újabb vállalás további jól kiképzett önkénteseket követelt, és gyakorlatilag egyértelművé tette, hogy a vegyes hadkiegészítési rendszer (sorozott és önkéntes) a védelmi költségvetés emelése nélkül nem lehetséges.

Így 2003-ban döntés született a hadkiegészítési rendszer 2004 novemberig történő módosításáról. A döntéshozók egy kis, jól képzett, nemzetközileg használható, motivált haderőt tekintettek az ország biztonsági és külpolitikai érdekeit leginkább szolgálónak. Jóllehet az önkéntes katonák arányának folyamatos növelése több mint egy évtizede zajlott, és a hadkiegészítési rendszer megváltoztatásának szükségességére szakértői szinten elemzések jelentek meg, az egyértelmű politikai követelmény megfogalmazása hiányzott a konkrét előkészítő munka megkezdéséhez. Egy önkéntes, profi haderőre való áttérés ilyen

25 2001. évi XLIV. törvény a sor- és tartalékos katonai szolgálat teljesítése rendjének változásával érintett törvények módosításáról.

26 A leginkább támogatott változatot, a nemzetőrség felállítását Simicskó István (Fidesz) terjesztette be, amelynek megvalósításáról országgyűlési határozat is született: 100/2001. (XII. 21.) OGY határozat a Nemzetőrség létrehozásáról.

27 *Prague Summit Declaration*. *nato.int*.

28 *Prague Capabilities Commitment (PCC)*. *nato.int*.

29 *NATO Response Force*. *nato.int*.

rövid határidővel és nagyon szerény költségvetési támogatással kétségtelenül csak egy korlátozott program kialakítását tette lehetővé. Egy új, tradíciókkal szakító szervezetnek és honvédelmi rendszernek a körütekintő előkészítése, megtervezése lehetetlennek tűnt.

Az önkéntes haderőhöz vezető legfontosabb események

Év	Nemzetközi esemény	Döntés a katonai szolgálatról	Haderő mérete*	Védelmi költségvetés a GDP %-ában*
1995	Bosznia-Hercegovina – IFOR	vegyes (sorozott és önkéntes) hadkiegészítési rendszer	89 000	1,4
1997	NATO-csúcstalálkozó: a nemzetközi válságkezelő műveletek folytatása; Magyarország meghívása a NATO-ba	jelentős létszámcsökkenés; a sorkatonai szolgálat hossza 12-ről 9 hónapra módosul	65 000	1,3
1999	NATO-csúcstalálkozó: NATO-bővítés (Magyarország szövetséges lett), koszovói válság (KFOR)	további létszámcsökkenés és az önkéntes legénység arányának gyorsabb növelése	60 000	1,7
2002	NATO-csúcs: szomszédos országok meghívása a NATO-ba; Prague Capability Commitments	9 hónapról 6 hónapra rövidül a katonai szolgálat; parlamenti választási ígéret a kötelező szolgálat felfüggesztésére 2006-ig	43 000	1,4
2003	Az USA Irak elleni háborúja; még több nemzetközi művelet a látóhatáron	csatlakozás az Irak elleni koalícióhoz; döntés a behívások 2004 novemberében történő felfüggesztéséről	41 000	1,3

\*Kerekített adatok: A honvédelem négy éve, 1994–1998; 1998–2002; 2002–2004.

A sorozás felfüggesztésével és az utolsó sorkatona leszerelésével a katonai szolgálat kérdése jelentősen veszített politikai relevanciájából. Az új rendszerre való átállás és annak működtetése folyamatos gazdasági nehézségek között zajlott és alulfinanszírozott volt, s azóta is az. Az ország védelmi kérdéseit egyre szűkösebb forrásból gazdálkodva kellett a honvédelmi tárčanak és a honvédségnek megoldani. Toborzás, kiképzés, megtartás, elhelyezés, lakhatás, technikai beszerzések stb. mind olyan kérdéssé váltak, amit a csökkenő költségvetés mellett, a lehető legolcsóbban (igen szerény mértékű közfigyelem mellett) kellett megoldani. A legfontosabb kérdés az új rendszerű haderővel kapcsolatban leginkább az volt, hogy miként lehet még kevesebb pénzből működtetni. Az átfogóbb, konceptuális kérdések megvitatását, kidolgozását mindig elhalasztották, vagy ha az elmé-

leti előkészítés meg is kezdődött, a megvalósítás elmaradt vagy részlegesen került kivitelezésre (például önkéntes tartalékos rendszer).

Az önkéntes haderőre való áttérés végső soron sikerült, hiszen a légénységi állomány önkéntesekből állt 2004 novemberétől, az alegységek, egységek a szövetségi standardoknak megfelelő kiképzést kaptak, és jól tudták teljesíteni feladataikat. Ugyanakkor az átmenet előre nem látott következményekkel járt (például túlhajtott kiszervezéssel),<sup>30</sup> nehézségekbe ütközött az önkéntesek próbaidőn túli megtartása, továbbá befejezetlen szervezeti változtatásokat eredményezett (például a tartalékos rendszer működésképtelensége; hadköteles-nyilvántartó rendszer hiányosságai).<sup>31</sup>

## Összegzés

Az önkéntes haderőre való áttérés magyarországi tapasztalatai azt mutatják, hogy a haderő szervezési alapelveinek megváltozása hosszú folyamat, amelyet társadalmi, politikai és funkcionális kérdések egyaránt befolyásolnak. A sorkatonai szolgálatnak történelmi hagyományai vannak mind a hadkiegészítés, mind pedig az állam és az állampolgár viszonyának meghatározásában. Ennek az intézménynek az átalakulása az 1980-as években kezdődött, és párhuzamosan zajlott a társadalmi, politikai változásokkal. Jóllehet a kötelező szolgálat társadalmi, kulturális háttere/támogatottsága bizonyos mértékig gyengült, a kérdésről a hidegháború vége és az azzal meginduló demokratikus átmenet nyitotta meg a társadalmi és a politikai vita lehetőségét.

Ahogy a demokratikus átalakulás lehetővé tette a különböző vélemények, elképzelések kifejezését, úgy a kelet–nyugati konfrontáció vége és a megváltozó biztonsági környezet gyorsította fel a haderők méretének csökkentését. A politikai pártok és a civil társadalom számára a katonai szövetségek szembenállásának feloldódása és a haderő létszámcsökkentése megkönnyítette a sorkatonai szolgálat elleni érvelést. A hidegháború végével a legfontosabb hatás kétségtelenül az új biztonsági környezet kialakulása volt. A meghatározó fenyegetés többé nem a koalíciós konfrontáció vagy az államok közötti háború volt, hanem az országokon belüli vagy szubregionális konfliktusok, a humanitárius katasztrófák, a nem vagy rosszul működő államok, illetve később a „globális gerillák” megjelenése. A határoktól távoli, nemzetközi válságkezelésben való katonai részvétel pedig önkéntesekből álló kis, professzionálisan kiképzett haderőt kívánt.

A magyar példa – sajátosságai ellenére – támogatni látszik a civil–katonai kapcsolatok kutatóinak általánosabb, elméleti megállapításait. Egy komoly tradíciókkal rendelkező katonai szolgálat számára kihívásokat jelenthetnek a társadalmi, kulturális vagy éppen katonai funkcionális fejlemények, de az alapvető változások elindításához egy külső eredetű sokkra van szükség, valamint a meghatározó hazai szereplőknek a tradicionális alapelvvel (sorozás) kapcsolatos megosztottságára. Az eset ugyancsak segít megérteni a globalizált

30 Lásd Kern Tamás: *Egy helyben topogó ágazat? Magyar katonapolitika a XXI. század elején*. Szenzor Kft., 2008, 9. o.; 2010-ben a HM korrupció elleni harcot hirdetett. [Public Procurement Corruption in Hungary – Identifying and Solving the Problem for the Hungarian Ministry of Defense](#).

31 Kádár Pál: Megjegyzések az önkéntes tartalékos rendszer felülvizsgálatának margójára. *Hadtudomány*, 2009. 1–2. sz. 48. o.

biztonság és a nemzetközi katonai szervezetek természetét. Hiszen jól látható, hogy elsődleges a hazai döntéshozók szerepe, de őket a nemzetközi követelmények és minták jelentősen befolyásolják.

Magyarországon a társadalmi és politikai viták fontos érveket vonultattak fel az önkéntes haderő mellett és azzal szemben is, a társadalom pedig meglehetősen ambivalens maradt a kérdést illetően. A demokratikus átmenet élénkítette a kötelező szolgálat ellen fellépő mozgalmakat, míg a haderő létszámcsökkentése, valamint a gyorsan csökkenő védelmi költségvetés jelentős anomáliákat produkált a sorkatonai szolgálattal kapcsolatosan is (például egészségtelen körülmények közötti szolgálatteljesítés, korrupció, társadalmi igazságtalanság). Mindezek és a posztindusztriális társadalmi változások ellenére leginkább a nemzetközi műveletek és az euroatlanti integráció ösztönözte azokat a döntéseket, amelyekkel Magyarország az önkéntes haderő felé haladt. A sorkatonai szolgálat felfüggesztésének időzítését azonban a belpolitikai események alakulása határozta meg. Ugyanakkor az új rendszer átfogó megtervezése messze nem kapott kellő figyelmet.

A kormányzó pártok inkább gyors, mintsem alapos munkát vártak a szervezet átalakítása során, hogy ezzel megfeleljenek a nemzetközi elvárásoknak és a folyamatosan csökkenő költségvetésnek. A takarékoság égisze alatt végrehajtott túlzott mértékű kiszervezések (*outsourcing*) pedig morálisan is megkérdőjeleződtek és esetenként diszfunkcionálissá is váltak. A legfontosabb problémát azonban az jelentette, hogy a sorkatonai szolgálatot úgy hagyta maga mögött a haderő, hogy az önkéntes tartalékos rendszer nem működött, és a társadalom védelmi szolidaritásának megőrzéséhez szükséges intézmények nem kerültek kidolgozásra. Ezek pedig komoly funkcionális nehézségeket okoztak – és ha a fiatalok radikalizálódását, a rendteremtésben, védelemben önhatalmúlag működő csoportok megalakulását is figyelembe vesszük, akkor politikai kihívásokhoz is hozzájárultak. Az önkéntes katonákból álló haderő kétségtelenül hatékonyan látja el mai feladatait, de nemzeti intézményként kell rá tekinteni: a politika részéről szakszerű figyelmet igényel, a tisztikar részéről pedig a szervezet iránti felelős cselekvést.