

Ujj András százados, főiskolai adjunktus

A GONDOLATTÓL A MEGVALÓSULÁSIG, AVAGY:
A SEMLEGESSEG KIALAKULÁSÁNAK FOLYAMATA

I. rész

"A politikai célnak ... mindig az adott eszközhöz kell alkalmazkodnia, és ezért gyakran megváltozik, de mindig megőrzi elsődlegességét".

Clausewitz: *A háborúról*

BEVEZETÉS

Megvetés és csodálat. Becsmérlés és irigység. Ezek azok a végletek, amelyek között a semlegesség elvének és gyakorlatának megítélése oly gyakran állt a politikai érdeklődés középpontjában, de az investitúra-háborúk idejét leszámítva soha nem folytak róla olyannyira éles viták, mint ebben az évszázadban.

A két világháború és az eszmei polarizálódás után - amelyek mindig új, az alkalmazkodás képességét igénylő viszonyokat teremtettek - a 80-as évek végétől ismét friss kihívásokkal kell szembenézniük a semleges országoknak. A világ eszmei megosztottságának megszűntével, a kölcsönös egymásrautaltság jelenlegi szintjén azt kell eldönteniük, hogy fenntartják-e sajátos különállásukat, vagy csatlakoznak a nemzetek kialakulóban lévő közösségéhez, vállalva az azzal járó összes nehézségeket. A döntés egyik nagyon fontos momentumuma az ország biztonságának megőrzése minden ésszerűen elképzelhető helyzetben. Európa négy semleges állama, Ausztria, Finnország, Svájc és Svédország nagyon sok dologban mutat hasonlóságot, ugyanakkor sok vonatkozásban különböznek is egymástól.

Célom az, hogy ezeknek a hasonlóságoknak és eltéréseknek a semlegesség kialakulásának történeti folyamatában rejlő okait vázoljam. Az egyes országok eltérő fejlettségi szintje, politikai környezete, a régióban és a kontinensen zajló események hogyan járultak hozzá a semlegesség különféle típusainak kialakulásához? Hogyan változtak a semleges országokkal szemben támasztott követelmények az idők folyamán? A vizsgálatot az egyes országok státuszának megszilárdulásával és nemzetközi elismerésével fejezem be, mert az utána következő időszak már egy új fejezetet jelent a semlegesség fejlődésében.

A semlegességről általában

Az emberiség története háborúk és konfliktusok története. Nem túlzás ez a megállapítás, ha arra a tizezernél is több, hosszabb-rövidebb ideig tartó háborúra, a velük járó mérhetetlen szenvedésre gondolunk, amelyekről írott történelmünk említést tesz. Sajnos szinte természetes, hogy a pusztítás, a nélkülözés, a szenvedés azokat az országokat, népeket sem kerülte el, amelyeknek semmiféle érdekük nem fűződött az események illetlen alakulásához és amelyek igyekeztek ezért a káros hatásokat lehetőségeikhez mérten csökkenteni. Ezt azonban könnyebb volt elhatározni, mint megvalósítani. Ha a fegyveres küzdelemből ki is vonta magát az adott ország, annak gazdasági hatásai alól aligha mentesülhetett.

A középkorban - amikor a katolikus egyház morális kérdésként kezelte az ilyen aktuálpolitikai problémákat - a megoldás még bonyolultabbá vált. Az investitúra háborúk idején alakult ki az igazságos háborúról szóló tanítás, amelynek értelmében minden érintettnek ki kellett állnia az igazságos ügy mellett, jelen esetben a pápaság oldalán. Az ettől eltérő és éppen ezért mélységesen elítélt magatartást neutráliszként, azaz közömbösként aposztrofálták. A latin ki-

fejezésnek azonban van egy másik magyar megfelelője is: semleges. A szuverén nemzetállamok kialakulásával ez utóbbi értelmezés nyert teret.

Nem lévén fölöttük álló hatalom, esetleges szövetségi kapcsolataik függvényében viszonylag szabadon dönthettek a háborúban való részvétel, vagy az attól való távolmaradás kérdésében. A XVIII. század végére ezt a koncepciót a katolikus egyház is elfogadta és ezzel a semlegesség negatív morális megítélése egy időre a múlté lett⁽¹⁾. Ez a nézetváltás nem utolsó sorban annak a svéd, dán, svájci, portugál gyakorlatnak volt a következménye, amelyet főként kereskedelmi érdekek biztosítására nem egy európai vagy Európán kívüli konfliktus esetén alkalmaztak és amelyről a későbbiekben részletesen szólnunk.

A semlegesség nemzetközi megítélését érintő változás legékezebb bizonyítéka Svájc örökös semlegességének 1815. évi elismerése Európa akkori nagyhatalmai által. Ez az aktus szükségessé tette a státus nemzetközi jogi helyzetének részletes tisztázását⁽²⁾. A XIX. század eseményei - a forradalmak, illetve az azokat leverő reakció, a militarizálódás és annak ellenpólusa, a kialakuló és erősödő pacifizmus - csak a 90-es évekre tették lehetővé a feladat megoldását. A porosz-osztrák és a porosz-francia háború új, fenyegető távlatokat nyitott a hadviselésben. A veszélyek mérséklése és a hadviselő felek magatartásának szabályozása érdekében 1899. július 29-én az első hágai békekonferencia résztvevői egyezményt írtak alá a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól. Ezután már nem volt akadály annak, hogy nemzetközi szinten, általában kodifikálják a semleges országok jogait és kötelezettségeit háborús helyzetben. Erre 1907. október 18-án került sor, ugyancsak Hágában, a második békekonferencia alkalmával. Mivel addig a semlegességet választó országok kizárólag a fegyveres küzdelmektől tartották magukat távol, békében pedig a nemzetközi- és szokásjog normáinak meg-

felelősen, másokhoz hasonlóan intézték ügyeiket, a békekonferencia természetesen csak a háborús jogokkal és kötelezettségekkel foglalkozott.

Az V. egyezmény 25 cikkelyben tárgyalta a szárazföldi háborúban érvényes normákat. Ezek szerint a semleges hatalom területe sérthetetlen (1. cikk.), azt csapat- és hadianyag szállításra sem lehet igénybe venni (2. cikk.). Ugyancsak tilos semleges területen⁽³⁾ hadi rendeltetésű objektumokat létesíteni és üzemeltetni (3. cikk.). A nevezett területeken egyik hadviselő fél sem állíthat fel csapatokat, illetve nem toborozhat (4. cikk.), ugyanakkor a semleges hatalom nem felelős azért, ha határain egyének lépnek át valamely harcoló félhez való csatlakozás szándékával (5. cikk.). Köteles azonban megakadályozni a 2-4. cikkelyben meghatározott tevékenységet (5. cikk.). Az egyezmény nem tiltja a hadianyagok kivitelét és átszállítását, valamint megengedi a semleges ország állami vagy magánkézben lévő hírközlő eszközeinek használatát bármely hadviselő félnek, az adott ország beleegyezésével (7., 8. cikk.). Kötelezi viszont a semleges hatalmat arra, hogy a tiltó rendelkezéseket minden féllel szemben egyformán alkalmazza (9. cikk.). Megállapítják az egyezmény aláírói, hogy nem tekinthető ellenséges - és ilyenformán a státust megszüntető - cselekedetnek, ha a semleges hatalom fegyverrel veri vissza a semlegessége ellen intézett támadást. Az egyezmény a továbbiakban a hadviselő felekhez tartozó és a semleges hatalom területén tartózkodó személyekkel és sebesültekkel kapcsolatos tennivalókról intézkedik (11-15. cikk.)⁽⁴⁾. A vizsgálat szempontjából az egyezmény többi része nem bír nagy jelentőséggel. A békekonferencia XIII. (az 1913. évi magyar bejegyzés szerint XII.) egyezménye tengeri háborúk esetén határozza meg a semlegesek jogait és kötelezettségeit. Ezek lényegüket tekintve nem térnek el az V. egyezményben foglaltaktól, de a normákat a tengeri hadviselés sajátosságainak megfelelően szabályozzák⁽⁵⁾.

Az egyezmények megkötésének idején kontinensünkön négy ország folytatott semleges politikát. A már említett Svájc, Belgium - amelynek státusát 1831-ben fogadták el az akkori nagyhatalmak - és Luxemburg - amely 1867-től szerződésben vállalta a neutralitást - az örökös semlegességet képviseltek⁽⁶⁾. Svédország ugyan nem tudta nemzetközi szerződésekkel megerősíteni külkapcsolatokban gyakorolt politikáját, de a napóleoni háborúk óta igyekezett távol tartani magát a fegyveres küzdelmektől. Ő a modern értelemben vett hagyományos semlegesség művelője. Az a tény, hogy az egyezmények kizárólag háborús helyzetekre vonatkozóan szabályozták a semlegesek magatartását, a későbbiekben nagyon sok zavart okozott és szándékos félremagyarázásra adott alkalmat. A XX. század eddigi történelme folyamán háromszor történt meg az, hogy Európa, sőt a Föld országainak nagy része két, jól elkülöníthető táborra szakadt. Ez a polarizálódás a semlegeseket arra kényszerítette, hogy békében is olyan magatartást tanúsítsanak, amely státusuk hitelességét megerősíti. Mint majd látni fogjuk, ezt lehetetlen volt úgy megvalósítani, hogy a velük kapcsolatban álló országok mindegyikének egyetértésével találkozzon.

További problémát jelentett, hogy olyan státusú országgal kapcsolatosan rendelkezett a két egyezmény, amely státus pontos fogalmát az aláírók nem határozták meg. Ezt az elmentmondást csak 1909-ben sikerült feloldani, amikor a londoni tengerjogi konferencián megfogalmazták a semlegesség tartalmát:

"A semlegesség a háború (fegyveres összeütközés) során annak az államnak a nemzetközi hadijog által szabályozott helyzete, állapota, amely - saját elhatározásából - nem vesz részt az ellenségeskedésekben, nem csatlakozik az összeütköző (hadviselő) felek egyikéhez sem. A semlegesség kifejezi a semleges állam jogviszonyát a hadviselő felekhez"⁽⁷⁾.

Ez a fogalom azonban - utalva az előbbiekre - már születése pillanatában elavult volt. Nem tett különbséget az állandó semlegesek és a semlegességet csak háború idején választók között. Ez utóbbiak lehettek akár valamely hadviselő fél szövetségesei is, akik saját döntésük alapján, tehát külső elismerés nélkül tartották magukat távol a fegyveres küzdelemtől⁽⁸⁾. E különbségtétel híján a köztudatba csak a háborús semlegesség fogalma került be és maradt is meg hosszú ideig. Előremutató mozzanata volt a semlegesség újfajta megítélésének Wilson amerikai elnök beszéde, amely az I. világháború előestéjén, 1914. augusztusában hangzott el:

A semleges helyzet "egy nemzet másokat túlszárnyaló alkalmassága arra, hogy felmutassa a részrehajlás nélküli ítéletek finom egyensúlyát, az önirányítás méltóságát, józan cselekedetek végrehajtásának képességét, mely megőrzi készségét és szabadságát arra, hogy azt tegye, ami becsületes, érdekmentes, igazán a világbéke javát szolgálja⁽⁹⁾". Nyilvánvalóan idealizált felfogás, de nagy érdeme, hogy felismerte a semlegesek békeidőszakban gyakorolt megfontolt politikájának jelentőségét. Nem kizárt, hogy Wilson elnök nézeteinek alapjául megintcsak az 1907. évi hágai békekonferencia egyik anyaga szolgált. Az I. egyezmény, amely a nemzetközi viszályok békés elintézését tárgyalja, nem említi ugyan szó szerint a semleges országokat, de a problémák megoldásában való részvételük szinte kínálja magát.

"A szerződő Hatalmak megegyeznek abban, hogy komoly meghasonlás vagy viszály esetén, mielőtt a fegyverekhez folyamodnának, amennyire a körülmények engedik, egy vagy több barátságos Hatalom jószolgálatait vagy közvetítését fogják igénybe venni ... A viszályban nem érdekelt Hatalmak még az ellenségeskedések folyamán is felajánlhatják jószolgálatukat vagy közvetítésüket⁽¹⁰⁾".

A sors keserű iróniája, hogy a jószolgálati tevékeny-

ségre legalkalmasabb semlegesek az I. és II. világháború folyamán tandsított magatartásukkal eljátszották a státussal és saját országaikkal kapcsolatos nemzetközi megbecsülést. Svájc és Svédország küzdő felek közötti ingadozása - amely egyértelműen visszavezethető a hadihelyzet változásaira - eredményezte, hogy "... a semlegességi politika felfogása eltolódott a nemzetközi elfogadottság helyzetéből - mellyel ugyan nem járt sem pozitív, sem negatív erkölcsi jelentés - a széleskörű nemzetközi elutasítás, illetve elítélés felé."⁽¹¹⁾

A már említett három nagy polarizálódás közül a legélesebb a II. világháborút követően ment végbe, mégpedig nem pusztán gazdasági vagy politikai érdekek, hanem ideológiák mentén. Úgy látni, mintha újra éledt volna az igazságos háborúról szóló középkori tan. Svájc és Svédország, a két "gyakorlott" semleges, valamint Ausztria és Finnország, amelyek státusuk megerősítésére, illetve elfogadtatására törekedtek, nagyon komoly problémával találták magukat szemben. Az eszmei tömbök kialakulása katonai és gazdasági szerveződések létrejöttét vonta maga után. A nyugati blokk országai természetesen tartották, hogy a velük azonos eszmei alapon álló, azonos gazdasági elveket valló semlegesek mellettük kötelezzék el magukat. A keleti tömb országai - elsősorban a Szovjetunió - éppen ettől az elköteleződéstől tartva a státus állandó megerősítését jelentő politikai gyakorlatot vártak el tőlük. E kettős elvárásnak nagyon nehezen lehetett megfelelni. Gondoljunk arra a politikai és gazdasági nyomásra, amely Svájcra a Marshall-szegély felvételével vagy Svédországra a NATO-ba való belépéssel kapcsolatban nezedett. A Szovjetunióval kiegyensúlyozott kapcsolatokra törekvő Finnország megítélése ekkor süllyedt a mélypontra a nyugati országok szemében. Minthogy a semlegesek egyik "igazság" mellett sem kötelezték el magukat oly módon, hogy bármely katonai tömbhöz vagy politikai szervezethez csatlakoztak volna, a bizalmatlanság és kételkedés légköre alakult ki körülött-

tük. Konzervatív körök fennen hangoztatták azon véleményüket, amely szerint "összefüggést látnak a semlegesség, a kommunizmus, a pacifizmus és más kapcsolódó jelenségek között"⁽¹²⁾. Természetesen nemcsak az ideológia, hanem az ésszerűség és az erkölcs vonatkozásában is akadtak ellenzői a semlegességnek:

"... a neutralizmus nem csak a biztonság szempontját tekintve ostoba dolog, de egyúttal immorális is, minthogy a nyugati értékek megvédésének terhét másokra hárítja, potyázik a biztonság vonatán abban a biztos tudatban, hogy a NATO ki fogja fizetni a becstelenség megóvásának árát éppen úgy, mint a tisztességesekét"⁽¹³⁾.

Végül is ezek a valóban durva, igazságtalan vélemények mégsem voltak teljesen haszontalanok. A semlegesek felismerték, hogy státusuk és szuverenitásuk katonai eszközökkel való megvédésének képessége mellett külpolitikai és gazdasági kötelezettségeik is vannak. Megértették, hogy a bipolaritás viszonyai között nagy szerepük lehet a regionális konfliktusok feloldásában, térségük biztonságának megóvásában.

"A semlegességi politika már békében is számos korlátozáshoz és követelményhez vezet annak érdekében, hogy meglegremtse e politika hitelét általában a külvilág, különösen pedig azon hatalmak szemében, amelyek háború esetén sajátos hadászati érdekekkel bírhatnak a semleges ország területe iránt. Így tehát semleges jelző békebeli használatát adott ország magatartására utaló jelnek lehet elfogadni, amelynek az a szándéka, hogy betartsa a semlegesség nemzetközileg előírt vagy szervezeti alapon elfogadott és kinyilatkoztatott feltételeit a háború idejére vonatkozó viselkedési modelljéül és a békebeli viselkedését is ennek megfelelően alakítja"⁽¹⁴⁾.

Ezek a gondolatok 1983-ban fogalmazódtak meg, és akkor jól tükrözték a II. világháború utáni modern semlegesség tartalmát és problémáit. Ez utóbbiak közül emeljük ki az általunk leglényegesebbnek tartott kettőt!

A tömegpusztító fegyverek különböző fajtáinak rendszerbe állítása a potenciális ellenfelek hadrendjében, azok alkalmazásának veszélye egy esetleges háborús konfliktusban felvetette a túlélés kérdését. Milyen esélyei lehetnek egy semleges országnak arra, hogy kívül maradjon a harctevékenységeken, hogy csökkentse a háborús pusztításokat, illetve mérsékelje a tömegpusztító fegyverek hatásait?

A másik problémát egy abszurd világ abszurd elvárásainak való megfelelés kényszere jelentette. A hidegháború és a enyhülés hullámmása szinte megoldhatatlan feladat elé állította a semlegeseket. Lehet-e egy elsősorban eszméileg polarizált világban az interdependencia állandó erősödése mellett hiteles semleges politikát folytatni? Egyáltalán létezik-e ilyen körülmények között semlegesség?

A fent említett problémákra való válaszkeresések folyamán végül is kialakult a viszonylagos egyensúlyt kutató semlegesség gyakorlata és a semlegesekkel szembeni elvárások rendszere. Az örökös - tehát nemzetközi szerződések által szabályozott - semlegességet gyakorló Svájc és Ausztria, illetve a hagyományosan semleges - vagyis a státust önként vállaló és szerződések, egyezmények által nem befolyásolt - Svédország és Finnország lényegében azonos, csak másképpen súlyozott elvek alapján tevékenykedett. Amellett, hogy fő feladatuknak a béke megőrzésében és a regionális konfliktusok megoldásában való részvételt tekintették, nagy figyelmet fordítottak státusuk hitelességének és legitimitásának megerősítésére. Ez utóbbit Svédország és Svájc elsősorban a védelmi képesség fokozásával, míg Ausztria és Finnország aktív külpolitikai és jószolgálati tevékenységgel kívánta megolda-

ni. Viszonylag pontosan meghatározhatóvá váltak azok a kötelezettségek is, amelyeknek a II. világháború utáni normák szerint még kellett felelniük:

1. A semlegeseknek békében és háborúban egyaránt gondoskodniuk kell országuk szuverenitásának biztosításáról. A semleges terület sérthetlenségét ugyan kimondta az V. Hágai Egyezmény, de ennek szavatolása a megfelelő fegyveres erő felállításával az állam feladata.

2. A semleges ország sem békében, sem háborúban nem alakíthatja úgy külpolitikai, gazdasági kapcsolatait, hogy annak eredményeként valamely idegen hatalommal vagy csoportosulással szemben függőségi viszonyba kerüljön és ezáltal semlegessége megkérdőjeleződjék.

3. Ugyancsak mindkét időszakra vonatkozik, hogy a semlegesek nem lehetnek tagjai katonai csoportosulásoknak, vagy olyan szervezeteknek, amelyeknek tagságával együtt járna valamely kötelezettség megszegése.

A további elvárások a háborús időszakra érvényesek.

4. A semlegesek nem vehetnek részt a fegyveres küzdelemben és nem támogathatják a harcoló felek egyikét sem. E kötelezettség alól csak az az eset képez kivételt, amikor a semleges területet támadás éri, illetve szárazföldi, légi vagy vízi határait bármilyen módon megsértik. Ilyenkor az adott országnak kötelessége területét és szuverenitását megvédeni.

5. A semlegeseknek el kell tűnniük a hadviselő felek olyan intézkedéseit, amelyeket általában a nemzetközi jog megtilt. Ilyen lehet például valamely termék kereskedelmére vonatkozó embargó, egy térség vagy ország blokádja, kereskedelmi hajóinak feltartóztatása, illetve átkutatása.

6. Végül, de nem utolsósorban a nem katonai vonatkozó kapcsolatait úgy kell alakítani, hogy azokból egyik harcoló fél sem juthat előnyhöz a másikkal szemben. Ez a követelmény természeténél fogva elsősorban a tudomány, az ipar és a kereskedelem különböző területeire vonatkozik⁽¹⁵⁾. Természetesen továbbra is érvényben vannak a II. Hági Békekonferencia idevágó határozatai.

Az elmúlt években, évtizedekben a semleges országok gyakran tiszteletet parancsoló módon tettek eleget a nemzetközi elvárásoknak. Finnország és Svédország következetességének és kitartásának köszönhetően maradt mentes a nukleáris fegyverektől az északi térség. Aktiv részesei voltak a helsinki békefolyamat megindításának és kiteljesítésének. Folyamatosan részt vettek a nemzetközi szervezetek munkájában, szolgálataik révén oldódott meg több regionális konfliktus⁽¹⁶⁾. Sikeresült mindezt úgy véghezvinni, hogy belső ügyeket nagyobb megrázkódtatások, külső segítség igénybevétele nélkül intézték és gazdasági fejlettségükhöz mérten meggyőző védelmi erőt építettek ki. Sokirányú nemzetközi tevékenységük révén a regionális és globális biztonság új aspektusai kerültek be a politikai köztudatba. Olof Palme még a keletnyugati szembenállás "fénykorában" figyelmeztetett az Észak-Dél ellentét veszélyeire, illetve az elszegényedés fokozódásának lehetséges következményeire⁽¹⁷⁾. Bátran állíthatjuk, hogy ez a kis országokat általában jellemző probléma-felismerő képesség és rugalmasság volt az, amely biztosította helyüket a nemzetközi kapcsolatokban és amely nélkülözhetetlenné tette státusukat a nagyhatalmak számára.

AUSZTRIA

Jóllehet Ausztria semlegességének gondolata már századunk első felében felmerült - Henrich Lammasch, a Monarchia utolsó miniszterelnöke 1918-ban, még jogász-professzorként,

Johannes Schober kancellár⁽¹⁸⁾ pedig 1929-ben vázolta elképzeléseit az alkotmányvita kapcsán -, a státus elnyerésének még is csak a II. világháború befejezése után lehetett realitása. Az alapot a szövetséges hatalmak 1943. november 01-i Moszkvai Nyilatkozata adta.

"Az Egyesült Királyság, a Szovjetunió és az Amerikai Egyesült Államok kormányai egyetértének abban, hogy Ausztriát, mint az első szabad országot, mely Hitler tipikus támadó politikájának áldozatul esett, a német uralom alól fel kell szabadítani ... Ausztriának Németország által 1938. március 15-én történt megszállását érvénytelennek tekintik. Kijelentik, hogy kívánják a szabad és független Ausztria helyreállítását és ezáltal kívánnak az osztrákoknak - és a szomszéd államoknak, melyek ugyanilyen problémákkal fognak küzdeni - utat egyengetni, melyen azok ahhoz a politikai és gazdasági biztonságához juthatnak, amely egyedüli alapja a tartós békének"⁽¹⁹⁾.

A Nyilatkozat fentebb idézett része egyértelművé teszi, hogy a későbbi győztesek Ausztriát a náciizmus áldozatának tekintik és az Anschlust semmisnek nyilvánítják. Ennek értelmében a német megszállás alól majdan felszabaduló Ausztria újra elfoglalhatja helyét a szuverén országok között. Van azonban ugyanennek a Nyilatkozatnak egy olyan kitétele, amely lényegét tekintve ellentmond az előbbieknél és hosszú évekre meghatározza az ország pozícióit a háború befejezése után.

"Ausztriát azonban emlékeztetik, hogy a háborúban a hitleri Németország oldalán való részvétellel olyan felelősséget vett magára, melyet el nem háríthat és amely a végső leszámolás során éppen úgy számításba kerül, mint az amit Ausztria maga tesz felszabadulása érdekében"⁽²⁰⁾.

Nem egyébről van tehát szó, minthogy Ausztriát is fele-

lőznek tartják a náci Németország által kirobbantott háborúért, ami a felelősségrevonás valamilyen formáját hozhatja majd a győzelem után. A Moszkvai Nyilatkozatban fellelhető kötelesség megmutatkozik később Ausztria és a győztesek viszonyában is. Az országot ugyan ideiglenes megszállási zónákra osztják, de a megszálló hatóságok működésében érzékelhetők a majdani új osztrák állam iránti jóindulat jelei. Ez a jóindulat a nyugati szövetségesek és a Szovjetunió Ausztriával kapcsolatos azonos jellegű, de eltérő irányultságú szándékából - nevezetesen a befolyás erősítéséből - fakadt. Még a német csapatok Ausztriából való kiverése előtt⁽²¹⁾ az újjáalakuló Osztrák Néppárt, az Osztrák Kommunista Párt és az Osztrák Szocialista Párt 1945. április 23-án pártközi értekezleten állapodtak meg egy ideiglenes koalíciós kormány létrehozásáról. Április 27-én a szovjet zónában Karl Rennernek, a jobboldali szociáldemokraták egyik vezetőjének irányítása alatt megalakult az Ideiglenes Kormány. Függetlenségi Nyilatkozatot fogadtak el, semmisnek nyilvánították az Anschlust, és bejelentették az Osztrák Demokratikus Köztársaság helyreállítását. A jogfolytonosság biztosítása érdekében érvénytelenítették az 1920. évi alkotmánynak ellentmondó törvényeket⁽²²⁾.

A szövetségesek Ausztria további sorsával kapcsolatos eltérő irányú szándékait látszik igazolni, hogy a Szovjetunió által támogatott Ideiglenes Kormányt a szövetségesek kezdetben nem voltak hajlandók elismerni. Ez azzal járt, hogy hatásköre a nyugati megszállási zónákra nem terjedt ki, az általa időközben meghozott törvényeket itt nem is hajtották végre.

A szövetségesek kapcsolatát némileg javította - és ezáltal az Ideiglenes Kormány helyzetét is könnyítette - az a júliusi megállapodás⁽²³⁾, amely rendelkezett a megszállási zónák végleges elhatárolásáról és az ellenőrzési rendszerről. Ezt a rendelkezést szeptember 01-ig végre is hajtották

és szeptember 11-én megkezdte munkáját a Szövetséges Tanács, amely legfőbb megszállási hatóságként gyakorolt ellenőrzést Ausztria felett. Az igazi megoldást azonban október 20-a hozta meg, amikor az Ideiglenes Kormányt mindegyik megszálló hatalom Ausztria törvényes kormányának ismerte el.

Az 1945. novemberében megtartott választások eredményeként a néppárti Leopold Figl alakíthatott kormányt, Karl Renner pedig köztársasági elnök lett. A háború utáni első szabad választások tisztaságát egyik megszálló hatalom sem kérdőjelezte meg. Többek között ennek is volt köszönhető, hogy 1946. június 28-án új ellenőrzési egyezményt fogadtak el. Ennek nyomán bővült a kormány hatásköre, mind a politikai, mind a gazdasági ügyeket illetően. A teljes függetlenség hiányát mutatta, hogy a Szövetséges Tanács az ellenőrzés jogát magának tartotta fenn. Ezért például a törvényeket kihirdetésük előtt jóvá kellett hagyatni, vagy az ENSZ-hez nem tartozó országokkal való kapcsolatfelvételhez ugyancsak jóváhagyást kellett kérni. Az egyezmény a kormány kötelezettségei mellett tartalmazta a szövetségesek felelősségvállalását Ausztria függetlenségének megvédése és határainak sérthetetlensége érdekében.

A Figl-kormányra, amely politikai irányultságánál, társadalmi bázisánál fogva a polgári orientáció híve volt, szinte megalakulásától fogva nagy szovjet nyomás nehezedett. Ennek egyik legszemléletesebb példája az új alkotmány körüli vita volt. A Szovjetunió, minthogy az 1929. évi alkotmányt túlságosan reakciónak ítélte meg, egy új alkotmány előkészítésére igyekezett rávenni a kormányzatot. Igyekezetét nem koronázta siker. Az 1946. július 26-i és az 1947. március 26-i államosítások sem nyerték el a szovjet kormány tetszését. Az állami tulajdonba vétel ugyanis kártalanítás mellett, a régi tulajdonosok és termelésirányító szakemberek vezető funkciókban való megtartásával zajlott le. Az osztrák politikai vezetésnek egyre több gondot okoztak a szovjet

befolyás-erősítő lépések, ugyanakkor nem kerülhette el figyelmét az sem, hogy a nyugati megszálló hatalmak is fontosnak tartják Ausztria polgári fejlődés melletti elkötelezettségének erősítését. Minden valószínűség szerint ekkor vetődött fel újra és erősödött meg az osztrák politikusokban a semleges státus kialakításának gondolata. Ettől azonban egyelőre sokkal fontosabb volt az ország gazdaságának megerősítése. Jóllehet, a szövetségesek egyöntetűen segítettek a legsúlyosabb gondok - például az élelmiszerhiány - leküzdésében, hosszútávon csak a termelés fellendítése, új piaci kapcsolatok kiépítése és az infláció letörése jelenthetett megoldást. Tovább nehezítette az ország helyzetét a háborús jóvátétel is. A postdami konferencián történt megállapodás értelmében a szövetségesek jogában állt lefoglalni német javakat, átállítani a békés termelésre a hadiüzemeket, vagy ha az nem volt megoldható, akkor leszerelhették azokat. Ebben a kérdésben ismét megmutatkozott a Moszkvai Nyilatkozat eltérő értelmezése. A nyugati hatalmak Ausztriát a németek által megszállt országnak tekintették, míg a szovjetek az osztrákok háborús felelősségét hangsúlyozták. Ennek megfelelően a nyugati megszállási övezetekben a problémát jóval liberálisabban kezelték, mint a szovjet zónában, ahol jóvátétel fejében a felsorolt javakat lefoglalták, illetve leszerelték és a Szovjetunióba szállították. A probléma kezelésében mutatkozó eltérés azonban nem pusztán értelmezési különbségek-ből adódott. Az Amerikai Egyesült Államok számára ez fontos taktikai lépés is volt Ausztria nyugati orientációjának további erősítése szempontjából.

Ezt a célt szolgálta az 1947. június 25-én megkötött amerikai-osztrák pénzügyi segélyegyezmény is, amelynek értelmében az Amerikai Egyesült Államok árukat szállított Ausztriának és ezek ellenértékét az osztrák kormány rendelkezésre bocsátotta. Szeptemberben nagy összegű amerikai hitelt is kapott az osztrák fél, amely a novemberi stabilizációs program alapjával szolgált. Mivel a szovjet gazdaság hasonló lépések-

re nem volt képes, céljait a Szövetséges Tanácson keresztül igyekezett megvalósítani. Segítette ebben az a korábbi döntés, hogy a Tanács csak egyhangúan meghozott határozatok alapján intézkedhetett az osztrák Ugyekkel kapcsolatban.

Annyira azonban nem tudta befolyásolni az eseményeket, hogy megakadályozhatta volna az amerikai-osztrák gazdasági együttműködési szerződés aláírását. Az 1948. július 02-án aláírt egyezmény értelmében, cserében a nagysz összegű amerikai segélyért Ausztria vállalta a kelet-európai országokkal való kapcsolatok lazítását, majd felszámolását. Vállalta továbbá a kormány, hogy stratégiai nyersanyagokat kizárólag amerikai megrendelésekre szállít, hogy az amerikai fél által meghatározott árucikkek közül vásárol. Ez természetesen a dollárhoz igazodó pénzügyi és valutáris intézkedések megtételét igényelte. A fentieket egy amerikai misszió ellenőrizte, amely ilyen módon befolyást gyakorolt Ausztria egész gazdasági életére.

Bár Ausztria gazdaságának stabilizálásához jelentősen hozzájárult a Marshall-segély, a vezetést nyomasztotta a szuverenitással kapcsolatos kérdések megoldatlansága⁽²⁴⁾. Az amerikai befolyás erősödésének hatására a szovjet fél feladta a katonai megszállás megszüntetésével kapcsolatos pozitív álláspontját. Az ország szuverenitása kivívásának egyetlen eszköze a semleges státus elismertetése maradt. Ehhez két jelentős akadályt kellett leküzdeni. Az egyik az Egyesült Államok azon szándéka, hogy gazdasági és politikai befolyásának további erősítése révén Ausztriát katonai szövetségi rendszerébe vonja. A már meglévő kapcsolatok jelentős mérvű romlása nélkül kellett az amerikai vezetés tudomására hozni az osztrák hajlandóság hiányát. A másik akadályt a Szovjetunió jelentette, amely az Egyesült Államokkal szemben féltékenyen őrizte pozícióját. Nem csak katonai jelenléte okozott gondot, hanem a volt német tulajdonnal kapcsolatos ügyek rendezetlensége is.

Jóllehet az államszerződés kidolgozásával kapcsolatos munkálatok és egyeztetések már 1947-ben elkezdődtek, a hidegháborús viszonyok eleve kizárták a sikert. Voltak ugyan részeredmények - 1949-ben a Szovjetunió hajlandóságot mutatott a volt német javak visszaadására bizonyos áruszállítások fejében, vagy 1952-ben az Amerikai Egyesült Államok és Nagy-Britannia korlátozott szerződés megkötését indítványozta - olyan megoldást azonban nem sikerült találni, amely mind a hajdani szövetségesek, mind pedig Ausztria igényeit kielégítette volna.

A megoldás lehetőségét a Sztálin halálát követő változások hozták magukkal. A nemzetközi viszonyokban tapasztalható kismértékű enyhülést kihasználva az osztrák politika irányítói újra felvetették a semlegességnek, mint az osztrák probléma megoldása egyetlen lehetséges módjának kérdését. Gruber, akkori osztrák külügyminiszter India közvetítésével a tömbönkívüliség kérdésében kérte ki a Szovjetunió véleményét, amely olyannyira kedvező volt, hogy a kétoldalú osztrák-szovjet kapcsolatokban is azonnal megmutatkozott. Bruno Kreisky akkori külügyi államtitkár 1954-ben az amerikaiakkal folytatott tárgyalásokat - és bár azt tapasztalta, hogy tárgyalópartnerei Ausztriát a NATO-ban látnák a legszívesebben, egyre világosabbá vált a megoldás. Ausztriának meg kell nyugtatnia mindkét felet, hogy - bár egyik táborhoz sem csatlakozik - nem jelent politikai vákuumot a térségben, mert képes megteremteni azokat a feltételeket, amelyek garantálják státuszának megőrzését. Mivel a konfrontációt elkerülni igyekvő hatalmaknak is ez a megoldás felelt meg leginkább, elhárultak az akadályok a lényegi tárgyalások elől.

1955. áprilisában szovjet-osztrák közvetlen tárgyalások⁽²⁵⁾ kezdődtek Moszkvában, amelyek eredményeként véglegesítették az Államszerződés cikkelyeit, a Szovjetunió vállalta a volt német javak átadását, amennyiben Ausztria az ál-

lamszerződés aláírása után hajlandó semleges politikát folytatni. Az Államszerződés aláírására 1955. május 15-én Bécsben került sor⁽²⁶⁾. A dokumentum 1955. július 27-én lépett hatályba. Ennek értelmében az aláírók - egyfelől a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és Franciaország, másfelől Ausztria - megállapodtak "Ausztriának szabad és független államként való visszaállításáról"⁽²⁷⁾. A szövetséges és társult hatalmak kijelentették, hogy Ausztria függetlenségét és területi sérthetlenségét tiszteletben tartják, határait pedig az 1938. január 01-i állapotoknak megfelelően ismerik el. A szövetségesek a szerződésben rögzítették, hogy annak hatálybalépésétől számított 90 napon belül, de legkésőbb 1955. december 31-ig haderőiket visszavonják Ausztriából. Legkorábban a franciák, ezután szeptember 19-én a szovjetek, majd az angolok és végül október 25-én az amerikaiak vonták ki csapataikat. Ezzel az Osztrák Köztársaság szuverenitása maradéktalanul helyre állt.

Ezután került sor a biztonságpolitikai szempontból olyanira fontos és a nagyhatalmakat is megnyugtató osztrák lépés megtételére. 1955. október 26-án a Nemzeti Tanács elfogadta az Örök semlegességi törvényt. Ennek I. cikkelye kimondja:

"(1) A külfölddel szemben való függetlenségének, valamint területe sérthetlensége tartós megőrzése céljából Ausztria szabad elhatározásából kinyilvánítja örökké tartó semlegességét. Ausztria ezt minden rendelkezésére álló eszközzel fenn fogja tartani és meg fogja védelmezni".

"(2) Ausztria e cél biztosítása érdekében a jövőben semmiféle katonai szövetséghez sem csatlakozik és nem engedi meg, hogy területén idegen államok katonai támaszpontokat állítsanak fel"⁽²⁸⁾.

A nagyhatalmak kormányai Ausztria új nemzetközi státusát elismerték és erről december 06-án jegyzékben értesíteték az osztrák kormányt.

Amilyen nehezen sikerült elfogadtatni a semlegességi törekvéseket a nemzetközi porondon, ugyanolyan sok gondot okozott a státus elfogadtatása a hazai politikai élet minden fontosnak ítélt elemével.

Az osztrák magántőke attól tartott, hogy ezzel a lépéssel utat nyitottak a külföldi monopóliumok ausztriai megerősödésének. Véleményük szerint kialakult az állami tulajdon külföldi trösztök kezére történő átjuttatásának veszélye, elsősorban a volt német javakat illetően. Ezeket a problémákat ugyan az 1956. június 29-én megalakuló Raab-kormány megoldotta azzal, hogy az állami vállalatok felügyeleti jogát a parlament helyett a kormánypártoknak adta át, a semlegességgel szembeni kifogások mégsem halkultak el. A jobboldal a megalapozott, nemzetközileg elfogadott döntést kikényszerítettnek minősítve úgy értékelte a helyzetet, hogy a semlegességről szóló törvény - nem lévén része az Államszerződésnek - ideiglenes jellegű, bármikor felmondható. Mínt hogy a törvénynek csak katonai vonatkozásokat tulajdonítottak, követelték, hogy amennyiben a gazdasági integráció fejlettsége ezt igényli, Ausztria csatlakozzon a nyugat-európai gazdasági szervezetekhez. Az ország gazdasági helyzetének változó ütemű, de mégis töretlen fejlődése, illetve a külkapcsolatok javulása a keleti tömb országaival anélkül, hogy a nyugati kapcsolatok ennek kárát látták volna, lassan meggyőzte a közvéleményt a semlegességgel kapcsolatos döntés helyességéről.⁽²⁹⁾

(Folytatás a következő számban)

JEGYZETEK

A gondolatról a megvalósulásig ...

1. Galiani abbé 1782-ben fogalmazta meg a katolikus egyház álláspontját, de nyomtatásban csak 1790-ben jelent meg "Jog és semlegesség" címmel.
Vö.: Sacherer: Tartós semlegesség és katonai védelem Österreichische Militarische Zeitschrift 1987. 6. 505-511. pp.
2. A semlegességgel kapcsolatos addigi megállapítások, így a barcelonai Tengeri Biróság 1494. évi állásfoglalása, a svéd-dán egyezmények sora, a Fegyveres Semlegesség Ligáinak dokumentumai, stb. csak egyedi esetekre vonatkoztak, térben és időben szűken behatárolva.
3. A semlegesített terület fogalmát Molnár István - Szternák György: A semlegesség feltételei és lehetősége című cikke taglalja. Honvédelem 1990. 1. sz. 24. p.
4. Vö.: Magyar Törvénytár Nemzetközi Szerződések 1913. évi XLIII. törvénycikk Budapesti Unió Könyvkiadó IV/27-29. pp.
5. Uo. 37-39. pp.
6. Dr. Czank Lajos: Háború és semlegesség; Honvédelem 1984. 7. sz. 24. p.
7. Molnár - Szternák: i. m. 26. p.
8. Vö.: Dr. Almási Ferenc: Még egyszer (?) a semlegességről Honvédelem 1990. 3. sz. 80. p.
9. Woodrow Wilson: Appeal for Neutrality. Message to the US Senate 1914. august. Documents of American History szerk.: Henry Steele 6. kiadás New York 1958. 168. p.

idézi: Bill Mc Sweeney: A semlegesség politikája és a kisebb államok biztonsága. Bp. 1988. MTA Intézetközi Béke kutató Központ 265-266. pp.
10. Magyar Törvénytár Nemzetközi Szerződések 1913. évi XLIII. törvénycikk Budapesti Unió Könyvkiadó IV/15. p.
11. Bill Mc Sweeney i. m. 265. p.
12. Idézi: Bill Mc Sweeney i. m. 264. p.
13. Uo.: 264. p.

14. Nils Andrén: Sweden: Neutrality, Defense and Disarmament in The European Neutrals in International Affairs 1984. Laxenburg 40. p.
15. V8.: Szabó János Fegyveres semlegesség Bp. 1985. Zrínyi 22-23. pp.
Szabó János a könyvében felsorolt kötelezettségeket csak a háború idejére vonatkoztatja, holott véleményem szerint ezek egy része képezi, illetve a két világrendszer fennállásáig képezte a békeidőszak semlegességi gyakorlatának alapját is.
16. Ilyen volt például Svájc első közvetítési kísérlete a ciprusi görögök és törökök konfliktusában. Bécs adott otthont az európai fegyverzet-csökkentési tárgyalásoknak. Finnország, Svédország és Ausztria rendszeresen részt vesznek az ENSZ békefenntartó egységeinek munkájában.
17. Olof Palme: Milyen fordulatot várok Európában? Nemzetközi Szemle 1986. 5. szám.
18. Johannes Schober a volt bécsi rendőrfőnök és belügyminiszter 1929. szeptemberétől 1930. szeptemberéig töltötte be a kancellári tiszteletet.
19. Moszkvai Nyilatkozat Ausztriáról 1943. október 19-30. Halmosy Dénes: Nemzetközi Szerződések 1918-1945. Budapest, 1983. 560. p.
20. Uo.: 560. p.
21. Az utolsó német egységek 1945. május 10-én szüntették be az ellenállást Ausztria területén.
22. E célt szolgálta például a május 10-én hozott törvény, amely 1938. március 13-a előtti állami, községi, párt és társadalmi szervek, szövetkezetek tulajdonának visszahonosításáról és ideiglenes állami irányításáról rendelkezett, vagy az augusztus 28-i, az Ausztria területén található német javak állami ellenőrzéséről szóló törvény.
23. Ausztria megszállási övezeteiről és Bécs város igazgatásáról szóló egyezmény. London 1945. július 9.
24. A Marshall-szegély keretében folyósított összeg 1948-49-ben Ausztria nemzeti jövedelmének 14 %-át tette ki. V8.: Karl Stuhlpfarrer: Ausztria tartósan semleges Bécs, 1988. 12. p.

25. Raab osztrák kancellár 1955. április 12-15. közötti moszkvai tárgyalásai tisztázták a vitás kérdéseket és készítettek elő az államszerződés aláírását. A kész szöveget Bécsben a nagyköveti konferencia dolgozta ki. A moszkvai tárgyalásokon Bruno Kreisky külügyi államtitkári minőségben vett részt.
26. Államszerződés a független és demokratikus Ausztria visszaállításáról. Bécs, 1955. május 15.
Halmosy: II. kötet 291-306. pp.
27. Halmosy: II. k. 294. p.
28. Az 1955. október 26-án kelt szövetségi alkotmánytörvény Ausztria örök semlegességéről.
Halmosy: II. k. 307. p.
29. 1953. májusa és 1959. vége között a termelékenység 46 %-kal nőtt.